

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 14 juni 1994
Utlåtande nr 10

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 1 juni 1994 remitterade regeringens proposition nr 104 med förslag till lag om undantagstillämpning 1995 av 9 § lagen om pension för arbetstagare och till lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift i fråga om vissa dagpenningar och regeringens proposition nr 105 med förslag till lag om undantagstillämpning 1995 av lagen om bindande av de i folkpensionslagen stadgade pensionerna och understöden vid levnadskostnaderna till social- och hälsovårdsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om propositionen till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Tuulikki Haikarainen vid social- och hälsovårdsministeriet, förmånschefen Seppo Virtanen och chefsmatematikern Jussi Haapa-aho vid Folkpensionsanstalten, utvecklingschefen Riitta Korpiluoma vid Pensionsskyddscentralen, verkställande direktören Pentti Kostamo vid Arbetspensionsanstaltens Förbund, professorn Mikael Hidén, juris licentiaten Heikki Karapuu och biträdande professorn Martin Scheinin.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens propositioner

I proposition nr 104 förslår regeringen en exceptionell APL-indexjustering för 1995 i arbetspensionerna och andra förmåner som är bundna till APL-index. Justeringen svarar mot ökningen i löneindextalet enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare mellan 1994 och 1995 minskad med hälften av det belopp som arbetstagarnas pensionsavgift stiger med i början av 1995. Propositionen betyder att de pensioner och andra förmåner som avses i sammanhanget höjs med upp-

skattningsvis 1,5 procent, jämfört med att höjningen utan en ändring av lagen hade varit uppskattningsvis 4,9 procent. Propositionen gäller också registrerade tilläggs pensioner. Vad beträffar förmåner som bygger på dagpenning och beräknas enligt en persons lön beaktas i fråga om 1995 att inkomstnivån sjunker med 4,5 procent på grund av arbetstagarnas pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift.

I sin proposition nr 105 föreslår regeringen att de förmåner som betalas ut med stöd av folkpensionslagen skall indexjusteras 1995 i motsvarighet till stegringen i levnadskostnaderna mellan oktober 1993 och oktober 1994. Pensionerna kommer att höjas med uppskattningsvis 2 procent.

Propositionerna har samband med budgetpropositionen för 1995.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 1995.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen i ett statsförfattningsrättsligt perspektiv framför allt utifrån grundlagsutskottets utlåtande nr 27/1993 rd. I propositionerna framhålls att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen utan att de kan lämnas vilande.

Utskottets ställningstaganden

Utskottet har i sitt utlåtande nr 27/1993 rd (se även GrUU 28/1992 rd) bedömt förslag till lagar om slopad indexjustering som i strukturellt hänseende kan jämföras med de föreliggande lagförslagen. I linje med det som utskottet då anförde kan det konstateras att de lagstiftningsåtgärder som regeringen föreslår är viktiga ur statsförfattningsrättslig synvinkel av två orsaker. För det första gäller det i vilket förhållande 1 § i det första lagförslaget i proposition nr 104 står till egendomsskyddet i anknytning till löpande pensio-

ner. Den andra statsförfattningsrättsliga frågan gäller om lagförslagen försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet på det sätt som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen, vilket i så fall betyder att lagförslaget i fråga kunde lämnas vilande.

Indexjustering av pensioner

En exceptionell APL-indexjustering i enlighet med propositionen betyder att pensionerna 1995 höjs med omkring 1,5 procent. Meningen är att det inte skall företas en indexjustering till fullt belopp, vilket betyder att pensionshöjningen skärs med sammanlagt ca 3,4 procentenheter. Med hänsyn till att 2,8 procentenheter av detta drabbar pensionerna redan i år kommer pensionerna att skäras med ytterligare omkring en halv procentenhet. Av propositionens motivering framgår att arbetstagarnas pensionsavgift 1995 avses vara en procentenhet högre än i år.

Indexjusteringarna i pensionerna avser att garantera att pensionstagarna kan bibehålla en skälig konsumtionsnivå. Indexen tar hänsyn till medeltalet av förändringarna i den allmänna löne- och prisnivån.

