

Helsingfors/Mariehamn 1.3.2018

Nr 5/18

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
17.1.2018, nr 6 och 8/2018.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 17.1.2018 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om ändring av 9 § landskapslagen om Ålands polismyndighet (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om upphävande av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för arbetstagare.

Ålandsdelegationen avger i det följande ett gemensamt utlåtande över ovan nämnda landskapslagar.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Lagändringen innebär att polismän inte längre ska ha särskilda avgångsåldrar, utan den allmänna avgångsåldern inom landskapsförvaltningen ska tillämpas på polismän efter en övergångsperiod.

Lagstiftningsbehörigheten

Lagstiftningsbehörigheten i fråga om landskapets myndigheter, landskapets tjänstemän, tjänstekollektivavtal för landskapets anställda, arbetspensionsskydd för landskapets anställda och för förtroendevalda inom landskapsförvaltningen samt för rektorer, lärare och timlärare vid grundskolor i landskapet tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 2 och 2a punkterna i självstyrelselagen för Åland.

Till rikets lagstiftningsbehörighet hör enligt 27 § 11 och 21 punkterna samt 29 § 3 punkten i självstyrelselagen försäkringsavtal, arbetsrätt, arbetspensionsskydd för kommunernas anställda och för förtroendevalda inom kommunalförvaltningen samt arbetspensionsskydd för andra, med de undantag som följer av 18 § 2a punkten, och annan socialförsäkring.

Enligt självstyrelselagens 18 § 6 punkt utgör allmän ordning och säkerhet landskapsbehörighet, med vissa undantag som inte berörs av föreliggande landskapslag.

I landskapets behörighet ingår således att stadga om avgångsåldern för polismän inom landskapets polisförvaltning samt om därmed sammanhörande pensionsskydd.

Jämlikt 27 § 1 och 2 punkterna i självstyrelselagen hör bl.a. avvikelse från grundlag och de medborgerliga rättigheterna till rikets behörighet. Landskapslagarna bör bedömas i förhållande till grundlagen. Genom landskapslagen höjs avgångsåldern för polismän till att motsvara den allmänna avgångsåldern för landskapstjänstemän. Även om polisernas nuvarande avgångsålder på Åland är lägre än den allmänna lägsta åldern för ålderspension, utgår lagstiftningen från att en person i avgångsåldern ska ha rätt till ålderspension. I 7 § i lagen om införande av pensionslagen för den offentliga sektorn föreskrivs att en arbetstagare som omfattas av en sådan avgångsålder som är lägre än den allmänna lägsta åldern för ålderspension fortfarande ska ha rätt till ålderspension utan förtidsminskning i denna avgångsålder. Bestämmelsen gäller på Åland med stöd av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för den offentliga sektorn (ÅFS 76/2016) för de poliser som har ingått ett anställningsförhållande före 1.1.2008. De poliser som ingått ett anställningsförhållande till landskapet 1.1.2008 och senare har särskilt beaktats i 3 § i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för arbetstagare (ÅFS 29/2007). Enligt bestämmelsen, som nu upphävs, är polisman berättigad till ålderspension från den tidpunkt då han eller hon enligt 9 § i landskapslagen om Ålands polismyndighet (ÅFS 26/2000) är skyldig att avgå från sin tjänst. Avgångsåldern har därigenom haft en direkt inverkan på pensionsförmånerna. Landskapslagstiftningens innebörd kan därmed delvis jämföras med en höjning av pensionsåldern, trots att dess mål är att förenhetliga avgångsåldrarna.

Den konstitutionella bedömningen av ändringarna i pensionslagstiftningen har i grundlagsutskottets vedertagna praxis framförallt skett mot grundlagens 15 § om egendomsskydd och grundlagens 19 § 2 mom. om rätten till en tryggad grundläggande försörjning. 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 arbetspension. Grundlagsutskottet har konstaterat att grundlagsskyddet i fråga om pensionsrätter uttryckligen gäller skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån, däremot inte för till exempel en viss gällande pensionsordning. Den konstitutionella utgångspunkten har varit att bestämmelser om substansen i en pensionsordning med konsekvenser också för personer i ett pågående anställningsförhållande kan införas genom en vanlig lag. Det har bland annat ansetts att bestämmelser om pensionsåldern, pensionstillväxten och den målsatta pensionsnivån kan införas genom en vanlig lag, om inte något annat följer av någon särskild orsak. En sådan särskild orsak, som leder till att åtgärden är grundlagsstridig, 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. Grundlagsutskottet har konstaterat att ändringar i pensionssystemet i många fall införs stegvis. Tanken med detta har varit att dämpa effekterna av ändringarna i synnerhet för dem som inom en nära framtid uppnår pensionsåldern. Utskottet har sett dylikt stegvis införande som en indikator på ett konstitutionellt betydelsefullt skydd för de förväntningar dessa åldersklasser berättigat hyser och som oförutsedda ändringar i pensionssystemet strax före pensioneringen annars skulle kunna rubba (se t.ex. GrUU 60/2002 rd, GrUU 30/2005 rd, GrUU 41/2013 rd samt GrUU 5/2015 rd).

Grundlagsutskottet har även tagit uttrycklig ställning till höjningar av de yrkesbaserade pensionsåldrarna och höjningar av avgångsåldern. Utskottet har ansett att en stegvis höjning av den yrkesbaserade pensionsåldern på motsvarande sätt som den allmänna pensionsåldern understryker vikten av likabehandling, och kan med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna anses utgöra en godtagbar grund för höjning av den yrkesbaserade pensionsåldern. Vid en granskning av regleringens proportionalitet är det avgörande att höjningen av pensionsåldern inte får vara oskälig. Grundlagsutskottet har nyligen tagit ställning till höjningen av avgångsåldrar vid gränsbevakningsväsendet till att motsvara de lägsta åldrar för ålderspension som avses i pensionslagen för den offentliga sektorn och lagen om införande av pensionslagen för den offentliga sektorn. Grundlagsutskottet ansåg att lagförslagets konstitutionella betydelse delvis kunde jämföras med höjning av pensionsåldern, trots dess mål att partiellt förenhetliga avgångsåldrarna och pensionsåldrarna. Grundlagsutskottet slutsats var att de föreslagna bestämmelserna om avgångsålder harmoniserade med utskottets praxis. Det skulle dock säkerställas att de föreslagna bestämmelserna var så till vida heltäckande och konsekventa att de i enskilda fall inte leder till en tillämpning där en tjänstemans rättsliga ställning kan försvagas oskäligt och i strid med lagförslagets syften (GrUU 23/2017 rd).

Ålandsdelegationen konstaterar att i de nu aktuella landskapslagarna har intagits övergångsbestämmelser som är avsedda att dämpa effekten av landskapslagens bestämmelser gällande avgångsåldern.

Övergångsbestämmelserna ska säkerställa att polismän födda före 1965 ska vara berättigade till ålderspension redan vid uppnående av den avgångsålder som är lägre än den lägsta åldern för ålderspension. Polisman som enligt övergångsbestämmelserna i landskapslagen har en lägre avgångsålder är berättigad till ålderspension redan vid uppnående av den lägre avgångsåldern. Med beaktande av det som anförs ovan anser Ålandsdelegationen att ändringarna i skenet av grundlagsutskottets praxis är förenliga med egendomsskyddet i grundlagen samt skyddet av de berättigade förväntningarna. Landskapslagarna innebär en stegvis höjning av avgångsåldern som inte kan anses vara oskäligt, vilket även gäller i fråga om dess inverkan på pensionsåldern. Beträffande skyddet för den grundläggande försörjningen i grundlagens 19 § 2 mom. konstaterar Ålandsdelegationen att i grundlagen tryggas ingen enskild pensionsform i egenskap av system, utan rent allmänt den enskildes rätt till grundläggande försörjning genom något system för social trygghet. Enligt delegationen innehåller lagändringarna inga sådana ändringar som skulle inverka på tryggheten av den grundläggande försörjningen.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner att landskapslagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Tillämpningen av landskapslagen om upphävande av 3 § landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om pension för arbetstagare förutsätter att även landskapslagen träder i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Lampi, Mäenpää och Pellonpää.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare