

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 55/2002 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om kommunala pensioner och lag om införande av lagen om kommunala pensioner

*Till social- och hälsovårdsutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 4 september 2002 en proposition med förslag till lag om kommunala pensioner och lag om införande av lagen om kommunala pensioner (RP 94/2002 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Sulonen, inrikesministeriet

- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- regeringsråd Tuulikki Haikarainen, social- och hälsovårdsministeriet
- verkställande direktör Simo Lämsä, vice verkställande direktör Eija Lehto-Kannisto och chefen för juridiska ärenden Anne Perälehto-Virkkala, Kommunernas pensionsförsäkring
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om kommunala pensioner, i vilken samlas det gällande innehållet i den nuvarande lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare samt den kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga, som utfärdats med stöd av den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

I motiveringen till propositionens lagstiftningsordning nämns att inrikesministeriets be-

myndigande att utfärda förordning inte gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller saker som enligt grundlagen annars hör till området för lag. Enligt propositionen bibehåller den kommunala pensionsanstaltens delegation sin rätt att med vissa begränsningar besluta om sin egen förvaltning och sin ekonomi samt om de ekonomiska skyldigheter som åläggs medlemssamfunden. De föreslagna lagarna kan enligt motiveringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Materiella bestämmelser om pensionskyddet*

Avsikten med propositionen är inte att ändra innehållet i pensionskyddet. I förslaget till lag om införande av lagen ingår bestämmelser som motsvarar de bestämmelser i kommunala pensionsstadgan som skyddar tagna och intjänade pensioner i samband med ändringar i pensionskyddet. Reformen är såtillvida teknisk att såväl innehållet i pensionskyddet som övergångsarrangemang i anslutning till tidigare ändringar kvarstår oförändrade.

Huvudsyftet med reformen är att lyfta upp regleringen till lagnivå och därigenom uppfylla de krav grundlagen ställer. Utöver 80 § 1 mom. i grundlagen har 19 § 2 mom. betydelse i detta avseende. Enligt nämnda lagrum skall genom lag var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad i de situationer som nämns i momentet. En reglering på lagnivå förutsätter också den av grundlagsutskottet i praktiken ofta upprepade ståndpunkten enligt vilken omständigheter av betydelse för utövningen av grundläggande fri- och rättigheter skall regleras genom lag (exempelvis GrUU 31/1997 rd, s. 3/I).

#### *Den kommunala pensionsanstalten*

*Kommunal självstyrelse.* Enligt motiveringen är syftet med förslaget att alla kommuner och samkommuner direkt med stöd av lagen är medlemsamfund i den kommunala pensionsanstalten vilket medför olika förpliktelser. Detta bör bedömas utifrån den kommunala självstyrelse som tryggas i 121 § i grundlagen. I sin tolkningspraxis har utskottet fäst uppmärksamhet vid att det redan i flera decennier stiftats lagar i vanlig lagstiftningsordning om tvångsbildade samkommuner och motsvarande samverkans organ och ansett detta möjligt trots att ett påtvingat samarbete i viss mån begränsar den kommunala självstyrelsen (GrUU 32/2001 rd, s. 2/I).

Ett påtvingat medlemskap i den kommunala pensionsanstalten bör enligt utskottet bedömas

utifrån likadana infallsvinklar och med hänsyn till särskilt samverkansuppgiftens överkommunala karaktär och en rationell förvaltning av den (GrUU 32/2001 rd, s. 2/I). Med tanke på dylika faktorer finner utskottet att det för närvarande inte är möjligt att på ett ändamålsenligt sätt ordna pensionskyddet för kommunalt anställda i ett rent kommunvis uppbyggt system. Att verkställigheten av det lagfästa pensionskyddet centraliserat ankommer på en för kommunerna gemensam pensionsanstalt leder också till betydande besparingar i förvaltningskostnaderna. Av dessa orsaker står kommunernas och samkommunernas skyldighet till medlemskap i den kommunala pensionsanstalten enligt utskottet i harmoni med den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen. Det bör dock klart framgå ur lagen att kommunerna och samkommunerna redan med stöd av lagen är medlemssamfund i den kommunala pensionsanstalten.

*Garantier för god förvaltning.* I motiveringen till lagstiftningsordningen kopplas den kommunala pensionsanstaltens ställning till kommunal självstyrelse enligt 121 § i grundlagen och synbarligen anses det att den kommunala pensionsanstalten inte omfattas av tillämpningsområdet för 124 § i grundlagen eftersom anstalten förverkligar kommunal självstyrelse. Utskottet delar inte uppfattningen om att pensionsanstalten har sådan behörighet som avses i grundlagens 121 § om tryggad kommunal självstyrelse. Den kommunala pensionsanstaltens relativt omfattande delegation baserar sig delvis på fackföreningsrepresentation och består till övriga delar av personer som föreslagits av Finlands kommunförbund. I den formen är den mycket fjärran från den självstyrelse för invånarna som den kommunala självstyrelsen på grundval av 121 § 1 mom. i grundlagen avser.