Med hänsyn till dessa särdrag i APL-index anser utskottet att det med tanke på vissa synpunkter på egendomsskyddet för beviljade pensioners storlek är möjligt att stifta en vanlig lag om en exceptionell justering av APL-index, som till den del den är ägnad att minska en indexjustering till fullt belopp i fråga om storleken och i proportion till de faktorer som inverkar på löntagarnas inkomstnivå är av den typ som regeringen nu föreslår. Också denna gång anser utskottet i anknytning till denna sin ståndpunkt till lagstiftningsordningen att det finns anledning att understrika att den föreslagna lagstiftningsåtgärden i väsentlig grad beror på det exceptionella ekonomiska läget samt att den är temporär och att den inte betyder någon bestående ändring i den fastslagna pensionsnivån.

Det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet

Hänvisande till det som utskottet anför i sitt utlåtande nr 27/1993 rd om reglerna för samordning av arbets- och folkpensionssystemen anser det att 1 § i det första lagförslaget i proposition nr 104 inte leder till att lagförslaget kan lämnas vilande.

APL-index används också vid indexjustering av vissa grundtrygghetsförmåner. Till förmåner av detta slag räknas ersättningar enligt militärskadelagen, minimibeloppet av sjukdagpenning samt moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen och den lägsta rehabiliteringspenningen enligt lagen om rehabiliteringspenning (GrUU 28/1992 rd). Av dessa är minimidagpenningarna enligt sjukförsäkringslagen mindre än förmånerna enligt folkpensionslagen. Därför togs de speciellt upp i utskottets utlåtande nr 27/1993 rd, medan den då aktuella nedskärningen i indexjusteringen av andra förmåner ansågs liten och betydelselös ur statsförfattningsrättslig synvinkel.

Den nu föreslagna partiella nedskärningen i indexjusteringen, som betyder att dagpenningarna i fråga höjs med 1,5 procent, bör också denna gång bedömas som i ovan nämnda utlåtande. Med tanke på 66 § 7 mom. riksdagsordningen spelar således de faktorer som inverkar på storleken av minimidagpenningen enligt sjukförsäkringslagen en viss roll.

Regeringen föreslår (2 § 1 mom.) att minimibeloppet för dagpenningen 1995 precis som i år höjs med 2,8 procent utöver den allmänna APL-indexförhöjningen om 1,5 procent. Härigenom skärs indexjusteringen av denna minimidagpenning med omkring en halv procentenhet. Enligt utskottets uppfattning innebär detta en sådan obetydlig justering av förmånens storlek att det inte föranleder att lagförslaget kan lämnas vilande.

Vad gäller det andra lagförslaget i regeringens proposition nr 104 anser utskottet med hänvisning till vad det anför i sitt utlåtande nr 27/1993 rd om ett förslag av motsvarande typ att det går att stadga om en åtgärd av föreslagen typ, som inverkar på vissa inkomstbundna förmåners storlek, utan att lagförslaget kan lämnas vilande, om det arbetsinkomstbortfall som skall beaktas svarar mot de särskilda avgifter som sänker löntagarnas inkomstnivå.

Regeringens förslag till en sänkning med 4,5 procent är en procentenhet större än i år. En nedskärning av denna storleksslag har en likadan inverkan på inkomstnivån som den i pensionsavgiften planerade totala höjningen med en procentenhet av dessa specialavgifter, dvs. arbetstagarnas pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift, med hänsyn till också dessa avgifters inverkan på beskattningen. På denna grund anser utskottet att lagförslaget inte kan lämnas vilande.

Regeringen föreslår i sin proposition nr 105 att den indexförhöjning på 1,6 procent av förmåner enligt folkpensionslagen som skars bort för 1994 inte skall genomföras under 1995 heller och att en indexförhöjning om uppskattningsvis 2 procent skall göras i dem i motsvarighet till hur mycket levnadskostnaderna stigit efter denna nedskärning.

