

Social- och hälsovårdsutskottets betänkande nr 10 om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av folkpensionslagen och av vissa andra lagar på grund av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

Riksdagen remitterade den 16 oktober 1992 regeringens proposition nr 227/1992 rd med förslag till lagar om ändring av folkpensionslagen och av vissa andra lagar på grund av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Med anledning av ärendet har utskottet hört regeringsrådet Tuulikki Haikarainen, regeringsrådet Mauno Lindroos, äldre regeringssekreteraren Katriina Alaviuhkola och överinspektören Matti Kari vid social- och hälsovårdsministeriet, utrikessekreteraren Marja-Terttu Mäkiranta vid utrikesministeriet, chefen för den sociala enheten för migrerande arbetstagare Rob Cornelissen vid EG-kommissionen, projektchefen Maija Sakslin vid folkpensionsanstalten, utvecklingschefen Riitta Korpiluoma vid pensionsskyddscentralen, utredningssekreteraren Mirja Janérus vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, avdelningschefen Jukka Ahtela och ombudsmannen Johan Åström vid Arbetsgivarnas i Finland Centralförbund, socialpolitiska ombudsmannen Markku Koponen och arbetskraftspolitiska ombudsmannen Martti Huttunen vid Affärsarbetsgivarnas Centralförbund, sekreteraren för sociala frågor Kai Libäck vid Akava, ombudsmannen Seppo Ruotsalainen vid Finlands Tekniska Funktionärsorganisationers Centralförbund och sektionschefen Kaarina Knuuti vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK.

Regeringen föreslår i anknytning till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet att folkpensionslagen, familjepensionslagen, lagen om handikappbidrag, lagen om vårdbidrag för barn, lagen om frontmannapension, sjukförsäkringslagen, lagen om pension för arbetstagare och lagen om utkomstskydd för arbetslösa skall ändras.

Enligt förslaget skall den som mellan 16 och 65 års ålder har bott minst 40 år i Finland ha rätt till full ålderdomspension. Full invaliditetspension, individuell förtidspension, arbetslöshets-

pension och förtida ålderspension skall beviljas den som har bott i Finland 80 procent av tiden mellan det att han fyllde 16 år och pensionen började. Den som har bott en kortare tid i Finland skall beviljas pension som är minskad i proportion till den tid som han har bott i Finland. Pension som fås från utlandet skall inte längre beaktas då tilläggsdelen beräknas, eftersom bosättning utomlands minskar denna tilläggsdel.

Finska medborgare föreslås få pension förutsett att de efter att ha fyllt 16 år har varit bosatta i Finland minst tre år. Medborgare i EES-staterna jämställs med finska medborgare. Vad gäller utländska medborgare krävs minst fem års bosättningstid i Finland omedelbart innan pensionen börjar. Invaliditetsskyddet för den som blir arbetsoförmögen som ung skall ordnas så att han får rätt till full folkpension om hans arbetsoförmåga börjar medan han bor i Finland och innan fem år har förflutit sedan han fyllde 16 år.

De krav som gäller bosättningstiden skall även ingå i villkoren för allmän familjepension. Förmånsförmånen bör ha varit bosatt i Finland vid sin död. Pension skall bara kunna beviljas en efterlevande make som är bosatt i Finland, och av denne krävs bosättning i Finland med vissa undantag. För barnpension ställs inga krav i fråga om bosättningstiden. Bostadsbidrag för pensionstagare, handikappbidrag enligt lagen om handikappbidrag och vårdbidrag enligt lagen om vårdbidrag för barn skall inte avvägas enligt den tid bidragstagaren har varit bosatt i Finland. Förmånerna betalas inte till utlandet.

Extra fronttillägg till en frontveteran som får pension enligt lagen om frontmannapension eller därmed jämförbar fortlöpande förmån skall beräknas utgående från en så stor tilläggsdel som skulle betalas om också pensioner från utlandet beaktades.

Med tanke på faktureringen av kostnader för familjemedlemmars sjukvård är det behövligt att definiera begreppet familjemedlem då sjukför-

säkringslagen tillämpas, och därför föreslås det bli stadgat om detta i sjukförsäkringslagen.

Lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreslås bli kompletterad med stadganden om att försäkrings- eller arbetsperioder för dem som vistats utomlands skall beaktas vid bestämning av rätten till dagpenning avvägd enligt förtjäntten.

Lagen om pension för arbetstagare föreslås bli justerad till de delar som gäller pensionsjämkning i fråga om familjepensionen. Vissa pensioner från utlandet skall också kunna beaktas.

Den föreslagna ändringen av folkpensionslagen betyder både merkostnader och besparingar. Den totala ökningen i folkpensionsutgifter uppskattas till drygt 100 miljoner mark per år. Ökningen kommer att ske stegvis så att effekterna år 2030 uppgår till 230 miljoner mark.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt med EES-avtalet. Om ikraftträdelse-tidpunkten kommer att stadgas genom förordning.

Enligt social- och hälsovårdsutskottet är det nödvändigt att lagstiftningen om den sociala tryggheten i Finland ändras med anledning av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet så att Finland å ena sidan inte i oskälig grad tvingas betala sociala förmåner till utlandet, i synnerhet förmåner som förmånstagarna inte har varit med om att finansiera. Å andra sidan är det nödvändigt att se till att medborgare i EES-staterna eller medborgare i andra stater vid inflyttning till Finland inte får sådana förmåner här som de inte har varit med om att finansiera eller som på ett orättvist sätt gynnar dem i jämförelse med dem som är permanent bosatta i Finland. Redan av denna orsak är det skäl att fortlöpande ge akt på de sammantagna verkningarna av samordningsreglerna i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och stadgandena om vår sociala trygghet och på hur dessa ställer sig till varandra. Social trygghet bör kunna tillhandahållas i olika situationer på så enhetliga grunder som möjligt med beaktande av medverkan i finansieringen och det nordiska systemet för social trygghet som bygger dels på bosättning i landet, dels på förmåner som intjänats genom arbete.

Social- och hälsovårdsutskottet förutsätter att regeringen tar upp stadgandena om samordning av förmåner enligt folkpensionslagen och pensioner som betalas från utlandet vid förhandlingarna om medlemskap i EG samt i den administra-

tiva kommitté som det stadgas om i EG-förordning 1408/71 och i gemensamma EES-kommittén eller någon av dess underkommittéer eller arbetsgrupper för att ett ur Finlands synvinkel rättvist och skäligt slutresultat skall kunna garanteras genom bilagor till EG-förordning 1408/71.

Utgående från detta är det vid behov skäl att också befatta sig med betalningen för att det i enlighet med försäkringsprincipen skall gå att säkerställa att avgifter och förmåner harmoniserar enligt allmänna principer. Med hänsyn till att den generella sociala tryggheten i EG-länderna på ett principiellt plan skiljer sig från vårt system, framför allt på grund av familjebundenheten, bör situationen i fråga om en arbetstagares familjemedlemmar och andra som han har att försörja utredas ytterligare. Speciellt med tanke på dessa grupper är det skäl att se till att social trygghet inte tillhandahålls utan grund.

Social- och hälsovårdsutskottet förutsätter att regeringen ytterligare utreder vilken rätt de som med stöd av EES-avtalet flyttar till Finland och deras familjemedlemmar har till social trygghet samt anknytande centrala begrepp såsom bosättning och familjemedlem. I det sammanhanget bör det också utredas hur lika och rättvis behandling i olika situationer skall kunna garanteras med hänsyn till den sociala trygghetens nivå, förmånsvillkoren och medverkan i finansieringen samt de skatter och avgifter som har betalats för sociala förmåner.

Utskottet påskyndar en precisering och samordning av begreppet bosättning i de lagar som gäller den sociala tryggheten. Enligt vad utskottet har erfart är saken under beredning. Också situationen för de finländare som har varit bosatta utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet bör uppmärksammas i tillräckligt hög grad för att de vid återkomsten till Finland skall kunna garanteras en skälig utkomst. Utskottet föreslår att det system som tillämpas bl.a. i Norge och Holland tas upp till prövning, dvs. att det genom frivilliga avgifter är möjligt att bibehålla sin försäkring t.ex. enligt folkpensions-systemet den tid man är bosatt utomlands.

Enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet får de som studerar utomlands i regel inte sociala förmåner i det land där de studerar. Ett undantag på denna punkt är om deras vårdnadshavare är anställd i landet. Det är

därför viktigt att en studerande oberoende av sina studier utomlands anses vara bosatt i Finland och har sin hemort i Finland för att han inte skall gå miste om sin sociala trygghet och för att avsaknaden av social trygghet inte skall utgöra ett hinder för studier utomlands.

Helsingfors den 27 maj 1993

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Skinnari, vice ordföranden Taina, medlemmarna Ala-Harja (delvis), U. Anttila, Antvuori (delvis), Hiltunen (delvis), Hurskainen, Kemppainen, Kuittinen (delvis), Muttilainen

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering finner social- och hälsovårdsutskottet propositionen behövlig och angelägen. Därför föreslår utskottet vördsamt

att lagförslagen skall godkännas utan ändringar.

(delvis), Nordman, O. Ojala (delvis), Perho-Santala, Puhakka (delvis), Puisto (delvis) och Stenius-Kaukonen (delvis) samt suppleanterna Koistinen (delvis), P. Leppänen (delvis), M. Pietikäinen (delvis) och Saari (delvis).

Reservationer

I

Regeringen föreslår att rätten till folkpension skall ändras så att den binds vid bosättningsstid i Finland. Detta är nödvändigt eftersom folkpensioner annars i betydande grad skulle kunna föras ut ur Finland. Full folkpension förutsätter 40 års bosättning i Finland.

Enligt propositionen kommer arbetspension från andra EES-stater inte att avvägas i förhållande till folkpensionens tilläggsdel, trots att det sker beträffande arbetspension som intjänas i Finland. Propositionen kommer sig av att EG-förordning 1408/71, så att en utländsk arbetspension inte kan dras av från en finländsk pension. Finland bör i framtiden arbeta för att tolkningen av EG-förordning 1408/71 ändras så till vida att en inhemsk och utländsk arbetspension samordnas med folkpensionens tilläggsdel på ett enhetligt sätt.

För att den föreslagna ändringen i folkpensionslagen inte skall leda till oskäliga situationer behövs det ett undantagsstadgande i folkpensionslagen. Genom ett undantagsförfarande

kunde pensionärer som är bosatta i Finland beviljas ett särskilt utkomststöd från folkpensionsanstalten, om deras pension inte räcker till för en skälig utkomst.

Hänvisande till det ovan sagda föreslår vi vördsamt

att lagförslaget i övrigt skall godkännas enligt utskottets betänkande, men att en ny 30 c § med följande ordalydelse fogas till det första lagförslaget:

30 c §

Om en i Finland bosatt pensionstagare med anledning av 25 b § inte får en nödvändig utkomst, betalas utkomststöd av folkpensionsanstaltens medel till den del pensionen fortlöpande är mindre än utkomststödet grunddel enligt socialvårdslagen.

Om grunderna för och justering av förmånen enligt 1 mom. stadgas närmare genom förordning.

Helsingfors den 27 maj 1993

Jouko Skinnari
Sinikka Hurskainen

Ulla Anttila
Virpa Puisto

Kyllikki Muttilainen

II

Enligt propositionens motivering skall EG-reglerna om lika behandling garantera medborgarna i en annan medlemsstat samma rättigheter och avkräva dem samma skyldigheter som en stats egna medborgare. Denna lovvärda princip tolkas dock enligt uppgift så inom EG att den som flyttar från ett land till ett annat får bättre förmåner, utan att ha varit med om att finansiera förmånerna, än de som har arbetat hela sitt liv i ett och samma land. Tjänstemännen inom EG har motiverat detta bl.a. med anpassningssvårigheter i nya förhållanden, t.ex. språksvårigheter.

Med tanke på våra folkpensioner leder denna tolkning till en fullkomligt orättvis lagändring, om regeringens proposition går igenom.

