



Innst. O. nr. 34

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument nr. 8:105 (2007–2008)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Kenneth Svendsen og Robert Eriksson om lov om endring i lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"Vedtak til lov

om endring i lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser

I

I lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser gjøres følgende endring:

§ 23 nr. 2 nytt siste ledd skal lyde:

Fullt samordningsfradrag skal i alle tilfelle begrenses slik at pensjonisten ikke taper på at pensjonisten selv eller ektefellen har tjent opp pensjonspeng i folketrygden.

II

Loven trer i kraft straks."

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

KOMITEENS BEHANDLING

Komiteen ba i brev av 19. mai 2008 om departementets vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 4. juni og 18. november 2008 følger vedlagt.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Eva Kristin Hansen, Per Rune Henriksen og Anita Orlund, fra Fremskrittspartiet, Robert Eriksson, Kari Kjønås Kjos og Kenneth Svendsen, fra Høyre, Martin Engeset, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, fra Kristelig Folkeparti, Åse Gunhild Woie Due-sund, fra Senterpartiet, Alf Ivar Samuelson og fra Venstre, André N. Skjelstad, viser til Representantlovforslag nr. 105 (2007–2008) fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Kenneth Svendsen og Robert Eriksson om lov om endring i lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at samordningsloven gjelder i forholdet mellom offentlige tjenstepensjoner og pensjoner fra folketrygden. Før 1959 var alderstrygden behovsprøvd. Tjenstepensjonene var derfor som hovedregel et alternativ til alderstrygd. Behovsprøving av alderstrygden ble opphevet i 1957 med virkning fra 1959. Samtidig ble samordningsloven innført, for å hindre at de med rett til tjenstepensjon fikk doble pensjoner. I statsrådets brev til komiteen, datert 18. november 2008 (vedlagt), er det redegjort for flere justeringer som er foretatt i samordningsbestemmelsene etter at folketrygden ble innført i 1967. Justeringene har gitt lavere samordningsfradrag og høyere samlet utbetaling til mange pensjonister. Samordningen skjer i praksis slik at det gjøres fradrag i utbetalingene fra tjenstepensjonen for pensjon utbetalt fra folketrygden med 75 pst. av grunnpensjonen og hele tilleggspensjonen. Ett av unntakene fra denne hovedregelen er lovendringen

fra 1989 (samordningsloven § 23 nr. 2 andre ledd), der fradraget i tjenestepensjonen begrenses til den tilleggspensjonen som medlemmet selv har opptjent i folketrygden. Denne bestemmelsen slår spesielt gunstig ut for tjenestepensjonister med kombinert tilleggspensjon fra folketrygden (55 pst. av summen av egenopptjent og ektefelleopptjent tilleggspensjon). Bestemmelsen innebærer at differansen mellom kombinert tilleggspensjon og egenopptjent pensjon holdes utenfor samordning. Som oftest vil dette være etterlatte med lav egenopptjening. Jo høyere egenopptjening i folketrygden den etterlatte ektefellen har, jo lavere blir differansen og dermed det beløpet som holdes utenfor samordning. På den annen side vil økt egenopptjening i folketrygden som regel også bety høyere tjenestepensjon, slik at samlet pensjon øker.

Flertallet viser til representantlovforslaget, der det foreslås et nytt, siste, ledd i samordningsloven § 23 nr. 2 som begrenser det samordningsfradraget som skal gjøres i tjenestepensjonen, ytterligere, men uten at det er gitt noen nærmere anvisning på hvordan samordningen konkret skal foretas. Begrunnelsen er at dagens samordningspraksis er i strid med bestemmelsene i samordningsloven. Flertallet viser til statsrådets svarbrev, der det er foretatt en grundig gjennomgang av tidligere forslag, lovvedtak og rettspraksis, og som konkluderer med at det ikke er grunnlag for denne påstanden. Flertallet slutter seg til statsrådets vurdering av at det heller ikke er behov for nye endringer i samordningsregelverket. Flertallet viser for øvrig til at det er igangsatt et arbeid for å tilpasse tjenestepensjonene til det nye pensjonssystemet, noe som vil gjøre problemstillingene i representantlovforslaget lite aktuelle i framtida.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at lovforslaget dreier seg om nåværende praktisering av samordningsloven på en slik måte at en del etterlatte taper hele eller deler av opptjent statspensjon/kommunepensjon på grunn av opptjening av tilleggspensjon i folketrygden, ofte omtalt som "negativ effekt".

Disse medlemmer vil påpeke at den gruppen som rammes er enker/enkemenn, hvor begge ektefellene må ha tjent opp pensjon, og at det bare er en liten del av denne gruppen som rammes.

Disse medlemmer viser til at det ved lovendring i 1989, med virkning fra 1. januar 1977, ble slått fast at egenpensjon og etterlattepensjon ikke kan samordnes selv om den ene er tjent opp i folketrygden. Dette innebærer at samordningsfradraget for de aller fleste blir begrenset til faktisk utbetalt beløp av den ytelsen det samordnes med, og at det her ikke oppstår det vi omtaler som "negativ effekt".

Disse medlemmer vil påpeke at "negativ effekt" oppstår i de tilfeller hvor man utmåler samordningsfradraget med større beløp enn det som utbetales til pensjonisten. En enke som rammes, vil ha rett til to pensjoner, en enke- og en alderspensjon.

Disse medlemmer vil påpeke at de omtalte pensjonstyper er tjent opp, og betalt for, av to forskjellige personer, og de skal dekke to forskjellige tap, tap av egen lønn og økonomisk tap i forbindelse med tap av ektefelle.

Disse medlemmer viser videre til at Samordningsloven fra 1959 innførte ingen samordning av disse to pensjonstypene, og det gjelder fortsatt. Prinsippet som er nedfelt i loven går ut på at samordningen skal hindre dobbel erstatning for samme tap, og sum pensjon for hver pensjonsart skal avgrenses til "full pensjon".

