

**Social- och hälsovårdsutskottets betänkande nr 43 om regeringens proposition med förslag till lag om exceptionell tillämpning av 9 § lagen om pension för arbetstagare år 1993 samt lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift i fråga om dagpenningar**

Riksdagen remitterade den 17 november 1992 regeringens proposition nr 303 med förslag till lag om exceptionell tillämpning av 9 § lagen om pension för arbetstagare år 1993 samt lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift i fråga om dagpenningar till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet avgett ett utlåtande i saken. Utlåtande nr 28 ingår som bilaga till detta betänkande.

Med anledning av ärendet har utskottet hört regeringsrådet Tuulikki Haikarainen vid social- och hälsovårdsministeriet, regeringssekreteraren Erik Strömberg vid finansministeriet, avdelningschefen Antti Arola vid folkpensionsanstalten, planeringschefen Markku Hänninen vid pensionsskyddscentralen, ombudsmannen Pekka Piispanen vid Arbetsgivarnas i Finland Centralförbund, socialpolitiska ombudsmannen Markku Koponen vid Affärsarbetsgivarnas Centralförbund, utredningssekreteraren Mirja Janérus vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, socialsekreteraren Kai Libäck vid Akava, sektionschefen Kaarina Knuuti vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, generalsekreteraren Juhani Saari vid Krigsinvalidernas Brödraförbund samtidigt som representant också för Finlands Krigsveteranförbund, ombudsmannen Laine-Maire Kyöstilä vid Rintamanaisten Liitto, informationschefen

Kaija-Leena Sinkko vid Pensionstagarnas Centralförbund, generalsekreteraren Matti Skyttä vid Kansallinen eläkeläisliitto, ombudsmannen Pentti Laakkonen vid Eläkeläiset ry och vice ordföranden Ragnar Hansson vid Svenska Pensionärsförbundet.

Regeringen föreslår att arbetspensionsindex för 1993 skall tillämpas med beaktande av att inkomstnivån sjunker med 1,5 procent till följd av arbetstagarnas arbetspensionsavgift. Därigenom höjs de förmåner som skall justeras enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare med ca 0,4 procent år 1993. I de förmåner som grundar sig på dagpenning beaktas den sänkning om 1,5 procent som arbetstagarnas pensionsavgift förleder i det fall att dagpenningen grundar sig på en arbetstagares lön. Lagändringen ger upphov till besparingar om ca 725 miljoner mark till följd av att indexbeloppet enligt lagen om pension för arbetstagare minskar och besparingar om ca 340 miljoner mark till följd av att dagpenningarna minskar. De föreslagna lagarna avses träda i kraft i början av 1993. De hänger samman med budgetpropositionen för 1993.

Hänvisande till propositionens motivering finner social- och hälsovårdsutskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet föreslår därför vördsamt

*att lagförslagen bör godkännas utan ändringar.*

Helsingfors den 1 december 1992

---

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

---

Kemppainen, Kuittinen, Muttilainen, Nordman, O. Ojala, Perho-Santala, Puhakka, Puisto och Stenius-Kaukonen samt suppleanten Mäkipää (delvis).

## Reservationer

## I

Regeringen har för avsikt att skära ned APL-indexet med hälften av den pensionsavgift för arbetstagare som införs 1993. Ingreppet har motiverats med att inkomsten under pensionstiden på så sätt inte kommer att förändras i förhållande till den lönebaserade inkomsten under den aktiva förvärvstiden när pensionsavgiften införs. Pensionsavgiften för arbetstagare skall kunna dras av på den pensionsgrundande lönen. Men regeringen har ännu inte avlåtit någon proposition om detta till riksdagen.

Det grundlagsfästa skyddet för APL-index bygger bland annat på att förmögenhet uppfattas i mycket vid bemärkelse i regeringsformen. Grundlagsutskottet behandlade frågan om index två gånger på 1970-talet. Då ansåg utskottet att indexjusteringar av teknisk natur kan göras utan att det behöver ske i grundlagsordning bara om de inte sänker pensionsbeloppet. Lagarna måste stiftas i grundlagsordning också om en enda pension sjunker eller om justeringarna har retroaktiv verkan.

APL-indexjusteringen bygger på pris- och löneutvecklingen året innan. Det är alltså en retroaktiv justering av ett fullbordat faktum.

