

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2009 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade under den första behandlingen den 11 december 2009 en proposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (RP 258/2009 rd) till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- juris licentiat Maija Sakslin

- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Veli-Pekka Viljanen.

Samband med andra handlingar

I enlighet med riksdagens beslut har social- och hälsovårdsutskottet lämnat betänkande om ärendet (ShUB 54/2009 rd).

PROPOSITIONEN OCH SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE

Regeringen föreslår att lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner ändras temporärt. Enligt förslaget betalar universiteten den lägre arbetslöshetsförsäkringspremien för arbetsgivare 2010 och 2011. Propositionen hänför sig till universitetsreformen som träder i kraft den 1 januari 2010. I och med reformen blir universiteten skyldiga att betala arbetslöshetsförsäkringspremie.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2010.

I propositionen ingår ingen motivering som gäller lagstiftningordningen.

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår i sitt betänkande att lagförslaget godkänns utan ändringar. Betänkandet innehåller en reservation med förslag om att lagförslaget ska förkastas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Med hänvisning till propositionen, social- och hälsovårdsutskottets betänkande och övrig utredning anser utskottet propositionen behövlig

och ändamålsenlig. Utskottet har enbart dryftat lagstiftningsordningen och tillstyrker lagförslaget men med följande tekniska ändringar.

Enligt 12 § i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner är arbetsgivare som enligt lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948) är skyldiga att försäkra sina arbetstagare också förpliktade att betala arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie. Staten har enligt 9 § i lagen om olycksfallsförsäkring inte försäkringsplikt. Därför har universiteten i egenskap av statliga räkenskapsverk inte varit skyldiga att betala arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie. Från den 1 januari 2010 är universiteten självständiga offentligrättsliga inrättningar eller stiftelser enligt stiftelselagen och därmed också skyldiga att betala denna premie.

Den lag som nu föreslås bli ändrad stiftades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 18/1998 rd). Arbetsgivarens arbetslöshetsförsäkringspremie är graderad i två kategorier enligt den lönesumma arbetsgivaren betalar. Regeringen föreslår att universiteten ska få betala en lägre arbetslöshetsförsäkringspremie för arbetsgivare 2010 och 2011 än arbetsgivare i motsvarande position.

Arbetslöshetsförsäkringspremien brukar till sin konstitutionella karaktär anses som en skatt (GrUU 18/1998 rd, s. 2, GrUU 17/2007 rd, s. 2). Enligt 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. På denna punkt utgör förslaget inget konstitutionellt problem.

Dessutom måste lagförslaget bedömas utifrån jämlikhetsprincipen i grundlagens 6 §. Enligt förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna riktas jämlikhetsbestämmelsen också till lagstiftaren. Grundlagsutskottet har brukat understryka att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning kan härledas ur jämlikhetsprincipen då en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (GrUU 59/2002 rd, s. 2, RP 309/1993 rd, s. 46). Utskottet har i olika sammanhang ur grundlagens jämlikhetsbestämmelse härlett kravet att särbehandlingen av personer inte får vara godtycklig och att skillnaderna inte

får bli oskäligen (se t.ex. GrUU 60/2002 rd, s. 4, GrUU 46/2002 rd, s. 6, GrUU 18/2006 rd, s. 2).

Nedsättningen av arbetslöshetsförsäkringspremien kan jämföras med skattelättnader som trots grundlagen ansetts tillåtligen i skattelagstiftningen. Men grundlagens jämlikhetsbestämmelse sätter trots allt gränser för sådana riktade skattelättnader. Grunderna för en skattemässig särbehandling måste vara godtagbara med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna, särbehandlingen får inte vara godtycklig och får inte strida mot proportionalitetsprincipen. Det samhällsintresse som motiverar avsteg från jämlikhetsprincipen och undantagets signifikans måste stå i rätt proportion till varandra.

Lagförslaget motiveras med att betalnings-skyldigheten till följd av universitetsreformen inte ska försämra universitetens ekonomi. Regeringen vill med propositionen trygga universitetens ekonomi under övergångsperioden. Om universitetens arbetslöshetsförsäkringspremie inte sänks, tvingas universiteten att betala ungefär 40 miljoner euro om året i stället för cirka 10,5 miljoner euro.

Universiteten är i universitetslagen noggrant definierade arbetsgivare med särdrag som skiljer dem från andra arbetsgivare. Grundlagens 123 § 1 mom. garanterar dem självstyrelse, vars innehåll och dimension också är beroende av grundlagens 16 § 3 mom. om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet. Utskottet har i sin bedömning av beskattningen av universiteten ansett det viktigt att staten inte exempelvis genom lagstiftningsåtgärder försämrar universitetens möjligheter att genomföra de uppgifter som hör till dem enligt universitetslagen (GrUU 37/2009 rd, s. 4).

Tanken bakom särbehandlingen av arbetsgivarna är att trygga universitetens självstyrelse och deras ekonomiska möjligheter att fullfölja de uppgifter universitetslagen ålägger dem. Grunderna för den skattemässiga särbehandlingen av arbetsgivare är godtagbara med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. De universitet som får betala den lägre premien är tydligt och exakt angivna i lag. I det rådande läget skulle universiteten drabbas av stora ekonomiska

problem om de tvingades betala den fulla arbetslöshetsförsäkringspremie som följer av deras nya rättsliga status. Den nuvarande lagen medger befrielse från premiebetalning och graderar premierna. I ett övergripande perspektiv blir den tvååriga premienedsättningen inte oskälig för de övriga betalningsskyldiga. Den föreslagna lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ikraftträdandebestämmelsen. Regeringen föreslår att lagen träder i kraft den 1 januari 2010. Utskottet föreslår att den träder i kraft den 1 mars 2010 och tillämpas från den 1 januari 2010.

Förslag till beslut

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslaget godkänns enligt social- och hälsovårdsutskottets betänkanden men 1 mom. i ikraftträdandebestämmelsen med följande ändringar:

Ikraftträdandebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2010 och gäller till den 31 december 2011. Den tillämpas dock från och med den 1 januari 2010.

— — — — —

Helsingfors den 18 december 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd (delvis)
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.