

**GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE**  
**31/2010 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lag om  
ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner**

*Till social- och hälsovårdsutskottet*

**INLEDNING**

**Remiss**

Riksdagen remitterade den 5 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (RP 177/2010 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 Pentti Arajärvi
- professor Mikael Hidén
- professor Raija Huhtanen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

**PROPOSITIONEN**

Regeringen föreslår att lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner ändras. Grunderna för att fastställa arbetslöshetsförsäkringspremien ändras så att det i lagen föreskrivs om de gränser inom vilka arbetslöshetsförsäkringspremiens belopp får fastställas genom förordning av statsrådet. Om löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie och arbetsgivares genomsnittliga premie sammantagna understiger 1,50 procent eller överstiger 3,30 procent, ska premieprocentsatsen fastställas genom lag. Maximibeloppet för arbetslöshetsförsäkringsfondens konjunkturbuf-

fert föreslås bli höjd från ett belopp motsvarande utgifterna för en arbetslöshetsgrad på 3,6 procentenheter till ett belopp motsvarande utgifterna för en arbetslöshetsgrad på 5,0 procentenheter.

Lagen avses träda i kraft i november 2010.

I motiven till lagstiftningsordning granskas regleringen utifrån grundlagens 81 § om statliga skatter och avgifter. Lagförslaget kan enligt motiven behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen har ändå sett det som nödvändigt att begära utlåtande av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

Regeringen föreslår att 3 och 18 § om konjunkturbufferten och beloppet av arbetslöshetsförsäkringspremierna ändras i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (nedan finansieringslagen). En större konjunkturbuffert och vissa andra föreslagna ändringar ska ge den som utfärdar förordning, och indirekt också arbetslöshetsförsäkringsfonden, prövningsrätt att årligen bestämma beloppet av arbetslöshetsförsäkringspremierna. Avsikten med ändringarna är att stärka arbetslöshetsförsäkringsfondens ekonomiska hållbarhet, förbättra konjunkturbufferten och trygga arbetslöshetsförsäkringspremiernas stabilitet och en skälig nivå på dem oberoende av de samhällsekonomiska konjunkturväxlingarna.

Arbetslöshetsförsäkringspremien brukar betraktas som skatt med avseende på sin konstitutionella karaktär (GrUU 17/2007 rd, 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. Bestämmelserna i lagen bör vara så exakta att de medger de tillämplande myndigheterna bunden prövning med att bestämma om skatten (se t.ex. GrUU 17/2007 rd och GrUU 46/2004 rd). För bedömning av förslaget är det därför betydelsefullt om det uppfyller kravet på att det ska bestämmas om grunderna för arbetslöshetsförsäkringspremiens storlek genom lag eller inte.

När grundlagsutskottet granskade finansieringslagen 1998 (GrUU 18/1998 rd) ansåg det att den föreslagna regleringen var problematisk på ett sätt som påverkade lagstiftningsordningen med avseende på 61 § i regeringsformen som motsvarar 81 § i grundlagen, framför allt därför att de kriterier som avgränsade prövningsrätten för den som utfärdar förordning enligt lagförslaget var så kursoriska och öppna att de inte band ministeriets eller indirekt också arbetslöshetsförsäkringsfondens prövningsrätt på det sätt som enligt utskottets praxis krävs vid beslut om förkovrande eller upplösning av bufferten. Utskot-

tet såg det då som ett viktigt krav att lagen entydigt uttrycker den utgångsnivå som läggs till grund för senare års arbetslöshetsförsäkringspremier. Dessutom skulle bestämmelsen om att ändra arbetslöshetsförsäkringspremierna innehålla entydiga grunder för hur storleken på premien genom ministeriets beslut får ändras jämfört med föregående år och hur mycket. Ändringsregeln kunde i och för sig kopplas till förändringar i finansieringsbehovet till följd av fluktuationer i arbetslösheten. När en bedömning görs av hur stor förändringen i finansieringsbehovet är gav bestämmelsen möjlighet att väga in hur konjunkturbufferten/underskottet i arbetslöshetsförsäkringsfonden i realiteten förhöll sig till det exakta lagfästa maximibeloppet. I utlåtandet stannade utskottet för att omarbeta 1, 2, 3, 14 och 18 § i lagförslaget så att prövningsrätten för den som utfärdar förordning blev teknisk och ringa.

Den reglering som nu föreslås skiljer sig i viss mån från den som utskottet granskade 1998, så kraven i utlåtandet kan inte till alla delar tillämpas direkt här. Det väsentliga är i varje fall att reglerna för att ändra premierna är entydiga och i tillräcklig utsträckning binder upp prövningsrätten för den som utfärdar förordning.

