

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 47/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om offentlig arbetskraftsservice och till vissa lagar som har samband med den

Till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 oktober 2002 en proposition med förslag till lag om offentlig arbetskraftsservice och till vissa lagar som har samband med den (RP 225/2002 rd) till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Pasi Järvinen, arbetsministeriet
- professor Raija Huhtanen
- juris licentiat, assistent Paula Ilveskivi
- professor Matti Mikkola
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om offentlig arbetskraftsservice. Lagen reviderar lagstiftningen om service som arbetskraftsmyndigheterna ordnar eller upphandlar och lagstiftningen om stöd, understöd och förmåner i anknytning till servicen. Den nya lagen är en sammanställning av bestämmelserna i lagen om arbetskraftsservice, sysselsättningslagen och lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning. Dessutom flyttas vissa bestämmelser i lagen om utkomstskydd vid arbetslöshet och lagen om arbetsmarknadsstöd över till den nya lagen. De gäller bl.a. arbetskraftspolitis-

ka åtgärder, arbetsmarknadskommissionen och sammansatt stöd till arbetsgivaren.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2003.

I motiveringen till lagstiftningsordningen sägs att den föreslagna lagen tillgodoser kraven i grundlagen och inte innehåller några sådana begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som hindrar att förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen rekommenderar dock att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

18 § 2 mom. grundlagen

Sysselsättningsfrämjande utbildning. I 18 § 2 mom. i grundlagen ingår en förpliktelse för det allmänna att främja en grundläggande rättighet (GrUB 25/1994 rd, s. 6. andra spalten). Det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Enligt samma moment i grundlagen utfärdas bestämmelser om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning genom lag.

Den viktigaste lagen som i nuläget reglerar den sysselsättningsfrämjande utbildningen är lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning från 1990. Lagen stiftades före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och garanterar ingen s.k. subjektiv rätt till sysselsättningsfrämjande utbildning. Förarbetena till reformen tyder inte på att lagstiftaren har någon skyldighet att säkerställa en subjektiv rätt till sysselsättningsfrämjande utbildning. På samma sätt skall utskottets synpunkt på överklagandeförbudet i lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning ses. Utskottet har ansett att detta inte är något problem med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen, där det föreskrivs att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan (GrUU 12/1997 rd, s. 2).

Regleringsförbehållet "bestämmelser om rätten ... utfärdas genom lag" i 18 § 2 mom. i grundlagen kräver enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att lagstiftaren inför bestämmelser om rättigheten, men får bestämma om detaljerna i regleringen. I sådana fall är lagstiftaren mindre bunden av grundlagen än när själva huvudregeln kan utläsas ur bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 6, andra spalten).

Enligt 6 kap. 1 § i lagförslaget är möjligheter- na att tillhandahålla arbetskraftspolitisk vuxen- utbildning beroende av anslag i statsbudgeten

precis som nu. Grundlagen ställer inga hinder för detta. Utskottet påpekar dock att grundlagen ålägger lagstiftaren en allmän skyldighet att se till att det lagstadgade utbildningssystemet ger arbetsförmögna och arbetsvilliga personer som på grund av bristande utbildning varit arbetslösa under en längre tid en faktisk möjlighet att få sysselsättningsfrämjande utbildning. Riksdagen kan inte åsidosätta denna skyldighet för det allmänna när den fattar beslut om statsbudgeten. Samma skyldighet blir en grundlagsinriktad princip för lagtolkning när bestämmelserna tillämpas.

Plan för arbetssökande (jobbsökarplan). Enligt 4 kap. 4 § begränsas rätten till en plan för arbetssökande till arbetslösa arbetssökande. En mer utvidgad personkrets för de s.k. jobbsökarplanerna skulle harmoniera bättre med det allmännas skyldighet att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Särskilt viktigt är det att utsträcka rätten åtminstone till personer som hotas av arbetslöshet.

Andra aspekter på de grundläggande fri- och rättigheterna

Principer inom offentlig arbetskraftsservice. I 2 kap. finns bestämmelser om principerna inom offentlig arbetskraftsservice. I 4 § finns bestämmelser om befrämjande av jämställdheten mellan könen och i 6 § om språkliga rättigheter. Bestämmelserna har samband med 6 § 4 mom. och 17 § i grundlagen. De är i mycket liten grad vägledande och informativa, men måste trots detta anses vara nödvändiga.