Disse medlemmer viser til svarbrev til komiteen fra statsråd Dag Terje Andersen, av 18. november 2008, hvor statsråden skriver, sitat:

"Det er grunn til å understreke at man aldri taper i samlet pensjon på å motta kombinert tilleggspensjon. Man får alltid minst samlet pensjon lik egenopptjent pensjon, som på sin side alltid vil være minst like stor som bruttogarantien på 66 prosent av sluttlønnen."

Disse medlemmer mener det kan synes som om statsråden ikke har oppdaget at alle som rammes av "negativ effekt" har rett til minst to pensjoner.

Disse medlemmer vil understreke at da folketrygden ble innført fra 1. januar 1967, ble det forhandlet om tilpasningen mellom tjenestepensjon og folketrygdpensjon. Partene under disse forhandlingene kom frem til det resultat at tilleggspensjon fra folketrygden, tjent opp av inntekter som ikke var pensjonsgivende i statlige og kommunale ordninger, skulle holdes utenfor samordningen.

Disse medlemmer vil videre påpeke at det omtalte resultat ble bygget inn i en tilleggslov til pensjonsloven. Loven overlot den detaljerte gjennomføringen av dette til forskrift, gitt av Kongen.

Disse medlemmer viser til at Statens Pensjonskasse ble anmodet av regjeringen om å utarbeide utkast til forskrift. Dette ble gjort, og hadde forslaget fra Pensjonskassen blitt fulgt, hadde vi ikke hatt noen av disse sakene med "negativ effekt". Dessverre "glemte" departementet enkene i forskrift av 9. april 1973.

Disse medlemmer er kjent med at Eidsivating lagmannsrett behandlet "Bjøraanesset-saken" i 1989. Dommen var enstemmig og gikk ut på at departementet hadde feiltolket og feilpraktisert loven helt siden 1967. Stortinget sørget for at innholdet i dommen ble innarbeidet i loven med virkning fra 1. januar 1977. Dette ga tolv års etterbetaling. Det

som disse enkene hadde tapt fra 1967–1977, ble vurdert som foreldet.

Under lovendringen i 1983 gjorde departementet, etter disse medlemmers syn, en ny feil, uten at Stortinget ble gjort oppmerksom på forholdet. Departementet la seg på en ny praksis som rammet bare noen av de enkene der begge ektefellene hadde tjent opp tilleggspensjon i folketrygden.

Disse medlemmer viser til Samordningsutvalget (NOU 1995:29), ledet av professor Asbjørn Kjørstad, som slår fast at problemene for etterlatte der begge ektefellene hadde tjent opp tilleggspensjon i folketrygden, skyldes at samordningsfradragene for tilleggspensjon delvis beregnes uavhengig av den tilleggspensjon som kommer til utbetaling.

Disse medlemmer mener følgende eksempel kan illustrere feilen:

"Avdøde mann hadde tjent opp en tilleggspensjon på kr 60 000 pr. år. Enken har selv tjent opp en full (30 år) alderspensjon i staten. Så lenge hun er yngre enn 67 år, får hun ikke utbetalt egenopptjent tilleggspensjon fra folketrygden, og hun rammes ikke av feilen. Så blir hun 67 år og får honorert egenopptjeningen i folketrygden. Den gir en utbetalt effekt på 22 000 kroner pr. år. Siden hun har full egenpensjon fra før, skal hun ikke ha noe mer, og en riktig samordning ville gå ut på at hun får et såkalt samordningsfradrag i statspensjonen på 22 000 kroner, og hun får ingen utbetalt nytte av egenopptjeningen i folketrygden. Folketrygden øker med andre ord med 22 000 kroner, og statspensjonen reduseres med samme beløp, og netto resultat blir 0 kroner. Departementet har funnet ut at i dette eksemplet kan de redusere statspensjonen med 40 000 kroner, og dermed har enken tapt 18 000 kroner pr. år, på grunn av egenopptjeningen i folketrygden."

Disse medlemmer mener dette er sakens kjerne. Samordningen i seg selv er riktig. Feilen består i at samordningsfradraget er for stort. Det får ikke full erstatning i den ytelsen det samordnes med, og dermed oppstår det et tap, større eller mindre.

Disse medlemmer vil påpeke at debatten fortsatte etter 1989, og tidligere sosialminister Frogn-Sellæg igangsatte en utredning knyttet til problematikken. Det ble levert et solid arbeid som konkluderte med at dette har vært feil helt siden 1967. Stortinget ryddet opp i en god del av disse feilene i 1992, med ny etterbetaling fra 1. oktober 1976. Stortinget var på dette tidspunktet kjent med at det gjensto en restgruppe. Det er denne restgruppen det nå forsøkes å rettes opp overfor gjennom forslagene i Representantlovforslag nr. 105 (2007–2008) fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Kenneth Svendsen og Robert Eriksson.

Disse medlemmer viser til svarbrev fra statsråd Dag Terje Andersen, av 18. november 2008, hvor han skriver, sitat:

"På bakgrunn av nevnte Høyesterettsdom fra 1994 (Lassung-saken), hvor Høyesterett enstemmig fastslo at den aktuelle lovbestemmelsen i samordningsloven § 23 nr. 2 annet ledd skal anvendes etter sin ordlyd, er det etter mitt syn ikke tvil om den faktiske rettstilstanden".

Disse medlemmer mener det blir totalt feil av statsråden å sitere fritt fra høyesterettsdommen fra 1994, og at man samtidig unnlater det viktigste, nemlig at en enstemmig plenumsdom i 1962 krevde full erstatning for samordningsfradraget.

