

Frumvarp til laga

um afnám laga nr. 141/2003, um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, með síðari breytingum, og breyting á lögum nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008–2009.)

I. KAFLI

Afnám laga nr. 141/2003, um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara.

1. gr.

Lög nr. 141/2003, um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, sbr. lög nr. 169/2008 um breytingu á lögum nr. 141/2003, falla úr gildi.

2. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 1. gr. skulu ákvæði laga nr. 141/2003 halda gildi sínu gagnvart hæstaréttardómurum sem skipaðir hafa verið í Hæstarétt fyrir gildistöku laga þessara sem og núverandi forseta Íslands.

3. gr.

Nú hefur maður öðlast eftirlaunarétt samkvæmt lögum nr. 141/2003 og heldur hann þá þegar áunnum réttindum.

Nú gegnir sá, sem fær greidd eftirlaun samkvæmt lögum nr. 141/2003 eða samkvæmt eldri lögum er giltu um eftirlaun alþingismanna og ráðherra fyrir 30. desember 2003, starfi á vegum ríkisins, stofnana þess eða félaga í meirihlutaeigu þess, og koma þá launagreiðslur fyrir það starf að fullu til frádráttar eftirlaunum.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

4. gr.

Á eftir 1. málsl. 1. mgr. 3. gr. laganna kemur nýr málslíður sem hljóðar svo: Ákvæði 1. málsl. á jafnframt við um forseta Íslands, ráðherra og alþingismenn.

5. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. apríl 2009.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er lagt fram í samræmi við verkefnaskrá ríkisstjórnarinnar, frá 1. febrúar 2009, en þar kemur fram að lög nr. 141/2003, um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, verði afnumin og um alþingismenn, ráðherra, hæstaréttardómara og forseta Íslands muni gilda almennar reglur um lífeyriskjör opinberra starfsmanna. Markmið frumvarpsins er því að koma á samræmi í lífeyrismálum ráðamanna og almennings.

1. Breytingar á eftirlaunakjörum æðstu embættismanna þjóðarinnar með lögum nr. 141/2003.

Lög nr. 141/2003 fólu í sér breytingar á eftirlaunakerfi æðstu embættismanna þjóðarinnar. Í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að fyrrgreindum lögum var því lýst að markmið með setningu laganna væri m.a. að veita alþingismönnum og ráðherrum sem hefðu gegnt störfum lengi og verið í forystusveit í samfélaginu rýmri rétt en áður til að hverfa af opinberum vettvangi og draga sig í hlé frá stjórnámálum. Með því væri stuðlað að hæfilegri endurnýjun í þjóðmálum og þeim sem varið hefðu meginhluta starfsævi sinnar á þessum sviðum tryggður fjárhagslegur grundvöllur til að svo gæti orðið. Tekið var fram að gera ætti þeim sem lengi hefðu verið í forystustörfum í stjórnámálum kleift að hverfa af vettvangi með sémilega örugga afkomu og án þess að þeir þyrftu að leita nýrra starfa seint á starfsævinni.

Með lögnum eru alþingismönnum, ráðherrum, hæstaréttardómurum og forseta Íslands veitt betri eftirlaunaréttindi en almennt tíðkast og þeim tryggð ákveðin lágmarksréttindi til eftirlauna umfram þau réttindi sem þeir njóta samkvæmt lögum nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

Ýmsar breytingar voru gerðar á lögum nr. 141/2003 með lögum nr. 169/2008 sem birt voru í Stjórnartíðindum 31. desember 2008 og öðlast gildi 1. júlí 2009.

Síðan lög nr. 141/2003 voru sett hafa þau sætt margs konar gagnrýni. Ljóst er að tiltekna hliðar á eftirlaunakerfi æðstu embættismanna þjóðarinnar mæta ekki almennum skilningi í þjóðfélaginu. Við því þarf að bregðast, meðal annars til að varðveita nauðsynlegt traust milli almennings og ráðamanna.

