



Kommunal Landspensjonskasse
gjensidig forsikringselskap
Org.nr.: 938 708 606 Foretaksregisteret
Pb. 400 Sentrum 0107 Oslo
E-post: klp@klp.no
www.klp.no

Arbeids- og sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Oslo 25. juni 2015
Vår ref.: Kon

Spørsmål om tolkning av sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd

Tidligere bestemte sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd at offentlige godkjente sykepleiere ansatt i stilling knyttet til helsetjenester etter lov om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) skulle være medlemmer i pensjonsordningen for sykepleiere.

I forbindelse med samhandlingsreformen i 2011 ble kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven opphevet og erstattet med lov om helse- og omsorgstjenesteloven. Som følge av denne endringen nødvendiggjorde det endringer i tilgrensede lover, blant annet i sykepleierpensjonsloven.

Sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd ble oppdatert slik at henvisningen til kommunehelsetjenesteloven ble erstattet med henvisning til den nye helse- og omsorgstjenesteloven. Endringen trådte i kraft med virkning fra 1. januar 2012.

Etter sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd skal offentlig godkjente sykepleiere ansatt i stilling knyttet til helse- og omsorgstjeneste i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven meldes inn i pensjonsordningen for sykepleiere.

Etter ordlyden er lovens virkeområdet utvidet. Sykepleiere som arbeidet i virksomhet regulert av sosialtjenesteloven var før lovendringen ikke omfattet av sykepleierpensjonslovens omfangsbestemmelse. I dag er disse sykepleierne omfattet av helse- og omsorgstjenesteloven. Ifølge ordlyden i sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd skal sykepleierne ansatt i stilling knyttet til helse- og omsorgstjeneste i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven meldes inn i pensjonsordningen for sykepleiere.

Som følge av denne endringen i sykepleierpensjonsloven, ble pensjonsordningens styre orientert om lovendringen i styremøte den 02.03.12. Det ble fattet enstemmig vedtak om at KLP skulle ta kontakt med allerede kjente virksomheter som var omfattet av den tidligere sosialtjenesteloven og orientere dem om lovendringen, samt oppfordre til å melde sine sykepleiere inn i pensjonsordningen. Ved manglende innmelding, ville de eventuelle sakene bli fulgt opp på vanlig måte.

På bakgrunn av dette har KLP tatt kontakt med to virksomheter som vi tidligere var kjent med og bedt de melde sine ansatte sykepleiere inn i pensjonsordningen for sykepleiere, jf. sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd.

Virksomhetenes vurdering

Virksomhetene bestrider at de er forpliktet til å melde sine ansatte sykepleiere inn i pensjonsordningen for sykepleiere. Det er enighet om at sykepleierne omfattes av helse- og omsorgstjenesteloven, men det hevdes at sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd må tolkes innskrenkende slik at virksomheter som tidligere var omfattet av sosialtjenesteloven ikke faller inn under sykepleierpensjonslovens virkeområde. Det vises i den forbindelse til at da lovendringen ikke er drøftet særskilt i forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven (Prop. 91 L. (2010-2011)), må det innebære at det ikke kan ha vært lovgivers vilje å utvide sykepleierpensjonslovens virkeområde.

I korrespondanse med KLP argumenteres det blant annet på følgende måte:

"I forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven, jf. Prop. L 91 (2010-2011), er det i Del 9 flg. redegjort for forholdet til annen lovgivning. Det følger innledningsvis at "forslaget til ny lov forutsetter at det samtidig gjøres endringer i en rekke bestemmelser i de andre helselovene." Videre er det redegjort for hvilke endringer som må foretas i helselovene, herunder også hvilke betydning sammenslåingen vil ha for enkelte av lovens virkeområde. Forholdet til sykepleierpensjonsloven er imidlertid ikke nevnt. Endringer i pensjonsordningen for sykepleiere som tidligere jobbet med virksomhet som var underlagt sosialtjenesteloven, er i det hele tatt ikke behandlet i forarbeidene.

I forarbeidene Del 47 Kap. 13, heter det i tilknytning til helse- og omsorgstjenesteloven § 13-3 Endringer i andre lover at:

Forslaget til kommunal helse- og omsorgstjenestelov forutsetter en rekke tekniske endringer i andre lover. Behovet for oppdateringer av henvisninger fra andre lover til kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven er et eksempel på dette. [...] De fleste endringene i andre lover skyldes slike konsekvensjusteringer. Disse endringene kommenteres ikke særskilt i de spesielle merknadene til bestemmelsene.

