

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 41/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen och till vissa lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 oktober 2014 regeringens proposition med förslag till lag om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen och till vissa lagar som har samband med den (RP 183/2014 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Tiina Korhonen, arbets- och näringsministeriet
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen och specialsakkunnig Tommi Eskonen, Finlands Kommunförbund
- professor Pentti Arajärvi
- professor Raija Huhtanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- biträdande professor Juha Lavapuro
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en lag om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen samt ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och tre andra lagar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

I motiven till lagstiftningsordningen hänvisar regeringen särskilt till följande paragrafer i grundlagen: 18 § om rätten till arbete, 19 § om rätten till social trygghet och 10 § om skyddet

för privatlivet. Den föreslagna lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen spelar också en roll med avseende på 6 § i grundlagen, eftersom den främjar regional jämlikhet. Med avseende på lagstiftningsordningen är dessutom 121 § i grundlagen av betydelse. Paragrafen föreskriver om kommunal och annan regional självstyrelse. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning eftersom det inte innehåller ändringar som hindrar detta. På grund av de konstitutionella frågorna i propositionen anser regeringen

dock att utlåtande bör inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I propositionen föreslår regeringen att det införs sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen. Med detta avses en modell för samverkan som innebär att arbets- och näringsbyrån, kommunen och Folkpensionsanstalten tillsammans bedömer servicebehovet hos arbetslösa, planerar service som i sin helhet är relevant med avseende på sysselsättningen och svarar tillsammans för att sysselsättningsprocessen för de arbetslösa framskrider och följs upp. Målet med propositionen är minska långtidsarbetslösheten genom att de arbetslösa får bättre möjligheter att få anställning. I detta syfte ska de få offentlig arbetskraftsservice samt socialvård, hälsovård och rehabilitering utifrån sitt individuella behov.

Enligt motiven till propositionen (RP, s. 40) förbättrar den sektorsövergripande samservicen arbets- och funktionsförmågan och andra arbetsmarknadsfärdigheter och främjar den vägen sysselsättningsmöjligheterna för arbetslösa. Därmed förebygger samservicen marginalisering på arbetsmarknaden och i ett vidare perspektiv social utslagning i samhället samt minskar fattigdomen. Studier visar att arbetslösa i snitt är sjukare än yrkesverksamma. I synnerhet utdragen arbetslöshet har negativa effekter på hälsan, arbetsförmågan och välbefinnandet. Trots det är framför allt långtidsarbetslösa fortfarande en marginell grupp inom rehabiliteringen. Den sektorsövergripande samservicen kan således medverka till att minska skillnaderna i hälsa när de arbetslösas behov av hälsoundersökningar kommer att bedömas regelbundet under utredningsperioden och personerna i förekommande fall får genomgå hälsoundersökningar och hänvisas till nödvändig vård och rehabilitering.

Grundlagsutskottet välkomnar förslaget till lag om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen, eftersom det fullföljer dels det allmännas skyldighet att enligt 18 § i grundlagen främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete, dels det allmännas skyldighet enligt 19 § i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga socialvårds-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och att främja befolkningens hälsa.

Skyldigheten att främja sysselsättningen innebär att det allmänna ska eftersträva att förhindra att det bildas en grupp personer som är permanent utan arbete (RP 309/1993 rd). Skyldigheterna för det allmänna gäller såväl stat som kommuner. För att skyldigheten ska kunna uppfyllas krävs det omfattande samarbete mellan alla organ inom statsmakten (RP 309/1993 rd, GrUU 10/1980 rd).

Målet med att det lagstiftas om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen är att säkerställa att långtidsarbetslösa får nödvändig service i hela landet och att öka jämlikheten bland arbetslösa oberoende av var de är bosatta. Förslaget är således också av betydelse för 6 § i grundlagen, som föreskriver om regional jämlikhet.

Särbehandling på grund av ålder. Arbets- och näringsbyrån, kommunen och Folkpensionsanstalten ska tillsammans bedöma den arbetslöses behov av sektorsövergripande samservice, när personen har fått arbetsmarknadsstöd på grundval av arbetslöshet i minst 300 dagar eller om personen är under 25 år och har varit arbetslös i minst sex månader eller har fyllt 25 år och har varit arbetslös i minst tolv månader.

Det har varit grundlagsutskottets etablerade tolkning att det går att föreskriva om åldersgränser för arbetslöshetsrelaterade åtgärder och försörjningsskydd vid arbetslöshet med en vanlig

lag (GrUU 35/2012 rd). Men särbehandling på grund av ålder måste anses godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 27/2009 rd, GrUU 46/2002 rd). Den typen av åldersgränser under 25 år som nu föreslås har varit godtagbara bland annat om det har satts strängare villkor för att få arbetsmarknadsstöd för unga under 25 än för andra och särbehandlingen har haft en tydlig koppling till de särskilda problemen med ungdomsarbetslösheten (GrUU 35/2012 rd, GrUU 46/2002 rd, GrUU 17/1996 rd, GrUU 17/1995 rd). Utskottet anser att den föreslagna åldersgränsen inte är något problem i konstitutionellt hänseende.

