

Nr 49.

Ankom till riksdagens kansli den 31 maj 1945 kl. 3 em.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om tillämpning i full utsträckning inom det statliga pensionsväsendet av grundsatsen om pensionernas oantastbarhet.

I två till bankoutskottet hänvisade likalydande motioner, väckta den ena under nr 177 i första kammaren av herr *Gärde* jämte fyra av kammarens övriga ledamöter och den andra under nr 291 i andra kammaren av herr *Bergvall* jämte sju av kammarens övriga ledamöter, har hemställts, »att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte låta verkställa utredning om tillämpning i full utsträckning inom det statliga pensionsväsendet av grundsatsen om pensionernas oantastbarhet ävensom för riksdagen framlägga det förslag, som föranledes av utredningen».

Till stöd för ifrågavarande förslag anföres i *motionen I: 177* följande.

»Den rättsliga uppfattningen av tjänstepensionen har såväl då fråga är om privatanställda som statens eller kommunernas befattningshavare under de senaste årtiondena genomgått en mycket betydelsefull förändring. Tidigare betraktades pensionen mera som ett av humanitet påkallat understöd från arbetsgivaren till den anställde än som ett på anställningsförhållandet grundat rättsanspråk. Denna uppfattning är numera föråldrad. Enligt vad som torde vara allmänt erkänt, utgör pensionen en successivt intjänad löneförmån. Den anställdes löneförmåner bestå med andra ord dels av kontant lön jämte eventuella naturaförmåner och dels av den pensionsrätt, som från år till år intjänas. En konsekvens av denna pensionens karaktär är att pensionsrätten göres, som det plägar uttryckas, oantastbar. Pensionens oantastbarhet innebär, att när den anställde lämnar anställningen hos en arbetsgivare, den pensionsrätt, som han under anställningstiden intjänat, kvarstår orubbad, varvid pensionsrättens värde bestämmes enligt försäkringstekniska grunder. Huruvida och i vilken omfattning kostnaderna för pensioneringen bestridas av arbetsgivaren eller av den anställde, är enligt nu angivna betraktelsesätt utan betydelse vid bedömande av det värde pensionen vid en viss tidpunkt äger.

De sålunda angivna grundsatserna om pensionens oantastbarhet ha sedan länge gjort sig gällande vid de privatanställdas pensionering. Allt ifrån sin tillkomst år 1917 bröt Svenska personalpensionskassan (SPP) med den dittills allenaarådande principen, att en anställd, som i förtid avgick ur arbetsgivarens tjänst, förlorade sin intjänade pensionsrätt liksom varje gottgörelse därför. I stället uppställde SPP den maximen, att en sådan anställd skall ha ovillkorlig rätt till så stor del av pensionen, som försäkringstekniskt sett svarar mot den gångna tjänstetiden och de under denna för honom gjorda

insatserna. Den nya grundsatsen gjordes obligatorisk, och någon valfrihet på denna punkt tillerkändes alltså icke arbetsgivaren.

Även i fråga om de kommunalanställdas pensionering har oantastbarhetsprincipen alltmera trängt igenom. Den i nära anslutning till SPP år 1922 grundade Sveriges kommunalanställdas pensionskassa (SKP) har liksom SPP alltifrån sin tillkomst tillämpat samma princip. En avgående befattningshavare tillgodoföres således även här *hela* värdet av de för honom inbetalda avgifterna och detta tillgodoförande sker i form av ett fullvärdigt fri-brev. För en stor del av de kommunalanställda har pensionsfrågan ordnats genom anslutning till SKP. Även i fall då så icke skett, utan pensioneringen ombesörjes av kommunerna direkt, såsom i ett flertal större stadssamhällen, har oantastbarhetsprincipen vunnit en allt vidsträcktare användning och man synes äga grundad anledning antaga, att den kommunala pensioneringen inom mycket nära liggande framtid skall vara byggd på den oantastbara pensionsrättens grund.

Ett avsevärt antal kommunala befattningshavare med offentlig tjänsteställning, framför allt folkskollärarna och landstingens sjukvårdspersonal, har sin pensionering ordnad genom Statens pensionsanstalt. Frågan om dessa befattningshavares pensionsförhållanden är för närvarande föremål för utredning genom tillkallade sakkunniga.

Den förändrade uppfattning av pensionsrättens natur, som under de sista årtiondena framträtt med allt större styrka, har ej heller lämnat de statligt anställdas pensionering oberörd. Den statliga pensioneringen stod dock i väsentlig mån länge kvar på understödsprincipens ståndpunkt. Sålunda gick en befattningshavare, som före pensionsåldern lämnade anställningen utan att erhålla sjukpension, miste om all kompensation för tidigare innehavd pensionsrätt, inklusive de pensionsavgifter, som genom avdrag å utgående lön inbetalts av honom själv. Den uppenbara orättvisan i detta system påtalades allt starkare, och principiellt tillerkändes, först vid kommunikationsverken (1920) och sedan mera allmänt, de statliga befattningshavarna gottgörelse för den del av pensionen, som svarade mot deras inbetalningar.

På grundval av ett av 1938 års pensionssakkunniga avgivet betänkande (SOU 1941: 10) utfärdades år 1941 nya bestämmelser angående den allmänna tjänste- och familjepensioneringen (SFS 1941, 1008, 1009). Även om 1941 års reglering av statstjänstemännens pensionsfråga i flera hänseenden innefattar betydande framsteg och förtjänar allt erkännande, intager dock i denna reglering frågan om pensionernas oantastbarhet en mera undanskjuten ställning. På denna punkt torde ej heller ha åsyftats annat än mera oväsentliga, huvudsakligen av praktiska skäl föranledda modifikationer i de hittills gällande reglerna. Bland de avvikelser från oantastbarhetsprincipen, som fortfarande kvarstå, torde här böra nämnas följande.

1. Befattningshavare, som avgår ur statstjänst, innan han minst tre år tillhört pensionsberättigande befattning, går helt förlustig såväl egen- som familjepensionsrätt liksom ersättning för erlagda pensionsavgifter.

2. Den uppskjutna livränta, som erhålles i stället för den före avgången gällande tjänstepensionsrätten, utmätas med hänsyn till tjänstetiden men motsvarar endast en del av den intjänade pensionsrätten.

3. En nedsättning med i regel två tredjedelar och lägst en tredjedel inträder i fall, då befattningshavare dömts till avsättning eller till följd av tjänstefel skilts från tjänsten.

Även i vissa andra hänseenden intar den anställde, som avgått ur stats-tjänst, en mindre gynnad ställning än som under motsvarande förhållanden

tillkommer anställda bl. a. vid pensionsförsäkring i SPP eller SKP. Sålunda bortfaller vid för tidig avgång det i tjänstepensionen ingående försäkrings-skyddet vid för tidig arbetsoförmåga. Den omräkning av livräntan till för-tidslivränta, som i vissa fall kan äga rum, medför en stark reduktion av liv-räntans belopp. Vidare gäller den uppskjutna livränta, som tjänstemannen erhåller, genomgående från en pensionsålder av 65 år, även i det fall att pensionsåldern för den tjänst han innehaft varit lägre.

En fråga, som förtjänar särskild uppmärksamhet, är, huruvida icke liksom vid utbetalning av tjänstepension dyrtidstillägg bör utgå även vid utbetal-ning av uppskjuten livränta. De skäl, som tala för att pensionen bibehålles vid en viss värdebeständighet — utan en sådan värdebeständighet kan pen-sioneringen icke på ett tillfredsställande sätt fylla sitt ändamål — gälla i lika mån den uppskjutna livräntan.

Ur försäkringsteknisk synpunkt torde de avsteg från oantastbarhetsprin-cipen, som alltjämt kvarstå, icke kunna motiveras. De utgöra dessutom ett hinder för den anpassning av arbetskraften, som särskilt under nuvarande förhållanden är ett viktigt samhällsintresse. För nutida uppfattning fram-står det som främmande, att staten skulle söka kvarhålla befattningshavare i sin tjänst genom att vid deras avgång avkräva dem en ekonomisk kompen-sation av det slag, varom här är fråga. Under alla förhållanden äro dessa spörsmål av den såväl principiella som praktiska betydelse, att de böra upp-tagas till en förutsättningslös utredning.

