

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 24 april 1992
Utlåtande nr 8

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 25 februari 1992 remitterade regeringens proposition nr 230/1991 rd med förslag till lagstiftning om arbetstagares pensionsavgift till social- och hälsovårdsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Tuulikki Haikarainen och äldre regeringssekreteraren Anja Kairisalo vid social- och hälsovårdsministeriet, lagstiftningsdirektören Seppo Mäkelä och konsultative tjänstemannen Veikko Liukisa vid finansministeriet, utvecklingschefen Riitta Korpiluoma vid Pensionsskyddscentralen, styrelseordföranden Kari Puro vid Arbetspensionsanstaltarnas Förbund, vicehäradshövdingen Markus Äimälä vid Arbetsgivarnas i Finland Centralförbund, juristen Olavi Sulkunen vid Finlands fackförbunds centralorganisation, professorn Edward Andersson, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Ilkka Saraviita, kanslern Kauko Sipponen, professorn Kari S. Tikka och forskarprofessorn Kaarlo Tuori. Utskottet har dessutom mottagit en gemensam skrivelse från Arbetspensionsanstaltarnas Förbund, Finlands fackförbunds centralorganisation, Finlands tekniska funktionsorganisations centralförbund, Tjänstemannaorganisationernas centralförbund, Aka-va, Arbetsgivarnas i Finland centralförbund och Affärsarbetsgivarnas centralförbund.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet församt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att de som står i arbets- eller tjänsteförhållande eller i något annat anställningsförhållande skall delta i kostna-

derna för förvärvspensionsskyddet med en arbetstagarpensionsavgift. Avgiften skall enligt förslaget 1993 vara tre procent av den förskotts-
uppörd underkastade lönen. Arbetsgivaren skall sköta innehållningen och redovisningen av avgiften.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1993 och gälla till slutet av samma år.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen är arbetstagarens pensionsavgift inte någon fristående avgift utan en del av den pensionsförsäkringsavgift som arbetsgivaren svarar för. Regeringen anser att avgiften inte är en skatt eller därmed jämförbar offentligt rättslig avgift och att de föreslagna lagarna kan stiftas i enkel lagstiftningsordning, dvs. enligt 66 § riksdagsordningen. Regeringen anser dock det vara önskvärt att utlåtande av grundlagsutskottet begärs om förslagen.

Utskottets ställningstaganden

I propositionen föreslås ett övergripande arrangemang som innebär att de som står i anställningsförhållanden av olika slag skall delta i kostnaderna för förvärvspensionsskyddet. Inom den privata sektorn är det för närvarande arbetsgivarna som skall bekosta pensionsskyddet, inom statens pensionssystem staten och inom den kommunala sektorn de kommuner och kommunalförbund som är medlemssamfund i den kommunala pensionsanstalten. Enligt propositionen är arbetstagarnas pensionsavgift i alla dessa pensionssystem tre procent av lönen. Beroende på pensionssystem skall arbetsgivaren betala innehållen pensionsavgift till den pensionsanstalt som har hand om pensionsskyddet eller redovisa avgiften till statens pensionsfond eller den kommunala pensionsanstalten. Arbetstagar-

nas pensionsavgifter minskar de för pensions-skyddskostnaderna annars ansvariga arbetsgivar- finansieringsandel.

Det nuvarande förvärvspensionssystemet har — visserligen utan grundlagsutskottets medverkan — införts i vanlig lagstiftningsordning. Enligt utskottets åsikt är också en uppdelning av kostnadsansvaret inom systemet med förvärvspensionsskydd mellan arbetsgivarna och arbetstagarna på det sätt som föreslås i propositionen en fråga som kan avgöras i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet har separat bedömt vilken betydelse den omständigheten har att arbetstagarnas pensionsavgift enligt det andra och tredje lagförslaget tillfaller staten och kommunerna, som bör betraktas som normala skattetagare, för att redovisas till statens pensionsfond och den kommunala pensionsanstalten. Också i dessa fall, liksom inom den privata sektorn är arbetstagarnas pensionsavgift avsedd att fördela den ekonomiska bördan som hänger samman med att staten och kommunerna är arbetsgivare och som baserar sig på frågan om arbetsgivarens, dvs. i detta fall statens och kommunernas, skyldighet att svara för kostnaderna för pensionsskyddet för sin personal, en fråga som i och för sig kan

regleras genom en vanlig lag. Arbetstagarnas pensionsavgift har samma syfte oberoende av pensionssystem och arbetsgivare. Med hänsyn till detta anser utskottet att det i fråga om arbetstagarnas pensionsavgift inom statens pensionssystem från statsförfattningsrättslig synpunkt undantagsvis föreligger en sådan speciell grund som härrör av att staten är arbetsgivare och som innebär att denna penningprestation till staten inte heller i statsförfattningsrättsligt hänseende kan betraktas som en skatt. I analogi med detta kan inte heller arbetstagarnas pensionsavgift inom det kommunala pensionssystemet betraktas som en skatt.