Större finansiellt ansvar för kommunerna

Lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreslås bli ändrad och ändringen innebär att kommunerna får större finansiellt ansvar för att främja sysselsättningen. En ny finansiell uppgift är att kommunerna ska betala hälften av arbetsmarknadsstödet till arbetslösa som har fått stödet i 300—499 dagar på grundval av arbetslöshet. Dessutom ska kommunerna betala 70 procent av arbetsmarknadsstödet under arbetslöshet till personer som har fått stödet i minst 1 000 dagar på grundval av arbetslöshet. Enligt den gällande lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska kommunerna betala hälften av arbetsmarknadsstödet under arbetslöshetstiden till personer som har fått arbetsmarknadsstöd i minst 500 dagar på grundval av arbetslöshet.

Förslaget minskar statens utgifter för arbetsmarknadsstödet med ungefär 160 miljoner euro 2015, förutsatt att aktiveringsgraden ligger på samma nivå som 2013. Kommunernas utgifter ökar med lika mycket. Staten ger kommunerna 75 miljoner euro i kompensation för den beräknade utgiftsökningen genom en ändring i utdelningen av samfundsskatten till kommunernas fördel (RP 180/2014 rd). Den slutliga fördelningen av kompensationen korrigeras utifrån statsandelssystemet på grundval av antalet långtidsarbetslösa i kommunerna (RP 133/2014 rd). Dessutom fördelar staten sysselsättningsanslag så att allt fler som ingår i kommunernas finansiella ansvar kan få arbetskraftsutbildning, ar-

betsträning, arbetsprövning och arbete med lönesubvention.

Till följd av reformen stiger kommunernas nettoutgifter med ungefär 85 miljoner euro, men beloppet påverkas dels av det allmänna sysselsättningsläget, dels av kommunernas åtgärder för att främja sysselsättningen och fördelningen av statens sysselsättningsanslag. I samservice-modellen får kommunerna bättre möjligheter att påverka hur de sysselsättningsfrämjande insatserna organiseras och därmed kan de också sänka sin andel av kostnaderna för arbetsmarknadsstödet. Enligt motiven till propositionen (s. 34) gynnar finansieringsmodellen de kommuner som antingen själva eller tillsammans med andra lyckas förebygga långtidsarbetslöshet och främjar sysselsättningen av långtidsarbetslösa.

Förslaget är betydelsefullt med avseende på bestämmelserna om kommunal självstyrelse i 121 § i grundlagen. Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska enligt 121 § 2 mom. utfärdas genom lag. När man lagstiftar om uppgifter gäller det samtidigt att beakta finansieringsprincipen och se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin etablerade praxis (GrUU 50/2005 rd, GrUU 41/2002 rd).

I det här fallet får kommunerna inte helt nya uppgifter, utan det handlar i första hand om att kommunerna ska finansiera en större andel av arbetsmarknadsstödet. I sina bedömningar har utskottet ansett att finansiella uppgifter 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 kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 50/2005 rd). Lagstiftaren har emellertid ansetts ha en mycket bred prövningsrätt när den föreskriver om nedskärningar i statsandelssystemet, också när nedskärningarna har stor effekt på statsandelarna till enskilda kommuner (se GrUU 16/2014 rd). Enligt utskottet är förslaget inget problem i konstitutionellt hänseende om man ser till det som sägs ovan och beaktar att bestämmelserna hänför sig till 18 § 2 mom. i grundlagen om

att det allmänna, också kommunerna, ska främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete.

Behandling av personuppgifter

Bestämmelserna i 2 § 4 mom. och 9—11 § i det första lagförslaget är av betydelse med avseende på 10 § i grundlagen, som föreskriver om skydd för privatlivet och för personuppgifter. I 9 § föreskrivs det om ett kundregister över sektorsövergripande samservice, som ska vara ett delregister till det register över enskilda kunder inom arbets- och näringsbyråns kundinformationsregister som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. I huvudsak ska samma bestämmelser tillämpas på kundregistret som på det huvudsakliga registret.

Fler ska ha åtkomst till kundregistret än till kundinformationsregistret och bestämmelser om utlämnande av uppgifter avviker från bestämmelserna i åtkomst och utlämnande av uppgifter beträffande kundinformationsregistret. Dessutom är bestämmelserna otydligare. Enligt 9 § 3 mom. ska anställda på arbets- och näringsbyrån, kommunen eller Folkpensionsanstalten ha rätt att trots sekretessbestämmelserna få och använda uppgifter i kundregistret över sektorsövergripande samservice och att skriva in uppgifter i registret, när det handlar om att sköta uppgifter enligt den föreslagna lagen och tillhandahålla service för arbetslösa. Det ges inga närmare uppgifter om vem som har rätt att få information. Enligt 11 § 2 mom. har arbets- och näringsbyrån, kommunen och Folkpensionsanstalten oberoende av den arbetslöses samtycke och trots sekretessbestämmelserna rätt att av varandra få, till varandra lämna ut och för att utföra uppgifter enligt den föreslagna lagen använda de uppgifter i kundregistret över sektorsövergripande samservice som är nödvändiga för att de för den arbetslöse ska kunna ordna sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen.

