

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 27 november 1992
Utlåtande nr 28

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 17 november 1992 remitterade regeringens proposition nr 303 med förslag till lag om exceptionell tillämpning av 9 § lagen om pension för arbetstagare år 1993 samt lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift i fråga om dagpenningar till social- och hälsovårdsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Tuulikki Haikarainen vid social- och hälsovårdsministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris doktorn, lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo, juris kandidaten Juhani Salmi-
nen och professorn Ilkka Saraviita.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att den sänkning av inkomstnivån med 1,5 procent, som är en följd av arbetstagares pensionsavgift, vid tillämpningen av arbetspensionsindexet för 1993 skall beaktas som en minskande faktor vid indexjusteringar. År 1993 höjs sålunda de förmåner som skall justeras enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare med 0,4 i stället för med 1,9 procent. På motsvarande sätt skall i fråga om de förmåner som baserar sig på dagpenning och som beräknas enligt lönen, den sänkning av inkomstnivån med 1,5 procent som föranleds av arbetstagares pensionsavgift beaktas år 1993.

Lagförslagen ansluter sig till budgetpropositionen för 1993.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 1993.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen konstateras att den på det första lagförslaget baserade ringa sänkningen av indexnivån inte kräver att förslaget behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver och

att denna indexjustering och den sänkning av dagpenningarna som baserar sig på det andra lagförslaget inte försvagar någons lagstadgade grundläggande utkomstskydd och att lagförslagen sålunda inte kan lämnas vilande med stöd av 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

Utskottets ställningstaganden*Indexjustering av pensioner*

Grundlagsutskottet har statsförfattningsrättsligt bedömt ändringar av pensionslagar t.ex. i utlåtandena nr 1/1975 II rd och nr 6/1977 rd.

I det förstnämnda utlåtandet, som gällde bindande av APL-indexet vid förändringar i löne- och prisnivån i stället för vid lönenivån, ansåg utskottet det vara möjligt att ändra indexet på detta sätt genom en vanlig lag. I enlighet med detta ställningstagande anser utskottet att den sänkning av indexnivån, som föranleds av indexjusteringen enligt det första lagförslaget, inte kräver att förslaget behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning.

I de bägge ovan nämnda utlåtandena ansåg utskottet det påverka behandlingsordningen för förslagen till pensionslagar att ändringarna inte gällde pensioner som förfallit till betalning innan ändringarna träder i kraft, dvs. att ändringarna inte hade retroaktiv verkan. Eftersom också den föreliggande indexjusteringen i fråga om sättet att införa den är likadan kan det första lagförslaget även granskat från denna synpunkt behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet

Enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen, som trädde i kraft den 1 september 1992, kan ett lagförslag lämnas vilande, om det är fråga om ett

förslag till en sådan lag som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet och om förslaget inte gäller stadgande om skatt eller godkännande av bestämmelser som ingår i ett statsfördrag.

Enligt motiveringen till regeringens proposition nr 234/1991 rd, som ledde till att nämnda lag stiftades, skall skyldigheten till en indexgranskning av någon förmån som hör till det grundläggande utkomstskyddet "... anses vara lagstadgad oberoende av vilket organ eller vilken myndighet som fastställer höjningen. Ett lagförslag angående en minskning av indexjusteringen av förmåner som hör till det grundläggande utkomstskyddet skall i regel höra till skyddsklausulens tillämpningsområde." Grundlagsutskottet behandlade inte separat denna fråga i sitt betänkande nr 7/1992 rd, men granskade, som nedan relateras, mera omfattande och på ett sätt som också kan tillämpas på minskade indexjusteringar, hurdana ändringar av förmåner inom ramen för det grundläggande utkomstskyddet som är sådana att de omfattas av skyddsklausulen och vilka ej. Principen är att den nu föreslagna indexjusteringen och dess verkningar på vissa dagpenningar bör bedömas enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

Enligt motiveringen till ovan nämnda proposition avses med det grundläggande utkomstskyddet "endast periodiskt återkommande penningprestationer till fysiska personer och bara den del av socialskyddet vars avsikt är att genom utkomsten garantera individen en nödvändig levnadsstandard". I den förteckning över förmåner som hör till det grundläggande utkomstskyddet och som ingår i denna motivering och vilken förteckning grundlagsutskottet i sitt betänkande i ärendet karakteriserade som en förteckning över de förmåner som åtminstone åtnjuter ett slags institutionellt skydd och som är avsedd att vara så fullständig som möjligt, nämns vissa förmåner som är betydelsefulla med tanke på den föreliggande propositionen eftersom APL-indexet används vid indexjustering av dem. Dylika förmåner är ersättningar enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst, minimidagpenning för dagpenning vid sjukdom samt moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen samt i lagen om rehabiliteringspenning avsedd rehabiliteringspenning då det är frågan om dess minimibelopp.

Innehållet i begreppet grundläggande utkomstskydd enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen påverkas utom av motiveringen i regeringens

proposition dessutom av grundlagsutskottets tolkning i ovan nämnda betänkande enligt vilken "en i folkpensionslagen avsedd utkomstnivå motsvarande full folkpension betraktas för pensionsinkomst del som en förmån som bör tryggas". Det är också betydelsefullt att utskottet i detta sammanhang med avseende på det så kallade förtjänstbundna skyddet anförde: "att det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet utan att skyddets i propositionen omfattade institutionella karaktär i egentlig mening ändras också bör anses omfatta enligt förtjänsten avvägda förmåner, motsvarande de i motiveringen nämnda minimiförmånerna, till den del de tillsammans med minimiförmånen motsvarar en utkomstnivå enligt full folkpension." För närvarande varierar beloppet för full folkpension mellan 2 028 och 2 413 mark.

I detta fall leder utskottets ställningstaganden till att man med tanke på det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet också bör bedöma hur den i det första lagförslaget avsedda justeringen av APL-indexet påverkar arbetspensionernas nivå och också hur det andra lagförslaget påverkar den till förtjänsten avvägda andelen av de ovan nämnda dagpenningarna, till den del som den tillsammans med minimiförmånen motsvarar det nämnda fulla beloppet av folkpension. När detta bedöms är det av central betydelse på vilket sätt grundlagsutskottet i sitt ovan nämnda betänkande granskade frågan om när någon lagändring försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet så att försämringen faller under skyddsklausulen.

Utskottet omfattade utgångspunkten för reformen, nämligen tanken bakom regeringens då aktuella proposition att vissa förmåner skall ges institutionellt skydd. Samtidigt konstaterade utskottet emellertid: "Trots skyddets institutionella karaktär kunde man ... utan en möjlighet att lämna det aktuella lagförslaget vilande t.ex. i någon mån justera förutsättningarna för att få en av skyddet omfattad förmån och i ringa mån också dess storlek så länge de för vilka förmånen enligt en totalbedömning är oundgänglig med tanke på det grundläggande utkomstskyddet fortfarande skulle få en tillräckligt stor förmån".

Enligt vad utskottet erfarit skulle en indexförhöjning av den förmån som hör till det grundläggande utkomstskyddet och som motsvarar folkpension till fullt belopp uppgå till knappt 50 mark per månad om de nu föreslagna lagarna inte stiftas. Förhöjningen enligt lagförslagen uppgår vid förmåner av denna storleksordning

åter till cirka 10 mark per månad. I fråga om förmåner som hör till det grundläggande utkomstskyddet och som är mindre än folkpension till fullt belopp skulle den föreslagna minskningen av indexjusteringen relativt sett vara likadan. En dylik minskad indexjustering innebär en sådan ringa justering av de nu avsedda förmånerna inom det grundläggande utkomstskyddet som utskottet i det ovan relaterade ställningstagandet ansåg möjlig att genomföra utan att lagförslaget kan lämnas vilande. Vid bedömningen av saken har utskottet också beaktat att den föreslagna minskade indexjusteringen i vilket fall som helst leder till att de här avsedda förmånernas markbelopp höjs. Den föreslagna

höjningen motsvarar den nuvarande faktiska löneutvecklingen. På detta sätt ansluter sig lagförslagen nära till APL-indexets ursprungliga syfte, nämligen att det så väl som möjligt skall motsvara löneutvecklingen i samhället.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och att de med beaktande av 7 mom. i nämnda paragraf inte kan lämnas vilande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowitz, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Kekkonen, Laine, M. Lauk-

kanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpa-suo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Lamminen.

Avvikande åsikt

I propositionen föreslås att vid tillämpning av arbetspensionsindex år 1993 skall den sänkning av inkomstnivån med 1,5 procent som är en följd av arbetstagarens pensionsavgift beaktas som en minskande faktor vid indexjusteringar. Detta medför att det för APL-indexet fastställda po-ängtalet 1714 ändras till 1688. Ändringen innebär att de som får pensioner som skall höjas med APL-indexet och dagpenningar enligt olika lagar, såsom t.ex. dag-, moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen och stöd för vård av barn i hemmet går miste om tre fjärdedelar ($\frac{3}{4}$) av de nuvarande APL-indexförhöjningarna. Med andra ord höjs de förmåner som skall justeras enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare år 1993 med ca 0,4 procent i stället för med 1,9 procent.

I motsats till vad utskottsmajoriteten gjort i sitt utlåtande anser jag att det andra lagförslaget i propositionen omfattas av det lagstadgade grundläggande utkomstskydd som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen och att lagförslaget till denna del kan röstas vilande till den lagtima

riksdag som hålls efter följande lagtima riksdag. Jag motiverar min ståndpunkt som följer:

Då det grundläggande utkomstskyddet definieras i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av riksdagsordningen (RP 234/1991 rd) utreds i den detaljerade motiveringen skyddsklausulens betydelse med tanke på indexskyddet (s. 20):

”Om beloppet av en förmån som omfattas av skyddsklausulen enligt lag skall ses över t.ex. så att det motsvarar höjda levnadskostnader, skall skyldigheten till en indexgranskning anses vara lagstadgad oberoende av vilket organ eller vilken myndighet som fastställer höjningen. Ett lagförslag angående en minskning av indexjusteringen av förmåner som hör till det grundläggande utkomstskyddet skulle i regel höra till skyddsklausulens tillämpningsområde.”

I sitt betänkande (GrUB 7/1991 rd) har riksdagens grundlagsutskott jämfört med regeringen till denna del intagit en annan ståndpunkt, varför definitionen i detaljmotiveringen till regeringens proposition bör anses vara utgångspunkt-

ten för indexjusteringars vidkommande. Till denna del är min slutledning alltså en annan än den som ingår i utskottets utlåtande.

Vårt socialskyddssystem omfattar flera förmåner som kan anses åtnjuta sådant lagstadgat grundläggande utkomstskydd som avses i motiveringen till regeringens ovan nämnda proposition (RP 234/1991 rd, lagförteckningen s. 21) och vilkas belopp understiger folkpensionen till fullt belopp och i fråga om vilka nedskärningen av APL-indexförhöjningen minskar förhöjningen.

I utskottets utlåtande nämns som dylika förmåner ersättningar enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst, minimidagpenningen för sjukdagpenning samt moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen samt rehabiliteringspenning enligt lagen om rehabiliteringspenning vid dess miniminivå.

Dessutom kan de reducerade indexförhöjningarna minska det grundläggande skyddet för dem som har små arbetspensioner. Utskottsmajoriteten ansåg emellertid att detta inte är viktigt eftersom den menar (samtidigt som den citerar sitt tidigare betänkande nr 7/1991 rd i vilket det grundläggande utkomstskyddet definieras) att

man utan en möjlighet att lämna det aktuella lagförslaget vilande kunde "i någon mån justera förutsättningarna för att få en av skyddet omfattad förmån och i ringa mån också dess storlek".

När utskottet intog denna ståndpunkt fäste det ensidigt uppmärksamhet vid att de minskade indexförhöjningarna har ringa nominella effekter 1993. Utskottet har helt förbigått den kumulerande minskande effekt som de nedskärda indexförhöjningarna har på förmånerna under kommande år. Dessutom borde man ha beaktat det markbelopp (725 miljoner) som inbesparas genom åtgärden och vid dess allokering.

På basis av det ovan sagda anför jag vördsamt

att det första lagförslaget i regeringens proposition kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver och att det med beaktande av stadgandena i paragrafens 7 mom. inte kan lämnas vilande och

att det andra lagförslaget i propositionen kan lämnas vilande med beaktande av stadgandena i nämnda paragrafs 7 mom.

Helsingfors den 27 november 1992

Ensio Laine