

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av folkpensionslagen, sjukförsäkringslagen och lagen om Folkpensionsanstalten

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 juni 2008 en proposition med förslag till lagar om ändring av folkpensionslagen, sjukförsäkringslagen och lagen om Folkpensionsanstalten (RP 73/2008 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Juha Rossi, social- och hälsovårdsministeriet
- specialmedarbetare Veli-Pekka Hautamäki, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— juris licenciat Maija Sakslin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att folkpensionslagen, sjukförsäkringslagen och lagen om Folkpensionsanstalten ska ändras. Det ska årligen föreskrivas om premieprocentsatsen för sjukförsäkringens sjukvårdspremie genom förordning av statsrådet. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

I motiven till lagstiftningsordningen stäms förslaget att föreskriva om sjukvårdspremien genom förordning av statsrådet av mot 81 § 1 mom. i grundlagen, där det sägs att det bestäms om statsskatt genom lag. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men med hänsyn till sjukvårdspremiens karaktär vill den att ett utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Justering av sjukförsäkringens sjukvårdspremie

I sjukförsäkringslagen föreskrivna försäkringspremier är försäkrades sjukförsäkringspremier och arbetsgivares folkpensionsavgifter. De försäkrades sjukförsäkringspremier består av sjukförsäkringens sjukvårdspremie och sjukförsäkringens dagpenningsspremier. Hittills har det i enlighet med 23 § 2 mom. i sjukförsäkringslagen föreskrivits genom lag om premieprocentsatsen för sjukförsäkringens sjukvårdspremie. I det andra lagförslaget i propositionen föreslås momentet nu bli ändrat så att bestämmelser om premieprocentsatsen för sjukvårdspremien ska utfärdas årligen före den 23 november genom förordning av statsrådet.

Grundlagsutskottet har tidigare påpekat att sjukförsäkringspremierna i konstitutionellt hänseende är skatter (GrUU 36/2005 rd, s. 2/II). I 81 § 1 mom. i grundlagen sägs det att det ska bestämmas om statsskatt genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek och om den skattskyldiges rättsskydd. För bedömning av förslaget är det därför betydelsefullt om det uppfyller kravet på att det ska bestämmas om grunderna för sjukvårdspremiens storlek genom lag eller inte. Det bör noteras att andra bestämmelser i sjukförsäkringslagen i betydande grad begränsar förordningsutfärdarens prövningsrätt. Enligt 18 kap. 23 § 1 mom. ska premieprocentsatsen för sjukförsäkringens sjukvårdspremie justeras så att intäkterna av sjukvårdspremierna och statens finansieringsandel täcker de utgifter för sjukvårdsförsäkringen som avses i 8 §. I 9 § i samma kapitel finns exakta bestämmelser om hur stor del av intäkterna av sjukvårdsförsäkringens sjukvårdspremie som tas ut hos de försäkrade som ska användas för att finansiera det sammanlagda beloppet av utgifterna för sjukvårdsförsäkringen. I 10 § finns en motsvarande bestämmelse om statens finansiella bidrag. Om höjning av sjukvårdspremien på grund av andra inkomster

än förvärvsinkomster föreskrivs i sin tur i 20 § 2 och 3 mom. Grundlagsutskottet menar att förordningsutfärdarens prövningsrätt i ett sådant sammanhang är tillräckligt bunden genom bestämmelser på lagnivå för att förslaget inte ska inverka på behandlingsordningen. Men i ett konstitutionellt perspektiv vill utskottet framhålla att det klart prefererar det alternativet att man tar in en grundläggande bestämmelse i lagen som i siffror anger ett relativt snävt intervall för att genom förordning av statsrådet ändra storleken på sjukvårdspremien, som bestäms utifrån andra bestämmelser i lagen.

Storleken på sjukvårdspremien anges för tillfället i exakta tal i 18 kap. 20 § 1 mom. i sjukförsäkringslagen. Det justeras årligen genom en särskild lag. Momentet föreslås inte bli ändrat. Det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning handlar i sak om förordningsutfärdarens befogenhet att ändra den procentsats som ursprungligen lagts fast i lagen och därmed också lagen. Grundlagsutskottet har brukat framhålla att det inte är lämpligt att ge förordningsutfärdaren rätt att ändra en lag ens genom ett mycket exakt avgränsat bemyndigande om det inte finns särskilda och tungt vägande skäl till en sådan åtgärd (GrUU 36/2005 rd, 3/II och GrUU 9/2005 rd, s. 4/II och de utlåtanden som det hänvisas till där). Som ett sådant skäl kan man tänka sig en årligen justerad avgift som ingår i ett större avgiftssammanhang som upprepat ändras. Men enligt huvudregeln ska lagstiftaren ha kvar rätten att ändra lagen. Därför har social- och hälsovårdsutskottet anledning att överväga om det i sak över huvud taget är nödvändigt att ta in ett bemyndigande att ändra lagen.

Försäkringsinspektionens befogenhet att meddela föreskrifter

Enligt det tredje lagförslaget i propositionen ska lagen om Folkpensionsanstalten kompletteras med en ny 12 g § om pensionsansvarsfonden. I 3 mom. föreskrivs att grunderna enligt 6 kap. i lagen om pensionsstiftelser ska iakttas när det fulla pensionsansvaret beräknas. Försäkringsin-

spektionen meddelar närmare föreskrifter om grunderna.

Grundlagsutskottet har tidigare i flera sammanhang ansett att Försäkringsinspektionen kan ges befogenhet att meddela föreskrifter (se t.ex. GrUU 17/2004 rd, s. 3/II och GrUU 2/2004 rd, s. 3/I). Den verksamhet som lagstiftningen gäller är förknippad med många sådana yrkesmässiga särdrag som utskottet har brukat betrakta som särskilda skäl enligt 80 § 2 mom. i grundlagen. Den föreslagna bemyndigandebestämmelsen är ändå inte lämpligt formulerad, eftersom den kan förstås som att den hänvisar till en möjlighet att meddela föreskrifter bl.a. om hur stor omfatt-

ning 6 kap. i lagen om pensionsstiftelser ska iakttas i. Därför bör den ses över t.ex. så att Försäkringsinspektionen kan meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av grunderna i 6 kap. i lagen om pensionsstiftelser när det fulla pensionsansvaret beräknas i pensionsansvarsfonden.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 10 oktober 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucélér /sv
Ville Niinistö /gröna

Mikaela Nylander /sv
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.