

Social- och hälsovårdsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av arbetspensionslagarna och folkpensionslagen samt till lagar som har samband med dem

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av arbetspensionslagarna och folkpensionslagen samt till lagar som har samband med dem (RP 66/2021 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för betänkande

Motion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motion

- Lagmotion LM 36/2020 rd Mari-Leena Talvitie saml m.fl. Lagmotion med förslag till lag om ändring av pensionslagen för den offentliga sektorn och lagen om pension för arbetstagare.

Sakkunniga

Utskottet har hört (distanskontakt)

- konsultativ tjänsteman Hanna Tossavainen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Mira Turpeinen, justitieministeriet
- specialsakkunnig Suvi Ritola, Pensionsskyddscentralen
- ansvarig planerare Raija-Liisa Foudila, Folkpensionsanstalten
- äldreombud Vuorisalo Irene, Eläkeliitto ry
- chef för juridiska ärenden Sonja Lilius, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt
- ledande expert Esa Iivonen, Mannerheims Barnskyddsförbund
- ledande expert Anna Moring, Nätverket för familjers diversitet
- expert Sirpa Mynttinen, Nuoret Lesket ry
- verksamhetsledare Sari Tervonen, Närståendevårdarnas förbund rf
- intressebevakningsdirektör Nikolas Elomaa, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- barnombudsman Elina Pekkarinen, Barnombudsmannens byrå
- Finlands näringsliv rf
- Julkisen alan unioni JAU ry
- Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- STTK rf

Betänkande ShUB 23/2021 rd

- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf.

Inget yttrande av

- Akava ry
- Företagarna i Finland rf.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår att lagen om pension för arbetstagare, lagen om pension för företagare, lagen om pension för lantbruksföretagare, lagen om sjömanspensioner, pensionslagen för den offentliga sektorn, folkpensionslagen, lagen om garantipension, lagen om pensionsstöd och lagen om bostadsbidrag för pensionstagare ändras.

Syftet med propositionen är att modernisera familjepensionsskyddet i de lagstadgade pensionssystemen, så att det motsvarar de förändrade behoven i samhället och för familjerna. I fortsättningen tryggar familjepensionssystemen försörjningen under en anpassningsfas som följer efter förmånslåtarens död. Syftet med propositionen är också att rikta familjepensionsförmånerna till barnen och barnfamiljerna och att bidra till att trygga den finansiella hållbarheten hos arbetspensionssystemet.

Enligt propositionen föreslås det att efterlevandepensionen enligt arbetspensionslagarna ändras så att den blir tidsbestämd och under vissa förutsättningar också betalas till en make som bott i gemensamt hushåll med förmånslåtaren utan att ha ingått äktenskap med denne. Den ålder vid vilken barnpensionen enligt arbetspensionslagarna upphör höjs med två år, så att den upphör när barnet fyller 20 år, och den efterlevande makens kalkylerade andel av familjepensionen betalas som barnpension till barnet, om det inte finns någon som får efterlevandepension. Det föreslås att efterlevandepensionen enligt folkpensionslagen ändras på motsvarande sätt som efterlevandepensionen i arbetspensionssystemet ändras. Det föreslås inte ändringar i barnpensionen enligt folkpensionslagen. Dessutom föreslås några preciseringar av teknisk natur i lagarna.

De föreslagna ändringarna om en begränsning av efterlevandepensionens varaktighet tillämpas på efterlevande makar som är födda 1975 och därefter, om förmånslåtaren avlider efter ikraftträdandet av de föreslagna lagarna. Ändringarna i fråga om begränsning av efterlevandepensionens varaktighet gäller således inte de efterlevandepensioner som redan betalas ut och inte heller efterlevande makar som är födda före 1975.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2022.

Betänkande ShUB 23/2021 rd

Lagmotionen

LM 36/2020 rd. I lagmotionen föreslås det att vissa arbetspensionslagars rätt till efterlevandepension utvidgas till att gälla också en efterlevande make som inte fyllt 50 år och som inte har haft ett gemensamt barn med förmånslåtarens och att rätten till efterlevandepension utvidgas till att gälla även en sambo på motsvarande sätt som den efterlevande makens rätt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Målet med arbetspensionssystemets familjepensioner är att familjens ekonomi ska anpassas till de förändrade omständigheter som förmånslåtarens död medfört. Syftet med familjepensionen i folkpensionssystemet är att komplettera familjepensionsskyddet i arbetspensionslagarna och trygga familjernas minimiförsörjning. I båda systemen är syftet med familjepensionsskyddet särskilt att trygga försörjningen för minderåriga barn efter vårdnadshavarens död. Familjepensionen kan vara antingen efterlevandepension eller barnpension.

