

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 maj 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (RP 42/2012 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

- konsultativ tjänsteman Kirsi Päiväsalo och regeringssekreterare Sanna Pekkarinen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- juris licentiat Mikael Koillinen.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner ändras. I enlighet med vad som överenskommit i regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering föreslås uppbörden av arbetslöshetsförsäkringspremier bli överförd från olycksfallsförsäkringsanstalterna till arbetslöshetsförsäkringsfonden. Dessutom föreslås att uppbörden av statens och statliga affärsverks arbetslöshetsförsäkringspremier överförs från Statskontoret till arbetslöshetsförsäkringsfonden. Arbetslöshetsförsäkringsfonden ska sköta hela uppbörden av arbetslöshetsförsäkringspremier. Finansinspektionen ska övervaka arbetslöshetsförsäkringsfonden.

Lagen avses träda i kraft den 1 oktober 2012.

I den del av motiven som gäller lagstiftningsordningen står det att propositionen beaktat arbetslöshetsförsäkringspremiens etablerade konstitutionella karaktär av en avgift som kan jämföras med skatt. Att uppgiften att fastställa och ta ut arbetslöshetsförsäkringspremier överförs till arbetslöshetsförsäkringsfonden anses inte utgöra något problem med avseende på 124 § i grundlagen. Också arbetslöshetsförsäkringsfondens rätt att få uppgifter granskas i förhållande till 10 § 1 mom. i grundlagen. Regeringens uppfattning är att den föreslagna lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men att det är önskvärt att begära att grundlagsutskottet yttrar sig om saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund

Syftet med den föreslagna lagen är att överföra uttagningen av arbetslöshetsförsäkringspremier från olycksfallsförsäkringsanstalterna och Statskontoret till arbetslöshetsförsäkringsfonden. Med andra ord innebär lagförslaget att arbetslöshetsförsäkringsfonden får en ny uppgift, att fastställa och ta ut arbetslöshetsförsäkringspremier.

Grundlagsutskottet har i sina tidigare granskningar av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (nedan kallad finansieringslagen) ansett att arbetslöshetsförsäkringspremien till sin konstitutionella karaktär är en skatt och därför sett på lagen och föreslagna ändringar i ljuset av detta (GrUU 18/1998 rd, s. 2—3, GrUU 17/2007 rd, s. 2/I, och GrUU 31/2010 rd, s. 2/I). Däremot har utskottet i sina utlåtanden om lagändringarna inte tagit ställning till arbetslöshetsförsäkringsfondens ställning i relation till 124 § i grundlagen. De ändringar av finansieringslagen som regeringen nu föreslår är emellertid sådana att propositionen måste granskas också mot den bakgrunden.

Grundlagens 124 §

Utgångspunkter för bedömningen. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och 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.

Arbetslöshetsförsäkringsfonden. De föreslagna bestämmelserna ska för det första bedömas med avseende på om arbetslöshetsförsäkringsfonden är en myndighet i den mening som avses i 124 § i grundlagen. Grundlagsutskottets har i sin praxis till det egentliga myndighetsmaskineriet räknat de myndigheter som hör till statens och självsty-

relsesamfundens normala organisation, sådana självständiga institutioner som Finlands Bank och Folkpensionsanstalten och även i regel de specialorgan som är gemensamma för alla kommuner, såsom kommunala arbetsmarknadsverket och kommunala pensionsanstalten (se GrUU 55/2002 rd, s. 2—3). Däremot har utskottet ansett att exempelvis Pensionsskyddscentralen (GrUU 30/2005 rd, s. 3/I) och de som självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar klassificerade Finlands viltcentral (GrUU 48/2010 rd, s. 2/I) och Finlands skogscentral (GrUU 53/2010 rd, s. 2/I) inte är myndigheter i grundlagens bemärkelse.

Bestämmelser om fondens sammansättning och uppgifter samt om tillsynen över fonden finns i 9—11 § i finansieringslagen. Medlemmarna i fondens förvaltningsråd utses formellt av statsrådet, och fondens verksamhet övervakas av Finansinspektionen och social- och hälsovårdsministeriet (regeringen föreslår visserligen nu att ministeriets tillsynsroll ska slopas). Dessutom har fonden redan nu flera offentliga förvaltningsuppgifter. Trots detta anser utskottet att denna till sin natur relativt självständiga fond som saknar nära koppling till statsförvaltningen och som förvaltas av arbetsmarknadsorganisationer inte kan anses vara en myndighet enligt 124 § i grundlagen.

Arbetslöshetsförsäkringsfondens offentliga förvaltningsuppgifter. De uppgifter som enligt förslaget ska överföras till arbetslöshetsförsäkringsfonden, dvs. att fastställa och ta ut arbetslöshetsförsäkringspremier, har karaktären av offentliga förvaltningsuppgifter. Denna bedömning påverkas inte av att premieuttagningen enligt den gällande finansieringslagen, som stiftades innan grundlagen trädde i kraft, ska skötas av de försäkringsanstalter som avses i 29 § i lagen om olycksfallsförsäkring och av Statskontoret. Utöver det undantag som behandlas nedan innebär uppgifterna inte betydande utövning av offentlig makt.