Regeringens proposition ändrar finansieringsprinciperna för förvärvspensionsskyddet. Enligt utskottets åsikt bör regeringen följa upp situationen och med tanke på rättssäkerheten fästa uppmärksamhet vid att löntagargrupperna blir lika behandlade.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen i regeringens proposition kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen stadgar.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowitz, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Jääteenmäki (delvis), Kaari-

lahti, Kekkonen, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Nikula, Näsi, Vistbacka och Vähänäkki samt suppleanten Saastamoinen.

Avvikande åsikter

I

Som min avvikande åsikt till grundlagsutskottets utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet om regeringens proposition nr 230/1991 rd med förslag till lagstiftning om arbetstagares pensionsavgift anför jag vördsamt följande.

Av de tre lagförslagen i regeringens proposition borde det första, dvs. förslaget till lag om arbetstagares pensionsavgift stiftas med iakttagande av den ordning för stiftande av grund-

lag som 67 § riksdagsordningen förutsätter. Däremot kan det andra och det tredje lagförslaget i och för sig behandlas i vanlig lagstiftningsordning, dvs. med iakttagande av 66 § riksdagsordningen, om inte den i 5 § regeringsformen stadgade grundläggande medborgarrättigheten att medborgarna skall vara likställda inför lagen ställer hinder i vägen. Enligt min åsikt kränker det första lagförslaget det i 6 § 1 mom.

regeringsformen reglerade egendomsskyddet för medborgarna, eftersom arbetstagarens lön är hans egendom. Jag menar att den inkomstpolitiska uppgörelsen, som man har åberopat vid ärendets behandling, inte ger några möjligheter att ingripa i egendomsskyddet. Detta vore ej möjligt speciellt i fråga om icke-organiserade

arbetstagare, ens om det hade avtalats i saken genom ett avtal enligt kollektivavtalslagen, vilket den inkomstpolitiska uppgörelsen inte kan anses vara. Man har ansett det vara möjligt att göra avvikelser från egendomsskyddet på arbetsrättens område, om avvikelserna anknöts till skyddet för arbetare och är till fördel för arbetstagaren.

Helsingfors den 24 april 1992

Matti Vähänäkki

II

Regeringens proposition (RP 230/1991 rd) med förslag till lagstiftning om arbetstagares pensionsavgift innebär en lagstiftningsändring, varigenom de som står i arbets- eller tjänsteförhållande eller i något annat anställningsförhållande genom en särskild pensionsavgift kommer att delta i kostnaderna för sådant lagstadgat förvärvspensionsskydd som hittills enbart bekostats av arbetsgivarna.

Utskottet har haft i uppgift att från statsförfattningssynpunkt bedöma lagstiftningsordningen för pensionsavgiften inom de olika pensionssystemen. För att utreda detta har utskottet bl.a. varit tvunget att dryfta om pensionsavgiften uppfyller de kriterier som grundlagsutskottet i tidigare tolkningspraxis ställt på en skatt eller avgift.

Pensionsavgiftens juridiska karaktär har i sakkunnigutlåtandena bedömts separat i fråga om varje lagförslag i propositionen. Härvid har den centrala frågan varit om lagarna skall stiftas i vanlig lagstiftningsordning, den ordning som är stadgad för en skattelag eller grundlagsordning och ifall fråga är om en skatt, vem som kan vara skattetagare.

För dessa problems vidkommande har utskottsmajoriteten omfattat den ståndpunkten att det första lagförslaget, som gäller APL-systemet, dvs. överföring av arbetsgivaravgifter inom förvärvspensionsskyddet på arbetstagarna, kan godkännas med enkel majoritet i vanlig lagstiftningsordning. Om 67 riksdagsmän så önskar kan lagförslaget också röstas för att vila till följande riksdag.

I strid med ett flertal sakkunnigas ståndpunkt kan det enligt utskottsmajoritetens mening stadgas också genom en vanlig lag stadgas om den

pensionsavgift som skall betalas av statstjänstemän och statsanställda. Flera sakkunniga bedömde förslagen till denna del så att eftersom staten får pensionsavgiften är det fråga om ett arrangemang som bör genomföras genom en skattelag på grund av att pensionsavgiften för statens del sätts in i en fond utanför budgeten (RO 68 §).

