

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors  
den 28 maj 1993  
Utlåtande nr 10

*Till Social- och hälsovårdsutskottet*

När riksdagen den 16 april 1993 remitterade regeringens proposition nr 26 med förslag till lagar om ändring av lagstiftningen gällande det flexibla pensionsålderssystemet 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, utvecklingschefen Riitta Korpiluoma vid Pensionsskyddscentralen, styrelseordföranden Kari Puro vid Arbetspensionsanstalternas Förbund, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Heikki Karapuu, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kaarlo Tuori.

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

**Regeringens proposition**

I propositionen föreslås en översyn av lagstiftningen om det flexibla pensionsålderssystemet.

Den nedre åldersgränsen för individuell förtidspension skall höjas från 55 till 58 år. Højningen gäller inte personer som är födda före 1940. Enligt propositionen skall äldre arbetstagens fortsatta förvärvsarbete stödjas och arbetstagarnas återgång till arbete underlättas. Villkoren för att få arbetslöshetspension justeras bland annat så att det krävs minst fem år i arbetslivet under 15 år.

Regeringen föreslår att arbetstagarnas pensionsavgift skall bli ett permanent element inom finansieringen av arbetspensionerna så att arbetsgivarna och arbetstagarna räknat från år 1994 svarar för var sin hälft av förändringen i arbetspensionsavgiften.

De i propositionen föreslagna ändringarna skall gälla både det privata arbetspensionssystemet

och folkpensionssystemet. Ändringarna avses bli genomförda samtidigt också i pensionsystemen inom den offentliga sektorn.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1994.

I propositionens motivering i fråga om lagstiftningsordningen behandlas för det första höjningen av åldersgränsen för individuell förtidspension och skärpningen av villkoren för att få arbetslöshetspension. Om den första omständigheten konstateras i motiveringen att eftersom förslaget inte innebär ett intrång i någons löpande pension, ej heller lägger hinder för att verkställa ett redan givet förhandsbeslut försvagar den föreslagna höjningen av åldersgränsen inte det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet så att 66 § 7 mom. riksdagsordningen om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande borde tillämpas på förslaget. Enligt motiveringen försvagar inte heller en skärpning av villkoren för arbetslöshetspension det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet, eftersom arbetslöshetspensionen börjar löpa först efter arbetslöshetsdagpenningensperioden, varför de arbetslösas utkomst är tryggad åtminstone genom den grunddagpenning som avses i lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa.

Med återopande av ett tidigare ställningstagande av grundlagsutskottet konstaterar regeringen i propositionen att lagstiftningen om arbetstagarnas pensionsavgift faller under den normala lagstiftningsordningen.

**Utskottets ställningstaganden**

*Det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet*

Allmänt

Enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen 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.

När det aktuella lagrummet i riksdagsordningen stiftades avsågs med det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet endast periodiskt återkommande penningprestationer till fysiska personer och bara den del av socialskyddet som genom utkomsten skall garantera individen en nödvändig levnadsstandard. När lagen stiftades presenterades en förteckning över förmåner som ingår i det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet. Grundlagsutskottet ansåg att förteckningen är avsedd att vara en så fullständig förteckning som möjligt över de förmåner som åtminstone åtnjuter skydd.

Av förmånerna enligt folkpensionslagen (347/56) nämns i förteckningen bland annat individuell förtidspension och arbetslöshetspension, men inte motsvarande pensioner enligt arbetspensionslagarna. I sitt betänkande nr 7/1992 rd omfattade grundlagsutskottet emellertid för pensionernas vidkommande en sådan tolkning att utkomst motsvarande full folkpension enligt folkpensionslagen betraktas som en förmån som bör tryggas, dvs. pensionsinkomster upp till detta belopp oberoende av enligt vilket system pensionen betalas.

I överensstämmelse med denna tolkning är utgångspunkten den att de föreslagna ändringarna i den individuella förtidspensionen och arbetslöshetspensionen måste bedömas enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen i fråga om både folkpensions- och arbetspensionssystemet. Det är också förenligt med utskottets tolkning att dessa pensionssystem i princip på sätt och vis granskas som en helhet. Till följd av stadgandena om samordning av pensionssystemen räcker det dock i allmänhet med att granska verkningarna på det grundläggande utkomstskyddet utgående från folkpensionslagen.

