

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 25/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 oktober 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och vissa lagar som har samband med den (RP 134/2012 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 35/2012 rd, AjUU 20/2012 rd) om ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Timo Meling, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Kirsi Päivänsalo, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Ville Heinonen, undervisnings- och kulturministeriet

- jurist Mari Köngäs, Folkpensionsanstalten
- ombudsman Niina Jussila, Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf
- expert Mikko Räsänen, Finlands näringsliv rf
- ekonomisk expert Ilkka Kaukoranta, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- juridisk ombudsman Harri Hellstén, Företagarna i Finland
- edunvalvonta-asiantuntija Jussi-Pekka Rode, Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf
- expert Veli-Matti Taskila, Förbundet för studerandekårer vid yrkeshögskolorna i Finland SAMOK rf
- socialpolitisk sekreterare Sini Terävä, Finlands studentkårers förbund FSS
- ordförande Lea Karjalainen, Finlands Arbetslösas Samarbetsorganisation-TVY rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Akava ry
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om altemneringsle-

dighet, lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och lagen om utkomststöd ändras.

I lagen om utkomstskydd för arbetslösa förtydligas bestämmelserna om hur en arbetssökandes företagsverksamhet och studier påverkar rätten till arbetslöshetsförmåner. Ändringen påverkar i synnerhet de förutsättningar under vilka företagsverksamhet och studier kan anses ha upphört inom systemet med utkomstskydd för arbetslösa.

Unga personer som är under 25 år och som saknar yrkesutbildning ska för att bibehålla rätten till utkomstskydd för arbetslösa under arbetslöshetstiden söka till utbildning som leder till examen och ger yrkesfärdigheter i vårens ansökan. Skyldigheten att söka till utbildning i höstens gemensamma ansökan som ett villkor för erhållande av arbetsmarknadsstöd slopas. I

bestämmelserna beaktas den ungas individuella situation på ett bättre sätt.

En arbetssökande har inte rätt till arbetslöshetsförmån vid frånvaro från sysselsättningsfrämjande service utan giltig orsak. Avsikten är att frånvarokontrollen ska förenklas.

Det s.k. gruppermitteringsförfarandet slopas och alla permitterade ska för att få arbetslöshetsförmån personligen registrera sig som arbetssökande vid arbets- och näringsbyrån. Förfarandet för anmälan som arbetssökande utvecklas.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

I propositionen föreslås ändringar i ett flertal arbetskraftspolitiska förutsättningar för utkomstskydd för arbetslösa. Ändringarna är avsedda att förtydliga beviljandet av utkomstskydd för arbetslösa och därmed förenhetliga avgörandepraxisen. Reformen minskar det administrativa arbetet hos arbetskraftsmyndigheterna och på Folkpensionsanstalten genom att särskilt minska antalet arbetskraftspolitiska utlåtanden av arbets- och näringsbyråerna. Propositionen syftar till att öka jämligheten mellan dem som ansöker om stöd och dirigera de resurser som frigörs från det administrativa arbetet vid arbets- och näringsbyråerna till främjandet av sysselsättningen. Samtidigt försnabbar gallringen av det administrativa arbetet utbetalningen av arbetslöshetsförmånerna.

Utkomstskydd för arbetslösa företagare

Det är angeläget att utkomstskyddet för arbetslösa företagare förbättras genom att lindra villkoren för upphörandet med företagsverksamhet. Bestämmelserna om nedläggning av företag föreslås bli enklare och tydligare på så sätt att personen t.ex. inte längre behöver visa upp försälj-

ningsvinstkalkyl eller göra sig av med försäkringar eller lokaler. Då går det enklare och snabbare att anmäla sig som arbetslös. Lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska inte längre föreskriva om avbruten företagsverksamhet, vilket tydliggör de kriterier som den arbetssökande ska uppfylla efter avslutad företagsverksamhet för att få arbetslöshetsförmåner. Företagare som blivit arbetsoförmögna får också efter sjukdagpenningperiodens maximitid rätt till utkomstskydd för arbetslösa.

