

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försök med regionalt tillhandahållande av arbetskrafts- och företagstjänster samt med arbetslivsprövning

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försök med regionalt tillhandahållande av arbetskrafts- och företagstjänster samt med arbetslivsprövning (RP 51/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Pasi Järvinen, arbets- och näringsministeriet
- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen
- juris doktor, docent Liisa Nieminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om försök med regionalt tillhandahållande av offentlig arbetskrafts- och företagsservice samt med arbetslivsprövning.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2017 och gälla till utgången av 2018.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget i ljuset av 6, 10, 18 och 80 § i grundlagen.

Regeringen anser att propositionen inte innehåller förslag som inte skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom det handlar om ett regionalt försök som gäller ordnande av service till de arbetslösa som har en koppling till 6 och 18 § i grundlagen anser regeringen det önskvärt att man begär ett utlåtande av grundlagsutskottet om propositionen.

Utlåtande GrUU 24/2017 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Regeringen föreslår att det föreskrivs om ett tidsbegränsat och geografiskt begränsat försök där de medverkande kommunerna svarar för tillhandahållandet av offentlig arbeidskrafts- och företags-service inom försöksområdena för sådana arbetslösa om vilka det föreskrivs närmare i lagförslaget. Försökets mål är att sänka långtidsarbetslösheten och bidra till att höja sysselsättningsgraden till exempel genom att skapa handlingsmodeller med hjälp av vilka kompetensen och yrkesfärdigheterna hos arbetslösa kan förbättras bättre än i nuläget för att motsvara arbetsmarknadens behov. I propositionen föreslås det att arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ersätts med arbetslivsprovning som utvecklar arbetslivsfärdigheterna i vissa kommuner. Enligt propositionen är målet med försöket att få veta hurdana tjänster eller servicehelheter som bäst främjar arbetslösas möjligheter till sysselsättning.

Enligt förslaget till 3 § övergår ansvaret för tillhandahållande av offentlig arbeidskrafts- och företags-service för arbetslösa arbetssökande till kommunerna. Uppgiften vore ny för de kommuner som deltar i försöket.

Enligt grundlagsutskottet är lagförslaget konstitutionellt betydelsefullt särskilt med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § och skyddet för den kommunala självstyrelsen i 121 § i grundlagen.

Jämlikhet

Det tidsbegränsade och regionalt begränsade försök som föreslås i propositionen är av betydelse med avseende på den i grundlagen skyddade jämlikheten. 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. Likabehandlingsbestämmelsen 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 fördelar 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).

Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får 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, gravi-

Utlåtande GrUU 24/2017 rd

ditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort (RP 309/1993 rd, s. 47, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I—II).

Grundlagsutskottet har ändå ansett att försökslagstiftning som leder till en viss olikhet i sig är acceptabel med avseende på jämlikheten, om det finns ett godtagbart mål med försöket (se t.ex. GrUU 20/2012 rd, s. 2/I—II och GrUU 58/2001 rd, s. 2/I, samt de utlåtanden som nämns där). Utskottet har då understrukit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas och att ett försök åtminstone inom vissa gränser kan vara en godtagbar grund för att pruta på formell jämlikhet i regionalt hänseende (GrUU 42/2010 rd, s. 4—5 GrUU 11/2002 rd, s. 2—3 och GrUU 58/2001 rd, s. 2). Utskottet har kopplat samman frågan om godtagbar grund för ett försök också med att det uttryckligen ska ge uppgifter och erfarenheter om vissa planerade reformers konsekvenser (GrUU 51/2016 rd, s. 3, GrUU 19/1997 rd, s. 1/I). En allmän förutsättning för ett försök bör enligt utskottet dessutom vara att resultaten av försöket utreds och utvärderas på behörigt sätt (GrUU 70/2002 rd, s.3/II, GrUU 39/2002 rd, s. 2/II).

Syftet med försöket är att ta reda på hur vissa nya arbetskraftspolitiska åtgärder påverkar sysselsättningen och därigenom fullgöra det allmännas skyldighet enligt 18 § 2 mom. i grundlagen att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Resultaten av försöket analyseras och bedöms enligt propositionsmotiven inom en av statsrådets kansli finansierad utvärderings- och verksamhetsundersökning (s.k. TEAS-undersökning) som pågår till slutet av 2018. Att vissa regioner behandlas olika i samband med det föreslagna försöket kan enligt grundlagsutskottet anses godtagbart i konstitutionellt hänseende. Enligt utskottet gäller försöket inte heller någon särbehandling som till sin grad är osedvanligt djupgående, utan utgör en typ av åtskillnad som utskottet godkänt också tidigare i anknytning till tillgodoseendet av de rättigheter som tryggas i 18 § i grundlagen (se även GrUU 51/2016 rd och GrUU 38/2014 rd).

Grundlagsutskottet noterar dock att avvikande från vad fallet är vid deltagande i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte betalas inte separata reseersättningar för deltagande i arbetslivsprövning. Till denna del ändrar enligt propositionsmotiven arbetslivsprövningen, som ersätter arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte, i någon grad personernas ställning jämfört med deltagandet i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. I propositionen motiveras inte särbehandlingen på något sätt. I propositionens motiv till lagstiftningsordning hänvisas egentligen bara till att deltagandet i arbetslivsträning jämföras med arbetsprövning enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, där det inte betalas reseersättningar för deltagandet.

För inte så länge sedan bedömde grundlagsutskottet försöket med basinkomst (GrUU 51/2016 rd). Utskottet ansåg då att eftersom försöksgrupperna enligt lagförslaget bildades utifrån enhetliga, lagfästa kriterier enligt vilka deltagarna i försöksgruppen väljs ut genom slumpmässigt urval, var det i detta avseende inte fråga om särbehandling av någon orsak som gäller deras person. När det gäller de grupper som hör till försöket kunde saken därför behandlas i ljuset av den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i 6 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet ansåg dock att den målgrupp som avsågs i propositionen borde avgränsas även på grundval av vissa personrelaterade orsaker. Grundlagsutskottet ansåg att motiveringarna hade ett nära samband med de faktabaserade målen med basinkomstförsöket och därför kunde anses vara godtagbara skäl enligt 6 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 51/2016 rd, s. 3. Se även de utlåtanden som nämns där, dvs. GrUU 42/2010 rd, s. 5/I,

Utlåtande GrUU 24/2017 rd

GrUU 8/2003 rd, s. 3/I—II, GrUU 4/2003 rd, s. 2/I, GrUU 65/2002 rd, s. 4/I, GrUU 11/2002 rd, s. 2/II—3/I).

Jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen utgår bland annat från att alla ska behandlas lika oavsett var man är bosatt. Grundlagsutskottet har särskilt i samband med bedömningar av försökslagstiftning ansett att enbart ett geografiskt kriterium inte kan betraktas som ett godtagbart skäl enligt 6 § 2 mom. i grundlagen för särbehandling inom ramen för de grundläggande fri- och rättigheterna, som också omfattar rätt att fritt röra sig inom landet och fritt välja bostadsort (se GrUU 11/2002 rd, s. 2/II, GrUU 59/2001 rd, s. 2/I). Med hänsyn till det som sagts ovan och den bedömning som gjordes i samband med basinkomstförsöket anser grundlagsutskottet att det i den nu aktuella propositionen inte har lags fram något sådant godtagbart skäl som krävs i 6 § 2 mom. i grundlagen för att med anledning av den föreslagna försökslagstiftningen särbehandla människor i fråga om resekostnader beroende på var de är bosatta. Till följd av att en motivering saknas kan särbehandlingen enligt grundlagsutskottet inte heller anses ha ett nära samband med de faktabaserade målen med försöket (jfr GrUU 51/2016 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet anser därför att regleringen måste kompletteras med en bestämmelse om rätt till ersättning för resekostnader. Alternativt måste ett avstående från ersättning för resekostnader, i det exceptionella fall som nu bedöms och där det i propositionen inte finns någon som helst motivering för särbehandling, anföras en godtagbar grund som har ett reellt och fast samband med lagens syfte (se även GrUU 9/2016 rd, s. 6 och GrUU 44/2016 rd, s. 5). Utskottet menar att det med hänsyn till grundlagens jämlikhetsbestämmelser inte kan anses vara tillräckligt att resekostnader för deltagandet i arbetslivsprövning enligt kommunens prövning kan ersättas i form av förebyggande utkomststöd enligt lagen om utkomststöd. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning krävs att regleringen kompletteras med rätt till ersättning för resekostnader, i det fall att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet inte kan påvisa att förslaget att inte ersätta resekostnader har ett fast samband med försökets syften.

Utskottet har dessutom i sina bedömningar av försökslagstiftning understrukit att det i allmänhet ska föreskrivas genom lag om grundläggande fri- och rättigheter och konstaterat att det kravet också gäller jämlikhetsprincipen. Det har krävts att kravet beaktas bl.a. när försöksområdet bestäms antingen genom att området anges direkt i lag eller genom att besluten om området knyts till tillräckligt exakta kriterier i lag. Dessutom har det krävts en tidsgräns för bestämmelserna om ett försök; de har fått gälla bara under den korta tid som behövs för försöket (se GrUU 51/2016 rd, s. 4, GrUU 20/2012 rd, s. 2/II, GrUB 4/2006 rd, s. 3/I, och de utlåtanden som nämns i dem). Enligt utskottet uppfyller lagförslaget i dess huvuddrag de nämnda kraven.

Kommunal självstyrelse

Den föreslagna regleringen medför nya uppgifter för kommunerna. Bestämmelsen är därför relevant med avseende på 121 § 2 mom. i grundlagen på den punkten att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag. När bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, gäller det att samtidigt se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin etablerade praxis (se GrUU 16/2014 rd, s. 2 och de utlåtanden som nämns där). Vidare har utskottet ansett att finansiella uppgifter för kommunerna med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen inte får vara så stora att de försämrar kommunernas

Utlåtande GrUU 24/2017 rd

verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3 och GrUU 50/2005 rd, s. 2). Lagstiftaren har å andra sidan ansetts ha en mycket bred prövningsrätt när den föreskriver om nedskärningar i statsandelssystemet också när nedskärningarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandel (jfr GrUU 16/2014 rd).

Enligt propositionsmotiven har försökskommunerna dock i regel meddelat att de vill pröva skötseln av denna nya uppgift och då är det enligt propositionen fråga om en frivillig utökning av försökskommunernas uppgifter. Till den här delen ser det de facto inte ut att vara frågan om nya uppgifter för kommunerna utan om en reglering där det skapas en rättslig ram för skötseln av uppgifter som kommunerna själva har åtagit sig för den tid försöket pågår. Grundlagsutskottet menar därför och med hänsyn till syftet med regleringen och att regleringen enbart gäller för viss tid att förslaget inte är problematiskt med avseende på grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkning om ersättning för resekostnader beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 9.6.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Ulla Parviainen cent
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsrad Mikael Koillinen.