När grundlagsutskottet behandlade 66 § 7 mom. riksdagsordningen tog det ställning till frågan när det bör anses att en lagändring försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet på ett sätt som gör det möjligt att lämna lagförslaget vilande. Utskottet har sedermera vedertaget följt de kriterier det då anförde: Utgångspunkten för 66 § 7 mom. riksdagsordningen är att ge ett institutionellt skydd för vissa förmåner, som omfattas av det grundläggande utkomstskyddet, även om det trots detta skydds karaktär är möjligt att utan att

det aktuella lagförslaget kan lämnas vilande i någon mån justera förutsättningarna för att få en av skyddet omfattad förmån och i ringa mån också dess storlek så länge de för vilken förmånen enligt en totalbedömning är oundgänglig med tanke på det grundläggande utkomstskyddet fortfarande skulle få en tillräckligt stor förmån.

### Individuell förtidspension

I propositionen föreslås att den nedre åldersgränsen för individuell förtidspension skall höjas med tre år. Med tanke på 66 § 7 mom. riksdagsordningen är det fråga om en betydlig skärpning av förutsättningar för att få en förmån som omfattas av det grundläggande utkomstskyddet. Jämfört med gällande lag innebär ändringen att vissa individers möjligheter att få denna förmån skjuts fram eller eventuellt t.o.m. går om intet. Att förutsättningarna att få förmånen på detta sätt försämraras generellt och radikalt innebär inte en sådan ringa justering av förutsättningarna som avses ovan. Åtgärden innebär ett konkret intrång i det institutionella skyddet för förmånen. Enligt utskottets uppfattning leder den föreslagna ändringen till att det grundläggande utkomstskyddet försvagas på det sätt som avses i lagen. Därför kan det sjätte lagförslaget i propositionen på grund av den i 22 a § stadgade höjningen av den nedre åldersgränsen för förtidspension lämnas vilande.

### Arbetslöshetspension

De skärpta kriterierna för arbetslöshetspension, till den del rätten till pension i propositionen kopplas samman med den maximala tiden för det enligt förtjänsten avvägda skyddet enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa, syftar till en differentiering av utkomstskyddet för arbetslösa och arbetslöshetspensionen. Enligt utskottets uppfattning är ändringen till sin karaktär i första hand en reform som betjänar en ändamålsenlig samordning av dessa förmånssystem. På grund av den ovan nämnda kopplingen skärps visserligen förutsättningarna för pensionen tidsmässigt rätt mycket, men med beaktande av utkomstskyddets materiella nivå jämförd med full folkpension försvagar stadgandena de facto inte det grundläggande utkomstskyddet.

Då arbetslöshetspensionens syfte beaktas, nämligen att vara ett förmånssystem sedan utkomstskyddet för arbetslösa upphört, bör också det föreslagna villkoret för att få pension, nämligen att den berörde har varit i arbetslivet, anses ha en samordnande karaktär. Till detta villkor och i sista hand också till syftet anknyter på samma sätt det föreslagna stadgandet att en förutsättning för arbetslöshetspension enligt folkpensionslagen är att den försäkrade är berättigad till enligt förtjänsten avvägd arbetslöshetspension.

Samordningsstadganden som till syftet kan jämföras med de ovan nämnda har också förut (GrUU 6/1993 rd) stiftats utan att lagförslaget kunnat lämnas vilande. Enligt utskottets mening påverkar inte de förslag som gäller arbetslöshetspensionen behandlingsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Jansson, Jääteenmäki, Kaarilahti, Koskinen, Laine, J. Lep-

### *Arbetstagarnas pensionsavgift*

Med hänvisning till sitt utlåtande nr 8/1992 rd konstaterar utskottet i fråga om 12 b § lagen om pension för arbetstagare, som gäller arbetstagarnas pensionsavgift, samt motsvarande stadganden i det andra och tredje lagförslaget att det är möjligt att stadga om saken i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

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

*att det sjätte lagförslaget med beaktande av stadgandena i 7 mom. i nämnda paragraf kan lämnas vilande, men inte de övriga lagförslagen.*

pänen, Moilanen, Varpasuo, Vistbacka och Väistö samt suppleanterna von Bell och Helle.

