

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om revidering av lagstiftningen gällande finansiering av arbetslöshetsförmåner

Till Social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Utskottet remitterade den 13 maj 1998 proposition 64/1998 rd med förslag till lag om revidering av lagstiftningen gällande finansiering av arbetslöshetsförmåner till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Hannu Hakkola, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- juris doktorn, docent Liisa Nieminen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en särskild lag om finansiering av arbetslöshetsförmåner. Enligt förslaget finansierar staten den del av det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa som anses motsvara grundtryggheten, medan arbetslöshetskassorna med sina medlemsavgifter finansierar 5,5 procent av förmånsutgifterna för varje arbetslöshetskassa och arbetslöshetsförsäkringsfonden står för resten av finansieringen.

Arbetslöshetsförsäkringsfondens utgifter finansieras med arbetslöshetsförsäkringspremier samt med avkastningen av investerade av premier. Vederbörande ministerium fastställer stor-

leken på arbetsgivares respektive löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie. Den del av de medel som flyter in till arbetslöshetskassorna i löntagares arbetslöshetsförsäkringspremier som motsvarar den andel som flyter in i arbetstagares arbetslöshetsförsäkringspremie för arbetstagare utanför arbetslöshetskassor skall till den del dessa inte är berättigade till förmåner finansierade av arbetslöshetsförsäkringsfonden redovisas till folkpensionsanstalten för finansiering av grunddagpenningen inom utkomstskyddet för arbetslösa och för utbildningsstöd inom den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen.

För att fluktueringarna i arbetslöshetsförsäkringspremierna skall jämnas ut får arbetslöshetsförsäkringsfonden en konjunkturbuffert som utgörs av skillnaden mellan intäkterna och utgifterna. För att balansera upp statens arbetslöshetsuppgifter ingår i förslaget ett specialarrangemang under en övergångstid, nämligen att arbetslöshetsförsäkringsfonden betalar en överföringsavgift som används för att täcka statens tilläggskostnader.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt för att betalningsgrunderna för arbetslöshetsförsäkringspremierna 1999 skall kunna fastställas utifrån dem. Detta innebär att lagarna bör träda i kraft senast vid ingången av augusti 1998.

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas först och främst arbetslöshetsförsäkringspremiens relation till skattebegreppet i 61 § regeringsformen. Regleringen avseende arbetsgi-

varpremien uppges motsvara nu gällande principer. Att premien tas ut av löntagare innebär enligt motiveringen att löntagarna finansierar sitt arbetslöshetskydd av försäkringskaraktär till den del staten och de enskilda arbetslöshetskassorna inte ansvarar för det. I propositionen hävdas också att överföringsavgiften, en specialreglering under ett övergångsskede, inte kan betraktas som en avgift enligt regeringsformen och inte heller som en skatt. När centralkassan för arbetslöshetskassorna omvandlas till en arbetslöshetsförsäkringsfond handlar det inte om att inrätta en ny fond utom statsbudgeten och inte heller om att ändra centralkassan på ett sådant sätt att den i sak blir en ny fond. Av dessa orsaker anser regeringen att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver. Regeringen anser det dock behövt att utlåtande om lagförslaget begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Arbetslöshetsförsäkringspremiens statsförfattningsrättsliga karaktär

I lagstiftningspraxis har såväl arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie som löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie betraktats som skatter enligt 61 § regeringsformen.

Grundlagsutskottet granskade redan 1959 frågan om arbetstagarnas och arbetsgivarnas premier till arbetslöshetsförsäkringsfonden till sin statsförfattningsrättsliga karaktär är avgifter eller skatter enligt regeringsformen. I det sammanhanget ansåg utskottet att den då föreslagna "arbetslöshetsförsäkringen icke utgör försäkringsverksamhet i ordets juridiska bemärkelse och att arbetstagarens arbetslöshetsförsäkringspremie och arbetsgivarens arbetslöshetspremie icke utgöra i 62 § regeringsformen omnämnda avgifter" (GrUU 5/1959 rd). Utskottets ståndpunkt var att premierna statsförfattningsrättsligt sett är skatter (se även GrUU 2/1960 rd). Samma åsikt om arbetsgivarens arbetslöshetsförsäkringspre-

mie uttalade utskottet när den nuvarande lagen om arbetslöshetskassor stiftades (GrUU 4/1984 rd) och sedermera också om den extra arbetslöshetsförsäkringsavgiften för arbetsgivare (GrUU 28/1993 rd).