Vid en sådan utredning böra även beaktas vissa praktiska frågor. Bestäm-melse saknas sålunda om att den statsanställda, som innan pensionsrätt för honom inträtt lämnar statstjänsten, skall erhålla underrättelse om sin ställning i pensionshänseende vid avgången, pensionsbesked. Sådan under-rättelse torde vara allmänt tillämpad praxis vid försäkringsmässig pensio-nering. Att meddelande lämnas i sådana fall skulle självfallet i hög grad underlätta såväl för den avgångne själv som vid hans frånfalle för hans efterlevande att tillvarata den pensionsrätt, som tillkommer dem. En an-märkning, som därjämte kan riktas mot de statliga anordningarna, är att möjlighet saknas till överföring av intjänt pensionsrätt till annan pensions-inrättning, som den anställde vid antagande av ny tjänst kan komma att till-höra. Sådan överföring har i avsevärd utsträckning kommit till användning inom den kommunala och den enskilda tjänstepensioneringen och medför den fördelen, att den i den tidigare tjänsten intjänta pensionsrätten kan in-ordnas i den pensionsrätt, som tillkommer befattningshavaren vid avgång från den senare tjänsten.»

Över förevarande motioner har utskottet i vederbörlig ordning införskaffat utlåtande från *statskontoret*, som anfört följande:

Såsom framgår av den i motionerna lämnade redogörelsen är principen om pensionernas oantastbarhet numera godtagen inom den statliga pen-sioneringen. Fullt genomförd torde principen vara vid den reglering av pensionsförhållandena som har avseende å statstjänstemäns övergång mel-lan olika områden av statlig och kommunal verksamhet. Flyttar en an-ställningshavare mellan olika befattningar, som äro underkastade av Kungl. Maj:t och riksdagen antagna pensionsbestämmelser, får han i regel med sig sin intjänta pensionsrätt. I den nya befattningen får han nämligen till-godoföra sig de tjänstår till vilka hänsyn skulle tagits vid bestämmandet av pensionen i den förra befattningen. Detta gäller vid övergång såväl

mellan rent statliga verksamhetsområden som ock mellan statliga och kommunala befattningar inom sådana områden av den offentliga verksamheten, där både staten och kommunen äro bärare av verksamheten, exempelvis skolväsendet.

Vid regleringen av pensionsförhållandena för anställningshavare, som lämnar sin statliga befattning för att övergå i enskild tjänst, förekommer åter en modifierad tillämpning av oantastbarhetsprincipen. En redogörelse för de inskränkningar i principen, som i dylika fall föreligga, har lämnats i motionerna. Avvikelserna torde väsentligen vara föranledda av de anställningsförhållanden, som gälla för statens anställningshavare, särskilt av tjänstemannakategorierna, och till vilka motsvarighet i regel saknas inom den privata företagsamheten. Pensionsrätt enligt de statliga reglementena tillkommer vad tjänstemännen beträffar regelmässigt endast befattningshavare med fastare anställning, nämligen innehavare av ordinarie och extra ordinarie befattningar. Det utmärkande för den ordinarie anställningen är den garanti mot obehörigt avskedande, som är knuten vid innehavet av ordinarie tjänst. Inom den privata företagsamheten saknas i regel sådant skydd för tjänstemännen. De begränsningar i oantastbarhetsprincipen, som i statsverkets intresse genomförts i den statliga pensioneringen, torde väsentligen vara belingade just av de ordinarie tjänstemännens rätt att ensidigt uppsäga tjänsteavtalet.

Erinras må, att riksdagens revisorer i sin till 1944 års riksdag avlämnade berättelse föreslagit ytterligare begränsning av pensionsrätten för anställningshavare, som i förtid lämnar statstjänsten (se § 40). Revisorerna hava därvid framhållit, att det uppenbarligen icke kunde vara ett statligt intresse, att en tjänsteman eller arbetare, som erhållit utbildning för sin uppgift och sedermera placerats å tjänstepensionsberättigande befattning, där hans förvärvade kunskaper skulle kunnat nyttiggöras, efter endast kort tids anställning lämnade statstjänsten. Följaktligen kunde det icke heller ur statens synpunkt anses motiverat, att sådan anställningshavare tillerkändes uppskjuten livränta, i synnerhet som denna endast till en mindre del grundade sig på de pensionsavdrag, som befattningshavaren haft att vidkännas. Allra minst torde medgivande av en dylik förmån vara befogat i sådana fall — vilket ofta inträffade — där befattningshavare överginge till annan ekonomiskt mera fördelaktig verksamhet, för vilken denne särskilt kvalificerat sig genom sin föregående anställning i statens tjänst.

På grund av statsuppgifternas speciella karaktär torde en övergång från statstjänst till privat anställning relativt sett icke vara vanlig. För statstjänstemännens vidkommande lär därför ett konsekvent genomförande av oantastbarhetsprincipen i den statliga pensioneringen vara av ringa praktisk betydelse. Krav på ändring av pensionsbestämmelserna i förevarande avseende torde icke heller bäras av ett allmänt intresse. Enligt statskontorets mening föreligga därför icke tillräckliga skäl för den av motionärerna förordade utredningen.

I fråga om *uppskjuten livränta* gälla enligt allmänna tjänstepensionsreglementet bland annat följande föreskrifter (26—28 §§).

Den som avgår ur statens tjänst utan rätt till tjänstepension för den av honom vid avgångstillfället innehavda befattningen äger på därom gjord ansökning erhålla uppskjuten livränta när han uppnått 65 års ålder. Såsom

förutsättning härför gäller, att tjänstemannen under sammanlagt minst tre år före avgången innehåft anställning, som vid nämnda tillfälle varit förenad med tjänstepensionsrätt. Beloppet för år räknat av uppskjuten livränta bestämmes i förhållande till dels det för befattningshavaren vid avgången gällande tjänstepensionsunderlaget, dels antalet vid avgången uppnådda tjänst-år, dels ock nämnda antal tjänstår utökade med tid, som vid avgången må hava återstått till utgången av den månad, varunder befattningshavaren uppnår 65 års ålder. Uppskjuten livränta bestämmes till ett belopp motsvarande så stor del av tjänstepensionsunderlaget, som antalet vid avgången uppnådda fulla eller påbörjade fjärdedels tjänstår utgör av det på nyss nämnt sätt utökade antalet fulla eller påbörjade fjärdedels tjänstår, dock minst av 120. Om antalet vid avgången uppnådda fulla eller påbörjade fjärdedels tjänstår är mindre än 120, skall livräntebeloppet minskas med $\frac{1}{10}$ procent för varje felande fjärdedels år. Uppskjuten livränta till den, som dömts till avsättning eller till följd av tjänstefel skilts från tjänsten eller för förbrytelse i tidigare innehavd tjänst dömts, i stället för till avsättning, till straff enligt 2 kap. 17 § strafflagen, utgör en tredjedel av det belopp, varmed livräntan eljest skolad utgå, med rätt likväl för Kungl. Maj:t att tillerkänna vederbörande större del, dock ej mera än två tredjedelar.

Familjelivränta motsvarar (17 § allmänna familjepensionsreglementet) familjepensionens grundbelopp, dock att vid beräkning av grundbeloppet familjepensionstalet bestämmes till ett belopp, motsvarande så stor del av det för befattningshavaren senast gällande familjepensionsunderlaget, som antalet vid avgången uppnådda fulla eller påbörjade fjärdedels tjänstår utgör av 120 eller — där vid avgången uppnådda tjänstår, utökade med tid som från avgången må hava återstått till pensionsålderns inträde, uppgå till mer än 120 fulla eller påbörjade fjärdedels tjänstår — av det större tal, som uppkommer genom berörda utökning.

Utskottet. Principen om tjänstepensionernas oantastbarhet bygger på uppfattningen, att pensionen utgör en successivt intjänad löneförmån. Denna princip är numera i stort sett godtagen inom såväl den privata och kommunala som den statliga pensioneringen. Såsom i föreliggande motioner påpekas, förefinnas emellertid inom det statliga pensionsväsendet vissa avvikelser från grundsatsen om pensionernas oantastbarhet. Motionärerna ha i sådant hänseende anmärkt mot gällande grunder för erhållande av uppskjuten livränta. På sätt närmare framgår av det föregående, utgår dylik livränta vid uppnådd levnadsålder av 65 år till tjänsteman, som lämnat sin tjänst utan rätt till pension. Motionärerna ha bland annat framhållit såsom mindre tillfredsställande, att befattningshavare, som avgår ur statstjänst, innan han under minst tre år innehåft pensionsberättigande befattning, går helt förlustig såväl rätten till uppskjuten livränta som ersättning för erlagda pensionsavgifter. Vidare anmärka motionärerna, att uppskjuten livränta motsvarar

endast en del av den intjänade pensionsrätten. Ytterligare påpekas, att en nedsättning av den uppskjutna livräntan med i regel två tredjedelar och lägst en tredjedel inträder i fall, då befattningshavare dömes till avsättning eller till följd av tjänstefel skiljes från tjänsten. Motionärerna ha även ifrågasatt, huruvida icke å uppskjuten livränta borde liksom å pension utgå rörliga tilläggsförmåner. De inskränkningar i oantastbarhetsprincipen, som sålunda i olika hänseenden föreligga på det statliga pensionsväsendets område, ha — framhålla motionärerna — medfört, att den statsanställda intager en mindre gynnad ställning än personal med pensionsförsäkring i exempelvis Svenska personalpensionskassan eller Sveriges kommunalanställdas pensionskassa.

Enligt utskottets mening kunna de anmärkningar, som riktats mot de inom det statliga pensionsväsendet förefintliga avvikelserna från oantastbarhetsprincipen, icke helt fränkännas berättigande. Även om framsteg gjorts i fråga om oantastbarhetsprincipens tillämpning vid den senaste pensionsregleringen, kvarstå alltjämt vissa inskränkningar i densamma, som begränsa förmånens betydelse för de statsanställda. Gällande grunder för beräkning av uppskjuten livränta torde sålunda i flertalet fall icke lämna full valuta för den intjänta pensionen. Enär av kostnadshänsyn livränta — oavsett pensionsåldern — beräknas på basis av en för alla befattningshavare enhetlig levnadsålder av 65 år, blir livräntan relativt sett mera ofördelaktig, då för befattningshavaren gäller en pensionsålder understigande 65 år. Även gentemot regeln om viss minsta pensionsberättigande anställningstid såsom villkor för livränterätt kunna — åtminstone ur principiell synpunkt — invändningar resas. Av förarbetena till pensionsreglementena framgår, att det icke ansetts motiverat, att staten för en befattningshavare med en anställningstid understigande tre år påtager sig det arbete, som innefattas i fastställande av livräntebelopp, personalbokföring och periodisk utbetalning av livränta. Huruvida dessa arbetsorganisatoriska skäl kunna anses utgöra tillräcklig motivering för förverkande av den intjänta pensionen i nämnda fall kan ifrågasättas. Uppenbart är emellertid att angivna undantagsregel icke är förenlig med uppfattningen, att pensionsrätt och således även livränterätt utgöra intjänade löneförmåner, vilka böra tillkomma tjänstemannen oberoende av anställningstidens längd. Även gällande bestämmelser om reduktion av pension och livränta i samband med befattningshavares avsättning eller skiljande från tjänsten kunna från angivna utgångspunkter te sig som obilliga. En fråga, som i förevarande sammanhang påkallar uppmärksamhet, är slutligen — såsom i motionerna framhålles — huruvida icke rörliga tilläggsförmåner böra utgå å tjänstelivränta.

I den mån grundsatsen om pensionernas oantastbarhet vinner ytterligare förankring i det allmänna rättsmedvetandet, torde således kravet på ett genomförande i full utsträckning av nämnda princip inom det statliga pensionsväsendet knappast kunna tillbakavisas, även om, såsom statskontoret uttalar,

denna fråga för statstjänstemännens vidkommande torde vara av mindre praktisk betydelse med hänsyn till att övergång från statstjänst till privat anställning är relativt sällan förekommande.

Mot bakgrunden av de i det föregående berörda förhållandena vill det synas utskottet, att skäl tala för motionärernas yrkande om en närmare utredning i förevarande ämne i syfte att få närmare belyst, huruvida och i vad mån ändringar i nu gällande bestämmelser i ämnet kunna visa sig befo- gade med hänsyn till principen om pensionernas oantastbarhet. Utskottet föreställer sig, att en dylik utredning lämpligen bör verkställas i samman- hang med en blivande allmän översyn av pensionslagstiftningen.

Åberopande det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen, i anledning av förevarande motioner I: 177 och II: 291, må i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte i anslutning till vad utskottet ovan anført låta verkställa utredning i fråga om tillämpning i full ut- sträckning inom det statliga pensionsväsendet av grundsats- sen om pensionernas oantastbarhet samt för riksdagen fram- lägga det förslag, vartill utredningen må föranleda.

Stockholm den 31 maj 1945.

På bankoutskottets vägnar:

HARALD ÅKERBERG.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit
från första kammaren: herrar Åkerberg, Sandén*, Sandström, Sundvik, Frig- geråker, Leander*, Edin och Lindblom;

från andra kammaren: herrar Paulsen, Andersson i Munkaljungby, Mattsson, von Seth, Persson i Norrby*, Fagerholm och Persson i Landafors.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.