



Innst. 83 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap

Dokument nr. 19 (2008–2009)

Innstilling fra Stortingets presidentskap om ny pensjonsordning for stortingsrepresentantene, regjeringens medlemmer, høyesterettsdommere, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og riksrevisor

Til Stortinget

1. Innledning

I denne innstilling foreslår presidentskapet at Stortinget vedtar hovedprinsippene for en ny pensjonsordning for stortingsrepresentantene, regjeringens medlemmer, høyesterettsdommere, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og riksrevisor. Det foreslås videre at Stortinget ber Regjeringen fremme et forslag til ny lovgivning i tråd med de vedtatte prinsipper.

2. Bakgrunn

2.1 Nedsettelse av Pensjonsutvalget

Presidentskapet nedsatte 8. mars 2007 et utvalg for å fremme forslag til ny pensjonsordning for stortingsrepresentantene, regjeringens medlemmer, høyesterettsdommere, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og riksrevisor. Utvalget hadde denne sammensetning:

Fylkesmann Sigbjørn Johnsen (leder)
Stortingsrepresentant Sverre Myrli (A)
Stortingsrepresentant Carl I. Hagen (FrP)
Stortingsrepresentant Per-Kristian Foss (H)
Stortingsrepresentant Rolf Reikvam (SV)
Tidligere stortingsrepresentant Anita Apelthun Sæle (KrF)

Stortingsrepresentant Inger Enger (Sp)
Stortingsrepresentant Trine Skei Grande (V)
Høyesterettsdommer Gunnar Aasland
Cand. jur. Alexandra Plathe
Rådgiver Harald Engelstad

Utvalget fikk følgende mandat:

"Utvalget skal fremlegge forslag til ny pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer, parallelt med innføringen av en ny folketrygdmodell og sett i sammenheng med de regulære tjenstepensjonsordninger for statsansatte. Utvalget må ha for øye de særlige problemstillinger som følger av vervene som stortingsrepresentant og medlem av regjeringen.

Utvalgets arbeid skal også omfatte forslag til pensjonsordning for Høyesterett, Sivilombudsmanen og Riksrevisor.

Utvalget må i arbeidet ta nødvendige kontakter til regjeringssiden for å samordne og koordinere arbeidet med det arbeidet som gjennomføres vedrørende offentlige tjenstepensjonsordninger.

Utvalget skal også legge frem forslag til hvordan pensjonsordningene for de aktuelle gruppene skal administreres og organiseres, herunder forholdet til Stortingets lønnskommisjon. Utvalget skal også foreslå eventuelle justeringer i regelverket om ventegodtgjørelse som måtte følge av endringer som gjøres i pensjonsordningen.

Arbeidet må avsluttes slik at Stortinget kan ta standpunkt til forslagene i løpet av inneværende stortingsperiode og samordnes med slutføringen av arbeidet med offentlige tjenstepensjoner."

Utvalgets mandat ble senere forlenget, idet presidentskapet forutsatte at utvalget skulle avvende resultatene av forhandlingene i offentlig sektor om tilpassning av offentlig tjenstepensjon til ny folketrygd.¹

1.¹ Vedtak i presidentskapet 2. april 2009.

Utvalget avga sin innstilling til presidentskapet 9. juni 2009. Innstillingen ble trykt som Dokument nr. 19 (2008-2009).

2.2 Kort om gjeldende pensjonsordninger for de grupper mandatet omfatter

I Dokument nr. 19 (2008–2009) kap. 4 redegjøres det for dagens pensjonsordninger for de gruppene mandatet omfatter. Disse pensjonsordningene er egne ordninger innen offentlige tjenestepensjoner. De er regulert dels i særlover og dels i alminnelig pensjonslovgiving.

Statsråders (regjeringsmedlemmers) rett til pensjon er regulert i lov om pensjonsordning for statsråder av 14. desember 1951 nr. 11. I tillegg gjelder lov om Statens Pensjonskasse av 28. juli 1949 nr. 26 der ikke annet er bestemt. Pensjonsordningen administreres av Statens Pensjonskasse (SPK).

Stortingsrepresentantenes rett til pensjon er regulert i lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter 12. juni 1981 nr. 61 (jf. Innst. O. nr. 101 (1980–1981) fra Stortingets presidentskap). Ved lovendring 6. mars 2009 er SPK tillagt myndighet til å administrere ordningen med unntak for saker om ventegodtgjørelse. Disse behandles av Stortingets presidentskap.

