

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av vissa andra lagar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av vissa andra lagar (RP 13/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Essi Rentola, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Simo Mentula, finansministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Toomas Kotkas
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- docent, tenure track-professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om utkomstskydd för arbetslösa, en lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om ordnande av arbetskraftsservice, lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen ändras.

Lagarna avses i regel träda i kraft den 2 september 2024 och delvis den 1 januari 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt regeringen kan de föreslagna lagarna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara motiverat att inhämta ett utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att lagen om utkomstskydd för arbetslösa, en lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om ordnande av arbetskraftsservice, lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen ändras. De föreslagna ändringarna gäller beloppet av inkomstrelaterad dagpenning, vad som tillgodoräknas i arbetsvillkoret för löntagare samt kommunernas skyldighet att ordna möjlighet till rehabilitering, utbildning eller arbete för vissa arbetslösa arbetssökande.

(2) Syftet med propositionen är att i enlighet med riktlinjerna i regeringsprogrammet förenkla systemet med utkomstskydd för arbetslösa och öka sysselsättningen genom att förbättra incitamenten för att ta emot jobb. Genom de ändringar som föreslås i propositionen eftersträvas att utgifterna för arbetslöshetsförmåner ska minska med cirka 373 miljoner euro och att de offentliga finanserna ska stärkas med cirka 276 miljoner euro netto. Dessutom eftersträvas att de offentliga finanserna också stärks genom sysselsättningseffekten. Sammantaget beräknas de offentliga finanserna enligt propositionen (s. 51) stärkas med cirka 734 miljoner euro.

(3) Den föreslagna regleringens syfte att öka sysselsättningen anknyter dessutom till skyldigheten att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen. Enligt 18 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna främja sysselsättningen. Bestämmelsen tar inte ställning till vilka metoder som ska anlitas vid skötseln av sysselsättningen (jfr RP 309/1993 rd s. 72). Med beaktande av propositionens bedömningar av i vilken grad sysselsättningen stärks kan lagförslaget anses ha betydelse med tanke på skyldigheten att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen (se GrUU 32/2022 rd, stycke 3).

(4) Grundlagsutskottet noterar å andra sidan de uppgifter om mottagande av utkomststöd som presenteras i propositionen. Grundlagsutskottet har ansett det vara oroväckande att den föreslagna lagstiftningen beräknas styra bidragstagarna till att bli mottagare av utkomststöd, som är avsett att vara en sista utväg (se också GrUU 47/2017 rd, GrUU 51/2017 rd, GrUU 40/2018 rd). Grundlagsutskottet påpekar också att utkomststödet är förenat med en behovsprövning och utgiftskontroll som avviker från det övriga sociala trygghetssystemet (se också GrUU 14/2023 rd, stycke 16).

Sänkning av den inkomstrelaterade dagpenningen

(5) I propositionen föreslås det bland annat att det till 6 kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa fogas en 3 a § om betalning av inkomstrelaterad dagpenning till nedsatt belopp. Enligt förslaget graderas nivån på den inkomstrelaterade dagpenningen så att den inkomstrelaterade dagpenningen sjunker om arbetslösheten drar ut på tiden. Den inkomstrelaterade dagpenningen sänks enligt förslaget med 20 procent när arbetslöshetsdagpenning har betalats för 40 arbetslöshetsdagar och med 25 procent när den har betalats för 170 arbetslöshetsdagar. Den inkomstrelaterade dagpenningen sänks i förhållande till den inkomstrelaterade dagpenning som baserar sig på den lön som tjänats in under tiden för arbetsvillkoret och som ligger till grund för den inkomstrelate-

Utlåtande GrUU 8/2024 rd

rade dagpenningen. Den inkomstrelaterade dagpenningen är enligt förslaget dock alltid minst lika stor som grunddagpenningen eller den i 3 § avsedda grunddagpenningen och förhöjningsdelen.

(6) Grundlagsutskottet har konstaterat att arbetslöshetsdagpenningens grunddagpenning och den inkomstrelaterade dagpenningens grunddel, vilken till sitt belopp motsvarar grunddagpenningen, samt arbetsmarknadsstödet, vilket till sitt fulla belopp är lika stort som grunddagpenningen, hör till de arbetslöshetsförmåner som ingår i förmånssystemen för social trygghet enligt 19 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 16/1996 rd, s. 1/II, GrUU 46/2002 rd, s. 2/I, GrUU 25/2013 rd, s. 2). Utskottet har således vid bedömningen av bestämmelserna om förkortning av betalningstiden för den inkomstrelaterade dagpenningens förtjänstdel konstaterat att ändringsförslaget som gäller den inkomstrelaterade dagpenningens förtjänstdel inte inverkar på det grundläggande utkomstskyddet enligt 19 § 2 mom. i grundlagen. Utskottet har inte heller betraktat den föreslagna förkortningen av betalningstiden för förtjänstdelen som problematisk med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen (GrUU 25/2013 rd, s. 2—3). Samma bedömningar gäller också den nu föreslagna regleringen om sänkning av den inkomstrelaterade dagpenningen.

Lönesubventionerat arbete och arbetsvillkoret

(7) Det föreslås att 5 kap. 4 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, som gäller löntagares arbetsvillkor, ändras så att lönesubventionerat arbete i fortsättningen i regel inte ska räknas in i arbetsvillkoret. Enligt den gällande regleringen inräknas i arbetsvillkoret i fråga om lönesubventionerat arbete i allmänhet 75 procent av arbetsvillkorsmånaderna och i de fall som närmare regleras i 5 kap. 4 a § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa tiden i lönesubventionerat arbete i sin helhet.

(8) Syftet med bestämmelserna om lönesubventionerat arbete är att uppfylla det allmännas skyldighet enligt 18 § 2 mom. i grundlagen att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete (GrUU 68/2022 rd, stycke 2). Grundlagsutskottet har tidigare behandlat frågan om tillgodoräkandet i arbetsvillkoret av sådant arbete för vars lönekostnader arbetsgivaren har fått arbetsmarknadsstöd. Utskottet ansåg att den dåvarande propositionen kunde anses innebära likabehandling av personer som omfattas av arbetsmarknadsstöd men samtidigt särbehandling av personer i arbetsavtalsförhållanden. Utskottet ansåg då inte att det var helt problemfritt med kategorisk reglering om att lönesubventionerat arbete inte över huvud taget räknas in i arbetsvillkoret (GrUU 32/1997 rd, s. 3/II).

(9) Även den nu föreslagna regleringen har betydelse med tanke på grundlagens 6 § 1 mom. om jämlikhet. Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Den inrymmer ett förbud mot godtycke och ett krav på enhanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll såväl när människor ges förmåner eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I). Grundlagsutskottet har dock av hävd framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens

Utlåtande GrUU 8/2024 rd

prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 102/2022 rd, stycke 5, GrUU 2/2011 rd, s. 2 och GrUU 64/2010 rd, s. 2).

(10) Enligt grundlagsutskottets uppfattning har det framförts godtagbara argument för den föreslagna regleringen som anknyter till främjandet av sysselsättningen och inriktningen av lönesubventionen samt till det att lönesubventionen finansieras med offentliga medel. Med tanke på regleringens proportionalitet är det av betydelse att lönesubventionerat arbete som avtalats för att sysselsätta en person med funktionshinder och lönesubventionerat arbete som avtalats för att sysselsätta en långtidsarbetslös som fyllt 60 år tillgodoräknas i arbetsvillkoret. Då ska emellertid de första 10 månaderna av lönesubventionerat arbete inte tillgodoräknas i arbetsvillkoret, och 75 procent av de månader som tillgodoräknas i arbetsvillkoret beaktas i arbetsvillkoret. Dessutom utgör sysselsättning i lönesubventionerat arbete fortfarande en grund för att förlänga granskningsperioden för löntagares arbetsvillkor såvitt arbetet inte med stöd av den föreslagna bestämmelsen tillgodoräknas i arbetsvillkoret. Därtill föreslås det att lönesubventionerat arbete ska kunna beaktas i sin helhet när vissa påföljder inom utkomstskyddet för arbetslösa fullgörs eller när väntetiden för arbetsmarknadsstöd löper. De föreslagna bestämmelserna blir sammantaget inte problematiska med avseende på 6 § 1 mom. i grundlagen. Det vore dock mer motiverat om lönesubventionerat arbete åtminstone delvis kunde räknas in i arbetsvillkoret.

(11) Grundlagsutskottet påpekar dessutom i synnerhet det som nämns också i propositionen (s. 128), nämligen att förslaget kan bidra till att de som sysselsätts genom olika former av subventionerat arbete (t.ex. sysselsättningssedlar) behandlas olika vid beräkningen av arbetsvillkoret. Enligt utskottets uppfattning vore det med tanke på jämlikheten mer motiverat att tillgodoräknan- det i arbetsvillkoret inte skulle bero på hur arbetet subventioneras. Grundlagsutskottet betonar också behovet av att noggrant följa vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna har för likabehandlingen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 8/2024 rd

Helsingfors 22.3.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Ville Valkonen saml
ersättare Jani Mäkelä saf.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.