

Helsingfors/Mariehamn 15.6.2022

Nr 21/22

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
25.4.2022, nr 75, 77, 79
och 81/2022.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 25.4.2022 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om ändring av landskapslagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomstskydd för arbetslösa,
3. Landskapslag om ändring av landskapslagen om främjande av integration,
4. Landskapslag om ändring av 13 § landskapslagen om sysselsättningsfrämjande utbildning.

Ålandsdelegationen avger i det följande ett gemensamt utlåtande över ovan nämnda landskapslagar.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Genom landskapslagen görs ändringar i serviceprocessen för arbetssökande vid Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet. För att erhålla vissa arbetslöshetsförmåner blir de arbetssökande skyldiga att söka ett visst antal arbeten på det sätt som fastställs i landskapslagen. I landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomstskydd för arbetslösa görs ändringar förorsakade av ändringar i rikslagstiftningen. I de övriga landskapslagarna görs främst ändringar föranledda av landskapslagen. Ändringarna motsvarar till största delen de ändringar som gjorts i rikslagstiftningen (RP 167/2021 rd, FFS 1379/2021), vilka trädde i kraft 2.5.2022.

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagarna gäller landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, landskapets tjänstemän, kommunernas förvaltning, socialvård, undervisning och läroavtal samt främjande av sysselsättningen på vilka områden lagstiftningsbehörigheten jämlikt 18 § 1, 2, 4, 13, 14 och 23 punkterna i självstyrelselagen för Åland tillkommer landskapet. Till rättsområdena undervisning och främjande av sysselsättningen hör enligt motiven till självstyrelselagen även lagstiftningen om yrkesvägledning och arbetsförmedling. Landskapslagarna gäller även näringsverksamhet, på vilket område behörigheten jämlikt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen med vissa undantag tillkommer landskapet.

Lagstiftningsbehörigheten gällande arbetsrätt samt arbetsavtal tillkommer med vissa undantag riket jämlikt 27 § 21 punkten samt 29 § 1 mom. 6 punkten i självstyrelselagen. Föreliggande landskapslag berör inte direkt dessa rättsområden. Lagstiftningsbehörigheten gällande försäkringsavtal och socialförsäkring har i självstyrelselagens 27 § 11 punkt och 29 § 1 mom. 3 punkt hänförs till riket.

Av ovan beskriven behörighetsfördelning följer att bestämmelser om inkomstrelaterad dagpenning utgör riksbehörighet medan arbetslöshetsdagpenning och arbetsmarknadsstöd utgör landskapsbehörighet.

Landskapslagen innehåller bestämmelser som berör de i 2 kap. i grundlagen reglerade grundläggande fri- och rättigheterna, på vilket område lagstiftningsbehörigheten enligt 27 § 1 och 2 punkterna i självstyrelselagen tillkommer riket. Enligt grundlagens 18 § 1 mom. har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften. Enligt 18 § 2 mom. ska det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Bestämmelser om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning ska utfärdas genom lag. De föreslagna ändringarna i serviceprocessen ska stöda arbetssökandens sysselsättning och därigenom att målen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen uppnås. Bestämmelserna kan därför anses ha ett godtagbart syfte med avseende på grundlagen. Grundlagens 19 § 2 mom. förutsätter att var och en genom lag ska garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av försörjare. Lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa är avsedd att reglera de sociala trygghetsförmåner som anknyter till 19 § 2 mom. i grundlagen.

I landskapslagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet föreskrivs om skyldigheten för en arbetslös arbetssökande att aktivt söka arbete eller utbildning samt ställs andra krav på aktivitet hos arbetslösa ar-

betssökande. Skyldigheten att söka arbete ska skrivas in i sysselsättningsplanen. Det är under vissa förutsättningar förpliktande för den arbetssökande att söka arbete för fortsatt rätt till arbetslöshetsförmåner. Om den arbetssökande underlåter att söka möjliga jobb eller ta del av servicen på det sätt som förutsätts, får han eller hon en påminnelse om förutsättningarna för att få sysselsättningsförmån. Längden på perioderna utan ersättning graderas och ändras så att de blir mer skäliga.

