

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om indexjustering åren 2024–2027 av vissa förmåner och belopp som är bundna vid folkpensionsindex och levnadskostnadsindex och lagar som har samband med den samt till lag om ändring av 7 § i barnbidragslagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om indexjustering åren 2024–2027 av vissa förmåner och belopp som är bundna vid folkpensionsindex och levnadskostnadsindex och lagar som har samband med den samt till lag om ändring av 7 § i barnbidragslagen (RP 75/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Eva Ojala, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Marjaana Maisonlahti, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Mikko Horko, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Tuomas Helminen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Tiina Järvinen, inrikesministeriet
- finansråd Jukka Mattila, finansministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om indexjustering åren 2024—2027 av vissa förmåner och belopp som är bundna vid folkpensionsindex och levnadskostnadsindex. Dessutom föreslås det att lagen om bostadsbidrag för pensionstagare och barnbidragslagen ändras.

Utlåtande GrUU 15/2023 rd

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagstiftningsordningen och propositionens förhållande till grundlagen. Regeringen anser det önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att vissa förmåner och belopp som är bundna vid folkpensionsindex eller levnadskostnadsindex inte justeras åren 2024—2027 på det sätt som anges i lagen om folkpensionsindex eller enligt förändringarna i levnadskostnadsindex. Lagförslaget gäller dagpenningförmånens minimibelopp enligt sjukförsäkringslagen, minimibeloppet av rehabiliteringspenning för yrkesinriktad rehabilitering och för unga enligt lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner, beloppet av grunddagpenningen, grunddagpenningens förhöjningsdel och barnförhöjningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa, förmåner enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn, belopp enligt lagen om allmänt bostadsbidrag, belopp enligt lagen om bostadsbidrag för pensionstagare, beloppet av studiepenningen, försörjarförhöjningen till studiepenningen och läromaterialstillägget enligt lagen om studiestöd, beloppet av vuxenutbildningsstödet grunddel enligt lagen om vuxenutbildningsförmåner samt mottagningspenning eller brukspenning enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel. Dessutom föreslås det att lagen om bostadsbidrag för pensionstagare ändras temporärt så att de utgifter för uppvärmning, vatten och underhåll, genomsnittliga boendeutgifter och boendeutgifternas maximibelopp som ska beaktas i bostadsbidraget inte justeras åren 2024–2027.

(2) De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på grundlagens 19 § 2 mom. Enligt den bestämmelsen ska var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggt vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Bestämmelserna har dessutom betydelse med tanke på 19 § 1, 3 och 4 mom. samt 16 § 2 mom. i grundlagen.

(3) Grundlagsutskottet har också tidigare bedömt indexfrysningar av sociala förmåner (t.ex. GrUU 25/2012 rd, GrUU 47/2017 rd, GrUU 40/2018 rd). Utskottets tidigare tolkningspraxis är därför en viktig utgångspunkt också för den konstitutionella bedömning av indexfrysningar som nu är aktuell. Utskottet noterar dock att det till skillnad från tidigare bedömda indexfrysningar nu föreslås att indexfrysningen av de förmåner som räknas upp i lagen utvidgas från ingången av 2024 till utgången av 2027, det vill säga till sammanlagt fyra år. Indexfrysningar av den typ som nu föreslås har vanligen genomförts för ett år i sänder (GrUU 47/2017 rd, GrUU 40/2018 rd). Utskottet har dock också bedömt andra typer av indexfrysningar (GrUU 34/1996 rd).

(4) Avsikten är dock inte att senare kompensera den nu föreslagna frysningen av indexjusteringarna, utan ändringen är avsedd att vara permanent. Till denna del liknar regleringen det som grundlagsutskottet tidigare har granskat (GrUU 47/2017 rd, GrUU 40/2018 rd).

