

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om ändringssökande i beslut om social trygghet

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 december 2003 en proposition med förslag till lagstiftning om ändringssökande i beslut om social trygghet (RP 155/2003 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Tuulikki Haikarainen och överinspektör Kai Kullaa, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- professor Pentti Arajärvi
- professor Seppo Laakso
- juris licentiat Maija Sakslin.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- finansministeriet
- professor Raija Huhtanen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Genom propositionen genomförs de ändringar som kommittén för ändringssökande i beslut om social trygghet har föreslagit i lagstiftningen om social trygghet. Enligt propositionen ska pensionsnämnden som behandlar besvär angående pensioner inom den privata sektorn i fråga om finansieringen lösgröas från pensionsskyddscentralen och dess verksamhet ska finansieras genom avgifter som tas ut av pensionsanstalterna. Ett motsvarande arrangemang skall också vidtas för olycksfallsnämnden. Nämndernas namn ändras till besvärsnämnder som beskriver deras verksamhet.

De föreslagna ändringarna är avsedda att träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och stadfästs.

Enligt avsnittet om lagstiftningsordning fungerar nämnderna för ändringssökande i beslut om social trygghet på samma sätt som domstolar. Medlemmarna arbetar under domaransvar och deras oavhängighet tryggas genom jävsreglerna för domare. Enligt motiveringen medverkar de föreslagna ändringarna till att stärka det rättskydd som avses i 21 § i grundlagen vid överklagande av beslut om social trygghet. Regeringen

anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

21 § i grundlagen

I propositionen föreslås ändringar i bestämmelserna om överklagande i lagen om pension för arbetstagare (lagförslag 1) och i lagen om olycksfallsförsäkring (lagförslag 3). Tanken är att de nuvarande första besvärinstanserna, pensionsnämnden och olycksfallsnämnden, ska bli oberoende och självständiga besvärinstanser. De får också nya, mer beskrivande namn, pensionsbesvärnämnden och olycksfallsbesvärnämnden. Medlemmarna i nämnderna utnämns av statsrådet för högst fem år i sänder. Medlemmarna arbetar under domaransvar och de har rätt att kvarstå i tjänst enligt samma regler som gäller för innehavare av domarämbeten. Också finansieringen av besvärnämnderna föreslås bli ändrad. Vidare föreslås bestämmelserna om nämndernas beslutföra sammansättning lyftas upp på lagnivå.

Besvärnämnderna är den typ av besvärinstanser som det enligt principen i 98 § 3 mom. i grundlagen ska föreskrivas om genom lag. I nämndernas verksamhet måste garantier för en rättvis rättegång i enlighet med 21 § 2 mom. i grundlagen uppfyllas (GrUU 15/2002 rd, s. 4, GrUU 55/2002 rd, s. 3).

På grundval av 20 a § i det första lagförslaget ska pensionsbesvärnämnden ha en ordförande med uppdraget som huvudsyssla samt en vice ordförande och övriga medlemmar. En del av medlemmarna förordnas på förslag av organisationer som företräder de intressegrupper som nämns i 2 mom. Liknande bestämmelser om olycksfallsbesvärnämnden ingår i 53 § 3 mom. i det tredje lagförslaget.

Grundlagsutskottet har inte ansett det i sig problematiskt med avseende på oavhängighetskravet i 21 § 1 mom. i grundlagen att ett besvärsgorgan har en sammansättning baserad på intres-

sentrepresentation. Däremot har utskottet ansett att det inte är förenligt med oavhängighetskravet att de intresseföreträdande medlemmarna är i majoritet (GrUU 15/2002 rd, s. 4, GrUU 55/2002 rd, s. 3). Bestämmelserna om beslutförhet i pensions- och olycksfallsbesvärnämndernas divisioner, förstärkta division och plenum medger att de intressentföreträdande medlemmarna bildar en majoritet i organens beslutföra sammansättning.

Med avseende på den rätt som föreskrivs i 21 § 1 mom. i grundlagen kan det anses betydelsefullt att beslut av pensionsbesvär- och olycksfallsbesvärnämnden kan överklagas hos försäkringsdomstolen. Utifrån den i 21 § 2 mom. i grundlagen föreskrivna principen om rättvis rättegång är det emellertid problematiskt om ett rättskipningsorgan har en sammansättning som gör att organet inte uppfyller kravet på oavhängighet (GrUU 55/2002 rd, s. 3). Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning är att lagförslaget ändras så att medlemmarna från intresseorganisationerna inte bildar majoritet i nämnderna.

Bestämmelserna om muntlig förhandling bakom stängda dörrar ligger i linje med grundlagsutskottets tidigare ståndpunkter i likadana frågor (GrUU 35/2001 rd, s. 2).

