

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 23/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till ändringar i pensionslagstiftningen i syfte att senarelägga pensionering och främja fortsatt medverkan i arbetslivet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 oktober 1999 regeringens proposition med förslag till ändringar i pensionslagstiftningen i syfte att senarelägga pensionering och främja fortsatt medverkan i arbetslivet (RP 93/1999 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat en lagmotion (LM 168/1999 rd — Matti Kangas /vänst) med förslag till lag om ändring av lagen om pension för arbetstagare.

Utlåtande

I enlighet med ett beslut av riksdagen har grundlagsutskottet lämnat ett utlåtande om propositionen. Utlåtandet (GrUU 9/1999 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- social- och hälsovårdsminister Maija Perho
- biträdande avdelningschef Tuulikki Haikarainen och överinspektör Maritta Hirvi, social- och hälsovårdsministeriet
- planeringsdirektör Markku Hänninen, Pensionsskyddscentralen
- förmånschef Marja Ikonen, Folkpensionsanstalten
- socialpolitiska sekreteraren Kaija Kallinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation
- ombudsmannen Johan Åström, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- direktör Markku Koponen, Servicearbetsgivarna
- socialsekreterare Veikko Simpanen, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC
- juristen Markku Kojo, Akava r.f.
- arbetsmarknadsombudsmannen Pertti Rauhio, Företagarna i Finland
- direktör Lauri Kaarisalo, Arbetspensionsanstalternas Förbund
- verkställande direktör Kari Puro.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Proposition

Regeringen föreslår ändringar i bestämmelserna om fastställande av arbetslöshetspension, åldersgränsen för individuell förtidspension och

fondering av invalid- och arbetslöshetspensionerna i lagarna om pensioner inom den privata

sektorn. Syftet är att lagändringarna i kombination med tidig rehabilitering och aktiva sysselsättningsinsatser från arbetskraftsförvaltningens sida skall medverka till att äldre arbetstagar förvärvsarbetar längre och senarelägger sin pensionering.

Äldre arbetslösa skall i mån av möjlighet få bättre chanser att få arbete på den normala arbetsmarknaden. Ändrade grunder för arbetspensionsavgifterna skall medverka till att dessa mål nås. Ett steg i reformen är att fonderingskvoten för arbetslöshetspensionerna föreslås bli höjd till 80 procent. Samtidigt sänks fonderingen av invalidpensioner till 80 procent av pensionsbeloppet. Dessutom införs bestämmelser för att hindra att företag kringgår försäkringsavgifterna med hjälp av särskilda arrangemang.

Reglerna för hur arbetslöshetspension skall räknas ut ändras. Vid uträkningen skall tiden mellan begynnelsedagen och uppnådd pensionsålder, det vill säga pensionsdelen för återstående tid, inte längre läggas till arbetslöshetspensionen. Däremot räknas pensionsdelen in när arbetslöshetspension ändras till ålderspension. Den beaktas också i familjepensionen efter personer som fått arbetslöshetspension. Samtidigt fastställs pensionsfallet i fråga om arbetslöshetspension till den dag då alla villkor för arbetslöshetspension är uppfyllda.

Pensionsreformen från 1994 resulterade i att vissa grupper marginaliserades. Saken föreslås i propositionen bli åtgärdad på så sätt att villkoret att den som anhåller om pension måste ha rätt till återstående tid för att vara berättigad till arbetslöshetspension slopas. Arbetslöshetspension kan efter ändringarna beviljas i form av fribrev baserat enbart på intjänad pensionsrätt. Däremot kvarstår övriga villkor för arbetslöshetspension.

Åldersgränsen för individuell förtidspension höjs från 58 till 60 år. Samtidigt ändras den temporära speciallagen om deltidspension så att den förblir i kraft till utgången av 2002 i stället för till utgången av 2000. I lagen är åldersgränsen för deltidspension sänkt till 56 år. Under giltighetstiden kommer det att utredas vad som är en lämplig åldersgräns för deltidspension.