En följd av den föreslagna uppgiftsöverföringen är att det nuvarande splittrade systemet ersätts med ett centraliserat system där arbetslöshetsförsäkringsfonden sköter finansieringen av de förmåner som finansieras med arbetslöshetsförsäkringspremierna, premieuttaget och tillsynen över att premierna är korrekta. Utskottet anser att en överföring och medföljande koncentrerad av uppgifterna till fonden behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna i enlighet med 124 § i grundlagen.

Utskottet påpekar vidare att allmänna förvaltningslagar med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller kraven för en enskild att tillhandahålla språkliga tjänster tillämpas på arbetslöshetsförsäkringsfonden när den fullgör offentliga förvaltningsuppgifter. Det är inte längre nödvändigt att på grund av 124 § i grundlagen ta in en hänvisning till allmänna förvaltningslagar för att tillgodose kravet på god förvaltning (se t.ex. GrUU 48/2010 rd, s. 3, GrUU 30/2010 rd, s. 9/I, och GrUU 13/2010 rd, s. 3/II).

Betydande utövning av offentlig makt. Grundlagsutskottet har ägnat uppmärksamhet åt den föreslagna 21 e §, som gäller höjning av arbetslöshetsförsäkringspremien. Enligt paragrafens 1 mom. kan arbetslöshetsförsäkringsfonden påföra arbetsgivaren en högst till det dubbla höjd skälig arbetslöshetsförsäkringspremie, om arbetsgivaren har anmält lönesumman efter den tid som anges i 21 b §, om arbetsgivaren har lämnat bristfälliga eller felaktiga uppgifter eller om arbetslöshetsförsäkringspremien har fastställts genom uppskattning med stöd av 21 d §. Med andra ord är det möjligt att höja premien om arbetsgivaren har förfarit lagstridigt eller annars rättsligt sett felaktigt. Rent sakligt är det fråga om att påföra en administrativ påföljd av sanktionskaraktär. Grundlagsutskottets praxis är att sådana administrativa påföljder inbegriper betydande utövning av offentlig makt (se GrUU 57/2010 rd, s. 5, och där nämnda utlåtanden) och att uppgiften således bara kan anförtros en myndighet. Lagförslaget kan alltså behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om den föreslagna 21 e §

utgår eller den uppgift som där avses anförtros en myndighet. Fonden kan på sin höjd ges en roll där den assisterar och kompletterar myndighetens verksamhet när det gäller att besluta om en påföljd (se GrUU 57/2010 rd, s. 5/II).

Att söka ändring

Den föreslagna 24 g §, som gäller ändringssökande, innehåller en uppräknad av vilka beslut av fonden den som är missnöjd får överklaga. Enligt utskottets etablerade praxis kan en sådan förteckning som tillåter överklagande inte fungera som ett slags indirekt förbud mot att söka ändring (se t.ex. GrUU 20/2005 rd, s. 7, och GrUU 21/2006 rd, s. 6). Rätten att söka ändring bör därför formuleras som en allmän rättighet som på föreslaget sätt kan kompletteras med bestämmelser om hur man söker ändring i de olika besluten. Också de begränsningar i rätten att söka ändring som är tillåtliga med tanke på grundlagen kan då skrivas in i lagen i form av specifika förbud mot att söka ändring (se t.ex. GrUU 20/2005 rd, s. 7/II).

Skyddet av personuppgifter

I ljuset av grundlagsutskottets praxis regleras fondens rätt att få (22 och 22 a §) och att lämna ut uppgifter (22 b §) huvudsakligen på behörigt sätt i lagförslaget. Detsamma gäller den föreslagna 22 c § om sammanställande av uppgifter (jfr GrUU 17/2007 rd, s. 3/II). Det är emellertid så att den vaga formuleringen om arbetslöshetsförsäkringsfondens rätt att få uppgifter enligt 22 § 1 mom. 4 punkten är problematisk när den säger att fonden trots sekretessbestämmelserna har rätt att få behövliga uppgifter för fastställande, uppbörd och övervakning av arbetslöshetsförsäkringspremie "av andra aktörer som omfattas av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet". Eftersom det inte på något sätt sägs vad de utlämnade uppgifterna ska gälla måste rätten att få uppgifter förknippas med nödvändiga uppgifter för det nämnda syftet (se t.ex. GrUU 14/2002 rd, s. 2/II, och GrUU 38/2009 rd, s. 2). Det är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning att 22 § 1 mom. 4 punkten preciseras så att rätten

GrUU 15/2012 rd — RP 42/2012 rd

bara gäller uppgifter som är nödvändiga för användningsändamålet. Också det synnerligen vaga "andra aktörer" behöver preciseras.

Övrigt

Grundlagsutskottet har granskat den föreslagna 21 d §, som innebär att fonden i vissa fall får fastställa arbetslöshetsförsäkringspremien genom uppskattning. De beräkningsgrunder som ska används vid en uppskattning verkar inte framgå entydigt av bestämmelsen i fråga. Utifrån 81 § 1 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 17/2007 rd, s. 2/1) bör paragrafen kompletteras

exempelvis med en hänvisning till 18 § i samma lag. Av den paragrafen framgår det att en uppskattad premie bestäms på samma sätt som en egentlig arbetslöshetsförsäkringspremie.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella invändningar mot 21 e § och 22 § 1 mom. 4 punkten beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 13 juni 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd

Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Elisabeth Nauclér /sv
Tapani Tölli /cent
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.