Disse medlemmer registrerer videre at statsråd i regjeringen Bondevik I, Magnhild Meltveit Kleppa, forsikret Stortinget i 1999 at, sitat:

"Departementet legger til grunn plenumsdommen fra Høyesterett i 1962 om at reduksjon i en pensjon i form av et samordningsfradrag, krever full erstatning."

Disse medlemmer konstaterer at regjeringen Bondevik I dessverre unnlot å sørge for at dette ble gjennomført i praksis for dem som rammes av disse tapene. Det er for øvrig den eneste gangen Høyesterett har behandlet kravet om full erstatning.

Disse medlemmer deler oppfatningen fra Aksjonskomiteen for offentlig ansattes pensjonsrettigheter om at både nåværende regjering og tidligere regjeringer har forsøkt å skjule seg bak Høyesterett, og påstår egentlig at Høyesterett har gitt grønt lys for å påføre enkene disse tapene.

Disse medlemmer vil videre vise til at samordning krever hjemmel i lov (samordningsloven). Høyesterett kan tolke loven, men den har ikke lovgivningsmyndighet. Når samordningsloven § 1 sier at denne lov gjelder samordning av "ytelser som en person samtidig kan få", er dette en definisjon av lovens gyldighetsområde. Verken Regjeringen eller Høyesterett er bemyndiget til å samordne utenom dette område.

Disse medlemmer vil påpeke at Regjeringen i årevis har utsatt å ta stilling til Stortingets vedtak av 2001. Det ble blant annet henvisning til at man måtte vente på behandling i Pensjonskommissjonen.

Disse medlemmer viser til brev fra Norsk Pensjonistforbund til Pensjonskommissjonen, av 31. juli 2003, hvor de skriver, sitat:

"Etter vår oppfatning har denne saken fått en særdeles slett behandling, en usedvanlig kronglete og misvisende fremstilling, utrolig mye utenomsnakk og en behandlingstid med en sendrekthet, eller tæring, som sprenger alle rimelige grenser. Hvis alt uvedkommende skrelles bort, er selve saken egentlig meget enkel, noe vår fremstilling vil vise."

Disse medlemmer viser videre til at Norsk Pensjonistforbund i et brev av 10. oktober 2006 til daværende statsråd Bjarne Håkon Hanssen har bedt

om en redegjørelse av tolv punkter. Etter hva disse medlemmer erfarer, har en slik redegjørelse ennå ikke blitt gitt.

Disse medlemmer viser til Dokument nr. 1 (2008–2009) fra Riksrevisjonen, hvor det påpekes følgende, sitat:

"Riksrevisjonen konstaterer at Stortinget gjennom en 15-årsperiode har tatt opp problemet med at enkelte tjenstepensjonister taper på å få medregnet rettigheter til tilleggspensjon i folketrygden, såkalt negativ effekt. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere samordningen i arbeidet med pensjonsreformen. Avklaring av problemstillingen har tatt lang tid, og mange pensjonister har ikke fått de ytelsene som Stortinget opprinnelig la til grunn. Det kan derfor stilles spørsmål ved framdriften i arbeidet til nå har vært i tråd med Stortingets forutsetninger."

Disse medlemmer viser til at "negativ effekt" ut fra dagens regelverk vil berøre flere brukere også lenge etter at ny alderspensjon i folketrygden er innført i 2011. Nytt pensjonssystem vil måtte føre til endringer i samordningslovens bestemmelser om samordning mellom pensjon fra folketrygden og andre ytelser.

Disse medlemmer registrerer at også Riksrevisjonen påpeker dette forhold i sin årlige rapport, jf. Dokument nr. 1 (2008–2009). Det er derfor viktig at problemstillingen i forbindelse med "negativ effekt" avklares så raskt som mulig.

Disse medlemmer har merket seg at Riksrevisjonen påpeker at samordningsloven gjør at enkelte tjenstepensjonister taper på å få medregnet rettigheter til tilleggspensjon i folketrygden, såkalt "negativ effekt".

Disse medlemmer mener det kan se ut til at Regjeringen lider av to alvorlige svakheter. De klarer ikke å innrømme egne feil, og de kan ikke redegjøre for seg.

Disse medlemmer vil understreke at Stortinget har sørget for etterbetalinger i milliardklassen for å rette opp det som Eidsivating lagmannsrett, lovgiver og Riksrevisjonen helt klart har oppfattet som feilbehandling fra departementets side, men departementet har hittil ikke klart å innse eller innrømme at de har gjort noen feil.

Disse medlemmer vil vise til stortingsvedtaket av 15. juni 2001 og forhandlinger i Stortinget 14. mai 2002, der daværende statsminister Kjell Magne Bondevik uttalte, sitat:

"at det er regjeringens fordømte plikt og iverksette stortingets vedtak."

Disse medlemmer vil for ordens skyld understreke at problemet knyttet til "negativ effekt" var

vesentlig større tidligere. Mesteparten av denne feilaktige anvendelse av samordningsloven ble det ryddet opp i av Stortinget i 1989 og 1992, med store etterbetalinger. Saken nå dreier seg om en restgruppe.

Disse medlemmer viser til at Stortinget 5. juni 1992 vedtok en endring i samordningsloven hvor departementet fikk fullmakt til å utarbeide forskrift om justering av samordningsfradraget i de tilfeller det oppsto "negativ effekt".

Disse medlemmer viser også til behandlingen av St.prp. nr. 65 (2002–2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003, hvor regjeringen konkluderte med at dagens samordning foreløpig burde videreføres, men at spørsmålet skulle vurderes på nytt i lys av pensjonskommisjonens innstilling.

Disse medlemmer viser til at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke har opplyst om det foreligger planer for vurdering og eventuell endring av samordning etter dagens regelverk.

Disse medlemmer vil peke på at Stortinget ved flere anledninger, etter 1992, har tatt opp spørsmålet knyttet til praktiseringen av samordningsloven.

