

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 36/2005 rd

**Regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om finansiering av sjukförsäkringen**

**Regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om finansiering av sjukförsäkringen RP 68/2005 rd**

*Till social- och hälsovårdsutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 31 maj 2005 en proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om finansiering av sjukförsäkringen (RP 68/2005 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet. Vidare remitterade riksdagen den 22 september 2005 en proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om finansiering av sjukförsäkringen (RP 68/2005 rd) (RP 129/2005 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Grundlagsutskottet har med anledning av 31 § i riksdagens arbetsordning behandlat den ursprungliga propositionen och kompletteringspropositionen i ett sammanhang.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Matti Toiviainen, äldre regeringssekreterare Juha Rossi och regeringssekreterare Marjaana Maisonlahti, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Kirsi Seppälä, finansministeriet
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår i den ursprungliga propositionen ändringar i sjukförsäkringslagen. Enligt förslaget delas finansieringen av sjukförsäkringen upp i finansiering av sjukvårdsförsäkringen och finansiering av arbetsinkomstförsäkringen. I

lagförslaget ingår bestämmelser om bl.a. den försäkrades sjukförsäkringspremie och arbetsgivarens sjukförsäkringsavgift och hur dessa fastställs, om betalningsskyldighet och om statens finansieringsandel. I propositionen finns också

förslag till lagar om ändring av lagen om arbetsgivares socialskyddsavgift, 12 § i lagen om rehabilitering som ordnas av folkpensionsanstalten, 32 § i lagen om rehabiliteringspenning och av inkomstskattelagen samt ett förslag till lag om upphävande av lagen om storleken av den försäkrades sjukförsäkringspremie, arbetsgivares sjukförsäkringsavgift och arbetsgivares folkpensionsavgift.

I kompletteringspropositionen föreslår regeringen att sjukförsäkringslagen kompletteras med bestämmelser om bl.a. sjukdagpenning som betalas som ersättning till företagare för självrisktiden, om företagares rätt att få ersättning för företagshälsovård och om företagarens tilläggsfinansieringsandel i anslutning till finansieringen av sjukförsäkringen. I kompletteringspropositionen ingår också ett förslag till lag om ändring av lagen om företagshälsovård.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2006 med undantag för 8 kap. 10 § i

lagförslag 1 i kompletteringspropositionen, som föreslås träda i kraft den 1 april 2006. Det är visserligen tänkt att paragrafen ska tillämpas retroaktivt på arbetsoförmåga som inträder den 1 januari 2006 eller senare.

Båda propositionerna hänför sig till budgetpropositionen för 2006 och avses bli behandlade i samband med den.

I motiven till lagstiftningsordning i den ursprungliga propositionen dryftar regeringen hur bestämmelserna förhåller sig till grundlagens 81 § om statliga skatter. Regeringen menar att de föreslagna lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men anser det önskvärt med hänsyn till premiernas och avgifternas natur att utlåtande inhämtas från grundlagsutskottet. Med samma motivering anser regeringen det önskvärt att grundlagsutskottet ombes yttra sig om den kompletterande propositionen.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Sjukförsäkringspremierna och sjukförsäkringsavgifterna*

Regeringen föreslår i sin ursprungliga proposition ett nytt system för finansiering av sjukförsäkringen. Det nya systemet, där finansieringen spjälks upp i finansiering av sjukvårdsförsäkringen och finansiering av arbetsinkomstförsäkringen, bygger på de försäkrades försäkringspremier och arbetsgivarnas försäkringsavgifter samt statens betalningsandelar. Försäkringspremier och försäkringsavgifter som fastställs med stöd av lagen utgörs enligt 18 kap. 4 § i lagförslag 1 av den försäkrades sjukförsäkringspremie och arbetsgivares sjukförsäkringsavgift.

