

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 13 december 1993
Utlåtande nr 35

Till Social- och hälsovårdsutskottet

Social- och hälsovårdsutskottet har genom en skrivelse av den 10 september 1993 begärt utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition nr 96 med förslag till ändring av lagstiftningen om statens pensioner.

Utskottet har hört yngre regeringssekreteraren Erik Strömberg vid finansministeriet, regeringsrådet Tuulikki Haikarainen vid social- och hälsovårdsministeriet, sekreteraren för sociala frågor Kai Libäck vid Akava, förhandlingschefen Seppo Väänänen vid FTFC:s Fackorganisation för offentliga områden FTFC-O, socialsekreteraren Aarne Lehkonen vid Statens samorganisation, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Heikki Karapuu, juris kandidaten Juhani Salminen, professorn Ilkka Saraviita och juris doktor, kansler Kauko Sipponen.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att statens pensionsystem ändras så att pensionsåldern för personer födda efter 1939, som omfattas av systemet och som innehar fortlöpande anställning, på lång sikt successivt blir 65 år, att pensionens målsatta nivå blir 60 procent av pensionslönen och att tillväxttakten blir 1,5 procent per år.

I fråga om personer födda efter 1939 föreslås den nedre åldersgränsen för individuell förtidspension bli höjd från 55 till 58 år. De som har en långvarigt anställning garanteras den pension de har tjänat in vid 55 årsålder oberoende av eventuella senare sänkningar av lönenivån.

De lagar som föreslås i propositionen avses träda i kraft vid ingången av 1994. De ändringar som gäller pensionsåldern, den målsatta pensionsnivån och pensionstillväxten för personer i fortlöpande anställning kommer att tillämpas från och med ingången av 1995.

I den synnerligen detaljerade motiveringen till lagstiftningsordningen för propositionen konstateras bland annat att eftersom ändringarna inte gäller intjänad pensionsrätt och eftersom de inte omfattar dem som uppnått 55 års ålder när ändringarna träder i kraft och då följderna av ändringarna för dem som är yngre har lindrats genom övergångsstadganden, kan ändringarna med beaktande av förberedelsetiden inte anses ingripa i förmånstagarnas grundlagsenliga rättigheter. Enligt propositionen kan de föreslagna ändringarna trots att de till vissa delar minskar pensionsförmånerna enligt den nuvarande lagen genomföras i vanlig lagstiftningsordning.

Ytterligare nämns i propositionen att ändringarna inte heller försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet på ett sådant sätt att 66 § 7 mom. riksdagsordningen borde tillämpas på lagförslagen.

Utskottets ställningstaganden

Grundlagsutskottet har i olika sammanhang ansett att en pensionsförmån som någon intjänat omfattas av egendomsskyddet enligt 6 § regeringsformen (se GrUU 1/1975 II rd, 5 och 6/1977 rd samt 21/1989 rd). När det gäller grundlagsskyddet för pensionsförmåner är det uttryckligen fråga om skydd för en konkret ekonomisk förmån, som en medborgare anses ha tjänat in, och inte till exempel om skydd för ett visst gällande pensionsarrangemang. Utgångspunkten enligt statsförfattningen är alltså att det är möjligt att genom en vanlig lag stagda om ett pensionssystem substans även så att åtgärden påverkar dem som står i ett anställningsförhållande. Bland annat pensionsåldern, tillväxttakten och pensionernas målsatta nivå hör till de frågor som kan regleras genom en vanlig lag, om något annat inte följer av någon särskild orsak. En sådan särskild orsak kunde närmast bestå i att ändringar i ett pensionsarrangemang genomförs på ett sätt som till någon del kunde leda till

en oskäligen försämring av pensionsförmåner som bör betraktas vara intjänade.

De nu föreslagna ändringarna gäller inte över huvud taget dem som redan är i ett anställningsförhållande och är födda före 1.1.1940 och som sålunda har fyllt 55 år när reformerna i sin helhet börjar tillämpas. Personer födda efter 1959 som står i ett anställningsförhållande och som alltså ännu är under 35 år när ändringarna börjar tillämpas i full utsträckning, skulle omedelbart omfattas av de skärpningar av pensionsrätten som gäller pensionsåldern, tillväxttakten och pensionernas målsatta nivå. För övriga åldersgrupper, dvs. personer i åldern 35—54 år innebär propositionen att pensionsåldern successivt höjs från 63 till 65 år och att pensionernas målsatta nivå successivt sjunker från 66 till 60 procent utgående från hur mycket till statlig pension berättigande anställningstid de har tjänat in före slutet av 1994. Propositionen innebär å andra sidan inte ett ingrepp i den intjäningsprocent som har tillämpats tills den nya lagen träder i kraft. Till denna del växer pensionen för alla dem som i slutet av 1992 och fortlöpande till pensionsfallet innehar en anställning enligt lagen om statens pensioner med 2,2 procent till slutet av 1994. Tillväxtprocenten för denna pensionstid är dock 2,0, om den berörde vid pensionsfallet omfattas av något annat pensionssystem eller om kravet på att den statliga anställningen skall vara fortlöpande inte uppfylls. En reglering av denna typ har sedan gammalt ingått i lagen om statens pensioner. Från och med 1995 växer pensionen för dem som är födda efter 1939 med 1,5 procent.

I statsförfattningsrättsligt avseende är det väsentligast att reformen inte innebär ett retroaktivt ingrepp i pensionstillväxten enligt hittills gällande stadganden. Det är också av betydelse att den i propositionen föreslagna generella regleringen under övergångsperioden för de 55-åringar som redan nu står i ett anställningsförhållande ger garantier för att de ändringar de förorsakas på det individuella planet i allmänhet antingen är ringa till substansen eller de facto har effekt först efter en rätt lång tid. De ändringar reformen föranleder är enligt utskottets åsikt i detta hänseende så pass skäligen att regeringsformens stadganden om den konstitutionella skyddet för egendom inte hindrar att lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet har ytterligare med tanke på egendomsskyddet granskat de lagrum i det första lagförslaget (8 och 10 §§) som innebär att verkningarna av uppdelningen enligt lagförslagets 1 §

3 mom. i gamla förmånstagare och nya förmånstagare nästan i full utsträckning också kommer att gälla den s.k. pensionsintegrationsstadgan som sedan slutet av 1980-talet har tillämpats också inom de offentliga pensionssystemen. Denna reglering hänger samman med strävan att de som flyttar från ett offentligt pensionssystem till ett annat inte längre skall bibehålla sina tidigare tilläggspensionsskydds-förmåner i det nya pensionssystemet. Att tilläggspensionsskyddet på detta sätt slopas står i samklang med de orsaker som också i allmänhet ligger bakom ändringen av de offentliga pensionssystemen. Enligt utskottets uppfattning kan den nu föreslagna regleringen i sig genomföras genom en vanlig lag med beaktande av under en hur kort tid pensionsintegrationsstadgan hittills har tillämpats och i synnerhet av att det med beaktande av stadgandet i slutet av 10 § 2 mom. dock inte är fråga om en retroaktiv ändring.

De av ändringen föranledda verkningarna kan dock i några enstaka fall, om t.ex. förberedelse-tiden för pensionstagaren blir relativt kort och om hans pensionsålder stiger avsevärt, till och med kännbart försämma förmånstagarens situation. Enligt utskottets åsikt är det på sin plats att i lagen antingen ta in stadganden som generellt på förhand lindrar dessa verkningar eller jämkningsstadganden som i efterhand påverkar saken med tanke på dylika fall.

Med tanke på eventuella ändringar i fråga om huvudmannen, såsom till exempel bolagisering eller kommunalisering av statliga inrättningar hänvisar utskottet i tillämpliga delar till sitt utlåtande nr 31/1992 rd där konstateras bland annat: "... vid ... bolagisering av statliga inrättningar är (det) motiverat att ordna de anställdas pensionsfrågor och andra anställningsvillkor genom avtal redan innan bolagiseringen äger rum."

Vad det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet beträffar hänvisar utskottet i samband med denna proposition allmänt till det utskottet anförde om individuell förtidspension och arbetslöshetspension i utlåtande nr 10/1993 rd. I utlåtandet ansåg utskottet bland annat att en höjning av den nedre åldersgränsen för individuell förtidspension enligt folkpensionslagen från 55 till 58 år i och med att åtgärden försämrar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet innebär att lagförslaget i saken kunde lämnas vilande. Det förslag som vid tredje behandlingen av detta lagförslag väcktes om att det skulle lämnas vilande förkastades emellertid, och för-

slaget ledde till att en lag (564/93) som träder i kraft 1.1.1994 stiftades.

Enligt det första lagförslaget 9 c § 1 mom. höjs den nedre åldersgränsen för individuell förtidspension också enligt denna lag på ovan relaterat sätt och från samma tidpunkt. Med beaktande av upp till vilken gräns annan pensionsinkomst än pensionsinkomst på grund av folkpension kan anses höra till det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet (GrUB 7/1992 rd), och eftersom ovan avsedda ändring av folkpensionslagen i enlighet härmed utgående från det grundläggande utkomstskyddets konstitutionella aspekt bör anses vara en fundamental lösning som syftar till en enhetlig ändring av

pensionssystemen har en höjning av den nedre åldersgränsen för individuell förtidspension i detta sammanhang inte längre någon betydelse med tanke på 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver och

att de med beaktande av stadgandena i paragrafens 7 mom. inte kan lämnas vilande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Jäätteenmäki, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen,

Nikula, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Kautto och Saastamoinen.

Avvikande åsikt

Arbetstagarnas och tjänstemännens intjänade pensionsförmåner, framför allt pensionernas belopp har enligt hävdvunnen tolkning åtnjutit egendomsskydd enligt 6 § regeringsformen. Ändringar av pensionsåldern och intjäningen av pensionen innebär ingrepp i egendomsskyddet åtminstone när pensionsåldern retroaktivt höjs för alla inom en bransch anställda arbetstagare eller tjänstemän. Den nu föreliggande propositionen innebär inte en så genomgripande ändring i den rådande situationen för pensionsålderns vidkommande. Minskningen av pensionens tillväxttakt, en faktor som påverkar pensionens belopp, ligger däremot nära en sådan ändring som — i och med att den enligt propositionen hänförs till personer som är födda efter 1.1.1940 och är i tjänsteförhållande när lagen träder i kraft — borde stiftas i grundlagsordning. Vad pensionsnedskärningarna i lagförslagen beträffar (det första lagförslaget) har jag dock stannat för att de kan behandlas som en vanlig lag och att de kan lämnas vilande på följande grunder:

I propositionen föreslås att pensionsåldern för

individuell förtidspension höjs med tre år. Beträffande en motsvarande proposition om justering av lagstiftningen om flexibel pensionsålder (RP 26/1994 rd) stannade grundlagsutskottet på grund av en dylik ändring för att lagen kan röstas vilande (GrUU 10/1993 rd). Enligt utskottets åsikt var det då fråga om en avsevärd skärpning av förutsättningarna för att få en förmån inom ramen för det grundläggande skyddet.

Då konstaterades det att ändringen jämfört med gällande lag innebär att en del människors möjlighet att få denna förmån som åtnjuter grundläggande skydd åtminstone skjuts fram eller eventuellt t.o.m. förhindras. Att förutsättningarna att få förmånen på detta sätt försämras generellt och radikalt innebar enligt utskottets åsikt inte enbart en ringa justering av förutsättningarna utan åtgärden ansågs innebära ett konkret intrång i det institutionella skyddet för en grundskyddsförmån. Den föreslagna ändringen ledde enligt utskottets åsikt till att det grundläggande utkomstskyddet försvagades på det sätt som avses i lagen.

Eftersom den nu föreliggande propositionen innebär en liknande höjning av pensionsåldern för individuell förtidspension som de i de övriga pensionsystemen redan införda ändringarna bör lagförslaget kunna lämnas vilande på samma grunder. Om lagförslaget eventuellt röstas vilande över följande riksdag innebär detta inte att lagändringen slutligt förhindras.

Helsingfors den 13 december 1993

Ensio Laine

Med stöd av det ovan sagda anför jag

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver och

att det första lagförslaget med beaktande av stadgandena i paragrafens 7 mom. kan lämna vilande.