For å forberede overgangen til nye regler og legge til rette for at en ny pensjonslov kan gjøres gjeldende for alle nye representanter, vedtok Stortinget 19. juni d.å. (jf. Innst. O. nr. 128 (2008–2009)) å innta følgende nytt annet ledd i § 12 i lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter:

"For dem som ikke har opparbeidet rettigheter etter denne lov før 1. oktober 2009, skal ny lov om pensjonsrettigheter for stortingsrepresentanter kunne gjøres gjeldende fra nevnte dato."

Reglene om alderspensjon for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer er litt ulike, men felles for dem er at de avviker fra vanlig statlig tjenestepensjon når det gjelder opptjeningsstid og reguleringsmåte. De to gruppene har, for det første, kortere opptjeningsstid før man oppnår full pensjon enn det som ellers gjelder for tjenestepensjon i staten. Dessuten reguleres pensjonen i samsvar med lønnsreguleringen for de aktuelle gruppene til enhver tid – ikke ut fra endringer i grunnbeløpet i folketrygden (G) som ellers er utgangspunktet. Det er videre gitt egne regler om adgang til å søke ventegodtgjørelse for tidligere stortingsrepresentanter som ikke går over i nytt inntektsgivende arbeid, samt regler om en mer fleksibel pensjonsalder – særlig med sikte på de som har vært lang tid på Stortinget.

Også høyesterettsdommere, sivilombudsmannen og riksrevisor har andre opptjeningsregler og annen

reguleringsordning enn annen statlig tjenestepensjon.

Pensjonsrettigheter for dommere i Høyesterett er regulert dels i pensjonskasseloven, og dels i lov om tillegg til lov om Statens Pensjonskasse av 21. mai 1982 nr. 25. Særreglene for høyesterettsdommeres pensjon innebærer at dommere som fratrer sitt embete etter fylte 67 år, får tjenestetiden ved pensjonsberegningen forhøyet med inntil 15 år. Alderspensjonens årlige beløp ved full tjenestetid skal være 57 pst. av den lønn som til enhver tid er fastsatt for medlem av Høyesterett. Pensjonsordningen administreres av SPK.

I henhold til lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 nr. 8 § 13 første ledd siste punktum, fastsettes ombudsmannens pensjon ved lov, jf. lov om pensjon for ombudsmannen av 6. mai 1966. Det fremgår av pensjonsloven at etter 4 års tjeneste skal alderspensjonen svare til 44 pst. av den årlige bruttolønn for høyesterettsdommere til enhver tid. For hvert tjenesteår utover 4, økes nevnte proSENTSATS med 3 1/2. Alderspensjon beregnes ikke for mer enn 8 tjenesteår i alt. Pensjonsordningen administreres av SPK.

Riksrevisors lønn og pensjon fastsettes av Stortinget i henhold til lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004 nr. 21 § 6 første ledd. Fra desember 2007 utgjør riksrevisors pensjon 57 pst. av den til enhver tid fastsatte lønn for riksrevisor. Det er ikke fastsatt egne opptjeningsregler, men det legges til grunn at opptjeningsreglene for høyesterettsdommere gis tilsvarende anvendelse også for riksrevisor. Riksrevisors lønn reguleres årlig med samme proSENTSATS som det som fastsettes for stortingsrepresentantenes godtgjørelse. Pensjonsordningen administreres av SPK.

2.3 Nye regler for offentlig tjenestepensjon

Partene i tarifforhandlingene i offentlig sektor inngikk forlik 4. juni 2009 hvor dagens tjenestepensjonsordninger ble videreført, men med nødvendig tilpasning til Stortingets vedtak om levealderjustering og reguleringsprinsipper.

Personer som velger å ta ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år skal ikke i tillegg kunne ta ut folketrygd- eller tjenestepensjonsberegnet AFP.

Beregning av tjenestepensjon – herunder samordning med alderspensjon i folketrygden – skal skje slik at tjenestepensjonen ikke påvirkes av når den nye fleksible alderspensjonen fra folketrygden tas ut. Det gis anledning til å kompensere for levealderjusteringen av tjenestepensjonen ved å stå i stilling ut over 67 år.

Når det gjelder medlemmer som har startet opptjening innenfor dagens system gis det overgangsregler som sikrer personer som er over 52 år pr. 1. januar

2011, 66 pst. av pensjonsgrunnlaget i pensjon ved 67 år etter 30 års opptjeningstid.