Definitionen av en företagare som kan jämföras med en löntagare utvidgas och då bestäms företagarens rätt till arbetslöshetsförmån mera samordnat oberoende om arbetet har utförts i arbets- eller uppdragsförhållande. Dessutom får en företagare som kan jämföras med en löntagare rätt till jämkad arbetslöshetsförmån efter att ett uppdragsförhållande upphört, men arbetet fortsätter för andra uppdrag.

Tryggheten för en företagares familjemedlem blir bättre i en situation där arbetet i företaget minskar så att familjemedlemmen permitteras tillsammans med andra arbetstagare. Utskottet välkomnar reformerna. Det är viktigt att vid social- och hälsovårdsministeriet pågår beredning

av ytterligare reformer i företagarnas sociala trygghet.

Skyldigheten för personer under 25 år att söka till utbildning

Utskottet ser mycket positivt på att skyldigheten att söka till utbildning som villkor för arbetsmarknadsstöd till unga lindras så att skyldigheten gäller endast ansökan på våren. Vid höstens gemensamma ansökan har det i regel funnits ett begränsat antal studieplatser och valmöjligheterna har varit ytterst små.

Skyldigheten att söka till utbildning som leder till examen och ger yrkesfärdigheter utvidgas däremot att gälla unga som får arbetslöshetsförmån och som saknar yrkesutbildning. De förslag som gäller unga är ett led i genomförandet av samhällsgarantin för unga.

Grundlagsutskottet har ansett att den föreslagna särbehandlingen med strängare villkor för unga under 25 år än för andra för att få arbetsmarknadsstöd är, med tanke på de särskilda problemen med ungdomsarbetslösheten, förenlig med grundlagens jämlikhetsbestämmelser. I denna bedömning har det bl.a. beaktats att unga utan yrkesutbildning hotas att slås ut ur arbetslivet. Det har också betydelse att en ung person genom sin egen aktivitet kan försäkra sig om att få rätt till arbetsmarknadsstöd. Utskottet har å andra sidan varit av den åsikten att det också för att ha kvar en sådan åldersgräns måste gå att lägga fram information som gör det möjligt att bedöma om lagstiftningen är acceptabel ur grundlagssynvinkel.

Arbets- och näringsministeriet har lämnat en utredning till grundlagsutskottet där man på basis av undersökningarna om sysselsättning av unga och unga på arbetsmarknaden kommer till bedömningen att bestämmelserna om åldersgräns är motiverade under den rådande höga ungdomsarbetslösheten. I undersökningarna har bl.a. konstaterats att skyldigheten att söka en studieplats har lett till ökad sökning till yrkesutbildning och den högre utbildningsnivån har å sin sida konstaterats klart minska risken för unga att bli arbetslösa. Enligt utredningen kan frågan om den gällande åldersgräsen, som nu föreslås

bibehållas, motiveras med att i åldern 24–25 år sker ändringar som gör att arbetslöshetsrisken minskar för personer med endast utbildning på grundskolenivå. Grundlagsutskottet anser att den erhållna utredningen i det här skedet är tillräcklig men understryker att för en särbehandling på grund av ålder måste i det fortsatta utredningen finnas godtagbara grunder som baserar sig på en utredning av särbehandlingsens effekter.

Social- och hälsovårdsutskottet anser att den utvidgade skyldigheten att söka till utbildning inte är problemfri och hänvisar till det som sägs i arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande. Den obligatoriska ansökningen leder ofta till oöndamålsenliga utbildningsval som i sin tur leder till avbrutna studier. Det positiva i reformen är att det i fortsättningen är möjligt att beakta den ungas individuella situation på ett bättre sätt och att i stället för den obligatoriska ansökningen avtala om ersättande åtgärder. I stället för tvångsåtgärderna ska tjänsterna till unga betydligt förstärkas och elevhandledningen i skolan och yrkesvägledningen inom arbetskraftsförvaltningen förbättras, menar utskottet.

