

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2007 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om finansiering av arbets- löshetsförmåner och av en lag om ändring av la- gen om finansiering av arbetslöshetsförmåner

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 september 2007 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner och av en lag om ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (RP 86/2007 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Esko Salo, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Raija Huhtanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- juris licentiat Maija Sakslin.

Samband med andra handlingar

Social- och hälsovårdsutskottet har med hänvisning till en skrivelse från social- och hälsovårdsministeriet genom ett brev av den 16 november 2007 meddelat, att grundlagsutskottet inte behöver ge utlåtande om 14 § i lagförslag 1 i regeringens proposition (RP 86/2007 rd).

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner ska ändras. Ändringarna föreslås gälla bestämmelserna om hur arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremier fastställs och om skyldighet för arbetslöshetskassor och Folkpensionsanstalten att lämna vissa personuppgifter till arbetslöshetsförsäkringsfonden.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2008 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2008.

Enligt motiven till lagstiftningsordningen kan bestämmelserna bedömas mot skyddet för personuppgifter i 10 § i grundlagen och mot det som föreskrivs om statliga skatter och avgifter i 81 § i grundlagen. Enligt motiven kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det ändå tillrådligt att begära utlåtande av grundlagsutskottet i saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Avgränsningen av utlåtandet

Utifrån social- och hälsovårdsutskottets meddelande under rubriken Samband med andra handlingar har grundlagsutskottet uteslutit 14 § i lagförslag 1 från sitt utlåtande. Men om social- och hälsovårdsutskottet har för avsikt att i sitt betänkande föreslå att paragrafen godkänns, måste det begära ett särskilt utlåtande om den av grundlagsutskottet.

Arbetslöshetsförsäkringspremien

Regeringen föreslår att 18 och 24 a § om arbetslöshetsförsäkringspremien och självriskpremien i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (nedan finansieringslagen) ska ändras.

Arbetslöshetsförsäkringspremien brukar till sin konstitutionella karaktär anses som en skatt (GrUU 18/1998 rd). Utifrån 81 § 1 mom. i grundlagen ska det bestämmas om statsskatt genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. Det ska entydigt framgå av en skattelag vad som omfattas av skattskyldigheten. Bestämmelserna i lagen bör vara så exakta att de medger de tillämplande myndigheterna bunden prövning med att bestämma om skatten (se GrUU 46/2004 rd, s. 2/II).

Regeringen vill ändra 18 § i finansieringslagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 18/1998 rd). De föreslagna ändringarna gäller hur många procent av arbetslöshetsförsäkringspremien ska vara löntagarens lön och den lön som arbetsgivaren betalar och gränserna för den lönesumma som bestämmer arbetsgivarens arbetslöshetsförsäkringspremie. Vidare vill regeringen ändra 24 och 24 a § i finansieringslagen, som gäller gränserna för de lönesummor som påverkar självriskpremiens storlek, och komplettera 18 § 3 mom. med en bestämmelse om att självriskpremien ska beaktas i arbetsgivarens genomsnittliga premie som inverkar på ändringarna i arbetslöshetsförsäkringspremierna.

De föreslagna ändringarna och kompletteringarna i finansieringslagen har ingen betydelse för lagstiftningsordningen.

I 18 § 1 mom. anges dessutom utgångsnivån 2008 för bestämning av storleken på arbetslöshetsförsäkringspremierna under kommande år enligt räknereglerna i 3 mom. Med stöd av 18 § 4 mom. ska social- och hälsovårdsministeriet årligen på förhand fastställa arbetsgivarnas och löntagarnas arbetslöshetsförsäkringspremier på ansökan av arbetslöshetsförsäkringsfonden. I ljuset av sitt tidigare utlåtande i saken (GrUU 18/1998 rd) har grundlagsutskottet inte heller på de här punkterna några anmärkningar mot de föreslagna bestämmelserna.

Enligt propositionens motivering kommer arbetslöshetsförsäkringspremierna att fastställas årligen genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. Därför måste 18 § 4 mom. i den föreslagna finansieringslagen justeras så att det lyder som ett bemyndigande att utfärda förordning enligt 80 § 1 mom. i grundlagen.

I 26 c § föreskrivs att de lönesummor som nämns i vissa bestämmelser i finansieringslagen årligen kommer att justeras med lönekoeficienten i 96 § 1 mom. i lagen om pension för arbetstagare. Det framgår inte av förslaget hur de i lagen nämnda lönesummorna ska justeras, m.a.o. hur lagen ska ändras.

Om meningen är att ändra lönesummorna genom förordning av statsrådet eller ministeriet, bör 26 c § lämpligen kompletteras med ett bemyndigande att utfärda förordning som är bundet vid lönekoeficienten (se t.ex. GrUU 9/2005 rd, s. 4/II och de utlåtanden från grundlagsutskottet som nämns där).

Med hänsyn till utskottets tidigare överväganden är det inte lämpligt att ge den myndighet som utfärdar förordning befogenhet att ändra lagen, låt vara att befogenheten är bunden, om det inte finns särskilda och tungt vägande skäl till det. Ett exceptionellt ofta upprepat behov av att ändra en bestämmelse t.ex. i en lag som anger penningbelopp kan vara ett sådant skäl. Men det bör i regel vara lagstiftaren som har befogenhet

att ändra en förordning. Därför bör social- och hälsovårdsutskottet ännu överväga om det ändå inte är lämpligare att bestämma om en årlig justering av de lagfästa lönesummorna genom lag (GrUU 9/2005 rd, s. 4/II). I så fall är 26 c § onödig.

Avsikt att kringgå självriskpremie

I 24 § 4 mom. i finansieringslagen föreskrivs att om den uppenbara avsikten med ett företagsarrangemang har varit att kringgå bestämmelserna om självriskpremie, kan arbetslöshetsförsäkringsfonden fastställa premien enligt det läge som gällde före arrangemanget. Momentet föreslås bli kompletterat med en bestämmelse om att arbetsgivaren är skyldig att visa upp en utredning över att arrangemanget inte har vidtagits för att företaget ska befrias från självriskpremien. Om någon sådan utredning inte visas upp, ska arbetslöshetsförsäkringsfonden fastställa en premie.

Det här slaget av bestämmelser för att förebygga att skatter kringgås är vanliga i skattelagstiftning (t.ex. 28 § i lagen om beskattningsförfarande), och de är egentligen inget problem ur grundlagssynvinkel. I sådana situationer är det lämpligt att föreskriva om utredningsskyldighet för den betalningsskyldige, för i normala fall är det bara den betalningsskyldige som kan bevisa att åtgärderna vidtagits i något annat syfte än att kringgå skatt (jfr GrUU 10/2003 rd, s. 5/I). Mynligheten föreslås ha rätt till bunden prövning. Premien ska fastställas enligt den situation som rådde före åtgärden. Arbetslöshetsförsäkrings-

fondens beslut får enligt 25 § 2 mom. överklagas hos besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden och i sista instans hos försäkringsdomstolen. Bestämmelserna inverkar inte på lagstiftningsordningen.

Men för att kraven på god förvaltning ska bli behörigen beaktade bör 24 § 4 mom. kompletteras med en bestämmelse om att arbetslöshetsförsäkringsfonden ska uppmana arbetsgivaren att komma med den utredning som avses i momentet, vid äventyr att fonden kan bestämma att den betalningsskyldige ska betala självriskpremien (GrUU 44/2005 rd, s. 3/I).

Skydd för personuppgifter

Rätten att få vissa uppgifter och skyldigheten att lämna ut dem begränsas i 24 d och 24 e § på lämpligt sätt till uppgifter som är nödvändiga för att avgöra och verkställa betalningsskyldigheten, anser grundlagsutskottet med hänvisning till tidigare praxis (se t.ex. GrUU 30/2005 rd, s. 4/I, GrUU 47/2005 rd, s. 5/I). Enligt 22 g § 1 mom. får uppgifter lämnas med hjälp av en teknisk anslutning och sammanställas enligt 24 e § 3 mom. I lagen bör dessutom tas in en bestämmelse om att det är förbjudet att överlåta sammanställda uppgifter vidare (GrUU 30/2005 rd, s. 4/II).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 17/2007 rd — RP 86/2007 rd

Helsingfors den 21 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Elisabeth Naucélér /sv

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Juha Hakola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.