

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skydd för direkta tilläggspensionsarrangemang vid arbetsgivarens insolvens och lag om ändring av 13 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om skydd för direkta tilläggspensionsarrangemang vid arbetsgivarens insolvens. Dessutom föreslås det att lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen ändras. Propositionen gäller sådana tilläggspensionsarrangemang där arbetsgivaren själv ansvarar för betalningen och administrationen av tilläggspensionen, det vill säga så kallade direkta tilläggspensionsarrangemang.

Genom propositionen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens till den del som kraven gäller direkta kompletterande pensionssystem.

Huruvida ett direkt tilläggspensionsarrangemang fullgörs beror på arbetsgivarens betalningsförmåga. Om arbetsgivaren försätts i konkurs kan arbetstagaren i praktiken förlora sin rätt till tilläggspension.

Enligt den föreslagna lagen ska arbetsgivaren i fall av insolvens trygga minst hälften av det belopp som följer av arbetsgivarens pensionsåtagande enligt det direkta tilläggspensionsarrangemanget.

Arbetsgivaren kan fullgöra skyldigheten att trygga halva sitt pensionsåtagande genom att teckna en försäkring eller ställa säkerhet eller på något annat motsvarande sätt. Denna garantiskyldighet anses ha fullgjorts också i det fall att minst hälften av den utlovade tilläggspensionen har tryggats i form av en gruppensionsförsäkring eller en individuell pensionsförsäkring eller genom en pensionsstiftelse eller en pensionskassa, och resten genom ett direkt tilläggspensionsarrangemang. I lagen föreskrivs därtill om arbetsgivarens informationsskyldighet, myndighetstillsyn och förfarande vid försummelser.

Efter en övergångsperiod ska lagen även omfatta redan befintliga direkta tilläggspensionsarrangemang. Arbetsgivarna kan under vissa förutsättningar ansöka om befrielse från garantiskyldigheten hos arbetarskyddsmyndigheten.

Lagarna avses träda i kraft den 1 april 2015. Europeiska kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande mot Finland i saken.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
2.2 Reglering och rättspraxis inom Europeiska unionen.....	6
2.3 Europeiska kommissionens överträdelseförfarande mot Finland	8
2.4 Internationell jämförelse	8
2.5 Genomförande av insolvensdirektivet i Europa	10
2.6 Bedömning av nuläget och föreslagna ändringar.....	10
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	10
3.1 Målsättning.....	10
3.2 Förslag.....	11
Sammanfattning av den föreslagna lagen.....	11
Pensionsansvarets belopp	11
Skydd av pensionsåtaganden.....	12
Informationsskyldighet och tillsyn	12
3.3 Alternativa lösningar	13
Lönegarantisystemet.....	13
Fondsystem.....	13
Förbud mot direkta tilläggspensionsarrangemang.....	14
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	14
4.1 Ekonomiska konsekvenser	14
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	16
4.3 Övriga konsekvenser.....	16
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	16
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	16
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	17
5.3 Direktiv om intjänande och bevarande av kompletterande pensionsrättigheter.....	18
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	18
DETALJMOTIVERING	19
1 LAGFÖRSLAG	19
1.1 Lag om skydd för direkta tilläggspensionsarrangemang vid arbetsgivarens insolvens ..	19
1.2 Lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen.....	25
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	25
3 IKRAFTTRÄDANDE	26
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	26
LAGFÖRSLAG	28
1. Lag om skydd för direkta tilläggspensionsarrangemang vid arbetsgivarens insolvens.....	28
2. Lag om ändring av 13 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen	31
BILAGA	32
PARALLELLTEXT	32

Lag 2 om ändring av 13 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen	32
---	----

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Lagförslaget gäller tilläggspensionssystem som baserar sig på arbetsgivarnas bokföringsmässiga avsättningar. Det är fråga om arrangemang där arbetsgivaren och arbetstägaren såsom ett villkor för anställningsförhållandet avtalar om att arbetsgivaren förbinder sig till att betala en extra pensionsliknande förmån efter att arbetsgivaren gått i ålderspension. I denna proposition och i den föreslagna lagen kallas dessa arrangemang arbetsgivarnas direkta tilläggspensionsarrangemang.

Ett direkt tilläggspensionsarrangemang är i Finland ett exceptionellt sätt att ordna arbetstagarens tilläggspension. Vanligen ordnar arbetsgivaren tilläggspensionen genom ett försäkringsbolag, en pensionskassa eller en pensionsstiftelse. Det centrala med att ordna tilläggspensionen på detta sätt är att medel i praktiken har reserverats för tilläggspensionsåtagandena och att de är åtskilda från arbetsgivarens tillgångar. Dessa sätt att ordna tilläggspension är mycket reglerade i Finland. Däremot är direkta tilläggspensionsarrangemang inte reglerade och de är behäftade med risk för att arbetsgivaren i sinom tid inte klarar av att betala pensionsförmånen. Denna risk accentueras särskilt eftersom det ofta är fråga om utfästelser på mycket lång sikt.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/94/EG om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens (nedan insolvensdirektivet) förutsätter att medlemsstaterna vidtar nödvändiga åtgärder för att skydda de pensionsrättigheter som hänför sig till direkta tilläggspensionsarrangemang vid arbetsgivarens insolvens.

I denna proposition föreslås en lagstiftning som skyddar arbetstagarens rättigheter som hänför sig till direkta tilläggspensionsarrangemang vid arbetsgivarens insolvens. Arbetsgivarna ska skydda minst hälften av de pensionsåtaganden som baserar sig på direkta tilläggspensionsarrangemang genom att

teckna en försäkring, ställa betryggande säkerhet eller på något annat jämförbart sätt. Enligt förslaget ska lagen också innehålla bestämmelser om tillsyn över arrangemangen och påföljderna för försummelse av garantiskyldigheten.

Lagen avses gälla omedelbart för de tilläggspensionsarrangemang som avtalas efter att lagen trätt i kraft. Om ett direkt tilläggspensionsarrangemang har avtalats innan lagen trätt i kraft ska garantiskyldigheten träda i kraft efter att övergångsperioden gått ut. Arbetsgivaren kan enligt förslaget under vissa förutsättningar hos arbetarskyddsmyndigheten ansöka om befrielse från garantiskyldigheten för två år i sänder om företagets ekonomiska ställning bedöms trygga pensionsrättigheternas beständighet i tillräcklig mån.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Finland saknar lagstiftning som gäller direkta tilläggspensionsarrangemang. Arrangemangen har avtalats inom ramen för avtalsfrihet och i praktiken har innehållet i arrangemangen endast begränsats av avtalsrättsliga generalklausuler. På grund av detta är innehållet i arrangemangen mycket varierande.

Antalet direkta tilläggspensionsarrangemang eller det belopp av pensionsansvar som hänför sig till dem är inte kända. Inte heller några undersökningar om ärendet är kända.

Enligt skatteförvaltningens uppgifter betalade 360 arbetsgivare pension direkt till pensionstagarna 2010–2012. Skatteförvaltningens uppgifter omfattar endast sådana arbetsgivare som betalade pension under dessa år. Troligen finns det också arbetsgivare som har pensionsåtaganden, men utbetalningen av tilläggspensionen har ännu inte börjat.

