

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 60/2002 rd

### Regeringens proposition med förslag till ändring av pensionslagstiftningen

*Till social- och hälsovårdsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 6 november 2002 en proposition med förslag till ändring av pensionslagstiftningen (RP 242/2002 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Tuulikki Haikarainen, social- och hälsovårdsministeriet

- verkställande direktör Kari Puro, Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen
- direktör Riitta Korpiluoma, Pensionsskyddscentralen
- direktör Matti Leppälä, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf
- juris licentiat (disp.) Pentti Arajärvi
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en rad ändringar i den privata sektorns arbetspensionssystem för att trygga arbetstagarna och företagarna ett fullgott inkomstrelaterat pensionsskydd också i framtiden. Enligt propositionen räknas arbetspensionen ut på basis av lönen och tillväxtprocenten för varje enskilt år, vilket innebär att arbetspensionens belopp påverkas av inkomsterna från alla anställningar. Åldern för ålderspension blir såttillvida flexibel att en senareläggning av pensioneringen förbättrar pensionsskyddet. För arbetstagare och företagare som går i pension vid 63 års ålder räknas pensionen utifrån alla löner eller arbetsinkomster de tjänat in. Om de kvarstår i ar-

betslivet, växer ålderspensionen med 4,5 % per år av inkomsterna fram till det att de fyller 68 år.

Pensionssystemet räknar med en ökad livslängd. Genom en livslängdkoefficient som tas i bruk från 2009 anpassas pensionsskyddet till den ökade livslängden.

Inom folkpensionssystemet skall ålderdomspension alltjämt betalas till dem som fyllt 65 år. Dagpenning enligt sjukförsäkringslagen kan betalas ut tills den försäkrade fyller 68 år. Invalidpensionen omvandlas till ålderspension när den försäkrade fyller 63 år. Deltidspension kan betalas fram till 68-årsdagen. Tiden för beräkning av pensionslönen för s.k. återstående tid ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2005. I regel tillämpas de på pensionsfall som inträffar efter att lagen trätt i kraft.

Regeringen redogör i motiveringen till lagstiftningsordningen för grundlagsutskottets tolkningspraxis och menar att lagändringarna inte ingriper i de grundlagsfästa rättigheterna. Livslängskoefficienten ägnas en särskild analys i

motiveringen. Den nya livslängskoefficienten kan enligt regeringen införas i vanlig lagstiftningsordning, eftersom det handlar om en ändring av pensionssystemet, som dessutom gäller årsklasser som inte kommer att gå i pension förrän efter många år. Regeringen anser det trots allt befogat att ett utlåtande inhämtas från grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

Den konstitutionella bedömningen av ändringarna i pensionslagstiftningen bygger framför allt på två element, det i grundlagens 15 § reglerade egendomsskyddet och garantierna i 19 § 2 mom. för en grundläggande försörjning.

### *Egendomsskyddet*

*Allmänt.* Egendomsskyddet för pensioner botten enligt utskottets praxis (GrUU 9/1999 rd, s. 2 första spalten) 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 folkpensions, finansieringssättet till trots.

Arbetspensionssystemet läggs om för att trygga en hållbar finansieringsgrund för pensionssystemet. Pensionsåldern ändras genom att åldern för ålderspension kommer att ligga mellan 62 och 68 år. Åldersgränsen för förtida ålderspension höjs från 60 till 62 år. Ålderspensionen räknas för hela arbetskarriären mellan 18 och 68 år. Pension tjänas in enligt en tillväxtprocent som stiger i takt med lönen för varje arbetsår och arbetstagarens ålder. Ålderspensionens belopp påverkas av att pensionen omvandlas med en livslängskoefficient. En person tjänar också in pension under den tid han eller hon sköter barn eller studerar. Alla invalidpensioner innefattar en s.k. återstående tid i fråga om vilken uträkningsreglerna ändras.

Mot bakgrunden av utskottets vedertagna praxis finns det generellt sett ingenting att anmärka mot reformen. Vad gäller det konstitutionella skyddet för pensionsförmåner har det enligt utskottet (GrUU 13/1995 rd, s. 2 första spalten) "uttryckligen varit fråga om skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån och inte till exempel om skydd för ett visst pensionssystem. Enligt statsförfattningen är utgångspunkten att det kan stadgas genom en vanlig lag om substansen i ett pensionssystem så att det också inverkar på dem som står i ett anställningsförhållanden. 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."

Pensionssystemet läggs enligt propositionen om stegvis på många punkter för att såvitt möjligt dämpa effekterna av ändringarna särskilt för dem som inom en snar framtid uppnår pensionsåldern. Det kan 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 krossa.

*Livslängskoefficient.* Enligt 7 h § i det första lagförslaget skall pensionsskyddet anpassas till den ökade livslängden med hjälp av en livs-

längdskoefficient. Detta går till så att när ålderspensionen börjar omvandlas pensionen med den livslängdskoefficient som fastställts för det år under vilket arbetstagaren fyllde 62 år. Livslängdskoefficienten används första gången i fråga om pensioner som beviljas 2010.

I 3 mom. föreskrivs om hur koefficienten bestäms. Till basår för koefficienten har i förslaget valts 2009, då koefficienten är 1. Referensuppgifterna för 2009 består av Statistikcentralens dödlighetsstatistik för 2003—2007. För att jämföra ut slumpmässiga variationer räknar man ut koefficienten för respektive år utifrån den tillgängliga dödlighetsstatistiken för de fem senaste åren och en räntesats på två procent. Den livslängdskoefficient som påverkar nya pensioner 2010 grundar sig alltså på dödlighetsstatistiken för 2004—2008 och på förändringen i den förväntade livslängden beträffande 2003—2007. Livslängdskoefficienten för 2010 bestäms så att kapitalvärdet för den pension som omvandlats med koefficienten på basis av respektive dödlighetsstatistik är detsamma som kapitalvärdet för den ickeomvandlade pensionen 2009 enligt en räntesats på två procent. Livslängdskoefficienten fastställs årligen av social- och hälsovårdsministeriet på framställning av Pensionsskyddscentralen.

Användningen av en livslängdskoefficient kan innebära att pensionen blir mindre än vad tidigare pensionsgrunder skulle ge. Så går det när den förväntade genomsnittliga livslängden ökar. Med hänsyn till de föreslagna ikraftträdelsearrangemangen kan livslängdskoefficientens eventuella försämrande effekter också slå mot sådana pensioner som till största delen redan tjänats in när lagen träder i kraft. Det kan bedömas att koefficienten inte kommer att få särskilt stora verkningar i initialskedet. Det väsentligaste i konstitutionellt hänseende är enligt utskottet att koefficienten inte bara tas i bruk exempelvis för vissa pensionärsgrupper utan att den är en allmän och permanent omläggning i fråga om hela pensionsskyddet. Livslängdskoefficienten är följaktligen inte konstitutionellt sett problematisk med tanke på grundlagens bestämmelser om egendomsskydd.

*Tilläggs-pensionsskydd.* Ikraftträdelsebestämmelsens 22 mom. gäller tilläggs-pensionsskydd som arbetsgivare ordnat för sina anställda. Som förslaget är utformat höjs tilläggs-skyddet inte automatiskt om pensionen enligt minimivillkoren sjunker till följd av bestämmelserna i den aktuella lagen. Tilläggs-pensionsskyddsvillkor kan dessutom försämrats genom att ett avdrag motsvarande förhöjningarna till följd av lagens bestämmelser görs från tilläggs-pensionen, förutsatt att pensionsskyddets penningvärde inte sjunker.

Dessa förslag är såtillvida problematiska att ett tilläggs-pensionsskydd baserat på ett privaträttsligt avtal mellan arbetstagaren och arbetsgivaren inte åtnjuter egendomsskydd på samma sätt som lagfästa pensioner (GrUU 22/1995 rd, s. 2 första spalten). Ett tilläggs-pensionsskydd kan i princip innebära en totalpension till ett visst belopp eller en viss tilläggs-pension utöver det lagfästa pensionsskyddet. Det föreslagna ikraftträdelsearrangemanget är inte förenligt med grundlagens 15 §, om det öppnar möjligheten att ingripa i ett här avsett avtalsreglerat tilläggs-skydd. Om lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste denna möjlighet täppas till genom en precisering av bestämmelsen. Alternativt kan momentet strykas i lagförslaget och då avgörs frågan genom tolkning av avtalet.

#### *Skydd för grundläggande försörjning*

Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bl.a. vid arbetslöshet och arbetsförmåga och under ålderdomen. Grundlagen förpliktar lagstiftaren att garantera var och en som behöver grundläggande utkomstskydd en subjektiv rätt till denna trygghet som det allmänna skall ordna (GrUB 25/1994 rd, s. 10 andra spalten). De system som borgar för en grundläggande försörjning måste vara så heltäckande att inga grupper lämnas utanför dem (RP 309/1993 rd, s. 75 första spalten).

Exempelvis förslaget att personer födda 1950 och därefter inte längre skall få arbetslöshetspension kompenseras med att rätten till utkomstskydd för arbetslösa kvarstår tills personen fyl-

ler 65 år. Grundlagens 19 § 2 mom. garanterar inte arbetslöshetspension som system utan tryggar över lag individens rätt till grundläggande försörjning genom något socialskyddssystem. De ändringar som eventuellt påverkar pensions storlek, såsom ibruktagandet av en livslängskoefficient, strider inte heller de mot grundlagens 19 § 2 mom.

#### *Normgivningsbemyndigande*

*Pensionsskyddets villkor och grunder.* Enligt 3 a § 1 mom. är det social- och hälsovårdsministeriet som godkänner villkoren och grunderna för pensionsskyddet. Om man ser till formuleringen handlar det om en extensiv befogenhet. Men enligt utredning till utskottet avses med "villkoren och grunderna för pensionsskyddet" i detta sammanhang kalkylmässiga grunder och försäkringsvillkor visavi pensionsskyddet med adress till pensionsanstalterna. Om lagrummet förstås på detta sätt utgör det inget problem ur konstitutionell synvinkel, men lydelsen måste ses över för att motsvara syftet.

*Fastställande av lönekoeficienten.* Social- och hälsovårdsministeriet fastställer enligt 7 b § lönekoeficienten för varje kalenderår på det sätt som bestäms närmare genom förordning. Utskottet vill först och främst peka på bristen att förslaget inte anger vem som utfärdar förordningen (GrUU 15/1999 rd, s. 4 första spalten). Av lagen framgår att i koeficienten utgör vägningskoeficienten för förändringar i lönenivån 0,8 och vägningskoeficienten för förändringar i prisnivån 0,2. Däremot sägs det ingenting om vilka förändringar i löner och priser som beaktas och på vilket sätt. Lönekoeficienten har stor tyngd, eftersom den används för justering av olika inkomstgränser, belopp och årsinkomster. Med tanke på pensionsbeloppet är koeficienten så viktigt att det strider mot grundlagens 15 och 80 § att låta kriterierna för förändringar i löne- och prisnivå ingå i en förordning. Vanlig lagstiftningsordning kräver att dessa omständigheter regleras i lag och att befogenheter inte ges att bestämma om dem i förordning.

Enligt 9 § 1 mom. i lagen om pension för arbetstagare, ett lagrum som inte föreslås bli ändrat i propositionen, binds pensionsskyddet vid förändringen i landets löne- och prisnivå. Det bör övervägas om detta 9 § 1 mom. gällande APL-pensionsindex kunde samordnas med 7 b § vad skrivningen beträffar.

#### *Övriga omständigheter*

*Pensionstillväxt under arbetslöshet.* Av 6 a § 1 mom. 3 punkten följer att pension tjänas in vid arbetslöshet bara under den tid personen får inkomstrelaterad dagpenning enligt utkomstskyddet för arbetslösa på basis av den inkomst som ligger till grund för dagpenningen. Men också för att få grunddagpenning måste man ha arbetat, eftersom ett av villkoren för grunddagpenningen är att arbetsperioderna är fulla.

Man kan ha en viss förståelse för förslaget, eftersom de som får inkomstrelaterade arbetslöshetsförmåner också deltar i finansieringen av arbetspensionssystemen. Med tonvikten lagd på tiden i förvärvslivet är det dock mer motiverat att prioritera att också de som får grunddagpenning uppfyller kravet på arbete.

*Nytt index.* Genom 7 b § införs en lönekoeficient i stället för indexet i den nuvarande lagen. Med tanke på egendomsskyddet för en pensionsrätt som intjänats innan lagen trädde i kraft vore det egentligen motiverat att vid bestämmandet av pensionens kapitalvärde tillämpa den grund som ger det bästa värdet för pensionstillväxten vid den tidpunkt då pensionen beviljas. Utskottet har informerats om att den gamla grunden ger pensionstagaren en bättre pension bara om de löner som påverkar index sjunker under flera år. Förslaget utgör alltså inte något problem, menar utskottet.

*Åldersbaserad särbehandling.* Att personer i olika åldrar får pension på olika grunder stöter inte på några problem med hänsyn till grundlagens 6 §, om särbehandlingen inte är godtycklig eller skillnaderna i pensionsskyddet blir oskäliga. I propositionen finns en lång rad på ålder eller födelseår baserade särbehandlande bestäm-

melser. Pensionen växer exempelvis enligt 5 § med 1,5 eller 1,9 eller 4,5 % per år beroende på arbetstagarens ålder och i 12 b § bestäms det att personer under 53 år har en mindre pensionsavgift än de som fyllt 53 år.

Saken är av sådan art att det i och för sig är helt naturligt med åldersgränser inom pensions-systemet. Propositionen syftar till att säkerställa finansieringen av pensionerna och garantera likställdhet samt locka folk att stanna längre kvar i arbetet. Med hänsyn till detta finns det enligt utskottets mening ingenting att anmärka mot propositionen med avseende på grundlagens 6 §. Propositionen brister dock i att det inte gjorts några ansatser att motivera åldersgränserna på alla punkter.

Utskottet vill i detta sammanhang peka på att det inte är absolut klart vilken rättslig betydelse 4 § 1 mom. i lagförslaget har. Enligt lagrummet har en arbetstagare rätt att gå i ålderspension under tiden mellan uppnådd 63 och uppnådd 68 års ålder. Exempelvis bestämmelserna i 5 a § om förhöjning när pensioneringen framskjuts bringar egentligen inte större klarhet i vilka konsekvenser det får för pensionsrätten om en person fortsätter att arbeta efter att ha fyllt 68 år. Å andra sidan går det inte att föreskriva om en obligatorisk avgångsålder annat än genom uttryckliga

bestämmelser som uppfyller de allmänna villkoren för begränsningar i fråga om grundläggande fri- och rättigheter.

*Diverse.* Lagförslagens 7 d § 4 mom. och 7 h § 4 mom. bör lämpligen preciseras så att Pensions-skyddscentralen meddelar pensionsanstalterna de föreskrifter som avses i lagrummen (jfr 7 b § i det femte lagförslaget).

Uttrycket "vederbörande ministerium" i 12 c § motsvarar inte utskottets vedertagna praxis (t.ex. GrUB 10/1998 rd, s. 21 och 42, och GrUB 1/2002 rd, s. 2).

I det elfte lagförslaget motsvarar 3 § inte det syfte som framgår av motiveringen, nämligen att det handlar om studier som lett till högskole- eller yrkesexamen.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkningar om 7 b § och 22 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen i det första lagförslaget beaktas på lämpligt sätt.*

Helsingfors den 20 december 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Tuija Brax /gröna  
Klaus Hellberg /sd  
Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Marjukka Karttunen /saml

Jouni Lehtimäki /saml  
Johannes Leppänen /cent  
Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /cent  
Pekka Ravi /saml  
Markku Rossi /cent  
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.