I likhet med Riksrevisjonen konstaterer disse medlemmer at problemet med "negativ effekt" ikke er løst til tross for at Stortinget gjennom lengre tid har forutsatt dette.

Disse medlemmer vil også understreke at flertallet av dem det rammer er kvinner, og mener at en videreføring av dagens regelverk medfører at man fortsatt tillater en pensjonsdiskriminering av disse kvinnene.

Disse medlemmer viser til forslaget som er fremmet i representantlovforslaget, og mener dette må forstås slik at man nå ønsker å endre samordningsfradraget, slik at det også for denne gruppen blir slik at statspensjonen ikke reduseres med et høyere beløp enn det beløpet som egenopptjening i folketrygden øker med.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"I

I lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser gjøres følgende endring:

§ 23 nr. 2 nytt siste ledd skal lyde:

Fullt samordningsfradrag skal i alle tilfelle begrenses slik at pensjonisten ikke taper på at pensjonisten selv eller ektefellen har tjent opp pensjonspoeng i folketrygden.

II

Loven trer i kraft straks."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

I

I lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser gjøres følgende endring:

§ 23 nr. 2 nytt siste ledd skal lyde:

Full samordningsfradrag skal i alle tilfelle begrenses slik at pensjonisten ikke taper på at pensjonisten selv eller ektefellen har tjent opp pensjonspoeng i folketrygden.

II

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 11. desember 2008

Karin Andersen

leder

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til representantlovforslaget og rå Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:105 (2007–2008) – representantlovforslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Kenneth Svendsen og Robert Eriksson om lov om endring i lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser – bifalles ikke.

Lise Christoffersen

ordfører

Vedlegg 1

Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til arbeids- og sosialkomiteen, datert 18. november 2008

Representantlovforslag nr. 105 (2007-2008) – forslag fra stortingsrepresentantene Carl I Hagen, Kenneth Svendsen og Robert Eriksson om lov om endring i lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser, Dokument nr. 8:105 (2007-2008)

Jeg viser til brev av 19. mai 2008 fra arbeids- og sosialkomiteen der komiteen ber om departementets vurdering av representantlovforslag nr. 105 (2007-2008), Dokument nr. 8:105 (2007-2008)). Jeg viser også til foreløpig svar av 4. juni 2008 fra tidligere arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hansen, og til brev fra Arbeids- og sosialkomiteen av 11. november 2008.

Forslaget lyder:

"vedtak til lov

om endring i lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser

I

I lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser gjøres følgende endring:

§ 23 nr. 2 nytt siste ledd skal lyde:

Fullt samordningsfradrag skal i alle tilfelle begrenses slik at pensjonisten ikke taper på at pensjonisten selv eller ektefellen har tjent opp pensjonspøeng i folketrygden.

II

Loven trer i kraft straks."

Selv om representantforslaget gjelder en lovendring, er det opplyst at forslaget dreier seg om "nåværende tolkning og praktisering av samordningsloven". I det følgende kommer jeg derfor til å kommentere både gjeldende rett på området og vurdere spørsmålet om eventuelle lovendringer. For øvrig viser jeg til at lovforslaget er utformet på en slik måte at det ikke gir noen klar anvisning på hvordan samordningen konkret skal foretas.

Gjeldende regler

Tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor sikrer alle offentlig ansatte en alders- og uførepensjon (egenpensjon) på minst 66 prosent av sluttlønnen ved full opptjeningstid. Dette omtales gjerne som

bruttogarantien. Tjenestepensjon og pensjon fra folketrygden tilpasses hverandre gjennom samordning. Pensjon fra folketrygden utbetales fullt ut, mens tjenestepensjonen reduseres gjennom samordningsfradrag.

Folketrygden består av grunnpensjon og tilleggspensjon (og/eller sært tillegg). Samordningsfradrag for grunnpensjonen er 75 prosent av folketrygdens grunnbeløp, mens laveste sats for grunnpensjonen er 85 prosent. Videre er utgangspunktet at det skal gjøres fradrag for hele tilleggspensjonen. Dermed får pensjonister med alders- og uførepensjon i praksis utbetalt høyere samlet pensjon enn det bruttogarantien tilsier.

Etter at folketrygden ble innført fra 1967, har det skjedd flere justeringer i samordningsbestemmelsene som har gitt lavere samordningsfradrag, og dermed høyere samlet utbetaling til mange. Fra 1972 skal den delen av tilleggspensjonen som er regnet av inntekt som er høyere enn den inntekten som er pensjonsgivende i tjenestepensjonsordningen, holdes utenfor samordning. Etter en lovendring i 1989 skal samordningsfradrag for tilleggspensjon begrenses til den tilleggspensjonen som er opptjent av medlemmet i tjenestepensjonsordningen, se nærmere nedenfor. Begge disse endringene innebærer unntak fra samordningslovens hovedregel om at det skal gjøres samordningsfradrag for hele tilleggspensjonen. Når én eller begge av disse unntaksreglene kommer til anvendelse, kan utbetalt pensjon i mange tilfeller bli til dels betydelig over 66 prosent av sluttlønnen.

Nærmere om lovendringen i 1989 – "negativ effekt"

Når pensjonisten er en gjenlevende ektefelle, gir folketrygden kombinert tilleggspensjon med 55 prosent av summen av pensjonistens egen og avdødes tilleggspensjon, hvis dette gir høyere pensjon enn den tilleggspensjonen pensjonisten har opptjent selv. Før 1989 gikk folketrygdens tilleggspensjon til fradrag i tjenestepensjonen fullt ut, uansett om den var opptjent av pensjonisten selv eller (helt eller delvis) av en avdød ektefelle. Lovendringen i 1989 gikk som nevnt ovenfor ut på at samordningsfradraget skal begrenses til den tilleggspensjonen fra folketrygden som er opptjent av medlemmet i tjenestepensjonsordningen, jf. samordningsloven § 23. nr. 2 annet ledd. Regelen forutsetter at medlemmet av tjenestepensjonsordningen har tjent opp både tjenestepensjonen

og tilleggspensjonen fra folketrygden samtidig og parallelt.

