

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 41/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till nedläggning av systemet med registrerade APL-tilläggpensioner och till vissa andra ändringar som gäller tilläggpension

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 oktober 2013 regeringens proposition med förslag till nedläggning av systemet med registrerade APL-tilläggpensioner och till vissa andra ändringar som gäller tilläggpension (RP 162/2013 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

- konsultativ tjänsteman Maritta Hirvi, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Raija Huhtanen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om införande av lagen om pension för arbetstagare ändras så att systemet med registrerade APL-tilläggpensioner, enligt den lag om pension för arbetstagare som upphävdes vid ingången av 2007, läggs ned. Nedläggningen sker så att giltigheten för APL-tilläggpensionsförsäkringar som är i kraft den 31 december 2016 avslutas direkt med stöd av lag vid utgången av den nämnda dagen. Enligt förslaget ska arbetstagaren fortfarande ha rätt till fribrevspension och andra pensioner enligt registrerat tilläggpensionsskydd och grundpensionsskydd vid den pensionsålder som gäller enligt tilläggpensionsförsäkringen under de förutsättningar som bestäms i lagen. Tidpunkten då en APL-tilläggpension som beviljats som in-

validpension omvandlas till ålderspension föreslås bli ändrad så att den är den samma som inom grundpensionsskyddet. Det föreslås att kostnaderna för APL-tilläggpensionsskyddet från och med 2017 i sin helhet ska finansieras med medel ur det gemensamma utjämningsystemet för de pensionsanstalter som verkställer pensionsskyddet för de branscher som omfattas av lagen om pension för arbetstagare och lagen om sjömanspensioner.

Det föreslås att lagen om införande av lagen om pension för företagare ändras så att finansieringen av systemet med registrerade FöPL-tilläggpensioner, enligt den lag om pension för företagare som upphävdes vid ingången av 2007, i sin helhet ska finansieras ur det gemensamma ut-

jämningssystemet för de pensionsanstalter som verkställer FöPL-tilläggspensionsskydd. Dessutom föreslås i FöPL-tilläggspensionsskyddet motsvarande ändringar beträffande tidpunkten då en invalidpension omvandlas till ålderspension som i fråga om APL-tilläggspensionsskyddet.

Dessutom föreslås att lagen om pension för arbetstagare och lagen om sjömanspensioner ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014. Den ändring som avser finansie-

ringen av APL-tilläggspensionsskyddet skall dock träda i kraft den 1 januari 2017.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen den föreslagna regleringen mot grundlagens 15 § om egendomsskydd och mot grundlagens 19 § 2 mom. om rätten till en tryggad grundläggande försörjning.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslås att systemet med registrerat APL-tilläggspensionsskydd läggs ned så att tilläggspensionsförsäkringar avslutas direkt med stöd av lag vid utgången av 2016. Av den tilläggspension som tjänats in fram till tidpunkten för avslutandet bildas ett fribrev motsvarande en pensionsålder på 65 år (30 b § 1 mom. i lagförslag 1). Nedläggningen innebär att tilläggspensionen slutar att växa och att det inte tas ut någon försäkringsavgift hos arbetsgivarna och arbetstagarna.

Med hjälp av APL-tilläggspensionsförsäkring har arbetsgivaren kunnat ge sina anställda ett pensionsskydd som är bättre än det obligatoriska pensionsskyddet. Det är fråga om ett anställningsvillkor och arbetsgivaren ensam eller tillsammans med arbetstagare har svarat för kostnaderna för det. Systemen med registrerad tilläggspension för den privata sektorn stängdes i slutet av år 2000 och inga nya tilläggspensionsförsäkringar har därefter kunnat antecknas.

Nedläggningen av APL-tilläggspensionssystemet motiveras med att pensionssystemet ska göras tydligare och enklare och förvaltningskostnaderna minskas. Ett registrerat tilläggspensionsskydd har inte längre den ekonomiska betydelse för arbetstagarens pensionsskydd som det hade när systemet infördes. Antalet tilläggspensionsförsäkringar är litet och tilläggspensionens

andel av arbetstagarnas totala pensionsbelopp har minskat avsevärt. Omkostnaderna för systemet har blivit oskäligt stora i förhållande till det tilläggspensionsskydd som fås. Dessutom har försäkringsavgifterna för tilläggspensionsskyddet varit för låga varför kostnaderna har till en betydande del täckts med försäkringsavgifter och medel inom grundpensionsskyddet via det gemensamma utjämningssystemet.

Den konstitutionella bedömningen av ändringarna i pensionslagstiftningen har i grundlagsutskottets vedertagna praxis framför allt skett mot grundlagens 15 § om egendomsskydd och grundlagens 19 § 2 mom. om rätten till en tryggad grundläggande försörjning.

Egendomsskydd

Egendomsskyddet i fråga om pensioner bottnar enligt grundlagsutskottets praxis i tanken att en viss inkomstrelaterad förmån, framför allt arbetspension, intjänas medan ett anställningsförhållande pågår. En på detta sätt intjänad förmån, som betalas ut först senare, betraktas som en del av vederlaget för en arbetsprestation (GrUU 30/2005 rd, GrUU 60/2002 rd, GrUU 9/1999 rd).

