

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning för att öka sysselsättningen bland personer som fyllt 55 år

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning för att öka sysselsättningen bland personer som fyllt 55 år (RP 62/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Marjaana Maisonlahti, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Toomas Kotkas.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det ändringar i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen, arbetsavtalslagen, lagen om sjöarbetsavtal, arbetstidslagen, sjöarbetstidslagen, lagen om arbetstiden på fartyg i inrikesfart, lagen om tjänsteinnehavare i kommuner och välfärdsområden, lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner och lagen om inkomstdatasystemet.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Vissa delar av lagen om ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner avses dock träda i kraft redan den 1 augusti 2022.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen särskilt med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen, bestämmelsen om rätt till arbete och näringsfrihet i 18 § i grundlagen, rätten till social trygghet i 19 § i grundlagen samt bestämmelsen om rättsskydd och tryggande av god förvaltning och garantierna för god förvaltning i 21 § i grundlagen.

Utlåtande GrUU 32/2022 rd

Enligt regeringen strider de föreslagna ändringarna inte mot grundlagen. Regeringen anser det dock önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas hos grundlagsutskottet, särskilt med tanke på likabehandlingen av dem som blivit uppsagda och andra arbetslösa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Det föreslås att systemet med tilläggsdagar med arbetslöshetsdagpenning för löntagare ska slopas gradvis. Det föreslagna tillvägagångssättet är att den nedre åldersgränsen för rätten till tilläggsdagar höjs med ett år per födelseår från och med födelseåret 1963, och att rätten slopas helt och hållet för personer födda 1965 eller senare. Samtidigt föreslås att den självriskpremie för arbetsgivare som används för att finansiera systemet med tilläggsdagar ska slopas gradvis. I propositionen föreslås det också ett nytt omställningsskydd för personer som fyllt 55 år och som sagts upp av produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker efter att ha varit anställda hos samma arbetsgivare i minst fem år. Syftet med propositionen är att höja sysselsättningsgraden bland personer som fyllt 55 år och förbättra deras ställning på arbetsmarknaden och deras ork i arbetet.

Rätten till tilläggsdagar vid arbetslöshetsdagpenning slopas

(2) Förslaget om att slopa tilläggsdagarna med arbetslöshetsdagpenning är betydelsefullt med tanke på 19 § 2 mom. i grundlagen. Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bland annat vid arbetslöshet. Enligt förarbetena till grundrättighetsreformen och grundlagsutskottets praxis förutsätter tillförsäkrandet av grundläggande försörjning att socialskyddssystemen är så täckande att inga grupper lämnas utanför systemet (se RP 309/1993 rd, s. 75, och GrUU 25/2013 rd, s. 2, och de utlåtanden som nämns där). Grundlagen tryggar inte något lagstadgat system för grundläggande försörjning i sig, utan den enskildes rätt till en tryggad grundläggande utkomst överlag (GrUU 25/2013 rd, s. 2, GrUU 30/2005 rd, s. 2, och GrUU 60/2002 rd, s. 3 och 4). Det väsentliga är att rätten till grundläggande försörjning i de sociala risksituationer som avses i grundlagen är skyddad genom något system för social trygghet (se GrUU 25/2013 rd, s. 2/II).

(3) Syftet med den föreslagna ändringen, att främja sysselsättningen av äldre, har en anknytning till skyldigheten att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen och kan anses godtagbart med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt propositionsmotiven (s. 125) påverkar slopandet av rätten till tilläggsdagar i princip inte de äldres rätt att få grunddagpenning eller inkomstrelaterad dagpenning inom utkomstskyddet för arbetslösa på samma villkor som för andra arbetslösa. Således ska individen genom systemet med utkomstskydd för arbetslösa fortfarande ha rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad, oberoende av om rätten till tilläggsdagar avskaffas. Det föreslagna slopandet av rätten till tilläggsdagar, som enligt utredning till grundlagsutskottet inte leder till att det skulle uppstå nya marginaliserade grupper och som genomförs stegvis, är enligt utskottet inte problematiskt med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen.

Utlåtande GrUU 32/2022 rd

Omställningsskydd och deltidsarbete

(4) Det föreslagna nya omställningsskyddet för 55 år fyllda, som består av en omställningspenning som motsvarar en månads lön och en utbildning inom omställningsskyddet som till sitt värde motsvarar två månaders lön, samt de föreslagna ändringarna i arbetstidslagen som stärker rätten för 55 år fyllda att förkorta arbetstiden, är av betydelse med tanke på jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen.

(5) Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att de jämlikhetsaspekter som avses i 6 § i grundlagen spelar en viss roll såväl när människor ges fördelar eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter (se till exempel GrUU 53/2016 rd, s 3, GrUU 31/2014 rd; se även RP 309/1993 rd s. 46). Likabehandlingsbestämmelsen kräver ändå inte att alla ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. I sin praxis har grundlagsutskottet i sammanhanget framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering som överensstämmer med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har utskottet i olika sammanhang härlett kravet att särbehandlingarna inte får vara godtyckliga eller att skillnaderna inte får bli oskäligen (se exempelvis GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 4, GrUU 18/2006 rd, s. 2). Utskottet har också ansett att försörjningen under arbetslöshet inte nödvändigtvis måste tryggas på samma sätt för alla (t.ex. GrUU 46/2002 rd, s. 6).

(6) Enligt propositionsmotiven (s. 129) kan man utifrån statistiken inte dra slutsatsen att det skulle ske en särskilt betydande och snabb förändring i risken för förlängd arbetslöshet just vid 55 års ålder jämfört med yngre åldersgrupper. Arbetslösheten bland 55 år fyllda löper dock större risk än bland yngre åldersgrupper, och det verkar särskilt sannolikt att arbetslösheten drar ut på tiden om sysselsättningen har upphört på grund av uppsägning av produktionsorsaker eller ekonomiska orsaker. Det är enligt propositionen dessutom ändamålsenligt att försöka förbättra sysselsättningen bland äldre innan det statistiskt sett blir betydligt mer osannolikt för dem att få arbete.

(7) 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, såsom ålder (se t.ex. 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 t.ex. GrUU 44/2010 rd, s. 6, se också t.ex. GrUU 58/2014 rd, s. 6). Utskottet anser att det i den nu aktuella propositionen läggs fram godtagbara grunder för den särbehandling som de föreslagna bestämmelserna innebär, både med avseende på lagens syfte och skyldigheten att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna blir inte problematiska med avseende på 6 § i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 32/2022 rd

Helsingfors 2.6.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
ersättare Johannes Koskinen sd

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.