Många sakkunniga ansåg att pensionsavgiften för de kommunala tjänstemännen är en kommunal skatt som borde behandlas i vanlig lagstiftningsordning (RO 66 §).

I utskottets betänkande har man för det andra lagförslagens vidkommande på klart politiska grunder avvikit från tidigare tankegångar som härletts ur formella kriterier i statsförfattningen och behandlingssystematiken för statens inkomster (jfr GrUU 3/1957 rd om exportavgift till exportavgiftsfonden och GrUU 1/1991 rd om arbetsgivaravgifter inom folkpensionssystemet). Då utskottet bedömde behandlingsordningen för lagen gav den de medel som i form av statstjänstemännens pensionsavgifter skall uppbäras till statens pensionsfond en annan ställning än övriga avgifter till staten.

Enligt min uppfattning har någon övertygande motivering för denna ändrade ståndpunkt inte kunnat anföras och därför anser jag att stadgandet i RO 68 § bör tillämpas på behandlingen av det andra lagförslaget i regeringens proposition, eftersom det är fråga om en ny avgift som kan jämföras med en skatt.

En annan dimension som enligt min uppfattning också måste bedömas när lagstiftningsordningen fastställs för det första lagförslaget är *hur arbetstagarnas pensionsavgift bör tolkas från arbetstagarnas synpunkt i förhållandet mellan*

arbetstagarna och arbetsgivarna, då det inte är fråga om en skatt eller en avgift av skattenatur.

Också med beaktande av sakkunnigutlåtandena innebär propositionen för APL-systemets del att det första lagförslaget i propositionen inte kan betraktas som en skattelag. I detta fall är det antingen en privat arbetsgivare eller en pensionsanstalt som mottar arbetstagarens pensionsavgift, vilket utesluter den möjligheten att den pensionsavgift för arbetstagarna som det skall stadgas om inom APL-systemet skulle kunna betraktas som en skatt. Till följd av denna konklusion måste lagstiftningsordningen för det första lagförslaget bedömas från arbetstagarnas synpunkt. Frågan är om man i vanlig lagstiftningsordning kan stadga om åtgärder som är jämförbara med lönesänkningar.

Med tanke på förhållandet mellan arbetstagarna och arbetsgivarna kan pensionsavgiften bedömas också så att nyttan av avgiften tillfaller arbetsgivaren, vars pensionsförsäkringsavgift till pensionsanstalten arbetstagarens pensionsavgift sänker, och på detta sätt skulle arbetstagarna genom sina pensionsavgifter delta i kostnaderna för de lagstadgade skyldigheter som arbetsgivarna för närvarande har på grund av ett arbetsförhållande. På så sätt ingriper lagstiftningsåtgärder i gällande avtalsförhållanden. Men innebär pensionsavgiften en så väsentlig förändring i gällande avtalsförhållanden att avgiften borde införas i grundlagsordning?

Pensionskyddscentralen har uppskattat att det pensionsgrundande lönebeloppet 1992 för löntagare i APL-förhållande uppgår till 126 640 Mmk. Arbetstagares pensionsavgift enligt det första lagförslaget i propositionen innebär en överföring av utgifter på mer än fem miljarder mark från arbetsgivarna till arbetstagarna, och detta skulle utsträckas till att gälla arbetsförhållanden som medför APL-pensioner. Enligt min uppfattning är arbetsgivarnas lagstadgade andel av pensionsavgifterna en del av arbetstagarnas lön som betalas i form av pensionsgrundande lön och pensioner på basis av den.

Dessutom skulle pensionsavgiften uppbäras också hos arbetstagare som inte är fackförbundsmedlemmar, alltså hos sådana som inte ens i princip (via sina representanter) har kunnat vara med om att avtala om den inkomstpolitiska helhetsuppställningen som propositionen motive-

ras med. Enligt min åsikt är hänvisningen i propositionen till denna del felaktig och har dessutom ingen betydelse med tanke på lagstiftningsordningen.