Förhållandet mellan 9 § 3 mom. och 11 § 2 mom. är i viss mån oklar och rätten att få information är mycket omfattande och inexakt, eftersom bestämmelserna är extensiva och opreciserade. I sin praxis brukar grundlagsutskottet för-

utsätta att bestämmelser om personregister säger klart ut vilka uppgifter som får lämnas ut, i vilket syfte och till vem (se GrUU 60/2010 rd och de utlåtanden som nämns där, GrUU 42/2010 rd, GrUU 14/2002 rd och GrUU 74/2002 rd). Utskottet anser att 9 § 3 mom. och 11 § 2 mom. i lagförslag 1 bör preciseras för att det mer exakt ska framgå vem som har åtkomst till kundregistret över sektorsövergripande samservice. Detta är nödvändigt av den anledningen att registret innehåller känsliga uppgifter som ingår i kärnan i skyddet för privatlivet, exempelvis uppgifter om hälsotillstånd, arbets- och funktionsförmåga och arbetslösa personers sociala situation (se t.ex. GrUU 3/2014 rd och GrUU 37/2013 rd).

Utskottet noterar vidare att 9 § 2 mom. gäller uppgifter som har samband med kundrelationen vid sektorsövergripande samservice, kundbesöken inom samservicen och eventuella specialarrangemang som besöken kräver. Enligt motiven kan det till exempel vara uppgifter om att en arbetslös person är våldsbenägen eller har uppträtt hotfullt i övrigt. För att uppgiften ska få registreras krävs det alltid en motivering och ett tungt vägande skäl, enligt motiven (s. 55). Det är i och för sig viktigt att myndigheterna sinsemellan kan ge ut den typen av uppgifter som avses i 9 § 2 mom. 2 punkten.

Men utskottet anser att 9 § 2 mom. 2 punkten i vilket fall som helst måste preciseras. Också uppgifterna om de sociala situationen och servicebehovet enligt 2 mom. 4 och 6 punkten är åtminstone delvis känsliga uppgifter och ingår i kärnan för skyddet av privatlivet. Följaktligen måste det ställas krav på att det är nödvändigt att uppgifterna lämnas ut.

Samtidigt påpekar utskottet att 11 § 1 mom. föreskriver att sekretessbelagda uppgifter om en arbetslös som behövs för sektorsövergripande samservice i första hand ska inhämtas med samtycke av den arbetslöse, om inte något annat föreskrivs i 2 mom. eller i någon annan lag. Syftet med bestämmelsen i relation till 2 mom. kommer bättre fram om "i första hand" stryks, anser utskottet.

Vidare är det 11 § 2 mom. en aning oklart om bestämmelsen avser myndighetens rätt att få eller att lämna ut sekretessbelagda uppgifter. Bestämmelsen bör säga klart ut att den gäller både rätt att få och att lämna ut sekretessbelagda uppgifter.

Bemyndiganden att utfärda förordning

I 8 § i lagförslag 1 föreskrivs det hur kostnaderna för sektorsövergripande samservice ska fördelas. Enligt 2 mom. ska kostnaderna för lokaler, anordningar och telekommunikation för det gemensamma verksamhetsstället för sektorsövergripande samservice samt övriga kostnader samservicen fördelas mellan arbets- och näringsbyrå och kommunerna inom dess verksamhetsområde. Närmare bestämmelser om fördelningen av kostnaderna mellan dessa utfärdas enligt 3 mom. genom förordning av statsrådet.

Bestämmelserna anger inte enligt vilken princip kostnaderna fördelas mellan stat och kommun. Följaktligen beror det delvis på en förordning av statsrådet om finansieringsprincipen fullföljs el-

ler inte. Enligt 80 § i grundlagen ska bestämmelser om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen syftar detta på till exempel 121 § 2 mom. i grundlagen, som föreskriver att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag. Vad beträffar inskränkningar i befogenheterna att utfärda förordning innebär klausulen att bestämmelser om frågor som hör till lagområdet inte får regleras i förordning. En fullmaktslag ska uppfylla kraven på exakthet och noggrant avgränsade bestämmelser (se RP 1/1998 rd).

Utskottet anser att regleringen i lagen bör kompletteras med bestämmelser om principerna för fördelningen av kostnaderna mellan stat och kommun.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 25 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml (delvis)
Kimmo Kivelä /saf (delvis)

Anna Kontula /vänst
Markus Lohi /cent (delvis)
Elisabeth Naucélér /sv (delvis)
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml (delvis)
Tapani Tölli /cent (delvis)
Harry Wallin /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.