

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 13/1995 rd

Regeringens proposition 118/1995 rd

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 5 oktober 1995 remitterade regeringens proposition 118/1995 rd med förslag till revision av lagstiftningen om den privata sektorns arbetspensionssystem till social- och hälsovårdsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Tuulikki Haikarainen vid social- och hälsovårdsministeriet, avdelningschefen Eeva Ahokas och chefsmatematikern Jussi Haapa-aho vid Folkpensionsanstalten, vice verkställande direktören Seppo Pietiläinen vid Pensionsskyddscentralen, verkställande direktören Pentti Kostamo vid Arbetspensionsanstaltens Förbund, presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Heikki Karapuu, överdirektören K. J. Lång, professorn Ilkka Saraviita, biträdande professorn Martin Scheinin, juris doktorn, kansler Kauko Sipponen och juris licentiaten Veli-Pekka Viljanen.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anförvördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att lagstiftningen om pensionssystemet inom den privata sektorn skall ses över.

Metoden att beräkna den återstående tiden för pension, alltså den tid som återstår från pensionsfallet till pensionsåldern, föreslås bli ändrad. Den som får invalidpension före fyllda 50 år får alltså en pension som är 6,5 procentenheter lägre än tidigare. Ändringarna gäller dem vars pensionsfall inträffar efter 1995. De som är födda före 1943 och som får arbetslöshetsdagpenning bevarar sin rätt till återstående tid enligt de gamla reglerna.

Metoden att beräkna den pensionsgrundande lönen skall ändras. Den pensionsgrundande lönen fastställs för varje anställning utifrån inkomsterna under de högst 10 sista åren och är medeltalet av de indexjusterade inkomsterna. Beräkningsregeln ändras successivt för anställningar som gäller den 1 januari 1996 och verkar fullt ut i anställningar som upphör om 10 år.

Den tidsbestämda invalidpensionen, också invaliditetspensionen enligt folkpensionssystemet, omvandlas till ett rehabiliteringsstöd. Till rehabiliteringsstöd, som bygger på beslut av någon annan pensionsanstalt än folkpensionsanstalten, betalas ett rehabiliteringstillägg. Det skall bli möjligt att få förhandsbeslut om delinvalidpension precis som om individuell förtidspension.

Indexsystemet för arbetspensioner föreslås bli ändrat genom att två olika index införs. Det nuvarande APL-indexet som fastställts till hälften utifrån förändringen i lönenivån och till hälften på grund av förändringen i prisnivån skall fortfarande tillämpas för beräkning av den pensionsgrundande lönen och justering av värdet på intjänade pensionsrätter. Detta index skall också tillämpas på påbörjade pensioner fram till utgången av det år då pensionstagaren fyller 65 år. Därefter tillämpas ett pensionsindex som till 80 procent består av förändringen i prisnivån och till 20 procenten till förändringen i inkomstnivån.

Arbetsstagarens arbetspensionsavgift skall beaktas permanent i arbetspensionsindexen. De sänkningar på 1,3 procentenheter som gjordes i APL-indexets poängtal 1993—1995 återställs inte. I övrigt träder en förhöjning enligt den nya indexgrunden i kraft vid årsskiftet.

En del av de föreslagna lagarna har samband med budgetpropositionen för 1996. Lagarna avses träda i kraft i början av 1996.

I motiveringen till lagstiftningsordningen gör regeringen en bedömning av vissa ändringar beträffande den återstående tiden till pension, räk-

neregeln för den pensionsgrundande lönen och indexjusteringarna utifrån egendomsskyddet i grundlagen. Övervägandena utmynnar i slutsatsen att det inte är nödvändigt att stifta lagen i grundlagsordning. Vidare framhåller regeringen att trots ändringarna av förmånernas storlek och fördelning garanteras det grundläggande utkomstskyddet på det sätt som avses i 15 a § regeringsformen. Förslagen anses dock tolkningsbara med tanke på egendomsskyddet och därför anser regeringen att ett utlåtande från grundlagsutskottet bör inhämtas i saken.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Grundlagsutskottet har i olika sammanhang framhållit att en självintjänad pensionsförmån i princip omfattas av egendomsskyddet i grundlagen. Vad gäller det konstitutionella skyddet för pensionsförmåner är det enligt utskottets uppfattning (t.ex. GrUU 4/1994 rd) 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 oskälig försämring av pensionsförmåner som är att betrakta som intjänade.

Denna tolkningspraxis har uppkommit vid tillämpning av stadgandena om egendomsskydd i 6 § regeringsformen. Enligt utskottets uppfattning har nya 12 § i regeringsformen inte ändrat på denna uttolkning.

Beräkning av s.k. återstående tid

I propositionen föreslås att metoden att beräkna den återstående tiden till pension skall ses över. Om en arbetstagare uppfyller villkoren för att kunna räkna sig den återstående tiden till godo räknas pensionen ut med beaktande inte bara av anställningstiden utan också den tid som återstår från pensionsfallet till pensionsåldern.

Enligt gällande stadganden räknas den återstående tiden till pension ut enligt samma tillväxtprocent—1,5 procent per år—som pension intjänas i ett anställningsförhållande. Pensionstillväxten under den återstående tiden föreslås bli reducerad så att tillväxtprocenten från och med 50 års ålder är 1,2 och från och med 60 års ålder 0,8. Ändringarna har den effekten att till exempel de som går i invalidpension innan de fyllt 50 år får en pension som är högst 6,5 procentenheter mindre än enligt gällande stadganden. Ändringarna skall dock inte gälla dem som är födda före 1943 och som börjat få arbetslöshetsdagpenning innan lagen träder i kraft.

