

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om ordnande av arbetskraftsservice och beredskapslagen

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om ordnande av arbetskraftsservice och beredskapslagen (RP 120/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande sakkunnig Ville Heinonen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Riku Hurme, arbets- och näringsministeriet
- lantråd Katrin Sjögren, Ålands landskapsregering
- förvaltningschef John Eriksson, Ålands landskapsregering
- avdelningschef Linnéa Johansson, Ålands landskapsregering
- rättssakkunnig Rasmus Lindqvist, Ålands landskapsregering
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om ordnande av arbetskraftsservice och beredskapslagen ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen.

Utlåtande GrUU 55/2024 rd

Enligt regeringens uppfattning kan lagarna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås det att lagen om ordnande av arbetskraftsservice och beredskapslagen ändras. Genom ändringen av lagen om ordnande av arbetskraftsservice begränsas beviljandet av lönesubvention till kommuner eller samkommuner. I beredskapslagen föreslås ändringar som gäller myndigheternas uppgifter och arbetspliktsregistret till följd av överföringen av ansvaret för att ordna arbetskraftsservice.

Ändringar som gäller lönesubvention

(2) Enligt propositionen ändras lagen om ordnande av arbetskraftsservice så att lönesubvention kan beviljas en kommun eller samkommun endast för anställning av personer med funktionshinder eller långtidsarbetslösa som fyllt 60 år. Efter ändringen kan kommuner eller samkommuner inte längre beviljas lönesubvention för att förbättra arbetstagares yrkeskompetens. Helsingfors stad kan emellertid beviljas lönesubvention för förbättring av yrkeskompetensen till den del personen sysselsätts i sådana uppgifter som välfärdsområdena ansvarar för på annat håll i Finland.

(3) Syftet med bestämmelserna om lönesubventionerat arbete är att uppfylla det allmännas skyldighet enligt 18 § 2 mom. i grundlagen att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete (GrUU 8/2024 rd, stycke 8, GrUU 68/2022 rd, stycke 2). Bestämmelsen i grundlagen tar inte ställning till det urval av metoder som används för att främja sysselsättningen. Enligt vedertagen tolkning har man betonat behovet av ett omfattande samarbete mellan alla statsmaktens organ samt det allmännas samarbete med näringslivet. Främjandet av sysselsättningen innebär enligt motiveringen till bestämmelsen att det allmänna ska försöka hindra att det uppstår grupper som är permanent arbetslösa (se RP 309/1993 rd, s. 72).

(4) De föreslagna ändringarna minskar användningsområdet för lönesubvention för kommunernas och samkommunernas del. Lönesubvention till kommuner och samkommuner är dock endast en stödform genom vilken det allmänna fullgör sin skyldighet att främja sysselsättningen. Lagstiftaren har tämligen omfattande prövningsrätt vid valet av de medel genom vilka lagstiftaren strävar efter att fullgöra sin skyldighet att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen. Dessutom minskas regleringens konsekvenser av att kommuner och samkommuner fortfarande kan beviljas lönesubvention för anställning av personer med funktionshinder och personer som fyllt 60 år. Bestämmelserna är inte problematiska med avseende på 18 § 2 mom. i grundlagen.

(5) Enligt propositionen särbehandlas personer över 60 år och personer med funktionshinder på grund av skada eller sjukdom när det gäller att få lönesubvention. Enligt propositionen (s. 47) baserar sig särbehandlingen på att syftet med den lönesubvention som beviljas dessa grupper avviker från syftet med annan lönesubvention och på att grupperna i fråga allmänt sett är i en svagare ställning på arbetsmarknaden än andra. Det finns godtagbara grunder för den föreslagna särbehandlingen med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och skillnaderna blir inte

Utlåtande GrUU 55/2024 rd

oskäligen heller med beaktande av den föreslagna regleringens begränsade tillämpningsområde (se också GrUU 68/2022 rd). Regleringen är inte problematisk med avseende på jämlikhetsprincipen enligt 6 § 1 mom. eller diskrimineringsförbudet enligt 6 § 2 mom. i grundlagen.

(6) Från och med ingången av 2025 är beviljande av lönesubvention en lagstadgad uppgift för de Arbetskraftsmyndigheter som bildas av kommunerna. Kommunerna får statsandelar för ordnande av kommunal basservice för detta ändamål. Beviljandet av lönesubvention är frivilligt för Arbetskraftsmyndigheterna. Den föreslagna ändringen i möjligheten att bevilja lönesubvention till en kommun eller samkommun beaktas enligt propositionsmotiven (s. 49) som en minskning av statsandelarna för basservice till den del som det bedöms att den lönesubvention som omfattas av ändringen skulle användas årligen om lagen inte ändrades. Även med beaktande av de motiveringar som beskrivs i propositionen är regleringen inte problematisk med tanke på finansieringsprincipen i 121 § i grundlagen (se också GrUU 90/2022 rd, stycke 11 och de utlåtanden som nämns där).

Beredskapslagen

(7) Beredskapslagen har stiftats som en undantagslag, det vill säga i grundlagsordning, med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 6/2022 rd, GrUU 20/2022 rd). Beredskapslagen är till sin konstitutionella natur ett avgränsat undantag från grundlagen enligt 73 § i grundlagen, det vill säga en så kallad undantagslag.

(8) En undantagslag kan ändras i vanlig lagstiftningsordning, om inte ändringen utvidgar det ursprungliga undantaget. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis kan också från helhetens synpunkt oväsentliga tillägg och ändringar, vilka i och för sig innebär smärre utvidgning av ett grundlagsundantag, genomföras i vanlig lagstiftningsordning, under förutsättning att karaktären av det ursprungliga som ett undantag från grundlagen genomförda helhetsarrangemanget inte därigenom undergår någon förändring (RP 1/1998 rd, s. 125, se t.ex. GrUU 8/2006 rd, s. 4–5).

(9) I propositionen föreslås ändringar som gäller behöriga myndigheter i 91 § samt i 14 kap. i beredskapslagen och ändringar som gäller bestämmelserna om arbetspliktsregistret. Ändringarna utvidgar inte de undantag från grundlagen som gjorts i beredskapslagen och de kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(10) Det föreslås att beredskapslagens bestämmelser om arbetsförmedlingstvång (91 §) och givande av arbetsförordnande (97 §) kompletteras så att det i lagen separat föreskrivs om den behöriga myndigheten i landskapet Åland. Enligt förslaget ska närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter, som är en riksmyndighet, svara för arbetsförmedlingstvånget och ge arbetsförordnanden i landskapet Åland.

(11) Riket har enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen ska således också tillämpas på Åland (GrUU 6/2009 rd, s. 14, GrUB 1/2021 rd, stycke 18). Behörighetsfördelningen mellan landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna i förvaltningsärenden (förvaltningsbehörigheten) motsvarar enligt självstyrelselagen fördelningen av lagstiftningsbehörigheten, med de undantag och tillägg som räknas upp i 23 och 30 §.

Utlåtande GrUU 55/2024 rd

(12) Arbets- och näringsministeriet har i samband med beredningen av den nu aktuella propositionen bett Ålandsdelegationen om ett utlåtande. Enligt Ålandsdelegationens utlåtande ska den föreslagna bestämmelsen om arbetsförmedlingstvång, i den utformning den har i utkastet till regeringsproposition, till sitt tillämpningsområde och till sitt syfte anses som i självstyrelselagen avsedd beredskap inför undantagsförhållanden och inte som normal arbetsförmedling. Bestämmelsen hör således till rikets behörighet. Delegationen fäster dessutom i sitt utlåtande uppmärksamhet vid att riket inte har behörighet att föreskriva om skyldigheter för landskapsregeringen, myndigheter som lyder under landskapsregeringen eller tjänstemän på Åland.

(13) Grundlagsutskottet anser att det finns skäl att utöver bestämmelserna om arbetsförmedlingstvång också bedöma bestämmelserna om arbetsförordnande på samma sätt som Ålandsdelegationen har gjort i sitt utlåtande. Bestämmelserna i 91 och 97 § i beredskapslagen om den behöriga myndigheten i landskapet Åland påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

(14) Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan tillämpningen av beredskapslagen på Åland dock vara förenad med praktiska problem. Utskottet har också tidigare i samband med beredskapslagstiftningen fäst uppmärksamhet vid konsekvenserna i landskapet Åland av den lagstiftningsbehörighet och fördelning av förvaltningsbehörigheten som grundar sig på självstyrelselagen (GrUU 6/2009 rd, s. 14/I, GrUU 29/2022 rd, stycke 47). Närings-, trafik- och miljöcentralernas utvecklings- och förvaltningscenter, som nu föreslås vara behörig myndighet, har under normala förhållanden inte förvaltningsbehörighet i landskapet Åland. Landskapets behörighet omfattar de uppgifter som utvecklings- och förvaltningscentret sköter under normala förhållanden. Tillämpningen av beredskapslagen på Åland innebär således att de befogenheter som föreskrivs i beredskapslagen i landskapet utövas av sådana riksmyndigheter som normalt inte sköter uppgifter på Åland.

(15) Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör arbetslivs- och jämställdhetsutskottet försäkra sig om att det som nu föreslås fastställas i beredskapslagen faktiskt också kan tillämpas på tillbörligt sätt i landskapet Åland. Vid tillämpningen ska det också beaktas att landskapet Åland är enspråkigt svenskspråkigt.

(16) Grundlagsutskottet har med beaktande av Ålands särställning ansett det viktigt att det utöver hur uppgifterna vid beredskapen inför undantagsförhållanden ska ordnas också avgörs genom en överenskommelseförordning hur de förvaltningsuppgifter som beror på att beredskapslagen tillämpas ska ordnas i landskapet Åland (GrUU 6/2009 rd, s. 14/I, se också GrUB 1/2021 rd, stycke 21, GrUU 29/2022 rd, stycke 47). Grundlagsutskottet framhåller fortsatt vikten av detta.

(17) Grundlagsutskottet har också mer allmänt noterat att beredskapslagen delvis innehåller bestämmelser om till exempel avvikelser från sådan rikslagstiftning som inte tillämpas i landskapet Åland och om befogenheter för myndigheter som inte är verksamma i landskapet Åland. Utskottet ser det som nödvändigt att lagstiftningen till dessa delar kompletteras och förtydligas i kommande lagstiftningsreformer (GrUU 29/2022 rd, stycke 48). Utskottet hänvisar till denna del både till den pågående totalreformen av beredskapslagstiftningen och till revideringen av självstyrelselagen för Åland.

Utlåtande GrUU 55/2024 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 26.11.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.