

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 48/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till folkpensionslag, lag om handikappförmåner och lag om bostadsbidrag för pensionstagare samt till vissa lagar som har samband med dem

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 september 2006 en proposition med förslag till folkpensionslag, lag om handikappförmåner och lag om bostadsbidrag för pensionstagare samt till vissa lagar som har samband med dem (RP 90/2006 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Juha Rossi, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- professor Pentti Arajärvi
- professor Raija Huhtanen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ny folkpensionslag och en lag om införande av folkpensionslagen, en lag om handikappförmåner och en lag om bostadsbidrag för pensionstagare. Propositionen ingår i ett projekt för att modernisera och förtydliga lagstiftningen om utkomstskydd. Det primära syftet är att revidera lagstiftningens struktur och förtydliga och precisera formuleringar i enskilda bestämmelser.

Den nya folkpensionslagen har bestämmelser om ålders- och invalidpension som är folkpensioner, efterlevande- och barnpension som är familjepensioner samt om barnförhöjning. Förmånerna ska inte längre vara kopplade till dyrtorsklassificeringen av kommunerna. Dessutom finns det bestämmelser om bland annat hur för-

måner ansöks och beviljas, beslut om hur förmåner kan överklagas, myndigheters rätt att få upplysningar och om finansieringen av förmånerna. I lagen om införande av folkpensionslagen ingår ikraftträdande- och övergångsbestämmelser och bestämmelser om skydd av folkpensionen. Där ingår också bestämmelser om arbetslöshetspension och individuell förtidspension. I den föreslagna lagen om handikappförmåner finns bestämmelser om vårdbidrag för barn, handikappbidrag och vårdbidrag för pensionstagare samt nödvändiga bestämmelser om till exempel hur förmåner anhålls och beviljas och beslut kan överklagas. I lagen om bostadsbidrag för pensionstagare föreskrivs om bland annat kriterierna för bostadsbidrag, verkställighet av stödreg-

lerna och om överklagande. Dessutom har propositionen förslag till ändringar i en rad andra lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2008.

I motiven till lagstiftningsordningen ses förslagen till största delen som lagstiftningsteknik. I förmånskriterierna ingår inga andra ändringar av relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna än att kopplingen till dyrortsklassificeringen slopas. Med hänvisning till grundlagsbe-

stämmelserna om egendomsskydd och jämlikhet föreslår regeringen att en förmånstagares egendom inte längre ska påverka militärunderstödet. Propositionen tar hänsyn till 80 § i grundlagen om området för lag och delegering av lagstiftningsbehörighet. Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, anser regeringen. I och med att propositionen gäller grundtrygghetsförmåner rekommenderar regeringen att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Förmånerna i folkpensionslagstiftningen är av relevans framför allt med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen. Där sägs att var och en genom lag ska garanteras rätt att få en grundläggande försörjning tryggad vid bland annat arbetslöshet, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid förlust av en försörjare. Vidare fullföljer bestämmelserna det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de kan trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Förslaget till lag om handikappförmåner har relevans med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen, särskilt med avseende på bestämmelsen att det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Bestämmelserna om bostadsbidrag till pensionstagare fullföljer det allmännas skyldighet enligt 19 § 4 mom. i grundlagen att främja vars och ens rätt till bostad.

I 19 § 2 mom. påförs lagstiftaren en skyldighet att garantera var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till denna 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 det inte uppstår några marginalgrupper (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUU 30/2005 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. 11, GrUU 33/2004 rd, s. 2). Då det bedöms om den grundläggande försörjningen är tillräcklig eller inte är det enligt förarbetena till bestämmelserna av betydelse om personen enligt en helhetsbedömning av de lagstadgade trygghetssystemen och hans eller hennes situation har förutsättningar att försörja sig oberoende av om de normala försörjningsmöjligheterna har försämrats på grund av någon av de omständigheter som nämns i bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 75).

