

## Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som gäller en omorganisering av den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen**

**Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som gäller en omorganisering av den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen (RP 207/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Jan Hjelt, arbets- och näringsministeriet
- äldre regeringssekreterare Kirsi Hyttinen, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Meri Pensamo, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd, enhetschef Minna-Marja Jokinen, finansministeriet
- finansexpert Unna Heimberg, finansministeriet
- specialsakkunnig Simo Mentula, finansministeriet
- professor Toomas Kotkas
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om ordnande av arbetskraftsservice och en lag om sektorsövergripande främjande av sysselsättningen. Enligt förslaget upphävs lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen. Dessutom föreslås ändringar i flera andra lagar.

Lagarna avses huvudsakligen träda i kraft den 1 januari 2025.

## Utlåtande GrUU 90/2022 rd

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget bland annat med avseende på grundlagens 10 § om skydd för privatlivet, 21 § om rättsskydd, 80 § om delegering av lagstiftningsbehörighet och 121 § om kommunal självstyrelse.

Regeringen anser att det i propositionen inte ingår något som skulle medföra att den inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att grundlagsutskottet lämnar ett utlåtande i ärendet.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

(1) I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en ny lag om ordnande av arbetskraftsservice. Enligt förslaget ska den nuvarande lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice upphävas. Reformen innebär i första hand att största delen av ansvaret för den arbetskraftsservice som tillhandahålls företag och andra arbetsgivare överförs till kommunerna. Ordandet av arbetskraftsservicen och övriga lagstadgade uppgifter i samband med den blir för kommunerna en ny statsandelsuppgift. Dessutom föreslås det att finansieringsansvaret för arbetslöshetsförmånerna ändras.

2) Syftet med den föreslagna regleringen är alltså att uppfylla det allmännas skyldighet enligt 18 § 2 mom. i grundlagen att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Regleringen är också av betydelse med avseende på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen.

3) I propositionen ingår ett omfattande avsnitt om förhållandet till grundlagen. Grundlagsutskottet kan i huvudsak instämma i de slutsatser som framförs där. Utskottet anser dock att särskild uppmärksamhet bör fästas vid den kommunala självstyrelsen, rätten att söka ändring och bemyndigandena att utfärda normer.

#### *Den kommunala självstyrelsen*

4) Bestämmelserna om överföring av arbetskraftsservicen till kommunerna, obligatoriskt samarbete mellan kommuner och finansieringsansvaret för arbetslöshetsförmånerna är av betydelse med tanke på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen.

5) Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas enligt grundlagens 121 § 2 mom. genom lag.

6) Kommuner vars arbetskraft uppgår till minst 20 000 personer kan enligt 12 § i lagförslag 1 själva ordna den arbetskraftsservice som enligt den lagen omfattas av kommunens organiseringsansvar. Om en kommuns arbetskraft är mindre än 20 000 personer ska kommunen i syfte att ordna servicen bilda ett samarbetsområde (sysselsättningsområde) tillsammans med en eller flera an-

## Utlåtande GrUU 90/2022 rd

dra kommuner så att arbetskraften i de kommuner som ingår i sysselsättningsområdet uppgår till minst 20 000 personer totalt. I lagen föreslås också bestämmelser om statsrådets befogenhet att ytterst besluta att ett sysselsättningsområde bildas eller att kommunen ska ingå i ett sysselsättningsområde.

7) Enligt grundlagsutskottets uppfattning strider det föreslagna lagstadgade samarbetet mellan kommunerna inte mot utskottets praxis i frågan (se t.ex. GrUU 67/2014 rd, s. 5/II och de utlåtanden som nämns där). Inte heller den föreslagna regleringen om att statsrådets beslutanderätt är förpliktande för kommunerna strider utifrån grundlagsutskottets praxis mot den i grundlagen tryggade kommunala självstyrelsen (se GrUU 21/2009 rd, s. 4, GrUU 32/2001 rd, s. 2—3).

8) Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid det som föreskrivs om villkoren för statsrådets beslutsfattande i 16 § 2 mom. 5 punkten i lagförslag 1. Enligt den punkten kan statsrådet besluta om samarbete enligt 1 mom. också i det fall att arbetskraftsmyndighetens kapacitet att ordna den service som avses i lagen avsevärt har försämrats på det sätt som avses i 24 § 3 mom. Utskottet anser att den föreslagna bestämmelsen är tämligen vag med tanke på kravet i 121 § i grundlagen att bestämmelser ska utfärdas genom lag. Bestämmelsen bör preciseras.