Koefficienterna för minskningen av pensionen vid förtida ålderspension och höjningen vid senarelagd ålderspension justeras i överensstämmelse med gällande försäkringsmatematiska principer. Minskningen vid tidigareläggning sänks till 0,4 procent per månad när pension tas ut före pensionsåldern och höjningen vid senareläggning till 0,6 procent per månad när pensioneringen skjuts upp. Koefficienterna har bestämts med hänsyn till att de skall vara så kostnadsneutrala som möjligt, när ålderspension tidigare- eller senareläggs, sett både ur pensionstagarens och pensionssystemets synvinkel.

Enligt den temporära lagen om förbättrande av sysselsättningsförutsättningarna för 55 år fyllda arbetslösa skall pensionsdelen för återstående tid räknas ut på grundval av tidigare anställningar, också när en nyanställning på högst tio månader börjar innan den arbetslösa har hunnit få dagpenning i 500 dagar i enlighet med lagen om utkomstskydd för arbetslösa. På så sätt kan arbetslösa ta anställning tidigare än enligt gällande regler utan att pensionsskyddet försämraras. Lagen har visat sig nödvändig och föreslås därför bli permanent.

Folkpensionslagen ändras i överensstämmelse med pensionslagarna för den privata sektorn. Detta innebär att rätt till återstående tid inte krävs vid arbetslöshetspension, att tidigare- och senarelägningskoefficienterna är lika stora som de föreslagna koefficienterna för arbetspensionerna och att åldersgränsen för individuell förtidspension höjs till 60 år.

Ändringarna i de temporära lagarna skall inte bara gälla den privata sektorn utan också pensioner inom de statliga och kommunala pensionsystemen. Ett undantag är den lägsta åldersgränsen 56 år för deltidspension som alltså bara skall gälla det kommunala pensionssystemet. Meningen är att den temporära åldersgränsen skall skrivas in i pensionsstadgan för den kommunala pensionsanstalten. Genom en hänvisning till lagen om statens pensioner utsträcks de temporära ändringarna till den evangelisk-lutherska kyrkans pensionssystem. I övrigt berörs dessa pensionssystem inte av ändringarna. Avsikten är att samma ändringar senare skall infö-

ras i både det statliga och det kommunala pensionssystemet i tillämpliga delar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2000. De tillämpas på pensioner, i fråga om vilka pensionsfallet inträffar så länge respektive lagar gäller. Minskningen av arbetslöshetspensionen gäller dock inte arbetslösa födda 1944 eller tidigare som är arbetslösa när lagen träder i kraft eller som har varit arbetslösa under en längre tid 1999. Ändringen gäller inte heller arbetstagare med tidsbundna anställningar som fortgår i högst tio månader. Lagen om förbättrande av sysselsättningsförutsättningar för 55 år fyllda arbetslösa tillämpas på sådana anställningar. De nya bestämmelserna tillämpas emellertid om arbetstagaren när lagen träder i kraft får arbetslöshetsdagpenning eller utbildningsstöd och förmånen baserar sig på att han eller hon den 1 augusti 1999 eller senare har permitterats, sagt upp sig eller blivit uppsagd från en anställning som fortgått i mer än sex månader.

Villkoret beträffande rätten till återstående tid vid arbetslöshetspension slopas retroaktivt. Om en arbetstagare inte har haft rätt till arbetslöshetspension på grund av att villkoret inte har uppfyllts, beviljas pensionen på ansökan räknat från ingången av den månad som följer på pensionsansökan, förutsatt att arbetstagaren uppfyller övriga villkor på arbetslöshetspension. Pensionen beviljas dock tidigast från den tidpunkt när lagen träder i kraft.

Den nya åldersgränsen på 60 år för individuell förtidspension tillämpas inte på arbetstagare som är födda 1943 eller tidigare. De har alltså rätt att få individuell förtidspension när de fyller 58 år.

De nya tidigare- och senareläggningskoefficienterna tillämpas på pensioner som börjar löpa den dag lagen träder i kraft eller senare.

