Utlåtande GrUU 40/2018 rd─ RP 160/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om indexjustering av folkpensionen och vissa andra förmåner år 2019 samt till lagar om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex och 9 § i lagen om utkomststöd

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om indexjustering av folkpensionen och vissa andra förmåner år 2019 samt till lagar om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex och 9 § i lagen om utkomststöd (RP 160/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Marjaana Maisonlahti, social- och hälsovårdsministeriet
- forskarprofessor Pasi Moisio, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Mikael Hidén
- professor Raija Huhtanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Juha Lavapuro
- professor Pauli Rautiainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om indexjustering av folkpensionen och vissa andra förmåner år 2019. Dessutom föreslår regeringen i propositionen att lagen om folkpensionsindex och lagen om utkomststöd ändras. Folkpensionsindexet föreslås bli fryst på 2018 års nivå.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2019. Ändringen av den divisor som används vid uträkningen av folkpensionsindex avses dock träda i kraft först den 1 januari 2020. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen framför allt med avseende på rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen. I motiven redogörs det också för artiklarna 12 och 13 i den europeiska sociala stadgan.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning eftersom de inte innehåller några ändringar som hindrar detta. Däremot rekommenderar regeringen att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslaget — innehåll och mål

Regeringen föreslår att folkpensionsindex ska ligga kvar på 2018 års nivå. Ändringen gäller folkpension, garantipension och andra förmåner som justeras enligt folkpensionsindex eller som i övrigt är bundna till folkpensionsbeloppet. Sådana andra förmåner är bland annat handikappförmåner, fronttillägg, minimidagpenning enligt sjukförsäkringslagen samt grunddagpenning, arbetsmarknadsstöd och barnförhöjning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Ändringen ska också gälla kriterierna för förmåner bundna till folkpensionsindex och vissa belopp, bland annat gränsen för den årliga självrisken vid läkemedelsersättningar.

Lagförslagen är betydelsefulla med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen. Där sägs det att var och en genom lag ska garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare.

Bestämmelsen i 19 § 2 mom. i grundlagen 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 bestämmelsen nämnda sociala risksituationer, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd, s. 10—11, se också GrUU 33/2004 rd, s. 2). Systemen för grundläggande försörjning bör vara så heltäckande att det inte uppstår några marginalgrupper (RP 309/1993 rd, s. 75, GrUU 48/2006 rd, s. 2, GrUU 30/2005 rd, s. 2).

I samband med bestämmelsen om grundläggande försörjning ansåg grundlagsutskottet det ligga 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). I den mån det är fråga om grundläggande utkomstförmåner som direkt finansieras av det allmänna har utskottet också ansett det logiskt att förmånerna dimensioneras med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna (GrUU 34/1996 rd, s. 3/I, se också GrUU 47/2017 rd, s. 2, GrUU 11/2015 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har framhållit att de så kallade konstitutionella uppdragen är betydelsefulla, särskilt för lagstiftaren, och att de också måste vägas in i utövningen av budgetmakt. Detta bör be-

aktas särskilt när det bestäms var det ska sparas inom statsfinanserna (GrUU 19/2016 rd, s. 2, GrUU 32/2014 rd, s. 2, se också GrUB 25/1994 rd, s. 3—4 och s. 6).

I propositionen (s. 6) ingår en bedömning av vilka konsekvenser förslaget har för pensionsutgifterna och andra förmånsutgifter och för de offentliga finanserna i stort. I propositionen (s. 4) hänvisas det till planen för de offentliga finanserna och i motiven till lagstiftningsordningen (s. 17) dessutom till faktorer som har att göra med en hållbar samhällsekonomi på sikt liknande dem som grundlagsutskottet påtalade i sin bedömning av indexfrysningen 2018 (GrUU 47/2017 rd, s. 3). Utskottet ansåg då att det inte var korrekt att regeringen lät bli att presentera motiv för sparåtgärderna inom grundtryggheten. Frågan var av extra stor relevans när det ekonomiska läget delvis var ett annat än när utskottet bedömde en rad så kallade sparlagar (se t.ex. GrUU 11/2015 rd, GrUU 32/2014 rd). Utskottet anser att också motiven i den nu aktuella propositionen är bristfälliga till dessa delar.

