

Risto Hiekkataipale

”DIE ARBEITSKRAFT STEHT UNTER DEM BESONDEREN SCHUTZ DES REICH.”

Från skyddande av arbetskraften till tryggnad av sysselsättningen

Rubrikens proklamation är så tydlig att den är lätt att översätta till svenska också för de flesta förvaltningsutvecklingskonsulter, men bara ett fåtal förstår dess verkliga innebörd. Inom dagens värdefattiga förvaltning där kvasivärderingar vunnit terräng är det inte på modet att spåra rättsprincipernas rötter, och det finns inte heller tid för detta. Men då det är fråga om en rättsprincip som avspeglar sig också på den dagliga tillämpningen av den gällande grundlagen, finns det skäl att på lutherskt sätt fråga sig: ”Vad betyder detta?”

Proklamationen är hämtad ur artikel 157 i den tyska Weimarrepublikens författning från år 1919. Satsen ”medborgarnas arbetskraft står under rikets synnerliga hägn”, som ingår i Regeringsformen för Finland, togs som sådan in i regeringsformen då man i samband med dess riksdagsbehandling köpslog om huruvida 15 § skulle tas in i eller utelämnas ur regeringsformen (angående bestämmelsens tillblivelsehistoria se Anton Kotonen, LM 1930, s. 152).

Bestämmelsen i regeringsformens 6 § 2 mom. var inte ursprungligen avsedd som någon förpliktelse eller ens som något bemyndigande att dra försorg om tryggnaden av sysselsättningen. Denna samhälleligt viktiga funktion utvecklades successivt först senare.

Bestämmelsen i 6 § 2 mom. i regeringsformen torde enligt Robert Hermanson (Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin s. 31, Borgå 1928) ”förstås så att man inom staten ska handla på ett sådant sätt att arbetskraften åtnjuter skydd mot onaturlig exploatering”. En följd av detta var enligt Hermanson att ”den som vill utföra något som enligt lagen betraktas som meningsfullt arbete ska skyddas mot störningar i arbetet”. Rafael Erich konstaterar (Suomen valtio-oikeus I s. 252-253, Borgå 1924) att statens lagstiftande organ i synnerhet ska dra försorg om arbetskraften ”både med tanke på individens hälsa och med tanke på nationalekonomiska aspekter, samt därmed även sträva efter att förhindra ensidig exploatering av arbetskraften”.

Den idé om behovet av att skydda arbetsförmågan i synnerhet för arbetstagare som utförde kroppsligt arbete, vilken fått grogrund i olika kommentarer, kopplades samman med den

arbetsföra arbetskraftens betydelse som produktionsfaktor. Å andra sidan var det också fråga om arbetsgivarens rätt till skydd mot störningar som riktade sig mot arbetstagarna. Ett behov av att trygga arbetsfreden fanns således också anknytning till det ursprungliga syftet med 6 § 2 mom. i regeringsformen. Parternas intressen vägdes dock med grova mått, då arbetstagarna skyddades mot "onaturlig exploatering" från arbetsgivarens sida och arbetsgivaren fick skydd mot störningar i arbetet så länge arbetet kunde "betraktas som meningsfullt".

Den ursprungliga bestämmelsen i 6 § 2 mom. i regeringsformen (alltså den lydelse som föregick det tillägg som nämns senare) berörde dels arbetsgivarens rätt att med stöd av 6 § 1 mom. i regeringsformen åtnjuta egendoms- skydd för sin egendom (fabriker, verkstäder, gruvor, jordbruk osv./den ekonomiska avkastningen av arbetet) och dels arbetstagarnas rätt att från statsmaktens sida få något slags skydd mot arbetsgivarens godtycke när det gällde arbetsförhållandena och den lön som betalades för arbetet. Under hela den tid 6 § 2 mom. i regeringsformen var gällande var det med tanke på de praktiska möjligheterna att tillämpa lagstiftningsordning kunde åläggas förpliktelser som hänförde sig till skyddandet av arbetstagarna.