3. Sammendrag av Pensjonsutvalgets anbefalinger

3.1 Innledning

Utvalgets forslag fremgår av Dokument nr. 19 (2008–2009) kap. 8 og 9. Forslag til overgangsordninger fremgår av kap. 10. Forslagene bygger på overordnede prinsipper om enkelhet og forståelighet, hva som er alminnelig i samfunnet, at det er tilstrekkelig trygt og at opptjente rettigheter antas å ha et sterkt grunnlovsværn.

Et flertall i utvalget foreslår at det innføres en ny pensjonsordning for stortingsrepresentanter og for regjeringsmedlemmer basert på hovedlinjene i ordningen for ny folketrygd. Forslaget er at ny ordning skal gjøres gjeldende for nye stortingsrepresentanter fra høsten 2009, og for regjeringsmedlemmer fra utnevning etter valget 2009. Dagens ordninger avvikles. Opptjente rettigheter beholdes. De som fortsetter i politiske verv kan således få utbetalt pensjon dels etter ny ordning, dels etter gammel. Det etableres et økonomisk sikkerhetsnett for dem som går ut av politisk verv inntil en går over til annet yrke eller pensjon. Dette består av en ytelse i en fratredelsesperiode, og en etterlønsordning før man eventuelt går over på ordinære dagpenger.

For høyesterettsdommere, sivilombudsmann og riksrevisor gjøres ny ordning gjeldende for de som utnevnes/velges etter 1. januar 2011 etter iverksettelse av ny folketrygd. Fra samme tidspunkt lukkes dagens ordninger, med de særordninger som gjelder, for nye medlemmer.

For alle gruppene mandatet omfatter skal det etableres ordninger for uføre- og etterlattepensjon.

I vurderingen av hvordan de nye pensjonsordningene skulle være, løsrev utvalget seg fra nivået i dagens ordninger og tok stilling ut fra hva som synes å være en riktig modell og et rimelig nivå på nye ordninger. Ny folketrygd og retningslinjene for ledere i statlige foretak og selskaper var sentrale i utvalgets vurderinger av forslag til nye ordninger.

3.2 Stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer

Et flertall i utvalget går inn for at det innføres en ny alderspensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer. Modellen bygger på hovedlinjene i ny folketrygd, og betegnes "byggeklossmodellen".

Hovedtrekk ved byggeklossmodellen:

- Ordningen er livsløpsbasert ved at alle år i vervet gir pensjonsmessig uttelling.
- Den er en nettoordning og dermed unntatt samordning. Opptjening i ordningen gir en netto livsvarig årlig ytelse, og kommer i tillegg til annen opptjent pensjon.
- For å nå et ytelsesnivå tilnærmet lik 66 prosent av pensjonsgrunnlaget med fradrag for antatt folketrygd, forutsettes det en opptjeningstid på 30 år. Alle år teller.
- Årlig opptjeningsprosent beregnes en gang for alle. Fradrag for antatt folketrygd følger innfasingen av ny opptjeningsmodell i folketrygden.
- Det er satt tak på pensjonsgrunnlaget på 12 G.
- Beregningsmetode for å finne hvor mye av pensjonen som dekkes av Nav, er som i ny folketrygd.
- Regulering skjer på samme måte som i ny folketrygd. I dette ligger at pensjoner under opptjening reguleres med lønnsveksten. Løpende pensjoner reguleres med lønnsveksten og deretter trekkes det fra en fast faktor på 0,75 prosent.
- Pensjon kan tas ut fra 62 år etter samme prinsipp som i ny folketrygd.
- Det innføres levealdersjustering etter samme prinsipp som i ny folketrygd.
- Det skal ikke betales egenandel.

Videre etableres en ny etterlønsordning som skal være et økonomisk sikkerhetsnett ved avslutning av det politiske verv i påvente av nytt arbeid. Det gis rett til en ytelse tilsvarende godtgjørelsen i en periode på 3 måneder etter fratredelse. Deretter skal det på visse vilkår være mulighet for etterlønn på samme nivå i inntil 12 måneder, men med avkortning mot annen inntekt. Etter dette skal den det gjelder ha rett til dagpenger på lik linje med øvrige arbeidstakere. Dagens etterlønsordninger, og stortingsrepresentanternes adgang til å søke ventegodtgjørelse, oppheves.

Opptjente rettigheter beholdes. Stortingsrepresentanter med 12 års opptjening har rett til pensjon etter gjeldende regler. For representanter som har kortere opptjeningstid, avsluttes opptjening i nåværende ordning med X/12-deler. Disse fortsetter opptjening i ny ordning, men ikke ut over det som er mulig etter dagens ordning. Opptjening etter 75-årsregelen opphører fra det tidspunkt pensjonsordningen lukkes. De som har startet opptjening, men ikke fullført, får ikke rett til fortsatt opptjening i den gamle ordningen.