Grundlagsutskottet har konstaterat att grundlagsskyddet i fråga om pensionsrätter gäller uttryckligen skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån, inte däremot för t.ex. en viss gällande pensionsordning. Den konstitutionella utgångspunkten har således varit att bestämmelser om substansen i en pensionsordning med konse-

kvenser också för personer i anställningsförhållande kan införas genom en vanlig lag. Bland annat bestämmelser om pensionsåldern, pensions-tillväxten och den målsatta pensionsnivån, om inte något annat följer av någon särskild orsak, kan införas genom en vanlig lag. En sådan särskild orsak kan framför allt tänkas vara att eventuella ändringar i en pensionsordning till vissa delar kan leda till en oskälig försämring av pensionsförmåner som är att betrakta som intjänade (GrUU 60/2002 rd, GrUU 13/1995 rd).

De föreslagna ändringarna påverkar inte de löpande tilläggspensionerna och inte heller beloppet av den tilläggspension som tjänats in fram till tidpunkten för nedläggningen. Enligt förslaget ska arbetstagaren fortfarande ha rätt till pensioner enligt tilläggspensionsskyddet vid den pensionsålder som gäller enligt tilläggspensionsförsäkringen om anställningsförhållandet hos den arbetsgivare som har ordnat tilläggspensionsskyddet fortsätter fram till den pensionsålder som gäller enligt tilläggspensionsförsäkringen eller upphör tidigast fyra månader innan den pensionsåldern uppnås. Detta motsvarar de gällande bestämmelserna. Den föreslagna regleringen är inte problematisk med tanke på den intjänade rätten till tilläggspension i ljuset av utskottets vedertagna praxis.

När arbetstagarens rätt till tilläggspensionsskydd baserar sig på ett arbetsavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare innebär nedläggningen av systemet med registrerad APL-tilläggspension att anställningsvillkoren försämrars i fråga om det tilläggspensionsskydd som inte längre växer. Ett sådant tilläggspensionsskydd baserat på ett privaträttsligt avtal åtnjuter inte egendomsskydd på samma sätt som lagfästa pensioner (GrUU 60/2002 rd, GrUU 22/1995 rd).

Grundlagsutskottet har flera gånger gjort en bedömning av retroaktiva ingrepp i avtalsförhållanden genom lagstiftning (se översikt i GrUU 36/2010 rd). Grundlagsskyddet för egendom gäller också kontinuiteten i avtalsförhållanden, trots att förbudet mot att retroaktivt göra ingrepp i avtalsförhållanden inte är en absolut regel enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis.

Skyddet för kontinuiteten i förmögenhetsrättsliga rättshandlingar bottnar i tanken att skydda rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor. Grundlagsutskottet har brukat anse att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att dessa frågor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad. Det har ansetts att skyddet för berättigade förväntningar och tillitsskyddet accentueras ännu mer när det är fråga om en specialordning som ursprungligen tillkommit genom lag (GrUU 4/2008 rd, GrUU 25/2005 rd och GrUU 45/2002 rd). Utskottet har bedömt också detta slag av reglering som ingriper i egendomsskyddet med tanke på de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. med tanke på lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 1/2003 rd, GrUU 63/2002 rd, GrUU 45/2002 rd).

Utskottet anser att det finns godtagbara grunder för bestämmelserna med tanke på de grundläggande rättigheterna. APL-tilläggspensionsskyddet omfattar vid tidpunkten för nedläggningen en relativt avgränsad persongrupp. För merparten av arbetstagarna är beloppet av det tilläggspensionsskydd som inte längre tjänas in mycket litet men för en liten del spelar det en betydande roll. En relativt lång övergångstid på tre år är av betydelse när det gäller proportionalitetskravet. Det möjliggör för parterna att justera anställningsvillkoren så att de motsvarar de ändrade förhållandena. Dessutom ingår i det första lagförslaget övergångsbestämmelser som balanserar upp effekterna av de föreslagna ändringarna på arbetstagare. Sådana är pensionsanstaltens skyldighet att informera de arbetsgivare som ordnat tilläggspensionsförsäkring och de arbetstagare som omfattas av försäkringen och arbetsgivarens rätt att med engångsavgift köpa en höjning av tilläggspensionens belopp. Genomfört på detta sätt blir förslaget inte problematiskt med tanke på bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagen.

Skydd för grundläggande försörjning

Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bl.a. vid arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid förlust av en försörjare. Grundlagen förpliktat lagstiftaren att garantera var och en som behöver grundläggande utkomstskydd en subjektiv rätt till denna lagfästa trygghet som det allmänna ska ordna (GrUB 25/1994 rd). Grundlagens 19 § 2 mom. garanterar emellertid inte arbetspension som system, utan tryggar överlag individens rätt till

grundläggande försörjning (GrUU 30/2005 rd, GrUU 60/2002 rd). Nedläggningen av systemet med registrerad APL-tilläggspension påverkar inte i konstitutionellt hänseende skyddet för grundläggande försörjning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 29 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd (delvis)
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.