Hittills har löntagarens arbetslöshetsförsäkringspremie reglerats genom ettåriga lagar. Grundlagsutskottet har inte uttryckligen tagit ställning till premiens statsförfattningsrättsliga karaktär. Regeringen utgick dock från att avgiften har karaktär av skatt redan i den proposition som låg till grund för den första lagen om löntagarens arbetslöshetsförsäkringsavgift (RP 339/1992 rd), ett faktum som också framgår av motiveringen till den nu föreliggande propositionen. Löntagarens arbetslöshetsförsäkringsavgift har en lika obestridlig betydelse ur fiskal synvinkel som den hos olycksfalls- och trafikförsäkringsanstalter 1993 uppburna avgiften. Avgiften, som betalades till folkpensionsanstalten för att minska statens finansieringsandel, var enligt utskottets åsikt en skatt (GrUU 22/1992 rd).

Motiveringen till lagstiftningsordningen i pro-

positionen tyder på att den föreslagna användningen av löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie är förenlig med försäkringsprincipen och att premien följaktligen statsförfattningsrättsligt sett är en avgift och inte en skatt. Utskottet ansluter sig dock inte till detta synsätt eftersom den andel löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie har i finansieringen av arbetslöshetsförmånerna, regleringarna kring avgiften och också lagstiftningshistorien visar att premien inte kan anses ha en civilrättslig grund och karaktären av en försäkringspremie. Mellan premien och den ersättning som eventuellt i sinom tid betalas ut med anledning av den förekommer inte ett sådant på försäkringsprincipen baserat samband att premien skulle utgöra vederlag för ett försäkringskydd. Av denna orsak är löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie enligt propositionen fortfarande till sin statsförfattningsrättsliga karaktär en skatt enligt 61 § regeringsformen även om den tas ut för ett bestämt och avgränsat ändamål.

Av 61 § regeringsformen förarledda krav på laginnehållet

I 61 § regeringsformen föreskrivs: "Om statsskatt stadgas genom lag som skall innehålla stadganden om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd." I samband med revieringen av denna grundlagsparagraf konstaterade grundlagsutskottet att kraven på en skattelag enligt vedertagen praxis "för det första är att det måste stadgas så noggrant om grunderna för skattskyldigheten och skattebeloppet att den prövning de myndigheter som tillämpar lagen anlitar vid påförandet av skatten anses vara bunden prövning och för det andra att det stadgas om den skattskyldiges rättsskydd" (GrUB 17/1990 rd, s. 3).

Bestämmelserna om skattskyldighet för såväl arbetsgivare som löntagare är tillräckligt exakta i 11 och 14 § i det första lagförslaget. Också bestämmelserna om ändringssökande i 24 § i detta lagförslag uppfyller kravet i fråga om innehållet enligt 61 § regeringsformen.

Det som är problematiskt med hänsyn till 61 § regeringsformen är bestämmelserna om storleken på arbetslöshetsförsäkringspremien till den del premiebeloppet inte entydigt följer av be-

stämmelserna. Enligt 17 § 1 mom. fastställer vederbörande ministerium på ansökan av arbetslöshetsförsäkringsfonden premiebeloppen. Enligt den allmänna bestämmelsen i föreslagna 2 § skall premierna bestämmas så att arbetslöshetsförsäkringsfonden kan klara av sina förpliktelser enligt lagen, med beaktande av bestämmelserna i 9 § 2 mom. om en buffert vid fonden. Beslut om förkovrande eller upplösning av bufferten fattas enligt förslaget av arbetslöshetsförsäkringsfondens förvaltningsråd. Arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie kan enligt 13 § 1 mom. vara graderad enligt den lönesumma företaget betalar. Grunderna för löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie finns inskrivna i 17 § 2 mom. Enligt dem är premiebeloppet beroende av den genomsnittliga storleken på arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie.