2. Sjónarmið sem hafa þarf í huga við afnám laga nr. 141/2003.

Tilgangur eða markmið takmörkunar eða niðurfellingar eftirlaunaréttar hefur áhrif á lögmati hennar og verða málefnaleg sjónarmið að búa að baki hugsanlegri lagabreytingu. Hafa verður í huga að með lögum nr. 141/2003 voru alþingismönnum, ráðherrum, hæstaréttardómurum og forseta Íslands tryggð ákveðin réttindi til viðbótar þeim almennu lífeyrisréttindum sem þeir njóta samkvæmt lögum nr. 1/1997 með sama hætti og aðrir sem greiða iðgjöld til Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Verður því að telja að lagabreyting sem afnemur eða takmarkar réttindi samkvæmt núverandi fyrirkomulagi feli ekki í sér umtalsverða takmörkun á framfærslu réttihafa samanborið við lífeyrisréttindi annarra starfsstétta. Þá mundi takmörkun eða niðurfelling eftirlaunagreiðslna til aðila sem gegna öðru launuðu starfi ekki ganga gegn þeim tilgangi eftirlaunagreiðslna að tryggja rétthöfum framfærslu þegar þeir hafa látið af störfum. Samkvæmt þessu verður heimild til afnáms eða takmörkunar á eftirlaunaréttindum samkvæmt lögum nr. 141/2003 að teljast rýmri en heimild til takmörkunar lífeyrisréttinda í almennum skilningi.

Eins og áður segir njóta alþingismenn, ráðherrar, hæstaréttardómarar og forseti Íslands ríkari lífeyrisréttinda samkvæmt lögum nr. 141/2003 en almennt tíðkast. Lagabreyting sem hefði í för með sér skerðingu á þessum réttindum fæli því ekki í sér umtalsverða takmörkun

á framfærslu samanborið við lífeyrisréttindi annarra starfsstétta. Því má ætla að þær breytingar sem lagðar eru til á eftirlaunakjörum þessara hópa samræmist jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar, enda munu þær, svo sem áður greinir, hafa í för með sér að samræmi næðist á milli eftirlaunakjara fyrrgreindra aðila og almennings.

Hvað varðar sjónarmið um réttmætar væntingar geta þau tæplega vegið þungt í ljósi þess að núgildandi lög eru aðeins rúmlega fimm ára gömul og hafa frá upphafi sætt stöðugri gagnrýni. Það er því ósennilegt að rétthafar samkvæmt lögum geti talist hafa verið í góðri trú um fyrirvaralaus eftirlaunakjör á grundvelli laganna til framtíðar.

3. *Nánar um efnisatriði frumvarpsins.*

Frumvarpið felur í sér tillögu að útfærslu á framangreindu markmiði á þann hátt að í fyrsta kafla frumvarpsins er lagt til að frá og með 1. apríl 2009 falli úr gildi lög nr. 141/2003, með síðari breytingum, en þó með sólarlagsákvæði fyrir núverandi forseta Íslands og þá aðila sem gegna störfum sem hæstaréttardómarar við gildistöku laganna. Fyrir gildistöku laga nr. 141/2003 voru hæstaréttardómarar sjóðfélagar í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Hæstaréttardómarar sem aðild áttu að B-deild sjóðsins við gildistöku laga nr. 141/2003 þurftu að velja milli þess að halda áfram aðild að B-deild LSR eða hefja greiðslur til A-deildar LSR, skv. 1. gr. laga nr. 141/2003. Í frumvarpi þessu er gengið út frá óbreyttri skipan þar sem ekki þykir fært að raska vali hæstaréttardómara með afturvirkum hætti. Einnig ber til þess að líta að áður var réttarstaða hæstaréttardómara með ólíkum hætti eftir því hvort þeir voru sjóðfélagar í A-deild eða B-deild LSR. Dómarar sem fengið höfðu lausn og nutu launa samkvæmt ákvæði í 61. gr. stjórnarskrár gátu ekki tekið samhliða lífeyri úr B-deild LSR, sbr. 8. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997. Hins vegar er ekki sambærilegt ákvæði sem tekur til A-deildar LSR. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir óbreyttri tilhögun fyrir þá dómara sem eru skipaðir í Hæstarétt fyrir gildistöku laganna. Hins vegar munu dómarar sem síðar verða skipaðir greiða til A-deildar LSR verði frumvarp þetta að lögum.

Varðandi núverandi forseta Íslands ber þess að geta að hann hefur þegar áunnið sér full réttindi skv. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 141/2003. Til að undirstrika að ákvæði laga nr. 141/2003 nái til núverandi forseta Íslands á meðan hann gegnir því starfi, þ.m.t. réttindi maka skv. VI. kafla þeirra laga, nær sólarlagsákvæði 2. gr. frumvarpsins einnig til núverandi forseta Íslands.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að umræddir aðilar njóti þeirra eftirlaunakjara sem lög nr. 141/2003 kveða á um á meðan þeir gegna þeim embættum sem þeir gera í dag. Nær það jafnframt til maka þeirra, sbr. VI. kafla laga nr. 141/2003. Að auki er í frumvarpinu að finna lagaskilaákvæði og skerðingarreglu sem er til samræmis við 8. gr. laga nr. 169/2008 og varðar starf samhliða eftirlaunatöku.

