

## Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av folkpensionslagen och lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner samt vissa andra lagar**

**Till social- och hälsovårdsutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av folkpensionslagen och lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner samt vissa andra lagar (RP 125/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Eva Aalto, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Hanna Tervahauta, social- och hälsovårdsministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att folkpensionslagen, lagen om garantipension, lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner, lagen om handikappförmåner, sjukförsäkringslagen, lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om främjande av sjukpensionärers återgång i arbete ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025. Ändringarna i lagen om handikappförmåner avses dock träda i kraft den 1 januari 2027 och den ändring som gäller förlängning av giltighetstiden för lagen om främjande av sjukpensionärers återgång i arbete ska träda i kraft innan den lag som ändringen gäller upphör att gälla, dvs. före den 31 december 2024.

## Utlåtande GrUU 41/2024 rd

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men ser det som önskvärt att utlåtande om förslaget inhämtas av grundlagsutskottet.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår ändringar i folkpensionslagen, lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner och i fem andra lagar. Den nedre åldersgränsen för folkpension, garantipension, sjukdagpenning och Folkpensionsanstaltens rehabiliteringspenningförmåner höjs från 16 år till 18 år. Dessutom begränsas undantagsbestämmelserna om betalning av arbetslöshetsförmåner, som i vissa fall tillåter att arbetslöshetsförmåner betalas till personer under 18 år, jämfört med nuläget. Förmånerna enligt lagen om handikappförmåner ändras så att handikappbidrag i fortsättningen betalas som handikappbidrag för barn till personer under 18 år och som handikappbidrag för vuxna till personer som fyllt 18 år. Den nedre åldersgränsen för vårdbidrag för pensionstagare föreslås på motsvarande sätt bli höjd till 18 år.

(2) Målet med propositionen är att nå besparingar i de offentliga finanserna. Enligt bedömning minskar de sammantagna konsekvenserna av de föreslagna ändringarna utgifterna i de offentliga finanserna med omkring 48,5 miljoner euro årligen från och med år 2027. Enligt propositionen är avsikten dessutom att göra förmånssystemet tydligare och öka konsekvensen i grundskyddssystemet. Det föreslås att åldersgränserna för de pensioner och förmåner som avses i de lagförslag som ingår i propositionen ändras så att de motsvarar den tidpunkt då den ungas läroplikt enligt läropliktslagen senast upphör och den ungas föräldrars underhållsskyldighet i regel upphör.

(3) De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet och 19 § 2 mom. om tryggnad av grundläggande försörjning.

(4) Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Den inrymmer ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll såväl när människor ges förmåner eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I). Grundlagsutskottet har dock av hävd framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 102/2022 rd, stycke 5, GrUU 2/2011 rd, s. 2 och GrUU 64/2010 rd, s. 2).

(5) Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av exempelvis ålder, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Kraven på ett godtagbart skäl för särbehandling är enligt grundlagsutskottets ve-

## Utlåtande GrUU 41/2024 rd

dertagna praxis höga när särbehandlingen grundar sig på sådana skäl som hänför sig till personen och som avses i diskrimineringsförbudet (GrUU 68/2022 rd, stycke 5). För att skälet ska vara godtagbart måste det enligt utskottets praxis dock ha ett reellt och fast samband med lagens syfte (se t.ex. GrUU 44/2010 rd, s. 6). Särbehandlingen får inte vara godtycklig eller skillnaderna oskäligen (se t.ex. GrUU 57/2016 rd, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 4 och GrUU 18/2006 rd, s. 2).

(6) Lagförslaget har framför allt konsekvenser för unga i åldern 16—17 år. Grundlagsutskottet noterar att uppgifterna i propositionen (t.ex. s. 41—42) i synnerhet om rehabiliteringspenningförmånernas betydelse i sig verkar tala för att nuläget bevaras till denna del.

(7) Grundlagsutskottet anser dock att det för de nu föreslagna bestämmelserna om åldersgränser har lagts fram godtagbara grunder som framför allt hänför sig till tidpunkten för läropliktens upphörande. Särbehandlingen av personer är inte godtycklig och skillnaderna blir inte oskäligen. De föreslagna bestämmelserna är därför inte problematiska med avseende på 6 § i grundlagen.

(8) Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. 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).

(9) Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och grundlagsutskottets etablerade praxis är tryggandet av den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen i sig oberoende av den gällande sociallagstiftningen och hör alltså inte direkt samman med vissa befintliga förmånssystem (RP 309/1993 rd, s. 74/II, GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). Enligt den bestämmelsen ska var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 74/II) har det skydd som avses i momentet samband med de livssituationer som räknas upp och med de förutsättningar för att få förmåner som föreskrivs i lag. Bestämmelsen utgör dock enligt förarbetena inget hinder för att också bestämmelser om behovsprövning kan tas in i systemen.

(10) 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 försäkrat 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 tryggande 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 rå-

## Utlåtande GrUU 41/2024 rd

dande 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).