Det som den föreslagna regleringen lämnar öppet är vilket arbetslöshetsförsäkringsfondens totala behov av finansiering är. Fondens utgifter täcks med arbetslöshetsförsäkringspremier från arbetsgivare och löntagare. En del av de influtna medlen kan också användas för en särskild konjunkturbuffert. Andra sätt att finansiera fonden är enligt propositionen investeringar och lån. Eftersom arbetslöshetsförsäkringspremierna statsförfattningsrättsligt sett har karaktären av skatter krävs det att deras storlek noga anges i lag. Prövningsrätt visavi premiestorleken har enligt förslaget såväl ministeriet, som i sista hand beslutar om den (17 § 1 mom.), som indirekt också arbetslöshetsförsäkringsfondens förvaltningsråd när den beslutar om förkovrande eller upplösning av bufferten (9 § 2 mom.). Ministeriet bör i sitt beslutsfattande ta hänsyn till kriterierna i föreslagna 2, 13 och 17 §. De är dock så kursoriska och öppna att de inte binder ministeriets prövningsrätt på det sätt som enligt tolkningspraxis gällande 61 § regeringsformen ansetts nödvändigt. Utskottet anser därför att det första lagförslaget skall behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver.

Utskottet har gjort en bedömning av om det första lagförslaget eventuellt kunde omformuleras så att ministeriets prövningsrätt blir teknisk och ringa.

För att begränsa ministeriets prövningsrätt i

fråga om storleken på arbetslöshetsförsäkringspremierna bör det för det första i 2 § klarare anges den generella principen för vilken nivå arbetslöshetsförsäkringspremierna sammantaget skall uppgå till. Enligt utskottet bör premier tas ut till ett belopp som arbetslöshetsförsäkringsfonden behöver för att klara av finansieringen av arbetslöshetsförmånerna och redovisningen enligt föreslagna 22 och 23 § till folkpensionsanstalten och överföringsavgiften till staten. Denna på en generell princip pekande reglering innebär samtidigt att fastställandet av arbetslöshetsförsäkringspremierna inte, med undantag för det underskott som lagen tillåter för arbetslöshetsförsäkringsfonden, får grunda sig på att förmånerna finansieras med lån. I lagen bör dessutom entydigt anges hur stor löntagares respektive arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie är 1999, i praktiken uttryckt i procent av löntagarens lön eller den lönesumma arbetsgivaren betalt. Därmed uttrycker lagen entydigt den utgångsnivå som läggs till grund för senare års arbetslöshetsförsäkringspremier.

Med tanke på tiden efter 1999 bör i lagen anges de grunder på vilka storleken på arbetslöshetsförsäkringspremierna genom ministeriets beslut får ändras och hur mycket. Av lagen bör dessutom framgå att ministeriets beslut om premiestorleken fattas årligen i förskott, vilket innebär att det är förbjudet att höja premierna under skatteåret. Ett eventuellt oförutsett behov av tilläggsfinansiering bör därför tillgodoses exempelvis med lån. Det är av vital betydelse att denna bestämmelse, som på sätt och vis reglerar ändringar i premiestorleken, är tillräckligt entydig för att lagen skall begränsa ministeriets prövningsrätt så mycket att prövningen kan anses teknisk och ringa och därmed problemfri med hänsyn till 61 § regeringsformen. Bestämmelsen om ändringar i arbetslöshetsförsäkringspremierna kan enligt utskottet kopplas till förändringar i fondens investeringsbehov till följd av fluktuationer i arbetslösheten. När en bedömning görs av hur stor förändringen i finansieringsbehovet är ger bestämmelsen möjlighet att beakta hur konjunkturbufferten/underskottet i arbetslöshetsförsäkringsfonden i realiteten förhåller sig till det exakta lagfästa maximibeloppet. Vidare bör i lagen ingå bestämmelser om

hur de premier som skall tas in fördelar sig mellan löntagare och arbetsgivare.