I propositionen föreslås det att längden på efterlevandepensionen enligt arbetspensionslagarna och folkpensionslagarna begränsas till 10 år för dem som är födda 1975 eller senare. Enligt gällande lagstiftning betalas efterlevandepension tills vidare. Det föreslås att efterlevandepension under vissa förutsättningar ska betalas också till en make som har bott i gemensamt hushåll med förmånslåtarens utan att ingå äktenskap och som har ett gemensamt barn med förmånslåtarens. I fråga om barnpension enligt arbetspensionslagarna föreslås det att den efterlevande makens kalkylerade familjepensionsandel ska betalas som en så kallad tilläggsdel till barnet, om det inte finns någon som får efterlevandepension. Dessutom föreslås det att åldersgränsen på 18 år för barnpension enligt arbetspensionslagarna förlängs med två år, således tills barnet fyller 20 år.

Bakgrunden till propositionen är det avtal om en trepartsutredning om utvecklings- och moderniseringsalternativ för familjepensionsskyddet som arbetsmarknadens centralorganisationer ingick i samband med arbetspensionsreformen 2017 och som blev färdigt 2019. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering har regeringen förbundit sig att fortsätta verkställandet av pensionsreformen 2017 i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna.

Social- och hälsovårdsutskottet anser att propositionens målsättning att uppdatera familjepensionsskyddet så att det motsvarar förändringarna i samhället, familjerna och arbetslivet är ytterst viktigt och förordar att lagförslagen godkänns oförändrade. Lagstiftningen om familjepensionsskydd reviderades senast 1990, då rätten till familjepension beviljades även den efterlevande maken och barnens pensionsskydd förbättrades. Efter den senaste reformen har lagstiftningen om familjepension varit nästan oförändrad i över 30 år. Under den tiden har familjestrukturerna och arbetslivet förändrats, samboförhållanden har blivit vanligare och fler kvinnor förvärvsarbetar. Utskottet välkomnar särskilt propositionens mål att rikta familjepensionsförmåner till barn och barnfamiljer samt att förbättra sambornas ställning jämfört med nuläget.

Enligt propositionens konsekvensbedömningar kommer reformen av familjepensionerna till en början att öka antalet efterlevandepensionstagare något, eftersom en del av de efterlevande makarna i samboförhållande i och med reformen kommer att omfattas av systemet. Till följd av att

Betänkande ShUB 23/2021 rd

efterlevandepensionen tidigareläggs minskar reformen dock på lång sikt antalet efterlevandepensionstagare med över en fjärdedel och minskningen börjar märkbart märkas på 2040-talet. Således har propositionen också en stärkande effekt på arbetspensionssystemets finansiella hållbarhet.

Begränsning av efterlevandepensionens varaktighet

I propositionen föreslås det att efterlevandepensionen ändras så att pension betalas för viss tid i 10 år efter förmånslåtarens död. Syftet med efterlevandepensionen är således inte längre att varaktigt bevara den vedertagna försörjningen, utan att anpassa den efterlevande makens utkomst till den ekonomiska förändring som makens död orsakar.

Enligt propositionens konsekvensbedömningar har tidsbundenheten i eurobelopp störst inverkan på de efterlevande makar som har fått oavdragen efterlevandepension eller efterlevandepension trots avdrag kvarstår att betalas exempelvis på grund av att den efterlevande makens egen arbetspension är liten eller om den efterlevandepension som betalas är stor på grund av den stora pension som förmånslåtaren har tjänat in. Förslaget kommer att få de största konsekvenserna i euro för unga efterlevande makar, eftersom de enligt den gällande lagen får efterlevandepension tills vidare. Den tidsbestämda efterlevandepensionen påverkar inte barnfamiljer, eftersom efterlevandepension enligt förslaget oberoende av tidsfristen alltid betalas åtminstone till dess att det yngsta av de barn som har rätt till barnpension fyller 18 år.

Utskottet anser att det är motiverat att tidsbestämma efterlevandepensionen med beaktande av att syftet med förmånen i fortsättningen är att trygga försörjningen under anpassningsperioden. Försörjningen för dem som lever som efterlevande make i över 10 år tryggas efter det att efterlevandepensionen upphört vid behov genom andra system för social trygghet, det vill säga på samma sätt som för dem som inte omfattas av familjepensionsskyddet. På det sätt som beskrivs i propositionen minskar efterlevandepensionens samhälleliga betydelse i och med att samhället och familjestrukturerna förändras, nivån på kvinnors egen arbetspension förbättras och skillnaden i genomsnittlig livslängd mellan kvinnor och män minskar. Den genomsnittliga längden på efterlevandepensionen beräknas också bli kortare i framtiden, eftersom det i genomsnitt sker allt senare i livet att endera parten i en parrelation avlider. Utskottet anser det vara viktigt att familjepensionsskyddet på det sätt som föreslås i propositionen på nytt kan riktas till förbättringar av efterlevandepensionen och barnpensionen för dem som lever i gemensamt hushåll på grund av de besparingar som en begränsning av efterlevandepensionens varaktighet medför.

