

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnbidragslagen och 4 § i lagen om underhållsstöd

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnbidragslagen och 4 § i lagen om underhållsstöd (RP 70/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Annika Juurikko, social- och hälsovårdsministeriet.
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Liisa Nieminen.

Utskottet har fått ett skriftligt yttrande av

- professor Raija Huhtanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att barnbidragslagen ändras så att barnbidragets indexbindning slopas.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den. Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Den lagändring som gäller barnbidragens indexbindning föreslås däremot träda i kraft den 1 januari 2016.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen den föreslagna regleringen med avseende på bestämmelserna om social trygghet i 19 § i grundlagen. Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 11/2015 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslag

I barnbidragslagen föreskrivs om barnbidrag som ska betalas av statens medel för underhåll av barn som inte har fyllt 17 år. Barnbidraget jämnar ut inkomsterna mellan barnfamiljer och barnlösa hushåll. Barnbidraget betalas till familjen som ersättning för kostnaderna för barnen och det är en förmån per barn som betalas till alla barnfamiljer.

Genom lagen om ändring av 21 § i barnbidragslagen bands barnbidraget i mars 2011 till folkpensionsindex som beskriver förändringen i konsumentpriserna. Propositionen utgår från att denna bestämmelse upphävs, vilket sålunda innebär att indexbindningen slopas. Den föreslagna ändringen är inte temporär utan permanent. Det rör sig om ett sparförslag som beror på de svaga offentliga finanserna.

År 2012, alltså ett år efter att indexbindningen infördes, ändrades 12 § i barnbidragslagen temporärt med grundlagsutskottets medverkan så att indexjusteringar av barnbidrag inte görs 2013—2015.

Bedömning

Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 19 § i grundlagen. I 3 mom. i den paragrafen föreskrivs det att det allmänna ska stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna nämndes som exempel på stödsystem som fullföljer bestämmelsens syfte stöd för barnfamiljer t.ex. i form av barnbidrag (RP 309/1993 rd, s. 76).

Propositionens syfte är att åstadkomma besparingar i statsfinanserna. Den föreslagna indexfrysningens praktiska konsekvenser beror på den allmänna förtjänstutvecklingen. Regeringen bedömer att förslaget ger sammanlagt 64,4 miljoner euro i besparingar 2016—2019. De slutliga spareffekterna beror dock på den kommande inflationsutvecklingen och ändringar i antalet barn och därför är den uppskattade besparingen riktgivande. Den påverkas också av i vilken utsträckning slopandet av indexbindningen leder till att antalet personer som måste leva på utkomststöd ökar.

Enligt propositionsmotiven inverkar slopandet av indexbindningen inte på inkomstnivån för de barnfamiljer som har de allra lägsta inkomsterna och som får utkomststöd, under förutsättning att utkomststödet indexjusteras till fullt belopp. Minskningen av barnbidraget kompenseras då med ett något högre belopp i utkomststöd.

Konsekvenser för barn och barnfamiljer på grund av slopandet av indexbindningen bedöms i propositionsmotiven, men endast i form av medelvärden. I uppskattningarna har också beaktats att barnavdraget i beskattningen upphör i slutet av 2017. Enligt motiveringen är effekten av den slopade indexbindningen på disponibla inkomster för de hushåll som får barnbidrag i genomsnitt ganska liten. I hushåll med många barn, hushåll med små inkomster och i ensamförsörjarhushåll är barnbidragens andel av inkomsterna större än i genomsnitt, i praktiken ca 9—12 procent. Det

Utlåtande GrUU 11/2015 rd

uppskattas att slopandet av indexbindningen och barnavdraget i beskattningen tillsammans leder till en ökning på 0,3 procentenheter av barnfamiljernas låginkomstandel. På grund av den sammanlagda effekten minskar de disponibla nettoinkomsterna med i genomsnitt 0,3 procent för de hushåll som får barnbidrag. Mer än ovan, dvs. 0,8 procent, minskar de disponibla inkomsterna när det finns fyra barn i hushållet. Ensamförsörjarhushållens inkomster minskar med 0,5 procent och barnfamiljernas inkomster i den tiondedel av hushållen som har de lägsta inkomsterna med 0,4 procent.

