

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2001 rd

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

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 februari 2001 en proposition med förslag till lagar om Folkpensionsanstalten och om ändring av folkpensionslagen och sjukförsäkringslagen (RP 10/2001 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef, regeringsrådet Tuulikki Haikarainen och äldre regeringssekreterare Liisa Perttula, social- och hälsovårdsministeriet
- avdelningschef Juhani Rantamäki och planeringschef Olli Valpola, Folkpensionsanstalten
- professor Mikael Hidén
- professor Arvo Myllymäki
- professor Olli Mäenpää
- ansvariga forskare Maija Sakslin
- professor Ilkka Saraviita.

Utskottet har fått ett skriftligt utlåtande av professor Kaarlo Tuori. Utlåtandet har fogats till utskottets handlingar.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om Folkpensionsanstalten med bestämmelser om anstaltens förvaltning och placeringsverksamhet. Folkpensionsanstaltens förvaltningsorgan skall vara fullmäktige och styrelsen. Enligt förslaget avskaffas förstärkta styrelsen och merparten av dess uppgifter överförs på styrelsen.

Styrelsen, som i huvudsak skall bestå av utomstående ledamöter, förordnas av fullmäktige för tre år i sänder. Folkpensionsanstaltens generaldirektör och generaldirektörens ställföreträdare hör också till styrelsen. En representant för personalen har rätt att närvara och yttra sig i styrelsen. Styrelsen skall leda och utveckla Folkpensionsanstaltens verksamhet och fatta beslut i

ärenden, om detta inte hör till fullmäktiges kompetens eller om styrelsen inte har överfört beslutsfattandet på anstaltens direktörer eller tjänstemän.

Folkpensionsanstalten har utöver generaldirektören högst fem andra direktörer. Republikens president utnämner generaldirektören och direktörerna på framställning av fullmäktige.

I anknytning till Folkpensionsanstalten finns en delegation för Folkpensionsanstalten, som tillsätts av styrelsen. Dess uppgift är att främja samarbetet mellan de myndigheter och samfund som tillhandahåller social trygghet och arbeta för att servicetagaraspekten blir beaktad.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2002.

I propositionens avsnitt om lagstiftningsordningen tar regeringen upp frågan om fullmäktiges ställning utgående från 36 § 1 mom. grund-

lagen och kommer till slutsatsen att förslaget till lag om Folkpensionsanstalten kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men på grund av ärendets natur anser regeringen det nödvändigt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Fullmäktiges ställning

Grundlagens 36 §. I 36 § 1 mom. grundlagen sägs: "Riksdagen väljer fullmäktige att övervaka Folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet enligt vad som närmare bestäms genom lag." Avsikten med den nya grundlagen var inte att ändra Folkpensionsanstaltens konstitutionella ställning, som därförinnan hade varit förankrad i 83 a § riksdagsordningen från 1937. Enligt motiveringen till grundlagsreformen utfärdas närmare bestämmelser om bland annat antalet fullmäktige, suppleanter och uppgifter genom lag (RP 1/1998 rd, s. 90 första spalten).

Grundlagsutskottet har behandlat frågan om Folkpensionsanstaltens förvaltning i ett utlåtande från 1985 (GrUU 4/1985 rd). Det då aktuella förslaget (RP 120/1984 rd och RP 121/1984 rd) gick ut på att Folkpensionsanstaltens högsta organ skulle vara ett förvaltningsråd i stället för stärkta styrelsen och fullmäktige. Det nya organet skulle utom övervakningsuppgifter också ha beslutanderätt. Meningen var att riksdagen skulle välja tolv och statsrådet sex av förvaltningsrådets 18 medlemmar.

Utskottet ansåg det betänkligt med tanke på riksdagens ställning att statsrådet vid sidan av riksdagen skulle vara berättigat att välja medlemmar i förvaltningsrådet. Det är inte sakligt att dessa statsorgan jämföras när det gäller förvaltningen av en anstalt under riksdagens tillsyn, menade utskottet. De föreslagna förvaltningsarrangemangen skulle enligt utskottet som en helhet taget leda till en situation där riksdagens

möjligheter till inflytande vore otillräckliga. — Det bör observeras att utskottet inte gjorde någon särskild bedömning vad den utövning av insseende som nämndes i 83 a § i den dåvarande riksdagsordningen egentligen innebar.