Utlåtande GrUU 15/2023 rd

Syftet med regleringen

(5) Enligt propositionen har skuldkvoten inom de offentliga finanserna ökat avsevärt över de senaste cirka femton åren. För att skuldsättningsutvecklingen ska kunna stoppas krävs det enligt propositionen att de offentliga finanserna stärks. Syftet med propositionen är enligt motiveringen att balansera de offentliga finanserna och höja sysselsättningen. Regeringen hänvisar bland annat till att försörjningskvoten dessutom har försämrats, vilket har lett till att den offentliga sektorns utgifter har ökat snabbare än inkomsterna. Detta har i sin tur lett till ett stort strukturellt underskott i de offentliga finanserna. Att indexjusteringarna inte görs, vilket alltså föreslås i propositionen, beräknas minska de offentliga utgifterna med cirka 384 miljoner euro 2027. De föreslagna höjningarna av barnbidragen ökar däremot statens utgifter med cirka 65 miljoner euro per år. Förslaget beräknas stärka de offentliga finanserna med högst 320 miljoner euro.

(6) De uteblivna indexjusteringarna höjer sysselsättningsgraden med 22 700 sysselsatta enligt finansministeriets uppskattning, som återopas i propositionen. Konsekvenserna beror dock bland annat på de sammantagna effekterna av de reformer som gäller inkomstöverföringarna och frysheten av indexjusteringarna.

(7) Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna fäste man vid formuleringen av förslagen till bestämmelser om ekonomiska och sociala grundläggande fri- och rättigheter i den dåvarande regeringsformen särskild uppmärksamhet vid de faktiska möjligheterna att förverkliga dessa rättigheter och försäkrat sig om att förslagen går att tillämpa också när de ekonomiska förhållandena förändras (RP 309/1993 rd, s. 20/I). Grundlagsutskottet har i anslutning till bestämmelsen om trygghet av den grundläggande försörjningen ansett att det är helt i linje med den handlingsförpliktelse som åläggs lagstiftaren att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska tillgångar (GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). Grundlagsutskottet har dessutom ansett att det i den mån det är fråga om grundläggande utkomstförmåner som direkt finansieras av det allmänna är logiskt att förmånerna dimensioneras med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och den offentliga ekonomin (GrUU 40/2018 rd, s. 2, GrUU 11/2015 rd, s. 3, GrUU 34/1996 rd, s. 3/I).

(8) Grundlagsutskottet har påpekat att så kallade konstitutionella mandat eller uppdrag är av betydelse särskilt i lagstiftarens verksamhet och måste beaktas också vid utövandet av budgetmakt. De bör enligt utskottet beaktas särskilt när det bestäms var det ska sparas inom statsfinanserna (GrUU 19/2016 rd, s. 2, GrUU 32/2014 rd, s. 2, se även GrUB 25/1994 rd, s. 3—4 och 6).

(9) Grundlagsutskottet anser att de omständigheter som läggs fram i propositionen och som hänför sig till läget i de offentliga finanserna och utvecklingsutsikterna, bland annat i fråga om det strukturella underskottet, kan motivera att indexjusteringar inte görs (se även GrUU 40/2018 rd).

(10) Den föreslagna regleringens syfte att öka sysselsättningen anknyter dessutom till skyldigheten att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen. Enligt 18 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna främja sysselsättningen. Bestämmelsen tar inte ställning till vilka metoder som ska anlitas vid skötseln av sysselsättningen (jfr (RP 309/1993 rd s. 72) Med beaktande av propositionens bedömningar av i vilken grad sysselsättningen stärks kan lagförslaget anses ha be-

Utlåtande GrUU 15/2023 rd

tydelse med tanke på skyldigheten att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen (se GrUU 32/2022 rd, stycke 3).

Förslagets konsekvenser

(11) I propositionsmotiven (s. 14—30) granskas propositionens konsekvenser för hushållens ekonomiska ställning. Grundlagsutskottet har dessutom haft tillgång till social- och hälsovårdsministeriets promemoria om de sammantagna konsekvenserna av ändringarna i utkomstskyddet 2024 för hushållens inkomstbildning.

(12) Grundlagsutskottet noterar att det faktum att indexfrysningen föreslås vara i kraft åtskilliga år inverkar på bedömningen av förslagets konsekvenser. Utvecklingen för ekonomin och kostnadsnivån uppskattas i propositionen utifrån finansministeriets prognos, enligt vilken folkpensionsindex uppnår en uppgång på 10,2 procent år 2026, varvid enligt prognosens siffror en partiell indexhöjning på 0,4 procent görs i början av år 2027. Utskottet anser att den långa tidsperioden för den föreslagna indexfrysningen i sig inte är helt problemfri.

(13) Enligt förarbetena till grundlagen uppfylls kraven i 19 § 2 mom. inte av den typen av ändringar i lagstiftningen som innebär ett väsentligt ingrepp i skyddet för den grundläggande försörjningen (RP 309/1993 rd, s. 75/I, se också t.ex. GrUU 40/2018 rd, s. 3 och GrUU 45/2017 rd, s. 3). Konsekvenserna av de ändringar som nu föreslås för enskilda stöd kan uppgå till åtskilliga tiotals euro i månaden. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan konsekvenserna av den nu föreslagna indexfrysningen inte beskrivas som relativt små (jfr GrUU 40/2018 rd, s. 3, och GrUU 47/2017 rd, s. 3). De totala konsekvenserna av frysningen av förmånerna kan enligt propositionen och annan utredning vara kännbara särskilt i de fall där hushållet får flera förmåner som ska tillgodose den rätt som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen men som enligt förslaget inte kommer att indexjusteras.

(14) Regleringens konsekvenser begränsas dock av lagförslagets bestämmelser om att lagarna ska tillämpas endast till utgången av det år då poängtalet för folkpensionsindex är minst 2009. Enligt propositionsmotiven innebär detta i praktiken att effekten av en utebliven justering av förmånerna och beloppen på den reella nivån på förmånerna och beloppen skulle bli högst 10,2 procent.

(15) Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett det möjligt att göra mycket kännbara indexfrysningar av enskilda förmåner (se GrUU 34/1996 rd). Enligt utskottets praxis har inte heller årliga indexfrysningar av flera förmåner stått i strid med grundlagen (GrUU 40/2018 rd, GrUU 47/2017 rd). I utskottets tidigare bedömningar har tröskeln för att betrakta indexfrysningar som en omständighet som påverkar lagstiftningsordningen varit tämligen hög. Enligt grundlagsutskottets uppfattning försämrar inte heller den föreslagna indexfrysningen sammantaget, också med beaktande av bestämmelsen om ett tak för effekterna, tryggheten av den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen så väsentligt att regleringen inte skulle motsvara kraven i 19 § 2 mom. i grundlagen (se även GrUU 40/2018 rd, s. 3, GrUU 47/2017 rd, s. 4). Utskottet anser dock med hänvisning till sin tidigare praxis att det är oroväckande att konsekvenserna av regleringen drabbar personer och hushåll med låga inkomster kraftigast (GrUU 40/2018 rd, GrUU 47/2017 rd).

Utlåtande GrUU 15/2023 rd

(16) Enligt motiveringen till lagförslaget (s. 33) bedöms propositionen öka användningen av utkomststöd. Propositionen fäster uppmärksamheten vid att de tillgängliga inkomsterna för personerna och hushållen med de allra lägsta inkomsterna inte nödvändigtvis sjunker, eftersom utkomststödet kompenserar bortfallet av övriga förmåner. Grundlagsutskottet har konstaterat att 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 i sista hand som följer av 1 mom. (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd, s. 10, GrUU 48/2006 rd, s. 2, GrUU 25/2013 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har ansett det oroväckande att den föreslagna lagstiftningen beräknas styra bidragstagarna till mottagare av utkomststöd, som är avsett att vara ett sistahandsalternativ (se också GrUU 47/2017 rd, GrUU 51/2017 rd, GrUU 40/2018 rd). Grundlagsutskottet påpekar också att utkomststödet är förenat med behovsprövning och utgiftskontroll som avviker från det övriga sociala trygghetssystemet (se också GrUU 14/2023 rd, stycke 16).

(17) I propositionen (s. 46) konstateras det att den föreslagna regleringen är av betydelse också med tanke på FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, den reviderade europeiska sociala stadgan, FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I motiveringen redogörs också till exempel för tillämpningspraxis i kommittén för sociala rättigheter, som övervakar den europeiska sociala stadgan, och ESK-kommittén.

(18) Grundlagsutskottet konstaterar också med hänvisning till sina tidigare ställningstaganden (GrUU 47/2017 rd, GrUU 40/2018 rd) att de stater som satt i kraft den europeiska sociala stadgan har förbundit sig att skydda de rättigheter som anges i stadgan. Finland har dessutom förbundit sig till stadgans tilläggsprotokoll angående ett kollektivt klagomålsförfarande. Grundlagsutskottet upprepar att det förhåller sig mycket allvarligt till de synpunkter som lagts fram i övervakningen av stadgan (se GrUU 40/2018 rd, GrUU 47/2017 rd, s. 5). Utskottet anser att statsrådet snarast bör inleda en grundlig granskning av frågan.

Mottagningspenning

(19) Enligt 1 § i lagförslag 1 i propositionen gäller frysningen av indexjusteringen också mottagningspenning och brukspenning enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel. Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om mottagningspenning med avseende på grundlagens 19 § 1 mom. om oundgänglig försörjning och omsorg (GrUU 59/2010 rd, s. 2). Utskottet har trots 19 § 1 mom. i grundlagen ansett det möjligt att separera systemet med mottagningsförmåner och systemet med utkomststöd (GrUU 59/2010 rd, s. 3/I). Särställningen för olika personer som omfattas av förmånssystemet utgör ett godtagbart kriterium för att i viss mån avskilja utkomststödet och mottagningspenningens storlek från varandra. Beloppet av mottagningspenningen motsvarade vid den tiden utkomststödet grunddel, dock så att från grunddelen avdrogs den andel som förläggningen ordnade som nyttigheter. Utskottet har ansett det möjligt att delvis sörja för försörjningen också på något annat sätt än genom pengar för dem som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd (se GrUU 8/2005 rd, s. 2/I—II).

Utlåtande GrUU 15/2023 rd

(20) Enligt utredning till grundlagsutskottet beror den minskade mottagningspenningen efter 2010 i förhållande till utkomststödets grunddel på de höjningar av utkomststödet som motsvarar indexhöjningarna och som gjorts också när folkpensionsindexet har varit fryst. Grundlagsutskottet har inte uttryckligen tagit ställning till tidigare indexfrysningar ur denna synvinkel (GrUU 40/2018 rd, GrUU 47/2017 rd). Enligt grundlagsutskottet kan mottagningspenningen inte i fråga om mottagarna direkt förstås som en miniminivå enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (se i fråga om utkomststöd t.ex. GrUU 11/2023 rd).

(21) I avsnittet om förhållandet mellan den nu aktuella propositionen och grundlagen och lagstiftningsordningen har den föreslagna bestämmelsen om mottagningspenning inte alls granskats med avseende på 19 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att detta är en allvarlig brist i propositionen. Frågan har i propositionen utretts så bristfälligt att social- och hälsovårdsutskottet bör bedöma om mottagningspenningen ska undantas från indexfrysningen.

Beredningen av propositionen

(22) Enligt propositionsmotiven (s. 6) var propositionen ute på remiss mellan den 15 och 24 september 2023. Remisstiden avviker avsevärt från huvudregeln i anvisningen om hörande vid författningsberedning, enligt vilken det ska reserveras minst sex veckor för skriftliga utlåtanden. Regeringen har inte motiverat varför remisstiden är så kort (se även GrUU 11/2023 rd). Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att god lagberedningssed ska följas.

(23) I propositionen behandlas dess konsekvenser tämligen omfångsrikt räknat i antal sidor. Med undantag av bedömningen av spareffekterna ges dock ingen bedömning av propositionens korseffekter med andra ändringar i den sociala tryggheten som regeringen planerat för 2024. De har dock behandlats i social- och hälsovårdsministeriets promemoria om bedömningen av de samverkande konsekvenserna av ändringarna i den sociala tryggheten 2024.

(24) Grundlagsutskottet anser att promemorian i sig kan anses vara tämligen täckande i fråga om konsekvenserna under år 2024. De konsekvenser av indexfrysningarna som anhopas under de kommande åren har inte bedömts. Det är dessutom problematiskt att promemorian inte innehåller någon uttrycklig granskning av propositionernas konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (se även GrUU 14/2023 rd, stycke 18). Grundlagsutskottet har konstaterat att de grundläggande fri- och rättigheterna är individuella, vilket i fråga om konsekvensbedömningen innebär att särskild uppmärksamhet ska fästas vid de fall där de negativa konsekvenserna är som störst, även om antalet sådana fall eventuellt är lågt (GrUU 51/2017 rd, s. 4).

(25) Enligt grundlagsutskottet får effekterna av föreslagna ändringar som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer sammantagna inte vara oskäligen (se t.ex. GrUU 30/2020 rd, s. 10, GrUU 40/2018 rd, s. 3, GrUU 19/2016 rd, s. 3, GrUU 12/2015 rd, s. 5, GrUU 11/2015 rd, s. 3—4). Utskottet har också konstaterat att om regeringen lämnar separata propositioner om en och samma fråga kan det innebära att utskottet tvingas bedöma en viss proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (GrUU 60/2014 rd). Utskottet har också påpekat att regeringen bör sträva efter att lägga fram en samlad proposition om samtidiga reformer som gäller viss lagstiftning el-

Utlåtande GrUU 15/2023 rd

ler att så samlat som möjligt bedöma konsekvenserna av reformer som gäller samma grundläggande fri- och rättigheter (se GrUU 12/2020 rd, se även GrUU 19/2016 rd). Utskottet anser att frågan också berör riksdagens rätt att få information enligt 47 § i grundlagen (GrUU 30/2020 rd, s. 10).

(26) Grundlagsutskottet anser det vara klart att statsrådet noggrant måste följa vilka konsekvenser indexfrysningen har och vid behov vidta åtgärder för att rätta till de problem som upptäckts. Vid uppföljningen ska statsrådet också beakta de sammantagna konsekvenserna av andra förändringar i de sociala förmånerna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 28.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf (delvis)
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf (delvis)
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml (delvis)
medlem Onni Rostila saf (delvis)
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)
ersättare Ville Valkonen saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.

Utlåtande GrUU 15/2023 rd

Avvikande mening 1

Avvikande mening 1

Motivering

Indexfrysningen gäller enligt propositionen också mottagningspenning till personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel. Mottagningspenning är den enda av de förmåner som avses i propositionen som är en förmån i sista hand och därför en förmån som är av betydelse med avseende på bestämmelserna om oundgänglig försörjning och omsorg i 19 § 1 mom. i grundlagen. Den primära rättsliga referensramen för andra förmåner som föreslås bli föremål för indexfrysning är 19 § 2 mom. i grundlagen, som gäller tryggnad av den grundläggande försörjningen.

Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Rätten gäller alla och envar, och syftet med den är att trygga miniminivån på förutsättningarna för ett människovärdigt liv (RP 309/1993 rd). Genom den bestämmelsen ger man envar en subjektiv rätt med en nära koppling till utkomststödet (GrUU 59/2010 rd).

I propositionen behandlas indexfrysningarna närmast med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen. Avsnittet om propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen är bristfälligt i fråga om mottagningspenningen, genom vilken 19 § 1 mom. i grundlagen fullgörs. En omständighet som lindrar effekterna av indexfrysningar är enligt propositionen att den rätt till skydd i sista hand som 19 § 1 mom. i grundlagen föreskriver kvarstår på samma sätt som tidigare oberoende av de föreslagna ändringarna. Förutom att påståendet på det hela taget är problematiskt i fråga om det inbördes förhållandet mellan 19 § 1 och 2 mom. i grundlagen, stämmer det inte i fråga om dem som får mottagningspenning. De som får mottagningspenning har inte rätt till utkomststöd.

Genom den nuvarande mottagningslagen (746/2011) åtskildes det ekonomiska stödet till asylsökande, personer som får tillfälligt skydd och offer för människohandel från det allmänna utkomststödet. Före ändringen beviljades dessa grupper ett utkomststöd som var 30 procent lägre än utkomststödet grunddel, eftersom man från stödet drog av det kalkylerade värdet av de tjänster som tillhandahölls vid förläggningarna. I linje med detta fastställdes beloppet av mottagningspenningen med grundlagsutskottets medverkan till 70 procent av utkomststödet grunddel, eftersom stötagarna får vissa naturaprestationer när de bor på förläggningar. Beloppet är betydligt lägre när förläggningen står för mathållningen.

Grunden för åtskillnaden var att det var enklare att bevilja mottagningspenning än utkomststöd, och att mottagningspenningen därför lämpade sig bättre än det allmänna utkomststödet för att ta emot personer som söker internationellt skydd. Grundlagsutskottet ansåg vid bedömningen av propositionen att det inte utgör något problem med avseende på 19 § 1 mom. i grundlagen att ett bidragssystem inom flyktingmottagningen lösgörs från systemet med utkomststöd på detta sätt. När det gäller stödbeloppet bedömde utskottet att förslaget uppfyllde kraven i 19 § 1 mom. i grundlagen, eftersom det ansågs möjligt att personer som söker internationellt skydd eller får till-

Utlåtande GrUU 15/2023 rd

Avvikande mening 1

fälligt skydd får en del av sin försörjning tryggad på något annat sätt än genom pengar (GrUU 59/2010 rd).

Även om den nu aktuella propositionen inte i sig ingriper i rätten till mottagningspenning och förmånens belopp inte sänks, försämrar förmånens ekonomiska värde på grund av indexfrysningen. Effekten av att förmånernas och beloppens reella nivå inte justeras skulle inte överstiga 10,2 procent. En sådan försämring av tryggheten i sista hand kan anses vara kännbar.

Förslaget försämrar också ytterligare mottagningspenningens nivå i förhållande till utkomststödet. För närvarande är mottagningspenningen endast cirka 63 procent av utkomststödet. Grundlagsutskottet har i samband med behandlingen av propositionen inte fått någon utredning av regeringen om naturaprestationerna fortfarande motsvarar 30 procent av utkomststödet grunddel eller om det i detta avseende har skett förändringar i någondera riktningen. Efter att mottagningslagen stiftades har också mottagningsverksamheten ändrats, och de naturaprestationer som beaktades vid bedömningen av mottagningspenningens storlek när lagen stiftades kan ha förlorat sin betydelse.

Vid bedömningen av den med avseende på 19 § 1 mom. i grundlagen godtagbara nivån på mottagningspenningen bör det också noteras att mottagningspenningen med stöd av 29 § 2 mom. i mottagningslagen kan minskas med ytterligare högst 20 procent, om en boende vid en förläggning upprepade gånger utan grundad anledning vägrar delta i sådant arbete eller sådana studier som han eller hon anvisats. Om indexfrysningen genomförs fullt ut, är mottagningspenningen under sanktionstiden bara 45,3 procent av utkomststödet.

Till följd av det nära sambandet mellan utkomststödet och mottagningspenningen kan grundlagsutskottets utlåtanden om utkomststödet utnyttjas vid bedömningen av hur indexfrysningen påverkar mottagningspenningens förmåga att garantera minimikraven för ett människovärdigt liv enligt 19 § 1 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har ansett att utkomststödet i praktiken kan betraktas som en garanti för den försörjning och omsorg som enligt 19 § 1 mom. i grundlagen krävs för ett människovärdigt liv i den mån stödet ges ut i pengar. Utkomststödet och den försörjning som behövs för ett människovärdigt liv i den mening som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen kan dock inte likställas med varandra (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II, se även GrUU 40/2018 rd, s. 3—4). Grundlagsutskottet konstaterade vid stiftandet av lagen om utkomststöd att man med hjälp av utkomtskyddssystemet har velat trygga en socialt acceptabel levnadsstandard, som i de flesta fall går utöver den rättighet som garanteras i 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II). Enligt utskottet skulle nivån på utkomststödet inte heller uppfattas som en miniminivå enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 31/1997 rd, s. 3/I, jfr GrUU 11/2023 rd, s. 2).

I praktiken innebär detta att grundlagsutskottet anser att utkomststödet utgörs av två delar: en del som tryggar det skydd som ges i 19 § 1 mom. i grundlagen och som det inte kan göras nedskärningar i, och en del som överskrider detta minimiskydd och i vilket nedskärningar kan komma i fråga. Grundlagsutskottet har dock aldrig direkt tagit ställning till vilken del av utkomststödet som hör till den miniminivå för ett människovärdigt liv som avses i 19 § 1 mom. Eftersom beloppet efter nedskärningen som lägst motsvarar 43 procent av utkomststödet grunddel, utökat med

Utlåtande GrUU 15/2023 rd
Avvikande mening 1

naturaförmåner av ett odefinierat värde, är det åtminstone teoretiskt möjligt att nedskärningen inkräktar på den del som skyddas i 19 § 1 mom.

Om mottagningspenningen alltså skulle sänkas med högst 10,2 procent, vilket regeringen föreslår, skulle det samtidigt innebära ett ställningstagande av utskottet i denna fråga. Genom att godkänna indexfrysningen av en förmån i sista hand konstaterar grundlagsutskottet samtidigt att skyddet enligt 19 § 1 mom. i grundlagen är mindre än den mottagningspenning som kvarstår efter nedskärningen. Ett så radikalt ställningstagande förutsätter en grundlig prövning av vad som ingår i minimivillkoren för ett människovärdigt liv och hur väl det ovannämnda beloppet möjliggör det. Räcker det till exempel att en vuxen som bor i ett gemensamt hushåll kan lägga cirka fem euro per dag på mat?

Varken i propositionen eller i den kompletterande utredning som utskottet fått har det lagts fram tillräcklig utredning till stöd för att rätten till oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen tillgodoses om mottagningspenningens nivå fryses för fyra år.

Indexfrysningen kan enligt propositionsmotiven och en utredning till grundlagsutskottet inte genom vanlig lag utsträckas till mottagningspenningen. Mottagningspenningen bör lämnas utanför den föreslagna indexfrysningen. Den här ändringen bör vara ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Avvikande mening

Vi föreslår

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess bestämmelse om mottagningspenning beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 28.11.2023

Anna Kontula vänst
Johannes Koskinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Ville Skinnari sd
Maria Guzenina sd
Fatim Diarra gröna

Utlåtande GrUU 15/2023 rd

Avvikande mening 2

Avvikande mening 2

Motivering

I grundlagsutskottets praxis har det fastställts att de omständigheter som anförs i propositioner och som hänför sig till läget och utvecklingsutsikterna i de offentliga finanserna i sig kan motivera en försämring av de förmåner som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen till exempel genom att inte göra indexjusteringar (se även GrUU 40/2018 rd). Åtgärder av detta slag är dock undantag från förbudet att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna och måste därför bedömas i förhållande till gränserna för förbudet. Åtgärderna ska också uppfylla de allmänna villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid bedömningen av de föreslagna indexfrysningarna måste särskild uppmärksamhet fästas vid huruvida åtgärderna är proportionerliga och nödvändiga samt vid deras konsekvenser för de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland.

De centrala utgångspunkterna för den reform av de grundläggande fri- och rättigheterna som trädde i kraft 1995 var att bestämmelserna i de människorättskonventioner som är bindande för Finland ska beaktas vid tolkningen och tillämpningen av de nationella bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Utgångspunkten är att de nationella grundläggande rättigheterna ska ge åtminstone samma skydd som motsvarande internationella rättigheter. Människorättskonventionerna fastställer miniminivån för det nationella skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Det konstateras också i propositionen att den föreslagna regleringen är av betydelse också med tanke på FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, den reviderade europeiska sociala stadgan, FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Såväl i propositionsmotiven som i majoritetens ståndpunkt har man dock förbisett de rekommendationer och avgöranden som tillsynsmyndigheterna för de människorättskonventioner som är bindande för Finland har gett.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter anser i sitt beslut av den 15 februari 2023 att nivån på grunddagpenningen och arbetsmarknadsstödet inom utkomtskyddet för arbetslösa är otillräcklig och strider mot artiklarna 12 och 13 i den europeiska sociala stadgan. I sina slutsatser av den 5 mars 2021 (E/C.12/FIN/CO/7) ansåg FN:s ESK-kommitté bland annat att nedskärningarna av förmånerna och frysningen av folkpensionsindex 2015—2019 ledde till att förmånerna blev otillräckliga med avseende på artikel 9 om social trygghet i ESK-konventionen. Kommittén förutsatte att Finland säkerställer att de sociala förmånerna är tillräckliga. Såväl ESK-konventionen som den europeiska sociala stadgan är internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland. Lagstiftaren har därför inte behörighet att avvika från dem.

När nedsättningar görs i förmåner som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen ska proportionaliteten och nödvändigheten bedömas i förhållande till den rådande ekonomiska situationen. Ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen kräver en ändamålsenlig bedömning av huruvida de önskade syftena kan uppnås genom åtgärder som i mindre grad ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och av huruvida målen står i rätt proportion till den skada

Utlåtande GrUU 15/2023 rd

Avvikande mening 2

som orsakas när det gäller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Någon sådan prövning eller utredning finns inte i propositionen, utan nedskärningarna och hur de inriktas motiveras med regeringsprogrammet. Inga av de erhållna utredningarna eller sakkunnigyttrandena talar för att motsvarande ekonomiska konsekvenser inte skulle ha kunnat uppnås på ett sätt som i mindre grad ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Sammantaget anser vi att de föreslagna indexfrysningarna är så stora att de måste anses ingripa kraftigare i de rättigheter som garanteras i 19 § 2 mom. i grundlagen än vad som kan göras i vanlig lagstiftningsordning. Det understryks av att det inte har gjorts någon övergripande bedömning av de samlade effekterna av indexfrysningarna och regeringens andra nedskärningar i den grundläggande försörjningen. Grundlagsutskottets uppdrag att övervaka tillämpningen av grundlagen förutsätter att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om det kan säkerställas att deras sammanlagda konsekvenser inte strider mot grundlagen eller de människorättskonventioner som är bindande för Finland. Ytterst kan hela den nuvarande mekanismen för grundlagskontroll äventyras, om lagförslag om försämringar i den grundläggande försörjningen läggs fram i flera delar eller om konsekvensbedömningarna är bristfälliga och om detta leder till att tillsynen över grundlagsenligheten försvagas.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen i övrigt godkänner utlåtandet enligt utskottets beslut, men att stycke 13—15 ersätts med ett nytt stycke 13, och att utskottets beslutsförslag godkänns med ändringar (Avvikande meningens ändringsförslag)).

Avvikande meningens ändringsförslag

(13) Regleringens konsekvenser begränsas av lagförslagens bestämmelser om att lagarna ska tillämpas endast till utgången av det år då poängtalet för folkpensionsindex är minst 2009. Enligt propositionsmotiven innebär detta i praktiken att effekten av en utebliven justering av förmånerna och beloppen på den reella nivån på förmånerna och beloppen skulle bli högst 10,2 procent. Enligt grundlagsutskottets uppfattning försvagar den föreslagna indexfrysningen och det i bestämmelserna tillåtna taket på 10,2 procent den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen så väsentligt att regleringen bör anses strida mot grundlagen (se även GrUU 40/2018 rd, s. 3, GrUU 47/2017 rd, s. 3—4). Giltighetstiden för lagstiftningen bör begränsas avsevärt och maximieffekten av indexfrysningen bör minskas betydligt. Utan sådana ändringar kan lagförslag 1 och 3 inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

Utlåtande GrUU 15/2023 rd
Avvikande mening 2

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 och 3 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om deras giltighetstid och maximala konsekvenser beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 28.11.2023

Johannes Koskinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Ville Skinnari sd
Maria Guzenina sd
Fatim Diarra gröna