

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om pension för arbetstagare och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 april 2005 en proposition med förslag till lag om pension för arbetstagare och till vissa lagar som har samband med den (RP 45/2005 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef, överdirektör Tarmo Pukkila och biträdande avdelningschef, regeringsråd Tuulikki Haikarainen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Pentti Arajärvi
- professor Mikael Hidén
- professor Raija Huhtanen
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om pension för arbetstagare. Det huvudsakliga syftet är att samla bestämmelserna om arbetspension för löntagare inom den privata sektorn i en enda lag. Lagförslaget kan karaktäriseras som tekniskt och omfattar bestämmelser om bl.a. pensions- och rehabiliteringsförmåner och hur de ska verkställas samt hur försäkringar ska tecknas och kostnaderna fördelas. Lagstiftningen svarar huvudsakligen till arbetspensionsreformen som trädde i kraft i början av 2005. Regeringen föreslår en separat lag om införande av lagen om pension för arbetstagare. Vidare föreslår den lag om Pen-

sionsskyddscentralen och ändring av 7 § i lagen om pension för arbetstagare och strafflagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2007, men lagen om ändring av 7 § i lagen om pension för arbetstagare avses träda i kraft den 1 januari 2006 och 5 § 4 mom. i lagen om införande av lagen om pension för arbetstagare bli tillämpat från och med den 31 december 2006.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen med tanke på 80 § i grundlagen om delegering av lagstiftningsbehörighet och utfärdande av förordningar samt med tanke på 81 §

i grundlagen om statliga skatter och avgifter. I motiven anses att de föreslagna lagarna kan träda i kraft i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Arbetspension för löntagare inom den privata sektorn

Allmänt. Den konstitutionella bedömningen av ändringar i pensionslagstiftningen har av hävd utgått framför allt från 15 § i grundlagen om egendomsskydd och 19 § 2 mom. om rätten till social trygghet.

Egendomsskyddet i fråga om pensioner utgår enligt praxis i utskottet från tanken att en viss inkomstrelaterad förmån, framför allt rätten till arbetspension, tjänas in under pågående anställning. En förmån som tjänas in på detta sätt men som betalas ut först senare betraktas som en del av vederlaget för en arbetsprestation (GrUU 9/1999 rd, GrUU 60/2002 rd, s. 2/I).

Grundlagsutskottet har konstaterat att det vid grundlagsskyddade pensionsrättigheter uttryckligen handlar om en intjänad konkret ekonomisk förmån, men däremot inte t.ex. om att skydda ett visst gällande pensionssystem. Den konstitutionella utgångspunkten har därmed ansetts vara att det går att föreskriva om pensionssystemet genom en vanlig lag så att det inverkar också på dem som står i ett anställningsförhållande. Bestämmelser om bl.a. pensionsåldern, pensions-tillväxten och pensionernas målnivå har hört till dem som kan införas inom vanlig lag, om inte något annat följer av särskilda skäl. Sådana särskilda skäl har ansetts vara framför allt att ändringarna i pensionssystemet genomförs på ett sätt som i vissa delar kan leda till en oskälig försämring av intjänade pensionsförmåner (GrUU 13/1995 rd, GrUU 60/2002 rd, s. 2/II).

I propositionen är det huvudsakligen fråga om en lagstiftningsteknisk justering av arbetspensionsreformen som trädde i kraft i början av 2005. Meningen är att tydliggöra lagstiftningen

genom att samla bestämmelserna om pensions-tryggheten för löntagare i den privata sektorn i en enda lag. De föreslagna ändringarna i pensions-skyddet spelar bara en obetydlig roll. I det andra lagförslaget ingår övergångsbestämmelser som på lämpligt sätt dämpar effekterna av de föreslagna ändringarna för pensionstagarna. Utskottet har i ljuset av hävdvunnen praxis inga anmärkningar mot bestämmelserna med tanke på egendomsskyddet.