Vid en försämring av APL-index är det inte fråga om någon liten ändring av pensionskyddet. Ett försvagat index inverkar negativt på de löntagares och företagares pensionsinsatser som omfattas av arbetspensionslagarna och många gånger om på arbets- och företagarpensioner som redan nu betalas ut: 1) löntagarnas och företagarnas pensionsinsatser uppdateras med hjälp av APL-index, 2) pensionsgrundande löner och företagarincome justeras genom APL-index, 3) de arbets- och företagarpensioner som

nu betalas ut justeras med hjälp av indexet och 4) indexautomatiken och beräkningssättet ser till att pensionstagarna inte en får alltför fördelaktig inkomstnivå. När löntagarna själva betalar en del av arbetspensionerna minskar trycket mot höjda sociala kostnader i samma grad. Konsumentprisindexet stiger inte i samma snabba takt och APL-index sjunker följaktligen, eftersom APL-index beaktar prisutvecklingen till 50 procent.

Det kan hända att APL-pensionsförsäkringspremierna måste höjas ganska kraftigt i framtiden i takt med att pensionsutgifterna stiger. Om halva pensionsavgiften för arbetstagare i fortsättningen kommer att dras av från APL-index, resulterar detta i att APL-index skär ner indexen. APL-index kommer att visa en minusutveckling sedan pensionsavgiften har dragits av. Indexändringen resulterar alltså också i minskade pensionsbelopp för dem som redan nu får pension. Om pensionsavgiften för arbetstagare dras av på den pensionsgrundande lönen kommer pensionerna att minska avsevärt under de aktuella åren.

Trots att regeringen genom lagförslaget skär ner de sociala förmånerna med mer än en miljard mark ger det nedbantade APL-indexet inga större besparingar inom den offentliga sektorn. Dessutom minskar statens och kommunernas skatteintäkter till följd av indexnedsänkningarna. Därför har det antagits att spareffekten i stat och kommuner är mycket liten.

På grundval av det ovanstående föreslår vi

*att lagförslagen i regeringens proposition skall förkastas.*

Helsingfors den 1 december 1992

**Jouko Skinnari**  
**Virpa Puisto**

**Sinikka Hurskainen**  
**Kyllikki Muttilainen**

## II

Vänsterförbundets riksdagsgrupp motsätter sig propositionen som leder till att indexförhöjningar av förvärvspensioner, sjuk- och moder-skapsdagpenningar, föräldrapenningar, ersättningar för militärskador och många andra sociala förmåner minskar med över en miljard mark nästa år. Höjningarna av pensioner och andra förmåner ligger alltid ett år efter höjningarna i pris- och lönenivån. De indexhöjningar som träder i kraft 1993 är alltså en ersättning för förändringar som skett 1992. Sålunda finns det inte någon grund för att kringskära förmånerna 1993.

Regeringen ämnar också skärpa pensionärernas beskattning med sammanlagt tre penni genom extra höjningar av sjukförsäkrings- och folkpensionspremierna. Dessutom har pensionärernas utkomst försämrats och kommer ytterligare att försämrats av de sänkta läkemedelsersättningarna och höjda andra hälsovårdsutgifter. Sålunda finns det inte heller någon grund för regeringens invändningar att pensionärerna inte har behövt bära kostnaderna för depressionen.

I sina tolkningar har grundlagsutskottet endast utgått från utskottets betänkande, men helt förbisett riksdagsledamot Jäätteenmäkis kläm som riksdagen godkänt. Genom klämman ändrades den ståndpunkt som grundlagsutskottets majoritet intagit med avvikelse från regeringens proposition. Grundlagsutskottets tolkning bygger på helt motstridiga grunder.

Propositionen leder till en minskning av det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet eftersom den försämrar minimiförmånernas reella värde. I grundlagsutskottets utlåtande hänvisas till utskottets tidigare ståndpunkt att man utan en möjlighet att lämna det aktuella lagförslaget

vilande t.ex. i någon mån kunde justera förut-sättningarna för att få en av skyddet omfattad förmån och i ringa mån också dess storlek så länge de för vilka förmånen enligt en totalbedömning är oundgänglig med tanke på det grundläggande utkomstskyddet fortfarande skulle få en tillräckligt stor förmån. Den föreslagna försämringen av APL-indexet betyder att höjningen av den i sjukförsäkringslagen stadgade minimidagpenningen om 63 mark sänks från 1,30 mark till 20 penni. Per månad skulle detta innebära att minimidagpenningen om 1 575 mark höjs med endast fem mark i stället för med 32,50 mark. Efter beskattningen skulle nettobeloppet om 1 300 mk/månad minska ytterligare. Nedskärningen kan under inga omständigheter anses vara ringa och med tanke på helheten är en indexhöjning till fullt belopp nödvändig med hänsyn till det grundläggande utkomstskyddet i dessa såsom i många andra fall.

I sitt betänkande från i somras ansåg grundlagsutskottet att alla förmåner är skyddade upp till beloppet av full folkpension. Efter indexhöjningarna om 2,7 procent uppgår förmånernas belopp nästa år till 2 083—2 479 mk/månad beroende på kommungrupp och familjeförhållanden. Även detta skulle förutsätta att nedskärningar i indexförhöjningarna i fråga om förmåner som ligger under denna nivå bör anses innebära ett ingrepp i det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet, varför det bör vara möjligt att lämna lagförslagen vilande.

På basis av det ovan anförda föreslår vi

*att lagförslagen i regeringens proposition skall förkastas.*

Helsingfors den 1 december 1992

**Marjatta Stenius-Kaukonen**

**Outi Ojala**

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors  
den 27 november 1992  
Utlåtande nr 28

*Till Social- och hälsovårdsutskottet*

När riksdagen den 17 november 1992 remitterade regeringens proposition nr 303 med förslag till lag om exceptionell tillämpning av 9 § lagen om pension för arbetstagare år 1993 samt lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift i fråga om dagpenningar till social- och hälsovårdsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Tuulikki Haikarainen vid social- och hälsovårdsministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris doktorn, lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo, juris kandidaten Juhani Salminen och professorn Ilkka Saraviita.

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

**Regeringens proposition**

I propositionen föreslås att den sänkning av inkomstnivån med 1,5 procent, som är en följd av arbetstagares pensionsavgift, vid tillämpningen av arbetspensionsindexet för 1993 skall beaktas som en minskande faktor vid indexjusteringar. År 1993 höjs sålunda de förmåner som skall justeras enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare med 0,4 i stället för med 1,9 procent. På motsvarande sätt skall i fråga om de förmåner som baserar sig på dagpenning och som beräknas enligt lönen, den sänkning av inkomstnivån med 1,5 procent som föranleds av arbetstagares pensionsavgift beaktas år 1993.

Lagförslagen ansluter sig till budgetpropositionen för 1993.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 1993.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen konstateras att den på det första lagförslaget baserade ringa sänkningen av indexnivån inte kräver att förslaget behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver och

att denna indexjustering och den sänkning av dagpenningarna som baserar sig på det andra lagförslaget inte försvagar någons lagstadgade grundläggande utkomstskydd och att lagförslagen sålunda inte kan lämnas vilande med stöd av 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

**Utskottets ställningstaganden**

*Indexjustering av pensioner*

Grundlagsutskottet har statsförfattningsrättsligt bedömt ändringar av pensionslagar t.ex. i utlåtandena nr 1/1975 II rd och nr 6/1977 rd.

I det förstnämnda utlåtandet, som gällde bindande av APL-indexet vid förändringar i löne- och prisnivån i stället för vid lönenivån, ansåg utskottet det vara möjligt att ändra indexet på detta sätt genom en vanlig lag. I enlighet med detta ställningstagande anser utskottet att den sänkning av indexnivån, som föranleds av indexjusteringen enligt det första lagförslaget, inte kräver att förslaget behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning.

I de bägge ovan nämnda utlåtandena ansåg utskottet det påverka behandlingsordningen för förslagen till pensionslagar att ändringarna inte gällde pensioner som förfallit till betalning innan ändringarna träder i kraft, dvs. att ändringarna inte hade retroaktiv verkan. Eftersom också den föreliggande indexjusteringen i fråga om sättet att införa den är likadan kan det första lagförslaget även granskat från denna synpunkt behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

*Det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet*

Enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen, som trädde i kraft den 1 september 1992, kan ett lagförslag lämnas vilande, om det är fråga om ett

förslag till en sådan lag som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet och om förslaget inte gäller stadgande om skatt eller godkännande av bestämmelser som ingår i ett statsfördrag.

Enligt motiveringen till regeringens proposition nr 234/1991 rd, som ledde till att nämnda lag stiftades, skall skyldigheten till en indexgranskning av någon förmån som hör till det grundläggande utkomstskyddet "... anses vara lagstadgad oberoende av vilket organ eller vilken myndighet som fastställer höjningen. Ett lagförslag angående en minskning av indexjusteringen av förmåner som hör till det grundläggande utkomstskyddet skall i regel höra till skyddsklausulens tillämpningsområde." Grundlagsutskottet behandlade inte separat denna fråga i sitt betänkande nr 7/1992 rd, men granskade, som nedan relateras, mera omfattande och på ett sätt som också kan tillämpas på minskade indexjusteringar, hurdana ändringar av förmåner inom ramen för det grundläggande utkomstskyddet som är sådana att de omfattas av skyddsklausulen och vilka ej. Principen är att den nu föreslagna indexjusteringen och dess verkningar på vissa dagpenningar bör bedömas enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