Det är inte tänkt att de nuvarande bidragskriterierna eller bidragsnivåerna ska ändras till följd av de nya bestämmelserna. Över lag ska den nya lagstiftningen inte ingripa i själva innebörden i trygghetssystemen. De obetydliga materiella ändringarna ligger i linje med 19 § i grundlagen. Förslaget att bidragsbeloppen inte längre ska kopplas till dyrortsklassificeringen av kommunerna uppfyller jämlikhetskraven i 6 § i

grundlagen (GrUU 73/2002 rd, GrUU 38/2005 rd). Reformen handlar i första hand om att förtydliga bestämmelserna och att anpassa författningsnivån till kraven i grundlagen. Följaktligen kan reformen huvudsakligen betraktas som en lagstiftningsteknisk översyn.

Folkpensionen är numera en pension som kompletterar arbetspensionerna och tryggar den grundläggande försörjningen. I slutet av 2005 fanns det fortfarande omkring 97 000 personer som fick folkpension till fullt belopp. Också det är en anledning att se till att den försörjning som grundar sig på folkpensionslagen ligger på en tillräckligt hög nivå (GrUU 12/1995 rd, s. 2). Kompletteringsbeloppen till folkpensionen och efterlevandepensionen höjdes nyligen, genom lagar som trädde i kraft den 1 september 2006. Statsrådet bör ändå kontinuerligt följa upp hur folkpensionen räcker till och skaffa fram information bland annat i vilken utsträckning personer med full folkpension har varit tvungna att ta till utkomststöd.

Med stöd av 42 § i förslaget till folkpensionslag är barnpensionen lägre än grunddelen för utkomststöd till barn enligt 9 § 4 och 5 punkten i lagen om utkomststöd. Mot bakgrunden av tidigare praxis är det inte helt korrekt att barnpensionen, som ska garantera den grundläggande försörjningen, ligger under sistahandsalternativet i 19 § 1 mom. i grundlagen, påpekar utskottet. Å andra sidan får barn också barnpension på grundval av arbetspensionslagstiftningen och kan i övrigt uppfylla försörjningskriterierna om man ser till familjeförhållandena och andra omständigheter. Social- och hälsovårdsutskottet bör ändå utifrån dessa fakta ta ställning till förslaget att höja barnpensionen, framhåller grundlagsutskottet.

Bosättningskravet

I förslagen ingår ett krav på bosättning i Finland och det inverkar på möjligheterna att få en förmån och på förmånsbeloppet. Enligt 21 § i den föreslagna folkpensionslagen påverkas folkpensionsbeloppet av bosättningstiden i Finland. Däremot krävs det för folkpension och barnförhöjning i 9 § 1 mom. att sökanden har varit bo-

satt i Finland i minst tre år efter att ha fyllt 16 år. Däremot gäller bosättningskravet inte personer som blivit arbetsoförmögna under sin bosättningstid i Finland och innan de har fyllt 19 år. I kriterierna för familjepension ingår vissa bosättningskrav på förmånslåtare, den efterlevande maken eller maken och barnet som framgår av 9 § 3 mom. Vid flyttning utomlands upphör utbetalningen av förmånen. En förmån som avses i folkpensionslagen ges ut till en förmånstagare som flyttat utomlands enligt huvudregeln i 65 § 1 mom. i ett år från och med den månad som följer på flyttningen. På grundval av 33 § 1 mom. 2 punkten i det tredje lagförslaget upphör utbetalningen av en handikappförmån däremot genast om förmånstagaren flyttar utomlands.

Propositionen från 1995 om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna innehöll ett förslag till lagreservation. Därmed hade det genom lag kunnat krävas att en person arbetar eller är bosatt i Finland för att få förmånerna i 19 § 2—4 mom. i grundlagen utbetalda eller utreda (RP 309/1993 rd, s. 89; dåvarande 15 a § 5 mom.). Enligt regeringens uppfattning var rättigheterna av den arten att det inte "är motiverat eller i praktiken möjligt att trygga dem för personer som tillfälligt vistas i Finland" (RP 309/1993 rd, s. 77). Den föreslagna grundlagsbestämmelsen avsåg att möjliggöra att det genom lag föreskrivs om förmånskriterierna och om olika förmånsintervaller beroende på hur länge en person har arbetat eller bott i Finland.