Utifrån 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bl.a. vid arbetslöshet och under ålderdomen och vid förlust av en försörjare. Grundlagen förpliktar lagstiftaren att garantera var och en som är i behov av grundläggande försörjning en subjektiv rätt till detta slag av trygghet som ordnas av det allmänna (GrUB 25/1994 rd). De system som ska trygga en grundläggande försörjning bör vara på så vis heltäckande att det inte uppstår några marginalgrupper (RP 309/1993 rd). Men 19 § 2 mom. i grundlagen tryggar t.ex. inte något arbetspensionssystem i sig utan den enskildes rätt till en tryggad grundläggande utkomst över lag (GrUU 60/2002 rd, s. 4/I). Ur denna synvinkel är den föreslagna lagstiftningen inte något problem.

Arbetspensionsreformen som trädde i kraft i början av 2005 har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 60/2002 rd). Utskottet bedömde då användningen av t.ex. livslängds- och lönekoeficienter som grund för bestämmelserna. Det som föreskrivs om de här koeficienterna i 82 och 83 samt 96—100 § i det första lagförslaget motsvarar utskottets tidigare ståndpunkter.

Arbetspensionsförsäkringavgiften. Arbetspensionsskyddet för löntagare i den privata sektorn föreslås bli bekostat precis som nu med en ar-

betspensionsförsäkringsavgift som består av arbetsgivarens avgift och arbetstagarens avgift (152 § i det första lagförslaget). Arbetsgivaren ska ha det huvudsakliga ansvaret för att finansiera pensionsskyddet.

Grundlagsutskottet har ansett att det räcker med en vanlig lag för delning av arbetsgivarnas och arbetstagarnas kostnadsansvar på detta sätt inom arbetspensionssystemet. Vidare har utskottet varit av den åsikten att pensionsavgifter enligt detta system inte kan betraktas som skatter i statsförfattningsrättsligt hänseende (GrUU 8/1992 rd). Det handlar om en kombination av partiella vederlag för i princip privaträttsliga försäkringsavgifter och arbete och de medel som pensionsanstalterna tjänar in på dem redovisas i sista hand till de försäkrade i form av intjänade pensioner (se också GrUU 7/2005 rd, s. 7—8).

Pensionsskyddscentralen

Enligt 1 § i det tredje lagförslaget är Pensionsskyddscentralen ett gemensamt organ för verkställigheten och utvecklingen av den privata sektorns arbetspensionsskydd och har med stöd av 2 § en lång rad offentliga förvaltningsuppgifter. En del av dem involverar utövande av offentlig makt.

Pensionsskyddscentralen är inte en myndighet. Det är därmed fråga om överföring av en offentlig förvaltningsuppgift på någon annan än en myndighet, vilket i detta fall — med hänsyn till Pensionsskyddscentralens historia och nuvarande ställning i arbetspensionssystemet för den privata sektorn — i princip "behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna" på det sätt som avses i 124 § i grundlagen, menar utskottet.

Pensionsskyddscentralen infattas av allmänna förvaltningslagar typ förvaltningslagen, språklagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. I lagförslagen finns bestämmelser om rätt att söka ändring i Pensionsskyddscentralens beslut (3 § i det tredje lagförslaget och 128 § i det första) och dessutom står de som handlägger ärenden vid Pensionsskyddscentralen under straffrättsligt tjänsteansvar. Lagstiftningen uppfyller de formella kraven på

grundläggande rättigheter, rättsskydd och god förvaltning i 124 § i grundlagen.

Med tanke på kraven på en god förvaltning har utskottet fäst sig vid att de pensionsanstalter i den privata sektorn som står under Pensionsskyddscentralens tillsyn (2 § 2 mom. 11 punkten i det tredje lagförslaget) svarar för centralens kostnader (5 § i det tredje lagförslaget och 180 § i det första). Det här arrangemanget är i sin helhet inte helt problemfritt med tanke på kraven på en opartisk, trovärdig och i övrigt tillbörlig tillsyn. Ju mer Pensionsskyddscentralens uppgifter ökar och ju tydligare de förvandlas från ett för pensionsanstalterna gemensamt organs uppgifter till offentliga förvaltningsuppgifter, desto mer börjar pensionsanstalternas ansvar för kostnaderna för centralens verksamhet likna skatteplikt. Därför har regeringen enligt utskottets mening all anledning att utreda hur Pensionsskyddscentralens finansiella system kan läggas om eller centralens förvaltningsuppgifter föras över till statliga myndigheter eller centralen införlivas i det statliga myndighetsmaskineriet.