Enligt motiveringen till ovan nämnda proposition avses med det grundläggande utkomstskyddet "endast periodiskt återkommande penningprestationer till fysiska personer och bara den del av socialskyddet vars avsikt är att genom utkomsten garantera individen en nödvändig levnadsstandard". I den förteckning över förmåner som hör till det grundläggande utkomstskyddet och som ingår i denna motivering och vilken förteckning grundlagsutskottet i sitt betänkande i ärendet karakteriserade som en förteckning över de förmåner som åtminstone åtnjuter ett slags institutionellt skydd och som är avsedd att vara så fullständig som möjligt, nämns vissa förmåner som är betydelsefulla med tanke på den föreliggande propositionen eftersom APL-indexet används vid indexjustering av dem. Dyliga förmåner är ersättningar enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst, minimidagpenning för dagpenning vid sjukdom samt moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen samt i lagen om rehabiliteringspenning avsedd rehabiliteringspenning då det är frågan om dess minimibelopp.

Innehållet i begreppet grundläggande utkomstskydd enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen påverkas utom av motiveringen i regeringens

proposition dessutom av grundlagsutskottets tolkning i ovan nämnda betänkande enligt vilken "en i folkpensionslagen avsedd utkomstnivå motsvarande full folkpension betraktas för pensionsinkomst del som en förmån som bör tryggas". Det är också betydelsefullt att utskottet i detta sammanhang med avseende på det så kallade förtjänstbundna skyddet anförde: "att det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet utan att skyddets i propositionen omfattade institutionella karaktär i egentlig mening ändras också bör anses omfatta enligt förtjänsten avvägda förmåner, motsvarande de i motiveringen nämnda minimiförmånerna, till den del de tillsammans med minimiförmånen motsvarar en utkomstnivå enligt full folkpension." För närvarande varierar beloppet för full folkpension mellan 2 028 och 2 413 mark.

I detta fall leder utskottets ställningstaganden till att man med tanke på det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet också bör bedöma hur den i det första lagförslaget avsedda justeringen av APL-indexet påverkar arbetspensionernas nivå och också hur det andra lagförslaget påverkar den till förtjänsten avvägda andelen av de ovan nämnda dagpenningarna, till den del som den tillsammans med minimiförmånen motsvarar det nämnda fulla beloppet av folkpension. När detta bedöms är det av central betydelse på vilket sätt grundlagsutskottet i sitt ovan nämnda betänkande granskade frågan om när någon lagändring försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet så att försämringen faller under skyddsklausulen.

Utskottet omfattade utgångspunkten för reformen, nämligen tanken bakom regeringens då aktuella proposition att vissa förmåner skall ges institutionellt skydd. Samtidigt konstaterade utskottet emellertid: "Trots skyddets institutionella karaktär kunde man ... utan en möjlighet att lämna det aktuella lagförslaget vilande t.ex. i någon mån justera förutsättningarna för att få en av skyddet omfattad förmån och i ringa mån också dess storlek så länge de för vilka förmånen enligt en totalbedömning är oundgänglig med tanke på det grundläggande utkomstskyddet fortfarande skulle få en tillräckligt stor förmån".

Enligt vad utskottet erfarit skulle en indexförhöjning av den förmån som hör till det grundläggande utkomstskyddet och som motsvarar folkpension till fullt belopp uppgå till knappt 50 mark per månad om de nu föreslagna lagarna inte stiftas. Förhöjningen enligt lagförslagen uppgår vid förmåner av denna storleksordning

åter till cirka 10 mark per månad. I fråga om förmåner som hör till det grundläggande utkomstskyddet och som är mindre än folkpension till fullt belopp skulle den föreslagna minskningen av indexjusteringen relativt sett vara likadan. En dylik minskad indexjustering innebär en sådan ringa justering av de nu avsedda förmånerna inom det grundläggande utkomstskyddet som utskottet i det ovan relaterade ställningstagandet ansåg möjlig att genomföra utan att lagförslaget kan lämnas vilande. Vid bedömningen av saken har utskottet också beaktat att den föreslagna minskade indexjusteringen i vilket fall som helst leder till att de här avsedda förmånernas markbelopp höjs. Den föreslagna

höjningen motsvarar den nuvarande faktiska löneutvecklingen. På detta sätt ansluter sig lagförslagen nära till APL-indexets ursprungliga syfte, nämligen att det så väl som möjligt skall motsvara löneutvecklingen i samhället.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och att de med beaktande av 7 mom. i nämnda paragraf inte kan lämnas vilande.*

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowicz, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Kekkonen, Laine, M. Lauk-

kanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Lamminen.