Den centrala biten i vårt folkpensionssystem är den pensionsavhängiga tilläggsdelen. Utom familjeförhållandena och kommungruppen är det bara arbetspensionerna som inverkar på tilläggsdelen. Enligt gällande stadganden minskar arbetspensioner som betalas i Finland och utomlands tilläggsdelen i samma mån. En ensamstående person får ingen tilläggsdel alls, om de sammanräknade arbetspensionerna, familjepensionen medräknad, överstiger 4 400 mk/månad i I kommungruppen, och 4 200 mk/månad i II kommungruppen. Pensionärsmakar upphör att få tilläggsdel när arbetspensionerna överstiger 3 800 mk/månad i I kommungruppen och 3 600 mk/månad i II kommungruppen.

Regeringen föreslår att rätten till full folkpension skall bindas vid 40 års bosättning i Finland mellan 16 och 65 års ålder. Majoriteten i social- och hälsovårdsutskottet har godkänt regeringens förslag till ändring av folkpensionslagen så att arbetspensioner från utlandet inte längre minskar folkpensionens tilläggsdel.

I sitt utlåtande om EES-avtalet till utrikesutskottet den 17 september 1992 konstaterade social- och hälsovårdsutskottet följande: "När det gäller enstaka förmåner uppmärksammar utskottet speciellt hur folkpensionens tilläggsdel bestäms i det fall då en person har rätt till arbetspension från utlandet. Den som lyfter en arbetspension från utlandet skall inte få det bättre ställt än den som lyfter en finländsk arbetspension på grund av folkpensionsavdraget. Slutresultatet bör vara rättvist för alla både i fråga om pensioner från Finland och pensioner från andra länder." Regeringen påstår att om

pensionen binds vid bosättningstiden förlorar arbetspensioner från utlandet sin privilegierade verkan. Detta stämmer dock inte annat än delvis.

Regeringens proposition leder till att två finländare behandlas helt olika beroende på om de har intjänat hela sin arbetspension i Finland eller en del av den i Finland och en annan del utomlands. Detsamma gäller givetvis en finländare och en utlänning. Folkpensionens tilläggsdel skall inte längre alls påverkas av storleken på arbetspensionen från utlandet utan enbart av försäkringstiden i Finland och storleken på de arbetspensioner som intjänats i Finland.

Ålderdomspensionens grund- och tilläggsdel bestäms enligt följande formler för en ensamstående pensionstagare i I kommungruppen:

$$\text{grunddel: } \frac{x}{40} \cdot 437$$

$$\text{tilläggsdel: } \frac{x}{40} [12 \times 2\,042 - 0,5 \times (28\,800 - 2\,860)]$$

x = försäkringstid i Finland

För full *invaliditetspension* krävs 80 procents försäkringstid i Finland, dvs. 32 års försäkringstid ger full tilläggsdel.

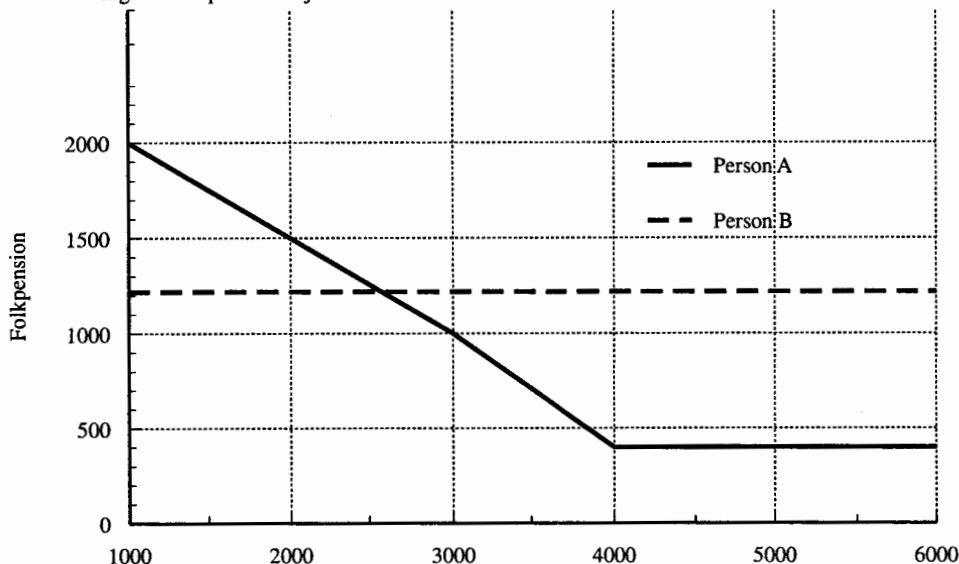
Till exempel någon som hela sitt liv har varit bosatt i Finland, som intjänat en pension på 4 400 mark per månad och som vid 56 års ålder avgår med invaliditetspension skulle bara få tilläggsdelen på 437 mk/månad, men om arbetspensionen i Finland vore 2 400 mk/månad och den pension som under 10 års tid intjänats utomlands 2 000 mk/månad, dvs. sammanlagt 4 400 mk/månad, skulle han få sammanlagt 1 243 mk/månad i folkpension. Den arbetspension som intjänats i utlandet kunde vara hur stor som helst utan att den inverkar på tilläggsdelen.