Syftet med 124 § i grundlagen är att begränsa överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter utanför det egentliga myndighetsmaskineriet (RP 1/1998 rd, s. 178/II). Till det egentliga myndighetsmaskineriet räknas enligt utskottets upp-

fattning de myndigheter som hör till statens och självstyrelsesamfundens normala organisation samt sådana självständiga institutioner som Finlands bank och folkpensionsanstalten liksom även kommunala arbetsmarknadsverket (tidigare avtalsdelegationen) och kommunala pensionsanstalten, dvs. i regel de specialorgan som är gemensamma för alla kommuner. Utskottet har kommit fram till att den kommunala pensionsanstalten direkt berörs av bestämmelserna i 21 § i grundlagen om vars och ens rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan dröjsmål samt att garantier för en god förvaltning tryggas genom lag.

Procedurbestämmelserna i förslaget uppfyller inte till alla delar de minimikrav som skall ställas på god förvaltning. Med tanke på 21 § 2 mom. i grundlagen räcker det inte att den kommunala pensionsanstalten i enlighet med 164 § endast tillämpar principerna i vissa paragrafer i lagen om förvaltningsförfarande och dessutom är bestämmelsen om hörande av part också för löst formulerad (GrUU 17/2002 rd, s. 3/I). I motiveringen till propositionen nämns att 164 § inte längre är nödvändig om förvaltningslagen plan enligt träder i kraft 2004. Även under denna mellanperiod är det nödvändigt att bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande iaktas i pensionsanstalten. Enligt utskottets tolkningspraxis innebär tryggheten av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning också att språklagen och lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet iaktas (GrUU 46/2002 rd, s. 10/I). Om den allmänna lagstiftningen inte leder till detta resultat bör regleringen kompletteras. Ett villkor för behandling i vanlig lagstiftningsordning är att paragrafen ändras på detta sätt.

#### *Kommunernas pensionsnämnd*

För besvär förfarandet finns enligt 153 § kommunernas pensionsnämnd i anslutning till den kommunala pensionsanstalten. Det är fråga om en besvärinstans som berörs av principen i 98 § 3 mom. i grundlagen och om vilken följaktligen skall föreskrivas i lag och som i sin verksamhet måste uppfylla de krav på garantier för en rättvis

rättegång som finns inskrivna i 21 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 15/2002 rd, s. 3/II).

Enligt 154 § består kommunernas pensionsnämnd av en ordförande och en viceordförande och nio andra medlemmar. Tre av medlemmarna förordnas bland personer som föreslagits av Finlands kommunförbund och tre bland personer som föreslagits av de kommunala huvudavtalsorganisationerna. Intresserepresentationen i ett beslutsorgans sammansättning har enligt utskottet inte i sig varit problematisk med tanke på den oavhängighet som krävs i 21 § 1 mom. i grundlagen, men om medlemmarna från intresseorganisationerna bildar majoritet är detta inte förenligt med oavhängighetskravet (GrUU 15/2002 rd, s. 4/I). Enligt förslaget är medlemmarna från intresseorganisationerna i majoritet i pensionsnämnden.

Med tanke på den rätt som föreskrivs i 21 § 1 mom. i grundlagen kan det anses betydelsefullt att pensionsnämndens beslut kan överklagas hos försäkringsdomstolen. Utifrån den i 21 § 2 mom. i grundlagen föreskrivna principen om rättvis rättegång är det dock problematiskt om ett rättsskipningsorgan till sin sammansättning är sådant att det inte uppfyller kravet på oavhängighet. Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning är enligt utskottet att lagförslaget ändras så att medlemmarna från intresseorganisationerna inte bildar majoritet i pensionsnämnden.

Utskottet upprepar sin i ett annat sammanhang uttryckta oro för att ett på intresserepresentation baserat beslutsfattande i så stor omfattning medverkar i genomförandet av skyddet av individens grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 46/2002 rd, s. 9/I).

#### *Övriga omständigheter*

*Lämnande och erhållande av uppgifter.* Bestämmelserna i 11 kapitlet i pensionslagen om den kommunala pensionsanstaltens och besväranstaltens rätt att erhålla uppgifter och lämna dylika till andra samt om övrigas skyldighet att lämna uppgifter motsvarar allmänt taget de synpunkter som utskottet i dylika sammanhang ansett nödvändiga med tanke på grundlagen (GrUU 14/2002 rd, s. 2—4 och GrUU 15/2002

rd, s. 2—3). Med anledning av 148 § 1 mom. 1 punkten påpekar utskottet dock att personuppgifter får lämnas ut till utlandet endast om det sker i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. i personuppgiftslagen (GrUU 51/2002 rd, s. 3).

*Besvärshöjning.* I 158 § i förslaget föreskrivs om besvärshöjning i fråga om beslut som gäller rehabilitering, rehabiliteringspenning eller rehabiliteringsunderstöd enligt prövning eller ersättning för kostnader för rehabilitering. Besvärshöjningen gällande rehabilitering avses enligt motiveringen bli ändrad i samband med den totalreform av rehabiliteringen som avses träda i kraft från ingången av 2004. Den kommande ändringen konstateras motsvara grundlagsutskottets tolkningspraxis när det gäller besvärsmöjlighet i anslutning till beviljande av behovsprövade förmåner (GrUU 32/2000 rd, s. 2—3 och GrUU 14/2002 rd, s. 6—7).

Det föreslagna besvärshöjningen gäller beslut som i sista hand riktas mot förmåner som beviljas enligt prövning. Med anledning av 21 § 2 mom. i grundlagen har utskottet i sin praxis ansett att myndighetens prövningsrätt inte i sig undanröjer behovet av att söka ändring. De berörda bestämmelserna i lagförslaget ger inte bara uttryck för att beslutsfattandet är beroende av prövning utan lyfter också fram beröringspunkter som utgör villkor för ett avgörandes laglighet. Bland annat detta talar för besvärshöjning och därför konstaterar utskottet att det av skäl som hänför sig till grundlagen på allvar bör övervägas om inte besvärshöjningen skall strykas (GrUU 46/2002 rd, s. 9/II).

*Fullmakt att utfärda normer.* Inrikesministeriets bemyndigande att utfärda förordning, som baserar sig på 61 § 3 mom. och 107 § 1 mom., står i harmoni med 80 § 1 mom. i grundlagen.

I pensionslagen överförs rätt att utfärda normer även på den kommunala pensionsanstalten. Den i 98, 99, 133 och 146 § föreslagna regleringsrätten gäller med avseende på 80 § 2 mom. i grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 133/II) sådana tekniska detaljer där uttryckligen pensionsanstal-

ten kan anses sitta inne med nödvändig sakkunskap. Rätten att utfärda normer förefaller ytligt sett även att regleras genom 131 § 2 och 4 mom. som berör fastställande av grunderna för vissa prestationer. I dessa fall är det dock fråga om avgöranden som organiskt och naturligt har samband med pensionsanstaltens delegations inom ramen för sin behörighet i 1 mom. givna betalningsandelsbeslut, vilka enligt utskottet inte bör betraktas som äkta normutfärdande.

Enligt 8 § 2 mom. (och 168 §) godkänner den kommunala pensionsanstalten även tilläggs pensionsstadgan. I den föreskrivs om det av pensionsanstalten ordnade tilläggs pensions skyddet för anställda och förtroendevalda. Att ordna tilläggs pensions skydd är frivilligt för medlems samfunden. På grundval av 9 § kan de som tilläggs pensions skydd för en anställd även teckna en icke formbunden pensions försäkring eller bevilja honom en extra pension. När det gäller befogenheten att godkänna en tilläggs pensions stadga är det med beaktande av den frivillighet som präglar ordnandet av tilläggs pensions skydd enligt utskottets uppfattning inte fråga om utfärdande av sådana bestämmelser om grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter som avses i 80 § 1 mom. i grundlagen.

Villkoren i 80 § 2 mom. i grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 133/II) uppfylls däremot inte. För det första är bemyndigandet inte klart avgränsat utan av allmän karaktär. Det synes inte heller vara fråga om en punkt som ger befogenhet att reglera tekniska och obetydliga detaljer och som inte ger möjlighet till betydande prövningsrätt. Med tanke på grundlagen kan det dock anses godtagbart att tilläggs pensions stadgan tar fram exempelvis olika alternativ till tilläggs pensions skydd och villkoren för dem som medlemssamfunden kan ordna. Om bemyndigandet uppfattas på detta sätt inverkar detta inte på behandlingsordningen för lagförslaget. Lagens föreskrifter om tilläggs pensions skyddet bör dock kompletteras och själva bemyndigandet bör till sitt innehåll anges skarpt avgränsat i relation till lagen. Detta är en förutsättning för normal lagstiftningsordning.

**Utlåtande**

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första*

*lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 8 § 2 mom. samt 154 och 164 § beaktas.*

Helsingfors den 12 december 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd

Marjukka Karttunen /saml  
Jouni Lehtimäki /saml  
Johannes Leppänen /cent  
Pekka Nousiainen /cent  
Pekka Ravi /saml  
Markku Rossi /cent  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.