#### Avvikande åsikt

I propositionen föreslås att vid tillämpning av arbetspensionsindex år 1993 skall den sänkning av inkomstnivån med 1,5 procent som är en följd av arbetstagarens pensionsavgift beaktas som en minskande faktor vid indexjusteringar. Detta medför att det för APL-indexet fastställda poängtalet 1714 ändras till 1688. Ändringen innebär att de som får pensioner som skall höjas med APL-indexet och dagpenningar enligt olika lagar, såsom t.ex. dag-, moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen och stöd för vård av barn i hemmet går miste om tre fjärdedelar ( $\frac{3}{4}$ ) av de nuvarande APL-indexförhöjningarna. Med andra ord höjs de förmåner som skall justeras enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare år 1993 med ca 0,4 procent i stället för med 1,9 procent.

I motsats till vad utskottsmajoriteten gjort i sitt utlåtande anser jag att det andra lagförslaget i propositionen omfattas av det lagstadgade grundläggade utkomstskydd som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen och att lagförslaget till denna del kan röstas vilande till den lagtima

riksdag som hålls efter följande lagtima riksdag. Jag motiverar min ståndpunkt som följer:

Då det grundläggande utkomstskyddet definieras i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av riksdagsordningen (RP 234/1991 rd) utreds i den detaljerade motiveringen skyddsklausulens betydelse med tanke på indexskyddet (s. 20):

”Om beloppet av en förmån som omfattas av skyddsklausulen enligt lag skall ses över t.ex. så att det motsvarar höjda levnadskostnader, skall skyldigheten till en indexgranskning anses vara lagstadgad oberoende av vilket organ eller vilken myndighet som fastställer höjningen. Ett lagförslag angående en minskning av indexjusteringen av förmåner som hör till det grundläggande utkomstskyddet skulle i regel höra till skyddsklausulens tillämpningsområde.”

I sitt betänkande (GrUB 7/1991 rd) har riksdagens grundlagsutskott jämfört med regeringen till denna del intagit en annan ståndpunkt, varför definitionen i detaljmotiveringen till regeringens proposition bör anses vara utgångspunkt

ten för indexjusteringars vidkommande. Till denna del är min slutledning alltså en annan än den som ingår i utskottets utlåtande.

Vårt socialskyddssystem omfattar flera för-måner som kan anses åtnjuta sådant lagstadgat grundläggande utkomstskydd som avses i motiveringen till regeringens ovan nämnda proposition (RP 234/1991 rd, lagförteckningen s. 21) och vilkas belopp understiger folkpensionen till fullt belopp och i fråga om vilka nedskärningen av APL-indexförhöjningen minskar förhöjningen.

I utskottets utlåtande nämns som dylika för-måner ersättningar enligt lagen om skada, ådra-gen i militärtjänst, minimidagpenningen för sjukdagpenning samt moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen samt rehabiliteringspenning enligt lagen om re-habiliteringspenning vid dess miniminivå.

Dessutom kan de reducerade indexförhöj-ningarna minska det grundläggande skyddet för dem som har små arbetspensioner. Utskottsma-joriteten ansåg emellertid att detta inte är viktigt eftersom den menar (samtidigt som den citerar sitt tidigare betänkande nr 7/1991 rd i vilket det grundläggande utkomstskyddet definieras) att

man utan en möjlighet att lämna det aktuella lagförslaget vilande kunde ”i någon mån justera förutsättningarna för att få en av skyddet omfat-tad förmån och i ringa mån också dess storlek”.

När utskottet intog denna ståndpunkt fäste det ensidigt uppmärksamhet vid att de minskade indexförhöjningarna har ringa nominella effek-ter 1993. Utskottet har helt förbigått den kumu-lerande minskande effekt som de nedskärda indexförhöjningarna har på förmånerna under kommande år. Dessutom borde man ha beaktat det markbelopp (725 miljoner) som inbesparas genom åtgärden och vid dess allokering.

På basis av det ovan sagda anför jag vördsamt

*att det första lagförslaget i regeringens proposition kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver och att det med beaktande av stadgandena i paragrafens 7 mom. inte kan lämnas vilande och*

*att det andra lagförslaget i propositionen kan lämnas vilande med beaktande av stadgandena i nämnda paragrafs 7 mom.*

Helsingfors den 27 november 1992

**Ensio Laine**