Finansiering av nämnderna

Enligt 21 f § i det första lagförslaget ska verksamheten vid pensionsbesvärnämnden finansieras genom avgifter som tas ut hos de privata pensionsanstalterna. Det sammanlagda beloppet bestäms utifrån budgeten för pensionsbesvärnämnden. Budgeten fastställs av Försäkringsinspektionen. Kostnaderna för verksamheten fördelas mellan pensionsanstalterna inom den privata sektorn kalenderårsvis i förhållande till antalet ärenden från varje pensionsanstalt som inlett vid nämnden. Varje pensionsanstalt ska dock kalenderårsvis betala minst det belopp som

bestäms genom förordning av statsrådet. — Samma regler gäller enligt 53 § i det tredje lagförslaget finansieringen av verksamheten vid olycksfallsbesvärsnämnden. I detta fall är försäkringsanstalter som bedriver lagstadgad olycksfallsförsäkring skyldiga att betala.

Förslagen är av betydelse med avseende på 81 § i grundlagen, som föreskriver om statliga skatter och avgifter. Betalningarnas konstitutionella karaktär inverkar på vilka krav grundlagen ställer på sättet att föreskriva om betalningar.

Enligt 81 § 1 mom. i grundlagen bestäms det genom lag om statsskatt. Lagen ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. En skattelag måste entydigt ange vem som är skattskyldig. Lagbestämmelserna måste dessutom vara exakta i den meningen att de tillämpande myndigheternas prövning är bunden när skatt påförs. Enligt 81 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag. Enligt grundlagsutskottets praxis är det utmärkande draget för konstitutionella avgifter att de är ersättningar eller motprestationer för offentlig service. Om det inte finns någon motprestation är betalningen i konstitutionell mening en skatt (RP 1/1998 rd, s. 134—135, GrUU 61/2002 rd, s. 5, GrUU 66/2002 rd, s. 3 och GrUU 67/2002 rd, s. 4).

De avgifter som tas ut av pensions- och försäkringsanstalterna går som regel till verksamheten vid pensionsbesvärsnämnden och olycksfallsbesvärsnämnden. Enligt utskottet verkar det då snarare vara en konstitutionell skatt än en avgift. I sin praxis har utskottet dessutom ansett att betalningen kommer allt närmare en konstitutionell skatt i takt med att skillnaden mellan avgiften och kostnaden för att producera en prestation inom ramen för ett offentlighetsligt uppdrag ökar. Det kan också spela en roll om det är

frivilligt eller obligatoriskt att ta emot prestationen. Det pekar mer åt en skatt om det inte går att tacka nej till en prestation som ingår i betalningsskyldigheten och skyldigheten direkt med stöd av lag gäller ett rättssubjekt som uppfyller vissa kriterier. I konstitutionellt hänseende spelar det ingen roll om penningprestationen har ett begränsat användningsområde.

Behandlingen av besvär som anförs över beslut av pensions- och försäkringsanstalter ska inte betraktas som en tjänst från besvärsnämnderna, anser grundlagsutskottet. I konstitutionellt hänseende gäller därför en betalningsskyldighet utifrån handläggningen av besvär lagbestämmelser om skatt.

Med avseende på 81 § i grundlagen är grunderna för skattskyldigheten tillräckligt exakt angivna i lagförslaget. Däremot anger lagförslaget inte grunderna för skattens storlek på det sätt som 81 § 1 mom. i grundlagen avser. I stället bestäms skattens storlek kalenderårsvis i relation till de ärenden som har inletts. Dessutom föreskrivs det genom förordning av statsrådet om den minsta skatt som tas ut per år. Följaktligen krävs det för vanlig lagstiftningsordning att lagförslagen ändras i enlighet med grundlagens krav på skattelagar.

Om bestämmelserna angående finansieringen av verksamheten vid pensionsbesvärsnämnden och olycksfallsbesvärsnämnden i detta sammanhang inte kan ändras i överensstämmelse med utskottets konstitutionella anmärkningar, måste lagförslagen behandlas i grundlagsordning. Detta är enligt utskottet inte önskvärt. I stället menar utskottet att det bör stiftas en tidsbegränsad undantagslag för exempelvis två år. Under den tid undantagslagen gäller bör en permanent lagstiftning om finansieringen av verksamheten vid besvärsnämnderna utarbetas med hänsyn till kraven i grundlagen (se GrUU 61/2002 rd, s. 6—7 och andra stycket i klämman, GrUU 66/2002 rd, s. 5, GrUU 67/2002 rd, s. 4).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning, men lagförslag 1*

*och lagförslag 3 bara om utskottets kon-
stitutionella anmärkningar till 20 c §
och 21 f § i lagförslag 1 och till 53 § och
53 a § i lagförslag 3 beaktas på behö-
rigt sätt.*

Helsingfors den 30 september 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Reino Ojala /sd
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.