I den kompletterande propositionen föreslår regeringen att i sjukförsäkringslagen tas in bestämmelser om tilläggsfinansieringsandelar i anknytning till företagarnas dagpenningsskatter. Enligt 18 kap. 13 § 2 mom. i lagförslag 1 i kompletteringspropositionen tas hos försäkrade som

har en gällande försäkring enligt lagen om pension för företagare utöver dagpenningsskatten en tilläggsfinansieringsandel. Intäkterna från tilläggsfinansieringsandelen används till utgifterna för sjukdagpenning som betalas till företagare med stöd av 8 kap. 10 § i lagförslaget.

Sjukförsäkringspremierna och sjukförsäkringsavgifterna kan inte anses vara för statliga avgifter enligt grundlagens 81 § 2 mom. typiska ersättningar eller vederlag för specificerade tjänster från det allmännas sida eller andra likartade prestationer, eftersom de tas ut allmänt för att finansiera de förmåner och ersättningar och Folkpensionsanstaltens verksamhetskostnader som framgår av 18 kap. 1 och 2 mom. i lagförslag 1 i den ursprungliga propositionen. Därmed är sjukförsäkringspremierna och sjukförsäkringsavgifterna skatter i konstitutionellt hänseende (t.ex. GrUU 61/2002 rd, s. 5—7, GrUU 66/2002 rd, s. 3—5, GrUU 67/2002 rd, s. 3—4; se även GrUU 18/1998 rd, s. 2—3). Samma gäller för den i kompletteringspropositionen avsed-

da tilläggsfinansieringsandel som tas ut av företagare i form av dagpenningsspremie.

Bestämmelserna bör bedömas mot bakgrund av 81 § 1 mom. i grundlagen där det sägs att om statsskatt bestäms genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ska skattskyldighetens omfattning entydigt framgå av skattelagen. Lagbestämmelserna måste också vara såtillvida exakta att de lagtillämpande myndigheterna har bunden prövning när det gäller att bestämma skattens storlek (t.ex. GrUU 67/2002 rd, s. 3/II, GrUU 3/2003 rd, s. 2/I).

Utskottet menar att lagförslagen (18 kap. 5—7 § i lagförslag 1 och 1—3 § i lagförslag 2 i den ursprungliga propositionen samt 18 kap. 13 § 2 mom. i lagförslag 1 i kompletteringspropositionen) har tillräckligt exakta bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten.

De föreslagna bestämmelserna (18 kap. 20—22 § i lagförslag 1 i den ursprungliga propositionen) anger exakt hur stor sjukförsäkringens sjukvårdsspremie och dagpenningsspremie samt arbetsgivarens sjukförsäkringsavgift är när lagen träder i kraft. Samma gäller för storleken på företagarens tilläggsfinansieringsandel (18 kap. 21 § 2 mom. i lagförslag 1 i kompletteringspropositionen). Konstitutionellt sett finns det ingenting att anmärka mot bestämmelserna i detta hänseende.

Premieprocentsatsen för sjukvårdsspremien ses årligen över i en lag (23 § 2 mom. i lagförslag 1 i den ursprungliga propositionen). Regelen utgör inget problem med avseende på kravet i grundlagens 81 § på bestämmelser i lag.

Procentsatsen för dagpenningsspremien och arbetsgivarens sjukförsäkringsavgift fastställs enligt 18 kap. 24 § 2 mom. i lagförslag 1 i den ursprungliga propositionen årligen genom förordning av statsrådet. Samma bemyndigande att utfärda förordning ingår i 18 kap. 24 § 3 mom. i kompletteringspropositionen. Grunderna för skattens storlek hör till de saker som enligt 81 § 1 mom. i grundlagen ska regleras genom lag. Sett ur det perspektivet bör det observeras att

förslaget begränsar förordningsutfärdarens prövningsrätt i många hänseenden. För det första föreskriver 18 kap. 24 § 1 mom. att intäkterna av premierna och avgifterna ska täcka de utgifter för arbetsinkomstförsäkring som räknas upp i kapitlets 11 §. Vilka utgifter som täcks med statens finansieringsandel regleras i 18 kap. 13 §. Förordningsutfärdarens prövningsrätt begränsas också av de föreslagna bestämmelserna om arbetsgivarnas och de försäkrades finansieringsandel i 18 kap. 12 § 2 mom. Om man dessutom beaktar att 18 kap. 24 § 1 mom. kräver att eventuella ändringar i utgifterna för arbetsinkomstförsäkring ska fördelas jämnt mellan dagpenningsspremien och arbetsgivarens sjukförsäkringsavgift, binder lagens bestämmelser förordningsutfärdarens prövningsrätt i tillräckligt hög grad, menar grundlagsutskottet.