### Avvikande åsikter

#### I

Utskottsmajoriteten har ansett att det i fråga om höjningen av den nedre gränsen för individuell förtidspension till följd av stadgandena om samordning av pensionssystemen räcker till med att bedöma effekterna på det grundläggande utkomstskyddet utgående från folkpensionslagen. Ändringen av 22 a § folkpensionslagen har konstaterats leda till en försvagning av det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet på det sätt som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

Om åldersgränsen för individuell förtidspension i form av invalidpension höjs med tre år innebär detta att det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet försvagas också då det är fråga om förvärvspension motsvarande beloppet av full folkpension. I grundlagsutskottets betän-

kande 7/1991 rd utsträcktes det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet till denna del också till förvärvspensioner. Utskottet ansåg att "såsom förmån som skall tryggas för pensionsinkomstens del betraktas en utkomst motsvarande full pension enligt folkpensionslagen".

Om någons möjligheter att få individuell förtidspension enligt arbetspensionslagarna skjuts fram med tre år försvagas hans grundläggande utkomstskydd på precis samma sätt som vid ändringen av åldersgränsen för förtidspension enligt folkpensionslagen. Tilläggsdelen till folkpensionen kan inte närmelsevis alltid täppa till den lucka som uppstår i det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet när åldersgränsen höjs inom förvärvspensionssystemen.

Eftersom förutsättningarna för individuell förtidspension bör granskas på ovan anført sätt som en helhet, anser vi med återopande av grundlagsutskottets tidigare tolkningspraxis att utom det sjätte lagförslaget också det första lagförslaget i fråga om dess 4 e § och det andra lagförslaget i fråga om dess 4 a § kan lämnas vilande eftersom de försvagar det lagstadgade grundläggande utkomtskyddet.

Helsingfors den 28 maj 1993

**Johannes Koskinen**

**Aarno von Bell**

**Raimo Vistbacka**

På basis av det ovan sagda anför vi

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

*att det första, andra och sjätte lagförslaget med beaktande av stadgandena i 7 mom. i nämnda paragraf kan lämnas vilande, men inte de övriga lagförslagen.*

## II

Regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen gällande det flexibla pensionsålderssystemet innehåller ett förslag till permanentning av arbetstagarnas pensionsavgift. När arbetstagarnas pensionsavgift, som då avsågs bli temporär, föregående gång behandlades i utskottet (RP 230/1991 rd — GrUU 8/1992 rd) förespråkade rdm. E. Laine den ståndpunkten att införandet av arbetstagarnas pensionsavgift och sålunda överföringen av arbetsgivarnas lagstadgade betalningsansvar innebar ett så väsentligt ingrepp i gällande arbetsavtalsförhållanden och i det nuvarande systemets struktur (förutsättningarna för arbetskollektivavtal) att om saken därför måste stadgas i grundlagsordning. I denna proposition görs arbetstagarnas pensionsavgift permanent, dvs. arbetsgivarnas betalningsansvar minskas bestående. Ej heller föreslår regeringen någon som helst kompensation till arbetstagarna för detta. Vi anser att om en permanent pensionsavgift på ovan nämnda grunder införs för arbetstagarna förutsätter detta att lagförslagen 1—3 behandlas i grundlagsordning (RO 67 §). För detta talar enligt vår åsikt också den omständigheten att arbetspensionsavgiften utsträcks till att gälla även icke — organiserade arbetstagare och att grunderna för den slutliga pensionsavgiften blir beroende av hur pensionsansvaret i framtiden utvecklas. Den sistnämnda omständigheten är betydelsefull då strukturen för hela arbetskollektivavtalssystemet

överbägs (löner och övriga förmåner jämförda med arbetstagarnas permanenta pensionsavgiftsbörda).