I sitt utlåtande nr 27/1993 rd ansåg utskottet att en nedskärning som den nu aktuella på omkring 40 mark i det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet försvagade det i så pass ringa grad att det då aktuella lagförslaget inte kunde lämnas vilande. På ett annat ställe i samma utlåtande ansåg utskottet det statsförfattningsrättsligt sett betydelsefullt att indexjusteringen i minisjukdagpenningen stod inför en nedskärning för andra året i följd.

Situationen då skiljde sig väsentligt från den nu rådande vad gäller den verkliga utvecklingen i förmånernas storlek. Denna omständighet bör tillmätas en alldeles särskild betydelse vid en bedömning av det grundläggande utkomstskyddet med tanke på 66 § 7 mom. riksdagsordningen. Vad gäller sjukdagpenningen var det fråga om en

nedskärning i indexjusteringen med kumulerande verkningar som då gjorde att förmånen bibehöll sin gamla nivå. Enligt propositionen förestår en sådan indexjustering i förmåner enligt folkpensionslagen som till fullo svarar mot stegringen i levnadskostnaderna under de tolv föregående månaderna. Den föreslagna nedskärningen skall alltså vara temporär och förmånerna kommer i alla fall på angivet sätt att höjas till fullt belopp enligt regeringens förslag och därför anser utskottet att om förmånen också under 1995 skärs ned på samma sätt som i år innebär det en åtgärd som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet i så pass ringa grad att lagförslaget inte kan lämnas vilande på denna grund.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen i regeringens propositioner nr 104 och 105 kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och att de med beaktande av 7 mom. i sagda paragraf inte kan lämnas vilande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine,

M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö.

Avvikande åsikter

I

Vi kan inte omfatta utskottsmajoritetens ståndpunkt att det första lagförslaget i proposition nr 104 och lagförslaget i proposition nr 105 inte kan lämnas vilande.

Vad gäller 1 § i det förstnämnda lagförslaget åberopar utskottet konsekvenserna av reglerna för samordning av arbets- och folkpensionssystemen till stöd för sitt ställningstagande till lagstiftningsordningen. Oberoende av samordningsreglerna har det i praktiken gång på gång visat sig att den som får arbetspension inte omfattas av folkpensionssystemet. I de fall där någons arbetspension är lika stor som full

folkpension eller ännu mindre betyder den partiella nedskärningen (3,4 %) i indexjusteringen enligt 1 § att det grundläggande utkomstskyddet försvagas till den grad att lagförslaget med stöd av 66 § 7 mom. riksdagsordningen kan lämnas vilande.

Såsom utskottet påpekar innebär 2 § 1 mom. i samma lagförslag att indexjusteringen av minisjukdagpenningen minskar med omkring en halv procentenhet. I linje med den ståndpunkt utskottet anför i sitt utlåtande nr 27/1993 rd anser vi att också detta gör det möjligt att lämna lagförslaget vilande.

Lagförslaget i proposition nr 105 betyder att indexjusteringen också 1995 precis som 1994 skall skäras med 1,6 procent. Under den förra riksdagen kunde denna åtgärd på grund av sina obetydliga konsekvenser i pengar och sin temporära natur anses försvaga det grundläggande utkomstskyddet i så ringa grad att lagförslaget inte kunde lämnas vilande. När samma nedskärning nu föreslås för andra året i följd betyder det en mycket större ekonomisk förlust för pensionisterna. Vi anser att denna åtgärd försvagar det grundläggande utkomstskyddet på det sätt som

avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen och att lagförslaget därför kan lämnas vilande.

Med stöd av det ovan sagda anför vi

att lagförslagen i regeringens propositioner nr 104 och 105 kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och

att de med undantag för det andra lagförslaget i proposition nr 104 kan lämnas vilande med beaktande av 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

Helsingfors den 14 juni 1994

Arja Alho
Raimo Vuoristo

Johannes Koskinen
Matti Vähänäkki

II

Jag omfattar rdm. Alhos m.fl. avvikande åsikt i fråga om det första lagförslaget i proposition nr 104.

Helsingfors den 14 juni 1994

Marjut Kaarilahti

III

1 Allmänt

Det är fråga om såpass betydande försämringar i det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet att lagförslagen enligt vår mening bör lämnas vilande, varvid 67 riksdagsmän har rätt att rösta för att lagarna lämnas vilande över följande riksdag (RO 66 § 7 mom.).

Vi anser att de föreliggande propositionerna 104 och 105 bör förkastas eftersom de har så orättvisa konsekvenser för inkomstnivån för pensionärer med de minsta pensionerna och för dem som lever på sjukförsäkringsförmåner och andra dagpenningar.

2 Regeringens förslag till minskad APL-indexförhöjning 1995 (RP 104) och lagstiftningsordningen

Enligt den permanenta lagen fastställer social- och hälsovårdsministeriet på basis av 9 § lagen om pension för arbetstagare APL-indextalet för

varje kalenderår med hänsyn till medeltalet av förändringarna i den allmänna löne- och prisnivån. Regeringen föreslår nu för tredje året i följd att staten skall spara genom att låta bli att verkställa förhöjningar i arbetspensionerna till fullt belopp i motsvarighet till stegringen i inkomstnivån och delvis enligt stegringen i levnadskostnaderna.

Enligt propositionen skall arbetspensionerna och andra APL-indexbundna förmåner justeras i början av 1995, men inte till det fulla belopp som stadgas för indexjusteringar i den permanenta lagstiftningen. Genom lagen 1074/93 skars indexjusteringen för 1994 ner och samma nedskärning föreslås också i förmånerna 1995. Dessutom föreslås en del av den nya indexjustering som bestäms enligt löneindex för 1994 och 1995 bli verkställd bara till en del.

Grundlagsutskottet har under de gångna åren (1992—1994) i väsentlig utsträckning begränsat betydelsen och behovet av möjligheten att lämna ett lagförslag, som är avsett till skydd för det

lagstadgade grundläggande utkomstskyddet, vilande genom att mekaniskt jämföra ändringen i berörda sparlag med gällande förmån i (den redan urvattnade) lagen. På grund av denna tolkningsdoktrin har nedskärningar, som ansetts vara obetydliga, kunnat genomföras med en enkel majoritet i riksdagen under flera år i följd utan att lagförslagen kunnat lämnats vilande, trots att den sammantagna effekten av försämringarna vore betydande jämfört med nivån 1991, då stadgandet om skydd för det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet togs in i riksdagsordningen.

Vi anser att utskottets tolkning på denna punkt är oskälig i och med att den tillåter ingrepp i en grundläggande förmån under flera år i följd genom lagar som kan godtas av en enkel majoritet i riksdagen. Tolkningen leder till att det inte är behövt att förhandla med oppositionen i riksdagen om ingrepp i pensionsförmåner och att de sammantagna konsekvenserna av propositionerna inte kan bedömas.

Genom en lag (1343/92) från december 1992 skar den borgerliga regeringen indexförhöjningen för 1993 med 1,5 procentenheter, alltså med ca 725 miljoner mark från APL-pensionerna och ca 340 miljoner mark från de APL-bundna dagpenningarna. Med regeringspartiernas benägna bistånd stiftades en lag (1074/93) i december 1993 genom vilken indexförhöjningen för 1994 skars med 1,3 procentenheter. Att detta lagförslag godkändes kostade arbetspensionstagarna sammanlagt 1,5 miljarder mark och betydde att dagpenningförmånerna minskade med 430 miljoner mark. De sammantagna besparingarna i samtliga arbetspensioner 1993—1994 uppgick till 2 225 miljoner mark och dagpenningarna minskade med sammanlagt 770 miljoner mark.

Genom den föreliggande propositionen vill regeringen skära förhöjningen för 1995 med 3,3 procentenheter. Detta betyder att de som får arbetspension får lov att skjuta till 1,8 miljarder mark för bank- och näringsstöd samt för extra jordbruksstöd och att andra APL-bundna förmåner minskar med 150 miljoner mark. På grund av att inkomstnivån sjunkit blir den totala besparingen i dagpenningförmåner således 500 miljoner mark.

