

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om utvidgning av arbetslöshetskassornas uppgifter

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om utvidgning av arbetslöshetskassornas uppgifter (RP 40/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Joni Rehunen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Ida Koivisto.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om arbetslöshetskassor ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft sommaren 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om förslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom det i fråga om den nya frivilliga uppgift som föreslås för arbetslöshetskassorna finns skäl att bedöma uppgiftens natur i förhållande till offentliga förvaltningsuppgifter vars innehåll inte med beaktande av grundlagsutskottets utlåtandepaxis är noggrant avgränsat, anser regeringen dock att det är önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Enligt förslaget i propositionen ges arbetslöshetskassorna möjlighet att för sina medlemmar tillhandahålla tjänster som stöder sysselsättningen. Arbetslöshetskassan ska enligt 1 § i den föreslagna lagen kunna tillhandahålla arbetsförmedling, informations-, rådgivnings- och handledningstjänster, sakkunnigbedömningar, träning och andra med dessa jämförbara tjänster för att stödja sysselsättningen bland sina medlemmar. Det ska inte vara fråga om en lagstadgad skyldighet att ordna tjänster.

(2) I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen granskas frågan om de uppgifter som ska möjliggöras för arbetslöshetskassorna är sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen. I propositionen stannar regeringen för att det inte är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift.

(3) 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 kan dock bara anförtros myndigheter. Syftet med 124 § i grundlagen är enligt förarbetena till grundlagen att inskränka möjligheterna att lägga ut offentliga förvaltningsuppgifter på aktörer utanför den egentliga myndighetsapparaten. Ordalydelsen i bestämmelsen betonar att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i regel ska höra till myndigheterna och att dessa uppgifter endast i begränsad utsträckning kan anförtros andra än myndigheter (RP 1/1998 rd, s. 178/I). Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i detta sammanhang i en relativt vidsträckt bemärkelse. Det omfattar uppgifter som hänför sig till bland annat verkställigheten av lagar samt beslut om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Paragrafen inbegriper både överföring av uppgifter som ankommer på myndigheterna och överföring av nya till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter (RP 1/1998 rd, s. 179).

(4) 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 kunnat betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter (se t.ex. GrUU 55/2010 rd, s. 2/I).

(5) 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 anord-

Utlåtande GrUU 19/2024 rd

ningar 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).

(6) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av lagförslaget om Jobbkanalen Ab (GrUU 6/2022 rd, stycke 11) ansett att bolaget har vissa sysselsättningsrelaterade 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. Grundlagsutskottet har ansett att arbetslöshetskassornas verkställighetsuppgifter vad beträffar inkomstrelaterad dagpenning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa är sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen (GrUU 46/2002 rd, s. 9–10). Den nya serviceuppgift som nu föreslås innehåller dock inte en med sådana uppgifter jämförbar uppgift för arbetslöshetskassorna att tillämpa och verkställa lagen och kassorna får inte den typ av beslutanderätt som ingår i uppgifterna och som gäller individens rättigheter och intressen. Arbetslöshetskassornas nya uppgift jämförs till sitt innehåll med sådan serviceverksamhet och produktionsverksamhet som utskottet inte betraktade som offentliga förvaltningsuppgifter vid bedömningen av lagförslaget om Jobbkanalen Ab. Den föreslagna serviceuppgiften ersätter inte heller den offentliga arbetskraftsservicen. Regleringen ger inte heller arbetslöshetskassorna behörighet att fastställa skyldigheter eller påföljder, och utförandet av uppgiften är inte tillsynsrelaterat. Grundlagsutskottet anser att det i den föreslagna nya frivilliga uppgiften med beaktande av dess innehåll, karaktär och sätt att genomföra den inte är fråga om en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen.

(7) Grundlagsutskottet har också tidigare (GrUB 2/2024 rd, stycke 9, GrUU 9/2023 rd, stycke 6) fäst uppmärksamhet vid anvisningarna om hur propositionerna ska utarbetas. I anvisningarna sägs det att om det råder osäkerhet om ett lagförslags grundlagsenlighet eller förhållande till människorättskonventioner, tas det i avsnittet om propositionens förhållande till grundlagen in ett uttryckligt uttalande där det sägs att det är önskvärt att propositionen förs till grundlagsutskottet för behandling. Ett sådant uttalande tas inte in, om inte en bedömning av propositionen i grundlagsutskottet verkligen behövs på grund av något tolkningsproblem. Utskottet betonar fortfarande att i de oklara fall som avses i anvisningarna ska motiveringen å ena sidan innehålla ett omnämnande av att utlåtande bör begäras av grundlagsutskottet, men å andra sidan bör ett sådant uttalande inte tas in i motiveringen i andra fall.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 19/2024 rd

Helsingfors 24.5.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.