Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (RP 87/2020 rd)

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (RP 87/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (RP 87/2020 rd) (RP 114/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Meri Pensamo, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Santtu Sundvall, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Eeva Vartio, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- juris doktor, universitetslektor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

I den ursprungliga proposition föreslår regeringen en lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen. Enligt förslaget överförs vissa av de statliga arbets- och näringsbyrå-

ernas uppgifter i fråga om vissa kundgrupper som närmare anges i lagen och som delvis är svårsysselsatta till kommunerna för den tid försöket pågår.

I den kompletterande propositionen kompletteras den ursprungliga propositionen så att sex nya försöksområden fogas till lagen och en eller flera kommuner fogas till de fyra försöksområden som fastställdes i den ursprungliga propositionen. Dessutom preciseras bestämmelserna.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2021. Beträffande de nya försöksområdena avses lagen dock träda i kraft den 1 mars 2021.

I motiveringen till lagstiftningsordningen i den ursprungliga propositionen bedöms lagförslaget framför allt med avseende på jämlikhet, språkliga rättigheter och skydd för personuppgifter. Den kompletterande propositionen innehåller inget avsnitt med motivering till lagstiftningsordningen.

Lagförslaget kan enligt motiveringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Försökslagstiftning

I propositionerna föreslås det en lag om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen. Enligt förslaget överförs vissa av de statliga arbets- och näringsbyråernas uppgifter beträffande vissa kundgrupper som närmare anges i lagen och som delvis är svårsysselsatta till kommunerna för den tid försöket pågår.

Grundlagsutskottet brukar bedöma försökslagstiftning med avseende på grundlagens 6 § om likabehandling och förbud mot diskriminering. Utskottet 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 44/2017 rd, s. 2, GrUU 24/2017 rd, s. 2 och GrUU 20/2012 rd, s. 2). Utskottet har då understrukit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning följer av jämlikhetsprincipen när reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas och att ett försök åtminstone inom vissa gränser kan vara en godtagbar grund för att i regionalt hänseende pruta på formell jämlikhet (GrUU 44/2017 rd, s. 4—5, GrUU 24/2017 rd, s. 23 och GrUU 42/2010 rd, s. 5). Utskottet har också kopplat ihop frågan om godtagbar grund för ett försök med att försöket uttryckligen ska ge uppgifter och erfarenheter om konsekvenserna av vissa planerade reformer (GrUU 44/2017 rd, s. 3, GrUU 24/2017 rd, s. 3 och GrUU 51/2016 rd, s.3). En allmän förutsättning för ett försök bör enligt utskottet dessutom vara att resultaten utreds och utvärderas på behörigt sätt (GrUU 65/2018 rd, s. 33—34, GrUU 24/2017 rd, s. 3 och GrUU 70/2002 rd, s. 3).

Syftet med det föreslagna försöket är att få information om hur verkningsfullheten och kundnöjdheten inom sysselsättningstjänsterna har utvecklats för kundgruppen. I sista hand är målen med försöket att höja sysselsättningen, att främja sysselsättningen, särskilt för personer med svag ställning på arbetsmarknaden, och att dämpa de totala kostnaderna av arbetslösheten för de offentliga finanserna. Avsikten är att utnyttja informationen från försöket för att utveckla den offentliga ar-

betskrafts- och företagsservicen. Det kan således påvisas godtagbara mål för försöket som anknyter till 18 § i grundlagen.

I försökslagen föreslås inga ändringar i de lagstadgade sysselsättningstjänsterna för enskilda kunder eller i kundens rätt att få sysselsättningstjänster. Enligt grundlagsutskottet gäller försöket inte heller någon särbehandling som gradmässigt är osedvanligt djupgående, utan det utgör en typ av åtskillnad som utskottet godkänt också tidigare i anknytning till tillgodoseende av de rättigheter som tryggas i 18 § i grundlagen (GrUU 24/2017 rd, s. 3 och de utlåtanden som nämns där).