9) Det föreslås att bestämmelserna om ansvaret för finansieringen av arbetslöshetsförmåner (lagförslag 8) ändras så att kommunens finansieringsansvar utsträcks från arbetsmarknadsstödet till att omfatta även grunddagpenningens och den inkomstrelaterade dagpenningens grunddel. Dessutom ska finansieringsansvaret börja tidigare än det nuvarande ansvaret för finansieringen av arbetsmarknadsstödet och öka stegvis när arbetslösheten pågår länge. Kommunens finansieringsansvar avbryts inte heller som i dag för den tid som den arbetslösa deltar i sysselsättningsfrämjande service enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Regeringen bedömer (RP, s. 134) att när ansvaret för ordnandet av arbetskraftsservice övergår till kommunerna kan de bättre i nuläget påverka det finansieringsansvar som arbetslöshetsförmånerna medför genom att för de arbetslösa ordna tjänster som leder till sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden.

10) Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att när kommunerna åläggs uppgifter ska det i enlighet med finansieringsprincipen också ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (se t.ex. GrUU 34/2013 rd, s.2, GrUU 30/2013 rd, s. 5, och GrUU 12/2011 rd, s. 2). Utskottet har också ansett att finansieringsuppdrag för kommunerna, med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen, inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar deras 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). Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, där det sägs att de lokala myndigheternas ekonomiska resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (se t.ex. GrUU 16/2014 rd, s. 2).

11) Grundlagsutskottet har tidigare granskat kommunernas finansieringsansvar när det gäller främjande av sysselsättningen (GrUU 41/2014 rd, GrUU 50/2005 rd). Enligt utskottet har lagstiftaren 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 40/2014 rd, GrUU 16/2014 rd). Med beaktande av att regleringen anknyter till den skyldighet att främja sysselsättningen som föreskrivs i 18 § 2 mom. i grundlagen — och som ock-

## Utlåtande GrUU 90/2022 rd

så gäller kommunerna — har utskottet inte ansett att den tidigare regleringen är problematisk i konstitutionellt hänseende (GrUU 41/2014 rd, s. 3/II). Inte heller de nu föreslagna bestämmelserna är enligt utskottets uppfattning problematiska med avseende på 121 § i grundlagen.

12) Grundlagsutskottet noterar dock det som lyfts fram också i propositionsmotiven (s. 459), nämligen att överföringen av organiseringsansvaret och det ökande finansieringsansvaret för arbetslöshetsförmånerna samtidigt ökar den kommunala ekonomins konjunkturkänslighet och den osäkerhet som är förenad med kommunernas verksamhet. De allmänna eller regionala ekonomiska konjunkturväxlingarna bedöms i allt högre grad påverka kommunens ekonomi framöver, oberoende av kommunens egna åtgärder. Verkningarna kan vara betydande exempelvis om utgifterna för skötseln av sysselsättningen och kostnaderna för arbetslöshetsförmånerna ökar samtidigt som kommunens skatteinkomster minskar.

13) Grundlagsutskottet betonar vikten av att noggrant följa vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna har för det praktiska genomförandet av finansieringsprincipen och vidta behövliga åtgärder. Konsekvenserna ska bedömas också med avseende på situationen i enskilda kommuner (GrUU 69/2014 rd, s. 3, GrUU 40/2014 rd, s. 3, och GrUU 16/2014 rd, s. 3). Vid behov ska statsrådet också vidta åtgärder för att ändra lagstiftningen.

### *Förbud mot att söka ändring*

14) I 147 § i lagförslag 1 i propositionen föreslås det att omprövning av en sysselsättningsplan inte får begäras eller besvär anföras över planen. Bestämmelsen är ny, men enligt motiveringen till bestämmelsen (s. 367) ändrar den de facto inte nuläget.

15) I propositionsmotiven (s. 367, 464) konstateras det att om en arbetssökande inte följer sysselsättningsplanen och därför förlorar en arbetslöshetsförmån, kan han eller hon överklaga förmånsbetalarens beslut om arbetslöshetsförmånen hos besvärsnämnden för social trygghet. Den arbetssökande kan på detta sätt föra sysselsättningsplanen till besvärsnämnden för bedömning. Tolkat på detta sätt är förslaget om förbud mot att söka ändring i sysselsättningsplanen inte problematiskt med avseende på 21 § i grundlagen. För tydlighetens skull är det dock motiverat att formulera förbudet mot ändringssökande så att omprövning av ett beslut om en sysselsättningsplan inte får begäras särskilt och det får inte heller överklagas särskilt genom besvär.

### *Bemyndigandena att utfärda förordning*

16) I propositionens lagförslag ingår många bemyndiganden att utfärda förordning. De föreslagna bestämmelserna är därför betydelsefulla med avseende på 80 § i grundlagen. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Om det inte särskilt anges vem som ska utfärda en förordning, utfärdas den av statsrådet.

