

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Jobbkanalen Ab och till lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Jobbkanalen Ab och till lagar som har samband med den (RP 198/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Elise Pekkala, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Patrik Tötterman, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Toomas Kotkas
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om aktiebolaget Jobbkanalen Ab, på finska Työkana-va Oy. Dessutom föreslås det att lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2022.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning granskas lagförslagen med avseende på grundlagens 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, 22 § om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna, 6 § om jämlikhet, 21 § om rättsskydd, 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter samt 10 § om skydd för privatlivet.

Regeringen anser att samtliga lagförslag kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

ARBETSLIVS- OCH JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har begärt utlåtande av grundlagsutskottet om propositionens grundlagsenlighet, eftersom utskottet i samband med behandlingen av propositionen har gjort uppmärksam på oklarheter i fråga om propositionens grundlagsenlighet särskilt i fråga om 21 och 124 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att det i Finland ska bildas ett nytt, helt statsägt bolag, Jobbkanalen Ab, vars syfte är att sysselsätta partiellt arbetsföra vars situation på arbetsmarknaden är svag. Arbets- och näringsbyrån ska hänvisa en partiellt arbetsför till Jobbkanalen Ab som ett sista alternativ när en sådan person inte har möjlighet att få jobb på något annat sätt.

(2) Enligt 18 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Syftet med bestämmelsen är enligt förarbetena till 15 § 2 mom. i regeringsformen, som föregick 18 § 2 mom. i grundlagen, att uppnå så god sysselsättning som möjligt. Främjande av sysselsättningen innebär samtidigt att det allmänna ska verka för att tillförsäkra var och en rätt till arbete. Det innebär också att det allmänna ska verka för att förhindra att det uppstår en grupp som är permanent arbetslös (RP 309/1993 rd, s. 72, och GrUB 25/1994 rd, s. 10).

Offentlig förvaltningsuppgift

(3) I propositionen (s. 96—97) sägs det att förslaget inte inkluderar bestämmelser om att en offentlig förvaltningsuppgift anförtros någon annan än en myndighet på det sätt som avses i 124 § i grundlagen. Enligt propositionen ska de uppgifter som har karaktären av offentliga förvaltningsuppgifter skötas av arbets- och näringsbyrån, som enligt 4 § i lagförslag 1 anvisar arbetslösa arbetssökande till Jobbkanalen Ab, om de uppfyller de villkor som anges i lagen. Enligt 4 § 1 mom. i lagförslag 1 sysselsätter Jobbkanalen Ab endast partiellt arbetsföra arbetssökande som arbets- och näringsbyrån hänvisat till bolaget. I praktiken kommer Jobbkanalen Ab enligt propositionen sannolikt i begränsad mån utföra uppgifter av teknisk natur. Det är fråga om att för varje arbetsuppgift fastställa om den arbetssökande klarar av det aktuella arbetet med hänsyn till arbetsmiljön, exempelvis tillgängligheten och andra arbetsförhållanden eller motsvarande faktorer. Det handlar enligt propositionen dock om en teknisk och oavhängig utvärdering av hur arrangemanget fungerar, varför de uppgifter som föreslås för Jobbkanalen Ab inte anses ha karaktären av offentliga förvaltningsuppgifter.

(4) Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Utlåtande GrUU 6/2022 rd

(5) Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i grundlagen i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig till t.ex. verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Utövning av lagstiftande och dömande makt kan däremot inte hänföras till sådana förvaltningsuppgifter som avses i bestämmelsen. Grundlagens 124 § inbegriper både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter (RP 1/1998 rd, s. 179).

(6) Grundlagsutskottet har tidigare ansett att till exempel sjöräddningstjänsten sammantaget sett (GrUU 24/2001 rd, s. 4/I) och helheten av operativa avfallshanteringsuppgifter (GrUU 58/2010 rd, s. 4/II) är offentliga förvaltningsuppgifter. Beviljandet av statliga exportgarantier är trots sina starka privaträttsliga drag en offentlig förvaltningsuppgift (GrUU 2/2001 rd, s. 2/I). När det gäller inköpscentralen Hansel Ab ansåg utskottet att även om upphandlingen också har starka privaträttsliga drag, är dragen av offentlig förvaltningsuppgift framträdande i Hansels uppgift som inköpscentral (GrUU 15/2019 rd, s. 3). Uppgifterna kring rättshjälp och intressebevakning utgör, med hänsyn till det sätt uppgifterna ordnas på, ett komplex med drag av offentlig förvaltningsuppgift trots att de aspekter som anknyter till privata intressen och näringsverksamhet är framträdande. Utskottet har här lagt vikt vid att det handlar om en lagstadgad serviceuppgift som ska ordnas av myndigheterna och som enligt utskottet kan karakteriseras som faktisk förvaltningsverksamhet (GrUU 16/2016 rd, s. 2). Även uppgifter som går ut på att bistå en myndighet har betraktats som offentliga förvaltningsuppgifter (se t.ex. GrUU 55/2010 rd, s. 2/I).

(7) Som offentliga förvaltningsuppgifter har utskottet inte sett sådan opartisk provning eller certifiering i kraft av teknisk expertis som inte påverkar myndighetens befogenhet att bestämma om metoder och personal som används vid de återkommande besiktningarna av mekaniska anordningar och konstruktioner (GrUU 4/2012 rd, s. 2/II) eller certifikatverksamhet vars karaktär har distanserat sig från de karakteristika som gäller för offentliga myndighetsuppdrag (GrUU 16/2009 rd, s. 2).

(8) Enligt 2 § 1 mom. i lagförslag 1 har Jobbkanalen Ab till uppgift att främja partiellt arbetsföra personers sysselsättning och stödja partiellt arbetsföra vid övergång till den öppna arbetsmarknaden. Enligt 2 § 2 mom. i lagförslag 1 bedriver Jobbkanalen Ab serviceverksamhet som lämpar sig för att sysselsätta partiellt arbetsföra. Genom att försöka främja sysselsättningen särskilt av partiellt arbetsföra fullgörs enligt propositionen (s. 95—96) skyldigheten att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen.

(9) Enligt 4 § 1 mom. i lagförslag 1 hänvisar arbets- och näringsbyrån sådana arbetslösa arbetsökande som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice till Jobbkanalen Ab. Enligt propositionen (s. 90) har Jobbkanalen Ab möjlighet att ur den grupp som hänvisats till bolaget själv välja en del för lediga enskilda arbetsuppgifter. Genom detta handlingsutrymme ges bolaget möjlighet att för en uppgift anvisa en person som klarar av den. Faktorer som ska beaktas kan enligt propositionen till exempel vara att det konkreta arbetsstället ska vara tillgängligt och hänsyn kan behöva tas till andra praktiska omständigheter och faktorer som framgår först när arbetsinnehållet specificeras och arbetet konkret kommer i gång.

Utlåtande GrUU 6/2022 rd

(10) Grundlagsutskottet anser att det utifrån propositionen är påfallande oklart vilken karaktär de uppgifter som åläggs Jobbkanalen Ab egentliga har, och att deras förhållande till 124 § i grundlagen därför också är oklar. Regeringen föreslår i propositionen inte att sysselsättningen av partiellt arbetsföra ska utgöra en del av den offentliga arbetskraftsservicen och föreslår inte heller någon skyldighet för det allmänna att se till att partiellt arbetsföra får sysselsättning. De uppgifter som föreskrivs för Jobbkanalen Ab kan också generellt sett till betydande delar karakteriseras som privaträttsliga. De personer som bolaget sysselsätter står enligt 4 § 2 mom. i lagförslag 1 i vanligt arbetsavtalsförhållande till Jobbkanalen Ab och på dem tillämpas normal arbetslagstiftning.

(11) Bolaget har vissa uppgifter som normalt inte kan anses vara offentliga förvaltningsuppgifter. Hit hör åtminstone den serviceverksamhet och produktionsverksamhet som avses i 2 § 2 mom. i lagförslaget samt eventuellt utförande arbete som anknyter till sysselsättandet. I de uppgifter som föreskrivs för Jobbkanalen Ab kan man dock också identifiera drag som anknyter till offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen. Bolaget ska bedriva en resultatrik verksamhet, men dess syfte är inte att vara vinstgivande. De uppgifter som åläggs Jobbkanalen Ab hänför sig till det allmännas skyldigheter enligt 18 § 2 mom. i grundlagen och de närmar sig också till vissa delar de myndighetsuppgifter som föreskrivits för arbets- och näringsbyråerna. Jobbkanalen Ab utövar också självständig beslutanderätt vid valet av de personer som ska sysselsättas bland de arbetssökande som arbets- och näringsbyrån hänvisat till bolaget. För att de lagstadgade sysselsättningsuppgifterna ska kunna fullgöras är det enligt motiven därför viktigt att bolaget kan välja partiellt arbetsföra arbetssökande för enskilda arbetsuppgifter ur en relativt stor grupp. Bolagets beslut har i praktiken konsekvenser som gäller individens rättigheter och intressen.

(12) Enligt motiven till lagstiftningsordningen är avsikten att arbets- och näringsbyrån, det vill säga myndigheten, inte Jobbkanalen Ab, ska sköta funktioner som har karaktären av offentliga förvaltningsuppgifter. För att detta syfte ska uppnås måste regleringen förtydligas betydligt med avseende på 124 § i grundlagen. Det kan enligt grundlagsutskottets uppfattning göras till exempel så att de av Jobbkanalen Ab:s uppgifter som i betydande grad närmar sig den offentliga förvaltningsuppgiften slopas. Till dessa uppgifter hänför utskottet framför allt den bedömning och antagning som regleringen ger bolaget behörighet att utföra. Det handlingsutrymme som bolaget föreslås få vid valet av arbetstagare tyder enligt grundlagsutskottet på att det inte enbart är fråga om "en teknisk och oavhängig utvärdering av hur arrangemanget fungerar", som det sägs i motiven till lagstiftningsordningen.

(13) Om arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ändå anser det ändamålsenligt att med avvikelse från det syfte som anges i motiven till lagstiftningsordningen föreskriva att bolagets uppgifter ska skötas som en offentlig förvaltningsuppgift, kan regleringen harmoniseras med de krav på överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter som anges i 124 § i grundlagen.

(14) Det finns i sig inget hinder i anslutning till det krav på ändamålsenlighet som avses i 124 § i grundlagen för att de nu föreslagna uppgifterna ska kunna anförtros Jobbkanalen Ab. Till denna del är det framför allt viktigt att säkerställa en effektiv verksamhet och specialsakkunskap om anställning av partiellt arbetsföra personer (se t.ex. GrUU 15/2019 rd, s. 3). Skyldigheten att främja och trygga sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen gäller det allmänna, men motiven till

Utlåtande GrUU 6/2022 rd

den bestämmelsen tar inte i sig ställning till vilka metoder man ska använda för att främja sysselsättningen (RP 309/1993 rd, s. 72). Bestämmelsen kan således inte anses hindra att de skyldigheter som anges i den fullgörs genom att man stödjer sig också på åtgärder som vidtas av andra aktörer än myndigheter.

(15) I propositionen föreslås inga bestämmelser om de kriterier som tillämpas i valet av arbetstagare till Jobbkanalen Ab. Med tanke på rättsskyddet, likabehandlingen av partiellt arbetsföra och kravet i 2 § 3 mom. i grundlagen om bestämmelser i lag är det enligt grundlagsutskottet viktigt att urvalskriterierna och urvalsförfarandet fastställs exakt i lagen. Bestämmelserna måste preciseras, om det inom ramen för 124 § i grundlagen föreskrivs om uppgifter som gäller val av arbetstagare för Jobbkanalen Ab.

(16) I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (GrUU 33/2004 rd, s. 7/II, GrUU 46/2002 rd, s. 9/II). Om det i lagen föreskrivs att Jobbkanalen Ab ska sköta offentliga förvaltningsuppgifter, är det av skäl som följer av 124 § i grundlagen nödvändigt att till lagförslaget foga en bestämmelse enligt vilken straffrättsligt tjänsteansvar ska tillämpas på anställda hos bolaget när de utför sådana offentliga förvaltningsuppgifter som hör till bolaget (GrUU 26/2017 rd, s. 55, GrUU 16/2016 rd, s. 2—3, GrUU 8/2014 rd, s. 5/I).

Arbets- och näringsbyråns beslut om hänvisning av arbetssökande och den arbetssökandes rättsskydd

(17) Enligt 4 § 1 mom. i lagförslag 1 hänvisar arbets- och näringsbyrån sådana arbetslösa arbetssökande som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice till Jobbkanalen Ab. Propositionen tar inte uttryckligen ställning till den rättsliga karaktären hos den hänvisning av arbetssökande som arbets- och näringsbyrån utför och inte heller till den föreslagna bestämmelsens förhållande till bestämmelserna om rättsskydd i 21 § i grundlagen. Enligt uppgift är avsikten dock att den anteckning om hänvisning som arbets- och näringsbyrån gör i kundregistret inte ska vara ett egentligt beslut.

(18) Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice att till skillnad från själva serviceverksamheten och organiseringen av den är ett avgörande som gäller en tjänst som arbets- och näringsmyndigheten erbjuder en individ är ett myndighetsbeslut som i princip får överklagas (GrUU 32/2012 rd, s. 5/I). Utskottet ansåg dock att avgöranden som gäller vägledning för yrkesval och karriär, träning, prövning, sakkunnigbedömningar och sakkunnigas tjänster för företag kunde omfattas av besvärsförbuden, eftersom avgörande i fråga är beroende av myndighetens prövning och anslagen för verksamheten (GrUU 32/2012 rd).

(19) Grundlagsutskottet anser det vara klart att hänvisning av arbetstagare enligt 4 § i lagförslag 1 ska betraktas som ett beslut enligt 21 § i grundlagen. Om avsikten är att begränsa ändringssökande i ett beslut om hänvisning, ska bestämmelser om detta på grund av 21 § i grundlagen uttryckligen utfärdas genom lag.

Utlåtande GrUU 6/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 17.2.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.