I propositionen redogörs det på behörigt sätt för att uppföljningen av hur målen för försöket uppnås och bedömningen av konsekvenserna efter försöket kommer att genomföras i form av ett forsknings- och utredningsprojekt inom statsrådet. Grundlagsutskottet vill trots det peka på att försökets omfattning är problematisk med avseende på utredningen och utvärderingen av resultaten, eftersom det är svårt att finna kontrollgrupper. Det är en fråga som också nämns i den ursprungliga propositionen (s. 35).

I sina bedömningar av försökslagstiftning har utskottet understrukit att det vanligen ska föreskrivas genom lag om grundläggande fri- och rättigheter och konstaterat att det kravet också gäller jämlikhetsprincipen (se t.ex. GrUU 44/2017 rd, s. 5 och GrUU 20/2012 rd, s. 2). Det har varit nödvändigt att beakta kravet exempelvis när försöksområdet bestäms antingen genom att området anges direkt i lag eller genom att besluten om området knyts till tillräckligt exakta kriterier i lag (GrUU 44/2017 rd, s. 5, GrUU 58/2001 rd, s. 2—3 och GrUU 19/1997 rd, s. 2).

I 3 § i lagen måste det föreskrivs tillräckligt exakt om de kommuner som bildar försöksområden och i 4 § om arbetslösa arbetssökande, arbetssökande som är sysselsatta och arbetssökande i sysselsättningsfrämjande service som blir kunder i kommunen.

Grundlagsutskottet påpekar samtidigt att 5 § 3 mom. föreskriver att arbets- och näringsbyrån av grundad anledning kan låta bli att överföra en kund till en kommun inom ett försöksområde. En sådan grundad anledning kan vara att kunden är kortvarigt arbetslös, att tidpunkten för när arbetslösheten upphör är känd på förhand och att kunden under arbetslösheten i själva verket inte kommer att hinna få service förrän jobbsökningen upphör. Ett godtagbart kriterium är också att kunden vill utöva sina språkliga rättigheter.

Hänsyn till kundens språk som grundad anledning och det förfarande som beskrivs närmare i motiveringen (s. 86) är i sig ägnade att trygga de språkliga rättigheterna. Men med avseende på de språkliga rättigheter som tryggas i 17 § i grundlagen och med hänsyn till exaktheten i avgränsningen av dem som kan ingå i försöket är bestämmelserna i 5 § 3 mom. alltför vaga och mångtydiga. Det måste således anges betydligt mer exakt än i propositionen vilken betydelse kundens språk har för deltagande i försöket och vilka andra eventuella undantag från rätten att delta i försöket det finns.

Beredningen av propositionerna

Det framgår av den ursprungliga propositionen (s. 45) att utkastet inte sändes på remiss under beredningen. I stället kunde utkastet kommenteras på nätet via tjänsten Dinåsikt.fi. Det hade bland

annat kommunerna i försöksområdena och vissa ministerier underrättats om särskilt. Det ordnades inte heller något remissförfarande om den kompletterande propositionen.

Grundlagsutskottet har tidigare kommenterat fall där man med hänvisning till brådska har velat förkorta remisstiden eller rentav helt och hållet avstått från remissförfarandet vid lagförslag (GrUU 19/2016 rd, s. 3 och GrUB 3/2016 rd, s. 2). Följaktligen upprepar utskottet här att detta inte är lämpligt och inte heller hör hemma i god lagberedningssed.

Den kompletterande regeringspropositionen inkluderar fler kommuner i försöket. Den kompletterande propositionen motiveras bland annat med att den ursprungliga propositionen inte tillräckligt exakt föreskriver vem som ansvarar för de uppgifter som avses i lagen och att det i den ursprungliga propositionen saknades vissa bestämmelser som är relevanta för likabehandlingen av klienterna. Även om det med avseende på 71 § i grundlagen inte finns något att anmärka mot att en kompletterande proposition lämnas (se t.ex. GrUU 9/2020 rd, s. 23), fäster grundlagsutskottet allvarlig uppmärksamhet vid beredningen av den ursprungliga propositionen eftersom den innehåller materiella brister.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 17.9.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilkka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.