

Social- och hälsovårdsutskottets betänkande 28/1995 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om pensionsstiftelser och vissa lagar som har samband med den

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringskassor

Riksdagen remitterade den 14 november 1995 regeringens proposition 187/1995 rd med förslag till lag om pensionsstiftelser och vissa lagar som har samband med den och regeringens proposition 188/1995 rd med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringskassor till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet avgett utlåtande om regeringens proposition 187/1995 rd. Utskottets utlåtande 22/1995 rd ingår som bilaga till betänkandet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört social- och hälsovårdsministern Sinikka Mönkäre, ministern Arja Alho, regeringsrådet Jorma Heikkilä, överinspektören Marja-Liisa Kotiranta, inspektören Helena Tulonen och överinspektören Henrik Lilius vid social- och hälsovårdsministeriet, lagstiftningssekreteraren Manne Airaksinen vid justitieministeriet, lagstiftningsrådet Tarja Jääskeläinen vid finansministeriet, vice verkställande direktören Seppo Pietiläinen och överinspektören Olli Lappalainen vid pensionskyddscentralen, utredaren Johanna Juusela vid konkurrensverket, styrelseordföranden Eero Tuomainen och ombudsmannen Folke Bergström vid Pensionsstiftelseföreningen, ombudsmannen Risto Heiskanen och styrelsemedlemmen Keijo Rautio vid Försäkringskassaföreningen, ombudsmannen Johan Åström vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, socialpolitiska ombudsmannen Markku Koponen vid Servicearbetsgivarna, utredningssekreteraren Aarne Lehkonen vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, juristen Matti Leppälä vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC, konsultative generalsekreteraren Matti Orkovaara vid Akava, direktören Veikko Savela vid Handels pensionsstiftelse och Keskos pensionskassa, styrelsemedlemmen Olli Pusa vid PT:s pensionsstiftelse, ombudsmannen Harri Lemmetti vid Rundradions Pensionsstiftelse, verk-

ställande direktören Pekka Varoma vid Eläkekassa Tuki och ombudsmannen Markku Savikko vid Suomen Sijoitusrahastoyhdistys.

Regeringens proposition

I regeringens proposition 187/1995 rd föreslås en revidering av lagen om pensionsstiftelser. Regeringen skall harmoniseras med lagen om försäkringsbolag och lagen om försäkringskassor med hänsyn till särdragen i den verksamhet pensionsstiftelserna bedriver. Pensionsstiftelsernas verksamhetskrets föreslås bli utvidgad. Utom dem som står i arbetsförhållande skall den också kunna omfatta dem som står i tjänste- eller tjänstgöringsförhållande till sin arbetsgivare samt dem som hör till företagets ledning. När det gäller tilläggs-pensionsstiftelser kommer det enligt propositionen att ställas krav på det minimala antal personer som skall höra till verksamhetskretsen.

Regeringen föreslår att pensionsstiftelsernas rätt att äga företag ytterligare skall begränsas. Också rätten att äga aktier i arbetsgivarföretaget kommer att inskränkas.

Pensionsstiftelsernas ledningsstruktur och behörighetsförhållanden specificeras och blir klarare. Styrelsen blir det centrala verksamhetsorganet och en ombudsman obligatorisk. En pensionsstiftelse skall också kunna ha ett förvaltningsråd.

Pensionsansvar som orsakas av tilläggs-pensionsskydd skall täckas helt efter en övergångsperiod. När det gäller beräkningen av pensionsansvaret till följd av tilläggs-pensionsskyddet föreslås en övergång till samma praxis som tillämpas vid annan frivillig grupp-pensionsförsäkring.

Regeringen föreslår att det skall bli enklare att ändra pensionsstiftelsers stadgar så att tilläggsförmånerna minskas. Det skall inte längre lika

ofta behövas en utredning av nödvändigheten att minska förmånerna. Det kommer att bli möjligt att återbetala en tilläggs pensionsstiftelses övertäckning till arbetsgivaren. Stadgandena om likvidation och upplösning samt om överlåtelse av försäkringsverksamhet är mer detaljerade än i gällande lag. Också stadganden om fusion av pensionsstiftelser tas in i lagstiftningen.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 1996. De lagrum som gäller återbetalning av övertäckningen samt täckande av pensionsansvar avses dock träda i kraft redan under 1995.

