Utlåtande GrUU 47/2017 rd– RP 123/2017 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om indexjustering för 2018 av folkpensionen och vissa andra förmåner samt till lagar om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex och vissa andra lagar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om indexjustering för 2018 av folkpensionen och vissa andra förmåner samt till lagar om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex och vissa andra lagar (RP 123/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Pekka Humalto, social- och hälsovårdsministeriet
- forskarprofessor Pasi Moisio, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- utredningschef Jussi Tervola, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Mikael Hidén
- professor Raija Huhtanen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Pauli Rautiainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om indexjustering för 2018 av folkpensionen och vissa andra förmåner. Dessutom ändras lagen om folkpensionsindex, lagen om utkomststöd och tre andra lagar. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2018 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2018. Ändringen av den divisor som används vid uträkningen av folkpensionsindex avses dock träda i kraft först den 1 januari 2019.

Klart
5.1

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

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning eftersom det 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 2017 års nivå i motsats till vad som föreskrivs i den permanenta lagstiftningen. Ändringen gäller folkpensioner, garantipension och andra förmåner som justeras enligt folkpensionsindex eller som i övrigt är bundna till folkpensionsbeloppet. Bland de övriga förmånerna märks handikappförmåner, fronttillägg samt grunddagpenning, arbetsmarknadsstöd och barnhöjning 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. En del veteranförmåner föreslås bli höjda (lagförslag 4–6).

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 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, GrUU 33/2004 rd, s. 2). Systemen för grundläggande försörjning bör vara så heltäckande att inga grupper lämnas utanför (RP 309/1993 rd, s. 75, GrUU 30/2005 rd, s. 2, GrUU 48/ 2006 rd, s. 2).

I samband med bestämmelsen om grundläggande försörjning har grundlagsutskottet ansett det ligga helt i linje med den handlingsförpliktelse som åläggs lagstiftaren att den sociala tryggheten fördelas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska tillgångar (GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). I den mån det är fråga om grundläggande försörjningsförmåner 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, se också GrUU 11/2015 rd, s. 3).

Dessutom har utskottet 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. Under behandlingens gång kom social- och hälsovårdsministeriet med kompletterande bedömningar av utgifterna. Regeringen hänvisar till planen för de offentliga finanserna (s. 4) och säger dessutom i motiven till lagstiftningsordningen (s. 19) att sparkraven på de offentliga finanserna i det rådande ekonomiska läget bedömts räcka till som orsak att motivera den föreslagna indexfrysningen. Överlag motiverar regeringen behovet av sparåtgärderna mycket summariskt.

Grundlagsutskottets uppfattning är att bakgrunden till förslaget exempelvis kan sökas i faktorer som har att göra med en hållbar samhällsekonomi på sikt och som nämns i planen för de offentliga finanserna 2018–2021. Det är enligt utskottet inte korrekt att regeringen låter bli att redogöra för bakgrunden eller presentera andra motiv för sparåtgärderna inom den grundläggande försörjningen. Frågan har extra stor relevans när det ekonomiska läget delvis är ett annat än när utskottet de senaste gångerna bedömde en rad så kallade sparlagar (se t.ex. GrUU 11/2015 rd, GrUU 32/2014 rd).

Förslagets konsekvenser

Enligt förarbetena till grundlagen uppfyller kraven i 19 § 2 mom. emellertid inte den typen av ändringar i lagstiftningen som innebär ett väsentligt ingrepp i skyddet för den grundläggande försörjningen (RP 309/1993 rd, s. 75, 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 torts det oroväckande att konsekvenserna slår hårdast mot personer och hushåll med låga inkomster.

Dessutom har utskottet ansett det nödvändigt att det i motiven till lagstiftning av det här slaget inte bara läggs fram generella indikatorer, utan att man också gör en belysande bedömning av vilka de faktiska ekonomiska konsekvenserna är för olika typer av familjer och hushåll (GrUU 32/2014 rd, s. 2). I propositionen ges exempel på fall där förslagen kan tillämpas. Exempelvis 2018 förlorar ett hushåll med två arbetslösa vuxna och två barn som får arbetsmarknadsstöd 56,34 euro i månaden jämfört med höjningen enligt indexlagen från 2001 (RP, s. 7). För den konstitutionella bedömningen hade det också varit viktigt att veta om de fall som läggs fram i propositionen avser exempelvis de största möjliga konsekvenserna eller medelstora konsekvenser.