När det gäller ändringsregeln och dess detaljer bör social- och hälsovårdsutskottet försäkra sig om att samma konsekventa, entydiga metod används för att fastställa förändringen i arbetslöshetsgraden och utreda vilken tidpunkt som lämpligen kunde utgöra jämförelseobjekt. Dessutom bör social- och hälsovårdsutskottet diskutera om dessa frågor eventuellt kunde uttryckas i själva lagtexten.

På grundval av det ovan sagda anser utskottet att det första lagförslaget är förenligt med de krav på exakt innehåll i fråga om arbetslöshetsförsäkringspremiens storlek som följer av 61 § regeringsformen, om följande ändringar görs.

1 §

Lagens syfte

Arbetslöshetsdagpenningarna enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (602/1984), utbildningsstöden enligt lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning (763/1990), alterneringsåtgångarna enligt lagen om försök med alterneringsledighet (1663/1995) och utbildningsdagpenningarna enligt lagen om stödande av arbetslösa frivilliga studier (1402/1997) finansieras med en statsandel som motsvarar grundtrygghetsandelen och försäkringspremierna enligt denna lag och medlemsavgifter enligt lagen om arbetslöshetskassor (603/1984) (*utesl.*) så som bestäms i denna lag. De i arbetspensionslagstiftningen avsedda arbetspensionstilläggen, de förmåner som avses i lagen om utbildnings- och avgångsbidragfonden (537/1990) samt lönegarantin enligt lagen om lönegaranti (649/1973) finansieras med avgifterna enligt denna lag (*utesl.*) såsom bestäms i denna lag.

(2 mom som i RP)

2 §

Arbetslöshetsförsäkringspremier

Arbetsgivaren skall betala arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie och arbetstagare löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie så som bestäms nedan. (*Utesl.*)

Arbetslöshetsförsäkringspremierna skall bestämmas så att den i denna lag avsedda arbetslöshetsförsäkringsfonden kan klara av finansieringen av de arbetslöshetsförmåner som den ansvarar för samt i 22 och 23 § nämnda överföringar av betalningsandelar. (Nytt)

3 § (9 § 2 mom.)

Konjunkturbuffert

För tryggande av betalningsberedskapen och utjämning av ändringar i arbetslöshetsförsäkringspremierna till följd av prognostiserbara samhälls-ekonomiska konjunkturfluktuationer har arbetslöshetsförsäkringsfonden en konjunkturbuffert, som bildas av skillnaden mellan fondens avkastning och utgifter och som uppgår till högst ett belopp motsvarande utgifterna för en arbetslöshetsgrad på _____ procentenheter. Vid vikande konjunkturer får arbetslöshetsförsäkringsfonden ha ett underskott som motsvarar samma arbetslöshetsgrad.

14 § (13 §)

Bestämmande av arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie

Arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie är graderad enligt den lönesumma som företaget betalar.

(2 mom. som i RP)

18 § (17 §)

Arbetslöshetsförsäkringspremiernas belopp

Löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie för 1999 är x, x procent av lönen (*utesl.*). Arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie är graderad enligt det lönebelopp som företaget betalar så att den 1999 är y, y procent av lönen för ett lönebelopp upp till _____ miljoner mark och z, z procent för den överskjutande delen av lönebeloppet. (2 mom. i RP)

När arbetslöshetsförsäkringspremierna fastställs efter 1999 beaktas inte de förändringar i arbetslöshetsförsäkringsfondens finansieringsbehov som föranleds av variationer i arbetslöshe-

ten till den del arbetslöshetsförsäkringsfondens konjunkturbuffert eller underskott understiger maximibeloppet i 3 §. (Nytt)

Ändringarna i löntagares och arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie skall fastställas så att de fördelar sig jämnt mellan arbetsgivares genomsnittliga arbetslöshetsförsäkringspremie och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie. Arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie skall graderas så att premien för ett lönebelopp upp till _____ miljoner mark fastställs till en _____ del uttryckt i fulla tiondedels procent av premien för ett lönebelopp på mer än _____ miljoner mark. Om arbetsgivares genomsnittliga arbetslöshetsförsäkringspremie och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie sammantagna är mindre än två procent, skall löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie dock fastställas till 15 procent av det ovan angivna sammantagna premiebeloppet. (Ny)