Enligt skatteförvaltningens uppgifter betalades direkt tilläggs pension enligt följande:

År	Antal arbetsgivare	Antal pensions-tagare	Pensions-summa mn euro
2010	313	2471	15,91
2011	289	2306	13,75
2012	271	2262	12,74

Av arbetsgivarna hade 47 sådan juridisk form att de enligt 1 kap. 3 § i konkurslagen (120/2004) inte kan försättas i konkurs och inte omfattas av kravet på skydd enligt insolvensdirektivet. I följande tabell beskrivs arbetsgivarföretagens storlek mätt med hela antalet anställda för de 296 arbetsgivare vars antal anställda har varit tillgängligt:

Storlek (antal anställda)	Antal	Procentandel	Andel av betald pensionssumma 2010–2012
Mikroföretag (under 10 arbetstagar)	87	29,4 %	26,2 %
Små företag (10–49 arbetstagar)	83	28,0 %	21,4 %
Medelstora företag (50–249 arbetstagar)	73	24,7 %	25,9 %

Direkta tilläggs pensioner betalades i olika branscher enligt följande (2010–2012):

Bransch	Euro
Annan serviceverksamhet	3 773 032
Industri	2 884 376

Finans- och försäkringsverksamhet	2 882 968
Informations- och kommunikationsverksamhet	2 650 089
Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar	2 362 718
Vård och omsorg; sociala tjänster	951 662
Transport och magasinering	908 965
Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	881 693
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	761 297
Kultur, nöje och fritid	327 103
Utbildning	301 591
Jordbruk, skogsbruk och fiske	249 992
Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	201 157
Fastighetsverksamhet	161 488
Försörjning av el, gas, värme och kyla	135 024
Utvinning av mineral	83 663
Ingen bransch	77 935
Byggverksamhet	38 295
Uthyrning, fastighetsservice, reisetjänster och andra stödtjänster	7 653
Hotell- och restaurangverksamhet	4 541

Arbets- och näringsministeriet skickade en enkät till 313 arbetsgivare med frågor om de centrala villkoren för tilläggs pensionsarrangemanget, giltighetstiden, beloppet av pensionsåtaganden och eventuella skydd vid arbetsgivarens insolvens.

Enkäten besvarades av 158 arbetsgivare, varav 88 uppgav att pensionsarrangemanget fortfarande existerar och 43 arbetsgivare uppgav att de hade haft ett pensionsarrangemang men att det redan hade upphört. Av arbetsgivarna meddelade 28 att de inte hade haft något direkt tilläggs pensionsarrangemang.

Bland de personer som omfattades av direkta tilläggs pensionsarrangemang var 309 arbetstagar, 46 chefer och 53 verkställda direktörer. Den sistnämnda gruppen

omfattas inte av tillämpningsområdet för insolvensdirektivet.

Pensionsansvarets belopp uppgavs av 49 arbetsgivare och det uppgick till totalt 15,56 miljoner euro. Av pensionsansvaret hänförde sig 4,26 miljoner euro närmast till verkställande direktörers tilläggs-pensionsarrangemang som inte omfattas av skyddet enligt insolvensdirektivet.

Av arbetsgivarna uppgav 29 inte beloppet av pensionsansvar utan det pensionsbelopp som utbetalas under en viss period, såsom under en månad eller ett år. Den månatliga pensionssumma som dessa arbetsgivare betalade uppgick till totalt 38 429 euro. Av detta belopp hänförde sig 8 460 euro närmast till verkställande direktörers avtal. Detta innebär att det belopp av tilläggspension som dessa arbetsgivare betalar ut till arbetstagare är omkring 360 000 euro per år. Pensionsansvaret kan inte beräknas eftersom det inte står klart i hur många år pension kommer att utbetalas inom ramen för dessa arrangemang. Om denna tid är 10 år innebär det pensionsåtaganden på 3,6 miljoner euro om faktorer avseende dödlighet och diskontering inte beaktas.

Resten av arbetsgivarna uppgav varken beloppet av pensionsåtaganden eller den pensionssumma som betalas månatligen eller årligen. Om pensionsansvaret i fråga om de arbetsgivare som inte svarade på enkäten eller som inte uppgav pensionsansvaret motsvarade medelvärdet, skulle beloppet av pensionsåtaganden för de personer som är arbetstagare uppgå till cirka 30 miljoner euro. Denna uppskattning är emellertid behäftad med många osäkerhetsfaktorer.

Vid uppskattning av den pensionssumma som betalas årligen blir beloppet ungefär detsamma. År 2012 betalades 12,74 miljoner euro i direkt tilläggspension. Av denna summa gällde 7,69 miljoner euro sådana arbetsgivare som inte kan försättas i konkurs, eller så var det fråga om tilläggs-pensionsarrangemang för verkställande direktörer. Också en del av de resterande 5,05 miljoner euro hänför sig troligen till tilläggspensioner som betalats till tidigare verkställande direktörer. Om 3 miljoner euro av de betalda direkta tilläggspensionerna år 2012 betalades till ar-

betstagare, är beloppet av pensionsåtaganden 30 miljoner euro beräknat på 10 år.

Det bör dock noteras att uppgifterna ovan endast gäller de arbetsgivare som betalade pension 2010–2012. Det är högst sannolikt att det också finns arbetsgivare som har pensionsåtaganden i sin balansräkning, men inga pensioner betalades ut under gransknings-åren. Beloppet av dessa åtaganden har inte kunnat redas ut och det kan inte heller uppskattas på ett pålitligt sätt. Antalet direkta tilläggs-pensionsarrangemang uppskattas allmänt ha sjunkit, och andelen direkta tilläggs-pensioner som betalades ut 2010–2012 är troligen rätt hög jämfört med de pensionsarrangemang som ännu inte betalas. Utgående från detta kan beloppet av pensionsåtaganden som hänför sig till direkta tilläggs-pensionsarrangemang uppskattas vara 35–45 miljoner euro, om uppskattningen varken omfattar verkställande direktörers tilläggs-pensionsarrangemang eller de arbetsgivare som inte kan försättas i konkurs.

Svaren på enkäten tyder också på att pensionsrättigheterna enligt direkta tilläggs-pensionsarrangemang sänks som på några undantag inte på något sätt hade skyddats vid arbetsgivarens insolvens.

2.2 Reglering och rättspraxis inom Europeiska unionen

Direktiv 80/987/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens som föregick insolvensdirektivet omfattade artikel 8 som till sitt innehåll motsvarar artikel 8 i det nuvarande insolvensdirektivet. Det tidigare direktivet blev bindande för Finland i och med anslutningen till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet den 1 januari 1994. Tillämpligheten av direktivet ändrades inte när Finland blev medlem i Europeiska gemenskapen ett år senare.

I samband med anslutningen till Europeiska gemenskapen uppskattades Finland redan uppfylla kraven i artikeln eftersom de endast bedömdes med tanke på sådana frivilliga tilläggs-pensionsarrangemang som genomförs via försäkringsbolag, pensionskassor eller pensionsstiftelser.

Enligt 8 artikel i insolvensdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för att skydda arbetstagarnas intressen och de personers intressen som vid inträdet av arbetsgivarens insolvens redan har lämnat arbetsgivarens företag eller verksamhet, vad gäller rättigheter som tillförsäkrar dem omedelbara och framtida ålderspensionsförmåner inklusive efterlevandeförmåner enligt kompletterande pensionssystem utanför de nationella författningsreglerade socialförsäkringssystemen för ett eller flera företag.

Begreppet kompletterande pensionssystem definieras inte i insolvensdirektivet. Kommissionen hänvisar i sin rapport av den 11 april 2008 SEK (2008) 475 till en definition som ingår i artikel 3b i rådets direktiv 98/49/EG om skydd av kompletterande pensionsrättigheter för anställda och egenföretagare som flyttar inom gemenskapen. Enligt den avses med kompletterande pensionssystem alla i enlighet med nationell lagstiftning och praxis inrättade tjänstepensionssystem, såsom gruppförsäkringsavtal eller system med löpande inbetalning ("pay as you go") om vilka en eller flera branscher eller sektorer kommit överens, premiereservsystem eller utfästelser om pension som garanteras av bokförda reserver, eller alla kollektiva eller andra jämförbara system vilka är avsedda som en kompletterande pension för anställda eller egenföretagare. Förteckningen omfattar även tilläggspensioner som baserar sig på bokföringsmässiga avsättningar (direkta kompletterande pensionssystem) om de har inrättats enligt nationell lagstiftning och praxis.