Regelen har størst betydning når det ytes alders- eller uførepensjon fra tjenestepensjonsordningene, men den får også anvendelse for visse etterlattepensjoner fra tjenestepensjonsordningene.

Samordning av egenopptjent tjenestepensjon med kombinert tilleggspensjon i folketrygden innebærer at den delen av tilleggspensjonen (merytelsen) som skyldes en avdød ektefelles opptjening, er fritatt for samordning. Det er forholdet mellom ektefellenes tilleggspensjon som avgjør om pensjonisten får en merytelse utover den egenopptjente tilleggspensjonen. Den samordningsfrie delen av tilleggspensjonen er således avhengig av hvor stor denne merytelsen er. Negativ effekt defineres gjerne som det forhold at en økning i pensjonistens egen tilleggspensjon reduserer merytelsen som skal holdes utenfor samordningen. I praksis vil imidlertid økt egenopptjent tilleggspensjon gjerne også gi økt tjenestepensjon, slik at samlet pensjon likevel øker.

Om kritikken av samordningen

Samordningsregelverket gir bestemmelser om hvordan forskjellige samordningspliktige pensjoner skal tilpasses hverandre. Dette er tekniske beregningsregler som ikke gir rom for skjønn. Det gjelder også den aktuelle lovbestemmelsen i samordningsloven § 23 nr. 2 annet ledd som ble vedtatt av Stortinget i 1989.

Helt siden folketrygden ble innført i 1967, har flere sider ved samordningen blitt kritisert fra ulike hold. Et av de områdene som det har vært mest fokus på er nettopp samordningen med kombinert tilleggspensjon, og det er i en årrekke hevdet at praksis er feil. Dette til tross for at rettstilstanden er klar, og at det foreligger en enstemmig høyesterettsdom fra 1994 som bekrefter at loven skal anvendes etter sin ordlyd. På bakgrunn av den begrunnelsen som gis for det foreliggende representantlovsforslaget, finner jeg det likevel nødvendig å kommentere rettstilstanden nærmere.

Det blir hevdet at en høyesterettsdom fra 1962 ("statspensjonistdommen") har betydning for fortolkningen av reglene om samordning av offentlig tjenestepensjon med tilleggspensjon fra folketrygden. Den aktuelle saken gjaldt en gruppe statspensjonister som hevdet at det var urimelig at det ble gjort samordningsfradrag i statspensjonen for den daværende alderstrygden. Samordningen ble innført fra 1959, samtidig som ordningen med behovsprøvd alderstrygd ble avløst av en alderstrygd uten behovsprøving. Statspensjonistene mente at de hadde en grunnlovsfestet rett til statspensjon og en full alderstrygd i tillegg. De tapte saken i alle rettsinstanser.

Dommen omtales i Samordningsutvalgets innstilling NOU 1995: 29 s. 34-35, der det blant annet framgår:

"Høyesterett begrunnet sin avgjørelse med at ingen hadde noe grunnlovsbeskyttet krav på alderstrygd. Grunnloven §§ 97 og 105 var da ikke til hinder for at staten, i stedet for å reduseres alderstrygden for visse personer, flyttet reduksjonen over på de pensjonsrettighetene som statspensjonistene hadde tjent opp. Dette gjaldt selv om tjenestepensjonsrettighetene isolert sett hadde karakter av økonomiske særrettigheter. Forutsetningen måtte imidlertid være at pensjonistene ikke ble påført noe tap ved samordningen. Høyesterett kunne ikke se at pensjonisten var blitt påført noe slikt tap så lenge den enkelte pensjonist fikk en samlet pensjon som svarte til det beløpet vedkommende var sikret i loven om Statens Pensjonskasse. Hvilken kilde staten valgte å utlede pensjonen fra, måtte da være uten betydning for den enkelte pensjonist."

Dommen innebærer således at det ikke er spørsmål om grunnlovsstrid så lenge pensjonisten samlet får utbetalt en samlet pensjon på minst 66 prosent av sluttlønnen.

I begrunnelsen for det foreliggende forslaget vises det også til et tilbud fra staten til tjenestemannsorganisasjonene i 1966. I tilbudet heter det blant annet at samordningsreglene forutsettes *"utformet slik at den del av tilleggspensjonen som måtte være opptjent ved inntekter som ikke er pensjonsgivende i staten, heller ikke trekkes fra i tjenestepensjonen."* Betydningen av dette tilbudet er vurdert i en sak fra Eidsivating lagmannsrett i 1989 (Bjøraanessetsaken) og en sak som var oppe for Høyesterett i 1994 (Lassung-saken Rt.1994 side 215). Domstolene kom til ulike resultat. Høyesterett slo fast at tilbudet fra staten i 1966 bare gjaldt inntekter som etter sin art ikke var pensjonsgivende i staten, for eksempel overtidsgodtgjørelse og biinntekter. Høyesterett fant det likeledes utvilsomt at tilbudet ikke omfattet inntekter som var opptjent av en ektefelle som ikke var medlem av Statens pensjonskasse. Likevel blir det fortsatt hevdet at tilbudet omfattet slike inntekter, og at dette skal ha betydning for hvordan samordningsloven skal anvendes. Dette til tross for Høyesteretts klare avvisning av en slik forståelse.

