

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om besvärsnämnden för arbetspensionsärenden

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 september 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om besvärsnämnden för arbetspensionsärenden (RP 91/2006 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Carita Wuorenjuuri, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- professor Teuvo Pohjolainen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om besvärsnämnden för arbetspensionsärenden så att ändring i arbetspensionsärenden inom både den privata och offentliga sektorn söks hos besvärsnämnden för arbetspensionsärenden som första besvärsinstans. Samtidigt kompletteras nämndens sammansättning genom att nuvarande statens pensionsnämnd och kommunerna pensionsnämnd slås ihop med den. Besvärsnämndens organisation och sektioner ändras enligt förslaget så att de motsvarar behoven av sakkunskap i den sammanslagna besvärsnämnden. Sökandet av ändring i arbetspensionsärenden görs klarare och effektivare.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2007.

I propositionsmotiven till lagstiftningsordningen bedöms den föreslagna lagstiftningen med avseende på 3 § 3 mom. i grundlagen om utövande av den dömande makten, rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen, egendomsskyddet i 15 § i grundlagen samt det straffrättsliga och det skadeståndsrättsliga ansvaret enligt 118 § i grundlagen. Lagförslaget kan behandlas i normal lagstiftningsordning, men enligt regeringen är det skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I propositionen föreslås att de nuvarande tre pensionsnämnderna sammanslås, vilket skulle leda till att den nya besvärsnämnden för arbetspensionsärenden i framtiden också avgör sådana överklaganden som tidigare riktats till de nuvarande statens pensionsnämnd och kommunernas pensionsnämnd. Reformen förtydligar besvärssystemet i arbetspensionsärenden och likaså rättsskyddet. Förslaget har därför ett godtagbart syfte med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Besvärsnämndens sammansättning

Som en följd av nämndsammanslagningen föreslås det att sammansättningen av besvärsnämnden för arbetspensionsärenden ändras så att antalet vice ordföranden och medlemmar samt sektioner utökas. Förutom en ordförande i huvudsyssla föreslås nämnden ha sex vice ordförande. Av inalles 32 medlemmar i bisyssla skulle intressegrupper företrädas av 18, av vilka sju förordnas på framställning av arbetsgivarföreningarnas mest representativa centralorganisationer, sju på framställning av arbetstagarnas och tjänstemännens fackföreningars mest representativa centralorganisationer, två på framställning av de mest representativa företagargorganisationerna och två som är förtrogna med lantbruksföretagarverksamhet och förordnas på framställning av de mest representativa organisationer som bevakar sådana personers ekonomiska intressen som hör till tillämpningsområdet för lagen om pension för lantbruksföretagare.

Grundlagsutskottet har ansett att besvärsnämnden är ett sådant besvärsgorgan om vilket ska föreskrivas i lag på det sätt som 98 § 3 mom. i grundlagen förutsätter och i vars verksamhet de krav på en rättvis rättegång som framgår av 21 § 2 mom. i grundlagen bör uppfyllas. Grundlagsutskottet har inte ansett det problematiskt att ett beslutsfattande organs sammansättning baserar sig på intressebevakning eller att det skulle stå i

konflikt med oavhängighetskravet i 21 § 1 mom. i grundlagen. Men utskottet har ändå påpekat att oavhängighetskravet inte harmonierar med att de medlemmar som företräder olika intressen utgör majoriteten i ett sådant organ (GrUU 15/2002 rd, GrUU 55/2002 rd, GrUU 25/2004 rd). Det har förvisso betydelse med tanke på bestämmelserna i 21 § 1 mom. i grundlagen att besvärsnämndens beslut får överklagas hos försäkringsdomstolen. I praktiken har utskottet emellertid ifrågasatt om kravet på rättvis rättegång enligt 21 § 2 mom. i grundlagen kan förverkligas om ett rättskipningsorgan har en sådan sammansättning att det inte motsvarar kravet på oavhängighet. Utskottet har ansett att en förutsättning för behandling i normal lagstiftningsordning är att de ovan nämnda medlemmarna inte kan bilda majoritet vid besvärsnämndernas beslutföra sammanträden (GrUU 55/2002 rd, GrUU 25/2004 rd, GrUU 22/2005 rd).

Av 11 § 2 mom., 10 § 2 mom. och 8 § 4 mom. i lagförslaget framgår att en förutsättning för beslutförhet i plenum, förstärkt sektion och sektion är att högst hälften av de närvarande medlemmarna är sådana som valts för intressebevakning. Företrädarna för intressebevakningsorganisationerna kan sålunda inte få majoritet i besvärsnämnden. I den form som nu föreslås motsvarar bestämmelserna om besvärsnämnden det krav på oavhängighet för ett rättskipningsorgan som framgår av 21 § 1 mom. i grundlagen.

I riksdagen behandlas samtidigt ett förslag till ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa (RP 182/2006 rd) som bland annat berör besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden. Enligt utskottet är det rationellt att bestämmelserna om besvärsnämnderna är samordnade. Utskottet anser därför att förslaget i 8 § 4 mom. måste preciseras så att en beslutför sammansättning består av lika många företrädare för arbetsgivarernas centralorganisationer som för arbetstagarnas och tjänstemännens fackföreningars centralorganisationer (jfr. Förslaget till 12 § 3 mom. i utkomstskyddslagen).

Medlemmarnas anställningsförhållande

I motsats till vad som hävdas i propositionsmotiven är besvärsnämnden för arbetspensionsärenden en myndighet. De tjänsteinnehavare och tjänstemän vid kommunernas pensionsnämnd och statens pensionsnämnd som nu övergår till besvärsnämnden får enligt ikraftträdandebestämmelsen sina tjänster indragna när den nya lagen träder i kraft och tjänsteinnehavarna och tjänstemännen övergår till besvärsnämnden för arbetspensionsärenden i motsvarande uppdrag i arbetsavtalsförhållande. Anställningsvillkoren för dem som överförs motsvarar också i fråga om rätten till tilläggspension samt semester de anställningsvillkor som gäller dem vid den föreslagna lagens ikraftträdande. Personalen överförs till nya uppgifter som så kallade gamla arbetstagare. Enligt grundlagsutskottets uppfattning påverkas de överförda tjänstemännens ekonomiska förmåner inte på ett sådant sätt att det skulle utgöra ett problem med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen.

I fråga om rätten för besvärsnämndens ordförande, vice ordförande och medlemmar att kvar-

stå i sina uppdrag gäller enligt föreslagna 4 § vad som föreskrivs om rätten för innehavare av domartjänst att kvarstå i tjänsten. De har sålunda en sådan särskild rätt att kvarstå i tjänsten som avses i grundlagens 103 §. Enligt 2 § 6 mom. handlar dessutom ordföranden, vice ordförandena och de övriga medlemmarna i besvärsnämnden samt deras personliga suppleanter under domaransvar.

Enligt grundlagsutskottets mening är dessa bestämmelser tillräckliga för att garantera besvärsnämndens oavhängighet och ett sakligt utövande av offentlig makt. Det är därför inte av väsentlig betydelse vilken typ av anställningsförhållande besvärsnämndens personal kommer att stå i (se även GrUU 28/2006 rd). Besvärsnämnden har redan nu personal i arbetsavtalsförhållande.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 25 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent

Simo Rundgren /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.