Ändringarna i fonderingen av arbetslöshetspensioner gäller pensioner som inte kompletteras med pensionsdelen för återstående tid i enlighet med 4 c § 3 mom. lagen om pension för arbetstagare. Fonderingsbestämmelsen tillämpas på invalidpensioner om pensionsfallet inträffar under lagens giltighetstid.

Lagmotionen

I lagmotion LM 168/1999 rd föreslås vissa ändringar i anknytning till proposition RP 93/1999 rd. Enligt lag skall en långtidsarbetslös som har fyllt 60 år 15 kalenderår före pensionsfallet ha haft ett arbets- eller tjänsteförhållande som ger vanlig pension i minst 5 år. I lagmotionen föreslås att granskningstiden skall förlängas till 20 år. Dagpenning enligt sjukförsäkringslagen, som en person har fått de tre senaste åren omedelbart innan invaliditet inträder, avbryter inte rätten till så kallad återstående tid. Om en person har fått sjukdagpenning i många dagar omedelbart innan granskningsperioden börjar, går han eller hon miste om pensionsrätten av mycket slumpmässiga skäl. Därför föreslås det i lagmotionen att den treåriga granskningsperioden skall slopas.

Vidare föreslås det i lagmotionen att den rätt till återstående tid som en person har när han eller hon får arbetslöshetspension i vissa fall skall beaktas direkt utifrån en lagbestämmelse vid invalidpension, när en arbetslös först får arbetslöshetspension och pensionen omvandlas till invalidpension. Vidare föreslås i motionen att fristen för anhållan om invalidpension skall senareläggas från den 31 januari 2000 till 31 december 2000.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Av de orsaker som framgår av propositionsmotiveringen och med stöd av erhållen utredning fin-

ner utskottet förslaget behövligt och ändamålsenligt. Följaktligen tillstyrker utskottet lagförslagen i propositionen utan ändringar.

Bakom propositionen ligger ambitionen att hjälpa människor att orka i arbetslivet och senarelägga sin pensionering, en ambition som utskottet finner viktig av många skäl bland annat med hänsyn till den mänskliga aspekten och finansieringen av pensionerna. När det gäller finansieringen av pensionerna är det också viktigt att arbetslösheten fås att minska och antalet sysselsatta att öka, och tack vare insatserna under de senaste åren har detta mål närmat sig. Den uppenbart angelägnaste orsaken till översynen av pensionslagstiftningen är att trygga finansieringen, men därtill är avsikten att få till stånd lagar som är så rättvisa som möjligt och tar hänsyn till det nya läget.

Den föreslagna lagstiftningen kommer sannolikt inte att påverka pensioneringsfrekvensen i alltför hög grad och därför måste det också satsas på rehabilitering i ett tidigt stadium och åtgärder för att upprätthålla arbetsförmågan. Utbildning i sysselsättande syfte och andra aktiva grepp för att sysselsätta människor är också viktiga. Genom att utveckla arbetslivet kan man också bidra till att folk orkar med sitt arbete och minska risken för invaliditet. Arbetspensionssystemet bör följas upp bland annat med hänsyn till den så kallade arbetslöshetspensionsslussen för att orsakerna till varför slussen anlitas skall kunna utredas.

Enligt budgetpropositionen skall 55—59-åringar som blir arbetslösa vid behov få utbildning och rehabilitering för att kunna sysselsättas på den normala arbetsmarknaden. I budgeten reserveras 70 miljoner mark för att 55—59-åringar som blir arbetslösa skall kunna sysselsättas med sysselsättningsstöd. Dessutom kommer tyngdpunkten i sysselsättningsstödet för läroavtal att flyttas över till grundläggande utbildning för arbetslösa som hotas av utslagning, detta i syfte att bekämpa långtidsarbetslösheten och främja inläring i arbetet. Utskottet vill understryka hur viktiga dessa åtgärder är vid sidan av pensionslösningen.

Enligt propositionen måste en långvarigt arbetslös arbetstagare för att få arbetslöshetspension under de 15 kalenderår som omedelbart föregått dagen för pensionsfallet under samman-

lagt minst fem år ha intjänat pension grundad på ett arbets- eller tjänsteförhållande. Det vore enligt utskottet på sin plats att överväga hur lämplig tidsgränsen på 15 år är, inte minst med hänsyn till de senaste årens sysselsättningsläge. I början av 1990-talet var det praktiskt taget omöjligt att få arbete, ett faktum som gör det avsevärt svårare att uppfylla villkoret.

