

29.1.2004

Ove Vasbotten/tlf. 22 35 89 10

Sjømannsforeningenes Landsforbund
Kronprinsens gt. 1
0251 OSLO

FORHOLDET MELLOM SJØMANNSPENSJON OG FOLKETRYGDEN

Vi viser til forbundets brev av 5.1.2004 med opplysning om at ovennevnte spørsmål er, og nå blir, tatt opp av flere. Vi har også merket oss at Tønsberg Blad har skrevet om saken. Landsforbundet gir i sitt brev uttrykk for at det vil innhente ekspertuttalelser fra flere hold for det tilfelle at det skal ta opp saken.

Vi finner det positivt at sjømannsforeningene og enkeltpersoner engasjerer seg i spørsmål om sjømannspensjon. Som den offentlige virksomhet som administrerer den lovbestemte tjenstepensjonsordning for sjømenn bidrar vi gjerne gi med opplysninger om gjeldende regelverk og bakgrunnen for dette. Vi vil derfor i dette brev gjøre nærmere rede for trygdens historie og de mange lovrevisjoner som er foretatt opp gjennom årene.

1. INNLEDNING

Pensjonstrygden for sjømenn er en offentlig og pliktig tjenstepensjonsordning etablert ved lov av 3.12.1948. Trygden finansieres ved innbetaling av avgifter fra aktive sjømenn og rederier. Staten finansierer spesielle pensjonsforpliktelser og er garantist for ordningen. Loven er gjennom årene endret en rekke ganger og er tilpasset folketrygdens pensjonssystem. Som en del av det offentlige pensjonssystem, finansiert ved et utligningsprinsipp (slik som folketrygden), bygger pensjonsordningen på kollektive og solidariske prinsipper, hvilket bl.a. innebærer at pensjonsytelsene fra denne ordning må ses i sammenheng med hva som ytes fra den alminnelige folketrygd. Pensjonssystemet må også ses i sammenheng med hva aktive sjømenn, rederier og den øvrige befolkningen (staten) til enhver tid er villige til å betale i pensjonsavgifter og statstilskudd for å finansiere løpende ytelser.

Opprinnelig var Pensjonstrygden for sjømenn en pensjonsordning i 1948 med alderspensjoner fra den lavere pensjonsalder på 60 år og til død, og med enkepensjoner, barnpensjoner og uførestønader. I løpet av de 55 år som er gått er pensjonstrygden nå tilpasset det generelle trygdesystem slik at ordningen i dag fremtrer som en ren førtidspensjonsordning til folketrygden. Ordningen har således i dag det begrensede formål å yte sjømannspensjon (alderspensjon) mellom 60 og 67 år til den som ikke får annen pensjon fra folketrygden eller AFP-pensjon. Etter visse overgangsregler ytes fortsatt en rekke mindre alderspensjoner etter 67 år og enkepensjoner supplerende til pensjon fra folketrygden

Ordningen har helt fra starten av vært administrert av Pensjonstrygden for sjømenn som en offentlig virksomhet under Sosialdepartementet, men med et eget styre med medlemmer fra sjømennenes og rederienes organisasjoner.

Nærmere informasjon om ordningen (f. eks brosjyrer, rundskriv og årsmeldinger) kan fås fra Pensjonstrygden for sjømenn. Vi vil før øvrig anbefale søk på våre hjemmesider på Internett, www.pts.no.

2. PENSJONSTRYGDENS ETABLERING I 1948

2.1 Spørsmål om å opprette en egen pensjonsordning for sjømenn ble drøftet av sjømennenes og rederienes organisasjoner allerede i mellomkrigstriden. Organisasjonene tok spørsmålet opp med myndighetene i London under siste verdenskrig, og i 1946 forelå et forslag fra et utredningsutvalg oppnevnt av Sosialdepartementet. Utvalget foreslo å opprette en lovfestet ordning basert på kapitaldekning for forpliktelsene, noe rederiene støttet. Kapitaldekningsprinsippet innebærer at hver generasjon sparer til sin egen pensjonering ved at det avsettes midler i fond. Yrkesaktive i fremtiden skal da ikke finansiere de løpende pensjonsutgifter for tidligere generasjoner. Dersom pensjonene skal ha et bestemt nivå, må de årlige avsetninger regnes ut fra forventninger om utviklingen i levealder, uførhet, pensjonsalder mv. og forventninger om den fremtidige avkastning av de oppsparte midler.

Sjømannsorganisasjonene gikk imidlertid i stedet inn for et utligningsprinsipp. Dvs et finansieringssystem som prinsipielt innebærer at pensjonsutgiftene det enkelte år blir dekket over regnskapet det samme år ved at nødvendige innbetalinger blir utregnet ut fra forventede pensjonsutbetalinger. Ved et slikt system betaler således dagens sjømenn med andre ord for de løpende sjømannspensjoner til forrige generasjon mens de overlater til sine etterkommere til sjøs å dekke egne pensjoner. Utligningsprinsippet fungerer bra så lenge forholdet mellom antall aktive og pensjonister er stabilt. Forrykkes balansen, f. eks ved strukturendringer, ved at det blir et lite antall sjømenn som skal betale for et stort antall sjømannspensjonister, må det rimeligvis skaffes midler fra annet hold, f. eks fra staten, for å sikre pensjonsytelsene.

Resultatet ble at loven av 3.12.1948 ble basert på utligningsprinsippet, og ved at 186 mill kroner avsatt ved Nortrashippoppgjøret i 1946 gikk inn som et fast grunnfond i pensjonsordningen. Staten forpliktet seg til å bidra ved finansieringen ved siden av avgifter fra sjømenn og rederier. Fartstid før ordningen trådte i kraft skulle normalt medregnes ved beregning av pensjonene. Ordningen kom også til å omfatte både utenriks og innenriks fart.

Lovens tilblivelse og innhold var sterkt preget av de norske sjømenns innsats under annen verdenskrig. Dette viser seg fortsatt i dag hvor en rekke eldre sjømannspensjonister etter overgangbestemmelser oppebærer sjømannspensjon med krigsfartstillegg i tillegg til pensjon fra folketrygden.

Selv om det var meningsforskjeller når det gjaldt finansieringsordningen, var det bred enighet om at det var berettiget med en særskilt pensjonsordning for sjøfolk, og at ordningen fikk lavere pensjonsalder (60 år) enn det som ellers gjaldt (den gang 70 år i den alminnelige alderstrygd). Det ble anført at det forelå spesielle grunner for å opprette en egen pensjonsordning for denne spesielle yrkesgruppen. Blant annet sjømannsyrkets spesielle arbeidsvilkår med stadig skiftende arbeidsforhold og lange fravær fra hjemmet. Dessuten kunne mange sjømenn ikke nyte godt av samfunnets sosiale tiltak på samme måte som andre. Det ble også lagt vekt på at skipsfarten hadde avgjørende nasjonaløkonomisk betydning for landet. Gode sosiale vilkår ville medvirke til å sikre stabilitet og tilstrekkelig rekruttering til sjømannsyirket.

Senere ble det innført egne offentlige pensjonsordninger med lavere pensjonsalder også for skogsarbeidere fra 1952 og for fiskere fra 1958. Skogsarbeidertrygden er for tiden under avvikling, mens fiskertrygden fortsatt består med samme pensjonsalder og lignende tilpasningsregler til folketrygden som det som gjelder for pensjons - trygden for sjømenn (dog uten samme overgangsregler for eldre enker og alderspensjonister).

2.2 Våre kommentarer:

Det var et viktig valg av finansieringssystem som ble gjort allerede i 1948 og som fortsatt gjelder for pensjonstrygden for sjømenn. Den umiddelbare positive virkning av valget for eldre sjømenn den gang var at det allerede fra trygdens start kunne bli utbetalt alderspensjoner og enkepensjoner for full fartstid til tross for at den enkelte sjømann ikke selv hadde innbetalt noe i pensjonsavgift til pensjonsordningen. Hadde man i stedet valgt en ordning med kapitaldekning, ville det kunne ha gått hele 30 år (til 1979) før det kunne utbetales full sjømannspensjon til den som fylte 60 år, dvs at de fleste eldre sjømenn i 1948 i tilfelle hadde falt mer eller mindre utenfor ordningen.

De svakheter ved utligningssystemet som man var klar over i 1948, har i løpt av de siste ti årene blitt mer og mer synlige i takt med strukturendringene i skipsfarten med langt færre aktive sjømenn enn tidligere, og derved en sterk ubalanse mellom avgiftsbetalende aktive sjømenn og sjømannspensjonister. Eksempelvis ble det i 1960 innbetalt pensjonsavgift for gjennomsnittlig ca 57 000 sjømenn. Trygden gikk da med et regnskapsmessig overskudd på 2,8 mill kroner og fikk ikke noe tilskudd fra staten. Antall sjømenn ble etter hvert jevnt redusert. I 1985 var antallet ca. 34 000, men ble i siste halvdel av åttitallet kraftig redusert slik at det i 1989 var bare 22 000. I siste halvdel av nittitallet tok antallet seg noe opp og var i 1999 nesten 29 000. Senere er antallet igjen redusert slik at det i 2003 ble innbetalt pensjonsavgift for gjennomsnittlig 26 200 sjømenn. Dette er for få sjømenn til at avgiftene kan dekke utgiftene til pensjoner m.v. På grunn av ubalansen mellom aktive sjømenn og pensjonister ble det også en ubalanse mellom trygdens inntekter og utgifter i 2003 som gjorde at statens garanti ble effektiv for første gang i trygdens historie med et særskilt garantitilskudd på 319 mill kroner. I tillegg yter staten visse øremerkede tilskudd etter loven, slik at det samlede statstilskudd i 2003 utgjorde 497 mill kroner. Trygdens reguleringsfond, som utgjorde 34,7 mill kroner pr 1.1.2003, ble brukt opp i løpet av året. Trygden fond består nå bare av grunnfondet på 186 mill. kroner. Denne

kapital kan etter lovens bestemmelser ikke nyttes til å dekke trygdens løpende utgifter.

Ved vurderingen av pensjonstrygden for sjømenn i dag er det således viktig å være klar over finansieringssystemet og historikken som gjør at denne ordning skiller seg vesentlig fra nyere innskuddsbaserte private pensjonsordninger hvor innbetalingene følger den enkelte arbeidstaker/pensjonist.

I 1997 ble det oppnevnt et offentlig utvalg for å utrede bl.a. en mulig overgang av pensjonstrygden for sjømenn til en privat innskuddsbasert eller ytelsesbasert pensjonsordning med kapitaldekningssystem. En slik omlegging av ordningen ble foreløpig ikke anbefalt pga betydelige overgangsproblemer inntil omkring år 2015 hvor pensjonstrygden for sjømenn forutsettes å gå i balanse, jf nedenfor under pkt 3.1 om lovendringen av 16.6.2000

3. SENERE LOVENDRINGER

3.1 Etter 1948 er pensjonstrygdloven endret over 70 ganger inntil siste lovendring i 2003. Endringene har vært av ulik karakter og betydning.

Til orientering vedlegger vi kopi av side 22-36 fra Pensjonstrygdens 50-årsberetning utgitt i 1999 hvor det er redegjort for 65 lovendringer vedtatt i årene 1949-1999 og de mange utredninger om pensjonsordningen som foreligger fra de samme år.

Når det spesielt gjelder forholdet mellom sjømannspensjoner og folketrygden vil vi trekke frem følgende viktige lovendringer:

- Ved lov av 16.12.66 ble det foretatt en midlertidig tilpasning til folketrygdens pensjonssystem ved at nye enkepensjoner bare skulle beregnes på grunnlag av fartstid før 1967. Til gjengjeld ble det i folketrygden etablert ordningen med opptjening av tilleggspensjon på grunnlag av pensjonsgivende inntekt opptjent etter at folketrygden trådte i kraft 1.1.67.
- Ved lov av 20.12.68 ble det foretatt en mer omfattende tilpasning til folketrygdens pensjonssystem ved at det ble lagt til grunn at pensjonstrygden i fremtiden bare skulle yte alderspensjon mellom 60 og 70 år. Samtidig ble det fastsatt overgangsbestemmelser om at det fortsatt skulle ytes alderspensjoner etter 67 år, samt enkepensjoner, for fartstid opptjent før 1967.
- Ved lov av 28.5.71 ble satsene for alderspensjoner etter 67 år og enkepensjoner låst fast. Samtidig ble imidlertid også samordningsfradraget for folketrygdpensjon låst fast til det grunnbeløp som gjaldt i 1969.
- Ved lov av 15.12.72 ble det foretatt en foreløpig tilpasning av bestemmelsene i pensjonstrygdloven til folketrygdens nye pensjonsalder på 67 år fra 1.1.73.
- Ved lov av 13.6.75 ble det foretatt omfattende endringer som i det alt vesentlige innebar forbedringer for sjømannspensjonistene. Samtidig ble ordningen med ventetillegg endret og tilpasset den lavere pensjonsalder i folketrygden. Det ble bl.a. innført en ny lovbestemmelse om at spørsmål om å forhøye ordinære alderspensjoner før 67 år og krigsfartstillegg skal forelegges Stortinget når folketrygdens grunnbeløp økes.

- Ved lov av 8.6.79 ble det foretatt endringer i samordningsloven som medførte at sjømannspensjon ikke lenger skal samordnes med pensjon fra privat tjenestepensjon og med pensjon som ektefelle får fra folketrygden.
- Ved lov av 24.5.85 ble det i forbindelse med endringer i samordningsloven innført samme regler for tilpasning og samordning av sjømannspensjon med attføringspenger som det tidligere var fastsatt for uførepensjon fra folketrygden.
- Ved lov av 30.5.86 ble det innført nye bestemmelser om kapitalutløsning av fastlåste småpensjoner (alderspensjoner etter 67 år og etterlattepensjoner) under en viss størrelse.
- Ved lov av 23.12.88 ble det fastsatt samme regler for tilpasning og samordning av sjømannspensjoner med avtalefestet pensjon som det tidligere var fastsatt for uførepensjon og attføringspenger fra folketrygden.
- Ved lov av 29.1.93 ble det igjen foretatt omfattende endringer som i det vesentlige innebar nye forbedringer for sjømannspensjonistene, blant annet en satsøkning for underordnede sjømenn. På den annen side ble ordningen med ventetillegg opphevet for nye tilfeller. Ordningen med å kunne bevilge forlenget barnetillegg/barnepensjon mellom 18 og 21 år ble også opphevet. Samtidig bortfalt ordningen med barnepensjoner med små, faste beløp for nye tilfeller. Det ble innført et nettosystem for beregning av alderspensjoner og etterlattepensjoner slik at det ikke lenger skal foretas særskilt samordningsfradrag for pensjon fra folketrygden
- Ved lov av 11.6.93 ble det med virkning fra 1.7.93 bestemt at det som hovedregel må være betalt avgift for trygdepliktige tidsrom for at fartstiden skal kunne godskrives.
- Ved kgl. resolusjon av 4.12.92 ble EØS-avtalen gjort virksom for pensjonstrygden for sjømenn fra 1.1.94.
- Ved lov av 16.6.94 ble sjømannspensjonene tilpasset rehabiliteringspenger og foreløpig uførestønad fra folketrygden på samme måte som uførepensjon mm.
- I 1996 foreslo regjeringen i Ot. prp nr 59 (1995-96) endringer med sikte på å bedre pensjonstrygdens økonomi ved å øke den statlige medfinansiering og ved visse innstramminger i regelverket for nye pensjonstilfeller. Forslagene ble i sin helhet avvist av Stortinget uten realitetsvurdering. I stedet ble Regjeringen bedt om å oppnevne et utvalg til å utrede en overføring til privat tjenestepensjonsordning eller en eventuell AFP-lignende ordning. Dessuten ble Regjeringen bedt om å fremme forslag om en automatisk G-regulering av sjømannspensjonene.
- Ved lov av 13.6.97 ble det innført en ordning med automatisk G-regulering av pensjonsavgifter og ordinære sjømannspensjoner før 67 år samt av krigsfartstillegg.
- Ved lov av 16.6.2000 ble det igjen, med virkning fra 1.1.2001, foretatt en omfattende revisjon av pensjonstrygdloven basert på NOU 1999: 6 Sjømannspensjon, jf også forslag fremmet tidligere i Ot prp nr 59 (1995-96) . Utvalget foreslo at Pensjonstrygden for sjømenn inntil videre skal fortsette som en offentlig tjenestepensjonsordning med hovedformål å yte førtids alderspensjon mellom 60 og 67 år. Utvalget forutsatte et det skal foretas en ny evaluering av pensjonsordningen rundt 2015 for da å undersøke mulighetene

for å gå over til en privat tjenstepensjonsordning med kapitaldekningssystem. Ved lovrevisjonen ble det innført et særskilt inntektsprøvet pensjonstillegg til sjømenn som opptjente minst 36 fartsmåneder i løpet av de siste 60 måneder før pensjonsalderen/pensjonsuttaket. Tillegget ble fastsatt til 23 % for pensjonister født i 1934-42, men med en nedtrapping av prosentsatsen fra 20 til 5 % for pensjonister født i 1943-64. Det ble også på visse vilkår gitt adgang til unntak fra trygden for grupper av arbeidstakere på borefartøyer og andre flytende innretninger i sjøen.

For å finansiere ovennevnte lovendringer (som staten ikke ville gjøre) ble det samtidig vedtatt enkelte omfordelingstiltak og forenklinger. Således ble opphevet overgangsordningen med å kunne yte nye alderspensjoner etter fylte 67 år og enkepensjoner etter lave fastlåste pensjonssatser for fartstid før 1967. Likeledes ble opphevet overgangsordningen med å kunne yte supplerende sjømannspensjon etter lave fastlåste satser for fartstid før 1967 til den som får hel uførepensjon eller lignende fra folketrygden eller hel avtalefestet pensjon beregnet etter folketrygdens regelverk. Det ble også opphevet visse bestemmelser om å yte pensjon for perioder det ikke er betalt pensjonsavgift for (f. eks vernepliktig militærtjeneste).

3.2 Våre kommentarer

De fleste lovendringer etter 1948 har vært til gunst for arbeidstakere og pensjonister gjennom pensjonsforhøyelser mv, men en del endringer har gått ut på å forenkle og tilpasse pensjonstrygden til folketrygdens pensjonssystem. Det har imidlertid alltid vært et prinsipp at pensjonistene ikke skulle få dårligere samlede ytelser fra pensjonstrygden for sjømenn og folketrygden enn om vedkommende bare hadde hatt sjømannspensjon etter tidligere regelverk. De viktigste bestemmelser om trygdens omfang og vilkår for alderspensjon har vært relativt stabile. Flere lovrevisjoner har vært foretatt med jevne mellomrom etter forutgående offentlige utvalgsutredninger med deltagelse av representanter for næringsens organisasjoner. Styret og trygdens administrasjon har også i alle år vært involvert i lovforarbeider. På grunn av det samråd som myndighetene har hatt med næringenes organisasjoner gjennom årene, har de fleste lovendringer vært lite kontroversielle og noen ganger vært et resultat av forhandlinger mellom partene. De maritime organisasjoner har tradisjonelt også hatt god kommunikasjon med Stortinget. Således ble det sist ved lovendringen av 16.6.2000 vedtatt noe gunstigere bestemmelser for pensjonstillegget enn det som var foreslått av utredningsutvalget og departementet, fordi vedkommende stortingskomité gikk inn for dette etter samråd med departementet.

4. MER OM AVVIKLING AV OVERGANGSREGLENE

Som det fremgår ovenfor har sjømannspensjonen over en lang årrekke gradvis blitt tilpasset folketrygdens pensjonssystem. Det begynte med den midlertidige tilpasning av enkepensjoner ved loven av 16.12.66, utvidet til også å gjelde for alderspensjoner etter 70 år ved lovendringen av 20.12.68, ved at slike pensjoner bare skulle beregnes på grunnlag av fartstid opptjent før folketrygdloven trådte i kraft 1.1.67. Satsene for slike pensjoner etter overgangsreglene ble fastlåst fra 1.1.71. Da folketrygdens pensjonsalder ble redusert fra 70 til 67 år fra 1.1.73, ble

tilpasningsreglene for alderspensjon fra pensjonstrygden for sjømenn justert tilsvarende. Det samme ble gjort da ordningen med avtalefestet pensjon ble innført fra 1.1.89. I 1993 ble det vedtatt et rent nettosystem for beregning av enkepensjoner og alderspensjoner etter 67 år slik at det ikke lenger skulle foretas særskilt samordningsfradrag for pensjon fra folketrygden.

Den "endelige" tilpasning av fremtidige sjømannspensjoner til folketrygdens pensjonssystem skjedde fra 1.1.2001 da overgangsordningen med å yte lave fastlåste sjømannspensjoner etter 67 år og til uførepensjonister og etterlatte ble helt opphevet for nye pensjonstilfelle. Unntak gjelder bare for pensjonister som har opptjent krigsfartstillegg. Pensjonister som hadde løpende pensjoner pr 1.1.2001 fikk imidlertid beholde sine fastlåste pensjoner (utenom eventuelt krigsfartstillegg) etter de tidligere regler. Etter disse regler ytes slike pensjoner bare for fartstid opptjent før 1.1.67 og etter pensjonssatser for årlig pensjon som er fastlåst for alderspensjoner til kr 17 for hver farts måned som underordnet og kr 29 for hver farts måned som overordnet. De fastlåste pensjonssatser for årlig enkepensjon er kr 5 for hver farts måned som underordnet og kr 12 for hver farts måned som overordnet. Ved lovendringen fra 1.1.2001 ble det som nevnt på den annen side innført en gunstig ordning med inntektsprøvet pensjonstillegg for alderspensjonister under 67 år som hadde opptjent en viss fartstid like opp til pensjonsalderen.

Etter gjeldende regler ytes således i prinsippet bare sjømannspensjon mellom 60 og 67 år til person som ikke har uførepensjon mv fra folketrygden eller avtalefestet pensjon. Det ytes ikke lenger alderspensjon etter fylte 67 år eller til uføre eller etterlatte i nye pensjonstilfelle. Disse grupper forutsettes å få sitt pensjonsbehov dekket av den alminnelige folketrygd slik som resten av befolkningen. Personer som har hatt løpende fastlåste og lave alderspensjoner etter 67 år eller enkepensjon pr 1.1.2001 kan etter gjeldende bestemmelser beholde sine pensjoner herfra varig ved siden av pensjon fra folketrygden. For tiden løper det ca 10000 fastlåste alderspensjoner etter 67 år og ca. 8500 enkepensjoner. Gjennomsnittsstørrelsen på månedlig nettopensjon, ekskl. evt krigsfartstillegg, for disse er for tiden ca kr 400 for alderspensjonistene og ca. kr 105 for enkepensjonistene. Til sammenligning utgjør månedlig gjennomsnittspensjon for ordinær alderspensjon før 67 år for tiden ca. kr 10700 pr måned.

5 . RETTSLIG VURDERINGER AV LOVENDRINGENE

5. 1 I pensjonstrygdlovens § 27 (opprinnelig § 45) heter det:

"Rettigheter etter denne lov kan endres, innskrenkes eller oppheves ved senere lov."

Slik forbeholdbestemmelse finnes tilsvarende i andre pensjons- og trygdelover, men gjelder ikke som en absolutt bestemmelse, idet senere lovendringer ikke kan frata pensjonister deres "velervervede rettigheter" uten å komme i strid med grunnlovens §§ 97 og 105.

5.2. De viktigste lovrevisjoner har som nevnt i det vesentlige blitt resultat av forutgående offentlige utvalgsutredninger med deltakelse av representanter for de maritime organisasjoner. Noen av endringene fremstår også som et direkte forhandlingsresultat mellom staten og næringen. Effekten av dette er at de endelige lovvedtak som oftest ikke har vært kontroversielle, og at de forskjellige lovvedtak er truffet uten dissenser i Stortinget.

5.3. Det er ellers å merke at kvalitetssikringen av lovutkast om endringer av loven om pensjonstrygd for sjømenn normalt foregår i Sosialdepartementet i samråd med Justisdepartementets lovavdeling. Også Stortinget har gått inn på problematikken om det kan finnes lovendringer som har fratatt trygde berettigede sine opptjente rettigheter. Vi er således kjent med at Stortingets familie-, kultur og administrasjonskomité tok opp dette spørsmål med Sosialdepartementet i forbindelse med behandling av Ot prp nr 20 (1999-2000), og som endte med lovendringen av 16.6.2000. Departementet svarte da komiteen slik i brev av 18.4.2000:

"Det er ikke gjort lovendringer som har ført til at *velervervede opptjente rettigheter* er gått tapt. Det finnes imidlertid eksempler på at det i forbindelse med større lovendringer, som i vesentlig grad har ført til *forbedringer* for sjømanns-pensjonistene, også kan ha blitt gjennomført enkelte lovendringer som isolert sett kan ha vært oppfattet som forringelse på enkelte punkt. Dette gjelder likevel ikke ytelser som er "opptjent" på vanlig måte, dvs. gjennom innbetaling av pensjonsavgift. Det gjelder snarere endringer som i realiteten innebærer omfordeling av trygdens midler på grunnlag av at pensjonstrygden for sjømenn har karakter av en kollektiv solidarisk pensjonsordning. For øvrig bemerkes at endringene ved de største lovrevisjonene (endringslovene av 20. desember 1968, 13. juni 1975 og 29. januar 1993) i det alt vesentlige har vært basert på forutgående utredninger av partssammensatte utvalg."

5.4. Vi er kjent med at en av sjømannsorganisasjonene i 1997 innhentet en juridisk betenkning fra Dr. juris Aslak Syse vedrørende diverse innstramningstiltak som ble fremmet i Ot. prp nr 59 (1995-96), men ikke realitetsbehandlet, og som med visse modifikasjoner ble tatt opp igjen i Ot prp nr 20 (1999-2000). Noen av disse forslag gikk ut på at det ikke lenger skulle godskrives pensjonsgivende fartstid for tid som det ikke er betalt pensjonsavgift for (bl.a. vernepliktstjeneste). Syse uttalte at det av hensyn til pensjonstrygdens økonomi må være greit at det gjøres begrensninger i lovbestemte rettigheter med framtidig virkning, så lenge det ikke ligger avgift til grunn for slike rettigheter. Han konkluderte med at disse bestemmelser måtte kunne oppheves for fremtidige pensjonstilfeller uten å komme i strid med grunnlovens skranker. Samme konklusjon kom han til vedrørende spørsmål om å oppheve visse bestemmelser om sammenlegging av tjenestetid for rett til pensjon. Syse anførte for øvrig generelt i sin oppsummering: *"Det er imidlertid mindre ressurs- og kostnadskrevende for organisasjonene å søke å få slike lovforslag avverget før eller i samband med Storingsbehandlingen, enn i ettertid å få prøvd lovligheten i Trygderetten og eventuelt deretter ved å reise søksmål mot staten.*

Plenumsdommen fra 1996 viser at det ikke er et klart skille mellom juss og politikk. Det skal mye til for at domstolene finner at Stortingets vedtak er "klart urimelig eller urettferdig". I juridisk sammenheng er dette en standard som er streng. Den er strengere enn den standarden som pensjonister som rammes av en eventuell tilbakevirkning og deres organisasjoner ut fra ordbruken lett vil kunne legge til grunn."

5.5 Vi viser til at det i vedlegg 5 til Pensjonskommisjonens innstilling, avgitt 13.1.2004, finnes et notat fra Justis- og politidepartementet, Lovavdelingen, datert 7.5.2003 vedrørende *"Omlegging av pensjonssystemet – overgangsordninger og forholdet til Grunnloven."* I notatet redegjøres for det første for i hvilken utstrekning det i forbindelse med en omlegging av folketrygden kan gripes inn i pensjonsrettigheter som består i kraft av dagens lovgivning uten hinder av Grunnlovens §§ 97 og 105. For det andre vurderes noen spørsmål knyttet til de offentlige tjenstepensjonenes stilling i forbindelse med en slik reform. Forholdet til Norges internasjonale forpliktelser blir også kort berørt. Notatet omhandler ikke direkte forholdet mellom folketrygden og pensjonstrygden for sjømenn, men inneholder momenter som også er av interesse for dette forholdet når det gjelder de mer sammensatte vurderinger som må foretas etter grunnlovens §§ 97 og 105.

5.6 Pensjonstrygdens vedtak i pensjonssaker kan overprøves etter bestemmelser i lov om anke til Trygderetten. Trygderettens kjennelser kan videre overprøves av lagmannsretten og Høyesterett.

Av Pensjonstrygdens femtiårsberetning avgitt i 1999 fremgår at det i en del tilfelle har vært anket over spørsmål som har med tilpasningen til folketrygden å gjøre. Det har da i realiteten vært anket over et av hovedprinsippene i sjømannspensjonenes oppbygning etter at folketrygden trådte i kraft, nemlig at der folketrygden anses å dekke pensjonsbehovet faller sjømannspensjonen bort. De aller fleste av disse sakene ble ikke realitetsbehandlet av Trygderetten etter en tidligere bestemmelse i trygderettsloven som ga et ankeutvalg hjemmel for å avvise saker når det enstemmig kom til at anken ikke kunne føre fram. Etter en lovendring i 1997 ble trygderettsloven endret slik at alle saker skulle tas opp til realitetsbehandling, men at klare avslagssaker som tidligere ville blitt avvist, nå kunne avgjøres uten nærmere grunnngivning. Sistnevnte bestemmelse ble opphevet ved lovendring sist fra 1.1.2004, slik at alle kjennelser nå må grunnngis.

Pensjonstrygden har ikke i noe tilfelle fått omgjort sitt vedtak i en pensjonssak basert på tilpasningsreglene til folketrygden. Trygderetten har hittil behandlet to saker som gjelder tilpasningsreglene fra 1.1.2001. Det gjelder kjennelser av 15.11.2002 og 4.4.2003 hvor Trygderetten stadfestet Pensjonstrygdens vedtak av hhv 31.10.2001 og 19.8.2002 med avslag på krav om pensjon fordi pensjonssøkerne var tilstått 100 % uførepensjon fra folketrygden fra tidspunkt etter 1.1.2001. Retten fant det enstemmig klart at ankene ikke kunne føre frem, og at avgjørelsene ikke antas å få betydning utenfor de foreliggende saker. Vilkårene for å unnlate grunnngivning var til stede, men retten fant likevel å bemerke at den i det alt vesentlige slutter seg til den begrunnelse Pensjons-

trygden for sjømenn ga i oversendelsesbrevene. I begge de to ankesakene fikk pensjonistene vesentlig mer i ytelser fra folketrygden etter overgang til uførepensjon enn det de tidligere hadde i sjømannspensjon.

6. MISFORSTÅELSER OM LOVENDRINGEN FRA 1.1.2001

Som det fremgår ovenfor har tilpasningen av sjømannspensjonene til folketrygdens pensjonssystem skjedd gradvis over en lang periode på nærmere 40 år. Situasjonen sist før 1.1.2001 var slik at det etter 67 år - eller etter tilstått uførepensjon mv fra folketrygden - bare ble gitt en fastlåst sjømannspensjon for fartstid før 1967 etter lave fastlåste pensjonssatser. Disse pensjonssatser for årlig alderspensjon utgjør fortsatt for løpende pensjonstilfeller kr 17 for hver farts måned som underordnet og kr 29 for hver farts måned for overordnet. (Til sammenligning utgjør satsen for ordinær årlig alderspensjon til pensjonist under 67 år, som ikke har uførepensjon mv fra folketrygden, for tiden kr 517,44 for hver farts måned som overordnet og kr 432,15 for hver farts måned som underordnet etter 30.4.1993.) De fastlåste pensjoner utgjorde derfor i de fleste tilfelle ganske ubetydelige beløp og ble i stadig nye tilfeller utløst med et engangsbetrag. På bakgrunn av at disse fastlåste småpensjoner i nye tilfeller ikke kunne ses å bidra til livsopphold i noen vesentlig grad, og som en del av finansieringen av det nye pensjonstillegget fra 1.1.2001, ble ordningen med nye fastlåste pensjoner etter 67 år, og etter tilstått uførepensjon mv. avvirket fra samme tidspunkt. Det var full enighet om denne avvikling både i de politiske organer og i rederienes og sjømennenes organisasjoner.

Enkelte pensjonister har klaget over bortfall av sjømannspensjonen ved overgang til en høyere alderspensjon fra folketrygden fra fylte 67 år. Noen har også gitt uttrykk for at de regnet med at sjømannspensjonen ville løpe med uendret beløp etter 67 år i tillegg til full alderspensjon fra folketrygden. Enkelte har trodd at hele reduksjonen er en effekt av lovendringen fra 1.1.2001.

Følgende eksempel viser hva en sjømannspensjonist født 1.1.37, og som fyller 67 år 1.1.2004, maksimalt kunne ha fått i sjømannspensjon etter 67 år, dersom overgangsreglene før 2001 fortsatt hadde vært gjeldende:

Maksimal opptjening som underordnet fra 15 år, 1.1.52, til 1.1.67: 180 farts måneder

Pensjon pr måned blir da $180 \times 17: 12 = \text{kr } 255$. I praksis vil pensjonen bli lavere fordi de fleste ikke har opptjent sammenhengende tid før 1.1.67.

I vedlegg til forbundets brev av 5.1.2004 uttaler en pensjonist at han mistet all sjømannspensjon da han fylte 67 år i 2002, og at han har opptjent ca 80 farts måneder før 1967. Vi kan opplyse at pensjonen for slik fartstid pr. 1.5.2002 utgjorde ca kr 3 880 pr måned etter de regler som gjelder for sjømannspensjon før fylte 67 år. Vi regner med at det er beløp av denne størrelse som pensjonisten tror han tapte ved lovendringen fra 1.1.2001. Etter de regler som gjaldt før 1.1.2001 for lav fastlåst alderspensjon etter 67 år utgjør pensjon for tilsvarende fartstid imidlertid ca kr 219 pr måned. Det er pensjon i denne størrelsesorden som

vedkommende faktisk tapte ved opphevelse av overgangs- reglene fra 1.1.2001. Til gjengjeld har pensjonisten fra fylte 67 år fått alderspensjon fra folketrygden som er vesentlig høyere enn den sjømannspensjon han hadde før 67 år. Hvis alderspensjonen hadde vært lavere, ville han fått et overgangstillegg herfra for å unngå reduserte pensjonsytelser ved overgang fra sjømannspensjon til folketrygdpensjon.

7. STATENS ANSVAR

Som følge av trygdens finansieringsprinsipp (utligningssystemet), og fordi det lenge har vært en ubalanse mellom antall avgiftbetalende sjømenn og antall pensjonister, har som nevnt trygden i løpet av de siste 10 år måttet hente betydelige midler fra reguleringsfondet for å dekke utgiftene til pensjoner. Reguleringsfondet, som pr 31.12.93 utgjorde 1.162 mill kroner, ble derfor brukt helt opp i løpet av 2003, dvs. at statens garanti ble effektiv for første gang i 2003 med et særskilt tilskudd på 319 mill kroner. Dessuten yter staten enkelte faste tilskudd til bl.a. krigsfartstillegg i enkepensjoner og alderspensjoner etter 67 år (tilstått etter overgangsregler) på ca 178 mill kroner slik at samlet tilskudd fra staten for 2003 utgjør 497 mill kroner.

Ut fra signaler gitt sist av staten i forbindelse med lovendringen fra 1.1.2001 kan det neppe forventes at staten nå vil skyte inn ytterligere midler i pensjonstrygden for sjømenn for eventuelt å gi bedre ytelser til sjømenn etter 67 år eller som blir uføre og får høyere ytelser fra folketrygden enn det de før hadde fra pensjonstrygden for sjømenn. Det er heller ikke realistisk å regne med at dagens aktive sjømenn og rederier, som nå svarer pensjonsavgifter tilpasset gjeldende regelverk, nå vil finansiere høyere ytelser for denne gruppe pensjonister.

8. PENSJONSKOMMISSJONENS INNSTILLING

Pensjonskommisjonen avga sin endelige innstilling 13.1 2004, og Sosialdepartementet/Finansdepartementet har varslet at innstillingen snart vil bli sendt ut til offentlig høring. Vi har merket oss at pensjonstrygden for sjømenn som en offentlig tjenestepensjonsordning med lavere pensjonsalder enn normalt ikke er særskilt vurdert av kommisjonen. Det er imidlertid forutsatt i innstillingen at det skal foretas en nærmere gjennomgang av alle særordninger med lavere pensjonsalder. Vi antar derfor at det ikke umiddelbart vil skje nye endringer i pensjonstrygden for sjømenn, men at det må foretas nærmere vurdering av denne ordning i lys av de hovedgrep som gjøres i folketrygden og for andre offentlige tjenestepensjonsordninger.

9. AVSLUTNING

Vi har i dette brev gjort relativt fyldig rede for pensjonstrygden for sjømanns finansieringssystem, historikk og mange lovendringer i forbindelse med tilpasning av ordningen til folketrygdens pensjonssystem. Vår hensikt med dette er å gi korrekt informasjon og grunnlag for andres vurdering av trygdens regelverk. Etter vår oppfatning er de foretatte lovendringer foretatt etter grundige utredninger og i

bra samråd med de sentrale parter/organisasjoner i næringen. Det er da også vårt inntrykk at de maritime organisasjoner er rimelig bra fornøyd med dagens regelverk i pensjonstrygden for sjømenn. Eksempelvis viser vi til følgende uttalelse fra direktøren i Norsk Sjømannoffisersforbund, gjengitt i siste nr (8/2003) av forbundets fagtidsskrift:

"Omleggingene i Pensjonstrygden for sjømenn var et stort og viktig arbeid for forbundet for få år siden, og pensjonsordningen har blitt betraktelig bedre for de aller fleste sjøfolk. Men utfordringene knyttet til pensjon vil være store også fremover."

De utfordringer som kan være aktuelle i tiden fremover vil trolig dels dreie seg om de private tarifferte tilleggsordninger mellom 60 og 67 år som er under oppbygging. Dels dreier det seg om folketrygdens regelverk som nå er under revurdering. Blant annet er vi kjent med at sjømannsorganisasjonene ikke er fornøyd med at sjømannspensjoner ikke regnes som pensjonsgivende inntekt i folketrygden med rett til opptjening av pensjonspoeng. Dette innebærer at sjømannspensjonister mellom 60 og 67 år, som ikke har en årlig arbeidsinntekt over 1 G (minstekrav til å opptjene pensjonspoeng), vil kunne tape opptil 7 poengår i folketrygden ved beregning av alderspensjon (tilleggspensjon) derfra fra fylte 67 år.

Hvorvidt den enkelte pensjonist er fornøyd med sine pensjonsytelser har selvfølgelig sammenheng med vedkommendes situasjon. Antagelig fortøner ordningen seg for tiden noe bedre for dagens aktive sjømenn med lang fartstid (bla med det nye pensjonstillegget) enn det som gjelder for eldre pensjonister, med eller uten en lav fastlåst sjømannspensjon i tillegg til pensjon fra folketrygden. I trygdens femtiårsberetning er forskjellen generasjonene imellom beskrevet slik på bakgrunn av trygdens utligningsprinsipp og karakter av en kollektiv og solidarisk pensjonsordning:

"Konsekvensen av det prinsipp som ble valgt var imidlertid en form for pyramidespill hvor regningen sendes til fremtidige generasjoner/staten i håp om at de vil gjøre opp. Eller man risikerer at neste generasjon gjennom lovgivning begrenser rettighetene. Ved et utligningsprinsipp som dette står man egentlig overfor det klassiske problemet i all økonomisk omfordeling: Noen får uten å betale, andre får og betaler, og atter andre betaler uten å få."

Med vennlig hilsen

Ove Vasbotten
Direktør

Erling Kristiansen
Seniorrådgiver

1 vedlegg