Fullmäktiges uppgifter. Enligt den föreslagna 5 § har fullmäktige i stort sett samma uppgifter som enligt 54 § i den nuvarande folkpensionslagen. Till uppgifterna hör att övervaka Folkpensionsanstaltens förvaltning och verksamhet (1 punkten), utse revisorer (3 punkten), fastställa anstaltens bokslut och besluta om beviljande av ansvarsfrihet för styrelsen (5 punkten) och årligen avge en berättelse över sin verksamhet till riksdagen (6 punkten). Som nya uppgifter tillkommer att förordna styrelseledamöterna och fastställa deras arvode (2 punkten) och att fastställa grunderna för anstaltens bokslut (4 punkten). I 9 § i lagförslaget föreskrivs att det är republikens president som utnämner Folkpensionsanstaltens generaldirektör och högst fem andra direktörer på framställning av fullmäktige. När det gäller utnämningsförfarandet kommer fullmäktiges ställning i sak att vara densamma som nu.

Grundlagens 36 § 1 mom. bör anses kräva att fullmäktige genom lagen ges uppdrag och kompetens som gör det möjligt för dem att faktiskt bedriva en reell övervakning. De uppgifter fullmäktige tilldelats i propositionen är, även i förhållande till uppgifterna för anstaltens övriga organ, enligt utskottet nog för att uppfylla de krav som följer av grundlagen.

I motiveringen till lagstiftningsordningen reflekterar regeringen även över om de föreslagna nya uppgifterna för fullmäktige kan anses vara sådana övervakningsuppgifter som avses i 36 § grundlagen. En sådan reflektion är inte helt korrekt med hänsyn till att "övervakning" redan enligt tolkningen av 83 a § riksdagsordningen, i synnerhet mot bakgrunden av grundlagsutskottets ställningstagande från 1985, bör ses i ett brett perspektiv. Grundlagen bör anses referera till en strävan att garantera riksdagen adekvata påverkansmöjligheter visavi Folkpensionsanstalten¹. I propositionsmotiveringen har det också undgått regeringen att inställningen till att påföra riksdagen nya uppgifter har förändrats i och med den nya grundlagen. Detta kommer till uttryck i sista meningen i 119 § 1 mom. grundlagen och motiveringen till den berörda propositionen (RP 1/1998 rd, s. 76 andra spalten och s. 173—174).

Regler till följd av Folkpensionsanstaltens särställning

Folkpensionsanstalten är en självständig offentligrättslig inrättning, som exempelvis står utanför den styrning och övervakning statsrådet och ministerierna utövar över sina underlydande ämbetsverk. Lagen om förvaltningsförfarande och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet gäller Folkpensionsanstalten. Därtill reglerar den föreslagna 21 § anstaltens ämbetspråk. Däremot omfattas personalen inte av statstjänstemannalagstiftningen. Lagförslaget gäller inte direktörernas och den övriga personalens rättsliga ställning, såsom anställningens art och de därmed sammanhängande rättigheterna och skyldigheterna (se dock 7 § 1 mom. 7—9 punkten).

Enligt 80 § 1 mom. grundlagen skall bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Utifrån denna bestämmelse och med hänsyn till motiveringen till grundlagsreformen har grundlagsutskottet sett det som en klar utgångspunkt att det

skall föreskrivas heltäckande i lag om grunderna för kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning och att tjänstestadgan i detta hänseende bara kan betraktas som ett komplement till lagen (GrUU 3/2000 rd, s. 3 första spalten). Samma i grundlagen förankrade omständigheter gäller självfallet också föreskrifterna om Folkpensionsanstaltens personals rättsliga ställning. Här bör särskilt nämnas 18 § 3 mom. grundlagen, som säger att ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund.

Den ovan påtalade bristen i propositionen är väsentlig i konstitutionellt hänseende och bör följaktligen åtgärdas. Med tanke på den tidpunkt då det är tänkt att reformen skall träda i kraft bör grunderna för personalens rättsliga ställning lämpligen ges en lagfäst grund redan i samband med behandlingen av denna proposition. I förekommande fall kan statstjänstemannalagen och de frågor som regleras i den tas som utgångspunkt för bestämmelserna. Lämpligast vore att riksdagen fick en kompletterande proposition enligt 71 § grundlagen.

I lagförslaget saknas en heltäckande bestämmelse om sökande av ändring i Folkpensionsanstaltens beslut, och detta kan leda till en del problem med tanke på 21 § grundlagen. På denna punkt bör i lagen tas in en allmän bestämmelse om att besvaren riktas till högsta förvaltningsdomstolen om inte något annat bestäms särskilt om ändringssökande.