Enligt artikel 8 i insolvensdirektivet ska nödvändiga åtgärder vidtas för att ovan nämnda tilläggspensionsrättigheter ska tryggas. I direktivet anges inga uttryckliga medel eller nivå på skyddet av tilläggspensionsrättigheterna. Enligt kommissionens uppfattning ger artikeln medlemsstaterna stort spelrum för att implementera artikeln.

Enligt domstolens dom i mål C-278/05, Robins m.fl., krävs det inte att medlemsstaterna själva ska säkerställa finansieringen av förvärvade rättigheter till ålderspensionsförmåner och det krävs inte heller att finansieringen av dessa rättigheter är fullständig. I

domen konstateras dock att bestämmelser i nationell rätt, vilka i vissa situationer kan leda till en garanti av förmåner som är begränsad till andelar om 20 eller 49 procent av de rättigheter som en arbetstagare skulle kunna göra anspråk på, det vill säga uppgår till mindre än hälften av rättigheterna i fråga, inte anses motsvara definitionen av begreppet skydda som används i artikel 8 i direktivet. Enligt kommissionens syn gäller detta också direkta tilläggspensionsarrangemang.

Tilläggspensionsarrangemangen kompletterar den lagstadgade pensionen. I Finland är betydelsen av eventuella förluster av tilläggspensioner liten sett till hela pensionskyddet på grund av den omfattande lagstadgade pensionen. Omfattningen av den lagstadgade pensionen ska enligt domstolens dom i mål C-398/11, T. Hogan m.fl., emellertid inte beaktas vid bedömningen av huruvida en medlemsstat har fullgjort sin skyldighet enligt artikel 8 i insolvensdirektivet. Domstolen motiverade denna ståndpunkt med en tolkning enligt lydelsen av artikeln. Enligt lydelsen av artikeln är det uttryckligen fråga om system som i fall av detta skydd är "utanför de nationella författningsreglerade socialförsäkringssystemen".

Insolvensdirektivet är endast tillämpligt vid skydd av fordringar eller förmåner som baserar sig på arbetsavtalsförhållande i fall av arbetsgivarens insolvensförfarande. Sannolikt faller en del av de direkta tilläggspensionsarrangemangen i Finland utanför insolvensdirektivet eftersom en del av arrangemangen bedöms basera sig på verkställande direktörs avtal. Det kan också vara fråga om tilläggspensionsarrangemang för företags ägare, som inte heller anses arbeta i ett anställningsförhållande. I Finland bestäms begreppet arbetstagare enligt 1 kap. 1 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller enligt 1 kap. 1 § i lagen om sjöarbetsavtal (756/2011).

Med insolvens enligt insolvensdirektivet avses i Finland konkurs- och företagssaneringsförfarande. Således föranleder insolvensdirektivet inga skyldigheter i andra fall av insolvens.

Enligt insolvensdirektivet omfattas ålderspensionsförmåner inklusive efterlevandeförmåner enligt kompletterande pensionssystem av skyddet. Dessa begrepp definieras inte i

direktivet. Vid lagberedningen har ålderspensionsförmån ansetts hänföra sig till en förmån som betalas efter att en person gått i ålderspension. Rätten till ålderspension fastställs i Finland enligt lagen om pension för arbetstagare (395/2006) eller lagen om sjömanspensioner (1290/2006). Det är möjligt att arbetsgivaren till sin arbetstagare har utlovat en tilläggspensionsförmån som har som syfte att denne ska gå tidigare i pension. Dessa arrangemang är inte sådana ålderspensionsförmåner som avses i direktivet. Denna tolkning stöds av att unionens övriga lagstiftning utöver ålderspensionsförmån använder uttrycket förtidspension när bestämmelsen ska gälla för en sådan. Exempel är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet.

2.3 Europeiska kommissionens överträdelseförfarande mot Finland

Europeiska kommissionen gav den 25 januari 2013 Finland en formell underrättelse om genomförandet av artikel 8 i insolvensdirektivet i den nationella lagstiftningen. Kommissionen ansåg att Finland inte har fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 8 i direktivet eftersom man inte har vidtagit några åtgärder för att skydda de tilläggspensioner som baserar sig på arbetsgivarens bokföringsmässiga avsättningar (direkt tilläggspensionsarrangemang).

Finland besvarade den formella underrättelsen i ett brev av den 20 mars 2013 och meddelade att man kommer att vidta lagstiftningsåtgärder för att genomföra artikel 8 i insolvensdirektivet. Syftet är att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder genom denna regeringsproposition.

Kommissionen överlämnade ett motiverat yttrande till Finland den 22 april 2014. Överträdelseförfarandet pågår tills kommissionen konstaterar att Finland fullgör skyldigheterna enligt artikel 8.

2.4 Internationell jämförelse

Kommissionen genomförde en undersökning (VC/2009/0336) om skyddet av tilläggspensionsarrangemang vid arbetsgivarens insolvens. Undersökningen blev klar i oktober 2010. I den undersöktes lagstiftningen i 17 medlemsstater inom Europeiska unionen samt i medlemsstaterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA). Av medlemsstaterna i dessa organisationer uteblev endast de medlemsstater inom Europeiska unionen som har anslutit sig till Europeiska unionen 2004 eller senare.

Enligt undersökningen är direkta kompletterande pensionssystem tillåtna förutom i Finland också i Irland, Italien, Österrike, Grekland, på Cypern samt i Luxemburg, Norge, Portugal, Frankrike, Sverige, Tyskland och Förenade kungariket.

I Danmark är nämnda tilläggspensionsarrangemang endast tillåtna för företagsledare. I Spanien tillåts endast arrangemang i finansiella institut som avtalats före 1996. I Belgien är arrangemangen endast tillåtna för personer som arbetar i en självständig position.

Arrangemangen är inte tillåtna i Island, Liechtenstein eller Holland.

Direkta kompletterande pensionssystem är allmänna i Tyskland, Italien, Österrike och Sverige. Arrangemangen används i ringa mån också på Cypern, i Luxemburg och i Finland. Däremot används arrangemangen praktiskt taget inte alls i Irland, Grekland, Malta, Norge, Portugal och Förenade kungariket.

I det följande beskrivs systemen i de länder där direkta kompletterande pensionssystem används närmare utgående från uppgifterna i ovannämnda rapport.

I Tyskland är direkta kompletterande pensionssystem mycket allmänna. År 2006 utgjorde de 70 procent av de yrkesbaserade pensionssystemen i Tyskland. Arbetsgivare som använder direkta tilläggspensioner ska teckna en insolvensförsäkring hos det ömsesidiga försäkringsbolaget Pensions-Sicherungs-Verein (nedan PSVaG). PSVaG beviljar försäkringar också i Luxemburg. Vid arbetsgivarens insolvens överför PSVaG til-

läggspensionsåtagandena till ett livförsäkringsbolag för administration.

Arbetsgivaren ska årligen informera PSVaG om arbetstagarnas intjänade tilläggspensionsrättigheter och betala de avgifter som PSVaG fastställt och som baserar sig på ett beräkningssätt enligt lag. Avgiftsbeloppen grundar sig inte på företagsspecifika risker. En tilläggspension på högst 7 665 euro per månad (2010) betalas till förmånstagaren. Maximibeloppet av en tilläggspension som betalas i form av ett engångsbelopp (lump sum) är ett belopp varav 10 procent är 7665 euro.