Den utvidgade skyldigheten kan godkännas med tanke på att samhällsgarantin garanterar att varje ung person under 25 år har möjlighet att delta i sysselsättningsfrämjande service. Under denna tid får han eller hon arbetsmarknadsstöd oberoende av skyldigheten att vara i arbete. Däremot ska behovet av skyldigheten omprövas när forskningsdata om dess effekt föreligger.

Utkomstskydd för arbetslösa studerande

I utkomstskyddet för arbetslösa studerande görs ändringar som förtydligar beviljandet av förmåner efter avbrutna studier och gränsdragningen mellan hel- och deltidstudier. Ett viktigt kriterium i fråga om utkomstskydd för arbetslösa studerande är huruvida en person som registrerat sig som arbetssökande kan ta emot heltidsarbete. Lagen utgår från att t.ex. studier som leder till universitetsexamen alltid betraktas som heltidsstudier. I lagen bibehålls dock bestämmelsen om att vilka som helst studier kan påvisas vara deltidstudier om den studerande har varit i arbete eller bedrivit företagsverksamhet. En tillräcklig

tid i arbete är 10 månader. Tolkningen av bestämmelsen kommer att påverkas av att arbetsvillkoret inom utkomtskyddet för arbetslösa har förkortats till åtta månader och i början av 2014 förkortas ytterligare till sex månader. När en arbetstagare permitteras eller förlorar sitt arbete på av produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker kan dessutom en tämligen kort arbetserfarenhet vara tillräcklig för att studierna ska betraktas som deltidstudier. Bestämmelsen tryggar villkoren för studerande som redan har övergått till arbetslivet permanent. Utskottet påpekar samtidigt att det inte är ändamålsenligt att genom utkomtskydd för arbetslösa finansiera studier som framskrider långsamt eller i onödan förlänga slutförandet av studierna.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande ansett det vara möjligt att den föreslagna regleringen i enskilda fall och vid en snäv tolkning kan möjliggöra situationer där en person som omfattas av 19 § 2 mom. i grundlagen inte får den grundläggande försörjning som bestämmelsen förutsätter. I förarbeten till grundlagsreformen och i utskottets praxis har det ansetts viktigt att de system som ska trygga en grundläggande försörjning bör vara på så vis heltäckande att det inte uppstår några marginalgrupper. För att undvika ovannämnda situationer ska lagen tolkas positivt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, menar grundlagsutskottet. Det är viktigt att arbets- och näringsministeriet i detta avseende punkt ger anvisningar till och utbildar personalen vid arbets- och näringsbyråerna för att studerande ska bemötas rättvist.

Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte

Förslaget innebär att villkoren för utkomtskydd för arbetslösa som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte blir mer identiska med villkoren för dem som deltar i annan sysselsättningsfrämjande service. Till arbetssökande som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ska arbetslöshetsförmåner enligt lagförslaget kunna betalas ut oberoende av skyldigheten att vara i arbete och begränsningen i anknytning till yrkesutbildningen, på samma sätt som man re-

dan kunnat betala arbetslöshetsförmåner under annan sysselsättningsfrämjande service.

De som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte har dock fortfarande sämre förmåner än de som deltar i annan sysselsättningsfrämjande service. Arbetsmarknadsstöd kan betalas för väntetiden för arbetsmarknadsstöd på fem månader i fråga om annan service än arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Väntetiden för arbetsmarknadsstöd på fem månader uppnås i fråga om annan service men inte heltäckande i fråga om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att resten av de bestämmelser som särbehandlar dem som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte bör ändras. Utskottet ser det som angeläget att social- och hälsovårdsutskottet undersöker om begränsningarna kan slopas i lagen.