Også regjeringsmedlemmer som ikke har full opptjening (6 år pr. 1. oktober 2009) vil kunne ha pensjon dels i ny, dels i gammel ordning. Summen av slik pensjon kan ikke overstige det vedkommende ville fått etter gammel ordning.

Det er dissenser på enkelte punkter i utvalget.

Et mindretall i utvalget, medlemmene Carl I. Hagen, Anita Apelthun Sæle og Gunnar Aasland, mener fremtidige pensjoner som bygger på allerede opparbeidede rettigheter ikke kan undergis flertallets forslag til regulering, og foreslår å videreføre dagens regulering med en viss prosent av den til enhver tid gjeldende godtgjørelse. Disse medlemmene viser til Gunnar Aaslands redegjørelse om det uheldige ved å sette Grunnlovens bestemmelser på spissen i dette spørsmålet. Redegjørelsen er inntatt i Dokument nr. 19 (2008–2009) kap. 14.

Utvalgets medlem Anita Apelthun Sæle går imot forslaget om en ny pensjonsordning basert på byggeklossmodellen. Hun fremholder at en pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer prinsipielt bør ta utgangspunkt i fremtidig pensjonsordning for statsansatte, med nødvendige justeringer som følge av særlige forhold knyttet til vervene, jf. Dokument nr. 19 (2008–2009) kap. 14.3.

Utvalgets medlem Harald Engelstad, støtter flertallets valg av modell, men med et noe annet nivå og kortere opptjeningstid (24 år for stortingsrepresentanter, 14 år for regjeringsmedlemmer og 11 år for statsministeren).

Utvalgets medlem Carl I. Hagen støtter ikke flertallets forslag om regulering av pensjonene for nye medlemmer, og foreslår i stedet at løpende pensjoner skal reguleres med lønnsveksten uten et fast fradrag på 0,75 prosent.

3.3 Høyesterettsdommere, sivilombudsmann og riksrevisor

Et flertall i Pensjonsutvalget går inn for følgende pensjonsordninger for høyesterettsdommere, sivilombudsmann og riksrevisor:

- Høyesterettsdommere, sivilombudsmann og riksrevisor som utnevnes/velges etter 1. januar 2011, og etter iverksettelse av ny folketrygd, skal ha offentlig tjenstepensjon etter lov om Statens Pensjonskasse.
- Høyesterettsdommere som er utnevnt og sivilombudsmann og riksrevisor valgt før dette tidspunkt, fortsetter opptjening i den lukkede ordningen.

Utvalgets medlem Gunnar Aasland er enig i at disse gruppenes pensjonsforhold knyttes til reglene i lov om Statens Pensjonskasse, men støtter ikke forslaget om at de gjeldende særordninger for høyesterettsdommere og sivilombudsmannen avvikes. Aasland har også et annet syn på de rettslige spørsmål knyttet til fremtidig regulering av pensjoner for dommere, riksrevisor og sivilombudsmann som allerede har opparbeidede rettigheter etter gammel ordning. Aasland fremholder at gode grunner taler for at det

ikke er rettslig adgang til å endre gjeldende regulering av pensjonene til skade for de nevnte grupper. Når det er situasjonen, ville det være særdeles uheldig med en lovendring som setter dette grunnlovsspørsmålet på spissen. Det vises til Dokument nr. 19 (2008–2009) kap. 14.4.

3.4 Risikodekninger – uføre-, ektefelle- og barnepensjon

Det er enighet i utvalget om at forslag til nye pensjonsordninger for alle gruppene mandatet omfatter, også skal omfatte ordninger for uføre- og etterlattepensjon. Ved vurdering av hvordan risikodekningene i nye ordninger bør være, legger utvalget til grunn de samme overordnede prinsippene som ved vurdering av modell for alderspensjon.

4. Presidentskapets merknader

Presidentskapet viser til at selv om Johnsen-utvalgets tilrådinger er konkrete i forhold til hvordan de fremtidige pensjonsordninger for de aktuelle kategorier bør være, gjenstår selve lovarbeidet. Det er omfattende, og til dels teknisk komplisert. Utvalget anbefaler at forslagene, etter innstilling fra presidentskapet, først bør forelegges Stortinget med invitasjon til å treffe prinsippvedtak om valg av modell mv. som skal legges til grunn for den konkrete utforming av reglene. Presidentskapet er enig i dette, og foreslår at Stortinget samtidig tar stilling til hvordan det påfølgende lovarbeid skal organiseres.