Med anledning av ovanstående konstaterar Ålandsdelegationen att grundlagsutskottet i sin praxis ansett att grundlagens 19 § 2 mom. i och för sig inte hindrar att det införs villkor för att få en förmån som tryggar den grundläggande försörjningen, förutsatt att villkoren uppfyller de allmänna kraven vid inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Det har även varit möjligt att villkora förmånerna med krav på motprestation från stödtagaren. Att som sanktion från-känna en stödtagare rätten till en förmån måste dock i sak stå i motiverad proportion till vilka sysselsättningsfrämjande åtgärder som stått till buds och vilka omständigheter som kan läggas den arbetslösa till last. I grundlagsutskottets praxis har villkoren för att få stöd som tryggar grundläggande försörjning vid arbetslöshet exempelvis kunnat kopplas till om personen själv aktivt vidtagit åtgärder som i sista hand har medverkat till att han eller hon kunnat behålla sin arbetsförmåga och få arbete. Utskottet har ansett det godtagbart att en arbetslös arbetssökande förpliktas medverka till åtgärder som bidrar till att behålla hans eller hennes arbetsförmåga och främja hans eller hennes sysselsättning. Vidare har utskottet godtagit att en förmån kopplas till en skyldighet att vara med och lägga upp en aktivitetsplan och att delta i den arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte som anges i planen. Dessutom har utskottet ansett det tillåtet att rätten till arbetsmarknadsstöd för personer utan yrkesutbildning kopplas till deltagande i arbetskraftspolitiska åtgärder. Utskottet har å andra sidan inte ansett det vara problemfritt med en modell, där arbetslösa trots försök inte nödvändigtvis kan uppfylla det krav på aktivitet som är kopplat till förmånsbeloppen (GrUU 44/2021 rd).

I regeringens proposition till rikslagstiftningen (RP 167/2021 rd s.99) konstateras beträffande utkomstskyddet för arbetslösa att grundlagsutskottet i utlåtande GrUU 2/2012 rd nämnt att det kan vara fråga om villkor som avser att underlätta möjligheterna för en arbetslös att få jobb och som därmed är förenliga med grundlagens 18 § om rätt till arbete. För att en stödtagare ska få utkomstskydd kan det förutsättas motprestationer av honom eller henne. Utskottet har också godkänt de perioder utan ersättning som används som sanktioner. Att som påföljd från-känna en stödtagare rätten till en förmån bör i sak stå i motiverad proportion till hurdana sysselsättningsfrämjande åtgärder som stått till buds och vilka omständigheter som kan läggas den arbetslösa till last. Avbrotten i ersättningen kan inte heller göras så långa att den grundlagsfästa skyldigheten kringgås (GrUU 43/2001 rd s. 2-3 och GrUU 46/2002 rd s. 2).

Ålandsdelegationen konstaterar att villkoren i landskapslagen för erhållande av arbetslöshetsförmånerna i sak motsvarar villkoren i den ändrade rikslagstiftningen, som antogs i vanlig lagstiftningsordning efter att de anmärkningar som grundlagsutskottet anfört beaktats. Landskapslagstiftningen föranleder därför inte några anmärkningar i grundlagsavseende.

Förordningsfullmakter har intagits i landskapslagens 17 § 3 mom., 21 § 2 mom., 27 § 3 mom. och 30a § 3 mom. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen och självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § 1 mom. i grundlagen. Detta innebär att det tydligt ska framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. Om delegeringen av normgivningsmakten inte uppfyller de krav som grundlagen uppställer, står den i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen som hänför stiftande av grundlag och avvikelser från grundlag till rikets behörighet. I så fall utgör ett delegeringsstadgande en behörighetsöverskridning. Med beaktande av den reglering som finns i landskapslagen kan delegeringsstadgandena inte anses beröra grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Nämnda förordningsfullmakter uppfyller därigenom de förutsättningar för delegeringar som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom. Ålandsdelegationen noterar i sammanhanget att delegeringsstadgandet i 17 § 3 mom. redan återfinns i paragrafen i dess gällande lydelse vilken har tillkommit efter den nu gällande grundlagen. De övriga förordningsfullmakterna motsvarar i sak de delegeringsstadganden som finns i rikets lag om ändring av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (FFS 1379/2021, nedan rikslagen).

Bestämmelsen i landskapslagens 77 § om besvär kompletteras med en bestämmelse om att besvär inte får anföras över arbetsmarknads- och studieservicemyndighetens avgörande om att påminna den arbetssökande om hans eller hennes skyldigheter på det sätt som avses i 30b §, eller att ålägga den arbetssökande skyldighet att söka arbete som avses i 5 kap. Enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt utgör rättskipning riksbehörighet med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §. Bestämmelsen om att besvär inte kan anföras över beslutet att ålägga den arbetssökande skyldighet att söka arbete motsvarar bestämmelsen i rikslagens 14 kap. 1 § och kan intas i landskapslagen med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen. Beträffande bestämmelserna om påminnelse i rikslagen konstateras i RP 167/2021 rd s. 99 bl.a. följande:

”Eftersom en påminnelse inte inverkar på den arbetssökandes rättigheter eller skyldigheter och det inte fattas något beslut i saken, föreskrivs det inte i lagen om offentlig arbeidskrafts- och företagservice om sökande av ändring som gäller påminnelser. Detta kan inte anses stå i strid med bestämmelsen om rätten att söka ändring som ingår i 21 § i grundlagen”.

