

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av folkpensionslagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av folkpensionslagen (RP 128/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- jurist Silja Dahlgren, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Eeva Nykänen
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att folkpensionslagen ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen.

Enligt regeringen kan lagarna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara motiverat att inhämta ett utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås det att folkpensionslagen ändras så att endast personer som är bosatta i Finland har rätt till folkpension. Dessutom föreslås det att folkpensionslagen ska ändras så att

Utlåtande GrUU 51/2024 rd

pro rata-beräkningen enligt förordningen om social trygghet inte längre tillämpas på folkpensionerna för förmänstagare som är bosatta i Finland.

(2) Ändringarna grundar sig på vad som i artikel 58 i förordningen om social trygghet föreskrivs om den minimiförmån som enligt propositionsmotiven folkpensionen, dvs. ålders- och sjukpension enligt folkpensionslagen, ska betraktas som.

(3) Genom propositionen eftersträvas årliga besparingar på 38 miljoner i statsfinanserna. Genom de föreslagna ändringarna stärks folkpensionssystemets syfte att trygga försörjningen för en person bosatt i Finland då personens arbetspension på grund av en kort yrkeskarriär eller låg inkomstnivå är liten eller om rätt till arbetspension inte finns. Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka mot propositionens syften, som i princip kan anses godtagbara med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

(4) Förslaget är betydelsefullt i synnerhet med tanke på tryggandet av den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen.

(5) Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bland annat vid arbetslöshet. Bestämmelsen ålägger lagstiftaren skyldighet att garantera var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna genom lag är skyldig att ordna. Den sociala tryggheten är förknippad med vissa i momentet uppräknade sociala risksituationer, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (RP 309/1993 rd, s. 74).

(6) Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna fäste man vid formuleringen av förslagen till bestämmelser om ekonomiska och sociala grundläggande fri- och rättigheter i den dåvarande regeringsformen särskild uppmärksamhet vid de faktiska möjligheterna att förverkliga dessa rättigheter och försäkrade sig om att förslagen går att tillämpa också när de ekonomiska förhållandena förändras (RP 309/1993 rd, s. 20/I). Grundlagsutskottet har i anslutning till bestämmelsen om tryggnad av den grundläggande försörjningen ansett att det är helt i linje med den handlingsförpliktelse som åläggs lagstiftaren att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska tillgångar (GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). Grundlagsutskottet har dessutom ansett att det i den mån det är fråga om grundläggande utkomstförmåner som direkt finansieras av det allmänna är logiskt att förmånerna dimensioneras med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och den offentliga ekonomin (GrUU 15/2023 rd, stycke 7, GrUU 40/2018 rd, s. 3, GrUU 11/2015 rd, s. 3/I, GrUU 34/1996 rd, s. 3/I).

(7) Termen ”var och en” i 19 § 2 mom. i grundlagen uttrycker den linje som antogs i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, enligt vilken de grundläggande fri- och rättigheterna tillkommer alla som hör under Finlands jurisdiktion (RP 309/1993 rd, s. 24—25, 42—43). Detta hindrar enligt grundlagsutskottet dock inte att rätten till förmåner som avser att trygga den grundläggande försörjningen kopplas till bosättning eller arbete i Finland (GrUU 22/2004 rd, s. 2/II, GrUU 39/2018 rd, s. 2, GrUU 55/2016 rd, s. 3, GrUU 73/2014 rd, s. 2/II).

(8) I regeringens proposition med förslag till reform av de grundläggande fri- och rättigheterna föreslogs det uttryckligen att det i lag kan föreskrivas att bosättning eller arbete är en grund för be-

Utlåtande GrUU 51/2024 rd

viljande eller bestämmande av de förmåner som avses i 19 § 2—4 mom. i den gällande grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 89). Dessa rättigheter var enligt propositionen sådana "att det inte är motiverat eller i praktiken möjligt att trygga dem för personer som tillfälligt vistas i Finland" (RP 309/1993 rd, s. 77/I). Bestämmelsen innehöll inte bara bestämmelser om förutsättningarna för att få en förmån utan också bestämmelser om att förmånens storlek kan graderas enligt hur länge personen har arbetat eller bott i Finland (RP 309/1993 rd, s. 77/I).

(9) Grundlagsutskottet strök regeringens föreslagna moment eftersom det var onödigt. Utskottet ansåg att den föreslagna bestämmelsen innehåller "just det slag av kriterier som enligt de allmänna lärorna om grundläggande fri- och rättigheter, inte minst synpunkter på acceptabilitet och proportionalitet, och berättigar till begränsningar av avsett slag" (GrUB 25/1994 rd, s. 11).

(10) I motiven till lagstiftningsordningen bedöms den föreslagna regleringen också med avseende på jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har ansett att den föreslagna regleringens mål i fråga om besparingarna i statsfinanserna är godtagbara. Utskottet har inte heller till denna del något att anmärka mot den föreslagna regleringen.

(11) Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har dock i sin praxis understrukt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se GrUU 8/2021 rd, s. 2, GrUU 9/2019 rd, s. 2, GrUU 1/2018 rd, s. 3). Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramar för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

(12) Enligt propositionsmotiven (s. 16—17) är ett av propositionens syften att ändra folkpensionslagen så att den motsvarar EU-domstolens tolkning av klassificeringen av minimiförmån i den senaste tidens rättspraxis. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det dock inte helt klart om EU-domstolens dom i mål C-189/16 Zaniewicz-Dybeck tillåter att folkpensionslagen ändras på det sätt som föreslås i propositionen. Det är inte heller klart om den föreslagna regleringen är förenlig med EU-rätten. Grundlagsutskottet har i sin praxis understrukt att det inte finns skäl att i vår nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-rätten (GrUU 10/2024 rd, stycke 11, GrUU 15/2018 rd, s. 48, GrUU 14/2018 rd, s. 13, GrUU 26/2017 rd, s. 42).

(13) Grundlagsutskottet menar att social- och hälsovårdsutskottet bör fästa särskild uppmärksamhet vid hur lagförslaget i propositionen motiveras ur EU-rättslig synvinkel. Social- och hälsovårdsutskottet bör omsorgsfullt försäkra sig om att propositionens tolkning av EU-rätten är korrekt.

UTSKOTTETS FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

Utlåtande GrUU 51/2024 rd

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 13.11.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.