Vederbörande ministerium fastställer årligen i förhand på ansökan av arbetslöshetsförsäkringsfonden beloppen av arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie. (1 mom. i RP)

(5 mom. som 4 mom. i RP)

Arbetslöshetsförsäkringsfonden

Enligt förslaget ombildas centralkassan för arbetslöshetskassorna till en arbetslöshetsförsäkringsfond. Den nuvarande centralkassan är inte en sådan fond inom statsekonomi som skulle ha lämnats utanför statsbudgeten. Centralkassan har juridiskt karakteriserats som en självständig offentligrättslig anstalt.

De nya bestämmelserna om arbetslöshetsförsäkringsfonden innebär enligt utskottets uppfattning inte sådana förändringar i centralkassans juridiska status gentemot staten att den nya arbetslöshetsförsäkringsfonden i statsförfattningsrättsligt hänseende skulle betraktas som en fond utanför budgeten. Den föreslagna ändringen saknar följaktligen relevans med avseende på det förbud mot inrättande av fonder utanför statsbudgeten som revideringen 1992 av statshushållningsbestämmelserna i grundlagarna medförde (se exempelvis GrUU 11/1998 rd).

Överföringsavgift

Arbetslöshetsförsäkringsfonden skall enligt 23 § i det första lagförslaget eventuellt för två års tid till staten betala en särskild överföringsavgift för att balansera upp de extra kostnader som betalningsandelarna för utkomstskyddet för arbetslösa och ändringarna i fördelningsgrunderna visavi intäkterna från löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie ger upphov till. Regleringens statsförfattningrättsliga betydelse återanknyter till frågan om en sådan betalning till staten från grundlagssynpunkt bör anses som en skatt eller avgift eller om den undantagsvis kan betraktas som en av konstitutionen sanktionerad *sui generis*-prestation utanför dessa kategorier.

I ett tidigare sammanhang har utskottet ansett att den övergångsavgift som pensionsanstalterna i samband med bolagiseringen av statliga ämbetsverk, inrättningar och affärsverk betalade till staten för att balansera pensionsutgifterna var ett speciellt fall och skulle "betraktas som en sådan penningprestation till staten som varken är en i regeringsformen avsedd avgift eller en i 61 § regeringsformen avsedd skatt" (GrUU 24/1992 rd). När det gäller överföringsavgiften enligt den nu föreliggande propositionen handlar det också om ett engångsarrangemang under en övergångsperiod. Dessutom är arrangemanget mycket kort jämfört med bolagiseringsfallet. Syftet med regleringen är generellt acceptabelt och dessutom är reglerna för skyldigheten att betala överföringsavgift och avgiftsbeloppet tillräckligt exakta vad

innehållet beträffar. Utskottet anser följaktligen att 23 § inte påverkar behandlingsordningen för det första lagförslaget.

Jämlikhet

Utskottet har tagit fasta på 5 § regeringsformen och noterat att löntagarna vid arbetslöshet fått olika stora arbetslöshetsförmåner även om de i proportion betalt en lika stor arbetslöshetsförsäkringspremie av lönen. Detta beror bland annat på om de är medlemmar i en arbetslöshetskassa eller inte eller om arbetsvillkoret för arbetslöshetsdagpenning uppfyllts eller inte. Utskottet finner det viktigt att det ur ett helhetsperspektiv utreds om denna skillnad äventyrar jämlikhetsprincipen i 5 § regeringsformen.

Utlåtande

På grundval av det ovan sagda framför grundlagsutskottet vördsamt

att det första lagförslaget bör behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver men att det kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver förutsatt att utskottets statsförfattningrättsliga anmärkningar om det beaktas på lämpligt sätt och

att de övriga lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 5 juni 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Anneli Jäätteenmäki /cent
Marjut Kaarilahti /saml
Juha Korkeaola /cent
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml

Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.