

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 18 november 1992
Utlåtande nr 24

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 29 oktober 1992 remitterade regeringens proposition nr 265 med förslag till lag om överföringsavgift då statens ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag och till lag om ändring av 12 § lagen om pension för arbetstagare 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 vid social- och hälsovårdsministeriet, konsultative tjänstemannen Veikko Liuksia vid finansministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Anders von Koskull, biträdande professorn Arvo Myllymäki, professorn Esko Riepula, professorn Ilkka Saraviita, juris doktorn, kansler Kauko Sipponen, professorn Kari S. Tikka och professorn Kaarlo Tuori.

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

Regeringens proposition

I propositionen föreslås stadganden om betalning av en överföringsavgift då statliga ämbetsverk, inrättningar eller affärsverk ombildas till aktiebolag.

Pension som grundar sig på arbete före bolagiseringen skall fastställas enligt lagen om statens pensioner och pension som grundar sig på det nya arbetet enligt det privata arbetspensionssystemet. De nya bolagen deltar i de pensionsutgifter som enligt arbetspensionssystemet skall bekostas gemensamt med en andel som under de första åren överstiger deras andel av de pensioner som skall bekostas gemensamt. Av statsekonomiska orsaker är det därför motiverat att avvika från de normala principerna för finansie-

ring av pensionsskyddet enligt lagen om pension för arbetstagare genom att för pensionsanstalterna fastställa en överföringsavgift som skall betalas till statens pensionsfond. Avgiften skall motsvara 80 % av försäkringspremiens utjämningsdel.

Propositionen ansluter sig till 1993 års budgetproposition.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1993.

Enligt propositionens motivering till lagstiftningsordningen påverkar propositionen inte anställningsvillkoren för någon arbetstagare och kan inte anses försämra det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet. Därför kan lagförslaget inte lämnas vilande på det sätt som avses i 66 § riksdagsordningen.

Utskottets ställningstaganden

Såsom en statsförfattningsrättslig fråga har utskottet granskat enbart den föreslagna överföringsavgiftens statsförfattningsrättsliga karaktär.

Enligt den praxis som följts i utskottet skall penningprestationer till staten bedömas på basis av 61 § regeringsformen, som gäller skatter, och 62 §, som gäller avgifter, om inte prestationen baserar sig på en privaträttslig grund eller har karaktären av ett straff. Det är uppenbart att den föreslagna överföringsavgiften inte utgör något vederlag för någon statlig myndighets ämbetsåtgärd eller för service till vederbörande pensionsanstalt, något som har ansetts utgöra ett kriterium för en avgift enligt 62 § regeringsformen.

Skyldigheten att betala en överföringsavgift ansluter sig till bolagiseringen av statliga ämbetsverk, inrättningar och affärsverk. Skyldigheten att betala avgiften är ett arrangemang för övergångsperioden till följd av bolagiseringen och

varar 10 år och syftar till att utjämna kostnadsbördan inom de olika pensionssystemen. Utjämningsbehovet föranleds av att de nya bolagen under de första verksamhetsåren finansierar arbetspensionssystemet med en andel som är större än deras egen andel av de pensionsutgifter som enligt systemet skall bekostas gemensamt.

Det huvudsakliga syftet med den föreslagna överföringsavgiften är sålunda att reglera förhållandena mellan pensionssystemen efter en bolagisering. Avgiften är nära förknippad med bolagiseringar som genomförs nu och även senare. Mot bakgrunden av det utjämningsbehov som utgör orsaken till avgiften kan det sägas att lagstiftningsåtgärden föranleds av olikheterna i pensionssystemen och av att personalen på grund av bolagisering övergår från ett pensionssystem till ett annat. Åtgärden att införa en överföringsavgift är direkt förknippad med den gällande pensionslagstiftningen som i princip skall regleras genom vanliga lagar.

Med beaktande av det ovan anförda bör överföringsavgiften enligt utskottets mening i detta speciella fall betraktas som en sådan penningprestation till staten som varken är en i regeringsformen avsedd avgift eller en i 61 § regeringsformen avsedd skatt. I och för sig är det möjligt att stadga om en dylik penningprestation i en vanlig lag, där grunderna för betalningsskyldighetens omfattning och avgiftens storlek preciseras tillräckligt noga, om inte något annat föranleds t.ex. av medborgarnas grundläggande rättigheter enligt regeringsformen. I det föreliggande fallet har utskottet inte funnit något hinder för att vanlig lagstiftningsordning iakttas.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowicz, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, J.

Leppänen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Saastamoinen.