Bland de ovannämnda bestämmelser som utskottet omarbetade gäller 1, 2 och 14 § fortfarande med det innehåll som utskottet föreslog och föreslås heller inte nu bli ändrade. Däremot har det betydelse att konjunkturbuffertens maximibelopp ska höjas väsentligt, från ett belopp motsvarande utgifterna för en arbetslöshetsgrad på 3,6 procentenheter till ett belopp motsvarande utgifterna för en arbetslöshetsgrad på 5,0 procentenheter (3 § 1 mom.). Samtidigt blir det möjligt att bestämma arbetslöshetsförsäkringspremierna en gång på tre år för att säkra en jämn betalningsutveckling, så att maximibeloppet för buffertens tillgångar enligt prognosen överskrids (3 § 2 mom.). Dessutom ska 18 § 2 mom. i den gällande lagen upphävas. Där är marginalen för att bestämma premierna avgränsad i väsentlig grad. Följden blir att den som utfärdar förord-

ning får betydligt mer omfattande prövningsrätt.<sup>1</sup>

Som ett slags motvikt till den utvidgade prövningsrätten innehåller lagförslaget en bestämmelse om att beloppet av arbetslöshetsförsäkringspremierna måste bestämmas genom lag, om löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie och arbetsgivares genomsnittliga premie sammantagna understiger 1,50 procent eller överstiger 3,30 procent. Inom det här intervallet ska bestämmelser om premien utfärdas genom förordning (18 § 3 mom.).

I motiven till propositionen (s. 6, 10 och 11) uppger regeringen att förslaget motsvarar det förfarande för justering av sjukvårdspremien som föreskrivs i 18 kap. 23 § i sjukförsäkringslagen. I sin bedömning av de bestämmelserna (GrUU 20/2008 rd) påpekade grundlagsutskottet att andra bestämmelser i sjukförsäkringslagen i betydande grad begränsade förordningsutfärdarens prövningsrätt. Den föreslagna bundna prövningsrätten inverkar enligt utskottet inte på behandlingsordningen för lagförslaget. I konstitutionellt hänseende påpekade utskottet dock att det anser att ett betydligt bättre alternativ är att man tar in en grundläggande bestämmelse i lagen som i siffror anger ett relativt snävt fluktationsutrymme inom ramen för vilket storleken på sjukförsäkringens sjukvårdspremie, som bestäms utifrån andra bestämmelser i lagen, får ändras genom förordning. Följaktligen stannade social- och hälsovårdsutskottet för att föreslå att bestämmelser om premieprocenten ska utfärdas genom lag och inte genom förordning, om premien understiger 1,18 procent eller överstiger 1,48 procent av grunden för premien.

Den nu aktuella föreslagna lagstiftningen är enligt utskottet inte direkt jämförbar med be-

stämmelserna om förfarandet för att bestämma sjukförsäkringens sjukvårdspremie. I det ovan nämnda utlåtandet var det väsentligt för acceptabiliteten att de andra exakta bestämmelserna i lagen begränsade förordningsutfärdarens prövningsrätt betydligt. Syftet med det snäva fluktationsutrymmet var att avgränsa den här rätten ytterligare. De nya bestämmelserna i 3 § i det föreliggande lagförslaget och upphävandet av 18 § 2 mom. leder däremot till att prövningsrätten ökar avsevärt, även om finansieringslagen i och för sig innehåller bestämmelser som binder upp den (t.ex. 3 § 2 mom. och bestämmelserna i 2 kap., som stärker arbetslöshetsförsäkringsfondens andel i finansieringen av olika arbetslöshetsförmåner) och som utskottet har brukat se som adekvata (se GrUU 20/2008 rd och GrUU 36/2005 rd). Det föreslagna fluktationsutrymmet i finansieringslagen är dessutom betydligt större än i sjukförsäkringslagen.

Över huvud taget ger förslaget förordningsutfärdaren så mycket prövningsrätt att det inte uppfyller kravet i grundlagens 81 § 1 mom. på att det ska bestämmas om grunderna för skattens storlek genom lag. Kravet kan enligt utskottet inte tolkas flexibelt, framför allt inte i det här fallet där det är fråga om arbetslöshetsförsäkringspremierna, en avgift av skattetyper som är socialt och ekonomiskt betydande. I ljuset av förslaget verkar det osannolikt att bestämmelserna går att omarbete så att statsrådets prövningsrätt blir teknisk och ringa. Därför måste bemyndigandet att utfärda förordning om att fastställa arbetslöshetsförsäkringspremierna i 18 § utgå, om lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Storleken på statliga affärsverks arbetslöshetsförsäkringspremie ska enligt 18 § 4 mom. i lagförslaget fastställas genom förordning av statsrådet. Lagförslaget innehåller inga bestämmelser om grunderna för skattens storlek. Om det inte finns sådana här bestämmelser någon annanstans i lag, är villkoret för vanlig lagstiftningsordning att lagförslaget på den här punkten harmoniseras med kraven på en skattelag enligt 81 § 1 mom. i grundlagen.

<sup>1</sup> Utskottet anser att det inte i det här sammanhanget kan beakta att förordningsutfärdaren utifrån tabellen på sidan 4 i propositionen de facto verkar ha utövat en betydande prövningsrätt med stöd av den gällande lagen. Det hänger antagligen samman med frågan om problemen med att tolka den gällande lagen och att "lagen har tolkats i enlighet med sitt syfte och att maximibeloppet för buffertens tillgångar har överskridits" (se s. 4—5 i propositionen).

**GrUU 31/2010 rd — RP 177/2010 rd**

***Ställningstagande***

Utskottet meddelar

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets kon-*

*stitutionella anmärkningar om 18 § 3 och 4 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 20 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Jacob Söderman /sd  
medl. Tuomo Hänninen /cent  
Elsi Katainen /cent  
Esko Kiviranta /cent  
Hannes Manninen /cent  
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna  
Johanna Ojala-Niemelä /sd  
Veijo Puhjo /vänst  
Tuulikki Ukkola /saml  
Ilkka Viljanen /saml  
ers. Juha Hakola /saml  
Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.