

## GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 12/1995 rd

Regeringens proposition 119/1995 rd

### *Till Social- och hälsovårdsutskottet*

Riksdagen remitterade den 10 oktober 1995 regeringens proposition nr 119/1995 rd med förslag till lagstiftning om revidering av folkpensionssystemet till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Tuulikki Haikarainen vid social- och hälsovårdsministeriet, avdelningschefen Eeva Ahokas och chefsmatematikern Jussi Haapa-aho vid Folkpensionsanstalten, vice verkställande direktören Seppo Pietiläinen vid Pensionsskyddscentralen, verkställande direktören Pentti Kostamo vid Arbetspensionsanstaltens Förbund, presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Heikki Karapuu, överdirektören K. J. Lång, professorn Ilkka Saraviita, biträdande professorn Martin Scheinin, juris doktorn, kansler Kauko Sipponen och juris licentiaten Veli-Pekka Viljanen.

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

#### **Regeringens proposition**

Regeringen föreslår att folkpensionen i sin helhet skall bli pensionsavhängig.

Från ingången av 1996 skall folkpension inte längre beviljas om arbetspensionen för en ensamstående person beroende på kommungrupp överstiger 5 294 eller 5 078 mark i månaden. Om pensionstagaren är gift är gränsen 4 670 och 4 488 mark.

Under 1996 omfattar folkpensionen fortfarande såväl tilläggsdel som basdel, men för pensioner som börjar 1996 är basdelen pensionsavhängig. För pensioner som börjat tidigare minskar basdelen gradvis.

I början av 1996 slopas begravningsbidraget, barntillägget och maketillägget. Från ingången av 1996 görs en normal indexförhöjning av folkpensionerna, som motsvarar stegringen i levnadskostnaderna under tiden mellan oktober 1994 och oktober 1995. Däremot görs inte någon indexjustering som skulle motsvara stegringen i levnadskostnaderna under tiden mellan oktober 1992 och oktober 1993.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1996.

I sin motivering till lagstiftningsordningen anser regeringen att folkpensionens pensionsavhängighet inte kan anses försvaga det skydd enligt 15 a § regeringsformen som gäller grundläggande utkomst, även om nivån på detta skydd allt mer måste anpassas till samhällets resurser. Inte heller kan slopandet av maketillägget, barntillägget och begravningsbidraget anses försvaga skyddet. Samma slutsats har regeringen dragit då den stannat för att föreslå att kompensation inte skall ges för den indexjustering som blev ogjord 1994. Regeringen anser emellertid att utlåtande bör begäras av grundlagsutskottet.

#### **Utskottets ställningstaganden**

##### *Regeringsformen, 12 §*

Folkpensionerna har huvudsakligen finansierats med försäkringspremier som de försäkrade betalat och folkpensionsavgifter som arbetsgivarna betalat. Dessa penningprestationer inverkar emellertid inte på en persons rätt att få lyfta folkpension eller på pensionsbeloppet. De har därför statsförfattningsrättsligt bedömts (GrUU 18/1985 rd) som avgifter av skattenatur, dvs. penningprestationer som inte utgör vederlag för en förmån.

Enligt utskottets uppfattning har premierna inte lagt grunden till en sådan rätt till folkpension för de försäkrade att detta med tanke på propositionen skulle vara betydelsefullt i förhållande till det egendomsskydd som garanteras i 12 § regeringsformen. I detta hänseende har därför det faktum att den försäkrade, i och med att folkpensionen blir pensionsavhängig, inte får grunddelen när arbetspensionen överstiger en viss summa — för gamla pensioner slopas rätten gradvis — inte någon konstitutionell verkan.

Egendomsskyddsaspekten blir emellertid aktuell då det gäller den nuvarande 8 § 2 mom. i lagen om pension för arbetstagare, som föreslås ändrad i lagförslag 5. Enligt momentet har då pensioner samordnats och samordningsgränsen räknats ut i vissa fall gjorts ett avdrag till högst ett belopp som motsvarar folkpensionens basdel, alltså högst 445 mark i dagens läge. Förklaringen till detta är att de som lyfter arbetspension och statspension fortfarande har rätt till folkpensionens grunddel då de fyllt 65 år.

