

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 22/1995 rd

Regeringens proposition 187/1995 rd

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 14 november 1995 remitterade regeringens proposition 187/1995 rd med förslag till lag om pensionsstiftelser och vissa lagar som har samband med den, bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Jorma Heikkilä och överinspektören Helena Tulonen vid social- och hälsovårdsministeriet, lagstiftningsrådet Martti Simola vid justitieministeriet, vice verkställande direktören Seppo Pietiläinen vid pensionsskyddscentralen, styrelseordföranden Eero Tuomainen och ombudsmannen Folke Bergström vid Pensionsstiftelseförbundet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki och biträdande professorn Martin Scheinin. Utskottet har vidare fått ett skriftligt utlåtande från professor Ilkka Saraviita. Utlåtandet bifogas utskottets handlingar.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anförvördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen avser att samordna regleringen av pensionsstiftelser med lagen om försäkringsbolag och lagen om försäkringskassor samt delvis också med lagen om aktiebolag i den mån det är ändamålsenligt med hänsyn till särdragen i den verksamhet som pensionsstiftelserna bedriver. Det skall bland annat bli lättare att ändra stadgarna för pensionsstiftelser i avsikt att minska tilläggsförmåner.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 1996. Vissa stadganden skall dock träda i kraft redan i slutet av 1995.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas 11 § i förslaget till lag om pensionsstiftelser. Denna paragraf skall göra det lättare att ändra stadgar i syfte att försämra vissa förmåner.

Regeringen anser att den föreslagna lagen inte behöver behandlas i grundlagsordning, men anser det dock befogat att begära utlåtande av grundlagsutskottet i saken.

Utskottets ställningstaganden

Grundlagsutskottet har i flera sammanhang utgått från att en självintjänad pensionsförmån omfattas av egendomsskyddet i regeringsformen, för närvarande dess 12 §. Det konstitutionella skyddet för pensionsrättigheter gäller enligt utskottets uppfattning (t.ex. GrUU 13/1995 rd) uttryckligen skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån, inte till exempel 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, om inte något annat följer av någon särskild orsak, bland annat pensionsåldern, pensionstillväxten och pensionens målnivå. En sådan särskild orsak kan framför allt tänkas vara att eventuella ändringar i ett pensionssystem till vissa delar leder till en oskälig försämring av pensionsförmåner som är att betrakta som intjänade.

Grundlagsutskottets tolkningspraxis har uppstått vid bedömning av ändringar i lagstadgade pensionssystem. Vidare har utskottet bedömt (GrUU 4/1994 rd) det konstitutionella skyddet för pensionsrättigheter i det kommunala pensionssystemet, som karakteriseras av att pensionsskyddets materiella innehåll regleras genom bestämmelser i kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga.

Det speciella med det föreliggande ärendet är att det beslutsfattande organet i en pensionsstiftelse får möjlighet att ändra pensionsstiftelsens stadgar på ett sätt som kan leda till olika slags

försämringar av pensionsförmånerna. Enligt utskottets uppfattning är det utom allt tvivel att den föreslagna lagen om pensionsstiftelser bör bedömas med hänsyn till det konstitutionella skyddet för pensionsrättigheter just på grund av att det har sådana bemyndigande effekter. Vid en materiell bedömning av sådana försämringar i pensionsförmånerna utgör grundlagsutskottets ovan redovisade tolkningspraxis den primära statsförfattningsrättsliga utgångspunkten. Lika så är det helt klart att ändringar av en pensionsstiftelses stadgar genom eventuellt majoritetsbeslut inte är av större betydelse för en statsförfattningsrättslig bedömning av ärendet. Regleringar enligt den gällande lagen om pensionsstiftelser kan inte heller betraktas som statsförfattningsrättsligt viktiga motiv, eftersom lagen inte har bedömts av grundlagsutskottet.

Det väsentliga för bedömningen av lagstiftningsordningen är att försämringarna i pensionsförmånerna enligt 11 § 7 mom. i den föreslagna lagen om pensionsstiftelser inte gäller det lagstadgade minimipensionsskyddet. Viktigt är således framför allt om försämringarna i pensionsförmånerna får retroaktiv verkan i statsförfattningsrättsligt hänseende eller inte.

De punkter i förslaget till lag om pensionsstiftelser som är viktiga i statsförfattningsrättsligt avseende ingår i 11 §. Paragrafens 1 mom. medger att en pensionsstiftelses stadgar får ändras utan retroaktiva verkningar vad gäller bland annat pensionernas storlek och pensionsgrunderna. På statsförfattningsrättsliga grunder har utskottet ingenting att anmärka mot propositionen, eftersom den inte ger befogenhet att försäkra minimipensionsförmånerna jämfört med den lagstadgade nivån.

Föreslagna 11 § 2 mom. går ut på att pensionerna för personer som hör till en pensionsstiftelses verksamhetskrets minskas eller slopas, till den del pensionerna kan anses grunda sig på tjänstgöring före tidpunkten för ändringen. Detta förslag har retroaktiva verkningar enligt en statsförfattningsrättslig bedömning.

Vad gäller förmåner i anknytning till ålderspension (GrUU 35/1993 rd) står stadgandet enligt utskottets uppfattning på grund av denna sin egenskap i strid med det konstitutionella skyddet för pensionsförmåner. Vid invalidpension och familjepension är det inte på samma sätt fråga om en självintjänad konkret ekonomisk förmån som vid ålderspension. Makens rätt till familjepension har i själva verket ansetts vara ett slags förestående rätt (GrUU 21/1989 rd) och inte nå-

gon egendom som är tryggad i regeringsformen. Det oaktat är det enligt utskottets mening inte möjligt att i vanlig lagstiftningsordning helt fritt stadga om retroaktiva försämringar i det frivilliga tilläggs pensionssystemet inom dessa pensionstyper. På statsförfattningsrättsliga grunder är det enligt utskottet möjligt att stadga genom en vanlig lag om försämringar i ålders-, invalid- och familjepensionsförmåner, om det görs tillåtligt genom en uppkoppling till villkoren i paragrafens 3 mom. (se närmare längre fram) eller kravet på att pensionsrätten skall bibehållas på en skälig nivå.

Föreslagna 11 § 3 mom. går ut på att pensionerna för personer som har hört till en pensionsstiftelses verksamhetskrets eller att pensioner som redan utbetalas till personer som är pensionerade, eller att de framtida pensionerna för dessa personer eller deras förmånstagare (familjepension) skall minskas eller slopas. Ingrepp av detta slag är retroaktiva och står således i överensstämmelse med det som uttalades om 2 mom. i princip i strid med egendomsskyddet i grundlagen. I förslaget har åtgärderna dock kopplats ihop med särskilda villkor. Beträffande dem är det i detta sammanhang viktigt att en ändring av stadgarna är nödvändig för pensionsstiftelsens fortsatta verksamhet eller att de personer det gäller har gett sitt samtycke till åtgärden.

Vad gäller det senare villkoret kan lagförslaget helt klart behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Också det förra kan sägas vara statsförfattningsrättsligt acceptabelt, om det avser att hänvisa till regleringar i samband med betalningsoförmåga eller indragning av verksamheten. Möjligheten att jämka olika fordringar och likaså möjligheten att försäkra förmåner som aktualiseras i sådana situationer har ansetts förenlig med egendomsskyddet på grund av förfarandets verkställighetsrättsliga natur (GrUU 20 och 23/1992 rd).

Detta villkor har dock fått en alltför lös formulering i 11 § 3 mom. med tanke på den statsförfattningsrättsliga synpunkten ovan. Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning är på denna punkt att en ändring av stadgarna kopplas fast samman med ovan nämnda situationer och med samma noggrannhet som i speciallagstiftningen om dem.

Den föreslagna löst formulerade regleringen har också samband med 16 § 1 mom. regeringsformen och artikel 6.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En försämring av pensionsförmånerna genom ändring av pensionsstiftelsens stadgar kan nämligen betraktas som ett

beslut om individens rättigheter och skyldigheter enligt dem. För att vars och ens rätt till en rättvis och offentlig rättegång med anledning av ett sådant beslut skall kunna fullföljas fullt ut i en besvärinstans måste det stadgas entydigare om villkoren för ändring av en pensionsstiftelses stadgar.

Föreslagna 11 § 4 mom. medger ändringar till exempel i pensionstillväxten och pensionsåldern. I ljuset av den tolkningspraxis som redovisas i början av detta utlåtande bereder momentet med detta innehåll inga statsförfattningsrättsliga problem, eftersom en pensionsstiftelses avgöranden inte kan avvika från minimiprinciperna i lagstadgade pensionssystem. Enligt denna tolkningspraxis bör det dock understrykas att ändringar i en pensionsreglering inte ens i enskilda fall får leda till ett oskäligt slutresultat.

Enligt motiveringen till samma moment medger stadgandet också ingrepp i löpande pensioner genom indexbeslut. I förhållande till 6 mom. i samma paragraf förefaller det således tillåtet till exempel att besluta om att införa en helt annan

typ av index eller inta en helt annan hållning till indextalen än i de lagstadgade pensionssystemen. Enligt utskottets mening är dessa i sig kanske teoretiska möjligheter inte helt problemfria med tanke på pensionsrättigheternas konstitutionella skydd. Därför är det nödvändigt att stadgandet enbart gäller dem som hör till pensionsstiftelsens verksamhetskrets och tiden efter det den behöriga ändringen i stadgarna trätt i kraft.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att det andra och tredje lagförslaget kan behandlas enligt 66 § riksdagsordningen och

att det första lagförslaget skall behandlas enligt 67 § riksdagsordningen, men att det kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, om utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar behörigen beaktas.

Helsingfors den 5 december 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Häkämies, vice ordföranden J. Koskinen samt medlemmarna Helle, Itälä, Jansson, Jäät-

teenmäki, Korkea-oja, H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo och Veteläinen.

