

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 7/2012 rd**

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 maj 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (RP 42/2012 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Ställningstagande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 15/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Kirsi Päivänsalo, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Minna Liuttu, finansministeriet
- överinspektör Timo Meling, arbets- och näringsministeriet

- överinspektör Tomi Peltomäki, Skatteförvaltningen
- byråchef Marko Aarnio, Finansinspektionen
- verkställande direktör Heikki Pohja och huvudanalytiker Timo Asikainen, Arbetslöshetsförsäkringsfonden
- verkställande direktör Jussi Kauma, Olycksfallsförsäkringsanstaltens förbund
- direktör Lea Mäntyniemi, Finansbranschens Centralförbund
- jurist Jarmo Pätäri, Akava ry
- expert, juris kandidat Mikko Räsänen, Finlands Näringsliv rf
- ekonomisk expert Joonas Rahkola, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- chef för arbetsmarknadsfrågor Merja Hirvonen, Företagarna i Finland
- jurist Heli Puura, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av dataombudsmannen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner ändras. I enlighet med vad som överenskommits i regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering föreslås i propositionen att uppbörden av arbets-

löshetsförsäkringspremier överförs från olycksfallsförsäkringsanstalterna till arbetslöshetsförsäkringsfonden. Dessutom föreslås att uppbörden av statens och statliga affärsverks arbetslöshetsförsäkringspremier överförs från Statskon-

toret till arbetslöshetsförsäkringsfonden. Arbetslöshetsförsäkringsfonden föreslås sköta hela uppbörden av arbetslöshetsförsäkringspremier. Fonden övervakas av Finansinspektionen.

I lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner föreslås de ändringar som denna ändring kräver. Till lagen fogas bestämmelser om fastställande och uppbörd av arbetslöshetsförsäkringspremier. För arbetsgivaren föreskrivs skyldighet att inom utsatt tid anmäla lönesumman till arbetslöshetsförsäkringsfonden. Förfarandet för sökande av ändring ändras. Besvärdsnämnden för utkomstskyddsärenden ska vara första instans för sökande av ändring i arbetslöshetsförsäk-

ringsfondens beslut om arbetslöshetsförsäkringspremier. Bestämmelserna om erhållande och utlämnande av uppgifter ändras så att de motsvarar de föreslagna ändringarna och gör det möjligt för arbetslöshetsförsäkringsfonden att få de uppgifter som behövs för att sköta uppbörden av premier. Påföljderna för arbetsgivare som försummar anmälningsskyldigheten ändras jämfört med nuläget. Tillämpningsområdet för arbetsgivares och löntagares skyldighet att betala arbetslöshetsförsäkringspremie ska fortfarande bestämmas via lagen om olycksfallsförsäkring.

Lagen avses träda i kraft den 1 oktober 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Propositionens syfte är att uttaget av arbetslöshetsförsäkringspremier ska bli tydligare, enhetligare och effektivare. Systemet blir enhetligare när uttaget flyttas över från olycksfallsförsäkringsanstalterna till arbetslöshetsförsäkringsfonden. I dagsläget är det nämligen 13 försäkringsanstalter och Statskontoret som svarar för uttaget. När det finns bara en aktör är det lättare att harmonisera förfarandena och gå in för enhetliga tolkningar.

Arbetslöshetsförsäkringspremierna har tagits ut i samband med olycksfallsförsäkringspremierna. När lönebeloppen varit små har man av praktiska skäl låtit bli att ta ut arbetslöshetsförsäkringspremier. Premier kommer att tas ut också på små lönebelopp när olycksfallsförsäkringsanstalterna inte längre är involverade. Arbetslöshetsförsäkringsfonden bedömer att inkomsten från arbetslöshetsförsäkringspremier därmed ökar med ca 1,5 miljoner euro om året.

Fonden har räknat ut att uttaget kostar ca 2,7 miljoner euro per år i fondens regi. Om kalkylerna håller streck, kommer uttagskostnaderna att minska med ca 10 miljoner euro per år.