Skyddet för personuppgifter

Allmänt. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att det med tanke på skyddet för personuppgifter är viktigt att reglera åtminstone registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet uppgifternas tillförlitlighet och bevaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades rättsskydd. Regleringen av de här faktorerna på lagnivå ska dessutom vara omfattande och detaljerade (GrUU 14/2002 rd, s. 2).

Betydelsefulla bestämmelser för skyddet av personuppgifter ingår inte minst i 14 kap. i det första lagförslaget där det föreskrivs om utlämnande, erhållande och hemlighållande av uppgifter. Förslaget uppfyller i det stora hela de krav som grundlagsutskottet i sin tidigare praxis har ställt på bestämmelser av detta slag (GrUU 14/2002 rd, s. 2—6, GrUU 15/2002 rd, s. 2).

Rätten att få uppgifter. Pensionsanstalterna, Pensionsskyddscentralen och besvärinstanser har utifrån 198 § i det första lagförslaget rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna och andra begränsningar som gäller erhållande av uppgifter av aktörerna i paragrafens 1 punkt få uppgifter som är nödvändiga inte bara för att avgöra ett ärende utan också för att verkställa uppdrag enligt 1 punkten.

I ljuset av grundlagsutskottets tidigare tolkningspraxis är det inga problem med bestämmelsen till den del som den begränsar rätten att få uppgifter till sådana uppgifter som är nödvändiga för att avgöra ett ärende. I övrigt gäller rätten uppgifter som är nödvändiga för att verkställa ett uppdrag. Grundlagsutskottet har sett det som särskilt viktigt att formuleringen av rätten att få uppgifter i ett så här fritt och brett sammanhang inte tänjs ut ytterligare och att den avgränsas till enbart nödvändiga uppgifter. Villkoret för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning är att paragrafen ses över på detta sätt (GrUU 14/2002 rd, s. 3—4, GrUU 15/2002 rd, s. 2/I). — Samma anmärkning om lagstiftningsordningen gäller för 199 § 1 mom. i det första lagförslaget.

Utifrån 198 § i det första lagförslaget omfattar rätten att få uppgifter också uppgifter om den pensionssökandes journalhandlingar, rehabilitering, hälsotillstånd, vård och arbetsförmåga som finns hos läkare och andra liknande aktörer i 2 punkten. Det framgår nog av lagrummet att det handlar om nödvändiga uppgifter, men däremot inte ur vilken synvinkel uppgifterna är nödvändiga. Paragrafen bör ses över till denna del (GrUU 14/2002 rd, s. 4/I).

I 199 § 1 och 2 mom. i det första lagförslaget föreskrivs att Pensionsskyddscentralen för tillsynen över arbetsgivarna och pensionsanstalterna har rätt att få vissa uppgifter av skattemyndigheterna i form av massinformation. Av propositionens motivering framgår att uppgifterna ska användas bl.a. för jämförande gallringar. Detta betyder i sin tur i praktiken att massinformationen från skattemyndigheterna kombineras med uppgifterna i andra register som är tillgängliga för Pensionsskyddscentralen. Utskottet har tidi-

gare ansett att det inte räcker som grund för en kombinerad av registeruppgifter med att bara nämna dem i motiveringen utan att det krävs en lag om det (GrUU 14/2002 rd, s. 5/II). Lagförslaget måste därför kompletteras med bestämmelser om att det är möjligt att kombinera registeruppgifter för att vissa, i lagen nämnda acceptabla syften ska uppnås. I lagen behövs dessutom bestämmelser om hur länge kombinerade uppgifter får förvaras och om förbud mot att överlåta kombinerade personuppgifter vidare.

Förvaring av handlingar. Med stöd av 218 § i det första lagförslaget kan det genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet föreskrivas om en sådan förvaringstid för handlingar som inte äventyrar arbetstagarens eller dennes företrädares rätt till pension.

Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis ansett att förvaringstiderna för uppgifter som tas in i personregister är faktorer som det enligt 10 § 1 mom. i grundlagen måste lagstiftas om (t.ex. GrUU 35/2004 rd, s. 2/II). Till denna del är villkoret för vanlig lagstiftningsordning alltså att bemyndigandet att utfärda förordning stryks i lagförslaget. Eventuella specialbestämmelser om förvaringstiderna för handlingar med personuppgifter bör utfärdas genom lag.