Den statsförfattningsrättsliga synen på en konkret pensionsförmån som någon själv intjänat anknyter fullt ut 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.

De försämringar i räkneregeln som regeringen föreslår träder i kraft utan retroaktiva verkningar, eftersom de bara omfattar pensionsfall som inträffat sedan lagen trätt i kraft. Vidare har de enligt utskottets mening så obetydliga effekter att de kan införas genom en vanlig lag.

Beräkning av den pensionsgrundande lönen

Regeringen vill ändra regeln för beräkning av den pensionsgrundande lönen såtillvida att denna skall motsvara medeltalet för de indexjusterade lönerna i arbetsförhållandet under de senaste tio kalenderåren. I dag räknas den pensionsgrundande lönen ut enligt de två till lönenivån mellersta av de fyra senaste kalenderåren i ett anställningsförhållande sedan kalenderåret med de högsta och lägsta inkomsterna har frånräknats. Räkneregeln skall ändras successivt så att beräkningsåren från och med 1996 utökas med ett år i sänder tills fulla tio år uppnås. Ändringen kommer inte att inverka på anställningsförhållanden som upphört 1995, inte heller på anställningsförhållanden som upphör med ett pensionsfall under 1996. Beroende på inkomstutvecklingen kan ändringen av räkneregeln inverka antingen höjande eller sänkande på arbetspensionen.

Utskottet anser att det i sak är motiverat att ändra beräkningen av den pensionsgrundande lönen, eftersom den nya räkneregeln tar större hänsyn till en persons arbetslivshistoria. Ändringen får inga retroaktiva konsekvenser och den kan tillämpas successivt på anställningsförhållanden som gäller när lagen träder i kraft. Grundlagsutskottet ansåg redan i sitt utlåtande 6/1977 rd att räkneregeln för den pensionsgrundande lönen enligt lagen om pension för arbetstagare kunde ändras genom en vanlig lag i negativ riktning för pensionstagarna. I enlighet med denna tolkningspraxis menar utskottet att den föreslagna ändringen i beräkningen av den pensionsgrundande lönen kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning.

Indexstadganden

Olika index

För arbetspensionerna föreslås två olika index. Gällande APL-index skall fortfarande tillämpas på uträkning av den pensionsgrundande lönen och justering av värdet på intjänade pensionsrättigheter. Detta index skall också tillämpas på redan påbörjade pensioner till utgången av det år då pensionstagaren fyller 65 år, varefter ett sådant index tillämpas på pensionerna som till 80 procent består av förändringen i prisnivå och till 20 procent av förändringen i inkomstnivå.

Indexsystemet avser att tillförsäkra pensionstagaren en skälig konsumtionsnivå. Detta motsvaras i sig av att indexjusteringarna enligt förslaget i högre grad koncentreras på förändringarna i konsumentprisindex än på förtjänstnivåindex. Följden är visserligen att de som fyllt 65 år inte längre kan tillgodoräkna sig löneutvecklingen i samma omfattning som förut, vilket betyder något sämre villkor för dem än för den förvärvsaktiva befolkningen.

Ur statsförfattningsrättslig synvinkel är det viktigt att indexförändringen inte påverkar pensionsrater som redan förfallit till betalning och att den inte heller betyder att pensionsbeloppen sjunker. Det kan stadgas genom en vanlig lag om det nya indexet (jfr GrUU 1/1975 II rd).

Inberäkning av arbetspensionsavgiften

Enligt 9 § 1 mom. lagen om pension för arbetstagare fastställs indextalen genom att ett belopp motsvarande förändringen i procenttalet för ar-

betstagarnas pensionsavgift dras av från förändringen i lönenivån. Utskottet har tidigare i flera sammanhang framhållit att ett sådant ingrepp är förenligt med egendomsskyddet för pensioner (t.ex. GrUU 10/1994 rd).

Indexnedskärningen 1994

År 1994 genomfördes en extra indexnedskärning på 1,3 procentenheter som inte kommer att återställas. Detta betyder en bestående sänkning av den konsumtionsnivå som indexsystemet avser att värna. I statsförfattningsrättsligt hänseende är det dock enligt utskottets uppfattning fråga om ett obetydligt ingrepp i en pensionsförmån, och därför hindrar 12 § regeringsformen inte att den genomförs genom en vanlig lag.

Lagen om pension för arbetstagare, 4 a § 3 mom.

Föreslagna 4 a § 3 mom. innebär att en änka under vissa förutsättningar har rätt till efterlevandepension, medan en änklings inte har det på samma grunder. Utskottet ser detta som ett fall av könssegregering som saknar en godtagbar grund enligt 5 § 2 mom. regeringsformen. Stadgandet bör absolut ändras och göras könsneutralt (jfr GrUU 21/1994 rd).

Regeringsformen, 15 a § 2 mom.

Utskottet framhåller i sitt utlåtande 12/1995 rd att regeringens proposition med förslag till revidering av folkpensionssystemet, som behandlas samtidigt med denna proposition, kommer att leda till att folkpensionen trots sin pensionsavhängighet uppfyller kravet i 15 a § 2 mom. regeringsformen att en grundläggande utkomst skall tryggas. Av det inbördes beroendeförhållandet mellan arbetspensionen och folkpensionen följer att samma slutsats också gäller den föreliggande propositionen.

Med stöd av det ovan sagda anför utskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, det första lagförslaget dock förutsatt att utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkning om 4 a § 3 mom. behörigen beaktas.

Helsingfors den 9 november 1995

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

ki, Korkeaoja, H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo, Rantanen och Veteläinen samt suppleanten Juurola.
