

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om ändring av lagstiftningen om arbetspensionssystemet och om förslag till lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om ändring av lagstiftningen om arbetspensionssystemet och om förslag till lagar som har samband med den (RP 16/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Heli Backman, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Erik Strömberg, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Raija Huhtanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagstiftningen om pensionssystemet ska ändras. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen den föreslagna regleringen mot grundlagens 15 § om egendomsskydd, mot grundlagens 19 § 2 mom. om rätten till en tryggad grundläggande försörjning och mot 80 § i grundlagen om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. Lagförslagen kan enligt regeringens åsikt behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 5/2015 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Av konstitutionell betydelse är särskilt de bestämmelser i propositionen som gäller höjning av pensionsåldern och intjänande av pension.

Den konstitutionella bedömningen av ändringar i pensionslagstiftningen har i vedertagen praxis framför allt skett mot grundlagens 15 § om egendomsskydd och grundlagens 19 § 2 mom. om rätten till en tryggad grundläggande försörjning (se GrUU 41/2013 rd, GrUU 30/2005 rd, GrUU 60/2002 rd och GrUU 9/1999 rd).

Egendomsskydd

Allmänt

Egendomsskyddet i fråga om pensioner bottnar enligt grundlagsutskottets praxis i tanken att en viss inkomstrelaterad förmån, framför allt arbetspension, intjänas medan ett anställningsförhållande pågår. En på detta sätt intjänad förmån, som betalas ut först senare, betraktas som en del av vederlaget för en arbetsprestation (GrUU 41/2013 rd, s. 2/II, GrUU 30/2005 rd, s. 2/I GrUU 60/2002 rd s. 2/I och GrUU 9/1999 rd, s. 2/I).

Grundlagsutskottet har konstaterat att grundlagsskyddet i fråga om pensionsrätter uttryckligen gäller skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån men däremot inte skydd för t.ex. en viss gällande pensionsordning. Den konstitutionella utgångspunkten har således varit att bestämmelser om substansen i en pensionsordning med konsekvenser också för personer i anställningsförhållande kan införas genom en vanlig lag. Bland annat bestämmelser om pensionsåldern, pensionstillväxten och den målsatta pensionsnivån kan införas genom en vanlig lag, om inte något annat följer av någon särskild orsak. En sådan särskild orsak kan framför allt tänkas vara att eventuella ändringar i en pensionsordning till vissa delar kan leda till en oskäligen försämring av pensionsförmåner som är att betrakta som intjänade (GrUU 41/2013 rd, s. 3/I, GrUU 30/2005 rd, s. 2/I och GrUU 60/2002 rd, s. 2/II).

Vid granskningen av ändringarna i pensionssystemet har grundlagsutskottet noterat bland annat att ändringarna i många fall är avsedda att införas stegvis. Tanken med detta har varit att dämpa effekterna av ändringarna i synnerhet för dem som inom en nära framtid uppnår pensionsåldern. Detta kan enligt utskottet ses som en indikator på ett konstitutionellt betydelsefullt skydd för de förväntningar dessa åldersklasser berättigat hyser och som oförutsedda ändringar i pensionssystemen strax före pensioneringen annars skulle kunna rubba (GrUU 30/2005 rd, s. 2/II och GrUU 60/2002 rd, s. 2/II).

Höjningen av den allmänna åldersgränsen för pension

Ett av de viktigaste målen med propositionen är att förlänga arbetslivet. Det är enligt propositionsmotiven nödvändigt på grund av försörjningskvoten, balansen inom den offentliga ekonomin samt trycket i fråga om att höja arbetspensionsförsäkringsavgiften. Propositionen syftar vi-

Utlåtande GrUU 5/2015 rd

dare till att trygga en hållbar finansiell grund för pensionssystemet, säkerställa en tillräcklig pension för alla åldersklasser och samtidigt säkerställa rättvisa mellan generationerna. Höjningen av åldersgränserna för pension är sammantaget acceptabel också med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

När det gäller de som är födda 1955 eller senare föreslås det att den nedre åldersgränsen för ålderspension höjs med tre månader per varje åldersklass från nuvarande 63 års ålder, tills den lägsta åldern för ålderspension är 65 år. Det betyder att till exempel för dem som är födda 1955 är åldersgränsen för ålderspension 63 år och tre månader, medan den för de som är födda 1962—1964 är 65 år.

För dem som är födda 1965 eller senare binds den lägsta pensionsåldern till den förväntade livslängden så att en del av den förlängda tiden i framtiden används för arbete. Justeringarna av åldern för ålderspension baserar sig på en i lagen angiven formel enligt vilken den lägsta åldern för ålderspension beräknas för varje åldersklass på så sätt att förhållandet mellan pensionstiden och tiden i arbete förblir detsamma som 2025. Den lägsta åldern för ålderspension fastställs för det år under vilket arbetstagaren fyller 62 år. Åldersgränserna fastställs således första gången för 2027, då de arbetstagare som är födda 1965 fyller 62 år. Den lägsta åldern för ålderspension får ändras med högst två månader per år, så till exempel för dem som är födda 1965 kan den lägsta ålder för ålderspension som ska fastställas som högst vara 65 år och 2 månader. Utöver lägsta ålder för ålderspension ska den nedre åldersgränsen för partiell förtida ålderspension, vilken ska ersätta deltidspensionen, och för arbetslivspension på motsvarande sätt anpassas till förändringen i den förväntade livslängden.

Reformen ska genomföras stegvis så att höjningen av den lägsta åldersgränsen för pension för den första åldersklass som omfattas av bestämmelserna är tämligen liten och så att höjningen också för de följande åldersklasserna är måttlig. När övergången är ordnad på detta sätt dämpar det verkningarna av reformen för dem som inom en nära framtid uppnår pensionsåldern är i ljuset av grundlagsutskottets praxis motiverad. Regleringen utgör därför inget problem i konstitutionellt hänseende.

Den lägsta pensionsåldern för de yngre åldersklasserna är bunden till den förväntade livslängden. Till denna del genomförs regleringen så att var och en ska få uppgifter om sin lägsta ålder för ålderspension i god tid före pensioneringen. Också variationen från år till år har begränsats, så den lägsta pensionsåldern kan inte stiga alltför mycket jämfört med pensionsåldern för föregående åldersklass. Dessa omständigheter gör förändringarna mer förutsebara och dämpar effekterna av eventuella förändringar i den förväntade livslängden. Inte heller dessa bestämmelser ger anledning till invändningar.

Höjningen av de yrkesbaserade åldersgränserna för pension

Vissa anställda inom den offentliga sektorn hade fram till 1989 så kallad yrkesbaserad pensionsålder, vilken var lägre än den allmänna pensionsåldern. De yrkesbaserade pensionsåldrarna upphävdes för den offentliga sektorn genom en ändring som trädde i kraft den 1 juli 1989.

Utlåtande GrUU 5/2015 rd

De som omfattades av yrkesbaserad pensionsålder fick dock under vissa förutsättningar välja om de ville kvarstå i den gamla pensionsordningen eller övergå till det nya systemet med flexibel pensionsålder. Rätten att välja tillämpades så att de som hade den rätten fick möjlighet att inom tio år från det att reformen trätt i kraft skriftligen meddela statskontoret eller den kommunala pensionsanstalten att de vill behålla sin pensionsrätt enligt det gamla pensionssystemet. I det kommunala pensionssystemet ändrades beräkningen av den yrkesbaserade pensionsåldern den 1 januari 1995, varvid den tid pensionstagarna hade rätt att välja system förkortades. De måste därefter meddela den kommunala pensionsanstalten sitt val senast den 31 december 1996. I det statliga pensionssystemet löpte tiden för val av system ut den 30 juni 1999. När ändringen träder i kraft kommer det enligt propositionsmotiven fortfarande att finnas cirka 4 900 kommunanställda, cirka 3 500 statsanställda och cirka 100 kyrkligt anställda som omfattas av yrkesbaserad pensionsålder.

Den som väljer det gamla systemet för pensionsålder behåller alltså den yrkesbaserade pensionsåldern, som är lägre än den allmänna pensionsåldern. Valet är bindande för hela den fortsatta tiden i arbetslivet och kan inte längre ändras. Valet medför också att man inte har rätt till förtidspension, förtida ålderspension eller deltidspension enligt det nya systemet med flexibel pensionsålder. Den som före uppnådd pensionsålder har slutat ett arbete där yrkesbaserad pensionsålder tillämpas, omfattas dock därefter av det allmänna systemet för pensionsålder. För att behålla sin yrkesbaserade pensionsålder måste anställningen alltså pågå oavbrutet fram till pensioneringen.

I propositionen föreslås (6 § i lagförslag 14) att de som utnyttjat rätten att välja har rätt att gå i ålderspension utan förtidsminskning efter att den yrkesbaserade pensionsåldern har uppnåtts, förutsatt att övriga villkor för ålderspension enligt pensionslagen för den offentliga sektorn uppfylls. Under en övergångsperiod höjs dock de yrkesbaserade pensionsåldrarna stegvis med tre månader per år. För den som går i pension 2018 är höjningen tre månader, och den maximala höjningen på två år gäller för dem som går i pension 2025 och senare. Mer än så kan alltså den yrkesbaserade pensionsåldern inte stiga. Den yrkesbaserade pensionsåldern kan inte heller bli högre än den lägsta allmänna pensionsåldern för respektive åldersklasser. Förfarandet avviker från höjningen av den allmänna pensionsåldern av den orsaken att den yrkesbaserade pensionsåldern kan vara olika för personer som är födda samma år.

Utskottet menar att det föreslagna förfarandet för att höja den yrkesbaserade pensionsåldern måste bedömas separat, eftersom det grundar sig på det personliga val som gjorts av var och en som valt att stanna kvar inom det gamla pensionssystemet. Valet har förutsatt ett skriftligt meddelande från den anställde till myndigheterna. Genom detta meddelande avstår man i praktiken också från rätten till vissa förmåner som hör till det nya pensionssystemet. Meddelandet kan i ett konstitutionellt perspektiv inte betraktas som ett avtal, men jämfört med en höjning av den allmänna pensionsåldern är ett arrangemang av denna typ förknippat med starkare förväntningar på att det valda pensionssystemet och dess pensionsålder är bestående.

Å andra sidan måste man ta hänsyn till att skyddet för berättigade förväntningar inte heller i fråga om avtalsförhållanden är absolut, utan utskottet har i sin praxis ansett att det i skyddet ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att dessa frågor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad. Bestämmelser som ingriper i skyddet för kontinuiteten i avtalsförhållanden

Utlåtande GrUU 5/2015 rd

har utskottet bedömt med avseende på de generella villkoren för att få inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna, exempelvis med avseende på ett godtagbart syfte och bestämmelsernas proportionalitet (se t.ex. GrUU 57/2014 rd, s. 2).

I ett utlåtande lämnat före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansåg utskottet att de som valt eller haft rätt att välja en lägre pensionsålder borde få större garantier för att systemet bibehålls. Denna synpunkt angående berättigade förväntningar påverkade enligt utskottet likväl inte lagförslagets behandlingsordning när det gällde en höjning av pensionsåldern för dem som omfattades av yrkesbaserad pensionsålder. Enligt utskottets mening var det dock på sin plats att det i pensionssystemet infördes bestämmelser som på förhand lindrar kännbara försämringar i förmånstagarens ställning eller gör det möjligt att i efterhand fatta beslut som gör resultatet skäligare (GrUU 4/1994 rd, s. 3). Praxisen i fråga om berättigade förväntningar har utvecklats efter det att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna genomfördes, men påpekandena i utlåtandet motsvarar i hög grad dagens praxis.

Vid bedömningen av förslaget måste man för det första notera att ändringen inte betyder att rätten till yrkesbaserad pensionsålder slopas, utan att den yrkesbaserade pensionsåldern höjs stegvis på motsvarande sätt som den allmänna pensionsåldern. Denna lösning understryker vikten av lika-behandling och kan med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna anses utgöra en godtagbar grund för höjning av den yrkesbaserade pensionsåldern. Ett för minst femton år sedan gjort val om att kvarstå i det yrkesbaserade pensionssystemet utgör enligt utskottet inget absolut hinder för att höja den yrkesbaserade pensionsåldern i ett läge där också den allmänna pensionsåldern stiger.

Vid en granskning av regleringens proportionalitet är det avgörande att höjningen av pensionsåldern inte får vara oskälig. Den yrkesbaserade pensionsåldern ska höjas första gången 2018, så den första åldersklassen får cirka ett års anpassningstid från det att lagen träder i kraft. Ändringen genomförs stegvis och är tämligen måttlig. En höjning av den yrkesbaserade pensionsåldern med två år kan i sig anses vara en ganska betydande höjning, men berör endast dem som då lagen träder i kraft kommer att uppnå pensionsåldern först 2025 eller senare. Enligt propositionsmotiven kommer den yrkesbaserade pensionsåldern för de flesta av dem som omfattas av regleringen att stiga med högst nio månader. Den yrkesbaserade pensionsåldern kommer i vilket fall nästan utan undantag att vara klart lägre än den allmänna pensionsåldern. Det är i detta sammanhang inte heller helt betydelselöst att de förmåner som ursprungligen hörde till det flexibla pensionssystemet och som den som valde det yrkesbaserade pensionssystemet avstod från, sedermera har antingen försämrats betydligt eller helt slopats.

De föreslagna bestämmelserna om höjning av den yrkesbaserade pensionsåldern leder enligt utskottet sammantaget inte till en oskälig försvagning av pensionsförmåner för dem som valt det yrkesbaserade pensionssystemet. Lagförslagen kan därför till denna del behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ändringar som påverkar pensionstillväxten och pensionsbeloppet

I propositionen föreslås det många ändringar som inverkar på pensionstillväxten och pensionsbeloppet. Pensionstillväxten under hela tiden i arbetslivet ska vara 1,5 procent per år på basis av ar-

Utlåtande GrUU 5/2015 rd

betsinkomsterna per år för arbetstagare, och för företagare på basis av företagarens fastställda arbetsinkomst. Den höjda pensionstillväxtprocent som är bunden till åldern föreslås bli slopad. I fråga om intjänandet av pension föreslås det dock en övergångsperiod för 53—62-åringar. Under övergångsperioden ska pension intjänas med 1,7 procent per år fram till utgången av 2025. Den nuvarande tillväxten på 4,5 procent som intjänas för sådant arbete som har utförts efter uppnåendet av den lägsta åldern för ålderspension föreslås bli upphävd. Den ska enligt förslaget ersättas med en uppskovsförhöjning. Förhöjningen är 0,4 procent för varje uppskjuten månad.

I propositionens konsekvensbedömning redovisas en omfattande behandling av hur ändringarna påverkar pensionsbeloppet för olika åldersklasser. Allmänt taget väntas de genomsnittliga pensionerna stiga inom samtliga kommande pensionsåldersklasser till följd av att tiden i arbetslivet förlängs. I ett konstitutionellt perspektiv är den mest betydande omständigheten det, vilka konsekvenser ändringarna har för dem som går i pension inom den närmaste framtiden. Den nämnda övergångsperioden och vissa andra föreslagna bestämmelser som påverkar pensionstillväxten dämpar effekterna för de äldsta åldersklasserna. Att bonustillväxten ersätts med en uppskovsförhöjning leder enligt propositionsmotiven till att pensionsbeloppen i genomsnitt blir ungefär lika stora som i dag. På individnivå kan variationen dock vara stor. Ändringen gynnar särskilt dem som vid uppnådd ålder för ålderspension har intjänat en pension som är stor jämfört med inkomstnivån i åldern för ålderspension. Däremot sjunker pensionen jämfört med i dag, om man inte skjuter upp starten för ålderspensionen och avgår med ålderspension senare än den lägsta åldern för ålderspension.

De föreslagna ändringarna kan ha konsekvenser för en del av dem som i en nära framtid uppnår pensionsåldern. Ändringarna genomförs enligt utskottet ändå inte på ett sätt som skulle leda till den oskälig försvagning av pensionsförmånerna. Regleringen utgör därför inte något konstitutionellt problem med avseende på egendomsskyddet.

Skydd för grundläggande försörjning

Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bl.a. vid arbetslöshet, arbetsoförmåga och under ålderdomen. Grundlagen förpliktar lagstiftaren att garantera var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till denna lagfästa trygghet som det allmänna ska ordna (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II och GrUU 60/2002 rd, s. 3/II). De system som ska trygga en grundläggande försörjning bör vara på så vis heltäckande att det inte uppstår några marginalgrupper (RP 309/1993 rd, s. 75/I och GrUU 60/2002 rd, s. 3/II).

I 19 § 2 mom. i grundlagen tryggas ingen enskild pensionsform i egenskap av system, utan rent allmänt den enskildes rätt till grundläggande försörjning genom något system för social trygghet. Propositionen innehåller enligt utskottet inga ändringar i systemet som skulle orsaka problem med hänsyn till tryggandet av den grundläggande försörjningen. Inte heller är de ändringar som eventuellt kan påverka pensionsnivån av den art att de skulle strida mot 19 § 2 mom. i grundlagen.

Utlåtande GrUU 5/2015 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 23.10.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.