En person som tidigare fått arbetslöshetspension kan gå miste om en eventuell rätt till återstående tid när han eller hon börjar få invalidpension. Även denna omständighet bör utredas ur rättvisaspekt, i synnerhet som en dylik pensionsövergång inte spelar någon roll för förhindrande av tidig pensionering.

Enligt den föreslagna ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om pension för arbetstagare och vissa andra pensionslagar kan arbetstagaren när lagen träder i kraft få andra förmåner än lön för uppsägningstiden, förutsatt att avtalet om förmånen har ingåtts före den 1 augusti 1999, och trots detta omfattas av systemet när lagen träder i kraft även om han eller hon inte får arbetslöshetssättning. Lagen om arbetsavtal stadgar om olika långa uppsägningstider beroende på hur länge anställningsförhållandet varat. Den längsta uppsägningstiden är sex månader. Det betyder att en person exempelvis har kunnat få ett så kallat fallskärmsavtal eller någon annan liknande förmån och trots det fortfarande omfattas av det gamla arbetslöshetspensionssystemet. Däremot faller personen ur systemet om han eller hon får lön under uppsägningstiden. I sådana fall får arbetstagaren en annan behandling än de arbetstagare som sagts upp samtidigt men som har kortare uppsägningstid eller som kunnat tillgodogöra sig någon annan förmån än lön under uppsägningstiden.

Det är av största vikt, menar utskottet, att ge akt på den orättvisa som praxis ger upphov till. Situationen kan korrigeras så länge personerna får arbetslöshetssättning. Sannolikt handlar det om en relativt liten grupp, som ytterligare decimeras om de arbetslösa får arbete efter den här avsedda uppsägningen. Om uppföljningen ger anledning till det bör lagstiftningsåtgärder vidtas för att undanröja missförhållandet.

Utskottet lyfter fram vissa problem som uppstår när lagstiftningen träder i kraft. Problemen hänger samman med långa uppsägningstider samt kravet på fem års arbete under de senaste 15 åren. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande*).

Förslag till beslut

På grundval av det ovan anförda föreslår social- och hälsovårdsutskottet vördsamt

att lagförslagen i propositionen godkänns utan ändringar,

att lagförslaget i lagmotionen LM 168/1999 rd förkastas och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen med det snaraste utreder utslagningsproblemen i anknytning till långa uppsägningstider och kravet på anställning i fem år under de senaste 15 åren för arbetslöshetspension och vidtar behövliga lagstiftningsåtgärder.

Helsingfors den 3 december 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marjatta Vehkaoja /sd (delvis)
vordf. Timo Ihamäki /saml
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml (delvis)
Merikukka Forsius /gröna
Tuula Haatainen /sd
Saara Karhu /sd
Inkeri Kerola /cent
Valto Koski /sd
Marjaana Koskinen /sd (delvis)
Pehr Löf /sv (delvis)
Juha Rehula /cent (delvis)

Päivi Räsänen /fkf (delvis)
Sari Sarkomaa /saml
Marjatta Stenius-Kaukonen /vänst (delvis)
Raija Vahasalo /saml (delvis)
Jaana Ylä-Mononen /cent
suppl. Hannu Aho /cent (delvis)
Anne Huotari /vänst
Hannes Manninen /cent (delvis)
Arto Seppälä /sd (delvis).