Utskottet anser det vara bra att man i reformen har strävat efter att tillförsäkra den efterlevande maken en tillräckligt lång anpassningsperiod för förändringen. Begränsningen av efterlevandepensionens varaktighet gäller inte personer som får efterlevandepension före ikraftträdandet av lagändringarna och inte heller personer som är födda före 1975. Å andra sidan har de åldersklasser som omfattas av ändringarna, medan tidsfristen på 10 år varar, skälig tid att anpassa sin utkomst till den förändrade situationen på grund av förmånslåtarens död.

Vid sakkunnighörandet i utskottet fästes uppmärksamhet förutom vid att efterlevandepensionen i allmänhet ska tidsbestämmas också vid att den föreslagna skyddsbestämmelsen försätter dem som är födda 1975 eller senare i en ojämlig ställning jämfört med dem som är födda tidigare och

Betänkande ShUB 23/2021 rd

det föreslogs att begränsningen av efterlevandepensionens varaktighet ska genomföras exempelvis genom ett mer stegvist övergångsarrangemang för att minska gränsen mellan åldersklasserna.

I propositionsmotiven (s. 53) har det ansetts att skyddsbestämmelsen i anslutning till begränsningen av efterlevandepensionens längd tryggar jämlikheten så att rätten till pension för personer som befinner sig närmare pensionsåldern inte ändras genom lagändringen på ett sådant sätt att personerna inte har haft eller inte heller i framtiden har möjlighet att förbereda sig för den, till exempel genom att fortsätta arbeta. I propositionsmotiven (s. 38) sägs att en mer stegvis ökning av övergångstiden utan att övergångstiden förlängs i själva verket skulle försämra de försäkrades ställning jämfört med den föreslagna modellen.

Utskottet anser att den skyddsbestämmelse som föreslås i propositionen är ändamålsenlig, men att reformens konsekvenser för hur pensionärsfattigdomen utvecklas bör följas upp. Utskottet betonar att konsekvenserna av att efterlevandepensionen beviljas för viss tid för merparten av dem som får efterlevandepension syns först efter tiotals år, eftersom reformen tryggar en efterlevandepension som gäller tills vidare för de som är födda före 1975 och för de som får efterlevandepension före reformen träder i kraft, och efterlevandepensioner enligt de gällande bestämmelserna således kommer att betalas ut länge framöver.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning aktualiserades också frågan om närståendevårdarnas ställning. Utskottet betonar att endast en liten del av närståendevårdarna omfattas av efterlevandepensionsskyddet av andra orsaker än de som hänför sig till närståendevården och att efterlevandepensionen således inte är ett heltäckande och ändamålsenligt sätt att stödja närståendevårdarna. Utskottet anser det vara viktigt att närståendevårdarnas ställning och finansieringens tillräcklighet tryggas på något annat sätt till exempel genom att systemet för närståendevård utvecklas.

Utvidgning av rätten till efterlevandepension till sambor

Med tanke på tryggheten av barnets försörjning anser utskottet att det är ändamålsenligt att utsträcka efterlevandepensionen i enlighet med propositionen till att gälla sambor som lever i ett varaktigt gemensamt hushåll och har ett gemensamt minderårigt barn. En förutsättning är att sambon har flyttat till gemensamt hushåll med förmånslåtarens innan han eller hon fyllt 65 år och att den gemensamma ekonomin vid förmånslåtarens död har pågått i minst fem år.

Den föreslagna ändringen förbättrar likabehandlingen av barn som lever i olika slags familjer. Utskottet konstaterar dock att kravet på ett gemensamt minderårigt barn utestänger barnlösa par eller exempelvis nyfamiljer som inte har gemensamma barn från rätten till efterlevandepension. Kravet på samboendets längd innebär att de sambor som har bott tillsammans i mindre än fem år inte längre omfattas av rätten till efterlevandepension. I och med reformen utvidgas således inte rätten till efterlevandepension till barnlösa par eller sambor som har ett gemensamt barn men vars gemensamma hushåll har varat mindre än fem år.

