Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner och lagen om arbetslöshetskassor

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner och lagen om arbetslöshetskassor (RP 38/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Skriftligt yttrande har lämnats av
- social- och hälsovårdsministeriet
- juris doktor, universitetslektor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår en temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner och lagen om arbetslöshetskassor. Enligt propositionen ska arbetslöshetsförmån betalas i form av grunddagpenning, inkomstrelaterad dagpenning eller arbetsmarknadsstöd för den självrisktid som föreläggs i samband med att utbetalningen av arbetslöshetsförmånen börjar. Staten ska svara för finansieringen av den arbetslöshetsförmån som betalas för självrisktiden. Dessutom förkortas arbetsvillkoret för löntagare, som är en förutsättning för att få arbetslöshetsdagpenning. Dessutom ska den arbetslöshetsdagpenning som betalas på grundval av permittering inte förbruka maximitiden för utbetalning av arbetslöshetsdagpenningen. Vidare föreslås det att definitionen av permittering i lagen om utkomstskydd för arbetslösa preciseras för att motsvara etablerad tillämpningspraxis.

Genom de föreslagna ändringarna försöker man svara mot behovet av att stärka arbetstagarnas försörjning, som följer av de ändringar som har gjorts i arbetsavtalslagen och vissa andra lagar för

att försnabba möjligheterna för arbetsgivarna att anpassa sin verksamhet till den plötsliga och kraftiga nedgången i efterfrågan på produkter och tjänster till följd av coronavirusepidemin (se RP 26/2020 rd, RSv 15/2020 rd).

De föreslagna bestämmelserna är av betydelse med avseende på grundlagens 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete och 19 § om rätt till social trygghet. Dessutom bör bestämmelserna granskas med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet.

I propositionen föreslås det bland annat att den arbetslöshetsdagpenning som betalas på grundval av permittering inte ska förbruka maximitiden för utbetalning av arbetslöshetsdagpenningen. Bestämmelsen ska tillämpas på arbetslöshetsdagpenning som på basis av permittering som börjat den 16 mars 2020 eller därefter betalas för en tid som börjar den 16 mars 2020 eller därefter och upphör den 30 juni 2020. Utifrån bestämmelsen tillämpas alltså olika maximitider för utbetalning av arbetslöshetsdagpenning för den som permitterats under den tid som avses i bestämmelsen och för den som permitterats vid någon annan tidpunkt. Dessutom är maximitiden olika för den som permitterats under den tid som avses i bestämmelsen och för den som i övrigt blivit arbetslös.

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 enahanda 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 bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

Enligt 6 § 2 mom. i får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen kan betraktas som kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Avsikten är dock inte att förteckningen ska vara uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Exempel på sådana omständigheter är samhällelig ställning, egendom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort (RP 309/1993 rd, s. 47, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I—II). Kraven på ett godtagbart skäl för särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 57/2016 rd, GrUU 31/2013 rd, GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 38/2006 rd, s. 2). För att skälet ska vara godtagbart måste det enligt utskottets praxis dock ha ett reellt och fast samband med lagens syfte (se också t.ex. GrUU 44/2010 rd, s. 6). Grundlagsutskottet har ansett att omständigheter som hänför sig till en persons ställning på arbetsmarknaden, såsom längden på den oavbrutna arbetslöshetsperioden, är sådana i grundlagens 6 § 2 mom. avsedda orsaker som gäller någons person (GrUU 40/2016 rd). Särbehandlingen får inte vara godtycklig eller skillnaderna oskäliga (se t.ex. GrUU 57/2016 rd, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 4 och GrUU 18/2006 rd, s. 2).

Grundlagsutskottet påpekar att det med avseende på grundlagens 6 § skulle vara motiverat att bestämmelserna också skulle gälla andra än personer som permitterats under den tid som avses i lagen. Regeringen redogör inte i detalj för orsakerna till att maximitiden för arbetslöshetsdagpenning inte löper för endast en grupp av personer, dvs. personer som permitterats under en viss tid. Men det sägs i propositionen (s. 7) att det inte nödvändigtvis är helt förenligt med målen för maximitiden för utbetalning av utkomstskyddet för arbetslösa att maximitiden löper under permitteringstiden i en situation där antalet permitteringar förutspås öka även på grund av de åtgärder som syftar till att hålla coronavirusepidemin under kontroll, samtidigt som man strävar efter att trygga arbetsmarknadens funktion, bland annat genom ändringar i permitteringslagstiftningen.

Den föreslagna bestämmelsen om maximitiden avviker från grundprincipen i propositionen, enligt vilken de föreslagna ändringarna temporärt gäller alla som har permitterats eller blivit arbetslösa och att meningen är att under undantagsförhållanden ge dem som permitteras eller blir arbetslösa ett bättre skydd än i nuläget under arbetslösheten. Enligt uppgift till grundlagsutskottet finns det dock grunder för att särbehandla permitterade, uttryckligen på grund av ändringarna i permitteringslagstiftningen. I lagstiftningen om utkomstskyddet för arbetslösa har det vanligen ansetts möjligt att särbehandla förmånstagare av någon orsak som gäller deras person, till exempel ålder (GrUU 57/2016 rd, GrUU 27/2009 rd). Med tanke på skäligheten i den nu föreslagna särbehandlingen är det också av betydelse att bestämmelserna är temporära. Utskottet påpekar också att lagförslag i propositioner ska motiveras tillräckligt och på behörigt sätt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 6.4.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
ersättare Tom Packalén saf
ersättare Iiris Suomela gröna
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.

Utlåtande GrUU 8/2020 rd
Avvikande mening 1

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringens proposition 38/2020 rd uppfyller inte kraven i jämlikhets- och likabehandlingsbestämmelsen i grundlagens 6 § 1 och 2 mom. till den del det handlar om särbehandlingen av permitterade och arbetslösa.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att saken blir mindre problematisk på grund av att det gjorts andra lagändringar som försämrat de permitterades ställning, på grund av att ändringen är temporär och på grund av grundlagsutskottets tolkningspraxis, som har gjort det möjligt att försätta förmånstagare i olika ställning till exempel på grund av ålder. Denna argumentering håller inte för en mer omfattande granskning.

De lagförslag som det hänvisas till i detta sammanhang gäller till många delar också dem som blivit arbetslösa på grund av permittering. Åldern har kunnat utgöra en grund för särbehandling endast i situationer där målet har varit att förbättra ställningen för en grupp som är i en mer utsatt position (s.k. positiv diskriminering).

I och med propositionen RP 38/2020 går det precis tvärtom med beaktande av att permitterade i genomsnitt har en bättre ställning på arbetsmarknaden än arbetslösa.

Det att bestämmelsen är temporär är inte i sig en tillräcklig grund för särbehandlingen. Lagförslaget bör således ändras så att den ändring av maximitiden för utbetalning av utkomstskyddet för arbetslösa som gäller permitterade utsträcks till att omfatta också andra arbetslösa.

Helsingfors 6.4.2020

Anna Kontula vänst