Betydande utövning av offentlig makt

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att arbetslöshetsförsäkringsfonden inte kan anses vara en myndighet enligt 124 § i grundlagen. Enligt den föreslagna 21 e § kan arbetslöshetsförsäkringsfonden påföra arbetsgivaren en högst till det dubbla beloppet höjd skälig arbetslöshetsförsäkringspremie, om arbetsgivaren har anmält lönesumman efter den tid som anges i 21 b §, om arbetsgivaren har lämnat bristfälliga eller felaktiga uppgifter eller om arbetslöshetsförsäkringspremierna har fastställts genom uppskattning med stöd av 21 d §. Med andra ord är det möjligt att höja premien om arbetsgivaren har förfarit lagstridigt eller annars rättsligt sett felaktigt.

Grundlagsutskottet menar att en sådan administrativ påföljd inbegriper betydande utövning av offentlig makt och att uppgiften således bara kan anförtros en myndighet. Detta innebär att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om den föreslagna 21 e § utgår eller den uppgift som avses där anförtros en myndighet. Fonden kan på sin höjd ges en roll som assistent eller komplement till myndigheten i påföljdsbeslutet. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att paragrafen stryks, eftersom det krävs en mer ingående beredning för att uppgiften ska kunna anförtros en annan myndighet.

Skyddet av personuppgifter

Grundlagsutskottet påpekar att den vaga formuleringen om arbetslöshetsförsäkringsfondens rätt att få uppgifter enligt 22 § 1 mom. 4 punkten är problematisk när fonden trots sekretessbestämmelserna ges rätt att få behövliga uppgifter för fastställande, uppbörd och övervakning av arbetslöshetsförsäkringspremie av andra aktörer som omfattas av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Eftersom det inte på något sätt sägs vad de utlämnade uppgifterna ska gälla, måste rätten att få uppgifter förknippas med nödvändiga uppgifter för det nämnda syftet. Grundlagsutskottet menar att för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste 22 § 1 mom. 4 punkten preciseras så att rätten bara gäller uppgifter som är nödvändiga för användningsändamålet. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår i linje med utlåtandet att arbetslöshetsförsäkringsfondens rätt att få uppgifter begränsas till nödvändiga uppgifter och att aktörerna som är skyldiga att lämna uppgifter specificeras noggrannare.

Fortsatta åtgärder avseende arbetslöshetsförsäkringspremier

Skyldigheten att betala arbetslöshetsförsäkringspremie är kopplad till försäkringsplikten enligt lagen om olycksfallsförsäkring. När arbetslöshetsförsäkringsfonden och olycksfallsförsäkringsanstalterna tolkar försäkringsplikten var på sitt vis, kan det resultera i beslut som skiljer sig från varandra. Besluten överklagas också hos olika myndigheter. Därmed är det viktigt att eventuella ändringar i betalningsskyldighetens räckvidd utreds med det snaraste. Det rationella vore att betalningsskyldigheten i görligaste mån sammanfaller med den för andra sociala trygghetsavgifter av skattekaraktär. Det skulle också göra tillsynen effektivare, eftersom arbetslöshetsförsäkringsfonden använder skatteuppgifter från Skatteförvaltningen i sin övervakning av arbetslöshetsförsäkringspremier.

Företagarnas administrativa börda ska lättas och betalnings- och skatteprocesserna effektiv-

seras utlovar regeringsprogrammet. Social- och hälsovårdsutskottet håller det för sannolikt att den i regeringsprogrammet förankrade överflyttningen av uttaget av arbetslöshetsförsäkringspremier från olycksfallsförsäkringsanstalterna till arbetslöshetsförsäkringsfonden kommer att öka företagens administrativa börda, eftersom uttagsaktörerna blir fyra i stället för tidigare tre. Lönebaserade premier tas i dagsläget ut av arbetspensionsanstalterna, olycksfallsförsäkringsanstalterna och Skatteförvaltningen. Företagarna i Finland har räknat ut att ändringen kommer att öka arbetet i företagen med en timme per år, vilket kostar arbetsgivarna totalt ca sex miljoner euro på årsnivå. När man ser över betalningsgrunderna och uttagsmetoderna för socialförsäkringspremierna gäller det därför att försöka minimera det administrativa arbete som det nya systemet för med sig för arbetsgivarna, understryker utskottet.

