

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 27/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlig arbetskrafts- service och vissa andra lagar

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 oktober 2009 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlig arbetskraftsservice och vissa andra lagar (RP 178/2009 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Inka Douglas och överinspektör Timo Meling, arbets- och näringsministeriet
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Raija Huhtanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om offentlig arbetskraftsservice och vissa andra lagar ska ändras. Bestämmelserna om utbildningsstöd under arbetskraftspolitisk vuxenutbildning föreslås bli upphävda i lagen om offentlig arbetskraftsservice. Den ska däremot kompletteras med bestämmelser om arbetssökandes frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån. Syftet med reformen är att samordna försörjningen genom att arbetslöshetsförmån och ersättning för uppehälle betalas under både arbetskraftspolitisk vuxenutbildning och arbetssökandes frivilliga studier.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2010 och avses bli behandlad i samband med den. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms bestämmelserna om arbetslöshetsförmån under arbetssökandes frivilliga utbildning mot 18 § 2 mom. i grundlagen om det allmännas skyldighet att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete och mot 19 § 2 mom. om att var och en ska garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad. Begränsningen av tillämpningsområdet i bestämmelserna, alltså att de inte är tillämpliga på personer under 25 år, synas också mot diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Regeringen anser att den föreslagna åldersgränsen inte innebär en sådan försämring av den lagfästa grundläggande försörjningen att den skulle stå i strid med grundlagen. Men på grund av sakens princi-

piella betydelse ser regeringen gärna att grundlagsutskottet får yttra sig om den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Åldersgränsen

Enligt 9 kap. 2 § 1 mom. i lagförslag 1 har en arbetssökande som deltar i frivillig utbildning rätt till arbetslöshetsförmåner under de förutsättningar som anges i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och i 1—4 punkten. Bestämmelserna om arbetssökandes studier som stöds med arbetslöshetsförmån är ändå inte tillämpliga på arbetssökande som inte har fyllt 25 år.

Åldersgränsen för arbetslöshetsförmån under tiden för frivillig utbildning innebär att arbetssökande under 25 år inte kan få en likadan förmån som de som fyllt 25 år. Bestämmelsen är betydelsefull med tanke på det som föreskrivs i 6 § 2 mom. i grundlagen om att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av ålder. Den centrala frågan i en konstitutionell bedömning är om det kan anses som godtagbar särbehandling att arbetslösa som faller under åldersstrecket undantas från förmånssystemet i lagförslaget.

Grundlagsutskottet har brukat anse det helt möjligt att allas försörjning under arbetslöshet inte kan tryggas på samma sätt. Men segregeringen måste anses godtagbar med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 46/2002 rd, GrUU 42/2004 rd). Således har det till exempel ansetts möjligt att särbehandla unga under 25 år genom att ställa strängare villkor för dem än för andra för att få arbetsmarknadsstöd på grund av de särskilda problemen med ungdomsarbetslösheten. I bedömningen har det bl.a. beaktats att unga utan yrkesutbildning hotas att slås ut ur arbetslivet (GrUU 17/1996 rd). 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 (GrUU 46/2002 rd).

Syftet med reformen av förmånssystemet i propositionen är — i motsats till fallet ovan — att i anknytning till den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen förbättra framför allt vuxenbefolkningens yrkeskompetens och möjligheter att få eller hålla kvar sitt jobb. Regeringen motiverar åldersgränsen med att syftet inte är att ersätta studiestödssystemet eller andra motsvarande stödformer under studietiden. Det betyder att de primära stöden för unga under 25 år under frivilliga studier fortfarande kommer att vara stöd enligt studiestödslagen. Utskottet erfar att syftet är att hindra att en stor del av dem som gått grundskolan eller gymnasiet ut registrerar sig som arbetssökande för att få arbetslöshetsförmåner som är högre än studiestödet under resten av sina studier. I övrigt inverkar lagstiftningen inte på utkomstskyddet för arbetslösa som inte fyllt 25 år. Det betyder att en arbetslös som inte fyllt 25 fortfarande kan bli uttagen för arbetskraftspolitisk vuxenutbildning och få arbetslöshetsförmån under den tiden.

En sådan samordning av olika sociala trygghetssystem kan vara ett godtagbart skäl för särbehandling enligt åldern, om den inte är godtycklig och om skillnaderna i trygghet inte blir oskäligen. Ur denna synvinkel kan man se det som en brist att det inte ens finns ett försök till motivering av varför just den aktuella åldern har ställts som gräns — med undantag av en indirekt hänvisning till att åldersgränsen 25 år är allmänt förekommande i sysselsättningslagstiftningen. I motiven framhålls det å andra sidan att åldersgränsen inte försämrar möjligheterna för unga arbetslösa att få arbetslöshetsförmån under tiden för frivilliga studier, eftersom villkoren för utbildningsdagpenning gör att man i praktiken inte kan inleda studier med hjälp av den förrän i 28 års ålder. Utskottet ser inte att åldersgränsen i det här fallet skulle stå i strid med 6 § 2 mom. i grundlagen. Men det påpekar att regeringen i

samband med lagstiftning av det här slaget klart och tydligt måste ange alla de grunder som den anser gör särbehandling motiverad och godtagbar i ljuset av 6 § i grundlagen.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Utskottet noterar att 6 kap. 1 § 3 mom. i lagförslag 1 ingår som sådant i den nu gällande lagen. Utifrån momentet ska förutsättningarna för arbetskraftsmyndigheterna att anskaffa utbildning eller gymnasieutbildning som leder till universitets- eller högskoleexamen anges genom förordning av statsrådet. Bemyndigandet att utfärda förordning är fortfarande ganska öppet med tanke på kraven i 18 § 2 mom. och 19 § 2 mom. i grundlagen om bestämmelser i lag, trots att förordningsutfärdarens prövningsrätt i viss mån begränsas av bestämmelsen i samma moment om att allmänbildande utbildning kan anskaffas som förberedande utbildning för ett yrke eller en uppgift, om avsaknaden av utbildningen utgör ett hinder för att få arbete eller delta i yrkesutbildning. Det är skäl att bestämma närmare genom

lag om grunderna för förutsättningarna för högskoleutbildning i form av vuxenutbildning.

Enligt 9 kap. 4 § 1 mom. i lagförslag 1 måste en överenskommelse om de studier som det ges stöd för tas in i jobbsökarplanen innan studierna inleds. Bestämmelser om när studierna anses ha inletts ska utfärdas genom förordning av statsrådet. Tidpunkten för när studierna har inletts spelar en stor roll för den som ansöker om en förmån framför allt för att det utifrån paragrafens 2 mom. kan avtalas om understödd utbildning efter att studierna har inletts bara om det finns vägande skäl eller om den arbetssökande har inlett studierna i ett anställningsförhållande. Bestämmelserna har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och därför är det enligt utskottets mening lämpligt att tidpunkten för när studierna inleds anges närmare i lag.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 4 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Tuomo Hänninen /cent
Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Kari Kärkkäinen /kd
Mikaela Nylander /sv

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.