17) Enligt 15 § 4 mom. i lagförslag 1 ska en plan för hur arbetskraftsservicen kommer att ordnas lämnas till arbets- och näringsministeriet. Närmare bestämmelser om planen får utfärdas genom

## Utlåtande GrUU 90/2022 rd

förordning av statsrådet. Enligt specialmotiveringen till bestämmelsen (s. 434) är avsikten att det genom förordning ska föreskrivas att planen ska innehålla åtminstone uppgift om var arbetskraftsmyndighetens serviceställen är belägna, uppgift om de ekonomiska resurser och personalresurser som reserverats för skötseln av uppgifterna samt uppgift om hur servicen ska produceras. Av orsaker som följer av 80 och 121 § i grundlagen bör bestämmelserna på lagnivå om planens innehåll preciseras.

18) Enligt 62 § 3 mom. i lagförslag 1, som gäller gemensam anskaffning av arbetskraftsutbildning, utfärdas närmare bestämmelser om betalningsandelarna för gemensamt anskaffad utbildning genom förordning av statsrådet. Det föreslås inga grundläggande bestämmelser om betalningsandelar i 62 §. När betalningsandelar fastställs ska enligt propositionsmotiven (s. 435) den allmänna gruppundantagsförordningen om statligt stöd beaktas. I förordningen fastställs maximigränser för statligt stöd som beviljas företag. Betalningsandelarna ska enligt motiven fastställas genom förordning så att den andel av priset på utbildningen som arbetskraftsmyndigheten betalar inte överskrider det tillåtna beloppet av stöd.

19) I ljuset av propositionsmotiven begränsas behörigheten för den som utfärdar förordning till denna del inte bara av de mycket knappa bestämmelserna i lagförslaget utan också av Europeiska unionens lagstiftning. Med beaktande av utskottets utlåtandep Praxis avgör dessa regelverk sammantagna vad statsrådet med stöd av bemyndigandet får utfärda närmare bestämmelser om (GrUU 34/2012 rd, s. 2/II, GrUU 37/2005 rd, s. 5/II). Grundlagsutskottet anser dock att bestämmelserna om betalningsandelar bör preciseras i lagen åtminstone genom en hänvisning till relevant EU-lagstiftning. Utskottet påminner dessutom om att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt begränsar tolkningen av bemyndigandena och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av dem (GrUU 25/2005 rd, s. 5/I).

20) Arbets- och näringsministeriet har enligt 143 § 3 mom. i lagförslag 1 rätt att för tillsynen över privat arbetskraftsservice få uppgifter om servicen av aktörer som tillhandahåller privat arbetskraftsservice eller av sammanslutningar som företräder dem. Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om de uppgifter som ska lämnas samt bestämmelser om behandling av uppgifterna och annat samarbete. Skyldigheten att lämna uppgifter gäller enligt propositionsmotiven (s. 437) bland annat antalet förmedlade och hyrda personer, anställningarnas genomsnittliga längd och antalet kunder som använt arbetsförmedlingstjänster eller hyrt arbetskraft och andra av privata aktörer tillhandahållna tjänster som stöder jobbsökning.

21) Grundlagsutskottet noterar att den föreslagna bestämmelsen om rätt till information är mycket öppen. Det framgår inte heller i vilken utsträckning rätten till information gäller personuppgifter. Ordalydelsen i bestämmelsen ger inte heller rätt att få sekretessbelagda uppgifter, eftersom den inte ger rätt att trots sekretessbestämmelserna få de uppgifter som nämns i bestämmelsen.

22) Om avsikten är att arbets- och näringsministeriet trots sekretessen ska ha rätt att få sekretessbelagda uppgifter, måste den föreslagna regleringen preciseras och ändras så att den överensstämmer med grundlagsutskottets praxis i fråga om regleringen av rätten att få och lämna ut uppgifter till myndigheter trots sekretessbestämmelserna (se t.ex. GrUU 21/2020 rd, s. 5—6, GrUU 12/2014 rd, s. 3/I). Den här ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## Utlåtande GrUU 90/2022 rd

23) Grundlagsutskottet noterar också att det inte verkar finnas några grundläggande bestämmelser om behandling av uppgifter och annat samarbete som avses i 143 § i lagförslag 1. Regleringen bör kompletteras till denna del.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 143 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 27.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd  
vice ordförande Heikki Vestman saml  
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna  
medlem Bella Forsgrén gröna  
medlem Jukka Gustafsson sd  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Hilikka Kemppi cent  
medlem Jari Kinnunen saml  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Sakari Puisto saf  
medlem Wille Rydman saf  
medlem Ville Valkonen saml  
medlem Tuula Väätäinen sd  
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsrad Liisa Vanhala.