Det går inte att särskilja någon särskild tidpunkt från och med vilken 6 § 2 mom i regeringsformen de facto i rättsligt avseende också började förknippas med förpliktelser för statsmakten att främja sysselsättningen eller mer allmänt dra försorg om arbetskraftspolitiska frågor. Fram till krigsåren bestod arbetskraftspolitiken närmast av åtgärder för avhjälpande av arbetslösheten. Till dessa åtgärder hörde att erbjuda arbetslösa "klassiskt" nödhjälpsarbete till följd av regional och säsongrelaterad massarbetslöshet. Ifall det inte fanns möjligheter ens till så-

dant arbete, tillhandahölls fattighjälpen enligt lagen om socialhjälp. Också efter att mer utvecklade arbetskraftspolitiska metoder tagits i bruk använde man sig ännu långt in på 1960-talet av nödhjälpsarbete i regioner med svår arbetslöshet. I bakgrunden fanns också social retorik om att var och en ska arbeta för att ha rätt till samhälleligt stöd.

Samhällets ansvar för sysselsättningen

Till denna framställning hör inte någon mer omfattande presentation av de arbetskraftspolitiska metoderna. När det gäller metoderna att dra försorg om sysselsättningen finns det emellertid skäl att som ett avgörande steg i utvecklingen nämna den aktiva arbetskraftspolitiken och sammankoplandet av sysselsättningspolitiken med inkomstpolitiken och även med samhällspolitiken över lag. Bakgrunden till den första omfattande inkomstpolitiska helhetsuppgörelsen (Liinamaa I) utgjordes av de omvälvande konsekvenser som devalveringen år 1967 hade för den interna pris- och kostnadsutvecklingen i vårt land. Som koppling till dagens läge finns det skäl att först konstatera att initiativet till den bredbasiga inkomstpolitiska helhetsuppgörelsen kom från landets regering. Dessutom klarade man av att förena uppgörelsen med sådana incitament som gjorde att man fick arbetstagsidan med i uppgörelsen. Det var fråga om en överenskommelse om att arbetsgivaren tog ut fackföreningsavgifterna direkt från lönen. Denna överenskommelse är ett exempel på en sådan samhällelig beslutsmekanism med hjälp av vilken de viktigaste arbetsmarknadsaktörerna tillsammans med staten åtog sig att med aktiva arbetskraftspolitiska metoder svara dels för åtgärdandet av arbetslösheten och utvecklandet och styrningen av arbetskrafts-

resurserna och dels för effektiviserandet av arbetsmarknadernas funktion.

I samhälleligt avseende är det uppseendeväckande att 6 § 2 mom. i regeringsformen är den enda av de ursprungliga bestämmelserna i regeringsformens II kap. som ändrades innan hela kapitlet reviderades år 1995 (i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna). Den 28 juli 1972 stadfäste republikens president efter föredragning av justitieminister Pekka Paavola en lag om ändring av regeringsformen för Finland (592/1972), där 6 § 2 mom. i regeringsformen utökades med följande bestämmelse:

”Det ankommer på statsmakten att för finsk medborgare vid behov anordna möjlighet att arbeta, såframt i lag icke är annorlunda stadgat.”

Det faktum att denna ändring var den enda som gjordes i regeringsformens II kap. innebär självfallet inte att 6 § 2 mom. i regeringsformen skulle ha varit den enda bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna som var i behov av revidering eller komplettering. Det är känt att denna ändring av regeringsformens II kap. inte genomfördes genom en regeringsproposition utarbetad av det behöriga ministeriet, dvs. arbetskraftsministeriet, utan på basis av en riksdagsmotion. Bakom ändringen låg årtal av politiskt arbete och det synnerligen ihärdiga arbete som framför allt en riksdagsledamot, nämligen Sakari Knuuttila, bedrev i sysselsättningsfrågor och frågor som berörde utkomsten för sådana mindre bemedlade personer som upprepade gånger drabbats av arbetslöshet. På individplanet var det faktum att riksdagsmotionen ledde till en ändring av regeringsformen inte något sammanträffande, utan det var fråga om något som åstadkoms med hjälp av riksdagsledamotens intellektuella grundegenskaper i kombination med hans egna erfarenheter av arbetslivet. Knuuttilas politiska agenda rymde bara en

eller två frågor samtidigt, varav sysselsättningsfrågan (vid sidan av nykterhetsfrågan) var den varaktigaste och viktigaste under hela hans långa politiska karriär. Knuuttila, som i och för sig var vägingenjör, kunde med fog ha varit upphovsman till den gamla finskspråkiga folkvisdomen: ”En järnvägsskena ger vika före en ingenjör”.