Endringene i sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd må forstås i lys av dette. Som det fremgår av forarbeidene var dette ment å være en ren oppdatering med hensyn til lovhenvisning, uten materielt innhold, og altså en ren teknisk endring. At den nye loven skal ha noen som helst annen betydning for sykepleierpensjonsloven savner en hver forankring i forarbeidene.

Dersom sykepleiere og arbeidsgivere skal pålegges en plikt til innmelding i en lovbestemt pensjonsordningen, som også vil innebære betalingsforpliktelser og ansvar, må dette være tilstrekkelig hjemlet i lov. Det følger av legalitetsprinsippet at myndighetsavgjørelser som gjør inngrep i borgernes rettsfære må være forankret i lovverk truffet i overensstemmelse med Grunnloven §§ 76 flg. om formell lov. En endring av sykepleierpensjonslovens ordlyd som i forarbeidene er fremstilt som en rent teknisk endring og konsekvensjustering, og der endring i kretsen av rettighetshavere til pensjonsordningen ikke er nevnt med et ord, vil det ikke være tilstrekkelig til å oppfylle de krav som følger av legalitetsprinsippet."

Det anføres videre at dersom en slik endring skulle iverksettes måtte virksomhetene fått anledning til å uttale seg i høringsrunden i forbindelse med ny helse- og omsorgstjenestelov hvis det var tilsiktet at henvisningsendringen i sykepleierpensjonsloven skulle innebære en forpliktelse til å melde sine ansatte inn i pensjonsordningen for sykepleiere. Da dette ikke er gjort, og forholdet til sykepleierpensjonsloven ikke har vært behandlet i lovforarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven, hevdes det at den må legges til grunn at lovgiver ved henvisningsendringen ikke har ment å endre lovens materielle side.

KLPs vurdering

KLP mener at det klart og tydelig fremgår av sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd at offentlig godkjente sykepleiere ansatt i stilling knyttet til helse- og omsorgstjenesten i henhold til helse- og omsorgstjenesten skal være medlemmer i pensjonsordningen for sykepleiere. Det er på det rene at helse- og omsorgstjenesteloven ikke skiller mellom helse- og omsorgstjenester.

Etter ordlyden innebærer endringen at sykepleierpensjonslovens omfangsbestemmelse har blitt utvidet til å omfatte også tjenester som tidligere var regulert i den opphevede sosialtjenesteloven. Det fremgår imidlertid ikke av forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven at endringen er tilsiktet. Det er heller ingen holdepunkter for at lovgiver vurderte lovendringens følger for sykepleierpensjonsloven. De nødvendige endringene i tilgrensede helselover omtales som tekniske endringer som foreskriver en oppdatering av begrepsbruk. Dette samsvarer ikke med realiteten. KLP ser at endringen av sykepleierpensjonsloven § 1 annet kan få store økonomiske konsekvenser for bedrifter, og at det kan fremstå som noe oppsiktsvekkende at lovgiver ikke har drøftet endringen i forarbeidene.

Det er imidlertid intet krav om at lovgiver skal utrede enhver materiell endring i forarbeider. At endringen av sykepleierpensjonsloven §§ 1 annet ledd ikke ble drøftet i helse- og omsorgstjenestelovens forarbeider, er ikke enestående. Det er flere eksempler på at innføringen av den nye helse- og omsorgstjenesteloven endret tilgrensede lover uten at dette ble drøftet i forarbeidene, blant annet i smittevernloven § 4-9, straffeloven § 39 a, sprøyte-loven § 2 første ledd og rettshjelpsloven § 17 tredje ledd.

Det fremgår imidlertid følgende av forarbeidene Prop. 91 L (2010-2011) del XI:

"Forslaget til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester erstatter og harmoniserer dagens kommunehelsetjenestelov og sosialtjenestelov, slik at det lovmessige skillet mellom helsetjenester og sosiale tjenester oppheves. Dette innebærer at den del av dagens sosialtjeneste som er regulert i sosialtjenesteloven, blir en del av helse- og omsorgstjenesten."

Videre fremgår det av forarbeidene del II kapittel 9 følgende;

"Som det vil fremgå, foreslår departementet at annen helselovgivning som utgangspunkt skal gjelde tilsvarende for alle tjenester etter den nye loven. Dette betyr at øvrig helselovgivning som hovedregel skal gjelde både for helsehjelp etter den nye loven og for tjenester som ikke anses som helsehjelp i henhold til øvrig helselovgivning, altså "omsorgstjenester". Det vil i så fall ikke være nødvendig å skille mellom helsehjelp og annen type hjelp etter den nye loven. Det vil innebære en betydelig forenkling at de samme reglene i hovedsak gjelder uavhengig av hva slags tjenester det dreier seg om. I tillegg vil løsningen gi et mer oversiktlig regelverk for pasientene og brukerne, tjenesteyterne, kommunene og andre som forholder seg til den nye loven."

Slik det fremgår av forarbeidene, er bakgrunnen for samhandlingsreformen blant å oppheve det lovmessige skillet mellom helsetjenester og sosiale tjenester. Det fremgår videre av forarbeidene at dette medfører at den tidligere sosialtjeneste som ble regulert av sosialtjenesteloven, blir en del av helse- og omsorgstjenesten. Formålet med den nye helse- og omsorgstjenesteloven var også å forenkle situasjonen til pasienter og brukere.

Høringsnotatet om forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester ble sendt på høring den 18.10.12 til en rekke høringsinstanser, deriblant Handels- og Servicenærings Hovedorganisasjon (nå Virke) og Næringslivets Hovedorganisasjon.

Da det fremgår klart og tydelig av lovenes ordlyd at sykepleiere ansatt i stilling knyttet til helse- og omsorgstjeneste i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal meldes inn i pensjonsordningen for sykepleiere, samt at det fremgår helt klart av forarbeidene at det ikke lenger skal skilles mellom

helsetjenester og sosiale tjenester, mener KLP at det ikke finnes grunnlag for å tolke bestemmelsen i sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd innskrenkende. Det vil også være praktisk og retts teknisk uhåndterlig å tolke bestemmelsen innskrenkende slik at sykepleiere som tidligere var omfattet av sosialtjenesteloven ikke skal meldes inn i pensjonsordningen for sykepleiere, all den tid det ikke skilles mellom sosiale tjenester og helsetjenester.

KLP ser at den manglende omtalen av pensjonsordningen for sykepleiere i forarbeidene er uheldig. Dette fordi innmelding i sykepleierpensjonsordningen vil kunne få økonomiske konsekvenser for virksomheter som hør, og ønsker å beholde sine ordinære pensjonsordninger (innskuddspensjon) også for sykepleiere. Til tross for dette mener KLP at dette ikke innebærer at det er rettskildemessig grunnlag for å fravike utgangspunktet om at det er lovens ordlyd som skal ha utslagsgivende vekt.

KLP mener på bakgrunn av dette at offentlig godkjente sykepleiere ansatt i stilling knyttet til helse- og omsorgstjeneste i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal meldes inn i pensjonsordningen for sykepleiere, uavhengig av om de tidligere var tilknyttet kommunehelsetjenesteloven eller sosialtjenesteloven.

Ber om departementets vurdering

Slik KLP vurderer situasjonen i de to aktuelle sakene, er et eventuelt søksmål det eneste virkemiddelet for få oppfylt sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd etter sin ordlyd. Søksmål vil likevel innebære en viss prosessrisiko med tanke på forarbeidenes manglende drøftelser knyttet til lovendringens betydning med hensyn til sykepleierpensjonslovens omfang.

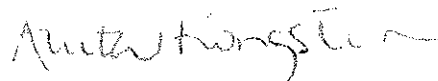
Det er derfor behov for at departementet uttaler seg om dette ble drøftet i forbindelse med lovendringen. Videre er det behov for at departementet foretar en vurdering av om henvisningen til helse- og omsorgstjenesteloven i sykepleierpensjonsloven § 1 andre ledd, faktisk innebærer at virksomheter som tidligere var omfattet av sosialtjenesteloven, etter lovendringen er pliktige til å melde sine sykepleiere inn i pensjonsordningen for sykepleiere.

På bakgrunn av dette ber vi om departementets tolkning av sykepleierpensjonsloven § 1 annet ledd. Vi ber om en snarlig tilbakemelding på hvordan bestemmelsen skal forstås.

Med vennlig hilsen
for Kommunal Landspensjonskasse



Siv Holland
Avdelingsleder



Anita Kongsten
Juridisk konsulent

Kommunal Landspensjonskasse
Postboks 400 Sentrum
0103 OSLO

Deres ref

Vår ref
14/4705-

Dato

21.09.2015

Lov om pensjonsordning for sykepleiere

Vi viser til brev 25. juni og 26. august 2015, om tolkning av sykepleierpensjonsloven § 1 andre ledd.

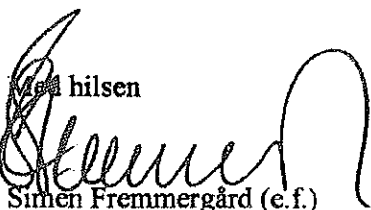
I forbindelse med samhandlingsreformen i 2011 ble kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66 og sosialtjenesteloven av 13. desember 1991 nr. 81 opphevet, og erstattet av helse- og omsorgstjenesteloven. Dette gjorde det nødvendig å endre omfangsbestemmelsen i sykepleierpensjonsloven § 1 andre ledd, som tidligere hadde en henvisning til kommunehelsetjenesteloven. Etter endringen følger det av bestemmelsen at offentlige godkjente sykepleiere ansatt i stilling knyttet til helse- og omsorgstjeneste i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal være medlem i pensjonsordningen for sykepleiere. Lovendringen medførte en utvidelse av gruppen av pliktige medlemmer i sykepleierpensjonsordningen, da sykepleiere som var i stilling knyttet til sosialtjenesteloven tidligere ikke var pliktige medlemmer etter loven.

KLP viser til flere eksempler på lover som ble endret som følge av innføringen av den nye helse- og omsorgstjenesteloven, uten at dette ble drøftet i forarbeidene. Spørsmålet om utvidelse av omfangsbestemmelsen til også å omfatte sykepleiere som var omfattet av den tidligere sosialtjenesteloven er ikke drøftet nærmere i forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven. Det er likevel departementets klare oppfatning at etter lovendringen, er virksomheter som tidligere var omfattet av sosialtjenesteloven etter lovendringen pliktige til å melde sine ansatte sykepleiere inn i pensjonsordningen for sykepleiere.

Et viktig formål med den nye helse- og omsorgstjenesteloven var å forenkle situasjonen til pasienter og brukere. KLP viser til at det fremgår av forarbeidene at bakgrunnen for samhandlingsreformen blant annet var å oppheve det lovmessige skillet mellom helsetjenester.

og sosialtjenester, slik at den tidligere sosialtjenesten ble en del av helse- og omsorgstjenesten. Departementet finner at utvidelsen av omfangsbestemmelsen harmonerer godt både med hensikten med samhandlingsreformen og med formålet med selve sykepleierpensjonsordningen. Sykepleiere i stilling knyttet til den tidligere sosialtjenesten bør ha samme rett til medlemskap i pensjonsordningen for sykepleiere, som sykepleiere tilknyttet helsetjenesten. Departementet er enig med KLP i at en innskrenkende tolkning, hvor sykepleiere som tidligere var omfattet av sosialtjenesteloven ikke skal meldes inn i pensjonsordningen, vil være praktisk og retts teknisk uhåndterlig når det ikke lenger skal skilles mellom sosiale tjenester og helsetjenester.

Virksomheter som bestrider at de er forpliktet til å melde sine ansatte sykepleiere inn i sykepleierpensjonsordningen viser i sin korrespondanse med KLP blant annet til at det følger av legalitetsprinsippet, at myndighetsavgjørelser som gjør inngrep i borgernes rettssfære må ha hjemmel i formell lov. Departementet finner det tvilsomt at hensynet til legalitetsprinsippet skulle medføre at omfangsbestemmelsen må tolkes innskrenkende. Selv om lovendringen ikke er grundig drøftet i forarbeidende, fremstår Stortingets vedtak som klart. Formålet med sykepleierpensjonsordningen tilsier at noe økning i pensjonskostnadene for virksomhetene neppe kan veie tyngre enn hensynet til at sykepleierne, som er rettighetshaver etter loven, skal ha like pensjonsrettigheter. Departementet vil dessuten påpeke at sykepleierpensjonsloven § 1 tredje ledd gir styret i pensjonsordningen hjemmel til å bestemme at offentlige godkjente sykepleiere som ikke er omfattet av ordlyden i § 1 første og andre ledd skal være medlemmer av pensjonsordningen.

Med hilsen

Simen Fremmergård (e.f.)
avdelingsdirektør


Kjersti Karine Sørum
rådgiver