

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/1999 rd

**Regeringens proposition med förslag till ändringar i pensionslagstiftningen i syfte att senarelägga pensionering och främja fortsatt medverkan i arbetslivet**

*Till social- och hälsovårdsutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 5 oktober 1999 en proposition med förslag till ändringar i pensionslagstiftningen i syfte att senarelägga pensionering och främja fortsatt medverkan i arbetslivet (RP 93/1999 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överinspektör Maritta Hirvi, social- och hälsovårdsministeriet
- verkställande direktör Paavo Pitkänen
- juristen Marja-Liisa Pelander, Arbetspensionsanstaltens Förbund r.f.
- professor Mikael Hidén
- juris licentiat, förvaltningsrådet Heikki Karapuu
- chefsforskare Maija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i bestämmelserna om fastställande av arbetslöshetspension, åldersgränsen för individuell förtidspension och fondering av invalid- och arbetslöshetspensionerna i lagarna om pensioner inom den privata sektorn. Syftet är att lagändringarna i kombination med andra åtgärder skall medverka till att äldre arbetstagare stannar kvar i arbetslivet längre och pensionerar sig senare.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2000. Huvudregeln är att de tillämpas på pensioner när pensioneringen sker medan respektive lagar gäller.

I motiveringen till lagstiftningsordningen går regeringen in på övergångsbestämmelsen, som föreskriver att personer födda före 1945 har rätt till pension enligt de tidigare bestämmelserna, om de blivit arbetslösa innan lagen träder i kraft eller själva har sagt upp sig, blivit uppsagda eller blivit permitterade före den 1 augusti 1999 och enligt de tidigare bestämmelserna fått arbetslöshetspension innehållande återstående tid. Därtill tar regeringen upp förslaget att den nu gällande åldersgränsen och inte den föreslagna åldersgränsen för individuell förtidspension skulle tillämpas när förmånstagaren är född före 1944. Sammantaget får de föreslagna ändringarna en-

ligt motiveringen inte några retroaktiva konsekvenser för pensionskyddet. Regeringen analyserar också hur den höjda åldersgränsen för individuell förtidspension och det faktum att den återstående tiden inte längre skall beaktas förhåller sig till 15 a § 2 mom. regeringsformen. Resonemanget utmynnar i slutsatsen att ändring-

arna inte försämrar den grundläggande utkomst regeringsformen garanterar individen. Regeringen anser det dock önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet, eftersom åldersgränsen för individuell förtidspension föreslås bli höjd.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

Av de föreslagna ändringarna är slopandet av rätten till återstående tid och den höjda åldersgränsen för individuell förtidspension samt ikraftträdelsearrangemangen i anknötning här till relevanta i konstitutionellt hänseende. Konsekvenserna av att rätten till återstående tid slopas tar sig uttryck på två olika sätt. Rätten till återstående tid betraktas inte längre som ett villkor för arbetslöshetspension och detta förbättrar pensionskyddet. Å andra sidan har rätten till återstående tid höjt pensionsbeloppet, en effekt som nu går förlorad.

Infallsvinklarna vid den konstitutionella bedömningen av ändringarna i pensionslagstiftningen är två: regleringen av egendomsskyddet i 12 § regeringsformen och garantierna för en grundläggande utkomst i 15 a § 2 mom. regeringsformen.

### **Egendomsskyddet**

En analys av egendomsskyddet för pensioner bottnar 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 folkpension, finansieringssättet till trots (GrUU 12/1995 rd).

Egendomsskyddet garderar i viss utsträckning arbetspensionerna mot retroaktiva ändringar i systemet. En ur egendomsskyddet härledd retroaktivitetsanalys ger ett antal situationer, där ändringarna gäller

1) pensioner som redan förfallit till betalning (jfr GrUU 5/1950 rd och GrUU 10/1957 rd),

2) pensionsförmåner som beviljats genom lagakraftvunna beslut men som ännu inte förfallit till betalning, exempelvis pensionsrater som förfaller till betalning i framtiden (till exempel GrUU 27/1993 rd och GrUU 13/1995 rd),

3) förmåner som ännu inte beviljats men i fråga om vilka pensionsfallet redan inträffat (GrUU 13/1995 rd),

4) "intjänade" förmåner som ännu inte beviljats och i fråga om vilka pensionsfallet ännu inte har inträffat (GrUU 21/1989 rd, GrUU 35/1993 rd, GrUU 13/1995 rd och GrUU 22/1995 rd) samt

5) redan påbörjade och fortfarande pågående anställningsförhållanden på något annat sätt.

Inget av de tre första fallen omfattas av bestämmelserna i de föreliggande lagförslagen. Med andra ord handlar det här inte om pensionsförmåner som redan förfallit till betalning eller förmåner som beviljats genom lagakraftvunna beslut eller pensionsfall som redan inträffat. Eftersom ändringarna inte har retroaktiv verkan påverkar lagförslaget inte den pensionsrätt som redan tjänats in i och med lönen. De nya bestämmelserna som begränsar förmånstagarnas rättigheter tillämpas bara på pensioner där pensionsfallet inträffat efter det lagen trädde i kraft. Bestämmelserna om att pensionsrätten för så kallad återstående tid inte längre är ett villkor för arbetslöshetspension skulle dock tillämpas retroaktivt. I detta fall förbättras emellertid pensionskyddet till följd av retroaktiviteten.

Av de föreslagna bestämmelserna är det två som är relevanta i konstitutionellt hänseende,

nämmligen slopandet av den återstående tiden, vilket minskar pensionsbeloppet, och höjningen av åldersgränsen för individuell förtidspension. För konsekvensernas vidkommande placerar sig dessa i den femte, alltså sista gruppen. Den vedertagna tolkningen på denna punkt utgår från att pensionssystemet kan ändras även om ändringarna påverkar situationen för dem som redan har ett anställningsförhållande. Enligt utskottets praxis i fråga om det konstitutionella skyddet för pensionsförmåner (GrUU 13/1995 rd, s. 2, första spalten) är det "uttryckligen fråga om skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån och inte till exempel om 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 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 oskäligen försämring av pensionsförmåner som är att betrakta som intjänade."

I samma utlåtande tog utskottet upp det nya sättet att räkna ut den så kallade återstående tiden för invalidpension. Ändringen ledde till att pensionsbeloppet kunde minska med upp till 6,5 procent. Utskottet ansåg (GrUU 13/1995 rd, s. 2, andra spalten) att "den statsförfattningsrättsliga synen på en konkret pensionsförmån som någon själv intjänat fullt ut anknyter till den rätt till ålderspension som denna tjänat in medan han var i arbete. Däremot har den del som hänför sig till den återstående tiden till invalidpension inte tjänats in som vederlag för en arbetsinsats i samma bemärkelse. På denna punkt bygger systemet i mindre grad på intjäningsprincipen än i fråga om ålderspensionen. Vad gäller egendomsskyddet i grundlagen kan räkneregeln för återstående tid i sin tur ändras lättare än till exempel grunderna för bestämning av ålderspension."

Regeringen föreslog 1993 att den nedre åldersgränsen för individuell förtidspension skul-

le höjas. I det sammanhanget bedömde grundlagsutskottet (GrUU 10/1993 rd) reformen enbart utifrån dåvarande 66 § 7 mom. riksdagsordningen om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande. Utskottet stannade då för att frågan inte var relevant med hänsyn till egendomsskyddet.

Med tanke på egendomsskyddet för pensionsrättigheter är slopandet av rätten till återstående tid och höjningen av åldersgränsen för individuell förtidspension på det hela taget mer avlägsna omständigheter och följaktligen mindre relevanta än de konkreta ekonomiska förmåner som den ur egendomsskyddet härledda tryggheten har ansetts gälla. Effekterna av ändringarna har därtill mjukats upp något i propositionen. Den höjda åldersgränsen, från 58 till 60 år, för individuell förtidspension har ett undantag, den gäller inte arbetstagare som är födda 1943 eller därförinnan. En annan modifiering är att bestämmelsen om att återstående tid inte skall beaktas vid uträkningen av arbetslöshetspensioner inte gäller personer födda före 1945, om de blivit arbetslösa innan de nya bestämmelserna träder i kraft eller själva har sagt upp sig, blivit uppsagda eller blivit permitterade före den 1 augusti 1999. Personer i denna kategori garanteras följaktligen en pensionsdel för återstående tid. Som utskottet ser det finns det inget konstitutionellt hinder för ändringarna.

Den sistnämnda begränsningen innebär å andra sidan att pensionsförmånen i fall som inträffar efter ovan nämnda datum skärs ned så att säga retroaktivt på grund av en händelse som inträffat redan innan lagen trädde i kraft. Denna bestämmelse förefaller exceptionell men den avser att förhindra ogrundade uppsägningar. Syftet är i sig acceptabelt med hänsyn till 15 § regeringsformen. Utskottet anser att det handlar om en enstaka dimension av ett kortvarigt ikraftträdelsearrangemang och att detta inte påverkar lagstiftningsordningen.

### Skyddet för grundläggande inkomst

Enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad bland annat vid ar-

betslöshet och arbetsförmåga och under ålderdomen. Systemen som tryggar den grundläggande försörjningen bör vara så heltäckande att inga grupper lämnas utanför dem (RP 309/1993 rd, s. 70, första spalten och t.ex. GrUU 15/1995 rd). I de situationer som avses i 15 a § 2 mom. regeringsformen är garantierna för en tryggad grundläggande utkomst en självständig förmån i relation till rätten till oundgänglig utkomst enligt 1 mom. och således kan garantierna för individens grundläggande utkomst inte utgöras av den trygghet som det i sista hand stadgas om i 1 mom. (GrUB 25/1994 rd, s. 10, andra spalten).

Om man utgår från dem som missgynnas av systemomläggningen innebär propositionen att de 58- och 59-åringar som inte längre har rätt till individuell förtidspension i och med att pensionsåldern höjs kan utnyttja sjukförsäkringslagens förmåner och pensionslagstiftningens invalidpensionsförmåner för att trygga sin försörjning vid sjukdom och invaliditet. Att rätten till återstående tid inte längre skall gälla som villkor för arbetslöshetspension betyder att vi slipper ett väsentligt och i vissa fall slumpartat problem med människor som missgynnas av arrangementet.

När det återstående tiden inte längre beaktas i arbetslöshetspensionen minskar pensionen enligt propositionen med högst fyra procent för dem som i enlighet med de nya reglerna blir pensionerade vid 60 års ålder. Regeringen uppger i

sin proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statens pensioner (RP 118/1999 rd), som utskottet behandlat samtidigt med föreliggande proposition, att minskningen i statens pensioner i genomsnitt blir 590 mark per månad när den återstående tiden inte längre beaktas. När det gäller pensioner inom den privata sektorn kan det antas att minskningen i snitt blir mindre än så.

I praktiken kan ändringen i pensionsbeloppet vara rätt stor, men det avgörande med hänsyn till 15 a § regeringsformen är att den grundläggande försörjningen vid arbetslöshet i dessa fall i sista hand tryggas genom folkpensionen. Folkpensionsbeloppet ökar nämligen lika mycket som arbetslöshetspensionen minskar, förutsatt att den reducerade pensionen inte överskrider gränserna för pensionsavhängig folkpension. Om en person inte har bott tillräckligt länge i Finland för att ha rätt till folkpension, tryggas den grundläggande utkomsten enbart genom allmänna arbetslöshetsförmåner.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.*

Helsingfors den 18 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Tuija Brax /gröna  
Tarja Filatov /sd  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /fkf  
Paula Kokkonen /saml

Johannes Leppänen /cent  
Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /cent  
Petri Salo /saml  
Arto Seppälä /sd  
suppl. Veijo Puhjo /vänst  
Pekka Ravi /saml.