Förslagets konsekvenser

Enligt förarbetena till grundlagen uppfylls kraven i 19 § 2 mom. inte av den typen av ändringar i lagstiftningen som innebär ett väsentligt ingrepp i skyddet för den grundläggande försörjningen (RP 309/1993 rd, s. 75/I, se också t.ex. GrUU 45/2017 rd, s. 3). Den föreslagna indexfrysningen har relativt små konsekvenser för enskilda förmåner, menar utskottet men anser det trots det oroväckande att konsekvenserna slår hårdast mot låginkomsttagare och hushåll.

Vid indexsänkningar måste man också ta hänsyn till vilka kumulativa effekter olika lösningar har. Grundlagsutskottet menar att regeringen måste se till att effekterna av ändringar som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer sammantagna inte är oskäliga (GrUU 19/2016 rd, s. 3, GrUU 11/2015 rd, s. 3—4).

I ljuset av de exempel som behandlas i propositionsmotiven (s. 10) kan effekten av indexfrysningen för hushållen uppgå till flera tiotals euro. De totala effekterna av frysningen kan således vara kännbara i enskilda fall. Grundlagsutskottet anser trots det att den föreslagna indexfrysningen inte ens vid en samlad bedömning försämrar det skydd för grundläggande försörjning som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen i så väsentlig grad att förslaget ska anses strida mot grundlagen (se också GrUU 47/2017 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet betonar att statsrådet noga måste följa upp vilka konsekvenser indexfrysningen får och vilka de kumulativa effekterna av ändringarna är för pensions- och förmånssystemets del.

Skydd i sista hand

Ändringen i folkpensionsindex påverkar också utkomststödets grunddel. Propositionen innehåller emellertid ett förslag om ändring av lagen om utkomststöd enligt vilket grunddelens belopp höjs.

Grundlagsutskottet har bland annat ansett att utkomststödet i själva verket kan betraktas som en garanti för den försörjning och omsorg som enligt 19 § 1 mom. i grundlagen krävs för ett män-

niskovärdigt liv i den mån stödet ges ut i pengar (GrUU 31/1997 rd, s. 2). Den grundläggande försörjning som tryggas i 19 § 2 mom. i grundlagen är en mer långtgående trygghet än rätten enligt 1 mom. till oundgänglig försörjning och omsorg. Systemet för tryggad grundläggande försörjning får alltså inte utgöras av den trygghet som i sista hand följer av 1 mom. (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd, s. 10, GrUU 25/2013 rd, s. 2, GrUU 48/2006 rd, s. 2).

Grundlagsutskottet ansåg när det bedömde indexfrysningen 2018 (GrUU 47/2017 rd, s. 4) att det var oroväckande att följden av den föreslagna lagstiftningen sannolikt var att en del av förmånstagarna kommer att bli beroende av utkomststöd, som är avsett att vara en sista utväg. Enligt propositionen (s. 18) innebär varken den indexfrysning eller den nivåhöjning av det grundläggande utkomststödet som nu föreslås att det blir flera personer än förut som får rätt till utkomststöd som en följd av indexfrysningen, vilket beror bland annat på nivåhöjningarna av grundtrygghetsförmånerna. Men enligt uppgift till utskottet kommer de föreslagna indexfrysningarna i kombination med de tidigare indexnedskärningarna att på sikt öka behovet av att ty sig till den sista utvägen, utkomststödet. Utskottet upprepar därför vad det tidigare sagt om förhållandet mellan 19 § 1 och 2 mom. i grundlagen.

Den europeiska sociala stadgan

I motiven till lagstiftningsordningen i regeringens proposition (s. 12—15) redogörs det för innehållet i artiklarna 12 och 13 i europeiska sociala stadgan och för avgörandepraxis av kommittén för sociala rättigheter när det gäller den sociala tryggheten i Finland samt för de kriterier som enligt regeringens uppfattning lett till att Finland har en annan syn än kommittén för sociala rättigheter.

De stater som har satt i kraft stadgan har åtagit sig att skydda de sociala och ekonomiska rättigheter som anges i stadgan. Dessutom har Finland åtagit sig att följa tilläggsprotokollet om ett kollektivt klagomålsförfarande. Grundlagsutskottet upprepar att det förhåller sig mycket allvarligt till de erinringar som lagts fram i övervakningen av den sociala stadgan (se GrUU 47/2017 rd, s. 5). Utskottet anser att statsrådet med det snaraste bör göra en ingående granskning av frågan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 40/2018 rd

Helsingfors 28.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Kaj Turunen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.