Rättelse av registeruppgifter. Enligt 145 § i det första lagförslaget rättas uppgifter om när ett arbetsförhållande har börjat eller slutat endast på basis av arbetsgivarens anmälan. Förslaget är ett avsteg från 29 § i personuppgiftslagen om rättelse av en oriktig uppgift. Där sägs nämligen att den registeransvarige utan obefogat dröjsmål på eget initiativ eller på yrkande av den registrerade ska rätta, utplåna eller komplettera en personuppgift som ingår i ett personregister och som med hänsyn till ändamålet med behandlingen är oriktig, onödig, bristfällig eller föråldrad.

Förslaget är problematiskt med tanke på artiklarna 5 och 8 i den Europeiska konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter till den del det gäller korrekta personuppgifter och rätten att få en oriktig registeruppgift korrigerad. Lagstiftnings-

en måste därför kompletteras med bestämmelser om en registrerads rätt till rättelse. Alternativt måste 145 § strykas i förslaget. Det betyder att de allmänna bestämmelserna i personuppgiftslagen till denna del gäller som lagstiftning.

Inskränkningar i besvärsrätten

Ändring i pensionsanstaltens beslut som gäller den yrkesinriktade rehabiliteringens innehåll och rehabiliteringsunderstöd får enligt 128 § 4 mom. i det första lagförslaget inte sökas genom besvär.

På de villkor som nämns i lagförslaget 25 § har en arbetstagare under 63 år rätt att få ändamålsenlig yrkesinriktad rehabilitering för förhindrande av arbetsoförmåga eller förbättrande av arbets- och förvärvsförmågan. Vad rehabiliteringen ska omfatta föreskrivs i 26 §. Pensionsanstaltens beslut om den yrkesinriktade rehabiliteringens innehåll är på grund av 25 och 26 § till den grad förknippade med individens rättsskydd enligt 21 § 1 mom. i grundlagen att besvärsförbudet enligt utskottets mening måste strykas i lagförslaget.

Rehabiliteringsstöd är en behovsprövad förmån som utifrån föreslagna 31 § kan beviljas för tiden från rehabiliteringsbeslutet till rehabiliteringens början och för tiden mellan rehabiliteringsperioder. Eftersom förmånen är behovsprövade bereder besvärsförbudet inte i sig problem med tanke på 21 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har ändå i sin tolkningspraxis ansett att den i 21 § 2 mom. i grundlagen tryggade besvärsrätten talar för att beslut om också denna typ av förmåner bör omfattas av besvärsrätt (t.ex. GrUU 55/2002 rd, s. 4/I, GrUU 13/2005 rd, s. 3—4). I sak handlar det t.ex. om att det behövs en besvärmöjlighet för att övervaka att myndigheterna betar sig på ett behörigt och i övrigt opartiskt sätt och för att säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis. Därför bör man allvarligt överväga att slopa besvärsförbudet.

Andra synpunkter

Diskrimineringsförbud. I 19 § i det andra lagförslaget föreskrivs om rätten till efterlevandepension för en änka som är född den 1 juli 1950 el-

ler tidigare. Förslaget innebär att en änking inte har samma rätt. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att en bestämmelse som den här är könsdiskriminerande och att det inte finns någon acceptabel grund för den enligt 6 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 13/1995 rd). Bestämmelsen måste göras könsneutral för att det andra lagförslaget till denna del ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Tillsynen över ordnandet av försäkring. I 186 § 1 mom. i det första lagförslaget föreskrivs att Pensionsskyddscentralen står för den allmänna tillsynen över att arbetsgivarna fullgör sin skyldighet att ordna försäkring. Enligt 187 § 1 mom. ska varje pensionscentral i sin tur övervaka att en arbetsgivare som har ordnat pensionskydd i pensionsanstalten fullgör sina skyldigheter enligt lagen.

Bestämmelserna föranleder inte i sig några kommentarer med tanke på 124 § i grundlagen. Men utifrån formuleringen i 187 § 1 mom. förefaller det att bli en mycket omfattande uppgift för pensionsanstalten i och med att där — i motsats till 186 § 1 mom. — hänvisas allmänt till arbetsgivarens skyldigheter enligt lagen om pension för arbetstagare. Enligt motiveringen är det ändå meningen att pensionsanstalten bara ska övervaka att försäkringsskyldigheten fullgörs för dess egna försäkrade. Formuleringen måste preciseras för att den bättre ska stämma överens med propositionens syfte.