I regeringens proposition 188/1995 rd föreslås att lagen om försäkringskassor skall ändras så att stadgandena om täckning för försäkringskassors ansvarsskuld i tillämpliga delar samordnas med stadgandena i lagen om försäkringsbolag. Också totalrevideringen av lagen om pensionsstiftelser har beaktats i förslaget. Lagen om försäkringskassor föreslås dessutom bli ändrad så att skillnaden mellan tillgångarna och ansvarsskulden och övriga skulder, dvs. den s.k. övertäckningen när det gäller pensionskassor som bara beviljar tilläggsförmåner får överföras till delägaren eller delägarna. Stadgandena om försäkringsmatematiker i lagen om försäkringskassor föreslås bli ändrade så att de i tillämpliga delar överensstämmer med motsvarande stadganden i lagen om försäkringsbolag.

Lagen avses träda i kraft så snart den antagits och blivit stadfäst. För att de nya stadgandena om täckning och överföring av övertäckning skall kunna tillämpas redan vid bokslutet för 1995 bör lagen träda i kraft under 1995.

Utskottets ställningstaganden

Stadgandena om täckning

I ett pensionssystem är det viktigt att pensionsansvaret är täckt så att pensionerna är tryggade. Av denna anledning är det motiverat att åtminstone det lagstadgade pensionsansvaret täcks till fullt belopp. För de försäkrade är det också motiverat att tilläggsförmånerna är täckta. Om verksamheten är ringa och risken relativt koncentrerad bör de värdefluktuationer i den ekonomiska verksamheten som av erfarenhet vanligen hänger samman med egendomsvärdet beaktas då egendomen värderas. Också andra poster som tryggar pensionerna, såsom verksamhetskaptal och tilläggsförsäkring, bör tas i beaktande.

Försäkringsbolagens täckningsvärden bestäms enbart utgående från gängse värden. Detta gynnar en produktiv verksamhet som inbringar den förmögenhet och de inkomster som ligger till grund för pensionerna. Då det bl.a. med tanke på en utspridning av pensionsförsäkringen är viktigt att det i vårt land finns olika pensionsförsäkringsmöjligheter och då pensionsstiftelserna och pensionskassorna erbjuder arbetsgivarna och branscherna ett beaktansvärt alternativ, som därtill är förknippat med lämpliga kreditmöjligheter för arbetsgivaren, anser social- och hälsovårdsutskottet det viktigt att pensionsförsäkringssammanslutningarna har möjlighet att konkurrera på lika villkor, så länge täckningen är i ordning. Stadgandet om värderingen av en pensionsstiftelse respektive en pensionskassas täckning föreslås få samma innehåll som stadgandet om försäkringsbolag.

Det skall finnas tillräcklig täckning för pensionerna. Därför bör från ställningstagandet om värdering av täckningen göras ett undantag som tillåter att täckningen värderas till ett lägre värde än det gängse värdet vid överföringen av en pensionsstiftelses och en pensionskassas övertäckning. Det här förhindrar att stiftelsernas och kassornas täckningar trappas ned på ett sätt som kan underminera pensionsansvaret. Enligt 46 och 47 §§ lagen om pensionsstiftelser skall egendomen alltid täckas med täckningsdugliga tillgångar, vilket i en B-pensionsstiftelse och en AB-pensionsstiftelses B-avdelning innebär full täckning och i en A-pensionsstiftelse och en AB-pensionsstiftelses A-avdelning att 75 procent av de täckningsdugliga tillgångarna täcks och att tillgångarna dessutom är större än pensionsansvaret och andra skulder. Detta stadgande är ändamålsenligare än stadgandet i regeringens proposition, som alltid kräver full täckning.

Samma undervärderingsbehov föreligger inte i de situationer som beskrivs i 6 och 121 §§ lagen om pensionsstiftelser och som gäller överföring av täckning antingen i en pensionsstiftelse från en avdelning till en annan eller i en sam pensionsstiftelse från en arbetsgivare till en annan, men täckningsstadgandena föreslås bli ändrade.

Utskottet påpekar också att social- och hälsovårdsministeriet i värdeförhöjningssituationer har möjlighet att utfärda bestämmelser som förhindrar att värdeförhöjningar oriktigt läggs till grund för täckningsöverföringar.

På grund av det ovan sagda föreslår utskottet att 45 och 46 §§ i förslaget till lag om pensionsstiftelser samt 83 och 83 a §§ i lagen om försäkrings-

kassor ändras så att det gängse värdet skall användas då täckningen värderas utom vid överföring av övertäckning. Dessutom föreslår utskottet att motsvarande ändring av täckning av pensionsansvaret görs i 6 och 121 §§ lagen om pensionsstiftelser.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att stadgandena om placeringen av olika pensionsanstalters tillgångar av konkurrensorsaker förenhetligas i den mån detta är möjligt med tanke på täckningen samt bolagen, stiftelserna och kassorna. Detta bör beaktas då en förordning utfärdas med stöd av lagen om pensionsstiftelser. Då den pågående utredningen av verksamhetskapital blir klar bör också lagstiftningen ändras så att konkurrensneutraliteten genomförs i så hög grad som möjligt. I fråga om pensionskassorna bör det utredas i vilken mån det ansvar som bestäms utifrån kassans affärsresultat skall inräknas i ansvaret för försäkringsavgifter. De behövliga utredningarna jämte lagförslag skall föreläggas riksdagen före utgången av maj 1996.

Beskattningen

Såväl förslaget till lag om pensionsstiftelser som förslaget till ändring av lagen om försäkringskassor gör det möjligt att överföra permanent övertäckning av tilläggs pensioner till arbetsgivaren eller en delägare. Härvid blir det fråga om dubbelbeskattning, vilket inte kan anses lämpligt eller förenligt med allmänna beskattningsprinciper.

Utskottet förutsätter att regeringen snabbt vidtar lagstiftningsåtgärder för att dubbelbeskattning skall undvikas då en pensionsstiftelses eller pensionskassas övertäckning överförs till arbetsgivaren eller en delägare.

Lagstiftningsordningen

Grundlagsutskottet utgår i sitt utlåtande 22/1995 rd för pensionssystemens del från hävdvunnen tolkning av egendomsskyddet, dvs. att en oskäligen retroaktiv försämring av pensionsförmåner som anses intjänade kräver kvalificerad lagstiftningsordning. Som en sådan försämring be-

traktas möjligheten att ändra en pensionsstiftelses stadgar med retroaktiv verkan (11 § 2 mom.) eller på den grund att ändringen är nödvändig för att pensionsstiftelsen skall kunna fortsätta med sin verksamhet, om stadgandet är formulerat så som i lagförslaget (11 § 3 mom.) eller om pensionerna för andra än dem som hör till verksamhetskretsen ändras och på annat sätt än under tiden efter ändringen av stadgarna (11 § 4 mom.).

Enligt 11 § 2 mom. i förslaget till lag om pensionsstiftelser skall ändringar med retroaktiv verkan göras med fyra femtedels majoritet. Med hänsyn till den sammansättning som pensionsstiftelsens styrelse enligt 17 § och förvaltningsrådet enligt 29 § skall ha förutsätter ett beslut av detta slag både arbetsgivar- och arbetstagarpartens medgivande. Enligt 11 § 5 mom. är det därtill inte möjligt att minska eller slopa förmåner, om pensionsansvaret är täckt. Beslutet kräver således en bred enhällighet om att beslutet är nödvändigt eller lämpligt ur funktionell och ekonomisk synvinkel. Till exempel enbart den omständigheten att det avtalats om sänkta pensionsförmåner medger inte att förmåner sänks retroaktivt och är inte heller en grund för uppkomsten av övertäckning.

En pensionsstiftelse är en sammanslutning där huvudmannen består av en arbetsgivare, en koncern eller en med hänsyn till funktionen och ägarskapet annars fast sammansvetsad enhet av arbetsgivare. Pensionsstiftelsen får huvuddelen av sina medel genom arbetsgivaravgifter. Om en pensionsstiftelses fortsatta verksamhet är till den grad hotad att det är nödvändigt att ändra stadgarna för att den skall kunna fortsätta, är det i princip och även i praktiken alltid fråga om en situation där en arbetsgivares fortsatta verksamhet är hotad och stiftelsen inte längre kan få betalningar från arbetsgivaren. Alternativet till en ändring av stiftelsens stadgar är att upplösa stiftelsen, vilket leder till en mycket radikal förlust av pensionsförmåner.

Social- och hälsovårdsutskottet finner det inte ändamålsenligt att 11 § 3 mom. i förslaget till lag om pensionsstiftelser ändras så att möjligheten att försämra pensionsförmåner slopas eller att möjligheten att ändra stadgarna skärps till den grad att det är som att träda i likvidation. Det bör vara möjligt att trygga en pensionsstiftelses verksamhet på ett sådant stadium att det i praktiken betyder att också de försäkrades förmåner bättre kan värnas som pensionsförmåner och sannolikt också att arbetsgivarens verksamhet kan fortsätta.

Föreslagna 11 § 4 mom. medger en ganska omfattande möjlighet att skära i pensionerna vad gäller deras framtida tillväxt. Enligt stadgandet kan pensionernas framtida tillväxt begränsas med enkel majoritet i styrelsen eller förvaltningsrådet med stöd av 11 § 1 mom. och 23 § 2 mom. både vad gäller dem som hör till och dem som hört till stiftelsens verksamhetskrets. Enligt propositionens motivering förefaller detta ha varit målet. Å andra sidan skall 11 § 5 mom. om förbud att minska eller slopa förmåner tillämpas också på denna situation till den del pensionsansvaret är täckt.

Grundlagsutskottet uppmärksammar att en ändring av stadgarna kan ge upphov till en situation där ändringen inte garanterar att situationen ur individens synvinkel är så till vida entydig att villkoren för en rättvis rättegång vid en eventuell tvist fullföljs fullt ut. För att undvika detta bör saken uppmärksammas tillräckligt väl både i normer av lägre rang som gäller ändring av stadgarna och i beslut om fastställande av stadgarna på ministerienivå.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att det vid beslut om försämring av pensionsförmåner genom ändring av en pensionsstiftelses stadgar och vid fastställande av stadgarna tillräckligt klart och tydligt konstateras hur och av vilken orsak ändringen är nödvändig för stiftelsens fortsatta verksamhet, om de som ändringen gäller inte har gett sitt medgivande till ändringen.

I linje med det ovan anförda har social- och hälsovårdsutskottet inte ansett det ändamålsenligt att föreslå en ändring i 11 § 2—4 mom. i förslaget till lag om pensionsstiftelser. Grundlagsutskottet har ansett att ändringarna kräver grundlagsordning. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår således att lagen om pensionsstiftelser stiftas i grundlagsordning och förklaras brådskande.

Andra synpunkter

Pensionsstiftelserna är till vissa delar viktiga producenter och huvudmän för hyresbostäder. Denna verksamhet bör inte inskränkas utan goda grunder, särskilt som byggverksamheten beräknas ha betydande sysselsättningsfrämjande effekter.

En placeringsfond som grundats av ett fondbolag under offentlig tillsyn och som placerar i finländska masskuldebrev som föremål för offentlig handel och andra räntebärande placeringsobjekt är det slag av placeringsobjekt som kan komma i fråga vid en pensionsanstalts placeringsverksamhet. När en förordning bereds bör det utredas vilka möjligheter olika slags placeringsfonder har att fungera som placeringsobjekt för en pensionsanstalt och vilka maximibelopp som bör tillämpas på dem.

Utskottet har med stöd av 53 § 2 mom. riksdagsordningen beslutat begära utredning av social- och hälsovårdsministeriet i februari 1996 om verkställigheten av lagen om pensionsstiftelser och om fortsatt beredning.

Med hänsyn till att verksamhetsberättelsen ingår i bokslutet föreslår utskottet en teknisk korrigering i 65 § lagen om pensionsstiftelser. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

Med hänvisning till det ovan anförda och propositionernas motiveringar finner social- och hälsovårdsutskottet propositionerna behövliga och ändamålsenliga. Utskottet föreslår sålunda vördsamt

att det andra och tredje lagförslaget i regeringens proposition 187/1995 rd skall godkännas utan ändringar,

att det första lagförslaget i regeringens proposition 187/1995 rd skall godkännas sålydande och

att lagförslaget i regeringens proposition 188/1995 rd i övrigt skall godkännas utan ändringar men att 83 och 83 a §§ godkänns sålydande:

1.

Lag om pensionsstiftelser

I enlighet med riksdagens beslut, *tillkommet på det sätt 67 § riksdagsordningen föreskriver*, stadgas:

1 kap.

Allmänna stadganden

1—5 §§

(Såsom i regeringens proposition)

6 §

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Om en A- eller B-avdelnings tillgångar enligt 46 § *och med stöd av den givna stadganden och föreskrifter (utesl.)* i samband med bokslutet uppskattas *täcka beloppet av ansvaret i enlighet med 46 och 47 §§ och tillgångarna i sin helhet uppskattas* överstiga beloppet av ifrågavarande avdelnings pensionsansvar och övriga skulder, får de mot skillnaden svarande tillgångarna överföras till täckning för en annan avdelnings pensionsansvar. Till följd av överföringen får hos den avdelning varifrån tillgångar överförs inte bli ansvarsunderskott.

(4 mom. såsom i regeringens proposition)

2 kap.

Grundande av pensionsstiftelser

7—16 §§

(Såsom i regeringens proposition)

3 kap.

Pensionsstiftelsens ledning

17—30 §§

(Såsom i regeringens proposition)

4 kap.

Revision

31—36 §§

(Såsom i regeringens proposition)

5 kap.

Bokslut

37—42 §§

(Såsom i regeringens proposition)

6 kap.

Pensionsansvaret och täckande av det

43 och 44 §§

(Såsom i regeringens proposition)

45 §

(1—3 mom. såsom i regeringens proposition)

Om A-pensionsstiftelsens tillgångar enligt 46 § *och med stöd av den givna stadganden och föreskrifter (utesl.)* i samband med bokslutet uppskattas varaktigt *täcka beloppet av ansvaret i enlighet med 47 § och tillgångarna i sin helhet uppskattas* överstiga beloppet av pensionsstiftelsens pensionsansvar och övriga skulder, får de mot skillnaden svarande tillgångarna med social- och hälsovårdsministeriets samtycke återbetalas till arbetsgivaren. *Vid uppskattningen av övertäckningen kan ministeriet dock bestämma att värdet av vissa tillgångar som tillhör täckningen beräknas avvikande från det gängse värdet.* Till följd av återbetalningen får hos pensionsstiftelsen inte bli ansvarsunderskott.

(5 mom. såsom i regeringens proposition)

46 §

(1—3 mom. såsom i regeringens proposition)

De i 3 mom. avsedda tillgångar som utgör täckning för pensionsansvarets bruttobelopp skall värderas till gängse värde enligt de av social- och hälsovårdsministeriet fastställda grunderna. Ministeriet kan dock *av särskilda skäl* tillåta eller bestämma att vissa tillgångar som tillhör täckningen värderas *(utesl.)* avvikande från det gängse värdet.

(5—8 mom. såsom i regeringens proposition)

47 och 48 §§

(Såsom i regeringens proposition)

7 kap.

Utbetalning av förmån och begränsning av pensionsstiftelsens ansvar

49—63 §§

(Såsom i regeringens proposition)

8 kap.

Tillsynen över pensionsstiftelserna

64—69 §§

(Såsom i regeringens proposition)

9 kap.

Registret över pensionsstiftelser

70—77 §§

(Såsom i regeringens proposition)

10 kap.

Likvidation och upplösning

78—99 §§

(Såsom i regeringens proposition)

11 kap.

Fusion av pensionsstiftelse och överlåtelse av försäkringsverksamheten

100—108 §§

(Såsom i regeringens proposition)

12 kap.

Skadeståndsskyldighet

109—113 §§

(Såsom i regeringens proposition)

13 kap.

Sampensionsstiftelser

114—120 §§

(Såsom i regeringens proposition)

121 §

Om till en sampensionsstiftelse hörande arbetsgivares tillgångar enligt 46 § *och med stöd av den givna stadganden och föreskrifter (utesl.)* i samband med bokslutet uppskattas *täcka beloppet av ansvaret i enlighet med 46 och 47 §§ och tillgångarna i sin helhet uppskattas* överstiga beloppet av ifrågavarande arbetsgivares pensionsansvar och övriga skulder, får de mot skillnaden svarande tillgångarna med nämnda arbetsgivares samtycke återbetalas till täckning för en annan arbetsgivare i pensionsstiftelsen. Till följd av överföringen får hos den överförande arbetsgivaren inte bli ansvarsunderskott.

122—125 §§

(Såsom i regeringens proposition)

14 kap.

Särskilda stadganden

126—137 §§

(Såsom i regeringens proposition)

15 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

138—151 §§

(Såsom i regeringens proposition)

4.

Lag**om ändring av lagen om försäkringskassor**

83 §

(1—3 mom. såsom i regeringens proposition)

De tillgångar enligt 3 mom. som täcker ansvarsskulden skall värderas till gängse värde på sådana grunder som social- och hälsovårdsministeriet har fastställt. Ministeriet kan dock *av särskilda skäl* tillåta eller föreskriva att vissa tillgångar som hör till täckningen skall värderas (*utesl.*) avvikande från deras gängse värde.

(5—8 mom. såsom i regeringens proposition)

83 a §

Om i fråga om en pensionskassa som endast beviljas tilläggsförmåner tillgångarna enligt 83 § *och med stöd av den givna författningar och före-*

skrifter (*utesl.*) i samband med bokslutet uppskattas varaktigt överstiga beloppet av pensionskassans ansvarsskuld och övriga skulder, får de tillgångar som motsvarar skillnaden med social- och hälsovårdsministeriets samtycke återbetalas till delägare i pensionskassan eller, om kassans verksamhetssektor omfattar flera delägare, till alla delägare i relation till de försäkringstekniska ansvarsskulderna. *Vid uppskattningen av över-täckningen kan ministeriet dock bestämma att värdet av vissa tillgångar som hör till täckningen beräknas avvikande från deras gängse värde.*

(2 och 3 mom. såsom i regeringens proposition)

Vidare föreslår social- och hälsovårdsutskottet vördsamt

att det första lagförslaget i regeringens

Helsingfors den 13 december 1995

proposition 187/1995 rd skall behandlas på det sätt 67 § 2 mom. riksdagsordningen föreskriver.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Skinnari, vice ordföranden Perho samt medlemmarna Huotari, Huuhtanen, Hyssälä,

Ihamäki, Kaarilahti, Kokkonen, Kuoppa, Lämäsä, Peltomo, M. Pietikäinen, Rask, Soininvaara, Vehkaoja och Viljamaa.

GRUNDLAGSUTSKOTTET*Bilaga***Utlåtande 22/1995 rd****Regeringens proposition 187/1995 rd***Till Social- och hälsovårdsutskottet*

När riksdagen den 14 november 1995 remitterade regeringens proposition 187/1995 rd med förslag till lag om pensionsstiftelser och vissa lagar som har samband med den, bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Jorma Heikkilä och överinspektören Helena Tulonen vid social- och hälsovårdsministeriet, lagstiftningsrådet Martti Simola vid justitieministeriet, vice verkställande direktören Seppo Pietiläinen vid pensionsskyddscentralen, styrelseordföranden Eero Tuomainen och ombudsmannen Folke Bergström vid Pensionsstiftelseförbundet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränpää och biträdande professorn Martin Scheinin. Utskottet har vidare fått ett skriftligt utlåtande från professor Ilkka Saraviita. Utlåtandet bifogas utskottets handlingar.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen avser att samordna regleringen av pensionsstiftelser med lagen om försäkringsbolag och lagen om försäkringskassor samt delvis också med lagen om aktiebolag i den mån det är ändamålsenligt med hänsyn till särdragen i den verksamhet som pensionsstiftelserna bedriver. Det skall bland annat bli lättare att ändra stadgarna för pensionsstiftelser i avsikt att minska tillägsförmåner.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 1996. Vissa stadganden skall dock träda i kraft redan i slutet av 1995.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas 11 § i förslaget till lag om pensionsstiftelser. Denna paragraf skall göra det lättare att ändra stadgar i syfte att försäkra vissa förmåner.

Regeringen anser att den föreslagna lagen inte behöver behandlas i grundlagsordning, men anser det dock befogat att begära utlåtande av grundlagsutskottet i saken.

Utskottets ställningstaganden

Grundlagsutskottet har i flera sammanhang utgått från att en självintjänad pensionsförmån omfattas av egendomsskyddet i regeringsformen, för närvarande dess 12 §. Det konstitutionella skyddet för pensionsrättigheter gäller enligt utskottets uppfattning (t.ex. GrUU 13/1995 rd) uttryckligen skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån, inte till exempel 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, om inte något annat följer av någon särskild orsak, bland annat pensionsåldern, pensionstillväxten och pensionens målnivå. En sådan särskild orsak kan framför allt tänkas vara att eventuella ändringar i ett pensionssystem till vissa delar leder till en oskälig försämring av pensionsförmåner som är att betrakta som intjänade.

Grundlagsutskottets tolkningspraxis har uppstått vid bedömning av ändringar i lagstadgade pensionssystem. Vidare har utskottet bedömt (GrUU 4/1994 rd) det konstitutionella skyddet för pensionsrättigheter i det kommunala pensionssystemet, som karakteriseras av att pensionsskyddets materiella innehåll regleras genom bestämmelser i kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga.

Det speciella med det föreliggande ärendet är att det beslutsfattande organet i en pensionsstiftelse får möjlighet att ändra pensionsstiftelsens stadgar på ett sätt som kan leda till olika slags

försämringar av pensionsförmånerna. Enligt utskottets uppfattning är det utom allt tvivel att den föreslagna lagen om pensionsstiftelser bör bedömas med hänsyn till det konstitutionella skyddet för pensionsrättigheter just på grund av att det har sådana bemyndigande effekter. Vid en materiell bedömning av sådana försämringar i pensionsförmånerna utgör grundlagsutskottets ovan redovisade tolkningspraxis den primära statsförfattningsrättsliga utgångspunkten. Lika så är det helt klart att ändringar av en pensionsstiftelses stadgar genom eventuellt majoritetsbeslut inte är av större betydelse för en statsförfattningsrättslig bedömning av ärendet. Regleringar enligt den gällande lagen om pensionsstiftelser kan inte heller betraktas som statsförfattningsrättsligt viktiga motiv, eftersom lagen inte har bedömts av grundlagsutskottet.

Det väsentliga för bedömningen av lagstiftningsordningen är att försämringarna i pensionsförmånerna enligt 11 § 7 mom. i den föreslagna lagen om pensionsstiftelser inte gäller det lagstadgade minimipensionsskyddet. Viktigt är således framför allt om försämringarna i pensionsförmånerna får retroaktiv verkan i statsförfattningsrättsligt hänseende eller inte.

De punkter i förslaget till lag om pensionsstiftelser som är viktiga i statsförfattningsrättsligt avseende ingår i 11 §. Paragrafens 1 mom. medger att en pensionsstiftelses stadgar får ändras utan retroaktiva verkningar vad gäller bland annat pensionernas storlek och pensionsgrunderna. På statsförfattningsrättsliga grunder har utskottet ingenting att anmärka mot propositionen, eftersom den inte ger befogenhet att försämma minimipensionsförmånerna jämfört med den lagstadgade nivån.

Föreslagna 11 § 2 mom. går ut på att pensionerna för personer som hör till en pensionsstiftelses verksamhetskrets minskas eller slopas, till den del pensionerna kan anses grunda sig på tjänstgöring före tidpunkten för ändringen. Detta förslag har retroaktiva verkningar enligt en statsförfattningsrättslig bedömning.

Vad gäller förmåner i anknytning till ålderspension (GrUU 35/1993 rd) står stadgandet enligt utskottets uppfattning på grund av denna sin egenskap i strid med det konstitutionella skyddet för pensionsförmåner. Vid invalidpension och familjepension är det inte på samma sätt fråga om en självintjänad konkret ekonomisk förmån som vid ålderspension. Makens rätt till familjepension har i själva verket ansetts vara ett slags förestående rätt (GrUU 21/1989 rd) och inte nå-

gon egendom som är tryggad i regeringsformen. Det oaktat är det enligt utskottets mening inte möjligt att i vanlig lagstiftningsordning helt fritt stadga om retroaktiva försämringar i det frivilliga tilläggspensionssystemet inom dessa pensionstyper. På statsförfattningsrättsliga grunder är det enligt utskottet möjligt att stadga genom en vanlig lag om försämringar i ålders-, invalid- och familjepensionsförmåner, om det görs tillåtligt genom en uppkoppling till villkoren i paragrafens 3 mom. (se närmare längre fram) eller kravet på att pensionsrätten skall bibehållas på en skälighetsnivå.

Föreslagna 11 § 3 mom. går ut på att pensionerna för personer som har hört till en pensionsstiftelses verksamhetskrets eller att pensioner som redan utbetalas till personer som är pensionerade, eller att de framtida pensionerna för dessa personer eller deras förmånstagare (familjepension) skall minskas eller slopas. Ingrepp av detta slag är retroaktiva och står således i överensstämmelse med det som uttalades om 2 mom. i princip i strid med egendomsskyddet i grundlagen. I förslaget har åtgärderna dock kopplats ihop med särskilda villkor. Beträffande dem är det i detta sammanhang viktigt att en ändring av stadgarna är nödvändig för pensionsstiftelsens fortsatta verksamhet eller att de personer det gäller har gett sitt samtycke till åtgärden.

Vad gäller det senare villkoret kan lagförslaget helt klart behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Också det förra kan sägas vara statsförfattningsrättsligt acceptabelt, om det avser att hänvisa till regleringar i samband med betalningsförmåga eller indragning av verksamheten. Möjligheten att jämka olika fordringar och likaså möjligheten att försämma förmåner som aktualiseras i sådana situationer har ansetts förenlig med egendomsskyddet på grund av förfarandets verkställighetsrättsliga natur (GrUU 20 och 23/1992 rd).

Detta villkor har dock fått en alltför lös formulering i 11 § 3 mom. med tanke på den statsförfattningsrättsliga synpunkten ovan. Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning är på denna punkt att en ändring av stadgarna kopplas fast samman med ovan nämnda situationer och med samma noggrannhet som i speciallagstiftningen om dem.

Den föreslagna löst formulerade regleringen har också samband med 16 § 1 mom. regeringsformen och artikel 6.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En försämring av pensionsförmånerna genom ändring av pensionsstiftelsens stadgar kan nämligen betraktas som ett

beslut om individens rättigheter och skyldigheter enligt dem. För att vars och ens rätt till en rättvis och offentlig rättegång med anledning av ett sådant beslut skall kunna fullföljas fullt ut i en besvärinstans måste det stadgas entydigare om villkoren för ändring av en pensionsstiftelses stadgar.

Föreslagna 11 § 4 mom. medger ändringar till exempel i pensionstillväxten och pensionsåldern. I ljuset av den tolkningspraxis som redovisas i början av detta utlåtande bereder momentet med detta innehåll inga statsförfattningsrättsliga problem, eftersom en pensionsstiftelses avgöranden inte kan avvika från minimiprinciperna i lagstadgade pensionssystem. Enligt denna tolkningspraxis bör det dock understrykas att ändringar i en pensionsreglering inte ens i enskilda fall får leda till ett oskäligt slutresultat.

Enligt motiveringen till samma moment medger stadgandet också ingrepp i löpande pensioner genom indexbeslut. I förhållande till 6 mom. i samma paragraf förefaller det således tillåtet till exempel att besluta om att införa en helt annan

typ av index eller inta en helt annan hållning till indextalen än i de lagstadgade pensionssystemen. Enligt utskottets mening är dessa i sig kanske teoretiska möjligheter inte helt problemfria med tanke på pensionsrättigheternas konstitutionella skydd. Därför är det nödvändigt att stadgandet enbart gäller dem som hör till pensionsstiftelsens verksamhetskrets och tiden efter det den behöriga ändringen i stadgarna trätt i kraft.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att det andra och tredje lagförslaget kan behandlas enligt 66 § riksdagsordningen och

att det första lagförslaget skall behandlas enligt 67 § riksdagsordningen, men att det kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, om utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar behörigen beaktas.

Helsingfors den 5 december 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Håkämies, vice ordföranden J. Koskinen samt medlemmarna Helle, Itälä, Jansson, Jäät-

teenmäki, Korkeaoja, H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo och Veteläinen.