Bifogade diagram avser att åskådliggöra hur pensionen bestäms, om arbetspension som intjänats i utlandet inte beaktas då tilläggsdelen bestäms. Som exempel tjänar för enkelhetens skull en person som studerat i Finland och som A) arbetar hela sitt liv i Finland och B) beger sig utomlands för att arbeta, varvid han allt sedan 16 års ålder har intjänat försäkringstid men inte arbetspension i Finland.

FOLKPENSION UTRÄKNAD ENLIGT REGERINGENS PROPOSITION, INVALIDITETSPENSION

Person A: Intjänar sin arbetspension i Finland i åldern 30–50 år, blir arbetsoförmögen vid 50 års ålder

Person B: Intjänar sin arbetspension i en annan EES-stat i åldern 30–50 år, blir arbetsoförmögen vid 50 års ålder
Försäkringstid i Finland i åldern 16–30 år sammanlagt 14 år
ingen arbetspension intjänad i Finland

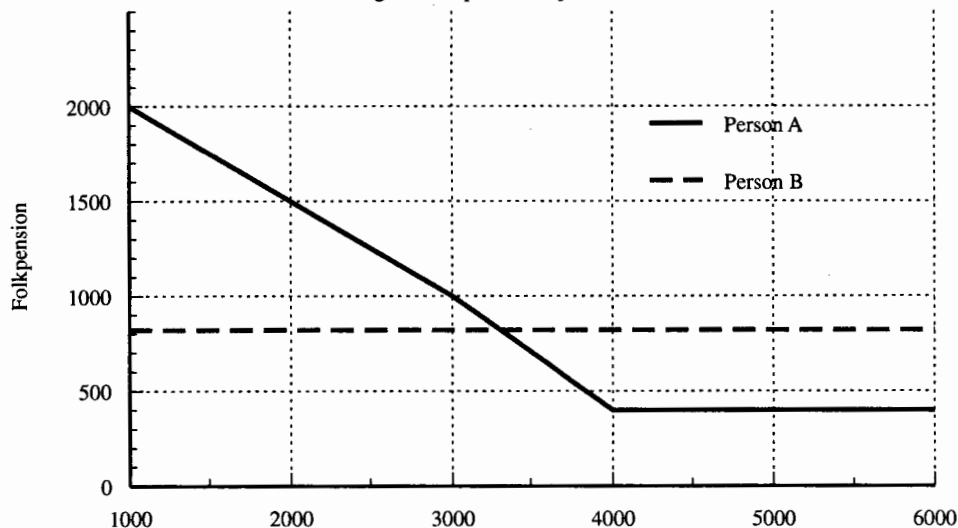


Arbetspension (för person A i Finland, för person B i någon annan EES-stat)

FOLKPENSIONEN UTRÄKNAD ENLIGT REGERINGENS PROPOSITION, ÅLDERDOMSPENSION

Person A: Intjänar sin arbetspension i Finland i åldern 30–65 år

Person B: Intjänar sin arbetspension i någon annan EES-stat i åldern 30–65 år
Försäkringstid i Finland i åldern 16–30 år sammanlagt 14 år
ingen arbetspension intjänad i Finland



Arbetspension (för person A i Finland, för person B i någon annan EES-stat)

Den som arbetar utomlands betalar skatt i anställningslandet och betalar följaktligen inte några folkpensionsavgifter. En ännu större orättvisa är att pensionstagarna 1992 påfördes en folkpensionsförsäkringsavgift och att pensionstagarna under 1993 måste betala 1 penni mer per skatteöre än löntagarna, men att pensionstagare bosatta utomlands inte behöver betala någon försäkringsavgift alls.