Begreppet grundläggande försörjning i 19 § 2 mom. i grundlagen anses i förarbetena i sig vara oberoende av den gällande sociallagstiftningen och alltså inte direkt höra samman med vissa befintliga förmånssystem (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd). Utskottet ansåg 2012 i samband med bedömningen av slopandet av barnbidragets temporära indexbindning att samma princip också gäller förhållandet mellan grundlagens 19 § 3 mom. och gällande stödssystem (se GrUU 25/2012 rd). Utskottet konstaterade då att det allmännas skyldighet att stödja familjerna så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt måste betraktas som en helhet. Sådana ändringar i lagstiftningen som innebär ett väsentligt ingrepp i t.ex. materiellt stöd till familjer uppfyller inte kravet i bestämmelsen. Därmed vore det ett problem med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen att exempelvis avsevärt försämra barnbidragssystemet utan kompenserande åtgärder.

Grundlagsutskottet har i samband med bestämmelsen om grundläggande försörjning ansett 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). 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 den offentliga ekonomin (GrUU 34/1996 rd). Allt detta är också tillämpligt vid bedömningen av förmåner som grundlagens 19 § 3 mom. förpliktar det allmänna att tillhandahålla som stöd. I en tid när konjunkturerna viker kan syftet att spara in på de statsfinansiella utgifterna anses som en godtagbar anledning att göra ett smärre ingrepp i exempelvis barnbidragsbeloppen. Bestämmelserna sammantaget får inte urholka den grundlagsfästa stödförpliktelsen.

Grundlagsutskottet menar att den föreslagna indexfrysningen kommer att få relativt små konsekvenser som inte leder till väsentliga försämringar för barnfamiljer. Oroväckande är förstås att regleringen drabbar låginkomstfamiljer kraftigast. Detta uppvägs delvis av att barnbidraget räknas som inkomst enligt 11 § i lagen om utkomststöd när utkomststöd beviljas, och därmed påverkar indexfrysningen i slutändan inte inkomstnivån i de mest sårbara hushållen som får utkomststöd. Att slopa indexhöjningar som påverkar barnbidragets storlek försämrar som helhet bedömt inte barnfamiljernas ställning till den grad att det blir ett problem med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen (se även GrUU 25/2012 rd).

Utskottet påpekar att till den ovan nämnda bedömningen har bidragit att landets ekonomiska läge har försämrats avsevärt. Utskottet har i sitt färska utlåtande om universitetslagen tillmätt konstitutionell betydelse att ingreppet i besparingssyfte i grundläggande fri- och rättigheter är begränsat i tid (GrUU 10/2015 rd). Också i fråga om barnbidrag är det önskvärt att indexbindningen slopas temporärt, menar utskottet. Utskottet anser att regeringen också ska se till att den samman-

Utlåtande GrUU 11/2015 rd

tagna effekten av de redan genomförda nedskärningarna och övriga kommande nedskärningar som påverkar familjernas möjligheter att trygga barnens välfärd inte blir oskälig (se GrUU 32/2014 rd). Utskottet konstaterar också att social- och hälsovårdsministeriet måste följa upp reformens konsekvenser för de familjer som har det sämst ställt.

Dessutom framhåller utskottet att det är nödvändigt att det i motiven i samband med lagstiftning av det här slaget krävs att inte bara indikatorer på allmän nivå lyfts fram, utan att man också gör en åskådlig bedömning av vilka de faktiska ekonomiska konsekvenserna blir för olika typer av familjer och hushåll (se även GrUU 32/2014 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 26.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsrad Matti Marttunen.