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till ändringar i pensionslagstiftningen i syfte att senarelägga pensionering och främja fortsatt medverkan i arbetslivet

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 oktober 1999 en proposition med förslag till ändringar i pensionslagstiftningen i syfte att senarelägga pensionering och främja fortsatt medverkan i arbetslivet (RP 93/1999 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Maritta Hirvi, social- och hälsovårdsministeriet
- verkställande direktör Paavo Pitkänen
- juristen Marja-Liisa Pelander, Arbetspensionsanstaltens Förbund r.f.
- professor Mikael Hidén
- juris licentiat, förvaltningsrådet Heikki Karapuu
- chefsforskare Maija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i bestämmelserna om fastställande av arbetslöshetspension, åldersgränsen för individuell förtidspension och fondering av invalid- och arbetslöshetspensionerna i lagarna om pensioner inom den privata sektorn. Syftet är att lagändringarna i kombination med andra åtgärder skall medverka till att äldre arbetstagare stannar kvar i arbetslivet längre och pensionerar sig senare.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2000. Huvudregeln är att de tillämpas på pensioner när pensioneringen sker medan respektive lagar gäller.

I motiveringen till lagstiftningsordningen går regeringen in på övergångsbestämmelsen, som föreskriver att personer födda före 1945 har rätt till pension enligt de tidigare bestämmelserna, om de blivit arbetslösa innan lagen träder i kraft eller själva har sagt upp sig, blivit uppsagda eller blivit remitterade före den 1 augusti 1999 och enligt de tidigare bestämmelserna fått arbetslöshetspension innehållande återstående tid. Därtill tar regeringen upp förslaget att den nu gällande åldersgränsen och inte den föreslagna åldersgränsen för individuell förtidspension skulle tillämpas när förmånstagaren är född före 1944. Sammantaget får de föreslagna ändringarna en-

ligt motiveringen inte några retroaktiva konsekvenser för pensionsskyddet. Regeringen analyserar också hur den höjda åldersgränsen för individuell förtidspension och det faktum att den återstående tiden inte längre skall beaktas förhåller sig till 15 a § 2 mom. regeringsformen. Resonemanget utmynnar i slutsatsen att ändrin-

garna inte försämrar den grundläggande utkomst regeringsformen garanterar individen. Regeringen anser det dock önskvärt att utlåtan- de inhämtas av grundlagsutskottet, eftersom åldersgränsen för individuell förtidspension föres- lås bli höjd.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Av de föreslagna ändringarna är slopandet av rätten till återstående tid och den höjda åldersgränsen för individuell förtidspension samt ikraftträdelsearrangemangen i anknytning här- till relevanta i konstitutionellt hänseende. Konsekvenserna av att rätten till återstående tid slo- pas tar sig uttryck på två olika sätt. Rätten till återstående tid betraktas inte längre som ett vill- kor för arbetslöshetspension och detta förbättrar pensionsskyddet. Å andra sidan har rätten till återstående tid höjt pensionsbeloppet, en effekt som nu går förlorad.

Infallsvinklarna vid den konstitutionella be- dömningen av ändringarna i pensionslagstiftnin- gen är två: regleringen av egendomsskyddet i 12 § regeringsformen och garantierna för en grund- läggande utkomst i 15 a § 2 mom. regeringsfor- men.

Egendomsskyddet

En analys av egendomsskyddet för pensioner bottnar i tanken att en inkomstrelaterad förmån, framför allt rätten till arbetspension, intjänas medan anställningsförhållandet pågår. En på detta sätt intjänad förmån, som betalas ut först senare, betraktas som en del av vederlaget för en arbetsprestation. Däremot har egendomsskyddet inte ansetts gälla rätten till folkpension, finan- sieringssättet till trots (GrUU 12/1995 rd).

Egendomsskyddet garderar i viss utsträck- ning arbetspensionerna mot retroaktiva ändrin- gar i systemet. En ur egendomsskyddet härledd retroaktivitetsanalys ger ett antal situationer, där ändringarna gäller

1) pensioner som redan förfallit till betalning (jfr GrUU 5/1950 rd och GrUU 10/1957 rd),

2) pensionsförmåner som beviljats genom la- gakraftvunna beslut men som ännu inte förfallit till betalning, exempelvis pensionsrater som för- faller till betalning i framtiden (till exempel GrUU 27/1993 rd och GrUU 13/1995 rd),

3) förmåner som ännu inte beviljats men i frå- ga om vilka pensionsfallet redan inträffat (GrUU 13/1995 rd),

4) "intjänade" förmåner som ännu inte bevil- jats och i fråga om vilka pensionsfallet ännu inte har inträffat (GrUU 21/1989 rd, GrUU 35/1993 rd, GrUU 13/1995 rd och GrUU 22/1995 rd) samt

5) redan påbörjade och fortfarande pågående anställningsförhållanden på något annat sätt.