Grundlagsutskottet strök den föreslagna punkten eftersom den var onödig. I motiven ansåg grundlagsutskottet att den föreslagna bestämmelsen innehåller "just det slag av kriterier som enligt de allmänna lärorna om grundläggande fri- och rättigheter, inte minst synpunkter på acceptabilitet och proportionalitet, och berättigar till begränsningar av avsett slag" (GrUB 25/1994 rd, s. 11).

Vid bedömningen av förslaget till lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet ansåg grundlagsutskottet att de grundläggande fri- och rättigheterna utifrån grundlagsutskottets standpunkt om reformen inte utgör något generellt hinder för en lag-

stiftning av den typ som regeringen föreslår och som således påverkar rätten att få vissa sociala förmåner (GrUU 22/2004 rd, s. 2). Enligt huvudkriteriet i förslaget uppfyller den som flyttar till Finland bosättningskravet för en social förmån om han eller hon utifrån en helhetsbedömning anses flytta stadigvarande till Finland. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheter som är ett sådant kriterium acceptabelt, ansåg grundlagsutskottet.

Mot denna bakgrund är det enligt utskottet acceptabelt att utgå från att en stat inte har någon generell och absolut skyldighet, som till exempel är oberoende av mellanstatlig ömsesidighet, att tillförsäkra andra än de som stadigvarande bor inom dess territorium eller jurisdiktion de rättigheter som avses i 19 § 2—4 mom. i grundlagen. Samma ömsesidighetsprincip ingår också i artikel 12.4 i den reviderade versionen av europeiska sociala stadgan¹. Utskottet understryker vikten av att mekanismen för överenskommelse fortlöpande förbättras med avseende på den sociala tryggheten för personer som flyttar till och från Finland.

Med avseende på proportionalitetsprincipen spelar bosättningskravet på tre år i 9 § i folkpensionslagen en roll. Kravet är jämförbart med vänte- och självrisktider, som är relativt vanliga inom socialförsäkringslagstiftningen. De har i och för sig ansetts acceptabla av grundlagsutskottet. Vänte- och självrisktiderna bör trots allt vara rimliga (GrUU 15/1995 rd, s. 3, GrUU 40/2001 rd, s. 2, GrUU 33/2004 rd, s. 3) och de får inte vara så långa att förpliktelserna på grundval av 19 § 2 mom. i grundlagen kringgås (GrUU 25/1997 rd, s. 3, GrUU 46/2002 rd, s. 2).

¹ I artikeln sägs att parterna bland annat genom bilaterala eller multilaterala överenskommelser åtar sig att följa lika behandling av en parts egna medborgare och medborgare i ett annat land som är part i fråga om social trygghet och rätt att behålla en i en part beviljad förmån vid vistelse i en annan part, likaså att lägga samman försäkrings- eller anställningsperioder som fullgjorts enligt lagstiftningen i olika parter vid beräkningen av den enskildes rätt att erhålla, behålla eller återfå ersättning från system för social trygghet, eller tillämpa någon annan jämförlig beräkningsmetod.

Här bör dessutom noteras att kravet på bosättning föreslås förkortas från fem till tre år. När förordningen om social trygghet tillämpas är bosättningstiden ett år utifrån 9 § 4 mom. Den föreslagna bosättningstiden medför inga större problem med avseende på grundlagen om man dessutom beaktar att migrerande personer kan omfattas av andra sociala trygghetssystem och i övrigt uppfylla försörjningskriterierna, framhåller grundlagsutskottet.

I enskilda fall kan bosättningskravet på tre år vid stadigvarande boende vara för strängt till exempel på grund av personens tidigare anställningar och boende, familjeförhållanden och livssituation bedömd i ett helhetsperspektiv. Detta gäller särskilt om de övriga försörjningskriterierna inte är uppfyllda. Social- och hälsovårdsutskottet bör därför fundera på om avsteg ska tillåtas från kravet på bosättningstid i enskilda fall när omständigheterna ser ut som ovan.