Pensionsanstalten och Pensionsskyddscentralen kan enligt 187 § 2 mom. komma överens om den närmare verkställigheten av tillsynen. Utskottet anser att överenskommelsen bara kan gälla t.ex. praktiska frågor kring hur tillsynen lämpligen ordnas. På grund av 2 § 3 mom. i grundlagen medger bestämmelsen däremot inte överenskommelser t.ex. om pensionsanstaltens och Pensionsskyddscentralens befogenheter eller uppgifter (GrUU 52/2001 rd, s. 5). Om bestämmelsen förstås och tillämpas på detta sätt är den inget problem med tanke på grundlagen.

Hemfridskyddet. Av 188 § i det första lagförslaget framgår indirekt att granskning enligt para-

grafen i praktiken inte kan gälla lokaler som omfattas av den i 10 § 1 mom. i grundlagen tryggade hemfriden. Utskottet har tidigare ansett att en sådan avgränsning av granskningsobjektet bör nämnas i lag (GrUU 36/2004 rd, s. 4/II, GrUU 37/2004 rd, s. 3/II). Det är viktigt att komplettera förslaget på detta sätt, inte minst som man genom en vanlig lag bara kan ge myndigheter fullmakter för granskning i en bostad (GrUU 46/2001 rd, s. 4—5, GrUU 48/2001 rd, s. 3/II).

Utredning av om arbetsförmågan fortgår. I 46 § i det första lagförslaget sägs att pensionstagaren på pensionsanstaltens förordnande är skyldig att för utredning av om arbetsförmågan fortgår låta undersöka sig hos en legitimerad läkare eller i en undersökningsinrättning som nämns i paragrafen, om pensionsanstalten har skäl att anta att pensionstagaren åter är arbetsförmögen.

Bestämmelsen ingriper i pensionstagarens självbestämmanderätt och i hans eller hennes personliga frihet och integritet som är tryggade i 7 § i grundlagen (t.ex. GrUU 39/2001 rd, s. 2/I). Därför är det inte lämpligt att pensionstagarens skyldighet grundar sig som föreslås på pensionsanstaltens antagande. Enligt motiveringen kommer åläggandet att låta undersöka sig i fråga bara i exceptionella fall. Det är skäl att komplettera bestämmelsen i detta syfte t.ex. med att åläggandet förutsätter motiverad anledning.

Anvisningar. Försäkringsinspektionen kan med stöd av 15 § 3 mom. i det tredje lagförslaget ge anvisningar om tillämpningen av 1 mom. Utskottet har ansett bestämmelser av denna typ

onödiga eftersom myndigheterna inom ramen för sitt lagfästa uppdrag kan ge anvisningar också utan särskilt bemyndigande (GrUU 6/2003 rd, s. 4/I, GrUU 20/2004 rd, s. 4/I). Bestämmelser om anvisningar bidrar dessutom till att fördunkla skillnaden mellan förpliktande rättsregler och anvisningar av rekommendationstyp i myndighetsföreskrifter som ges med stöd av lag. Bestämmelsen om anvisningar bör lämpligen strykas i lagförslaget. Alternativt bör den ses över så att myndigheten med stöd av den i förekommande fall kan meddela närmare bestämmelser än i 1 mom.

Av samma orsaker bör bestämmelserna om Pensionsskyddscentralens uppgift att meddela anvisningar i 183 § 4 mom. i det första lagförslaget och 2 § 1 mom. 6 punkten i det tredje lagförslaget strykas. Fullmakterna är speciellt problematiska för att anvisningar som meddelats med stöd av lag kan uppfattas som bindande bestämmelser och Pensionsskyddscentralen inte är en sådan annan myndighet som utifrån 80 § 2 mom. i grundlagen kan bemyndigas att utfärda rättsnormer.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 och 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar mot 198 § 1 punkten, 199 § 1 mom. och 218 § i lagförslag 1 och 19 § i lagförslag 2 blir behörigen beaktade.

Helsingfors den 6 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent

Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Jan Vapaavuori /saml
ers. Rosa Meriläinen /gröna
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.