Utskottsmajoriteten, som består av representanter för regeringspartierna, har också ändrat utskottets tidigare tolkning av möjligheterna att lämna sådana lagförslag vilande som gäller det grundläggande utkomtskyddet. Utskottets tidigare utgångspunkt (GrUB 7/1992 rd) i fråga om i vilken mån pensionerna hör till det grundläggande utkomtskyddet var att oberoende av det system enligt vilket pensionen betalas utgör en utkomst som motsvarar full folkpension en skyddad förmån för pensionstagaren (materiellt skydd). Både minskade förmåner och en skärpning som är större än ringa av förutsättningarna för förmånen har betraktats som intrång i skyddet.

Nu föreslår regeringen en betydlig skärpning av förutsättningarna för att bevilja arbetslöshetspension, något som i och för sig medges också i utskottets betänkande. I propositionen föreslås bl.a. att det skall vara en förutsättning för att få arbetslöshetspension att sökanden har varit minst fem år (intjänat pension) i arbetslivet under de senaste 15 åren. Ändringen av arbetslöshetspensionssystemet anses — trots att det är fråga om en så väsentlig sak — i det utlåtande som godkänts av utskottsmajoriteten emellertid endast vara en reglering i syfte att samordna sociala förmåner (enligt arbetslöshetspensions-

systemet och utkomstskyddet för arbetslösa) och saken tolkas på detta sätt t.o.m. i fråga om de försämrade grunderna för beviljande av arbetslöshetspensioner enligt folkpensionslagen. Eftersom det i utskottets betänkande har ansetts att det i propositionen till denna del är fråga om ett samordningsstadgande resulterar detta i att de skärpta villkoren i de aktuella arbetslöshetspensionsstadgandena inte betraktas som intrång i det grundläggande utkomstskyddet.

Vi har till denna del inte kunnat omfatta utskottets ståndpunkt utan anser att den föreslagna skärpningen av villkoren för att få arbetslöshetspension innebär ett intrång i det grundläggande utkomstskyddet för ålderstigna långvarigt arbetslösa. Därför föreslog vi att den sista meningen i det 14:e stycket i utskottets betänkande skall strykas. I meningen konstateras: "Till följd av stadgandena om samordning av pensionssystemen räcker det dock i allmänhet med att granska verkningarna på det grundläggande utkomstskyddet utgående från folkpensionslagen."

Genom detta uttalande och till följd av det som anförs i styckena 17—19 håller utskottsmajoriteten på att ändra den ståndpunkt som grundlagsutskottet intog i betänkandet nr 7/1992 rd, nämligen att pensionerna är en förmån som ingår i det grundläggande utkomstskyddet upp till ett belopp som motsvarar full folkpension oberoende av enligt vilket pensionssystem det

betalas. Enligt vår mening kan denna ståndpunkt inte ärligt tolkas så att t.ex. en försämring av villkoren för att få arbetslöshetspension inte skulle innebära ett intrång i det grundläggande utkomstskyddet, eftersom den berörde eventuellt är berättigad till arbetslöshetsdagpenning. Dessutom kan det konstateras om det fjärde lagförslaget, enligt vilket villkoren för pension för företagare försämrats, att utskottets motivering inte är acceptabel (1 § i det fjärde lagförslaget där det stadgas att till ålderspensionen inte längre skall räknas s.k. återstående tid mellan 63 och 65 års ålder, utan att intjänande av pension under denna tid förutsätter att företagareverksamheten fortsätter), eftersom företagarna inte i regel omfattas av något system som ersätter pensionssystemet.

På basis av det ovan sagda anser vi

*att det första, andra och tredje lagförslaget bör behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen stadgar och*

*att de övriga lagförslagen kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver och*

*att det fjärde och sjätte lagförslaget med beaktande av stadgandena i 7 mom. i nämnda paragraf kan lämnas vilande, medan det femte lagförslaget inte kan lämnas vilande.*

Helsingfors den 28 maj 1993

**Ensio Laine**

**Esko Helle**