Den tekniska verkställigheten av pensionsavgiften skulle dessutom leda till att arbetstagares pensionsavgift uppbärs hos arbetstagare i arbetsförhållanden som varat en kortare tid än en månad trots att dessa löner inte förkovrar arbetstagarens pensionsgrundande lön. Inom APL-systemet utgör dessa löner och ersättningar sammanlagt 2,3 % av de egentliga APL-lönerna, dvs. 2 900 Mmk. Det pensionsavgiftsbelopp som betalas på basis av denna summa och som inte ökar pensionerna skulle uppgå till sammanlagt 90 Mmk. Enligt pensionskyddscentralens kalkyler skulle beloppet av dessa pensionsavgifter för arbetstagare, som inte ökar pensionerna, i alla de pensionsystem där den nya pensionsavgiften för arbetstagarna tas i bruk uppgå till sammanlagt 126 Mmk. Pensionsanstalterna har emellertid uppgett att om arbetstagaren senare fortsätter i något annat arbetsförhållande, som varar över en månad, inberäknas de löner samt vissa ersättningar, som han tidigare fått på basis av ett arbetsförhållande som varat mindre än en månad, i den pensionsgrundande lönen. Enligt min uppfattning är saken till denna del oklar. Det är i varje fall klart att dessa lönebelopp (som eventuellt inte kommer att inräknas i den pensionsgrundande lönen) står till arbetsgivarnas disposition på grund av deras återlämningsrätt.

På dessa grunder anser jag att propositionens första lagförslag om arbetstagares pensionsavgift ingriper så väsentligt i existerande arbetsavtalsförhållanden och ändrar det gällande systemets struktur i en sådan omfattning att lagförslaget bör behandlas i den grundlagsordning som avses i RO 67 §.

På basis av det ovan sagda anför jag

att det första lagförslaget bör behandlas i den ordning som stadgas i RO 67 § och att det andra lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i RO 68 §.

I fråga om det tredje lagförslaget omfattar jag den i utskottets betänkande anförda uppfattningen om lagstiftningsordningen.

Helsingfors den 24 april 1992

Ensio Laine

III

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet om regeringens proposition nr 230/1991 rd efter omröstning anfört att lagförslagen i propositionen kan behandlas på det sätt som stadgas i 66 § riksdagsordningen. Propositionen innehåller tre separata lagförslag där regeringen föreslår att de som står i arbets- eller tjänsteförhållande eller i något annat anställningsförhållande skall delta i kostnaderna för förvärvspensionsskyddet med en avgift som kallas arbetstagarnas pensionsavgift.

De sakkunniga som har blivit hörda i utskottet har haft olika åsikter om lagstiftningsordningen för lagförslagen. Dessutom har de anfört avvikande uppfattningar om pensionsavgiftens karaktär. En del av de sakkunniga ansåg att arbetstagares pensionsavgift, som ingår i det första lagförslaget, vore en avgift av skattenatur. Majoriteten av de sakkunniga ansåg att också avgiften i det andra lagförslaget är en dylik

avgift. Däremot var majoriteten av de sakkunniga av den åsikten att avgiften i det tredje lagförslaget bör jämföras med en kommunal skatt och att man sålunda bör stadga om den på det sätt som avses i 66 § riksdagsordningen.

Jag anser att alla de i lagförslagen avsedda pensionsavgifterna för arbetstagarna till sin karaktär är avgifter av skattenatur eller åtminstone avgifter som motsvarar skatter och som skall uppbäras hos arbetstagarna för att täcka kommande pensionskostnader. Sålunda kan avgifterna införas genom ettåriga skattelagar. Enligt min uppfattning finns det i detta sammanhang ingen anledning att jämföra pensionsavgiften för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare med en kommunal skatt.

På basis av det ovan sagda anför jag

att lagförslagen bör behandlas i den ordning som stadgas i 68 § riksdagsordningen.

Helsingfors den 24 april 1992

Raimo Vistbacka

IV

Vi godkänner utskottsmajoritetens ståndpunkt om lagstiftningsordningen för lagförslagen. Enligt vår uppfattning borde man i utlåtandets motivering emellertid klarare ha konstaterat orsakerna till att de i propositionen föreslagna ändringarna i finansieringsansvar inte kränker egendomsskyddet eller avtalsfriheten på ett sätt som skulle förutsätta grundlagsordning.

Utskottet borde enligt vår åsikt i motiveringen speciellt ha beaktat att den pensionsavgift som härefter uppbärs hos arbetstagarna är relativt liten och tidsbestämd samt i de flesta fall kommer betalaren själv till godo. Sålunda förändrar eller rubbar de nya stadgandena inte avtalsförhållanden som uppstått på grundval av gällande lagar i sådan omfattning att de borde behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen.

Helsingfors den 24 april 1992

Johannes Koskinen

Arja Alho