Det var fråga om en riksdagsmotion vars behandling till en början framskred med möda men som till slut fick tillräckligt understöd och vars införande i lagen också krävde att republikens president hade förståelse för situationen och förhöll sig allvarligt till sysselsättnings- och utkomstfrågor (se t.ex. republikens president Urho Kekkonens tal i radion 14.7.1969 och hans tal vid riksdagens öppningssammanträde 6.4.1970, samt Urho Kekkonen: *Demokratia ja perusoikeudet*, Esbo 1972 s. 122).

I dagens läge finns det inte längre något behov av att i större omfattning granska den bindande verkan eller den rättsliga betydelsen av den ändring av regeringsformens II kap. som antogs på basis av den ovan beskrivna riksdagsmotionen och stadfästes genom lagen 592/1972, och som förblev den enda ändringen i regeringsformens II kap. I egenskap av bestämmelse som förpliktade till samhällelig verksamhet hade bestämmelsen inte några direkta rättsverkningar, men vid arbetskraftsministeriet, som var behörigt också i sysselsättningsfrågor, argumenterade man för att sysselsättningslagstiftningen i slutet av 1970-talet delvis stod i strid med regeringsformen. Av större betydelse än direkta rättsverkningar var emellertid det faktum att den samhällspolitiska debatt som fördes i samband med den nämnda lagstiftningsoperationen och det politiska tryck som var förknippat med saken ledde till att sysselsättningspolitiken och sysselsättningsfrågorna lyftes fram i centrum för det samhällspolitiska beslutsfattandet.

Då de regeringsförhandlingar som fördes efter det förtida riksdagsvalet år 1975 hade fort-

gått resultatlösa i två månader, höll republikens president ett skarpt förmaningstal till partiordförandena där han konstaterade att det rädde ett "nationellt nödtillstånd" i landet på grund av den "rekordstora" arbetslösheten. – Vid den aktuella tidpunkten fanns det 63 000 arbetslösa i landet. – Denna arbetslöshet, som enligt den tidens måttstock betraktades som massarbetslöshet, hade sina rötter i den världsomfattande recession som fick sin början under åren 1973–1974 och som sedan nådde Finland med ett visst dröjsmål. De svårigheter som Miettunens II regering (den s.k. nödtillståndsregeringen) hade i sitt arbete och när det gällde att uppnå sina målsättningar utgör ett exempel på hur svårt det kan vara att lösa viktiga samhällsproblem i sådana fall där orsakerna till problemen ligger utanför landet. En jämförelse av antalet arbetslösa med dagens läge (då det finns 368 000 arbetslösa arbetssökande och den dolda arbetslösheten omfattar 177 000 personer) vittnar å sin sida om hur ödesdigert det ännu vid den tiden ansågs vara att familjens huvudförsörjare blev arbetslös och hur glest samhällets skyddsnätverk i själva verket var.

"Som ett särskilt svårt problem ... har man upplevt den stora arbetslösheten, den ojämna inkomstfördelningen och skillnaderna i de materiella levnadsvillkoren i olika regioner i landet. Den sist nämnda frågan ... vill jag åter fästa vikt vid, eftersom jag anser att lösandet av denna grundläggande konflikt mellan landets olika regioner utgör en av de allvarligaste utmaningarna för den nya riksdagen och för hela samhällspolitiken under det innevarande decenniet.