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

Vidare anser utskottet det nödvändigt att här upprepa sin uppfattning att det, om regeringen lämnar separata propositioner om en och samma fråga, kan innebära att utskottet tvingas bedöma en viss proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av separata förslag (se GrUU 19/2016 rd, s. 3,GrUU 60/2014 rd, s. 3). Regeringen bör ef-

tersträva att lägga fram en samlad proposition om samtidiga reformer som gäller viss lagstiftning eller att så samlat som möjligt bedöma konsekvenserna av reformer som gäller samma grundläggande fri- och rättigheter (se också GrUU 19/2016 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet uppfattning är att den föreslagna indexfrysningen inte ens vid en samlad bedömning försämrar den grundläggande försörjning som tryggas i 19 § 2 mom. i grundlagen i så väsentlig grad att förslaget måste anses strida mot grundlagen. Samtidigt påpekar utskottet att ändringen är avsedd att vara permanent i den meningen att den inte kommer att kompenseras senare. Utskottet brukar tillmäta det konstitutionell relevans att försämringar i de grundläggande fri- och rättigheterna som görs i sparsyfte har en begränsad giltighetstid (GrUU 10/2015 rd, s. 3) och anse att tidsbegränsade åtgärder är att föredra (GrUU 11/2015 rd, s. 3). I det hänseendet är det inte helt utan betydelse att det mot bakgrunden av uppgifterna i propositionen (s. 18) kan hända att eventuella frysningar av folkpensionsindex de kommande åren utvärderas i konstitutionellt hänseende utifrån bedömningar som är aktuella vid den tidpunkten.

Det är uppenbart att statsrådet noga måste följa upp vilka konsekvenser indexfrysningen får. Inte bara de förändrade förmånsbeloppen spelar en roll. Också till exempel ändrade klientavgifter är av betydelse (se t.ex. GrUU 21/2016 rd), påpekar utskottet. Vidare understryker utskottet att konsekvensbedömningar är viktiga och att de behövs för att ta reda på kumulativa effekter, exempelvis med hjälp av mikrosimulering.

Skydd i sista hand

Ändringen i folkpensionsindex påverkar också utkomststödets grunddel. Därför föreslår regeringen att nivån på den lagstadgade grunddelen höjs separat 2018. Enligt förslaget stiger den lagstadgade grunddelen för en ensamstående vuxen från 455,00 till 459,22 euro.

Därmed stiger det grundläggande utkomststödet i förhållande till grundtrygghetsförmånerna. Sänkningen av grundtrygghetsförmånerna och den samtidiga höjningen av utkomststödet har redan nu gjort att människor är beroendet av utkomststöd i allt fler livssituationer, sägs det i propositionen (s. 8). Vidare bedömer regeringen att några hundra hushåll kommer att bli beroende av utkomststöd till följd av de ändringar som föreslås för 2018. Det beror framför allt på indexfrysningen av arbetsmarknadsstödet.

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 människovärdigt 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 48/2006 rd, s. 2, GrUU 25/2013 rd, s. 2). I det hänseendet är det oroväckande att den föreslagna lagstiftningen kan leda till att en del av förmånstagarna kommer att bli beroende av utkomststöd, som är avsett att vara en sista utväg.

Den europeiska sociala stadgan

Enligt artikel 12 i den europeiska sociala stadgan ska de stater som är parter i stadgan bland annat åta sig att inrätta och upprätthålla ett system för social trygghet. I artikel 13 tryggas bland annat rätten till social hjälp.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter, som övervakar efterlevnaden av stadgan, har behandlat den sociala tryggheten i Finland i vissa av sina avgöranden. Propositionen går närmare in på ett avgörande från 2016, där det sägs att Finlands grundtrygghetsförmåner är otillräckliga och därmed strider mot artikel 13.

Vidare redogör regeringen (s. 15–17) för de kriterier som enligt regeringens uppfattning lett till att Finland har en annan syn än kommittén för sociala rättigheter. Efter kommitténs beslut från 2015 har våra grundtrygghetsförmåner huvudsakligen utvecklats i en annan riktning än kommitténs beslut hade gett anledning till, sägs det dock också i propositionen (s. 17).

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 förhåller sig mycket allvarligt till de synpunkter som lagts fram i övervakningen av den sociala stadgan och anser att statsrådet snabbt bör vidta de åtgärder som de ger anledning till.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 47/2017 rd

Helsingfors 21.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Leena Meri saf (delvis)
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.