Utlåtande GrUU 63/2018 rd– LM 84/2018 rd

Grundlagsutskottet

Lagmotion med förslag till lag om upphävande av 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av lagen om pension för riksdagsmän och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Lagmotion med förslag till lag om upphävande av 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av lagen om pension för riksdagsmän och till vissa lagar som har samband med den (LM 84/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- riksdagsledamot Antti Kaikkonen, riksdagen
- utskottsråd Ritva Bäckström, Riksdagens kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori.

LAGMOTIONEN

I motionen föreslås det att systemet med anpassningspension för riksdagsledamöter avskaffas. Alla tidigare och nuvarande ledamöter ska omfattas av samma system med anpassningsbidrag.

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Social- och hälsovårdsutskottet begärde utlåtande av grundlagsutskottet den 5 december 2018.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslag

I lagmotionen föreslås det att 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av lagen om pension för riksdagsmän upphävs och att vissa lagar som har samband med den ändras. Systemet med anpassningspension för riksdagsledamöter ska alltså avskaffas. Alla tidigare och nuvarande ledamöter ska omfattas av samma system med anpassningsbidrag. Systemet med anpassningsbidrag omfattar redan nu de ledamöter som blivit invalda i valet 2011 och därefter.

I 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i 2011 års lagändring (150/2011), som föreslås bli upphävd, står det att på personer som har innehaft uppdraget som riksdagsledamot innan lagen trädde i kraft tillämpas 2 § 2 mom. och 11 § 4 mom. sådana de löd i den lag om pension för riksdagsmän som gällde innan 2011 års lag trädde i kraft.

Anpassningspensionerna upphör så snart lagen träder i kraft. Som övergångsarrangemang föreslås det att de personer som nu får anpassningspension har rätt att få anpassningsbidrag i tre år från det att lagen träder i kraft. Övriga före detta riksdagsledamöter som har rätt till anpassningspension har rätt att få anpassningsbidrag i två eller tre år beroende på hur lång tid uppdraget som ledamot har varat. Vid utbetalning av anpassningsbidrag beaktas utöver förvärvs- och företagsinkomster också kapitalinkomster. Med tanke på eventuella oskäliga situationer föreslås riksdagens kanslikommission få rätt att bevilja anpassningsbidrag enligt prövning för högst 12 månader om hälsorelaterade eller andra särskilda skäl föreligger.

Det nuvarande systemet för anpassningsbidrag föreslås dessutom bli ändrat så att beloppet av anpassningsbidraget för ledamöter som sitter första och andra perioden ligger närmare nivån för inkomstrelaterat utkomstskydd för arbetslösa och rätt till anpassningsbidrag uppstår efter ett år som ledamot. Det pensionsgrundande arvodet ska kunna räknas ut på basis av arvodena under de 15 första eller de 15 sista åren som riksdagsledamot.

Bedömning

Anpassningspensionen för riksdagsledamöter karaktäriseras i förarbetena till lagstiftningen som ett slags arbetslöshetsförmån som bygger på ledamotsuppdragets längd och ledamotsarvodet. Förmånen var ursprungligen avsedd att stödja anpassningen till arbetslivet efter en lång ledamotskarriär (se LM 115/2010 rd).

I motiveringen till lagmotionen sägs att på riksdagsledamöter tillämpas lagen om pension och anpassningsbidrag för riksdagsledamöter, enligt vilken ledamöterna har rätt till ålderspension och invalidpension som regleras i den lagen och, efter att uppdraget som ledamot har upphört, rätt till anpassningsbidrag, om ledamoten inte har nått den ålder som ger rätt till ålderspension. Grundlagsutskottet instämmer till denna del i slutsatsen i motiveringen till motionen att för den sociala risksituation som följer av att ledamotsuppdraget upphör gäller således systemet för social trygghet, och förslaget är därför inte problematiskt med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen.

I sin praxis har utskottet granskat pensionsbestämmelser framför allt med avseende på egendomsskyddet enligt 15 i grundlagen (se t.ex. GrUU 41/2013 rd, GrUU 5/2015 rd). Egendomsskyddet i fråga om pensioner bottnar enligt grundlagsutskottet i tanken att en viss inkomstrelaterad förmån, framför allt arbetspension, intjänas medan ett anställningsförhållande pågår. En sådan förmån som tjänas in men betalas ut först senare betraktas som en del av vederlaget för en arbetsprestation.

Vid granskningen av ändringarna i pensionssystemet har grundlagsutskottet noterat bland annat att ändringarna i många fall är avsedda att införas stegvis. Tanken med detta har varit att dämpa effekterna av ändringarna i synnerhet för dem som inom en nära framtid uppnår pensionsåldern. Detta kan enligt utskottet ses som en indikator på ett konstitutionellt betydelsefullt skydd för de förväntningar dessa åldersklasser berättigat hyser och som oförutsedda ändringar i pensionssystemen strax före pensioneringen annars skulle kunna rubba (GrUU 30/2005 rd, s. 2, och GrUU 5/2015 rd, s. 2).

Anpassningspensionen bygger enligt utskottet inte på motsvarande sätt eller åtminstone inte i lika stor utsträckning på intjäningsprincipen som ålderspensionen. På grund av detta och med hänsyn till anpassningspensionens särskilda karaktär kan det anses vara möjligt att göra ändringar i anpassningspensionen på ett lagstiftningsmässigt annorlunda sätt jämfört med ålderspensionen. Utskottet instämmer inte fullt ut i det som står i motiveringen till lagstiftningsordning i lagmotionen och stannar för följande konstateranden i fråga om motionens förhållande till egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen.

Som en särskild form av förmån som betalas i pengar måste anpassningspensionen granskas mot skyddet för berättigade förväntningar som anknyter till 15 § i grundlagen. I sin praxis har grundlagsutskottet framför allt kopplat detta till retroaktiva ingrepp som genom lagstiftning görs i avtalsförhållanden mellan privatpersoner. Utskottet har ansett att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om väsentliga 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 (se t.ex. GrUU 57/2014 rd, s. 2).

Utskottet har ansett att olika slags förestående rättigheter som ännu inte har konkretiserats inte kan betraktas som en skyddad rättighet utifrån bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagen. Även om den gällande lagen föreskriver om rätt till ledamotspension för de personer som har varit riksdagsledamöter före den 1 mars 2011 och fortfarande innehar ett ledamotsuppdrag, går det enligt utskottet inte att ur detta härleda berättigade förväntningar på att personerna fortfarande ska ha rätt till anpassningspension i framtiden. Eftersom det rör sig om en förmån av särskild art finns det inte något konstitutionellt hinder för att ersätta anpassningspensionen med anpassningsbidrag.

Att dra in systemet med anpassningspension och ersätta det med ett system med anpassningsbidrag har mer betydande konsekvenser för de som redan avslutat sitt ledamotsuppdrag och som således redan är pensionerade, än för de som fortfarande är verksamma som ledamöter. I sin praxis beträffande varaktigheten i avtalsförhållanden som åtnjuter egendomsskydd enligt grundlagen har grundlagsutskottet ansett att det hör till skyddet för berättigade förväntningar att kunna lita på att lagstiftning som är väsentlig för avtalsförhållandet är bestående: rättigheter och skyldigheter

får inte regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad (GrUU 46/2010 rd, s. 6—7, GrUU 36/2010 rd, s. 2, GrUU 25/2005 rd, s. 3).

I lagförslaget ingår övergångsarrangemang för att trygga den rättsliga ställningen för de ledamöter som går miste om rätten till anpassningspension, såsom ersättande av anpassningspensionen med ett anpassningsbidrag, förlängning av perioden för anpassningsbidrag för dem som närmar sig åldern för ålderspension och möjlighet för kanslikommissionen att bevilja extra anpassningsbidrag. På grund av de här arrangemangen anser utskottet att avskaffandet av anpassningspensionen inte kränker egendomsskyddet för de ledamöter som har rätt till anpassningspension eller som redan får sådan. Utskottet betonar att bedömningen grundar sig på anpassningspensionens särskilda rättsliga karaktär av förmån som liknar utkomstskydd för arbetslösa i jämförelse med andra pensionsförmåner.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 15.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Timo V. Korhonen cent
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.