

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 32/2012 rd

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om offentlig arbetskrafts- och företagsservice samt ändring av vissa lagar som har samband med den**

*Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 16 oktober 2012 regeringens proposition med förslag till lag om offentlig arbetskrafts- och företagsservice samt ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 133/2012 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överinspektör Johanna Nyberg, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- professor Pentti Arajärvi
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Genom lagen reformeras den service som arbets- och näringsmyndigheterna ansvarar för samt lagstiftningen om anknytande stöd och ersättningar i sin helhet. Propositionen syftar till att klargöra och förenkla lagstiftningen om den offentliga arbetskrafts- och företagsservice som arbets- och näringsmyndigheterna tillhandahåller så att definitionen av innehållet i servicen utgör det centrala innehållet i lagen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i sam-

band med den. Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

I motiven till lagstiftningsordning analyserar regeringen de föreslagna bestämmelserna mot grundlagsbestämmelserna om skydd för privatlivet, rätt till arbete och näringsfrihet, rätt till social trygghet och rättssäkerhet. Regeringen anser att ändringarna som föreslås i propositionen inte är av den typen att de inte skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av att totalreformen av den offentliga arbetskraftsservicen har principiell betydelse anser regeringen det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande om propositionen.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Innehållet i förslaget**

Genom lagen omarbetas lagstiftningen om den service som arbets- och näringsmyndigheterna svarar för plus anknytande stöd och ersättningar. Det rör sig främst om att kodifiera, förenkla och förtydliga den gällande lagstiftningen. Bestämmelserna hör nära samman med den skyldighet som det allmänna enligt 18 § 2 mom. i grundlagen har att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. De genomför regleringsreservationen i samma moment, där det står att bestämmelser om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning utfärdas genom lag. Lagförslaget om offentlig arbetskrafts- och företagsservice bygger huvudsakligen på gällande bestämmelser som kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 47/2002 rd, GrUU 50/2005 rd, GrUU 27/2009 rd och GrUU 11/2010 rd). Utskottet har ingenting att invända mot förslaget till denna del. Däremot behöver bestämmelserna om överklagande särskilt granskas mot 21 § i grundlagen.

#### **Att söka ändring**

##### *Utgångspunkter*

Bestämmelserna för att söka ändring föreslås bli förtydligade så att förfarandet vid ändringssökande blir så enhetligt som möjligt i de olika grupperna av ärenden, står det i propositionsmotiven. Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen ska tillämpas på sökande av ändring. Dessutom innehåller lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice särskilda bestämmelser om sökande av ändring (14 kap.). Principen är att förvaltningsåtgärderna delas in i tre grupper: beslut i vilka ändring kan sökas, beslut i vilka ändring inte kan sökas och faktiska förvaltningsåtgärder. Huvudregel är det förfarande som föreslås i 14 kap. 1 § 1 och 2 mom. i lagförslaget, alltså att det första steget är omprövningsbegäran hos den myndighet som fattat beslutet. Be-

slutet om omprövningsbegäran kan sedan överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolens beslut får för sin del överklagas bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. De åtgärder och beslut som enligt 14 kap. 1 § 3 mom. i lagförslaget inte är överklagbara är av den typen att slutresultatet enligt regeringens uppfattning bygger på myndighetens prövning av ändamålsenligheten eller behovet och där beslutsfattandet inte gäller en subjektiv rättighet för kunden. De faktiska förvaltningsåtgärderna undantas direkt från rätten att söka ändring utan att det behövs några särskilda bestämmelser om att rätten är begränsad.

När grundlagsutskottet 2002 behandlade förslaget till ny lag om offentlig arbetskraftsservice ansåg det att en stor svaghet i propositionen var att innebörden av de föreslagna bestämmelserna om överklagande svårigen gick att komma underfund med (GrUU 47/2002 rd, s. 4). Däremot är de bestämmelser som föreslås nu mycket tydliga. Även över lag ser utskottet det som motiverat att gå in för en reglering som bygger på att skillnaderna i systemet för att söka ändring är en följd av behovet av rättssäkerhet i olika ärendekategorier. Men det finns skäl att i bredare perspektiv granska hela förfarandet mot 21 § i grundlagen, inte minst systemet med besvärstillstånd och förbuden att söka ändring.

##### *Systemet med besvärstillstånd*

*Förslaget.* Bestämmelserna i 14 kap. 1 § i lagförslaget om offentlig arbetskrafts- och företagsservice innebär att alla beslut som förvaltningsdomstolen fattar med stöd av lagen omfattas av systemet med besvärstillstånd.

*Utskottets tidigare praxis.* Utskottet anser inte att systemet med besvärstillstånd i sig strider mot grundlagens 21 §. Grundlagsutskottet har visserligen tidigare brukat påpeka att det avviker från det normala förfarandet i förvaltningsrättskipning och understrukt att det finns skäl att förhålla sig restriktivt till en utvidgning av

systemet till nya ärendekategorier (se t.ex. GrUU 57/2010 rd, s. 4, GrUU 48/2010 rd, s. 5, GrUU 35/2009 rd, s. 3, GrUU 33/2008 rd, s. 2, GrUU 33/2006 rd, s. 2—3, GrUU 4/2005 rd, s. 3 och GrUU 23/1998 rd, s. 5). Utskottet har ansett att vi inte alltför lättvindigt får ta på undantag från rätten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen, en rätt som är huvudregeln i vårt förvaltningsrättsliga rättssäkerhetssystem (se t.ex. GrUU 57/2010 rd, s. 4, GrUU 48/2010 rd, s. 5, GrUU 4/2005 rd, s. 3, och GrUU 19/2002 rd, s. 4). Utskottet har i sin praxis i synnerhet sett problem i heltäckande reglering av besvärstillstånd som inte motiveras i propositionen (GrUU 37/2005 rd, s. 4—5, se också GrUU 48/2010 rd, s. 5).

Genom reglering av besvärstillstånd bör det enligt utskottet vara möjligt att minska den typ av besvär till högsta förvaltningsdomstolen som leder till beslut i ärendekategorier där de rättsmedel som kommer före högsta förvaltningsdomstolen i de flesta fall kan anses vara tillräckliga med avseende på rättssäkerheten (GrUU 35/2009 rd, s. 3, GrUU 33/2008 rd, s. 2). I sina granskningar av systemet med besvärstillstånd har utskottet med avseende på proportionalitetsprincipen bland annat sett på vilken dignitet och karaktär ärendena haft (GrUU 15/2011 rd, s. 5, GrUU 57/2010 rd, s. 4, GrUU 35/2009 rd, s. 3, och GrUU 33/2008 rd, s. 2). I sin nyare praxis har utskottet också lagt vikt vid förfaranden med omprövning och besvär som föregår högsta förvaltningsdomstolen (GrUU 57/2010 rd, s. 4) och vid det faktum att högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om det finns orsak enligt 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen (GrUU 15/2011 rd, s. 5, GrUU 57/2010 rd, s. 4).

Det talar enligt utskottet för ett system med besvärstillstånd att 21 § 1 mom. i grundlagen föreskriver att var och en har rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad. Förfarandet har nämligen trots minskat antalet mål i högsta förvaltningsdomstolen och därmed förkortat den totala tiden under vilken besvärstillståndsärendena är anhängiga, åtminstone en aning (GrUU

33/2008 rd, s. 2, se också GrUU 35/2009 rd, s. 3).

#### *Bedömning av systemet med besvärstillstånd.*

Utskottet ser skäl att justera sin tidigare ståndpunkt om att systemet med besvärstillstånd är exceptionellt. Det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring bör ses som en helhet där möjligheten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen utgör en del. Utskottet vill här särskilt uppmärksamma den utveckling som skett i behandlingen av förvaltningsärenden och systemet för att söka ändring. I allt fler ärendekategorier tillämpas numera ett förfarande med omprövningsbegäran, vars status som rättsmedel har befästs bland annat genom att allmänna bestämmelser om det har tagits in i 7 a kap. i förvaltningslagen. Förfarandet kan på sätt och vis ses som det första steget i processen för att söka ändring, fastän det inte handlar om rättskipning i domstol. Därför kan det inte uppfylla kravet i grundlagens 21 § 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. Dessutom har de regionala förvaltningsdomstolarna fått en stärkt ställning till följd av både lagstiftande åtgärder, ökad expertis och fler uppgifter. Märk väl att en allt större del — i dag upp till hälften — av alla mål som kommer till högsta förvaltningsdomstolen hör till kategorier där man måste ha besvärstillstånd för att få överklaga.

Utskottet anser att det inte längre finns skäl att i princip förhålla sig restriktivt till systemet med besvärstillstånd eller en utvidgning av det. Däremot är det i övrigt befogat att i varje enskilt fall bedöma systemets acceptabilitet och proportionalitet utifrån utskottets tidigare praxis. Med tanke på 21 § i grundlagen är det väsentligt att se till att systemet för att söka ändring över lag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Tillämpningen av systemet bör därför i alla ärendekategorier bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rätts-

säkerhet. Det gäller framför allt att kontrollera om överklagandet före högsta förvaltningsdomstolen är ordnat så att de rättssäkerhetsgarantier som på grund av ärendets art och betydelse krävs i den aktuella ärendekategorin fullföljs. Det har också betydelse huruvida högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker till för att garantera tillgången på rättssäkerhet i den aktuella ärendekategorin. I de fall där beslutet är positivt är det med hänsyn till 21 § i grundlagen i regel motiverat att tillämpa systemet med besvärstillstånd.

När användningen av systemet med besvärstillstånd utvidgas innebär det en viss förändring i högsta förvaltningsdomstolens roll som den domstol som utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessmål. Utskottet anser att regeringen fördomsfritt behöver undersöka möjligheten att få högsta förvaltningsdomstolens roll att vidareutvecklas mot en domstol som styr förvaltningsprocessen genom avgöranden i högsta instans. Men det kräver att systemet för överklagande före högsta förvaltningsdomstolen också utvecklas konsekvent. Utskottet ser inga hinder för en sådan utveckling, varken i 99 § i grundlagen om de högsta domstolarnas uppgifter, i 21 § om rättssäkerhet eller i konventioner om mänskliga rättigheter.

*Analys av den föreslagna lagstiftningen.* De beslut som arbets- och näringsmyndigheterna fattar utifrån den aktuella lagen och som föreslås ingå i systemet med besvärstillstånd är enligt utskottet av den typen att rättssäkerheten kan anses vara garanterad om målet kan komma upp i högsta förvaltningsdomstolen efter beviljat besvärstillstånd. Behovet att i enskilda fall få målet behandlat i högsta instans tillgodoses av att högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om det föreligger någon sådan grund som nämns i 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen. Det som också talar för systemet med besvärstillstånd är att omprövningsbegäran kan användas som första steg för att söka ändring i alla ärenden som kan överklagas hos för-

valtningsdomstolen. Bestämmelsen blir inte problematisk med avseende på 21 § i grundlagen.

### *Besvärstörbudet*

*De explicita besvärstörbudet.* I 14 kap. 1 § 3 mom. i lagförslaget om offentlig arbetskrafts- och företagservice finns vissa besvärstörbud.

Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen där det står 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 rättsskipningsorgan.

Myndighetsbeslut kan på det sätt som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen anses gälla individens rättigheter eller skyldigheter om lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det ska uppkomma en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Så kallade subjektiva rättigheter är det tydligaste kriteriet av det här slaget. Då måste myndigheten bevilja eller fullfölja rättigheten när de lagfästa villkoren är uppfyllda. Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är beroende av prövning kan i sig utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna som kan betraktas som en rättighet (se t.ex. GrUU 51/2010 rd, GrUU 16/2000 rd, s. 4). Ett sådant underlag uppkommer däremot inte om en förmån eller service helt och hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer (RP 63/2010 rd, s. 2, GrUU 16/2000 rd, s. 4). Även då kan det vara relevant att öppna för en möjlighet att överklaga bland annat för att kontrollera att myndigheterna över huvud taget handlar korrekt och opartiskt (GrUU 10/2009 rd, s. 4, och GrUU 46/2002 rd, s. 9).

De beslut som avses i 14 kap. 1 § 3 mom. 2 och 3 punkten gäller behovsprövade förmåner. Momentets 4 punkt gäller för sin del sysselsättningsanslag för statens egna investeringar. Besvärstörbudet här är inget problem med tanke på grundlagens 21 § 1 mom.

Som studerande till arbetskraftspolitisk utbildning kan det enligt 5 kap. 3 § 1 mom. antas

personer som är lämpade för utbildningen och för det yrke som utbildningen syftar till och som har ett av arbets- och näringsbyrån konstaterat utbildningsbehov. Här gäller besvärsförbud enligt 14 kap. 1 § 3 mom. 1 punkten. Det handlar inte om någon subjektiv rätt. Ändå prövar myndigheten inte enbart ändamålsenligheten när den fattar sitt beslut, åtminstone inte till den del ett eventuellt avslag beror på att personen inte är lämpad. Lämplighetskravet är enligt utskottet i sig ett tillräckligt exakt juridiskt kriterium för att söka ändring. När man dessutom beaktar att beslutet kan ha stor betydelse för den berörda personen ser utskottet det som motiverat att antingen avgränsa besvärsförbudets räckvidd eller stryka förbudet.

*Reella förvaltningsåtgärder.* Från sökandet av ändring avgränsas i första hand tjänster som hänförs till reella förvaltningsåtgärder, står det i propositionsmotiven (s. 47). De reella förvaltningsåtgärderna undantas direkt från rätten att söka ändring utan att det behövs några särskilda bestämmelser om att rätten är begränsad, uppges det vidare. Detta är i och för sig förenligt med grundlagsutskottets praxis (se t.ex. GrUU 51/2006 rd, s. 6 och GrUU 52/2005 rd, s. 2). Som reella förvaltningsåtgärder betraktar regeringen arbets- och näringsmyndighetens avgöranden om att tillhandahålla eller anskaffa tjänster som gäller yrkesvals- och karriärvägledning, träning, provning, sakkunnigbedömningar och sakkunnigas service för företag. Avgöranden som gäller individen i det här sammanhanget — till skillnad från själva serviceverksamheten och organiseringen av den — är enligt utskottet ändå myndighetsbeslut som i princip får överklagas. De avgöranden som nämns i motiveringen undantas alltså inte automatiskt från rätten att söka ändring. Men de är beroende av myndighetens provning och anslagen för verksamheten, så de kan enligt utskottet omfattas av besvärsförbudet. Men då krävs det särskilda bestämmelser om detta (se 13 kap. 6 § i den gällande lagen om offentlig arbetskraftsservice).

I propositionsmotiveringen står det att sysselsättningsplaner hör till de reella förvaltningsåtgärder

som inte kan överklagas. Utskottet påpekar att arbetslösa arbetssökande och arbetssökande som omfattas av omställningsskydd har rätt till en sysselsättningsplan enligt 2 kap. 6 §. Sysselsättningsplaner är i hög grad jämförbara med integrationsplaner. Utskottet har inte ansett att beslut om integrationsplaner är reella förvaltningsåtgärder. Utskottet har också varit av den åsikten att åtminstone en vägran att utarbeta en integrationsplan bör kunna överklagas genom besvär (se GrUU 42/2010 rd). Detsamma gäller sysselsättningsplaner. Om rätten att söka ändring i beslut om sysselsättningsplaner avses bli avgränsad måste det i varje fall uttryckligen lagstiftas om detta (se 83 § i lagen om främjande av integration).

### Andra aspekter

I lagförslaget om offentlig arbetskrafts- och företagsservice hänvisas det på många ställen till arbets- och näringsmyndighetens uppgifter och befogenheter. I andra sammanhang nämns mer exakt t.ex. arbets- och näringsbyråns uppgifter och befogenheter. Enligt förslaget till 1 kap. 3 § 1 mom. 4 punkten avses med arbets- och näringsmyndigheter närings-, trafik- och miljöcentralen, arbets- och näringsbyrån samt arbets- och näringsförvaltningens kundservicecenter.

Inte minst i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt framgår av lagen eller annars exakt eller att åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för delegering av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (GrUU 2/2012 rd, s. 3, och GrUU 21/2009 rd, s. 4—5). I den föreslagna lagstiftningen gäller kravet framför allt behörighet att fatta beslut om tjänster och förmåner. De föreslagna bestämmelserna är entydiga i de fall där den behöriga myndigheten, såsom arbets- och näringsbyrån, framgår. På grund av definitionsbestämmelsen kan det också ses som tillräckligt exakt att bestämmelserna om behörighet nämner arbets- och näringsmyndigheten i de fall där alla myndigheter som upp-

ges i definitionsbestämmelsen är behöriga. Om alla myndigheter som nämns i definitionsbestämmelsen däremot inte är behöriga måste detta framgå. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet måste följaktligen försäkra sig om att den behöriga myndigheten entydigt framgår, åtminstone av bestämmelserna om beslut om tjänster och förmåner (jfr GrUU 2/2012 rd, s. 2—3).

Lagförslaget om offentlig arbetskrafts- och företagsservice innehåller en rad bemyndiganden att utfärda förordning. I 4 kap 6 § föreskrivs det direkt om en maximitid för arbetsprövning. Men enligt paragrafens 3 mom. ska bestämmelser om maximitiden för träning och utbildnings-

prövning däremot utfärdas genom förordning av statsrådet. Bemyndigandet är alltför öppet. På grund av 80 § 1 mom. i grundlagen behöver det preciseras med en grundläggande bestämmelse som styr befogenheten att utfärda förordning, alternativt behöver lagen kompletteras med de maximitider som nämns i propositionsmotiven (s. 80).

### **Ställningstagande**

Grundlagsutskottet föreslår

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 22 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

tf. ordf. Tuija Brax /gröna  
medl. Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Kalle Jokinen /saml  
Ilkka Kantola /sd  
Kimmo Kivelä /saf  
Anna Kontula /vänst

Jukka Kopra /saml  
Markus Lohi /cent  
Elisabeth Naucélér /sv  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Tapani Tölli /cent  
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.