(11) Grundlagsutskottet har påpekat att så kallade konstitutionella mandat eller uppdrag är av betydelse särskilt i lagstiftarens verksamhet och måste beaktas också vid utövandet av budgetmakt. Det här bör enligt utskottet beaktas särskilt när det bestäms var det ska sparas inom statsfinanserna (GrUU 15/2023 rd, stycke 8, GrUU 19/2016 rd, s. 2, GrUU 32/2014 rd, s. 2/II, se även GrUB 25/1994 rd, s. 3—4 och 6).

(12) Grundlagsutskottet anser dock att det inte finns något hinder för att besparingar i statsfinanserna, i syfte att beakta samhällsekonomin och de offentliga finansernas tillstånd, riktas också till relativt små utgiftsminskningar för att man därigenom ska kunna nå de besparingar i statsfinanserna som behövs.

(13) Grundlagsutskottet anser att de omständigheter som läggs fram i propositionen och som hänför sig till läget för de offentliga finanserna och utvecklingsutsikterna i sig kan motivera den nu föreslagna regleringen ((GrUU 15/2023 rd, stycke 9, se även GrUU 40/2018 rd).

(14) Utskottet har dessutom konstaterat (GrUU 34/1996 rd, s. 2/II) att grundlagen inte i detalj kan föreskriva på vilket sätt den grundläggande utkomsten ska tryggas genom lag och till exempel hur stora förmåner den ska ge. Sådana ändringar i regleringen av utkomstskyddet som äventyrar minimiutkomsten eller som leder till ett svagare grundläggande utkomstskydd än den oundgängliga utkomsten enligt 19 § 1 mom. i grundlagen kan åtminstone inte anses förenliga med momentet (GrUU 14/2023 rd, stycke 8). Utskottet har dock betonat att utkomststödet och den försörjning som behövs för ett människovärdigt liv i den mening som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen inte kan likställas med varandra (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II, se även GrUU 40/2018 rd, s. 3—4 och GrUU 11/2023 rd, stycke 4), utan systemet med utkomststöd har syftat till att trygga en socialt godtagbar levnadsstandard, vilket i de flesta fall går utöver den rättighet som garanteras i 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 11/2023 rd, stycke 4, GrUU 31/1997 rd, s. 2/II).

(15) De nu föreslagna bestämmelserna är inte problematiska med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen.

(16) Grundlagsutskottet noterar uppgifterna i propositionen om att behovet av utkomststöd beräknas öka något till följd av de föreslagna ändringarna. Grundlagsutskottet har ansett det vara oroväckande att den föreslagna lagstiftningen beräknas styra bidragstagarna till att bli mottagare av utkomststöd, som är avsett att vara en sista utväg (se också GrUU 47/2017 rd, GrUU 51/2017 rd, GrUU 40/2018 rd). Grundlagsutskottet påpekar också att utkomststödet är förenat med en behovsprövning och utgiftskontroll som avviker från det övriga sociala trygghetssystemet (GrUU 8/2024 rd, stycke 4, se också GrUU 14/2023 rd, stycke 16).

(17) I motiveringen till lagstiftningsordningen redogörs för innehållet i de människorättskonventioner som är centrala med avseende på propositionen och det hänvisas kort (s. 80—81) också till ställningstaganden från Europeiska kommittén för sociala rättigheter. I motiveringen har man dock inte fäst uppmärksamhet vid de mycket färska slutsatserna från FN:s kommitté för barnets rättigheter med anledning av Finlands femte och sjätte periodiska rapporter. I slutsatserna (stycke

## Utlåtande GrUU 41/2024 rd

35) rekommenderar kommittén Finland att undvika sådana nedskärningar i de sociala trygghetsförmånerna som påverkar barn som löper risk för fattigdom och utslagning. Det hade varit befogat att bedöma den föreslagna regleringen också med tanke på kommitténs slutsatser (se GrUU 16/2023 rd stycke 12).

(18) Grundlagsutskottet har (t.ex. GrUU 32/2024 rd, stycke 5, GrUU 19/2024 rd, stycke 7, GrUB 2/2024 rd, stycke 9, GrUU 9/2023 rd, stycke 6) fäst regeringens uppmärksamhet vid anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner. I anvisningarna sägs det att om det råder osäkerhet om ett lagförslags grundlagsenlighet eller förhållande till människorättskonventioner, tas det i avsnittet om propositionens förhållande till grundlagen in ett uttryckligt uttalande där det sägs att det är önskvärt att propositionen förs till grundlagsutskottet för behandling. Ett sådant uttalande tas inte in, om inte en bedömning av propositionen i grundlagsutskottet verkligen behövs på grund av något tolkningsproblem. Utskottet betonar vidare att ett sådant uttalande inte bör tas in i motiveringen i andra oklara fall än de som nämns i anvisningarna.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors 16.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Vilhelm Junnila saf  
medlem Fatim Diarra gröna  
medlem Petri Honkonen cent  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Atte Kaleva saml  
medlem Teemu Keskiarja 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

utskottsrad Liisa Vanhala.