4.1 Valg av modell

Presidentskapet viser til at samtlige politiske partier som var representert på Stortinget forrige periode, deltok aktivt i arbeidet med utforming av en ny pensjonsordning gjennom medlemmene i Pensjonsutvalget.

Johnsen-utvalgets flertall fremholder at politiske verv sjelden utgjør den totale yrkeskarriere, og at pensjon må ses i en mer livsløpsbasert sammenheng. Dette taler for en nettobasert ytelsesordning der hvert år i vervet gir en livsvarig pensjon av en bestemt størrelse. Utvalgets flertall viser også til at et bredt politisk flertall har vedtatt en pensjonsreform som innebærer større samsvar mellom hva den enkelte betaler inn og hva man får igjen. En bruttoordning, slik SPK-modell er, gir en garanti om et bestemt ytelsesnivå uavhengig av den enkeltes folketrygd. Det svekker etter flertallet syn ansvaret for egen pensjonsopptjening vesentlig sammenliknet med det som ellers gjelder i privat sektor.

Presidentskapet mener det er viktig at det videre lovarbeidet har bred politisk tilslutning. Presidentskapet legger til grunn at den foreslåtte

modellen vil gi en rimelig pensjonsordning der det legges vesentlig vekt på at de aktuelle grupper bør ha ordninger som ikke avviker i vesentlig grad fra pensjonsordninger for andre grupper.

Presidentskapet støtter etter dette forslaget fra Pensjonsutvalgets flertall til ny pensjonsordning for stortingsrepresentanter, statsråder, høyesterettsdommere, sivilombudsmannen og riksrevisor.

4.2 Organisering av lovarbeidet

Når det gjelder det videre lovarbeidet, peker presidentskapet på at det foreligger flere alternativer. En mulighet er at Stortinget gir presidentskapet i oppdrag å leie inn nødvendig ekspertise til å utarbeide lovutkast for alle kategorier som omfattes av utvalgets mandat. En annen mulighet er at presidentskapets oppdrag begrenses til de som mer direkte hører under Stortinget, nemlig representantene, riksrevisor og sivilombudsmannen, mens det overlates til regjeringen å følge opp forslagene i forhold til regjeringens medlemmer og høyesterettsdommere. En slik oppdeling av lovarbeidet synes imidlertid lite hensiktsmessig.

En bedre løsning er etter presidentskapets mening at Stortinget ber Regjeringen utarbeide en proposisjon med forslag til de nødvendige lovvedtak basert på den modell Stortinget fastsetter. Presidentskapet peker på at den pensjonsfaglige ekspertisen i stor grad befinner seg i departementene, som også arbeider med lovforslag til øvrige pensjonsordninger. Både praktiske, faglige og tidsmessige hensyn taler for at Regjeringen bør stå for utarbeidelsen av de aktuelle lovregler.

Det presiseres at Regjeringen i utgangspunktet ikke skal fremme nye realitetsforslag, men kun foreta

det nødvendige juridiske arbeidet for å bringe de forslag Stortinget har sluttet seg til over i korrekt lovmessig form. Der hvor det i Pensjonsutvalget er reist tvil om grunnlovmessigheten av utvalgets forslag, jf. høyesterettsdommer Gunnar Aaslands argumentasjon på side 78–79 i Dokument nr. 19 (2008–2009), dvs. når det gjelder fremtidig regulering av allerede opparbeidede rettigheter, forutsettes det likevel at Regjeringen foretar en selvstendig vurdering av spørsmålet.

5. Presidentskapets tilråding

Presidentskapet viser til dokumentet og til det som står ovenfor, og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

I

Nye pensjonsordninger for stortingsrepresentanter, regjeringens medlemmer, høyesterettsdommere, sivilombudsmannen og riksrevisor skal bygge på den såkalte "byggeklossmodellen" slik flertallet i Pensjonsutvalget går inn for i Dokument nr. 19 (2008–2009).

II

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til ny lovgivning om pensjonsordninger for stortingsrepresentanter, regjeringens medlemmer, høyesterettsdommere, sivilombudsmannen og riksrevisor basert på de retningslinjer som er trukket opp i Innst. 83 S (2009–2010), jf. Dokument nr. 19 (2008–2009).

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 3. desember 2009

Dag Terje Andersen

Øyvind Korsberg

Per-Kristian Foss

Marit Nybakk

Akhtar Chaudhry

Line Henriette Hjemdal