Lassung-saken fra 1994 gjaldt en enke som mottok alderspensjon fra Statens pensjonskasse. Hun hadde kombinert tilleggspensjon fra folketrygden, det vil si et beløp som utgjorde 55 prosent av summen av egen og avdødes tilleggspensjon. Pensjonisten hevdet at samordningsfradraget bare skulle utgjøre 55 prosent av den egenopptjente tilleggspensjonen, og at loven skulle vært praktisert slik også før lovendringen fra 1989. Påstanden synes å være basert på en oppfatning om at den kombinerte tilleggspensjonen består av to separate deler. Én "etterlattedel" som utgjør 55 prosent av avdødes opptjening, og én "egen" del som utgjør 55 prosent av den egenopptjen-

te tilleggspensjonen. Høyesterett uttaler i dommen at dette synet ikke er holdbart, og slår fast at det skal samordnes med hele den egenopptjente tilleggspensjonen, også i tilfeller med kombinert tilleggspensjon, og ikke 55 prosent slik det altså hevdes. Retts-tilstanden burde dermed være klar.

Tidligere behandling – alternativer til gjeldende regler

Spørsmålet om samordning av gjenlevendes tjenstepensjon og tilleggspensjon fra folketrygden har vært gjenstand for en rekke utredninger og høringsrunder opp gjennom årene. I det foreliggende forslaget refereres det blant annet til at Stortinget også har behandlet saken flere ganger, og jeg vil knytte noen korte kommentarer spesielt til disse.

I Ot.prp. nr. 30 (1998-99) foreslo Regjeringen Bondevik I visse endringer i samordningsloven som innebar en lempning av samordningen knyttet til pensjonsopptjening for omsorgsarbeid og arbeid etter fylte 67 år. I proposisjonen ble det også foretatt en omfattende drøfting av spørsmålet om "negativ effekt", og en grundig vurdering av mulige alternative løsninger som eventuelt kunne fjerne denne effekten. Drøftingen og vurderingene var i det vesentlige basert på en bred utredning som ble foretatt av et offentlig utvalg, Samordningsutvalget, noen år tidligere (NOU 1995: 29). Samordningsutvalget, som var ledet av professor Asbjørn Kjønsdal ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, konkluderte med at den mest hensiktsmessige løsning ville være at dagens samordning beholdes. De aller fleste høringsinstansene var enig i dette.

Regjeringen Bondevik I sluttet seg til Samordningsutvalgets innstilling om at gjeldende samordning, til tross for visse svakheter, likevel er den beste løsningen innenfor dagens bruttosystem i tjenstepensjonsordningene. I proposisjonen ble det også foreslått å fjerne en hjemmel i samordningsloven til å gi forskrift om lemping av samordningen for gjenlevende ektefelle som mottok tilleggspensjon basert på egen og avdødes opptjening (kombinert tilleggspensjon). Årsaken var at Samordningsutvalget og en egen ekspertgruppe klart hadde frarådet en slik forskriftsregulering som ville komplisere samordningen ytterligere og i tillegg skape nye skjevheter. Regjeringens forslag ble vedtatt av Stortinget. I forbindelse med behandlingen av proposisjonen i Stortinget uttalte et flertall i daværende familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i Innst. O. nr. 59 (1998-99) at de hadde merket seg at dagens ordning er den beste innen bruttosystemet.

Spørsmålet kom opp igjen i 2001, da et flertall i Stortinget (FrP, H, KrF og tre fra SP) ba regjeringen om å "sørge for en praktisering av samordningsloven slik at ingen kan tape på å ha tjent opp pensjonspoeng

i folketrygden". Dette er i realiteten lik det foreliggende forslaget til lovendring.

Regjeringen Bondevik II fulgte opp vedtaket fra 2001 med en bredt anlagt hørings sak, der man ba om synspunkter på flere alternativer til endret samordning der "negativ effekt" ikke oppstår. De sentrale alternativene var:

- en løsning hvor opptjening i folketrygden til den av ektefellene som ikke var medlem i tjenstepensjonsordningen, holdes utenfor samordningen som en fridel. Løsningen innebærer blant annet at samordningsfradraget i alders- og uførepensjonstilfellene begrenses til 55 prosent av den egenopptjente tilleggspensjonen i tilfeller med kombinert tilleggspensjon.
- en løsning hvor man går tilbake til ordningen som gjaldt før lovendringen i 1989. Det vil si at samordningsfradraget ikke begrenses til den egenopptjente tilleggspensjonen, men det gjøres fullt fradrag for hele tilleggspensjonen som blir utbetalt.
- en løsning hvor samordningen foretas med en standardberegnet (fiktiv) tilleggspensjon (standardisert bruttoordning). Dette innebærer at man ikke benytter den faktiske tilleggspensjonen i folketrygden, men en tilleggspensjon beregnet på grunnlag av pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen.

Et klart flertall av høringsinstansene ønsket å opprettholde dagens samordning uendret. Et flertall ga også uttrykk for at dersom det skulle gjøres endringer, var en samordning med en standardberegnet tilleggspensjon å foretrekke. Det var kun daværende Norsk Kommuneforbund som eksplisitt uttalte at samordningsfradraget burde begrenses til 55 prosent av den egenopptjente tilleggspensjonen. Uttalelsen fra Norsk Pensjonistforbund kan oppfattes i samme retning.

Regjeringen Bondevik II omtalte saken i St.prp. nr. 65 (2002-2003) – Revidert nasjonalbudsjett 2003. Løsningen med at samordningsfradraget i alders- og uførepensjonstilfellene begrenses til 55 prosent av den egenopptjente tilleggspensjonen i tilfeller med kombinert tilleggspensjon ble ansett som lite aktuell. Det ble videre pekt på at samordning med en standardberegnet tilleggspensjon er et logisk alternativ, der alle som har opptjent samme brutto tjenstepensjon stort sett vil få likt samordningsfradrag. Ingen vil få mer i samlet pensjon med denne løsningen, og en del vil få mindre pensjon enn med gjeldende ordning.