Det är också angeläget att noga bevaka hur uttaget av arbetslöshetsförsäkringspremier löper. Uttaget av arbetslöshetsförsäkringspremier är en ny uppgift för arbetslöshetsförsäkringsfonden och därför är det svårt att bedöma hur mycket resurser som behövs för den. Det kan hända att uttagkostnaderna blir större än beräknat eller att problem uppstår i själva uttaget. När möjlighet till påslag saknas kan det dessutom gå så att arbetslöshetsförsäkringspremierna är det första som arbetsgivare med betalningsproblem struntar i.

Premieuttaget kommer i många stycken att förbättras avsevärt när det flyttas över från olycksfallsförsäkringsanstalterna till arbetslöshetsförsäkringsfonden. Men när nya reformer bereds bör det utredas om uttaget av alla lagfästa lönebaserade premier eventuellt kunde läggas på Skatteförvaltningen, för det skulle sannolikt minska företagens administrativa börda, understryker utskottet. Uttaget av arbetslöshetsförsäkringspremier, som betraktas som skatter i konstitutionellt hänseende, är såtillvida problematiskt att arbetslöshetsförsäkringsfonden inte är en myndighet.

Detaljmotivering

21 §. *Uppbörd av premierna.* Hänvisningen i paragrafen föreslås bli preciserad.

21 d §. *Fastställande av arbetslöshetsförsäkringspremien genom uppskattning.* Utskottet föreslår att 1 mom. kompletteras med en hänvisning till 18 § i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande. Ändringen preciserar att en uppskattad premie bestäms på samma sätt som en egentlig arbetslöshetsförsäkringspremie.

22 §. *Arbetslöshetsförsäkringsfondens rätt att få uppgifter.* Utskottet föreslår en precisering av lydelsen i det inledande stycket i 1 mom. Utskottet föreslår att 1 mom. 4 punkten ändras i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande. Rätten att få uppgifter begränsas till uppgifter som är nödvändiga för att fastställa, ta ut och övervaka arbetslöshetsförsäkringspremier.

Dessutom anges de aktörer som ska lämna uppgifter mer specifikt. Trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar i rätten till information har arbetslöshetsförsäkringsfonden rätt att få uppgifter som är nödvändiga för att fastställa, ta ut och övervaka arbetslöshetsförsäkringspremier av myndigheter enligt 4 § 1 mom. 1—7 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och av sammanslutningar och inrättningar enligt 2 mom., när dessa har eller kan ha information om sådant som har samband med fastställande, uttag eller övervakning av arbetslöshetsförsäkringspremier.

24 g §. *Rätt att söka ändring.* Utskottet föreslår att 1 mom. ändras i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande. Grundlagsutskottet påpekar att paragrafen innehåller en uppräkningslista av vilka beslut av fonden den som är missnöjd får överklaga. Enligt utskottets etablerade praxis kan en sådan förteckning som tillåter överklagande i vissa fall fungera som ett slags indirekt förbud mot att söka ändring. Därför föreslår social- och hälsovårdsutskottet att de i 1 mom. angivna paragraferna stryks. Den som är missnöjd med fondens beslut har då i regel alltid rätt att söka ändring.

Utskottet föreslår att till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. med undantag från den allmänna överklaganderätten i 1 mom. Bestämmelsen är tänkt att tydliggöra överklaganderegler i den föreslagna lagen. I 24 f § föreskrivs det om begäran om omprövning av premiebeloppet. Enligt detaljmotiven är begäran om omprövning ett villkor för att ett beslut om premie ska kunna överklagas genom besvär. Utskottet föreslår att denna begränsning i överklaganderätten som enbart framgår av motiven skrivs in i 24 g §.