Det är skäl att observera att de nedskurna arbetspensionshöjningarna under de två senaste åren och de nu föreslagna nedskärningarna sammantaget uppgår till 6,1 procent. Detta procenttal överskrider klart 5 procent, där gränsen enligt tolkningen av egendomsskyddet för pensioner

har ansetts gå. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att det krävs grundlagsordning för att genomföra en så stor försämring med en gång. De föreslagna nedskärningarna i arbetspensionerna och nedskärningarna under 1993—1994 uppgår sammanlagt till över 4 miljarder mark och nedskärningarna i andra APL-indexbundna förmåner samt andra spareffekter har under denna tid haft en sammantagen effekt på över 1,4 miljarder mark. Samtidigt måste det givetvis påpekas att arbetstagarnas reella inkomster under denna tid har gått ner.

När det gäller att bedöma om det finns goda grunder för att lämna ett lagförslag vilande och hurdana nedskärningar i APL-index det kan bli fråga om är det skäl att beakta de sammantagna effekterna av de redan verkställda och nu föreslagna nedskärningarna i folkpensionsindex för det reella värdet av förmånerna för dem som får liten arbetspension.

Regeringens förslag i proposition 104 att skära ner arbetspensionsindex med 3,4 procentenheter är klart större än ringa och innebär en försämring av flera andra APL-indexbundna grundtrygghetsförmåner. Därför anser vi att båda lagförslagen i proposition nr 104 bör behandlas med beaktande av möjligheten att lämna lagförslagen vilande (RO 66 § 7 mom.), vilket betyder att 67 riksdagsledamöter har rätt att rösta för att lagförslagen lämnas vilande över följande riksdag.

3 Regeringens förslag till nedskärningar i pensioner och understöd enligt folkpensionslagen (RP 105)

Det är fråga om en sparlag genom vilken regeringen vill sänka indexförhöjningen i folkpensionerna. Förslaget går ut på att sänka de höjningar som enligt lagen skall betalas under 1995 och som beror på höjningen i levnadskostnaderna mellan oktober 1992 och oktober 1993. Höjningen skall betalas bara enligt den höjning i levnadskostnaderna som inträffar mellan oktober 1993 och oktober 1994.

Förmåner enligt folkpensionslagen som skall betalas ut 1995 föreslås bli höjda med bara 2 procent. Utgifterna för denna höjning uppgår till uppskattningsvis 400 miljoner mark. Den nedskurna indexförhöjningen betyder att regeringen under 1995 sparar in 300 miljoner mark i kostnader för Folkpensionsanstalten och medel som rättmätigt tillhör pensionärerna samt 30 miljoner mark i utgifter för andra förmåner som skall

justeras enligt folkpensionsindex. Under 1994 har regeringen redan låtit bli att indexjustera folkpensionerna med 1,6 procent och därigenom har den sparat in 460 miljoner mark i Folkpensionsanstaltens pensionsutgifter och 50 miljoner mark i utgifter för andra förmåner som skall justeras enligt folkpensionsindex.

Propositionen innebär en avgörande sänkning av det reella värdet på full folkpension och en högst väsentlig försämring av pensionerna, om effekterna av propositionen och försämringarna under 1994 räknas ihop. Meningen är att det under 1994—1995 skall sparas sammanlagt 760 miljoner mark i folkpensionsanstaltens pensionsutgifter och 80 miljoner mark i utgifterna för

andra förmåner som justeras enligt folkpensionsindex.

På dessa grunder anser vi att de föreslagna pensionsförsäkringarna ingriper i den lagstadgade grundtryggheten för dem som får folkpension och att lagen enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen kan lämnas vilande.

Med stöd av det ovan sagda anser vi

att lagförslagen i regeringens propositioner nr 104 och 105 kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och

att de enligt 66 § 7 mom. kan lämnas vilande.

Helsingfors den 14 juni 1994

Ensio Laine

Raimo Vistbacka