Social- och hälsovårdsutskottet anser det vara motiverat att betala arbetsmarknadsstöd för väntetiden också till dem som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, eftersom den arbetssökande inte kan påverka vilken service som kan tillhandahållas. I många fall har arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte dessutom ansetts vara den service som bäst främjar färdigheterna för arbetslivet i samband med utarbetandet av sysselsättningsplanerna. Utskottet anser att likabehandlingen av dem som deltar i olika former av service skulle vara ett incitament för långtidsarbetslösa och partiellt arbetsföra att delta i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och anmäla sig som arbetssökande. Utskottet föreslår därför ändringar i lagen om utkomtskydd för arbetslösa och i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

Enligt utredningen till social- och hälsovårdsutskottet fanns det inom arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte 2011 ca 100 sådana personer som på grund av väntetiden för arbetsmarknadsstöd inte fick utkomtskydd för arbetslösa. En vägledande bedömning på basis av dessa uppgifter är att kostnaderna för arbetsmarknadsstöd till dem skulle uppgå till ca 360 000 euro. Arbetsmarknadsstödet skulle i sin tur minska kostnaderna för utkomststöd med uppskattningsvis 235 000 euro.

När det gäller att uppnå väntetiden för arbetsmarknadsstöd konstaterar utskottet att arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte räknas till väntetiden på samma sätt som deltagande i annan service. Däremot kan inte den tid under vilken personen inte är registrerad som arbetssökande beaktas. Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte för andra än arbetssökande är mera service för att hantera sitt liv. Utskottet föreslår inte i detta sammanhang någon ändring i beaktandet av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte i väntetiden för arbetsmarknadsstöd.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa

2 kap. 11 §. Upphörande med heltidsstudier. Formuleringen i lagrummet kan förstås så att personen betraktas som studerande på heltid också när han eller hon deltar i studentskrivningarna för att till exempel höja sina vitsord trots att han eller hon redan har fått sitt avgångsbetyg från gymnasiet eller ett betyg om avlagd yrkesexamen. Detta avses dock inte.

Som det framgår av motiveringens hänvisning till likabehandling av studerande är avsikten att en person som ännu inte har avlagt studentexamen betraktas som studerande på heltid. När en person däremot deltar i studentskrivningarna efter avlagd studentexamen betraktas han eller hon under senare terminer som studerande på heltid endast om han eller hon annars deltar i gymnasieutbildning på heltid.

Det föreslås att uttrycket avlagd yrkesexamen ska preciseras till grundläggande yrkesexa-

men. Med formuleringen avses studerande med s.k. kombinerade studier. Kombinerade studier bedrivs endast i anslutning till grundläggande yrkesexamen, inte i samband med övriga yrkesexamina.

10 kap. 2 § och 11 kap. 4 §. Utskottet föreslår att lagförslaget ändras så att väntetiden för arbetsmarknadsstöd inte ska utgöra hinder för betalning av arbetsmarknadsstöd under tiden för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Därför ska 10 kap. 2 § 4 mom. upphävas och hänvisningen till det moment som föreslås bli upphävt strykas i 11 kap. 4 § 1 mom.

Ikraftträdandebestämmelsen. Arbetsmarknadsstöd kan betalas för väntetiden för arbetsmarknadsstöd till sådana personer som deltar i arbetsverksamhet och som har inlett arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte efter lagens ikraftträdande.

Lag om ändring av 6 § i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

2 §. Definitioner. På grund av de ändringar som utskottet föreslagit i lagen om utkomststöd för arbetslösa ska hänvisningen till det lagrum som föreslås bli upphävt strykas i 2 § 5 punkten.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 och 4 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 och 3 med följande ändringar:

*Utskottets ändringsförslag***1.****Lag****om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa**

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) 8 kap. 2—4 § och 10 kap. 2 § 4 mom., sådana de lyder, 8 kap. 2 § delvis ändrad i lagarna 313/2010 och 288/2012 samt 3 och 4 § delvis ändrade i lag 313/2010 och 10 kap. 2 § 4 mom. i lag 1188/2009, samt