Inget av de tre första fallen omfattas av bes- tämmelserna i de föreliggande lagförslagen. Med andra ord handlar det här inte om pensions- förmåner som redan förfallit till betalning eller förmåner som beviljats genom lagakraftvunna beslut eller pensionsfall som redan inträffat. Ef- tersom ändringarna inte har retroaktiv verkan påverkar lagförslaget inte den pensionsrätt som redan tjänats in i och med lönen. De nya bestäm- melserna som begränsar förmånstagarnas rät- tigheter tillämpas bara på pensioner där pen- sionsfallet inträffat efter det lagen trädde i kraft. Bestämmelserna om att pensionsrätten för så kallad återstående tid inte längre är ett villkor för arbetslöshetspension skulle dock tillämpas re- troaktivt. I detta fall förbättras emellertid pen- sionsskyddet till följd av retroaktiviteten.

Av de föreslagna bestämmelserna är det två som är relevanta i konstitutionellt hänseende,

nämligen slopandet av den återstående tiden, vilket minskar pensionsbeloppet, och höjningen av åldersgränsen för individuell förtidspension. För konsekvensernas vidkommande placerar sig dessa i den femte, alltså sista gruppen. Den vedertagna tolkningen på denna punkt utgår från att pensionssystemet kan ändras även om ändringarna påverkar situationen för dem som redan har ett anställningsförhållande. Enligt utskottets praxis i fråga om det konstitutionella skyddet för pensionsförmåner (GrUU 13/1995 rd, s. 2, första spalten) är det "uttryckligen fråga om skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån och inte till exempel om skydd för ett visst pensionssystem. Enligt statsförfattningen är utgångspunkten alltså att det kan stadgas genom en vanlig lag om substansen i ett pensionssystem så att det också inverkar på dem som står i ett anställningsförhållande. Frågor som kan regleras genom en vanlig lag är bland annat pensionsåldern, pensionstillväxten och pensionens målnivå, om inte något annat följer av någon särskild orsak. En sådan särskild orsak kan framför allt tänkas vara att eventuella ändringar i ett pensionssystem till vissa delar kan leda till en oskälig försämring av pensionsförmåner som är att betrakta som intjänade."

I samma utlåtande tog utskottet upp det nya sättet att räkna ut den så kallade återstående tiden för invalidpension. Ändringen ledde till att pensionsbeloppet kunde minska med upp till 6,5 procent. Utskottet ansåg (GrUU 13/1995 rd, s. 2, andra spalten) att "den statsförfattningsrättsliga synen på en konkret pensionsförmån som någon själv intjänat fullt ut anknyter till den rätt till ålderspension som denna tjänat in medan han var i arbete. Däremot har den del som hänför sig till den återstående tiden till invalidpension inte tjänats in som vederlag för en arbetsinsats i samma bemärkelse. På denna punkt bygger systemet i mindre grad på intjäningsprincipen än i fråga om ålderspensionen. Vad gäller egendomsskyddet i grundlagen kan räkneregeln för återstående tid i sin tur ändras lättare än till exempel grunderna för bestämning av ålderspension."

Regeringen föreslog 1993 att den nedre åldersgränsen för individuell förtidspension skul-

le höjas. I det sammanhanget bedömde grundlagsutskottet (GrUU 10/1993 rd) reformen enbart utifrån dåvarande 66 § 7 mom. riksdagsordningen om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande. Utskottet stannade då för att frågan inte var relevant med hänsyn till egendomsskyddet.