Det är inte helt korrekt att en handikappförmån fräntas den som flyttar utomlands när flyttningen är nödvändig på grund av förmånstagarens hälsotillstånd eller behandling. Social- och hälsovårdsutskottet bör ta ställning till om 33 § i det tredje lagförslaget i sådana specialfall kan tillåta att handikappförmåner betalas ut.

Rättssäkerheten

Meddelande och besvärshöjning. Enligt 63 § 3 mom. i folkpensionslagen meddelas inget skriftligt beslut när utbetalningen avbryts temporärt utan förmånstagarens meddelande. I 73 § 3 mom. sägs att meddelandet inte får överklagas genom besvär. Liknande bestämmelser ingår i 22 § 3 mom. och 31 § 3 mom. i det tredje lagförslaget och i 24 § 2 mom. och 31 § 3 mom. i det fjärde lagförslaget.

Rätten att få ett motiverat beslut och överklaga beslutet ingår i de garantier för god förvaltning som tryggas i 21 § 2 mom. i grundlagen. Med hänvisning till förarbetena (RP 309/1993 rd, s. 78) hindrar bestämmelsen inte att det genom lag föreskrivs om smärre undantag till exempel från rätten att överklaga eller rätten att få ett motiverat beslut förutsatt att undantagen inte ändrar på det faktum att rätten är huvudregel

eller att de i enskilda fall riskerar individens rätt till rättvis rättegång (GrUU 5/2006 rd, s. 7, GrUU 12/2002 rd, s. 6, GrUU 10/2006 rd, s. 3).

Enligt förslaget får utbetalningen av en förmån avbrytas temporärt på rättsliga villkor som ingår i lagen. Det måste alltså i vilket fall som helst fattas ett beslut om avbrottet och beslutet meddelas förmånstagaren. Av 73 § 1 mom. kan man få den uppfattningen att förmånstagaren i samband med meddelandet uppmanas att komma med ytterligare information för det slutliga avgörandet. Mellan meddelandeförfarandet och delgivning av beslut finns inga skillnader av relevans för 21 § i grundlagen. Bestämmelsen medför därför inga konstitutionella problem. Å andra sidan förefaller bestämmelser om ett särskilt meddelandeförfarande vara materiellt sett onödiga avsteg från de allmänna bestämmelserna om beslut och delgivning av beslut. Undantagen bör följaktligen strykas i lagförslagen.

Förbudet att överklaga ett beslut om temporärt avbrott i utbetalningen är inget problem med avseende på 21 § i grundlagen eftersom förmånstagaren har rätt att överklaga det slutliga beslutet. På grund av sakens natur understryker utskottet att snabba beslut är viktiga för förmånstagarnas rättssäkerhet.

Skriftligt beslut bara på begäran. Beslut om justering av en förmån på grund av indexjustering eller någon annan liknande grund som anges direkt med stöd av lag meddelas bara på begäran av förmånstagaren, föreskrivs i 63 § 2 mom. i den föreslagna folkpensionslagen. En liknande bestämmelse ingår i 22 § 2 mom. i det tredje lagförslaget. Det finns ingenting att anmärka mot bestämmelserna med avseende på 21 § i grundlagen. Tidigare har grundlagsutskottet ansett det korrekt att de berörda parterna i den här typen av fall åtminstone på begäran får ett skriftligt beslut (GrUU 46/2002 rd, s. 8).

Övrigt

Sökandens och förmånstagarens skyldighet att lämna uppgifter. I 56—60 § i folkpensionslagen ingår detaljerade bestämmelser om sökandens

och förmånstagarens skyldighet att anmäla en rad uppgifter till Folkpensionsanstalten. Vidare ska de på grundval av 56 § 4 mom., 59 § 6 mom. och 60 § 3 mom. lämna andra uppgifter till Folkpensionsanstalten när de är nödvändiga för att avgöra om en ansökan och betala ut en förmån.