25 §. *Ändringssökande.* Bestämmelser om ändringssökande ingår i föreslagna 8 b kap. och därför kan denna paragraf strykas såsom obehövlig.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med följande ändringar:

*Utskottets ändringsförslag***Lag****om ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner**

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) 25 §, sådan den lyder i lag 1352/2007,

ändras 10 § 1 mom. 2 punkten, 11, 12, 15, 21, 22, 22 a—22 f, (*utesl.*), 26, 26 a och 26 b §,

sådana de lyder, 10 § 1 mom. 2 punkten i lag 1136/2011, 11 § i lag 910/2008, 12 och 15 § delvis ändrade i lagarna 1301/2002, 637/2004, 1332/2004 och 1282/2007, 21 (*utesl.*) § i lag 1352/2007, 22 § delvis ändrad i lagarna 1301/2002 och 1375/2003, 22 a § i lagarna 363/2006 och 910/2008, 22 b, 22 d—22 f, 26 a och 26 b § i lag 363/2006, 22 c § i lagarna 363/2006 och 278/2009 samt 26 § i lag 1375/2003, samt

fogas till lagen en ny 11 a §, till 18 §, sådan den lyder i lag 1332/2011, ett nytt 7 mom., till 20 §, sådan den lyder i lag 1181/2007, nya 2—4 mom. samt till lagen nya 21 a—21 j §, ett nytt 8 b kap. samt nya 26 d och 26 e § som följer:

10, 11, 11 a, 12, 15, 18 och 20 §
(Som i RP)

21 §

Uppbörd av premierna

Arbetslöshetsförsäkringsfonden fastställer och uppbär arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie hos arbetsgivaren på basis av lönesumman enligt 19 a § (*utesl.*). Arbetsgivaren svarar också för att löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie betalas till arbetslöshetsförsäkringsfonden.

21 a—21 c §
(Som i RP)

21 d §

Fastställande av arbetslöshetsförsäkringspremien genom uppskattning

Arbetslöshetsförsäkringsfonden kan fastställa arbetslöshetsförsäkringspremien för en arbetsgivare enligt 18 § genom uppskattning, om

arbetsgivaren inte har anmält lönesumman enligt 21 b § eller om den lönesumma som arbetsgivaren anmält är för liten utifrån de uppgifter som arbetslöshetsförsäkringsfonden fått enligt 22 eller 22 a § och andra uppgifter som den förfogar över och som gäller arbetsgivarens lönebetalning och övriga verksamhet.

(2 och 3 mom. som i RP)

21 e §
(*Utesl.*)

21 e—21 j (21 f—21 k) §
(Som i RP)

22 §

Arbetslöshetsförsäkringsfondens rätt att få uppgifter

Trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar i rätten till information har arbetslöshetsförsäkringsfonden rätt att för fastställande, uppbörd och övervakning av arbetslöshetsförsäkringspremie

(1—3 punkten som i RP)

4) av myndigheter som nämns i 4 § 1 mom. 1—7 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och av sammanslutningar och inrättningar som avses i 2 mom. få nödvändiga uppgifter, när de sistnämnda har eller kan ha information om sådant som har samband med fastställande, uppbörd och övervakning av arbetslöshetsförsäkringspremier.

(2 mom. som i RP)

22 a—22 f §
(Som i RP)

8 b kap.

Ändringssökande och rättelse

24 f §
(Som i RP)

24 g §

Rätt att söka ändring

Den som är missnöjd med *arbetslöshetsfondens beslut* får söka ändring i det genom besvär hos besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden och den som är missnöjd med besvärsnämndens

beslut får söka ändring i det genom besvär hos försäkringsdomstolen. I försäkringsdomstolens beslut får ändring inte sökas genom besvär. Arbetslöshetsförsäkringsfondens beslut ska iakttas även om det överklagas.