ändras 1 kap. 5 § 1 mom. 8 och 9 punkten, 6 § 5 mom. och 9 §, 2 kap., 2 a kap. 1 § 2 mom., 12 § 6 mom. och 14 § 4 mom., 3 kap. 1 § 2 mom., 7 kap. 10 § 1 mom., 10 kap. 2 § 3 (*utesl.*) mom., 4 § 1 mom. och 5 §, 11 kap. 4 § samt 14 kap. 2 a §,

av dem 1 kap. 5 § 1 mom. 8 och 9 punkten, 2 a kap. 1 § 2 mom., 12 § 6 mom. och 14 § 4 mom. samt 11 kap. 4 § sådana de lyder i lag 288/2012, 1 kap. 9 § sådan den lyder i lag 313/2010 samt 3 kap. 1 § 2 mom., 7 kap. 10 § 1 mom., 10 kap. 2 § 3 (*utesl.*) mom., 4 § 1 mom. och 5 § samt 14 kap. 2 a § sådana de lyder i lag 1188/2009, som följer:

1 kap.	termin efter att ha genomfört gymnasiets lärokurs eller avlagt en yrkesinriktad grundexamen betraktas som studerande på heltid till utgången av terminen i fråga. (3 mom. som i RP)
Allmänna bestämmelser	
5, 6 och 9 § (Som i RP)	
2 kap.	12—16 § (Som i RP)
Allmänna arbetskraftspolitiska förutsättningar för erhållande av förmåner	2 a kap.
1—10 § (Som i RP)	Förfaranden som är arbetskraftspolitiskt klandervärda
11 §	1, 12 och 14 § (Som i RP)
<i>Upphörande med heltidsstudier</i>	
(1 mom. som i RP)	3 kap.
Den som genomför gymnasiets eller den grundläggande utbildningens lärokurs i sin helhet betraktas alltid som studerande på heltid till terminens utgång. En person som <i>inte har avlagt studentexamen</i> men som deltar i minst två prov i <i>studentexamen</i> under nästa eller därpå följande	Allmänna begränsningar för erhållande av förmåner
	1 § (Som i RP)

7 kap.	11 kap.
Allmänna bestämmelser om arbetsmarknadsstöd	Bestämmelser om verkställighet
10 § (Som i RP)	4 § <i>Arbetskraftspolitiskt utlåtande</i>
10 kap.	Arbets- och näringsbyrån ger ett arbetskraftspolitiskt utlåtande enligt 1 kap. 4 § 3 mom. om (1—3 punkten som i RP)
Bestämmelser om förmåner som betalas under tiden för sysselsättningsfrämjande service	4) förmåner som betalas under tiden för sysselsättningsfrämjande service, om vilka föreskrivs i 10 kap. 2 § 2 mom. <i>samt</i> 3 mom. 1—4 punkten (<i>utesl.</i>), 3 § 3 punkten samt 5 § 1 och 3 mom.,
2 § <i>Berättigade till arbetslöshetsförmåner</i>	(5—8 punkten som i RP) (2—5 mom. som i RP)
----- (3 mom. som i RP) (4 mom. <i>upphävs</i>) -----	14 kap.
4 och 5 § (Som i RP)	Särskilda bestämmelser
	2 a § (Som i RP)
	<u>Ikraftträdandebestämmelsen</u> (1—4 mom. som i RP)
	5. Om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte har inletts <i>innan denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser i 10 kap. 2 § 3 och 4 mom. som gällde vid ikraftträdandet.</i> (6 och 7 mom. som i RP)

3.

Lag**om ändring av 2 och 6 § i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (189/2001) 2 § 5 punkten samt 6 § 5 mom. 3 och 4 punkten, sådana de lyder, 2 § 5 punkten i lag 1272/2009 och 6 § 5 mom. 3 och 4 punkten i lag 290/2012, som följer:

2 § (Ny)

Definitioner

I denna lag avses med

5) *den som har rätt till arbetsmarknadsstöd*
en person som får arbetsmarknadsstöd samt en

person som avses i 10 kap. 2 § 3 (*utesl.*) mom. i
lagen om utkomstskydd för arbetslösa,

6 §

(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 4 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Anneli Kiljunen /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Arja Juvonen /saf
Laila Koskela /saf
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /saml
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Lasse Männistö /saml
Hanna Mäntylä /saf
Annika Saarikko /cent
Hanna Tainio /sd
Lenita Toivakka /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Pia Kauma /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.