På bakgrunn av en grundig vurdering av de ulike alternative løsningene, og høringsinstansenes synspunkter, ble det konkludert med at dagens samord-

ning videreføres, og at spørsmål om eventuelt å endre samordningen vurderes i lys av Pensjonskommisjonens innstilling. Flertallet i Finanskomiteen tok dette til etterretning. Fremskrittspartiet og Kystpartiet fremmet et konkret lovforslag om endret samordning, men dette ble forkastet. Forslaget var for øvrig helt identisk med det som nå foreligger.

Vurdering

Kort tid etter at Regjeringen Stoltenberg II tiltrådte høsten 2005, startet departementet en ny og grundig gjennomgang av hele det aktuelle sakskomplekset. Jeg har på denne bakgrunn, og i lys av tidligere utredninger og høringer samt tidligere behandling i Stortinget, vurdert det foreliggende representantlovforslaget.

På bakgrunn av nevnte Høyesterettsdom fra 1994 (Lassung-saken), hvor Høyesterett enstemmig fastslo at den aktuelle lovbestemmelsen i samordningsloven § 23 nr. 2 annet ledd skal anvendes etter sin ordlyd, er det etter mitt syn ikke tvil om den faktiske rettstilstanden. Det vil si at det i alders- og uførepensjonstilfellene skal gjøres samordningsfradrag for hele den egenopptjente tilleggspensjonen også når det ytes kombinert tilleggspensjon fra folketrygden, og ikke 55 prosent slik det ble hevdet.

Forslagsstillerne anfører at det finnes kun én løsning på "negativ effekt". Ut fra argumentene som framføres, legger jeg til grunn at det da siktes til en løsning der samordningsfradraget i tjenestepensjonen i de aktuelle egenpensjonstilfellene, skal utgjøre kun 55 prosent av den egenopptjente tilleggspensjonen.

Dersom en slik løsning begrenses til tilfeller med kombinert tilleggspensjon, vil det føre til terskeeffekter som etter mitt syn vanskelig lar seg forsvare. Hvorvidt man får rett til kombinert tilleggspensjon eller ikke, avhenger av forholdet mellom gjenlevenes og avdødes tilleggspensjon. Da kan svært små differanser i folketrygden gi store utslag i samlet pensjon. For en pensjonist med egenopptjent tilleggspensjon på gjennomsnittsnivå, ca. 120 000 kroner pr. år, vil en forskjell mellom denne og kombinert tilleggspensjon på én krone, gi utslag i årlig pensjon på om lag 54 000 kroner etter samordning. Følgelig kan en vanskelig tenke seg annet enn at en slik løsning omfatter alle tilfeller der en avdød ektefelle har opptjent tilleggspensjon i folketrygden, også tilfeller der gjenlevende har så høy tilleggspensjon at vedkommende ikke får kombinert tilleggspensjon.

Dersom samordningsfradraget skal begrenses til 55 prosent av den egenopptjente tilleggspensjonen, vil tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor få betydelige merkostnader. I forbindelse med den vurderingen Regjeringen Bondevik II gjorde i 2003,

foretok Statens pensjonskasse og KLP grundige beregninger av kostnadene ved denne løsningen. De samlede årlige merutgiftene ble da anslått å ville bli om lag 390 millioner kroner for Statens pensjonskasse og om lag 205 millioner kroner for kommunal sektor. Den kapitaliserte verdien av merkostnaden ble anslått å ligge mellom 5,3 og 7,9 milliarder kroner for Statens pensjonskasse, og mellom 3,6 og 5,2 milliarder kroner for kommunal sektor, til sammen mellom 8,9 og 13,1 milliarder kroner for staten og kommunal sektor. De kommunale tjenestepensjonsordningene skal ha full fondsdekning, slik at dette i tilfelle vil bli en engangskostnad for disse ordningene. I forbindelse med det foreliggende forslaget har begge ordningene opplyst at de beregningene som ble foretatt i 2003 fortsatt anses å gi et representativt bilde av kostnadsnivået.

En slik løsning vil også representere et klart brudd med prinsippene for finansiering av tjenestepensjoner. De offentlige tjenestepensjonsordningene vil få betydelige merutgifter som det er vanskelig å ta høyde for i premiefastsettelsen.

Når det gjelder de andre mulige løsningene som har vært utredet og vurdert, ser jeg det ikke som aktuelt å gjeninnføre samordningen fra før lovendringen i 1989. Dette vil innebære en betydelig skjerping av samordningen i forhold til i dag, og store grupper vil få vesentlig lavere pensjon.

Samordning med en standardberegnet tilleggspensjon har som nevnt vært framholdt som en mulighet dersom samordningen skulle legges om. Prinsipielt tilsvarer dette den løsningen som benyttes i store deler av privat sektor, for foretakspensjonsordningene. Samordningen foretas ikke med utgangspunkt i den faktiske tilleggspensjonen fra folketrygden, men med en standardberegnet (fiktiv) tilleggspensjon beregnet ut fra pensjonsgrunnlaget i tjenestepensjonsordningen. Det har vært påpekt at innenfor dagens bruttoordninger, må en slik form for samordning av offentlig tjenestepensjon kombineres med en særskilt garanti for at samlet pensjon ikke blir lavere enn 66 prosent av sluttlønnen. Dette vil være nødvendig fordi den faktiske tilleggspensjonen som utbetales fra folketrygden ofte vil være mindre enn en tilleggspensjon beregnet på grunnlag av sluttlønnen. Garantien vil i utgangspunktet kunne komme til anvendelse i tilfeller med kombinert tilleggspensjon, men bare for å løfte samlet pensjon opp til bruttogarantien. Disse pensjonistene har i dag mer enn bruttogarantien.

Jeg kan ikke se at det er hensiktsmessig med en slik endring av grunnleggende samordningsprinsipper nå, blant annet i lys arbeidet som nettopp er påbegynt med tilpasning av tjenestepensjonene til nytt pensjonssystem.