Med tanke på egendomsskyddet för pensionsrättigheter är slopandet av rätten till återstående tid och höjningen av åldersgränsen för individuell förtidspension på det hela taget mer avlägsna omständigheter och följaktligen mindre relevanta än de konkreta ekonomiska förmåner som den ur egendomsskyddet härledda tryggheten har ansetts gälla. Effekterna av ändringarna har därtill mjukats upp något i propositionen. Den höjda åldersgränsen, från 58 till 60 år, för individuell förtidspension har ett undantag, den gäller inte arbetstagare som är födda 1943 eller därförinnan. En annan modifiering är att bestämmelsen om att återstående tid inte skall beaktas vid uträkningen av arbetslöshetspensioner inte gäller personer födda före 1945, om de blivit arbetslösa innan de nya bestämmelserna träder i kraft eller själva har sagt upp sig, blivit uppsagda eller blivit permitterade före den 1 augusti 1999. Personer i denna kategori garanteras följaktligen en pensionsdel för återstående tid. Som utskottet ser det finns det inget konstitutionellt hinder för ändringarna.

Den sistnämnda begränsningen innebär å andra sidan att pensionsförmånen i fall som inträffar efter ovan nämnda datum skärs ned så att säga retroaktivt på grund av en händelse som inträffat redan innan lagen trädde i kraft. Denna bestämmelse förefaller exceptionell men den avser att förhindra ogrundade uppsägningar. Syftet är i sig acceptabelt med hänsyn till 15 § regeringsformen. Utskottet anser att det handlar om en enstaka dimension av ett kortvarigt ikraftträdelsearrangemang och att detta inte påverkar lagstiftningsordningen.

Skyddet för grundläggande inkomst

Enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad bland annat vid ar-

betslöshet och arbetsoförmåga och under ålderdomen. Systemen som tryggar den grundläggande försörjningen bör vara så heltäckande att inga grupper lämnas utanför dem (RP 309/1993 rd, s. 70, första spalten och t.ex. GrUU 15/1995 rd). I de situationer som avses i 15 a § 2 mom. regeringsformen är garantierna för en tryggad grundläggande utkomst en självständig förmån i relation till rätten till oundgänglig utkomst enligt 1 mom. och således kan garantierna för individens grundläggande utkomst inte utgöras av den trygghet som det i sista hand stadgas om i 1 mom. (GrUB 25/1994 rd, s. 10, andra spalten).

Om man utgår från dem som missgynnas av systemomläggningen innebär propositionen att de 58- och 59-åringar som inte längre har rätt till individuell förtidspension i och med att pensionsåldern höjs kan utnyttja sjukförsäkringslagens förmåner och pensionslagstiftningens invalidpensionsförmåner för att trygga sin försörjning vid sjukdom och invaliditet. Att rätten till återstående tid inte längre skall gälla som villkor för arbetslöshetspension betyder att vi slipper ett väsentligt och i vissa fall slumpartat problem med människor som missgynnas av arrangemanget.

När det återstående tiden inte längre beaktas i arbetslöshetspensionen minskar pensionen enligt propositionen med högst fyra procent för dem som i enlighet med de nya reglerna blir pensionerade vid 60 års ålder. Regeringen uppger i

sin proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statens pensioner (RP 118/1999 rd), som utskottet behandlat samtidigt med föreliggande proposition, att minskningen i statens pensioner i genomsnitt blir 590 mark per månad när den återstående tiden inte längre beaktas. När det gäller pensioner inom den privata sektorn kan det antas att minskningen i snitt blir mindre än så.

I praktiken kan ändringen i pensionsbeloppet vara rätt stor, men det avgörande med hänsyn till 15 a § regeringsformen är att den grundläggande försörjningen vid arbetslöshet i dessa fall i sista hand tryggas genom folkpensionen. Folkpensionsbeloppet ökar nämligen lika mycket som arbetslöshetspensionen minskar, förutsatt att den reducerade pensionen inte överskrider gränserna för pensionsavhängig folkpension. Om en person inte har bott tillräckligt länge i Finland för att ha rätt till folkpension, tryggas den grundläggande utkomsten enbart genom allmänna arbetslöshetsförmåner.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

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

Helsingfors den 18 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Tarja Filatov /sd
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
suppl. Veijo Puhjo /vänst
Pekka Ravi /saml.