Í öðrum kafla frumvarpsins er lagt til að gerð verði nauðsynleg breyting á lögum nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, til að tryggja að þeir aðilar sem lög nr. 141/2003 ná til eigi, við brottfall laga nr. 141/2003, aðild að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Þar sem umræddir aðilar eru, að frátöldum hæstaréttardómurum, ekki starfsmenn ríkisins í skilningi laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er lagt til að viðkomandi aðilar verði sérstaklega tilgreindir í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 1/1997, við hlið starfsmanna ríkisins. Um viðkomandi aðila, þ.e. starfsmenn ríkisins og þá aðila sem tilgreindir eru í lögum nr. 141/2003, gilda þá sömu reglur samkvæmt lögum nr. 1/1997, verði frumvarp þetta að lögum.

Verði frumvarpið að lögum hefur afnám laga nr. 141/2003 ekki í för með sér að þau réttindi sem viðkomandi einstaklingar hafa áunnið sér á gildistíma laganna skerðist afturvirk, heldur haldast þau óbreytt sem geymd réttindi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni er lagt til að lög nr. 141/2003, um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, ásamt síðari breytingum, falli úr gildi, sbr. þó lagaskilaákvæði 2. og 3. gr.

Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að þeir einstaklingar sem nú gegna embætti forseta Íslands eða hæstaréttardómara njóti þeirra eftirlaunaréttinda sem kveðið er á um í lögum nr. 141/2003, með síðari breytingum, út starfstíma þeirra í viðkomandi embættum. Er því um sólarlagsákvæði að ræða fyrir þá einstaklinga sem gegna þessum embættum. Ákvæði laga nr. 141/2003, ásamt síðari breytingum, gilda að öllu leyti um réttindi viðkomandi einstaklinga, sem og maka þeirra, sbr. VI. kafla þeirra laga, á meðan þeir gegna viðkomandi embættum.

Um 3. gr.

Með greininni er lagt til ákveðið lagaskilaákvæði.

Í fyrsta lagi er lagt til að skýrt verði kveðið á um að afnám laga nr. 141/2003 hafi ekki afturvirk áhrif í för með sér. Hafi einstaklingur öðlast réttindi samkvæmt lögum nr. 141/2003 heldur hann því þeim áunnu réttindum.

Í öðru lagi er, með vísan til 19. gr. laga nr. 141/2003, lagt til að kveðið verði á um að ef sá sem fær greidd eftirlaun samkvæmt lögum nr. 141/2003 eða samkvæmt eldri lögum er giltu um eftirlaun alþingismanna og ráðherra fyrir 30. desember 2003, gegni starfi á vegum ríkisins, stofnana þess eða félaga í meirihlutaeigu þess, þá komi launagreiðslur fyrir það starf að fullu til frádráttar eftirlaunum. Regla þessi er til samræmis við þá umræðu sem átt hefur sér stað í þjóðfélaginu, allt frá gildistöku laga nr. 141/2003, að ekki þyki forsvaranlegt að greiða óskert eftirlaun samhliða störfum á vegum ríkisins.

Um 4. gr.

Með greininni er lagt til að kveðið verði skýrt á um það í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, að forseti Íslands, ráðherrar og alþingismenn skuli eiga aðild að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, á sama hátt og starfsmenn ríkisins sbr. 1. másl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 1/1997. Er nauðsynlegt að kveða skýrt á um þetta í lögum þar sem forseti Íslands, ráðherrar og alþingismenn eru ekki starfsmenn ríkisins í skilningi laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hæstaréttardómarar eru á hinn bóginn tilgreindir í 3. tölul. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996 sem embættismenn og því ekki nauðsynlegt að tilgreina þá sérstaklega í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 1/1997, til að tryggja aðild þeirra að A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

Um 5. gr.

Með greininni er lagt til að gildistaka laganna verði 1. apríl 2009. Er þannig veittur ákveðinn aðlögunartími vegna afnáms laga nr. 141/2003 og yfirfærslu viðkomandi einstaklinga yfir í Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um afnám laga nr. 141/2003, um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara, með síðari breytingum, og breyting á lögum nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum.

Með frumvarpinu er í samræmi við verkefnaskrá ríkisstjórnarinnar lagt til að afnumin verði lög nr. 141/2003, um eftirlaun forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og hæstaréttardómara. Frumvarpið gerir ráð fyrir að um þá aðila er löginn nú taka til gildi framvegis almennar reglur um lífeyriskjör opinberra starfsmanna.