I Italien är tilläggspensionerna enligt TFR-systemet direkta kompletterande pensionssystem till sin natur. En särskild fond har hand om arbetsgivarens tilläggspensionsåtaganden vid arbetsgivarens insolvens. Fonden finansieras med arbetsgivarnas betalningsandelar som utgör 0,5 % av arbetstagarnas inkomster. Efter att arbetsgivaren blivit insolvent ska arbetstagaren ställa krav på fonden. Fonden ersätter arbetstagarens tilläggspensionsförluster genom en engångsbetalning.

I Sverige kan ITP-pensionerna basera sig på bokföringsmässiga avsättningar eller på en pensionsfond. Tilläggspensioner som baserar sig på bokföringsmässiga avsättningar är inte avdragsgilla i beskattningen för arbetsgivaren om de åtaganden som hänför sig till dem inte har försäkrats. PRI Pensionsgaranti är en fond som skyddar de s.k. ITP-tilläggspensionerna vid arbetsgivarens insolvens. En arbetsgivare som använder ITP-arrangemang tecknar hos PRI Pensionsgaranti en kreditförsäkring vars årliga avgift för ITP-pensioner som genomförts på basis av bokföringsmässiga avsättningar är 0,3 procent av beloppet av avsättningar. Avgiften för tilläggspensioner finansierade genom en pensionsfond är 0,1 procent. Dessutom omfattas de tilläggspensioner som har förfallit eller intjänats sex månader före och efter konkursen av förmånsrätt i konkurs.

I Österrike ska de åtaganden som hänför sig till direkta kompletterande pensionssystem redovisas årligen i företagets bokslut. Minst 50 procent av ansvaren ska täckas antingen med vederbörliga medel eller med försäkringar. Vid konkurs har fordringar avseende tilläggspensioner företräde.

I Luxemburg gäller direkta tilläggspensionsarrangemang under 5 procent av befolkningen i arbetsför ålder. De arbetsgivare som använder arrangemangen ska i Luxemburg teckna försäkring hos det tyska PSVaG. Vid arbetsgivarens konkurs har PSVaG hand om pensionsförmånerna i arbetsgivarens ställe. Om det är fråga om en tilläggspensionspost som betalas i form av ett engångsbelopp (lump sum), betalar PSVaG den direkt till mottagaren. Tilläggspensioner med återkommande förfallodagar överför PSVaG till andra försäkringsbolag för administration genom att till dessa betala ett engångsbelopp som täcker den tilläggspension som ska betalas fortlöpande och de administrativa kostnaderna.

I Frankrike betalas förmånen Indemnités de Fin de Carrière vid pensionering. Det är fråga om en obligatorisk tilläggspensionsförmån som i allmänhet genomförs som bokföringsmässiga avsättningar på samma sätt som 20 procent av övriga tilläggspensionsarrangemang. Direkta tilläggspensionsarrangemang saknar reglering i fall av arbetsgivarens insolvens. I samband med socialskyddsreformen 2010 var målet att ändra skatteregleringen på så sätt att arbetsgivarna skulle överföra pensionsåtaganden till försäkringsbolag för administration.

Inte heller Cypern har någon lagstiftning som hänför sig till direkta kompletterande pensionssystem. Därför är de fordringar som grundar sig på kompletterande pensionssystem enligt kommissionens rapport behäftade med en reell risk för förlust vid arbetsgivarens insolvens. Det finns ingen information om att kommissionen skulle ha inlett ett överträdelseförfarande mot Cypern.

I Norge är antalet direkta tilläggspensionsarrangemang mycket litet och Norge har ingen lagstiftning för direkta kompletterande pensionssystem. Fordringar avseende anställningsförhållande kan emellertid ha företräde vid konkurs men enligt rapporten är det osäkert om fordringar som grundar sig på direkta kompletterande pensionssystem anses vara fordringar avseende anställningsförhållande.

2.5 Genomförande av insolvensdirektivet i Europa

Enligt kommissionens undersökning har medlemsstaterna införlivat artikel 8 i insolvensdirektivet på mycket olika sätt. I fråga om vissa länder verkar det som om deras system inte heller motsvarar innehållet i artikel 8 och kommissionens syn. Tills vidare är det känt att kommissionen har inlett överträdesförfarande endast mot Finland och Frankrike.

I vissa länder finns det ett skydd vid insolvens endast för system som grundar sig på lag eller arbetsmarknadsavtal. Det är inte känt hurdana skyddsarrangemang dessa länder har tillämpat på sådana pensionslöften som inte ingår i etablerade tilläggspensionsarrangemang men som utan tvivel har getts inom ramen för avtalsfrihet. Enligt kommissionen gäller direktivet också sådana individuella och från fall till fall avtalade tilläggspensionsarrangemang som inte är av kollektiv natur. Arrangemang av denna natur motsvarar majoriteten av de direkta tilläggspensionsarrangemang som finns i Finland.

2.6 Bedömning av nuläget och föreslagna ändringar

I Finland grundar sig pensionsskyddet på en lagstadgad pension som består av FPA:s folkpension och garantipension samt en arbetspension som ordnats av arbetspensionsanstalter. Eftersom det lagstadgade arbetspensionssystemet i Finland garanterar en måttlig kontinuitet i utkomsten har tilläggspensioner inte blivit så populära. Enligt Pensionsskyddscentralen utgör gruppensionerna omkring fyra procent av löpande pensioner. Tilläggspensionen ordnas för arbetstagaren i allmänhet på ett tryggt sätt genom ett försäkringsbolag, en pensionskassa eller en pensionsstiftelse. Tilläggspensionen ordnas mycket sällan genom direkta tilläggspensionsarrangemang.

Vid bedömning av behovet av skydd för direkta tilläggspensioner ur ett nationellt perspektiv bör det noteras att båda parterna i arrangemanget sannolikt har varit medvetna om att tilläggspensionsrättigheterna är för-

knippade med en förlustrisk vid arbetsgivarens insolvens. Parterna har förmodligen medvetna om riskerna avtalat om ett arrangemang även om det har varit möjligt att ordna tilläggspensionen på ett tryggt sätt. På grund av detta finns det nationellt sett inget större intresse för att skapa omfattande skyddsarrangemang för direkta tilläggspensionsarrangemang. Däremot medför de nya kraven på utveckling av skydd nya kostnader för arbetsgivarna.

Artikel 8 i insolvensdirektivet förutsätter dock att dessa arrangemang ska skyddas och Finland har skyldighet att genomföra relevanta bestämmelser. Det som nämns ovan har dock lett till att man bland alternativa lösningar föredrar en lösning som inte väsentligt inverkar på det nuvarande sättet att ordna tilläggspension i Finland och en lösning som inte medför onödigt stora extra skyldigheter för de arbetsgivare som använder dessa arrangemang.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Målsättningen är att införa sådana bestämmelser i Finland som leder till att Finland uppfyller kraven avseende direkta tilläggspensionsarrangemang enligt artikel 8 i insolvensdirektivet. Ställningen för arbetstagare som har rätt till direkt tilläggspension och övriga förmånstagare kommer då att förbättras eftersom minst hälften av dessa pensionsrättigheter enligt förslaget ska skyddas vid arbetsgivarens insolvens. Detta förutsätter lagstiftning som medför kostnader i synnerhet för arbetsgivarna, men också för staten i och med fler myndighetsuppgifter. Betydelsen av arrangemangen för arbetstagarna är allmänt sett ringa eftersom antalet arrangemang är litet och parterna i arrangemanget sannolikt är medvetna om riskerna med det. I lagberedningen har fokus därför lagts dels på att uppfylla kraven enligt direktivet, dels på att undvika lösningar som ger upphov till onödiga kostnader.

Målsättningen är inte att överskrida minimivån enligt direktivet. Därför har tillämpningsområdet i den föreslagna lagen begränsats noggrant till att gälla de fall som avses i direktivet. Enligt dessa begränsningar ska bland annat att förtidspensionsförmåner och verkställande direktörer inte omfattas av det obligatoriska skyddet.

3.2 Förslag

Sammanfattning av den föreslagna lagen

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om skydd för direkta tilläggspensionsarrangemang vid arbetsgivarens insolvens.

Begreppet direkt tilläggspensionsarrangemang finns inte sedan tidigare i lagstiftningen eller det dagliga språkbruket. Det är fråga om ett arrangemang där arbetsgivaren förbinder sig att betala tilläggspension till sin arbetstagare eller en annan förmånstagare. Arrangemangen har ibland kallats tilläggspensionsarrangemang som genomförs i form av bokföringsmässiga avsättningar eller arbetsgivarens pensionslöften.

Enligt förslaget ska arbetsgivaren garantera att minst hälften av det belopp av pensionsåtaganden som hänför sig till det direkta tilläggspensionsarrangemanget är skyddat vid arbetsgivarens insolvens. Denna skyldighet ska kallas garantiskyldighet.

Enligt förslaget ska lagen också innehålla bestämmelser om det sätt på vilket garantiskyldigheten ska fullgöras. Arbetsgivaren kan skydda pensionsåtagandena med en försäkring, med säkerheter eller på något annat jämförbart sätt.

Enligt förslaget ska arbetsgivaren varje räkenskapsperiod uppge pensionsansvarets belopp och hur det har skyddats. Om arbetstagaren anser att arbetsgivaren inte har fullgjort garantiskyldigheten på rätt sätt eller om arbetsgivaren inte vill redogöra för huruvida den fullgjort sin garantiskyldighet kan arbetstagaren anlita arbetarskyddsmyndigheten. Arbetarskyddsmyndigheten kan uppmana arbetsgivaren att fullgöra sin informations- eller garantiskyldighet. Enligt förslaget ska lagen också innehålla bestämmelser om straffbestämmelser för arbetsgivarens försummelser.

På grund av Europeiska unionens överträdelseförfarande avses den föreslagna lagen träda i kraft så snart som möjligt. Därför föreslås lagarna träda i kraft den 1 april 2015. Lagen är avsedd att gälla omedelbart för de tilläggspensionsarrangemang som avtalas efter att lagen trätt i kraft. Om ett direkt tilläggspensionsarrangemang har avtalats innan lagen trätt i kraft ska lagen börja tillämpas efter en övergångsperiod.

I övergångsbestämmelsen ska det också finnas bestämmelser om arbetarskyddsmyndighetens möjlighet att under vissa förutsättningar befria arbetsgivaren från garantiskyldigheten för två år i sänder. Befrielsen avses gälla sådana arbetsgivare som har avtalat om ett direkt tilläggspensionsarrangemang innan lagen trätt i kraft och vars skyldighet att betala tilläggspension redan har börjat.

Pensionsansvarets belopp

I den föreslagna lagen föreskrivs det att arbetsgivaren ska skydda minst hälften av det pensionsansvar som hänför sig till direkta tilläggspensionsarrangemang vid arbetsgivarens insolvens. Arbetsgivaren måste med andra ord känna till det totala beloppet av pensionsansvar av vilket hälften ska skyddas.

Enligt 3 kap. 2 § i bokföringslagen (1336/1997) ska bokslutet och verksamhetsberättelsen ge riktiga och tillräckliga uppgifter om resultatet av den bokföringsskyldiges verksamhet och om dennes ekonomiska ställning (rättvisande bild). De tilläggsupplysningar som behövs för detta ska lämnas i noterna.

Eftersom arbetsgivaren i allmänhet ska fastställa pensionsansvarets belopp för bokslutet behöver arbetsgivaren inte fastställa det separat enbart för att fullgöra garantiskyldigheten. De pensionsåtaganden som hänför sig till direkta tilläggspensionsarrangemang ska i balansräkningen upptas som skuld efter att utgiften avseende pensionsförmånen är känd. Från och med samma tidpunkt blir arbetsgivaren enligt den föreslagna lagen skyldig att skydda tilläggspensionsansvaret. Om pensionsansvaret ännu är villkorligt, om till exempel kravet på antal anställningsår inte uppfyllts, uppges pensionsansvaret i noterna till balansräkningen. Enligt den

föreslagna lagen ska ett villkorligt tilläggs-pensionsansvar ännu inte omfattas av garantiskyldigheten.

I vissa fall kan pensionsansvarets belopp enligt balansräkningen avvika från det belopp av ansvar som omfattas av garantiskyldigheten. Detta kan ske om en del av en utfästelse om direkt tilläggspension förpliktar att betala pension redan innan personen kan gå i ålderspension. I detta fall ska arbetsgivaren göra separata kalkyler över de pensionsåtaganden som omfattas av garantiskyldigheten eller alternativt också skydda det pensionsansvar som hänför sig till förtidspensionsförmånen.

Bokföringsnämnden gav den 24 september 2013 sitt utlåtande 1906/2013 om upptagande av tilläggspensioner för börsbolags ledning i bokslutet. Enligt punkt 3.5 i utlåtandet ska, om pensionsansvaret finns i den bokföringsskyldiges egen balansräkning — och det inte har ordnats via en pensionsanstalt — man vid bedömning av ansvarets sannolika belopp i tillämplig utsträckning följa de principer som myndigheten kräver av pensionsanstalter. I en sådan situation ska man således bedöma det pensionsansvar som ska upptas i bokslutet enligt samma förfaringsätt som gäller för pensionsanstalter. Om det exakta beloppet av tilläggspension inte är känt är det belopp som enligt bokföringslagen ska upptas som skuld i bokslutet en uppskattningsvis av det belopp av tilläggspension som kommer att betalas. Således kan det skuldbelopp som finns i bokslutet avvika från det belopp som i verkligheten senare kommer att betalas.

Skydd av pensionsåtaganden

I enlighet med avsnitt 2.2 ovan förutsätter insolvensdirektivet i praktiken att minst hälften av arbetsgivarens tilläggspensioner som grundar sig på direkt kompletterande pensionssystem ska skyddas vid arbetsgivarens insolvens. Det sätt på vilket skyddet ska ordnas fastställs inte i direktivet utan medlemsstaterna har till denna del getts stort spelrum.

I den föreslagna lagen ska de arbetsgivare som använder direkta tilläggspensionsarrangemang åläggas skyldighet att teckna en försäkring eller ställa en säkerhet som skyddar

minst hälften av pensionsansvaret. Avsikten är inte att närmare fastställa innehållet i försäkringen eller säkerheten utan syftet är att tillåta alla sådana försäkrings- och säkerhetsarrangemang som i praktiken skyddar pensionsansvaret. Den föreslagna regleringen innebär i praktiken att utbud på de försäkringsprodukter som avses i lagen kommer att uppstå på marknaden. Arbets- och näringsministeriet har rätt ut frågan med Finansbranschens centralförbund som uppger att finansbranschen i praktiken kan erbjuda tre typer av produkter för skydd av pensionsåtagandena. Dessa är gruppensionsförsäkring, pensionskapitaliseringsavtal och borgensförsäkring. Lagen förhindrar inte finansbranschen från att senare också införa andra tjänster för skydd av tilläggspensionsåtagandena. Arbetsgivaren kan enligt den föreslagna lagen fullgöra garantiskyldigheten också utan att anlita en part i finansbranschen genom att ställa en säkerhet för pensionsåtagandena direkt för förmånstagaren. Enklast kan det vara fråga om att till exempel tillgångar eller egendom pantsätts till förmån för den som har rätt till pensionsförmånen.

Informationsskyldighet och tillsyn

Enligt förslaget ska arbetarskyddsförvaltningen utgående från begäran om granskning utöva tillsyn över att direkta tilläggspensionsarrangemang skyddas och att arbetsgivaren fullgör sin informationsskyldighet. Detta avviker avsevärt från det sätt på vilket tillsynen över ordnandet av övriga tilläggspensionsarrangemang har genomförts. Tillsyn över livförsäkringsbolag, pensionsstiftelser och pensionskassor utövas i Finland av Finansinspektionen, och därtill utövar Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA) tillsyn över dem och utfärdar bestämmelser som gäller dem.

Det bör dock noteras att egenskaperna hos direkta tilläggspensionsarrangemang avviker betydligt från det sätt på vilket andra tilläggspensioner ordnas. Direkta tilläggspensionsarrangemang baserar sig på villkor som avtalats i ett anställningsförhållande och avtal har ingåtts av ett obegränsat antal arbetsgivare. Arbetsgivarna kan inte underställas likadan reglering som försäkringsanstalter

vars uttryckliga uppgift hänför sig till administration av pensionsförmåner. På grund av detta är också tillsynen av annan natur.

Tillsynen avses bara baserad på begäran om granskning från arbetstagare eller andra förmånstagare. Arbetsgivaren ska årligen informera arbetstagaren eller en annan förmånstagare om pensionsåtagandets belopp och om det sätt på vilket garantiskyddigheten fullgjorts. Om arbetstagaren märker att garantiskyddigheten inte har fullgjorts eller att arbetsgivaren inte lämnar de uppgifter som avses i lagen, kan arbetstagaren anlita arbetarskyddsmyndigheterna.

Vid försummelse kan arbetarskyddsmyndigheten meddela anvisningar och uppmaningar, samt, om arbetsgivaren försummar en uppmaning, förena efterlevnaden av lagen med vite. Arbetsgivaren kan också dömas till bötesstraff för brott mot bestämmelserna om garantiskyddighet.

3.3 Alternativa lösningar

Lönegarantisystemet

Syftet med lönegarantisystemet är att skydda arbetstagarens fordringar som grundar sig på anställningsförhållandet vid arbetsgivarens insolvens. Vid beredningen bedömdes möjligheten att utvidga tillämpningsområdet av lönegarantilagen (866/1998) och lagen om lönegaranti för sjömän (1108/2000) på det sätt att löneskyddet också skulle skydda arbetstagarnas tilläggspensionsrättigheter vid arbetsgivarens insolvens.

Arbetsgivarna finansierar lönegarantin kollektivt eftersom staten av arbetslöshetsförsäkringsfonden varje år i efterskott fakturerar skillnaden mellan den betalda och den återkrävda lönegarantin för föregående år. Arbetslöshetsförsäkringsfonden täcker utgifterna för lönegarantin med arbetsgivarnas arbetslöshetsförsäkringspremie. Finlands näringsliv rf och Företagarna i Finland rf godkände inte denna lösning eftersom den skulle ha betytt ett kollektivt ansvar för arbetsgivarna för enskilda arbetsgivares pensionsåtaganden.

Den främsta fördelen med löneskydd är att arrangemanget inte medför fortlöpande kost-

nader eller administrativ börda för de arbetsgivare som använder direkta tilläggspensionsarrangemang. Antagligen skulle kostnaderna för lönegaranti som skydd för direkta tilläggspensionsarrangemang ha blivit så låga att de inte hade inverkat på storleken av arbetslöshetsförsäkringspremierna. Å andra sidan finns det risk för att ett gratis skyddsarrangemang för enskilda arbetsgivare leder till osunt risktagande och till att direkta tilläggspensionsarrangemang blir mer lockande än övriga sätt att ordna tilläggspension. Detta kan försvaga det nuvarande gruppensionssystemet som fungerar på marknadsvillkor. Syftet med denna proposition är emellertid inte att ändra på finländsk praxis för ordnande av tilläggspension.

Dessa negativa effekter kan minskas genom bestämmelser om skyldighet att betala ytterligare arbetslöshetsförsäkringspremie för de arbetsgivare som använder tilläggspensionsarrangemang. Då bär de företag som använder tilläggspensionsarrangemang ansvaret för finansieringen av arrangemanget, vilket också minskar risktagandet.

Fondsysteem

Skyddet för direkta tilläggspensionsarrangemang kan även genomföras med hjälp av en lagstadgad skyddsfond. I Finland finns det två exempel på reglering av skyddsfonder som skyddar förmögenhetsrättsliga förmåner vid insolvens. Dessa är insättningsgarantifonden och ersättningsfonden för investerarskydd. Sett till volymen motsvarar den sistnämnda närmast den skyddsfond som behövs för att skydda direkta tilläggspensioner.

I denna lösning är de arbetsgivare som använder direkta tilläggspensionsarrangemang enligt lag medlemmar i skyddsfonden. Skyddsfonden samlar in en understödsavgift för att täcka minimikapitalet som fonden sedan använder för att skydda de förluster som hänför sig till direkta tilläggspensionsarrangemang i enskilda insolvensfall. Om skyddsfondens kapital inte räcker till att ersätta tilläggspensionerna kan fonden ta upp skuld som återbetalas genom extra understödsavgift. I detta hänseende är det fondbaserade systemet solidariskt med tanke på de arbetsgivare som använder arrangemangen.

Om skyddsfonden följde existerande reglerade fonder, skulle den ha en delegation med medlemmar och en styrelse som väljs av delegationen. Styrelsen kan å sin sida utse en ombudsman för fonden som har hand om praktiska frågor.

Enligt förslaget kan skyddsfonden också ta ut en administrativ avgift av sina medlemmar i syfte att täcka de kostnader som fondens administration och investeringsverksamhet medför. De administrativa kostnaderna för ersättningsfonden för investerarskydd uppgick till sammanlagt 53 500 euro 2011.

En risk med skyddsfondsmodellen är den rådande trenden som tyder på att direkta tilläggspensionsarrangemang håller på att minska. Skyddsfondens verksamhet kan ebba ut om kostnaderna för enskilda insolvensfall blir betydande jämfört med antalet medlemmar i fonden och fondkapitalet. Därtill är en svaghet med detta alternativ att direkta tilläggspensionsarrangemang ofta är av engångsnatur och att de understödsavgifter som betalats till skyddsfonden kvarstår i fonden och inte återbetalas till arbetsgivarna efter att pensionsarrangemanget upphört.

Förbud mot direkta tilläggspensionsarrangemang

I vissa länder har man begränsat rätten att avtala om direkta tilläggspensionsarrangemang. Också i en undersökning som kommissionen genomfört VC/2009/0336 framställs förbud mot arrangemangen som ett sätt att uppfylla kraven enligt direktivet. Förbudet mot arrangemangen grundar sig på tanken att när inga fordringar på basis av direkta tilläggspensionsarrangemang uppstår finns det inte heller något behov av att skapa skydd för dem.

Detta alternativ ansågs inte som ändamålsenligt i beredningen. För det första skyddar principen om avtalsfrihet befintliga arrangemang och man ansåg det inte vara nödvändigt att förbjuda framtida arrangemang såvida arbetsgivaren sörjer för att pensionsrättigheterna skyddas. Förbudet är också förknippat med ett praktiskt problem: hur kan man genomföra förbudet på så sätt att det effektivt

förhindrar olika typer av individuella arrangemang som omfattas av insolvensdirektivet.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna för arbetsgivarna hänför sig till de arbetsgivare i vars balansräkning det ingår pensionsåtaganden relaterade till direkta tilläggspensionsarrangemang och som på något annat sätt omfattas av lagens tillämpningsområde. Antalet sådana arbetsgivare är uppskattningsvis några hundra.