Konflikten mellan de olika regionerna är förknippad med två centrala faktorer som verkar i samma riktning: den ojämna fördelningen av arbetet och den ojämna fördelningen av den ersättning som betalas för arbetet. Båda faktorerna ökar i stor utsträckning ojämlikheten mellan

medlemmarna i vårt samhälle. Det kan i viss mening kännas underligt att jag framhåller att det är fråga om en tidsinställd bomb, som kan desarmeras i första hand med hjälp av statsmakterns åtgärder. Enligt min åsikt bör desarmeringen inledas i god tid innan den arbetslöshet som för det mentala arbetets del kommer att yppa sig under detta decennium orsakar ett nytt allvarligt problem i vårt samhälle."

Citatet ovan är inte hämtat ur någon av de senaste årens arbetskraftspolitiska redogörelser eller ur riksdagsdebatterna angående redogörelserna, utan ur det hälsningstal som republikens president Urho Kekkonen höll i samband med öppnandet av riksdagen den 6 april 1970.

Den samhälleliga tidsinställda bomb som republikens president avsåg blev inte desarmerad. Ännu i slutet av 1980-talet tillägnade man sig emellertid sådana tolkningar angående den bindande verkan av 6 § 2 mom. i regeringsformen som påskyndade utarbetandet av ny lagstiftning om tryggheten av rätten till arbete för arbetslösa. Då den s.k. bankkrisen hösten 1991 raserade såväl landets ekonomi som tusentals människors liv var man dock tvungen att räcka upp händerna. Under den tid då 6 § 2 mom. i regeringsformen ännu var gällande, dvs. innan 15 § 2 mom. togs in i regeringsformen i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995, måste man således på grund av massarbetslösheten vika från den tillämpningslinje där medborgarnas rätt till arbete ansågs vara tryggad på grundlagsnivå.

Det är nyttigt att också med rättsliga metoder undersöka och bedöma vilken betydelse och effekt de enskilda grundläggande fri- och rättigheter som fastställdes i samband med 1995 års reform av de grundläggande fri- och rättigheterna, och som år 2000 intogs i grundlagen, har haft för människors liv. En mer omfattande granskning måste emellertid göras på samhälls-

politisk nivå. Oavsett hurdana samhällsvetenskapliga termer som används för att klassificera och definiera ett samhälle vid olika tider, är grundbetingelserna i de flesta människors liv dock fortfarande, på samma sätt som de alltid varit, beroende av att människorna har möjlighet att utföra sådant arbete som motsvarar deras färdigheter. Rätten till arbete tryggades i 6 § 2 mom. i regeringsformen genom en bestämmelse som var mer förpliktande än den målorienterade bestämmelsen i den gällande grundlagens 18 §, där det allmänna ges i uppdrag att verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Oavsett regleringssättet är emellertid "rätten till arbete" med tanke på människors alldagliga liv fortfarande den mest konkreta och viktigaste av de grundläggande fri- och rättigheterna. Långvarig arbetslöshet har oavsett samhällsförhållandena alltid utgjort en stor ekonomisk och mental förlust för de arbetslösa, men då omfattande arbetslöshet blir ett permanent tillstånd i samhället, uppkommer det parallellt med förluster på individnivå även långvariga och allvarliga problem på samhällsnivå.

"God socialpolitik är den bästa kriminalpolitiken" är ett sagesätt som är allmänt erkänt och accepterat. Inom den samhällspolitiska debatten argumenterar man emellertid även för att "god sysselsättningspolitik är den bästa socialpolitiken". Enligt denna typ av tänkande är målet med att sysselsätta människor inte i första hand att uppnå besparingar i fråga om arbetslöshetsförmåner och sociala förmåner, utan det är fråga om att tillgodose alla människors lika behov och rätt till en tryggad skälig utkomst och till ett värdigt vardagligt liv i socialt avseende. Den nuvarande arbetslösheten, utökad med den dolda arbetslösheten, är så stor att det inte längre är fråga om ett begränsat problem som berör enskilda människor, familjer eller invånare i problemregioner, utan det är fråga om ett problem

som berör en hel samhällsklass bestående av en halv miljon fattiga och nyfattiga. Eftersom personer som saknar löneinkomster eller som hankar sig fram med hjälp av tillfälliga inkomster dessutom intjänar obetydlig pension, har vi en sådan tidsinställd bomb framför oss vars storlek det statsöverhuvud som öppnade riksdagen våren 1970 inte kunde ha haft en aning om.

Klagomål gällande arbetskraftsservicen

I egenskap av laglighetsövervakare får jag fortfarande brev från personer, vissa av dem redan ålderstigna, som i samband med hederligt arbete hamnade i svårigheter i början av 1990-talet. Men jag får redan brev också av dessa personers barnbarn, som varit berövade sitt mentala och ekonomiska kapital redan från och med födelsen. Trots att det förflutit ett par decennier är sjukdomsbilden fortfarande densamma: de svårigheter som drabbat företagsverksamheten har följts av en stor våg av arbetslösa. Då arbetslösheten förlängs hopar sig problemen. För de långtidsarbetslösas del berör de problem som det finns skäl att uppmärksamma inom laglighetskontrollen också andra frågor än sysselsättningsfrågor. Klagomål över Folkpensionsanstaltens och de kommunala utkomststödsmyndigheternas förfaranden anföras fortfarande framför allt av personer som är beroende av grunddagpenning och som är i ständiga ekonomiska trångmål. Tidigare aktualiserades ofta sådana fall där en person ramlat genom samhällets skyddsnät och där det var fråga om huruvida en arbetssökande skulle "betraktas" som arbetsför eller arbetsoförmögen. Det har också för besvärsorganen blivit allt svårare att avgöra dessa frågor, eftersom det i och med de ökade krav som ställs inom arbetslivet inte längre ba-

ra är fråga om att göra en medicinsk bedömning av arbetsförmågan, utan också om huruvida arbetstagaren över lag har faktiska möjligheter att klara av ett allt mer krävande arbete, som kanske inte ens motsvarar den utbildning han eller hon i tiden fått. Klagomål som gäller denna typ av problem kan också väcka misstankar om t.ex. åldersdiskriminering på arbetsplatser inom den offentliga förvaltningen.

En växande klagomålskategori som berör arbetskraftsservicen utgörs av klagomål som gäller tricksandet med karenstider. I dessa klagomål är det fråga om situationer där Arbetskraftsmyndigheten har fastställt en lagstadgad karenstid för en arbetssökande på ett sätt som arbetssökanden inte kunnat förutse eller på sådana grunder som han eller hon inte kan acceptera. Det har t.ex. förekommit fall där arbetssökanden alltför snabbt förutsatts ta ställning till om han eller hon tar emot arbete eller Arbetskraftsutbildning på en annan ort (t.ex. med en dags betänketid), där handläggaren inte genast lyckats nå arbetssökanden, där arbetssökanden vid en viss tidpunkt haft en giltig orsak att vägra ta emot arbete/utbildning, där arbetssökanden upprepade gånger anvisats en sysselsättningskurs (t.ex. he-

tarbetscertifikat) som inte på något sätt främjat arbetssökandens läge på arbetsmarknaden osv. En särskild grupp utgörs å sin sida av de arbetssökande som inte har färdigheter eller praktiska möjligheter att använda sig av Arbetskraftsförvaltningens digitala tjänster.

Den mest paradoxala gruppen av personer som anför klagomål över Arbetskraftsförvaltningens karenstider utgörs emellertid av de arbetssökande som har ett optimistiskt förhållningssätt och en positiv inställning till samhällets service-system och som efter olika misslyckanden beslutat sig för att "bli företagare", dvs. på egen risk försökt sysselsätta sig själva. Ifall det är fråga om en lämplig bransch och det finns efterfrågan på varorna eller tjänsterna är allt väl. Klagomål inkommer emellertid av före detta småföretagare som fortfarande bär ett personligt ansvar för sådan företagsverksamhet som de i praktiken inte haft några förutsättningar att lyckas med. Efter att startbidraget och de egna små tillgångarna har använts för etablering av företaget, kan det hända att den som prövat på företagsverksamheten och i detta sammanhang skuldsatt sig åter påförs en ny karenstid då han eller hon blir arbetslös arbetssökande.