Ändring i ett beslut av arbetslöshetsförsäkringsfonden om arbetslöshetsförsäkringspremiens belopp får inte sökas genom besvär förrän omprövning av beslutet har begärts hos arbetslöshetsförsäkringsfonden enligt 24 f §. Beslut som arbetslöshetsförsäkringsfonden meddelat med stöd av 24 f § får överklagas på det sätt som föreskrivs i 1 mom. (Nytt)

(3 mom. som 2 mom. i RP)

24 h och i §
(Som i RP)

9 kap.

Särskilda bestämmelser

26, 26 a, 26 b, 26 d och 26 e §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 19 juni 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Anneli Kiljunen /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Sanni Grahn-Laasonen /saml
Arja Juvonen /saf
Laila Koskela /saf
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /saml
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Lasse Männistö /saml
Hanna Mäntylä /saf
Annika Saarikko /cent
Hanna Tainio /sd
Lenita Toivakka /saml
Anu Vehviläinen /cent
Ulla-Maj Wideroos /sv
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Esko Salo.

RESERVATION

Allmän motivering

Förslaget att uttaget av arbetslöshetsförsäkringspremier ska flyttas över på arbetslöshetsförsäkringsfonden bygger på Jyrki Katainens regeringsprogram. Men det strider mot regeringsprogrammets utfästelse om att uppmuntra till entreprenörskap, rensa bort byråkrati och göra betalningsprocesserna effektivare.

För arbetslöshetsförsäkringsfonden som administrerar arbetslöshetsförsäkringspremierna innebär ändringen att nuläget tydliggörs. För arbetsgivaren betyder den att byråkratin ökar och kostnaderna som hör samman med arbetsgivarförpliktelserna stiger. För det praktiska genomförandet utlovas rådgivning och handledning och att arbetslöshetsförsäkringspremierna införlivas i Skatteförvaltningens palkka.fi som är en betalnings- och anmälningstjänst för små arbetsgivare. Också om servicen förbättras kvarstår diskrepansen mellan de två punkterna i regeringsprogrammet och små arbetsgivare får det inte lättare.

Propositionen har beretts i största hast. Man utredde aldrig om det eventuellt hade funnits andra alternativ till uttaget av premier. Beredningen gick på djupet men avbröts innan man hunnit formulera tydliga och jämförbara slutsatser. Man gjorde inga sådana bedömningar av företagskonsekvenserna som hade påverkat beredningen av ärendet.

Det finns luckor i kostnadskalkylerna över vilka konsekvenser ändringarna får för dels administrationen, dels arbetsgivar skyldigheterna. Ändringen motiveras med sparskäl som kan försvaras. Under sakkunnigutfrågningen avfärdades dock eventuella andra alternativ och den ekonomiska nytta de hade kunnat generera. Beredningen har inte varit omsorgsfull.

Arbetsgivaren skickar regelbundet till arbetsgivarfunktionen hörande anmälningar till skattemyndigheten, olycksfallsförsäkringsanstalten, arbetspensionsbolagen, fackförbunden, FPA, arbetslöshetskassorna, arbetsgivarförbundet och Statistikcentralen. Lönebegreppet varierar hos de olika aktörerna som ska ha meddelandet. Målet bör vara den i regeringsprogrammet utlovade lättningen i arbetsgivarnas administrativa börda. Propositionens verkningar är de motsatta.

Vi förfäktar ett avbyråkratiserat entreprenörskap. Vi är redo att ställa oss bakom propositioner som underlättar särskilt för småföretagare. Propositionen har beretts i största hast och lider av brister. Den är inte förenlig med regeringsprogrammets mål "Företagandet stärks". Propositionen bör återremitteras för omsorgsfull beredning.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors den 19 juni 2012

Juha Rehula /cent
Anu Vehviläinen /cent

Annika Saarikko /cent
Laila Koskela /saf