De finska formuleringarna tyder på att det görs en skillnad mellan uppgifter som sökanden och förmånstagaren är skyldiga att anmäla på eget initiativ ("on ilmoitettava", "skall lämna") och uppgifter som lämnas på begäran av Folkpensionsanstalten ("on annettava", "skall lämna"). I den meningen och med den tillämpningen finns det ingenting att anmärka mot i konstitutionellt hänseende. Detsamma gäller motsvarande bestämmelser i 17—19 § i det tredje lagförslaget och 22 § i det fjärde lagförslaget.

Utöver de uppgifter som räknas upp i 9 § i det sjunde lagförslaget ska den som får pensionsstöd också uppgive "andra förändringar i förhållandena som påverkar pensionsstödet". En så inexact formulering av anmälningsplikten är inte helt korrekt (GrUU 15/2002 rd, s. 3, GrUU 46/2002 rd, s. 7). Formuleringen måste därför ändras till att gälla uppgifter som lämnas på begäran av en myndighet eller bestämmelsen måste kompletteras med en formulering som kräver att de övriga uppgifterna explicit jämföras med de uppgifter som nämns i paragrafen (se till exempel 11 kap. 2 § i lagen om utkomstskydd vid arbetslöshet). Samma anmärkning gäller också 18 § i det åttonde lagförslaget.

Undersökning för att utreda arbetsförmågan. Den som söker eller får invalidpension måste på grundval av 61 § i den föreslagna folkpensionslagen på föreläggande av Folkpensionsanstalten genomgå en undersökning hos en läkare alternativt en enhet eller en institution som nämns i paragrafen för att arbetsförmågan ska kunna utredas. Folkpensionsanstalten kan komma med ett föreläggande vid behov. Mot bakgrunden av utskottets tidigare praxis måste bestämmelserna kompletteras med att det krävs grundad anledning för ett föreläggande (GrUU 30/2005 rd, s. 6; se också 46 § i arbetspensionslagen).

Betalning av förmån till ett kommunalt organ. Med stöd av 67 § i den föreslagna folkpensionslagen kan en förmån betalas ut till ett kommunalt organ och användas till försörjning av förmånstagaren och hans eller hennes anhöriga. Ett villkor är att det äventyrar förmånstagarens eller de anhörigas utkomst om förmånen betalas ut till förmånstagaren själv. En liknande bestämmelse ingår i 26 § i det tredje lagförslaget och i 28 § i det fjärde lagförslaget. Den här typen av bestämmelser som har stor relevans för individens självbestämmanderätt ligger i linje med utskottets tidigare synpunkter i liknande fall (GrUU 13/2005 rd, s. 3).

Normgivningsbemyndiganden. I 3 § 3 mom. i det 13 lagförslaget bör det årliga belopp som statsrådet fastställer ändras till ett bemyndigande att utfärda bestämmelser genom förordning av statsrådet. Samma anmärkning gäller också bestämmelsen om inkomster som läggs fast genom förordning. Dessutom måste bestämmelsen kompletteras med vem som utfärdar förordning.

Med stöd av 57 § 2 mom. i den föreslagna folkpensionslagen meddelar Folkpensionsan-

stalten närmare anvisningar om vad som ska framgå av läkarutlåtandet. I sin praxis har utskottet ansett den typen av bestämmelser onödiga eftersom myndigheten utan särskilt bemyndigande kan meddela anvisningar inom ramen för sina lagstadgade uppdrag (till exempel GrUU 6/2003 rd, s. 4, GrUU 20/2004 rd, s. 4, GrUU 30/2005 rd, s. 6). Dessutom fördunklas skillnaden mellan förpliktanderätsregler i myndighetsföreskrifter som meddelas med stöd av lag och anvisningar som är rekommendationer av de föreslagna bestämmelserna om anvisningar. Bestämmelsen bör alltså strykas. En annan möjlighet är att den ändras till att myndigheten med stöd av den kan utfärda exaktare bestämmelser än i 2 mom. om vad som ska ingå i utlåtandet. Samma anmärkningar gäller 7 § 3 mom. och 8 § 5 mom. i det tredje lagförslaget som båda gäller anvisningar.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 18 december 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänt
Outi Ojala /vänt
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Simo Rundgren /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Veijo Puhjo /vänt.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.