Arbetskraftsmyndighetens rätt att få information. Bestämmelserna om rätt att få information i 11 kap. 6 § är mycket allmänt formulerade, särskilt när det gäller rätten att få uppgifter om enskilda. Frågan är av betydelse med avseende på skyddet för privatlivet i 10 § 1 mom. grundlagen.

I förslaget gäller 1 mom. 2 punkten uppgifter som inte är närmare specificerade. Punkten bör ändras och gälla bara uppgifter som är nödvändi-

ga för en övervakning och utveckling av förmåner som avses i momentet (GrUU 14/2002 rd, s. 2—4). Detta är ett villkor för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Detsamma gäller 1 punkten om den kan avse uppgifter om enskilda. — Utskottet påpekar att rätten att få information enligt formuleringen i förslaget inte gäller uppgifter som skall hemlighållas.

Skydd för grundläggande försörjning. Arbetslöshetsförmånerna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (RP 115/2002 rd, första lagförslaget) är konstitutionellt viktiga med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen. I 3 kap. 6 § i lagförslaget är giltighetstiden för en arbetsansökan kopplad till att en arbetslös måste söka arbete. Detta är ett villkor för att få utkomstskydd vid arbetslöshet. Med arbets sökande avser lagen om utkomstskydd för arbetslösa en person som är registrerad som arbets sökande och som har en giltig arbetsansökan.

Enligt 3 kap. 6 § 2 mom. skall den arbets sökande hålla arbetsansökan i kraft på det sätt som arbetskraftsbyrån bestämmer. Ansökan upphör att gälla bland annat (2 punkten) om den arbets sökande försummar att vidta de åtgärder för att hålla ansökan i kraft som arbetskraftsbyrån har bestämt. När en ansökan upphör att gälla uppfyller den arbets sökande inte längre villkoren för att få arbetslöshetsförmåner enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Varken bestämmelsen eller motiveringen till den säger ut vilka åtgärder från arbetskraftsbyråns sida som kan komma i fråga. På grund av kopplingen till de grundläggande fri- och rättigheterna måste förslaget kompletteras med en närmare beskrivning. Dessutom vore det lämpligt om proportionalitetsprincipen inom förvaltningen lyftes fram genom att paragrafen föreskriver att en ansökan upphör att gälla bara vid allvarliga försummelser.

I 2 mom. är det helt öppet hur snabbt en ansökan kan bli giltig på nytt. I motiveringen till 2 kap. 8 § i förslaget till lag om utkomstskydd för arbetslösa (RP 115/2002 rd, första lagförslaget)

går regeringen in på situationer där människor i egenskap av arbets sökande ställer villkor eller begränsningar som förhindrar eller försvårar för myndigheterna eller arbetsmarknaden att tillhandahålla arbete eller arbetskraftsservice. Regleringen gäller dock de arbetskraftspolitiska villkoren för en persons rätt att få arbetslöshetsförmåner. Bestämmelserna löser inte den fråga som är inbyggd i det gällande lagförslaget, alltså hur en arbetsansökan skall bli giltig på nytt när den har upphört att gälla enligt 3 kap. 6 §. Frågan måste regleras i detta sammanhang.

Liknande problem ingår i 5 kap. 4 §, där 2 mom. gäller kompletterande uppgifter som arbetskraftsbyrån behöver för att lägga upp en jobsökarplan. Försummelsen har nämligen enligt hänvisningen i 3 mom. samband med att arbetsansökan inte längre gäller. Dessutom föreskriver momentet att i fråga om försummelse tillämpas vad som bestäms i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Detta innebär sannolikt en period på 60 dagar utan ersättning (RP 115/2002 rd, 2 kap. 18 och 20 § i det första lagförslaget). Det är oklart om båda sanktionerna sätts in samtidigt. Det vore uppenbart tvivelaktigt med avseende på proportionalitetsprincipen, som är en begränsande faktor för de grundläggande fri- och rättigheterna. De inexakta bestämmelserna är ett konstitutionellt problem med avseende på 19 § 2 mom. och 80 § i grundlagen. Lagrummet bör preciseras.

Skyddet för försörjningen under den tid som den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen pågår är av betydelse med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen. Vid utbildning under arbetslöshet måste en studerande få sin försörjning tryggad på ett sätt som är acceptabelt i den mening som lagrummet avser. Enligt 9 kap. 1 § tryggas försörjningen för studerande som deltar i arbetskraftspolitisk vuxenutbildning genom utbildningsstöd i form av ett grundstöd eller förtjänststöd alternativt med hjälp av arbetsmarknadsstöd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. I 10 kap. ingår bestämmelser om ersättning för kostnader för uppehälle. Utskottet har ingenting att anmärka mot dessa förslag.

Besvärsförbud. I 13 kap. 4 § ingår bestämmelser om besvärsförbud. Beträffande punkterna 1, 2 och 4 förefaller förslaget att stämma överens med förslag som utskottet ansåg godtagbart 1997 (GrUU 12/1997 rd).

Enligt motiveringen gäller besvärsförbudet i 2 punkten också de begränsningar av arbetsgivarens tjänster som ingår i 3 kap. 10 § 2 mom. och 4 kap. 7 §. Utskottet menar att ett besvärsförbud vid denna typ av begränsningar av offentliga arbetsförmedlingstjänster inte stämmer överens med 21 § 2 mom. i grundlagen.

Enligt 3 punkten får beslut av Arbetskraftsbyrån som gäller beviljande av sysselsättningsstöd inte överklagas. Sysselsättningsstöd som ges ut till arbetsgivaren är beroende av anslag i statsbudgeten och en behovsprövad åtgärd. Därför är besvärsförbudet inget problem med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen. Besvärsrätten i 2 mom. i samma paragraf talar för att också dessa beslut bör omfattas av besvärsrätten. I grund och botten handlar det här till exempel om att besluten bör kunna överklagas för att det skall vara möjligt att övervaka om myndigheternas verksamhet är behörig och jämlik och för att säkerställa att tillämpningen är samordnad. Med hänvisning till grundlagen bör utskottet på allvar överväga att stryka besvärsförbudet, anser grundlagsutskottet.

Besvärsförbudet i 5 punkten gäller beslut om att avbryta utbildningen på det sätt som föreskrivs i 6 kap. 9 §. Beslutet fattas av utbildningsproducenten alternativt av Arbetskraftsmyndigheten, om utbildningen inte är undanställd offentlig tillsyn. När utbildningen avbryts upphör utbetalningen av utbildningsstöd och andra förmåner i enlighet med bestämmelserna i 12 kap. 3 §. Denna förlust av en förmån som tryggar den grundläggande försörjningen gäller den studerandes rättigheter och skyldigheter på det sätt som 21 § grundlagen avser. Därför måste besvärsförbudet strykas för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Dessutom måste den behöriga Arbetskraftsmyndigheten specificeras i 6 kap. 9 § med hänsyn till bestämmelserna i 1 kap. 6 §. — Vid den fortsat-

ta behandlingen av förslaget är det viktigt att samordna besvärmöjligheterna.

En av de stora svagheter med propositionen är att den å ena sidan eftersträvar att "besvärsrätten skall vara öppen för insyn", men att innebörden av bestämmelserna om överklagande och å andra sidan bara svårligen går att komma underfund med. Dessutom kommer en del svagheter i lagberedningen fram. I 4 § 4 punkten utsträcks besvärsförbudet till andra beslut än de beslut av Arbetskrafts- och näringscentraler och Arbetskraftsbyråer som avses i 2 § 1 mom. I hänvisningen nämns dock inte beslut av Arbetskrafts- och näringscentraler. I motiveringen sägs att besvärsförbudet i 4 § också gäller rättelseförfarandet enligt 1 §, men detta strider direkt mot lagtexten.

Behörighet att utfärda förordning

1 kap. 6 § 2 mom. Enligt den föreslagna formuleringen av bemyndigandet är det tillåtet att genom förordning av statsrådet utan begränsningar göra avsteg från grundprincipen i lagen, alltså att det är Arbetskraftsbyråerna och Arbetskrafts- och näringscentralerna som har hand om verkställighetsuppgifterna i fråga om den offentliga Arbetskraftsservicen. Enligt motiveringen kan också Folkpensionsanstalten och Arbetslöshetskassorna komma ifråga när det gäller verkställighetsuppgifter. Det är också de som står för att bevilja och betala ut de ekonomiska förmåner som avses i 9 och 10 kap.

Om man ser till definitionen av offentlig Arbetskraftsservice i 1 kap. 2 § står det utom allt tvivel att verkställighetsuppgifterna redan på grundval av de saker som nämns i 9 och 10 kap. också kan gälla behörighet att besluta om den enskildes rättigheter och skyldigheter men också om hans eller hennes förmåner. Bemyndigandet är följaktligen också av betydelse med avseende på 124 § i grundlagen. Även om lagrummet tillåter att offentliga förvaltningsuppgifter överförs på andra än myndigheter med stöd av lag, anser utskottet det uppenbart att grundlagen inte avser överföring av ett så här öppet och omfattande bemyndigande. Det föreslagna bemyndigandet stämmer inte heller överens med 21 § 1

mom. i grundlagen, där det sägs att var och en har rätt att få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag.

Med stöd av det ovan anförda anser grundlagsutskottet att det öppna bemyndigandet i 6 § 2 mom. strider mot grundlagen. För att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bemyndigandet strykas eller preciseras. Av preciseringen skall framgå att verkställighetsuppgifter genom förordning av statsrådet kan överföras på andra. Därvid måste dessa utomstående aktörer preciseras på ett eller annat sätt. Om bestämmelsen preciseras kan det vara till fördel att splittra upp bemyndigandebestämmelsen på de delar av lagen som gäller verkställighetsuppgifter som får överföras.

Dessutom vill utskottet lyfta fram ett annat krav som beror på grundlagen. När offentliga förvaltningsuppgifter förs över på aktörer utanför myndighetsapparaten måste rättssäkerheten och god förvaltningssed i den aktuella verksamheten säkerställas genom bestämmelser (GrUB 10/1998 rd, s. 33, andra spalten). Denna punkt kan vara av betydelse åtminstone med avseende på de som tillhandahåller arbetskraftspolitisk vuxenutbildning (6 kap. 1 § 2 mom.). I den fortsatta behandlingen av propositionen är det viktigt att lagförslaget också i detta hänseende stämmer överens med grundlagen.

3 kap. 2 §. I 3 mom. ingår en naturlig och modern bestämmelse om att kunderna oavsett arbetskraftsbyråns verksamhetsområde skall få service vid det verksamhetsställe där servicen tillhandahålls. Däremot är det svårt att förstå varför bestämmelsen i den andra delen av meningens finns med. Å ena sidan ingår där en rättsligt sett betydelselös laghänvisning och å andra sidan ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet föreskriva någonting annat om servi-

cen. I motiveringen till paragrafen nämns att vissa författningsbestämmelser föreskriver att en del ansökningar om stöd eller förmåner måste lämnas in till en bestämd arbetskraftsbyrå. Detta verkar inte vara väl motiverat. I sådana situationer är det i vilket fall som helst fråga om saker som ingår i sökandens rättigheter och skyldigheter. I dessa fall måste de grundläggande bestämmelserna ingå i lag och kan med hänvisning till 80 § i grundlagen inte införas genom författning.

Övriga synpunkter

Arbetskraftskommissionens sammansättning. Med stöd av 11 kap. 3 § skall både kvinnor och män ingå i arbetskraftskommissionen. Med avseende på jämställdheten mellan könen är förslaget inte lika ambitiöst som 4 § 2 mom. i jämställdhetslagen. Jämställdhetslagen föreskriver om kvoter. Huvudregeln är att det skall finnas minst 40 % män och kvinnor. Med beaktande av 6 § 4 mom. i grundlagen är det värt att notera att förslaget avviker från den allmänna lagen, men inte motiveras över huvud taget.

Tillämpning av statsunderstödslagen. Med avseende på motiveringen och 12 kap. 2 § måste 12 kap. 1 § om tillämpning av statsunderstödslagen kompletteras åtminstone med att statsunderstödslagen också tillämpas på återindrivning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 1 kap. 6 § 2 mom., 11 kap. 6 § 1 mom. och 13 kap. 4 § 2 och 5 punkten beaktas på behörigt sätt.

GrUU 47/2002 rd — RP 225/2002 rd

Helsingfors den 15 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Marjukka Karttunen /saml
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.