Skyddet för direkta tilläggspensionsarrangemang leder till kostnader särskilt i de fall då skyddet genomförs med en försäkring. Priset på försäkringen fastställs enligt marknadsvillkor och i praktiken påverkas priset av pensionslöftets värde, företagets ekonomiska ställning, förmånstagarens ålder, kön och hälsotillstånd samt villkoren för det direkta tilläggspensionsarrangemanget.

Arbetsgivaren kan enligt den föreslagna lagen fullgöra garantiskyldigheten genom att omarrangera sina pensionsåtaganden på så sätt att minst hälften av pensionsåtagandena överförs enligt lagförslaget 3 § 2 mom. till ett livförsäkringsbolag, en pensionsstiftelse eller en pensionskassa för förvaltning. I praktiken förutsätter omarrangemang samtycke av arbetstagaren eller en annan förmånstagare. Om arbetstagaren eller en annan förmånstagare inte samtycker till ändringen ska arbetsgivaren fullgöra garantiskyldigheten på något annat sätt. I allmänhet har arbetstagaren eller en annan förmånstagare inget intresse i att inte samtycka till omarrangemanget eftersom det har som syfte att skydda pensionsrätten i fall av arbetsgivarens insolvens.

En överföring av pensionsåtagandena till en försäkringsanstalt för förvaltning leder för arbetsgivaren till en engångskostnad som motsvarar beloppet av de pensionsåtaganden som ska skyddas. Beroende på naturen hos pensionsåtagandet upphör arbetsgivarens ansvar för utbetalningen av pensionen, och den pensionsskuld som hänför sig till det direkta tilläggspensionsarrangemanget avskrivs från balansräkningen till den del som pensionsåtagandet har överförs till försäkringsanstal-

ten för förvaltning. Därefter tar försäkringsanstalten av arbetsgivaren ut avgifter för att täcka försäkringsanstaltens risker och förvaltningskostnader enligt försäkringsvillkoren eller pensionsstiftelsens eller pensionskassans stadgar.

Arbetsgivaren kan enligt förslaget fullgöra garantiskyldigheten också genom att teckna en borgens- eller kreditförsäkring. I detta fall överförs inte pensionsåtagandet ens delvis till en tredje part utan arbetsgivaren är även framöver skyldig att betala ut pensionen. Det är fråga om en skadeförsäkring där arbetsgivarens insolvens jämföras med ett skadefall. Den förlorade pensionsrätten ersätts till arbetstagaren eller en annan förmånstagare genom en engångsansättning eller i annat fall tecknar försäkringsbolaget en pensionsförsäkring som motsvarar pensionsrätten hos ett livförsäkringsbolag. Kostnaderna för borgensförsäkring uppskattas vara 0,5–3 procent per år av det belopp av pensionsåtaganden som ska skyddas. Enligt den enkät som beskrivs närmare ovan i avsnitt 2.1 varierade pensionsansvaret mellan 918 euro och 3,6 miljoner euro. Medelvärdet av det genomsnittliga pensionsansvaret hos de arbetsgivare som uppgav pensionsansvaret var 317 000 euro. Beräknat enligt det genomsnittliga beloppet av pensionsansvar medför fullgörandet av garantiskyldigheten kostnader på cirka 1 600–9 500 euro per år. Försäkringspremien varierar självfallet beroende på företagets ekonomiska ställning och pensionsåtagandets innehåll. Försäkringsbolagen får välja ansvaret vilket innebär att alla arbetsgivare inte nödvändigtvis får en försäkring.

Livförsäkringsbolagen erbjuder också så kallade pensionskapitaliseringsavtal som är säkerhetsarrangemang till sin natur. I arrangemanget står en tillgångspost som motsvarar pensionsansvaret som säkerhet för det belopp av pensionsansvar som ska skyddas. Det kan till exempel vara fråga om en insättning eller en investering som har pantsatts till förmån för förmånstagaren på basis av pensionskapitaliseringsavtalet. Pensionen betalas till förmånstagaren av livförsäkringsbolaget som fakturerar de betalda beloppen av arbetsgivaren. I samband med varje betalning frigörs i regel ett belopp av säkerhet som motsvarar beloppet av betald pension. Om

arbetsgivaren inte blir insolvent under den tid då pension betalas återgår den tillgångspost som stått som säkerhet inklusive eventuell avkastning till arbetsgivaren. Kostnaderna för pensionskapitaliseringsavtal uppskattas vara lägre än kostnaderna för borgens- och kreditförsäkring. Kostnaderna uppstår närmast på grund av åtgärder och betalningstjänst enligt avtalet.

Företaget kan också fullgöra garantiskyldigheten genom att pantsätta en insättning eller någon annan tillgångspost direkt till förmån för förmånstagaren. Då medför fullgörandet av garantiskyldigheten endast låga kostnader. Indirekt medför säkerhet kostnader för företaget eftersom den egendom eller de tillgångar som står som säkerhet inte kan utnyttjas då företaget skaffar övrig finansiering.

För de arbetsgivare som använder direkta tilläggs pensionsarrangemang medför detta i någon mån administrativt arbete och kostnader eftersom de ska skicka årligen kalkyler över pensionsansvarets belopp till arbetstagaren eller till en annan förmånstagare. Motsvarande kalkyler behövs även för bokföringen, och de behöver med andra ord inte endast tas fram på grund av garantiskyldigheten. Svaren på arbets- och näringsministeriets enkät påvisar att arbetsgivarna inte alltid har upptagit ansvarsskulden i balansräkningen såsom bokföringslagen och bokföringsförfordningen förutsätter. Den föreslagna lagstiftningen väntas ha inverkan på dessa arbetsgivares sätt att hantera ansvarsskulden i bokföringen.

I detta nu använder ett par hundra arbetsgivare direkta tilläggs pensionsarrangemang. På basis av övergångsbestämmelserna kan arbetsgivaren under vissa förutsättningar befrias från garantiskyldigheten för viss tid. Det gäller situationer där avtal om direkta tilläggs pensionsarrangemang har ingåtts innan lagen trätt i kraft och arbetstagaren samtycker till befrielsen. Ett ytterligare krav är att företagets ekonomiska ställning är stark och att insolvens inte är något reellt hot inom den närmaste framtiden. Med stöd av bestämmelsen kan man minska överraskande och eventuellt till och med höga kostnader som orsakas enskilda arbetsgivare, men samtidigt sörja för att arbetstagarens rätt bevaras.

Förslaget kan också ha vissa ekonomiska konsekvenser som är svåra att förutse. Troligen kommer arbetsgivarnas intresse att erbjuda arbetstagarna direkta tilläggspensionsarrangemang att minska ytterligare. Detta kan betyda att tilläggspensionsarrangemanget initialt genomförs på något annat sätt, vilket i sig kan ses som en positiv effekt med tanke på pensionssystemet i sin helhet. Å andra sidan är det också möjligt att allt fler arbetstagare kan samtycka till ett direkt tilläggspensionsarrangemang om det är skyddat vid arbetsgivarens insolvens. Denna effekt begränsas troligen av att man i förslaget förutsätter att endast hälften av de pensionsrättigheter som hänförs sig till tilläggspensionsarrangemanget ska skyddas.