Með lögum nr. 141/2003 voru gerðar gagnngerar breytingar á eftirlaunakerfi æðstu embættismanna þjóðarinnar og þeim veitt betri eftirlaunaréttindi en almennt tíðkast og tryggð ákveðin lágmarksréttindi til eftirlauna umfram þau réttindi sem þeir njóta samkvæmt lögum nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Tilgangurinn með því var m.a. að gera alþingismönnum og ráðherrum sem verið hafa lengi í störfum á opinberum vettvangi betur kleift að draga sig í hlé og stuðla þannig að meiri endurnýjun í þjóðmálum að því leyti. Frá því löginn voru sett hafa þau hins vegar sætt margs konar gagnrýni. Til að koma til móts við þá gagnrýni var lögunum breytt á nýliðnu haustþingi og dregið úr réttindum. Þrátt fyrir þær breytingar er engu að síður ljóst að aðrir þættir í eftirlaunakerfi æðstu embættismanna þjóðarinnar víkja eftir sem áður frá almennum lífeyrisréttindum. Í þessu frumvarpi er lagt til að réttindin verði samræmd að fullu með því að löginn verði afnumin en þó þannig að þau haldi gildi sínu gagnvart núverandi forseta Íslands og hæstaréttardómurum sem skipaðir hafa verið fyrir gildistöku laganna á meðan þeir gegna þeim embættum sínum. Jafnframt er gert ráð fyrir því að þeir sem öðlast hafa eftirlaunarétt samkvæmt lögum nr. 141/2003 haldi áunnum réttindum.

Lög nr. 141/2003 ná að jafnaði til innvinnslu eftirlaunaréttinda 77 starfandi einstaklinga, auk geymdra réttinda þeirra sem áður hafa gegnt þessum störfum. Alls áttu 633 einstaklingar réttindi samkvæmt lögunum í árslok 2007 og nam áfallin eftirlaunaskuldbinding ríkissjóðs vegna þeirra rúmlega 12 milljörðum króna. Samkvæmt frumvarpinu eru áunnum réttindi varðveitt og því munu áhrif þess á skuldbindingar ríkissjóðs koma fram smám saman eftir því sem árin líða. Þó frumvarpið verði að lögum er ekki gert ráð fyrir að það leiði til mikillar lækkunar á eftirlaunagreiðslum ríkissjóðs næstu árin, heldur munu áhrif þess fyrst og fremst koma fram í lækkun á gjaldfærðri eftirlaunaskuldbindingu ríkissjóðs í ríkisreikningi. Megináhrif frumvarpsins á útgjöld ríkissjóðs felast í því að réttindaávinnsla samkvæmt lögum nr. 141/2003 hættir og bindur ríkissjóði ekki þyngri bagga en orðið er. Frumvarpið breytir þó engu um réttindi núverandi forseta Íslands og í reynd litlu um réttindi hæstaréttardómara þar sem starfandi dómara hafa ávallt fengið lausn frá embætti skv. 61. gr. stjórnarskrárinnar en það þýðir að þeir fá óskert laun til æviloka.

Unnið hefur verið tryggingafræðilegt mat fyrir fjármálaráðuneytið á áhrifum frumvarpsins. Þar er gengið út frá hópnum sem átti réttindi samkvæmt núgildandi lögum í árslok 2007 og skuldbindingar vegna hópsins reiknaðar fram í tímann að öðru óbreyttu. Til langs tíma litið mun afnám laganna leiða til þess að þessi sérstaka skuldbinding vegna alþingismanna

og ráðherra mun fjara alveg út. Samkvæmt þessu mati er áætlað að verði frumvarpið að lögum megi að öðru óbreyttu gera ráð fyrir að strax við gildistöku laganna lækki heildarskuldbinding ríkissjóðs vegna alls hópsins sem lögin ná til og verði 356 m.kr. lægri en í árslok 2007 og að eftir fjögur ár hafi skuldbindingin lækkað um 1.689 m.kr., eða sem svarar til 14% af skuldbindingunni í árslok 2007. Ef litið er eingöngu á hóp starfandi alþingismanna og ráðherra þá námu þessar sérstöku skuldbindingar vegna þeirra um 1,8 milljörðum króna í árslok 2007 en eru taldar lækka um tæp 4% við gildistöku, verði frumvarpið að lögum, og um nálægt 40% eða hátt í 700 m.kr. að fjórum árum liðnum. Þegar fram í sækir og áhrif núverandi áunninna réttinda eru að fullu horfin verður skuldbinding ríkissjóðs á grundvelli laga nr. 141/2003 ekki lengur fyrir hendi. Greiðslur ríkissjóðs á grundvelli þeirra laga falla þá jafnframt niður.