Med anledning av ovanstående föranleder besvärshandläggarna inte några anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Ikraftträdelsebestämmelserna i landskapslagarna bemyndigar landskapsregeringen att med stöd av 20 § 3 mom. i självstyrelselagen bestämma när landskapslagarna helt eller delvis ska träda i kraft. Enligt nämnda lagrum kan lagtinget bemyndiga landskapsregeringen att bestämma att en landskapslag helt eller delvis ska träda i kraft redan innan republikens president har fattat beslut om utövande av sin vetorätt om ett anslag i landskapets budget förutsätter att en landskapslag stiftas och det finns särskilda skäl för att landskapslagen ska träda i kraft snabbt. Det är således fråga om ett undantagsförfarande som förutsätter särskilda skäl. I landskapslagens förarbeten anges att landskapsregeringen anser det viktigt att de förändringar som föreslås kan träda i kraft den 2 maj 2022, d.v.s. samtidigt med rikslagstiftningen, eftersom behörigheten gällande utkomstskyddet för arbetslösa är delad. Om landskapslagstiftningen inte anpassas fr.o.m. den 2 maj 2022 enligt lagförslaget kommer de ändringar som gjorts i rikslagen om utkomstskydd för arbetslösa ändå att träda i kraft från detta datum också inom landskapets behörighet med stöd av gällande blankettlag. Detta skulle medföra att samspelet mellan blankettlagen och landskapslagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet inte längre fungerar. Även samspelet mellan landskaps- och rikslagstiftningen går förlorad. Därtill medför ändringarna i rikslagstiftningen om utkomstskydd ökade kostnader på Åland. Den huvudsakliga orsaken till de ökade kostnaderna är att karenstiderna för dem som lämnar sitt arbete eller vägrar att ta emot ett säkert jobb förkortas från nuvarande 90 eller 60 dagar till 45 dagar. De offentliga utgifterna ökar i förhållande till dessa personer eftersom deras tid utan ersättning förkortas. Det går inte att på basis av prognoserna i riket exakt förutsäga vilket det ekonomiska utfallet blir på Åland. Detta är i praktiken beroende av hur många personer som i framtiden kommer att ingå i den grupp som får kortare karenstid. I den första tilläggsbudgeten för 2022 har landskapsregeringen föreslagit ett tillägg om 10 000 euro i anslutning till moment 86050. Därmed anser landskapsregeringen att ett anslag i landskapets budget förutsätter att de föreslagna landskapslagarna stiftas samtidigt som det finns ett särskilt skäl för att landskapslagarna ska träda i kraft snabbt i enlighet med 20 § 3 mom. i självstyrelselagen.

Ålandsdelegationen konstaterar att i landskapsregeringens budgetförslag för 2022 har under moment 860 antecknats avsikten att före-

slå ändringar i landskapslagstiftningen som innebär en ny serviceprocess för arbetssökande. I landskapsregeringens förslag till första tilläggsbudget för 2022 anförs under moment 860 följande:

”I syfte att påskynda sysselsättningen av arbetssökande och hänvisa dem till ändamålsenliga tjänster som stöder sökandet av arbete kommer landskapsregeringen att föreslå ändringar i ett kommande lagförslag om ny serviceprocess för arbetssökande. Ändringarna gäller också på vilka grunder arbetslöshetsförmåner ska erhållas. I lagförslaget ingår ändringar i fyra landskapslagar och ändringarna motsvarar till största delen de ändringar i rikslagstiftningen som nyligen har godkänts av riksdagen och som träder i kraft i riket den 2 maj 2022. En bidragande orsak till att landskapsregeringen föreslår att de åländska lagstiftningslösningarna huvudsakligen ska följa de i riket är att landskapets behörighet och landskapslagstiftningen på området är inbäddad i och beroende av rikets lagstiftningslösningar. Förslagets inverkan på landskapets kostnader för utkomstskyddet för arbetslösa under år 2022 är svåra att bedöma men har kalkylerats uppgå till 10.000 euro.

Landskapsregeringen anser det viktigt att de förändringar som föreslås kan träda i kraft den 2 maj 2022, samtidigt med rikslagstiftningen, eftersom behörigheten gällande utkomstskyddet för arbetslösa är delad behörighet. Eftersom de föreslagna landskapslagarna ska träda i kraft snabbt bör de behandlas som så kallade budgetlagar så att de kan sättas i kraft före lagstiftningskontrollen har slutförts. Behovet av behandling som budgetlagar bör utvärderas på nytt om lagförslaget kunde behandlas slutligt av lagtinget redan inom februari månad.”

Med beaktande av det som anförs ovan anser Ålandsdelegationen att förutsättningarna i självstyrelselagens 20 § 3 mom. formellt uppfylls, varför ikraftträdelsebestämmelserna inte föranleder anmärkningar från delegationens sida.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner att landskapslagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Tillämpningen av landskapslagen om främjande av integration förutsätter att även landskapslagen träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Dahlén, Lampi, Siitari och Suviranta.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare