

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors  
den 17 mars 1994  
Utlåtande nr 4

*Till Social- och hälsovårdsutskottet*

Social- och hälsovårdsutskottet begärde genom en skrivelse av den 10 september 1993 utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition nr 80/1993 rd med förslag till lag om ändring av 16 a § lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetsgivare.

Utskottet har hört projektchefen Ari Vesikkala vid inrikesministeriet, regeringsrådet Tuulikki Haikarainen vid social- och hälsovårdsministeriet, utvecklingschefen Aino-Elina Mäkimattila vid Finlands Kommunförbund, verkställande direktören Simo Lämsä vid Kommunernas pensionsförsäkring, sekreteraren för sociala frågor Kai Libäck vid Akava, juristen Matti Koskinen vid Kommunsektorns fackförbund KAT, förhandlingschefen Seppo Väänänen vid FTFC:s fackorganisation för offentliga områden FTFC-O, juristen Oili Leppälampi vid Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Heikki Karapuu, juris kandidaten Juhani Salminen, professorn Ilkka Saraviita, juris doktorin, kansler Kauko Sipponen och professorn Kaarlo Tuori.

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

**Regeringens proposition**

I propositionen föreslås att lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare skall ändras så att den rätt att välja en tidigare yrkesbaserad pensionsålder som ingår i det kommunala pensionssystemet begränsas. Rätten att välja gäller systemet med yrkesbaserad pensionsålder och systemet med förtida pensioner. Valtiden går ut den 30 juni 1995. Rätt att välja har de tjänsteinnehavare och arbetstagare

som den 1 juli 1989 hade och vid den tidpunkt då reformen träder i kraft har fortlöpande kommunal anställning.

Propositionen hänger samman med en ändring av pensionstillväxten, pensionsåldern och den målsatta nivån för pensionen för dem som har fortlöpande anställning. Om ändringen bestäms i kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga. Avsikten är att den allmänna pensionsåldern efter den 31 december 1994 skall vara 65 år och pensionens maximibelopp 60 procent av den pensionsgrundande lönen.

Avsikten är att den föreslagna lagen skall träda i kraft vid ingången av 1995.

Enligt propositionens motivering i fråga om lagstiftningsordningen påverkar den föreslagna ändringen i och för sig inte pensionsskyddets nivå och med beaktande av förmånerna enligt systemet med förtida pension kan ändringen även annars anses ha ringa betydelse. Trots att det kan anses att ändringen har en retroaktiv verkan torde den enligt propositionen kunna genomföras i vanlig lagstiftningsordning på grund av dess ringa verkningar och eftersom de berörda under en lång tid kan bereda sig på ändringen som verkställs först långt senare. I propositionen anses det beaktansvärt att tjänsteinnehavare och arbetstagare som är äldre eller som har tjänstgjort länge inte alls berörs av ändringen. Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

**Utskottets ställningstaganden**

Grundlagsutskottet har i olika sammanhang ansett att en pensionsförmån som någon intjänat i princip omfattas av egendomsskyddet enligt 6 § regeringsformen. När det gäller grundlagsskyddet för pensionsförmåner är det enligt utskottets

uppfattning (GrUU 35/1993 rd) uttryckligen fråga om skydd för en konkret ekonomisk förmån, som en medborgare anses ha tjänat in, och inte till exempel om ett skydd för ett visst gällande pensionsarrangemang. Utgångspunkten enligt statsförfattningen är alltså att det är möjligt att genom en vanlig lag stadga om ett pensionssystemens substans på ett sådant sätt att åtgärden också påverkar dem som står i ett anställningsförhållande. Bland annat pensionsåldern, tillväxttakten och pensionens målnivå 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 oskälig försämring av pensionsförmåner som bör betraktas som intjänade.

Jämfört med andra pensionssystem är det kommunala pensionssystemet ett mycket speciellt normhierarkiskt komplex eftersom pensionskyddets materiella innehåll med stöd av lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare regleras genom bestämmelser i kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga. Om detta konstateras i lagen egentligen endast att grundpensionsskyddet till sitt belopp åtminstone skall motsvara pensionskyddet enligt de i lagen om pension för arbetstagare stadgade grunderna. Med beaktande av att det kommunala pensionssystemet omfattar nästan en fjärdedel av löntagarna, bör det enligt utskottets mening utredas om pensionsrätten i högre grad borde regleras genom en lag.

Det ovan nämnda leder till att det nu föreliggande lagförslaget i sig inte påverkar de berördas pensionsrättsliga ställning utan den kommer att bestämmas med stöd av pensionsstadgan. Utskottet har inte bedömt den ändring av pensionsstadgan som ansluter sig till propositionens sakinnehåll. Vid en statsförfattningsrättslig bedömning av lagförslaget kan två punkter enligt utskottets åsikt ägnas uppmärksamhet, nämligen den förkortade valtiden och det faktum att systemet med yrkesbaserade pensionsåldrar helt och hållet avvecklas 31.12.1994 för deras vidkommande som då ännu inte har fyllt 55 år.

Rätten att välja mellan olika pensionssystem kan vara värd att beakta ur statsförfattningsrättslig synvinkel närmast därför att den är ekonomiskt viktig. Genom rätten att välja ges de berörda möjlighet att välja pensionssystem. Den långa valtiden påverkar de berördas senare situation som pensionstagare i allmänhet så att ju

senare de har möjlighet att välja pensionssystem desto sannolikare är det att de kan stanna för den lösning som är förmånligast.

Enligt propositionen förkortas valtiden med fyra år. De som tidigare har utnyttjat sin valrätt skall kunna återta sitt val inom den nya valtiden.

Att valtiden förkortas så här mycket, vilket innebär att den utgår redan ett halvt år efter det att lagen har trätt i kraft, är enligt utskottets uppfattning i och för sig en väsentlig ändring av rättsläget och kan de facto i hög grad påverka de berördas ställning. En ändring av detta slag kan emellertid med stöd av den allmänna utgångspunkten ovan genomföras genom en vanlig lag, i synnerhet om det beaktas att rätten att välja och valtiden trots allt påverkar själva pensionsrätts innehåll endast indirekt och att rätten att välja sålunda inte kan betraktas som en sådan intjänad pensionsförmån som åtnjuter egendomsskydd enligt regeringsformen.

De yrkesbaserade pensionsåldrarna grundade sig ursprungligen på kommunbestämda arrangemang. Systemet förenhetligades genom den kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga 1966 och blev betydelsefullt på lagnivå när den 16 a § om rätt att välja som nu skall ändras togs in i pensionslagen 1989 till följd av systemet med förtida pension.

Förslaget innebär att rätten till yrkesbaserad pensionsålder upphör vid utgången av 1994. Ändringen gäller likväl inte dem som har fyllt 55 år innan lagen träder i kraft. För övriga, nämligen dem som då lagen träder i kraft står i kommunalt anställningsförhållande, leder förslaget att avveckla systemet till att varaktigheten av ett anställningsförhållande, som fram till sagda tidpunkt har berättigat till en lägre pensionsålder, måste beaktas i full utsträckning när pensionsåldern bestäms. Statsförfattningsrättsligt bör en reglering av denna typ karakteriseras så att reformen inte ingriper i en pensionsförmån som bör anses vara intjänad. Regeringsformens stadgan om grundlagsfäst skydd för egendom hindrar sålunda inte att lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Den föreslagna ändringen höjer pensionsåldern för dem som är berättigade till yrkesbaserad pensionsålder jämfört med vad den skulle ha varit om systemet med yrkesbaserad pensionsålder hade bibehållits. Systemet har syftat till en pensionsålder som motsvarar de särskilda krav som till följd av vissa yrkens karaktär ställs t.ex. på den berördes fysiska prestationsförmåga.

De orsaker som ligger till grund för systemet med yrkesbaserade pensionsåldrar är av sådan art att de som har valt eller är berättigade till en lägre pensionsålder enligt utskottets uppfattning borde få större garantier än normalt för att systemet bibehålls. Med beaktande av vår statsförfattningspraxis påverkar sådana berättigade förväntningar i och för sig inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Enligt utskottets uppfattning är det emellertid fråga om en omständighet som innebär att reformens konsekvenser för olika individer bör bedömas noggrant. Om t.ex. tiden mellan lagens ikraftträdande och ett pensionsfall enligt systemet med yrkesbaserad pensionsålder blir relativt kort och om pensionsåldern med stöd av någon schematisk kalkyleringsregel i ett enskilt fall skulle stiga betydligt kunde följden vara en försämring som förmånstagaren upplever som kännbar. Enligt utskottets mening är det av rättsskyddsorsaker på sin plats att de stadganden eller bestämmelser bibehålls i det kommunala pensionssystemet som på förhand lindrar följder av denna typ eller gör det möjligt att i efterhand fatta beslut som gör resultatet skäligare.

Vid en bedömning av om en höjd pensionsålder har betydelse för dem som är t.ex. 50—54 år när reformen träder i kraft är det naturligt att jämföra detta förslag med den höjning av den allmänna pensionsåldern från 63 till 65 år som

genomförs inom det offentliga pensionssystemet. Det är enligt utskottets mening redan från formell synpunkt av rättsskydds- och billighetsskäl svårt att betrakta sådana fall som korrekta, där pensionsåldern för en person som valt en lägre pensionsålder till följd av reformen stiger med över två år. Ett annat jämförelsetal kunde vara att beräkna hur mycket den berördes pensionsålder skulle stiga om den för närvarande vore 63 år. För detta jämförelsetal talar det faktum att höjningen av pensionsåldern genomförs successivt inom det allmänna pensionssystemet.

Slutligen har utskottet granskat det faktum att pensionsåldern nämns i en del arbetsavtal. Enligt vad utskottet erfarit motsvarar dessa bestämmelser den pensionsålder under 63 år som har iakttagits inom berörda yrkeskategorier på grundval av pensionsstadgan. Dessa avtalsbestämmelser bör därför sett från statsförfattningsynpunkt betraktas som sådana informativa hänvisningar till gällande kommunala pensionsstadga som inte kan vara betydelsefulla vid en bedömning av lagförslagets behandlingsordning.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

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

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

Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo och Väistö samt suppleanterna von Bell och Lamminen.

### Avvikande åsikt

Grundlagsutskottet har tidigare iakttagit en sådan tolkningslinje att en intjänad pensionsförmån ingår i det egendomsskydd som tryggas i 6 § RF. Ur arbetstagarens synvinkel är en förvärvspension ett vederlag för utfört arbete som utbetalas utöver penninglönen och vars utbetalning har framskjutits till pensionsåldern. Eftersom en för-

värvspension kan jämföras med inbesparad lön har detta till följd att arbetstagaren i sinom tid bör vara berättigad att i form av pensionsprestationer få ut de medel som har innehållits som pensionspremier eller som samlas eller fonderas honom till godo i samma syfte. Denna integritetsprincip har tolkats så att den gäller såväl pension som har

förfallit till betalning som intjänad pension som ännu inte har förfallit till betalning. Härvid har det ansetts att rätten till pension i regel bestäms enligt de grunder som gällde då arbets- eller anställningsförhållandet inleddes.

I sin egenskap av ett centralt villkor i anställningsförhållandet hör den yrkesbaserade pensionsåldern i sådan utsträckning till grunderna för pensionsrätten att den kan anses omfattas av egendomsskyddet enligt 6 § RF. En rätt till yrkesbaserad pensionsålder som har intjänats under ett anställningsförhållande är en förmån med förmögensvärde som också kan ges ett visst försäkringsmatematiskt värde.

Den höjda pensionsåldern till följd av lagändringen och de kringskurna valmöjligheterna i synnerhet i fråga om de lägsta yrkesbaserade pensionsåldrarna kan på det individuella planet leda till så väsentliga förluster att detta står i

strid med det i regeringsformen tryggade skyddet för egendom och intjänade pensionsförmåner och även med principen om skydd för arbetskraften. Problemet accentueras i synnerhet i situationer där lagändringen kanske inte alls ger en enskild arbetstagare eller tjänsteinnehavare tid att bereda sig på ändringen och där ändringen drabbar honom strax efter det att lagen trätt i kraft. Tidigare har man i motsvarande situationer tillämpat t.ex. övergångsstadganden som medfört att pensionsnivån för dem som pensioneras under de närmaste tre åren inte sjunker till följd av lagändringen.

På grund av det ovan sagda anser vi

*att lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen.*

Helsingfors den 17 mars 1994

**Johannes Koskinen**  
**Raimo Vistbacka**

**Ensio Laine**  
**Raimo Vuoristo**

**Paavo Nikula**  
**Aarno von Bell**