Utskottet anser att avgränsningen är motiverad med beaktande av utgångspunkten för familjepensionsskyddet att ersätta den i äktenskapslagen avsedda uteblivna underhållsskyldigheten mellan makar på grund av dödsfall och den avlidne makens uteblivna underhållsandel av barnets underhåll. Att rätten till efterlevandepension utvidgas till sambor motiveras i propositionen med syftet

Betänkande ShUB 23/2021 rd

med familjepensionsskyddet att trygga försörjningen i synnerhet för minderåriga barn efter familjeförsörjarens död. Behovet av att trygga försörjningen är också större med tanke på den efterlevande maken och hela familjen när förmånslåtaren vid sin död har haft minderåriga barn. Utskottet konstaterar att med stöd av gällande lagstiftning har inte heller barnlösa efterlevande under 50 år som varit gifta rätt till efterlevandepension. I propositionen (s. 33) har utgångspunkten varit att en barnlös efterlevande make som inte fyllt 50 år med tanke på familjepensionsskyddet har flera år kvar i arbetslivet under vilka han eller hon kan skaffa sig sin försörjning och tjäna in sin arbetspension. När det inte finns förutsättningar för att få familjepension tryggas personens försörjning vid behov genom andra sociala trygghetsförmåner.

I propositionsmotiven (s. 41) sägs att med minimitiden för ett gemensamt hushåll kan man undvika det att ändringen omfattar sådana kortvariga samboförhållanden i vilka förhållandet i gemensamt hushåll först håller på att bildas. Utskottet betonar att i de situationer där en sambo inte har rätt till efterlevandepension på grund av att samboendetiden är kort, får barn som är berättigade till barnpension enligt förslaget den efterlevande makens andel av barnpensionen. Således förbättrar de ändringar som föreslås i propositionen ställningen för barn som lever i olika slags familjer, eftersom beloppet av den familjepension som familjen får totalt inte är beroende av äktenskap mellan barnets föräldrar. De olika familjernas situation i eurobelopp kan dock vara mycket olika exempelvis beroende på beloppet av den pension som förmånslåtaren tjänat in och på om förmånslåtaren har haft barn med en eller flera makar.

Trots att utskottet på ovan anförda grunder anser att de begränsningar av efterlevandepensionen som föreslås i propositionen med beaktande av målen för familjepensionsskyddet är ändamålsenliga, anser utskottet att det är viktigt att tillräckligheten av och funktionaliteten hos den sociala tryggheten för barnlösa par och sambor vid makens död utreds i det fortsatta arbetet.

Ändringar i barnpensionen

Såsom beskrivs ovan har flera ändringar i propositionen, såsom att utsträcka efterlevandepensionen till sambor och att betala efterlevandepensionen till barnet i vissa situationer, en positiv inverkan på barnens och barnfamiljernas utkomst vid familjeförsörjarens död. Dessutom föreslås det i propositionen att slutåldern för barnpension enligt arbetspensionslagarna höjs med två år tills barnet fyller 20 år. Utskottet anser att en höjning av åldersgränsen är en viktig reform för att främja försörjningen och jämlikheten för unga som förlorat en förälder samt för att stödja deras utbildning, eftersom föräldrarna i praktiken ofta stöder sina barn ekonomiskt också efter åldersgränsen 18 år. I propositionen föreslås inga ändringar i barnpensionen enligt folkpensionslagen, så även i fortsättningen ska barn under 21 år som studerar på heltid ha möjlighet att få barnpension enligt folkpensionslagen.

Genomförandet

De föreslagna ändringarna orsakar försäkringsanstalterna kostnader av engångsnatur året före ikraftträdandet och året för ikraftträdandet på grund av ändringar i informationssystemen, utbildning av arbetstagare och ändringar i anvisningarna. Dessutom uppskattas försäkringsanstalternas arbetsmängd öka efter ikraftträdandet när det gäller beviljande av förmåner och justering av förmåner. Utskottet anser det vara viktigt att försäkringsanstalterna deltar i beredningen i syfte att sä-

Betänkande ShUB 23/2021 rd

kerställa skäligen kostnader för ändringarna och en tidsenlig informationsgång. Utskottet betonar dessutom särskilt att de försäkrade ska informeras om ändringarna på ett tillräckligt och tydligt sätt.

Lagmotionen

Utskottet anser på de grunder som anförts ovan att det är ändamålsenligt att utsträcka efterlevandepensionen i enlighet med propositionen till att gälla sambor som lever i ett varaktigt gemensamt hushåll och har ett gemensamt minderårig barn. Utskottet föreslår att således att lagmotion LM 36/2020 rd förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—9 i proposition RP 66/2021 rd utan ändringar.

Riksdagen förkastar lagförslaget i lagmotion LM 36/2020 rd.

Helsingfors 22.9.2021

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mia Laiho saml
medlem Pekka Aittakumpu cent
medlem Kim Berg sd
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Pia Kauma saml
medlem Arja Juvonen saf
medlem Noora Koponen gröna
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Aki Lindén sd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Ilmari Nurminen sd (delvis)
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Heidi Viljanen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sanna Pekkarinen.