För förvärvspensionernas del har samordningsregeln kunnat leda till att ett avdrag motsvarande högst beloppet av folkpensionens grunddel gjorts. Detta avdrag som tidigare gjorts kompenseras inte genom ändringarna i folkpensionens grunddel.

Grundlagsutskottet har i olika sammanhang ansett att det beträffande grundlagsskyddet för pensionsförmåner inte är fråga om ett skydd för ett visst gällande pensionsarrangemang (t.ex. GrUU 4/1994 rd) och att det inte sträcker sig till pensionsarrangemangens permanens. Dylka konsekvenser av pensionssystemreformer kan därför inte bedömas utifrån statsförfattningsrättsliga aspekter, såvida arrangemangen inte påverkar redan förfallna pensionsförmåner.

För det sistnämndas vidkommande har utskottet fäst sig vid propositionsmotiveringen. Där föreslås att lagen skall tillämpas på pensioner som börjar löpa den 1 januari 1996 eller därefter, dvs. pensioner vars första betalningsrat infaller efter att lagen har trätt i kraft. Utskottet menar dock att tillämpningen till denna del bör kopplas samman med från vilken tidpunkt pensionen har beviljats.

#### *Folkpensionens pensionsavhängighet*

Det är främst på grund av 15 a § 2 mom. regeringsformen som de föreslagna ändringarna i folkpensionssystemet kräver en statsförfatt-

ningsrättslig granskning. Enligt detta grundlagsmoment skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare.

Folkpensionen föreslås i sin helhet bli pensionsavhängig, vilket innebär att folkpensionen och andra pensioner samordnas. Med tanke på 15 a § 2 mom. regeringsformen är det här framför allt fråga om åtgärden garanterar en tillräcklig utkomst under ålderdomen och vid arbetslöshet.

Folkpensionssystemet blir så till vida sekundärt att folkpension betalas bara om pensionstagen inte via andra pensionssystem får ett pensionskydd på en viss nivå. Gränserna har i propositionen dragits så att folkpensionens pensionsavhängighet inte står i strid med 15 a § 2 mom. regeringsformen.

#### *Slopande av vissa förmåner*

Folkpensionens begravningsbidrag, barntillägg och maketillägg föreslås bli slojade. Av dessa förmåner saknar begravningsbidraget statsförfattningsrättslig betydelse, eftersom det utkomstskydd som grundlagen förutsätter vid förlust av en försörjare tryggas genom familjepensionssystemen. Barntillägget och maketillägget knyter an till den skyldighet som det allmänna enligt 15 a § 3 mom. regeringsformen har att stödja familjens möjligheter att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt. Grundlagen anger emellertid inte hur denna skyldighet skall fullgöras. Med beaktande av de existerande stödsystemen finns det enligt utskottet inget som från statsförfattningsrättslig synpunkt talar mot att förmånerna slopas, eftersom den minimiförpliktelse som grundlagen ålägger det allmänna uppfylls även efter ändringarna. Då barntillägget slopas är det troligen familjer där minst en försörjare är arbetslös som i första hand drabbas och därför anser utskottet att det är motiverat att klarlägga de socialpolitiska konsekvenserna av åtgärden.

#### *Den uteblivna indexjusteringen 1994*

Den indexjustering med 1,6 procentenheter som lämnades ogjord 1994 skall enligt förslaget inte införas i indexet. Det innebär en bestående försämring i den konsumtionsnivå som är avsedd

att upprätthållas genom indexsystemet. Enligt utskottets uppfattning är det emellertid från statsförfattningsrättslig synpunkt fråga om en åtgärd som inte gör folkpensionen oförenlig med 15 a § 2 mom. regeringsformen vad nivån beträffar.

---

Helsingfors den 9 november 1995

---

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Häkämies, vice ordföranden J. Koskinen, medlemmarna Helle, Itälä, Jansson, Jäätteenmä-

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.*

ki, Korkeaoja, H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo, Rantanen och Veteläinen samt suppleanten Juurola.

---