Bemyndigandet handlar om förordningsutfärdarens rätt att ändra de procentsatser som föreslås bli fastlagda i lag och därmed lagen. I sina tidigare yttranden har grundlagsutskottet inte ansett det lämpligt att ge förordningsutfärdaren rätt att ändra en lag ens genom ett mycket exakt avgränsat bemyndigande utan att det finns särskilda och tungt vägande skäl till en sådan åtgärd. En bestämmelse med ett penningbelopp som ändras exceptionellt ofta kan vara en typ av bestämmelser som kommer i fråga. I vilket fall som helst ska huvudregeln vara att rätten att ändra lagar är förbehållen lagstiftaren. Därför är det skäl för social- och hälsovårdsutskottet att ytterligare ta ställning till om bemyndigandet att ändra lagen över huvud taget behövs i sjukförsäkringslagen (se GrUU 9/2005 rd, s. 4/II och de utlåtanden som nämns där).

Enligt 1 § 2 mom. i lagförslag 2 i den ursprungliga propositionen utfärdas årligen bestämmelser om avgiftsprocenten för arbetsgivarens socialskyddsavgift genom förordning av statsrådet. Procentsatsen fastställs på grundval av summan av avgiftsprocentsatserna för arbetsgivarens folkpensionsavgift och arbetsgivarens sjukförsäkringsavgift. Förslaget innebär att det i en förordning kan tas in en bestämmelse som slår fast summan av procentsatser som finns an-

givna på annat håll i lagstiftningen. Bemyndigandet påverkar inte lagstiftningsordningen.

*Andra synpunkter*

I 13 § 4 mom. i lagförslag 2 i den ursprungliga propositionen föreskrivs det att bestämmelser om återfående av socialskyddsavgift och rättelse av beslut om det utfärdas genom förordning av statsrådet.

När det gäller återfående av betalda avgifter handlar det om individens rättigheter och skyldigheter. Enligt grundlagens 80 § 1 mom. ska bestämmelser om grunderna för dessa utfärdas genom lag. I 13 § 1—3 mom. regleras arbetsgivarnas rätt att återfå överbetald eller utan grund betald socialskyddsavgift. Det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning bör därmed förstås som en fullmakt att utfärda bestämmelser som är noggrannare än dessa lagrum. Det är skäl att omformulera bemyndigandet i enlighet härmed.

Rättelse av beslut om återfående hänger samman med individens rättsskydd. Av 21 § och

81 § 1 mom. i grundlagen följer att frågan om rättelse inte på föreslaget sätt kan regleras enbart genom en statsrådsförordning. Lagförslaget måste därför kompletteras åtminstone med grundläggande bestämmelser om rättelse av beslut och då kan bemyndigandet att utfärda förordning också här formuleras så att det avser att utfärda närmare bestämmelser än i lagen. Bestämmelserna måste ses över på detta sätt för att den föreslagna lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

*Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 i proposition RP 68/2005 rd bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot 13 § 4 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 20 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

tp. pj. Annika Lapintie /vänst  
medl. Hannu Hoskonen /cent  
Roger Jansson /sv  
Irina Krohn /gröna  
Outi Ojala /vänst  
Klaus Pentti /cent  
Markku Rossi /cent

Simo Rundgren /cent  
Seppo Särkiniemi /cent  
Astrid Thors /sv  
Jan Vapaavuori /saml  
ers. Anne Holmlund /saml  
Veijo Puhjo /vänst  
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.