Oppsummering

Jeg registrerer at forslagsstillerne argumenterer for at samordningsregelverket skal praktiseres annerledes enn man gjør i dag. Det vises blant annet til statspensjonistdommen fra 1962 og statens tilbud til tjenestemannsorganisasjonene fra 1966 i forbindelse med innføringen av folketrygden. Likeledes konstaterer jeg at Høyesterett i 1994 slo fast at dagens praksis er i samsvar med loven. Det er følgelig, slik jeg ser det, ikke tvil om at dagens samordning fullt ut er i samsvar med regelverket. Dermed skal ingen få for lite utbetalt i forhold til gjeldende lovgivning.

Den aktuelle lovendringen fra 1989 førte til en gunstigere samordning for en rekke pensjonister. Ingen tapte på endringen. Det hevdes imidlertid at dagens samordning bør endres under henvisning til at enkelte taper på å tjene opp tilleggspensjon i folketrygden. Således er det et spørsmål om loven bør endres. Jeg antar at forslagsstillerne også er av den oppfatning, selv om det i begrunnelsen for det framsatte lovforslaget anføres at loven er klar nok, men at den praktiseres feil.

Dagens tjenestepensjoner i offentlig sektor anses å være gunstige. Ingen får lavere samlet alders- eller uførepensjon enn 66 prosent av sluttlønn. Det er snarere et spørsmål om hvor mye mer man får i tillegg. I tilfeller med kombinert tilleggspensjon vil samlet pensjonsnivå alltid overstige 66 prosent. Jeg viser ellers til at samlet pensjon for tjenestepensjonister med full opptjeningsstid i gjennomsnitt utgjør over 70 prosent av sluttlønn i statlig sektor. Når en i tillegg tar i betraktning at pensjonister betaler lavere skatt enn yrkesaktive, må pensjonsnivået etter mitt syn anses å være bra.

Det må også tas i betraktning at tjenestepensjon og tilleggspensjon fra folketrygden normalt tjenes opp samtidig og parallelt. Det vil si at når tilleggspensjonen øker, øker også tjenestepensjonen. Dermed blir samlet pensjon høyere selv om økt kombinert tilleggspensjon pga. økt egenopptjent folketrygd isolert sett fører til høyere samordningsfradrag. Derfor blir det lite hensiktsmessig å betrakte disse størrelsene isolert.

Et annet forhold som også bør tas med i vurderingen, er at tjenestepensjonen og folketrygden har ulike formål. Alders- og uførepensjonen i tjenestepensjonsordningene er individbasert og bygger kun på

vedkommendes egen opptjening. Folketrygdens pensjoner tar fordelingsmessige hensyn, og tar i noen grad også hensyn til husholdsinntekten ved at avdødt ektefelles inntekt kan få betydning for tilleggspensjonen. Dette er reflektert i samordningen ved at det bare tas hensyn til medlemmet i tjenestepensjonsordningens opptjening i folketrygden.

Det er grunn til å understreke at man aldri taper i samlet pensjon på å motta kombinert tilleggspensjon. Man får alltid minst samlet pensjon lik egenopptjent pensjon, som på sin side alltid vil være minst like stor som bruttogarantien på 66 prosent av sluttlønnen.

Den merytelsen man får i folketrygden i tilfeller med kombinert tilleggspensjon er mindre hvis den gjenlevende selv har høyere egenopptjening, noe som skyldes at bakgrunnen for ordningen har vært å unngå for sterkt fall i tilvendt levestandard. Størrelsen på merytelsen påvirker det man får utover bruttogarantien på 66 prosent.

På bakgrunn av den gjennomgangen som nå er foretatt kan jeg ikke se at det er hensiktsmessig å endre samordningen på det aktuelle området. Jeg har derfor kommet til samme konklusjon som man har kommet til ved tidligere utredninger og behandling, sist Regjeringen Bondevik II sin grundige utredning i 2003 som svar på stortingsflertallets vedtak i 2001. Gjeldende samordning, alle forhold tatt i betraktning, synes å gi det mest balanserte resultatet.

Jeg viser videre til kostnadsanslagene referert over dersom samordningsfradraget skal begrenses til 55 prosent av egenopptjent tilleggspensjon.

Jeg vil derfor anbefale at Stortinget ikke vedtar det aktuelle lovforslaget.

For øvrig vil jeg understreke at dersom det skulle komme opp konkrete forslag som til nå ikke er vurdert, og som ikke åpenbart skaper nye skjevheter eller urimeligheter, er jeg naturligvis åpen for å vurdere dette.

I det pågående arbeidet med å tilpasse de offentlige tjenestepensjonsordningene til pensjonsreformen vil det blant annet bli lagt vekt på at man skal tjene opp mer pensjon hvis man jobber lenger, og den årlige pensjonen skal være høyere desto senere den tas ut. Følgelig vil den type problemstilling som forslagsstillerne er opptatt av, trolig være lite aktuell for framtiden.

Vedlegg 2

**Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet v/statsråden til arbeids- og sosialkomiteen,
datert 4. juni 2008**

Representantforslag nr. 105 (2007-2008) fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Kenneth Svendsen og Robert Eriksson om lov om endring i lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser (Dokument nr. 8-105 (2007-2008)).

Jeg viser til Arbeids- og sosialkomiteens brev av 19. mai 2008 der komiteen ber om departementets vurdering av forslag fremmet i Dokument nr. 8:105 (2007-2008).

Spørsmålet om såkalt negativ effekt reiser problemstillinger av stor betydning for de offentlige tjenstepensjonene og samordningen av pensjoner fra folketrygden og offentlige tjenstepensjoner. Saken har som kjent også vært behandlet i Stortinget en rekke ganger tidligere.

Jeg gjennomgår og vurderer nå de ulike sider ved denne saken, og tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med min vurdering om kort tid.

