Konstitutionsutskottets betänkande

1981/82:8

om pensionsbestämmelserna för riksdagsledamöter (motion 1980/81:1114)

Motionen

I motion 1980/81:1114 av Bertil Fiskesjö (c) hemställs att riksdagen beträffande i ersättningsstadgan för riksdagens ledamöter beslutar om sådan ändring av bestämmelserna om visstidspension som anges i motionen. Det bör enligt motionen klarläggas att visstidspension inte skall kunna utgå efter uppnådda 65 års ålder. Endast i de situationer som avses i p. 2 och 3 ikraftträdandebestämmelserna till 1976 års ändringar i ersättningsstadgan i anslutning till den från 67 till 65 år sänkta pensionsåldern inom den allmänna försäkringen bör visstidspension kunna utgå efter 65 års ålder.

Beträffande motiveringen hänvisas till motionstexten.

Yttrande

Riksdagens förvaltningsstyrelse har i yttrande över motionen anfört följande:

Inom förvaltningsstyrelsen och dess direktion har förelegat olika uppfattningar om hur de i lagen 1976:387 intagna ikraftträdandebestämmelserna, som är inskrivna i ersättningsstadgan, skall tolkas då fråga är om visstidspension skall kunna utgå till ledamot efter fyllda 65 år.

Detta talar enligt förvaltningsstyrelsens mening för att ett ytterligare klarläggande av innebörden i bestämmelserna bör komma till stånd. Förvaltningsstyrelsen har sålunda för sin del inget att erinra mot att det uppdras åt utskottet att utforma förslag till förtydliganden i gällande författningstext.

Gällande bestämmelser m. m.

För riksdagens ledamöter gäller liksom för övriga medborgare att den allmänna försäkringen utgör grunden för pensioneringen. De pensionsförmåner som erhålls enligt ersättningsstadgan för riksdagens ledamöter är att betrakta som kompletteringar till vad som utgår från den allmänna försäkringen. Samordningen de båda pensionsslagen emellan är löst enligt det s. k. nettosamordningssystemet.

Pensionsåldern inom den allmänna försäkringen var intill den 1 juli 1976 67 år och sänktes därefter till 65 år. Inom riksdagspensioneringen har pensionsåldern hela tiden varit 65 år.

De egenpensionsförmåner som kan utgå inom riksdagspensioneringen är ålderspension, sjukpension och visstidspension.

Rätt till visstidspension infördes 1968 och bestämmelser härom intogs i stadgan (1941:98) om ersättning för riksdagsmannauppdragets fullgörande. Visstidspension skulle tillkomma den som varit ledamot minst sex år och vid mandatets upphörande uppnått 50 men inte 67 års ålder och som inte var berättigad till sjukpension. Pensionen skulle utgå längst intill den månad varunder 67 års ålder uppnåddes. Rätten till pension upphörde om pensionstagaren ånyo blev ledamot av riksdagen. Visstidspensionen samordnades med lön eller egenpension på grund av anställning i statlig eller kommunal tjänst, med förtidspension (sjukbidrag) enligt lagen om allmän försäkring samt med s. k. temporär pension mellan 65 och 67 år enligt stadgan eller pension enligt den äldre s. k. särskilda riksdagsmannapensioneringen. Samordningen skulle ske på visstidpensionssidan och innebära att visstidspensionen skulle minskas med de angivna förmånerna och i förekommande fall inte alls utgå.

I sammanhanget bör antecknas att riksdagen 1970 (KU 1970:49) gav styrelsen för riksdagens förvaltningskontor ett särskilt bemyndigande med avseende på de riksdagsledamöter vilkas mandat upphörde vid årsskiftet 1970/71 i samband med enkammarreformen. Efter särskild framställning fick styrelsen beträffande sådan ledamot bevilja pension även om ledamoten inte tillhört riksdagen sex år eller uppnått 50 års ålder. Styrelsen fick enligt bemyndigandet även besluta om högre pensionsbelopp till ledamot som nått sådan gräns.

Genom antagandet hösten 1971 av ersättningsstadgan (1971:1197) för riksdagens ledamöter infördes en ny form av visstidspension (s. k. nettopensionssystem) som förbättrade ledamöternas pensionsförmåner i flera hänseenden i förhållande till vad som tidigare gällt. Bl. a. infördes en 10-procentig egenpension vid 67 års ålder (dåvarande ålder för rätt till folkpension och ATP). De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1972 och gavs inte retroaktiv giltighet med avseende på dessförinnan ur riksdagen avgångna ledamöter.

Pensionsåldern inom den allmänna försäkringen sänktes som nämnts med verkan fr. o. m. den 1 juli 1976 från 67 till 65 års ålder.

Med anledning av detta beslut tillsatte riksdagens förvaltningsstyrelse en särskild kommitté för att bl. a. framlägga förslag om anpassning av pensionsförmånerna enligt ersättningsstadgan för riksdagsledamöter till den beslutade sänkningen av pensionsåldern inom den allmänna försäkringen. Kommittén redovisade sitt arbete i angiven del med följande överväganden och förslag:

Som framgår av den tidigare redogörelsen är riksdagsledamöternas pensionsfråga i första hand löst inom den allmänna försäkringen. Pensionsförmånerna enligt ersättningsstadgan för riksdagens ledamöter är att anse

som komplettering till de förmåner som erhålles från den allmänna pensioneringen. Samordningen mellan de båda slagen av pension är löst genom det s. k. nettosamordningssystemet på samma sätt som inom annan personalpensionering än den statliga och kommunala.

Av den tidigare redogörelsen framgår, att hel egenpension från riksdagspensioneringen utgör för tiden före 67 års ålder 65 procent och för tiden från och med 67 års ålder 10 procent av pensionsunderlaget. Denna regel har sin grund i att ålderspension från den allmänna pensioneringen enligt gällande regler börjar utgå vid 67 års ålder. Med verkan från den 1 juli 1976 kommer ålderspension från den allmänna pensioneringen att utgå från 65 års ålder. En anpassning av riksdagspensioneringen till den nya pensionsåldern inom den allmänna försäkringen måste därför ske.

Kommittén föreslår till en början i detta avseende, att egenpensionsnivån 65 procent av pensionsunderlaget med verkan från den 1 juli 1976 skall upphöra vid 65 års ålder. Genom en sådan regel bibehålles samma princip som tidigare gällt, dvs. att den allmänna försäkringen övertar huvuddelen av pensionsförpliktelsen i samband med att vederbörande uppnår den inom den allmänna försäkringen gällande pensionsåldern. Några problem av teknisk natur synes såvitt angår framtida pensionsfall inte komma att uppstå genom införandet av den nya regeln. För den som efter den 1 juli 1976 uppnår 65 års ålder upphör rätten till 65-procentskompensation vid uppnåendet av 65 års ålder. För den som den 1 juli 1976 är i åldern 65–67 år upphör rätten till 65-procentskompensation den 1 juli 1976, dvs. vid samma tidpunkt som ålderspension från den allmänna pensioneringen börjar utgå.

– – –

I detta sammanhang påkallar även ett annat problem uppmärksamhet. Det kan i vissa fall förekomma att ålderspensionen – summan av folkpension, ATP och riksdagspension – blir lägre än visstidspensionen för samma pensionär. Således kan den som uppbär visstidspension (eller med nu gällande regler ålderspension i åldern 65–67 år) få vidkännas en minskning av sina pensionsförmåner med gällande regler vid 67 års ålder och med de av kommittén föreslagna reglerna vid 65 års ålder. Sänkningen av pensionsåldern inom den allmänna pensioneringen och den som en följd härav av kommittén föreslagna ändringen av riksdagspensioneringen har alltså tidigarelagt denna i vissa fall inträdande reduktion i förmånerna med två år.

Problemet har huvudsakligen sin grund i att visstidspensionen inte är pensionsgrundande inom ATP. Kommittén har sin uppmärksamhet riktad på frågan. Det är emellertid inte möjligt att redovisa överväganden och eventuella förslag i detta avseende innan kompensationsgraden för riksdagspensionen för tiden efter 65 års ålder kunnat fastställas. Kommittén kommer under sitt fortsatta arbete att behandla problemet med den nämnda reduktionen.

Beträffande en speciell grupp före detta riksdagsledamöter kräves emellertid redan nu särskilda överväganden. Här avses sådana ledamöter som vid ikraftträdandet av de nya åldersgränserna den 1 juli 1976 uppbär visstidspension. Även i fråga om dessa bör i princip rätten till 65-procentskompensation upphöra vid 65 års ålder. En motsatt ordning skulle ju innebära att de under två levnadsår skulle komma att uppbära "dubbla" pensioner, något som uppenbarligen aldrig varit avsett. Emellertid kommer i sådana fall då summan av folkpension, ATP och ålderspension från riksdagspensioneringen blir lägre än visstidspensionen en minskning av

förmånerna att inträda vid 65 års ålder. En sådan reduktion har vederbörande i många fall inte haft anledning att räkna med. Tvärtom anser han sig väl tillförsäkrad visstidspensionens nivå fram till 67-årsdagen. För att komma till rätta med detta problem föreslår kommittén regler av innebörd att i fall då visstidspension börjat utgå före den 1 juli 1976 och de sammanlagda ålderspensionsförmånerna blir lägre än visstidspensionen utfyllnad av förmånerna upp till visstidspensionens nivå skall ske fram till dess vederbörande uppnått 67 års ålder. Sådana regler föreslås för visstidspensionärer både enligt den nu gällande ersättningsstadgan och enligt 1941 års stadga.

Förvaltningsstyrelsen instämde i de av kommittén framlagda förslagen och framlade dem för riksdagen (Förs. 1975/76:22).

Konstitutionsutskottet tillstyrkte enhälligt kommitténs och förvaltningsstyrelsens förslag med följande motivering (KU 1975/76:52):

Förvaltningsstyrelsens förslag tar sikte på att anpassa de för riksdagens ledamöter utgående pensionsförmånerna till den fr. o. m. den 1 juli 1976 beslutade sänkningen av pensionsåldern från 67 till 65 år inom den allmänna försäkringen. Eftersom pensionsförmånerna enligt ersättningsstadgan för riksdagens ledamöter är att anse som en komplettering till de förmåner som erhålls från den allmänna pensioneringen, varvid samordningen mellan de båda slagen av pension är löst enligt det s. k. nettosamordningssystemet, måste ifrågavarande bestämmelser i 17 och 18 §§ ersättningsstadgan nu ändras så att inte i vissa fall "dubbla" pensioner kommer att utgå fr. o. m. den 1 juli 1976. Vidare erfordras vissa övergångsbestämmelser som tillgodoser att i de fall då visstidspension har börjat utgå före den 1 juli 1976 och de sammanlagda ålderspensionsförmånerna skulle bli lägre än visstidspensionen en utfyllnad av förmånerna görs upp till visstidspensionens nivå fram till dess vederbörande har fyllt 67 år. Sådana regler har föreslagits för visstidspensionärer både enligt den nu gällande ersättningsstadgan och enligt 1941 års stadga.

Riksdagen följde utskottet.

I lagen (1976:387) om ändring i ersättningsstadgan (1971:1197) för riksdagens ledamöter intogs i överensstämmelse med kommitténs förslag följande ikraftträdandebestämmelser:

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1976.

2. Äldre bestämmelser skall dock alltjämt äga tillämpning i fråga om visstidspension som börjat utgå vid denna tidpunkt. Sammanträffar i sådant fall visstidspension fr. o. m. den månad under vilken pensionstagaren fyller 65 år med rätt till folkpension eller tilläggspension i form av ålderspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring minskas visstidspensionen med summan av den vid varje tidpunkt gällande folkpensionen och tilläggspensionen. Folkpensionen och tilläggspensionen skall därvid alltid anses ha den storlek den skulle ha haft om den börjat utgå den månad pensionstagaren fyller 65 år.

3. Sammanträffar visstidspension som utgår enligt stadgan den 21 februari 1941 (nr 98) om ersättning för riksdagsmannauppdragets fullgörande fr. o. m. den månad under vilken pensionstagaren fyller 65 år med rätt till folkpension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring minskas visstids-

pensionen med summan av den vid varje tidpunkt gällande folkpensionen och tilläggspensionen. Folkpensionen och tilläggspensionen skall därvid alltid anses ha den storlek den skulle ha haft om den börjat utgå den månad pensionstagaren fyller 65 år.

Utskottet

I motionen begärs att bestämmelserna om visstidspension i ersättningsstadgan (1971:1197) för riksdagens ledamöter ändras på ett sådant sätt att det klarläggs att visstidspension i princip inte skall kunna utgå efter uppnådda 65 års ålder.

Visstidspensionens syfte har alltsedan den infördes 1968 varit att komplettera pensionsförmånerna från den allmänna försäkringen genom pensionsutbetalningar under tiden från avgången ur riksdagen fram till den tidpunkt då ålderspensionen från den allmänna försäkringen normalt utfaller. Visstidspensionen har därför aldrig varit avsedd att utgå längre än till dess pensionsåldern uppnåtts i den allmänna försäkringen. Denna ålder var före den 1 juli 1976 67 år och är därefter 65 år.

Som framgår av den i reciten lämnade redogörelsen innebär ersättningsstadgans bestämmelser sedan den 1 juli 1976 att visstidspensionen inte utgår efter uppnådda 65 år. Från denna princip gäller de undantag som regleras i ikraftträdandebestämmelserna till lagen (1976:387) om ändring i ersättningsstadgan. Dessa innebär att om visstidspension har börjat utgå före den 1 juli 1976 rätten till visstidspension i princip kvarstår till 67 års ålder. Visstidspensionen skall dock i dessa fall samordnas med folkpension och ålderspension i den allmänna försäkringen fr. o. m. den månad under vilken pensionstagaren fyller 65 år. Samordningen skall ske på visstidspensionssidan genom att visstidspensionen minskas med de angivna förmånerna och i förekommande fall inte alls utgår. Då de belopp som utgår från den allmänna försäkringen som regel överstiger visstidspensionens belopp, innebär denna genom lag 1976 beslutade samordning att någon utbetalning av visstidspension från riksdagspensioneringen endast undantagsvis är aktuell efter det pensionstagaren uppnått 65 års ålder.

Genom samordningssystemet i övergångsfallen undviks en aldrig avsedd och utifrån pensionsreglernas syfte omotiverad utbetalning av i princip dubbla pensionsbelopp. Samtidigt garanterar systemet att pensionstagarna fullt ut bibehåller det skydd för en viss inkomststandard som de enligt äldre bestämmelser kan ha haft anledning att räkna med fram till 67 års ålder. Samordningssystemet utgör enligt utskottets mening den lämpligaste avvägningen mellan de olika intressen som är aktuella i dessa fall. Någon saklig ändring i detta hänseende bör därför inte nu göras.

Punkterna 2 och 3 i ikraftträdandebestämmelserna till lagen (1976:387) om ändring i ersättningsstadgan är komprimerade och tekniskt komplicerade. Innebörden av bestämmelserna framgår dock klart av utformningen. Med

hänsyn härtill och till vad utskottet anfört i det föregående är det enligt utskottets mening inte behövligt att i förtydligande syfte ändra dessa bestämmelser.

Utskottet föreslår att motionen förklaras besvarad med utskottets yttrande i ärendet.

Utskottet hemställer sålunda

att riksdagen förklarar motion 1980/81:1114 besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 27 oktober 1981

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys* (fp), Kerstin Nilsson (s), Britta Hammarbacken* (c) och Lars-Erik Lövdén* (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

GOTAB 69692 Stockholm 1981