Övriga omständigheter

Folkpensionsanstaltens styrelse. Enligt 6 § i lagförslaget har styrelsen högst tio ledamöter, av vilka fullmäktige förordnar högst 8 ledamöter. Till styrelsen hör också generaldirektören och den direktör som förordnats till generaldirektörens ställföreträdare. Av styrelseledamöterna representerar en social- och hälsovårdsministeriet, en arbetsgivarnas centralorganisationer, en löntagarnas centralorganisationer och en jord- och skogsbruksproducenternas centralorganisationer. Representanterna för ministeriet och intresseorganisationerna skall uppenbarligen utgöra minoritet i styrelsen. Om förslaget förstås och

¹ Se även GrUU 5/1997 rd, där utskottet analyserar Finlands Banks bankfullmäktiges tillsynsuppgifter.

tillämpas på detta sätt finns det ingenting att anmärka mot det i konstitutionellt hänseende.

En fråga som lagförslaget inte lämnar svar på är vilket ansvar styrelseledamöterna har och hur permanent deras position är. Utskottet menar att det i lagen bör utfärdas bestämmelser om grunderna för styrelseledamöternas ansvar och om hur en styrelseledamot kan skiljas eller befrias från sitt uppdrag mitt under mandatperioden.

Propositionsmotiveringen ger inte heller klart besked om hur de olika instanserna utser sin kandidat till representant i styrelsen. Med tanke på jämställdhetsaspekten finner utskottet det viktigt att det finns ett system där det organ som förordnar styrelseledamöterna, alltså fullmäktige, har tillgång både till en kvinnlig och en manlig kandidat från dessa instanser.

Planeringen av Folkpensionsanstaltens ekonomi. Uttryckt i mark utgör Folkpensionsanstaltens finanser den största indirekta biten av statsfinanserna utanför statsbudgeten. Enligt bokslutet för 1999 uppgick intäkterna och kostnaderna sammantaget till cirka 55 miljarder mark. Intäkterna kom huvudsakligen från tre källor: statsbudgeten, arbetsgivaravgifter och de försäkrades premier. Statens finansiella bidrag har ökat kraftigt under de senaste åren och utgör numera över hälften av de sammantagna intäkterna.

Såväl den nuvarande lagstiftningen som lagförslaget saknar bestämmelser om Folkpensionsanstaltens budget. Folkpensionsanstaltens styrelse skall visserligen enligt 7 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget årligen fastställa en verksamhets- och ekonomiplan för anstalten och enligt 14 § 2 mom. utarbeta en plan för placeringen av anstaltens medel. Utskottet anser det vara på sin plats att i samband med den fortsatta behandlingen av propositionen utreda om distinkta fördelar, till exempel med tanke på riksdagens påverkansmöjligheter, kunde uppnås genom att anstalten ålades att göra upp en budget.

Beslutanderätten i förmånsfrågor. Av den föreslagna 19 § framgår att besluten om invaliditetspensioner fattas centraliserat medan besluten om andra förmåner tas antingen inom centralförvaltningen eller, på basis av delegerad beslutanderätt, vid lokalbyråer eller andra enheter inom lokalförvaltningen. Ett förmånsärende kan ha en viss koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet i och med 19 § grundlagen. Eftersom bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter måste ingå i lag, är det problematiskt att lagen inte säger vilka enheter vid Folkpensionsanstalten som har rätt att fatta beslut, invaliditetspensioner undantagna. På grund av kopplingen till de grundläggande fri- och rättigheterna anser utskottet det nödvändigt att bestämmelserna om beslutanderätt och överföring av beslutanderätt formuleras exaktare i lagen (jfr GrUU 21/1997 rd, s. 2 första spalten).

Offentlighet i fråga om löneuppgifter. Den föreslagna 20 § avviker från 7 § 1 mom. matrikelagen, som allmänt föreskriver om offentlighet i fråga om löneuppgifter inom den offentliga förvaltningen, såtillvida att offentligheten gäller generaldirektörens, direktörernas och de ledande tjänstemännens löner men inte de övriga tjänstemännens löner. I denna uttryckliga lagstiftning anser utskottet att grundlagen tillåter en på detta sätt begränsad offentlighet (jfr GrUU 43/1998 rd, s. 7).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning och

att social- och hälsovårdsutskottet i övrigt bör väga in det som sägs ovan.

Helsingfors den 7 mars 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
ers. Jukka Mikkola /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.