Att folkpensionen binds vid bosättnings tiden motiveras med att folkpension enligt EES-avtalet också måste betalas till utlandet. Folkpensionen är alltså en så kallad exportabel förmån. Förslaget motiveras vidare med att pensionen enligt EG-förordning 1408/71 måste räknas ut på tre olika sätt och tillhandahållas enligt det största beloppet.

Det är i och för sig helt motiverat att gå in för att binda pensionerna vid bosättnings tiden, men vi kan inte acceptera själva sättet att införa modellen. Regeringen uppger att den vill förhindra ytterlighetsfall som att någon efter att ha varit bosatt i Finland en månad får rätt till full tilläggsdel som skulle ges ut från Finland till pensionstagarens nya bosättningsland. Regeringens modell med att arbetspension från utlandet inte skall beaktas i tilläggsdelen kommer dock att medföra ansehlga merkostnader.

Regeringen föreslår att arbetspensioner från utlandet skall beaktas i det extra fronttillägget till frontmannapensionen. Likaså skall familjepensioner inverka på tilläggsdelen enligt folkpensionslagen. Regeringen anser denna reglering vara möjlig eftersom ersättning för skador ådragna i militärtjänst inte ingår i EG-förordning 1408/71 och familjepensionerna tillhandahålls på grund av den andra partens försäkring.

Vi anser att utländska förmåner fortfarande bör beaktas i tilläggsdelarna enligt folkpensionslagen och familjepensionslagen, även om folkpensionen kommer att grunda sig på bosättnings tiden.

Därför bör 26 § folkpensionslagen och 15 b § 3 mom. familjepensionslagen strykas i propositionen.

I och med att folkpensionen binds vid bosättnings tiden och karenstider införs blir det i slutändan troligen finländska kvinnor och ung-

domar som har bott utanför EES och återvänder till Finland utan arbetspensionsskydd som kommer att stå där helt utan folkpension. För att bosättningskravet inte skall leda till helt outjärdliga slutresultat bör Finland införa ett specialstadgande om att folkpension eller en del av den betalas ut till finska medborgare som återvänder till Finland, trots att de inte har varit bosatta i Finland tre år.

Utskottet har uppmärksammat frågan och föreslagit att Finland eventuellt kunde införa en frivillig försäkring i likhet med Norge och Holland. Vi anser att det trots allt bör stadgas om skälighetsprövning och att 23 a § folkpensionslagen därför bör få följande lydelse:

23 a §

En finsk medborgare kan av särskilda skäl få pension enligt denna lag eller en del av den, trots att han inte uppfyller bosättningskravet i 23 §.

Folkpension beviljas inte, om dess belopp per månad är mindre än 30 mark.

Riksdagen har förutsatt att grundpelarna i vårt sociala trygghetssystem skall bibehållas. Under beredningen av EES-avtalet har det inte förts några förhandlingar på politisk nivå om att säkerställa de väsentligaste elementen i folkpensionssystemet. Finland bör låta den gemensamma kommittén ta ställning till grundpelarna i folkpensionssystemet, eftersom tolkningen att förbudet mot sammanjämkning av likadana pensioner gäller vårt folkpensionssystem leder till orättvisor i och med att inget annat EES-land har något som liknar vår arbetspensionsavhängiga tilläggsdel till folkpensionen. Därför kan ingen hänvisa till tidigare tolkningar av EG-domstolen.

Det gläder oss att utskottet antog vårt motiveringsuttalande. Eftersom de paragrafändringar som vi föreslog inte godkändes och motiveringsuttalandet bör utredas innan folkpensionslagen och de andra lagarna ändras, menar vi att lagarna inte bör ändras just nu.

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att lagförslagen skall avböjas.

Helsingfors den 27 maj 1993

Marjatta Stenius-Kaukonen

Pekka Leppänen