Den föreslagna lagstiftningen innebär bättre ställning för arbetstagarna eftersom minst hälften av beloppet av deras pensionsrättigheter skyddas vid arbetsgivarens eventuella insolvens.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Den föreslagna lagen omfattar en ny tillsynsuppgift för myndigheterna. Arbetsgivaren åläggs enligt lagen informationsskyldighet och garantiskyldighet. Tillsynen över efterlevnaden av dessa ska höra till arbetarskyddsmyndigheten som har en färdig organisation och lagstiftning för tillsynsuppgiften. Tillsynen ska vara initierad av kunden, vilket innebär att arbetstagaren eller en annan förmånstagare kan lämna en anmälan till arbetarskyddsmyndigheten om kunden anser att arbetsgivaren inte har fullgjort sina skyldigheter enligt lagen. Antalet direkta tilläggspensionsarrangemang i Finland är ringa och uppskattas sjunka även framöver. Det är sannolikt att antalet anmälningar blir lågt.

Efter att lagen trätt i kraft kan de arbetsgivare som använder direkta tilläggspensionsarrangemang ha behov av rådgivning. Tillsynsmyndigheten dvs. arbetarskyddsmyndigheten, ger rådgivning men det är även väsentligt att arbetsgivarna får information av de centrala företagsorganisationerna såsom Finlands näringsliv rf och Företagarna i Finland rf.

Särskilt i början kan de arbetsgivare som redan betalar ut tilläggspensioner som grundar sig på direkta tilläggspensionsarrangemang utnyttja möjligheten att ansöka om befrielse från garantiskyldigheten hos arbetarskyddsmyndigheten. Dessa tilläggspensionsarrangemang uppskattas dock minska kraftigt eftersom de pensionsrättigheter som hänförs sig till dem håller på att gå ut. Antalet ansökningar under det första året uppskattas uppgå till 200 stycken medan antalet senare år minskar väsentligt.

4.3 Övriga konsekvenser

Den centrala målsättningen är att uppfylla kraven avseende direkta tilläggspensionsarrangemang enligt artikel 8 i insolvensdirektivet.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Beredningen inleddes våren 2013 efter att finska staten godtagit kommissionens argument i överträdelseförfarandet avseende 8 artikel i insolvensdirektivet. Lagförslaget har beretts som tjänsteuppdrag vid arbets- och näringsministeriet men ärendet har regelbundet behandlats i trepartsförhandlingar i en arbetsgrupp med representanter för arbets- och näringsministeriet, Finlands näringsliv rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf och Ingenjörsförbundet IL rf, varav den sistnämnda organisationen företräder Akava ry. Dialog har även förts med social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, utrikesministeriet, Europeiska kommissionen, Finansbranschens Centralförbund och Företagarna i Finland rf. Därtill har de alternativa sätten för genomförande diskuterats med finansministeriet och Finansinspektionen.

Hösten 2013 samlades information om befintliga direkta tilläggspensionsarrangemang genom en förfrågan till Skatteförvaltningen

med hjälp av vilken enkäten kunde riktas till de arbetsgivare som har betalat direkt tilläggspension 2010–2012. De uppgifter som Skatteförvaltningen lämnat och de som fått via enkäten presenteras ovan i avsnitt 2.1.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utkastet sändes på remiss till social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, utrikesministeriet, Finansinspektionen, Pensionsskyddscentralen, Konkursombudsmannen, ansvarsområdena för arbetarskydd vid regionförvaltningsverket, de centrala arbetsmarknadsorganisationerna, Finansbranschens centralförbund och Företagarna i Finland rf. Även Eläkesäätiöyhdistys ry lämnade ett utlåtande. Arbets- och näringsministeriet förhandlade om utkastet med företrädare för kommissionen på hösten 2014 eftersom ett överträdelseförfarande pågår.

Observationerna i utlåtandena gällde främst detaljer och de beaktades vid den fortsatta beredningen. Propositionen ändrades vid behov. I utlåtandena togs även mer allmänna observationer upp, och de beskrivs nedan.

Det sätt på vilket kraven enligt direktivet ska verkställas som hade valts i propositionen ansågs vara motiverat. Det alternativa sättet var enligt inget av utlåtandena bättre än det valda.

I några utlåtanden frågades det om vissa av de lösningar som valts i propositionen är i linje med kraven enligt insolvensdirektivet. Det är svårt att bedöma avgränsningarna eftersom ordalydelsen i artikel 8 lämnar rum för tolkning och rättspraxisen om ärendet är ringa.

Justitieministeriet ansåg att den avgränsning, enligt vilken lagen endast ska gälla direkta tilläggspensionsarrangemang som avtalats efter den 1 januari 1994, lämnar rum för tolkning. Huruvida avgränsningen ska tillåtas motiveras nedan i detaljmotiveringen för 1 §.

Enligt kommissionens och Eläkesäätiöyhdistys syn ska också förtidspensioner omfattas av begreppet ålderspensionsförmån (old age benefit) i direktivet. Vid den fortsatta beredningen ansåg man dock att förtidspensio-

ner inte är ålderspensionsförmåner som avses i direktivet. I unionens övriga lagstiftning används utöver ålderspensionsförmån uttrycket förtidspension när bestämmelsen ska gälla för en sådan. Dessutom ansågs förtidspensioner inte vara ålderspensionsförmåner heller i domstolens dom i mål C-4/01, Martin m.fl., som gällde det tidigare direktivet 77/187/EEG.

Finlands näringsliv rf ansåg att tillämpningsområdet är alltför vidsträckt. Enligt utlåtandet ska en förutsättning för skyddet av tilläggspensionen, i det fall då artikel 8 i direktivet gäller ålderspensionsförmåner, också vara att tilläggspensionen betalas bestående fram till arbetstagarens död eller minst under en lång tid på bestående basis. En tidsbunden förmån som till exempel betalas ut under ett par år anses inte vara ålderspension.

Vid den fortsatta beredningen kunde man inte samtycka till Finlands näringslivs syn utan också tidsbundna tilläggspensionsarrangemang ansågs vara ålderspensionsförmåner som avses i direktivet.

Utifrån förhandlingarna med kommissionen slopades i förslaget den begränsning enligt vilken lagen inte ska tillämpas på de direkta tilläggspensionsarrangemang som har avtalats före den 1 januari 1994. Det är fråga om den tidpunkt från och med vilken direktivet 80/987/EEG, som föregick insolvensdirektivet, blev bindande för Finland i och med anslutningen till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Nämnda direktiv omfattade en artikel om skydd för tilläggspensioner som motsvarar insolvensdirektivet. Också justitieministeriet ställde sig kritiskt till begränsningen. Ursprungligen motiverades begränsningen med att unionens lagstiftning inte har retroaktiv verkan. Det är emellertid inte fråga om retroaktiv verkan utan nya skyldigheter som gäller gamla tilläggspensionsarrangemang.

Utgående från diskussioner med kommissionen slopades också möjligheten att befria de arbetsgivare, vars pensionsåtagande underskrider 5 000 euro, från garantiskyldigheten. Enligt kommissionen är befrielse inte möjlig inom ramen för direktivet. Också justitieministeriet ställde sig kritiskt till befrielse.

5.3 Direktiv om intjänande och bevarande av kompletterande pensionsrättigheter

Europaparlamentet och rådet utfärdade den 16 april 2014 direktiv (2014/50/EU) om minimikrav för ökad rörlighet mellan medlemsstaterna för arbetstagare genom förbättrade villkor för intjänande och bevarande av kompletterande pensionsrättigheter. Medlemsstaterna ska införliva direktivet i den nationella lagstiftningen senast den 21 maj 2018 eller säkerställa att arbetsmarknadsparterna vidtar behövliga åtgärder genom avtal. I direktivet stärks minimikraven avseende skyddet av pensionsrättigheterna för de arbetstagare som flyttar inom EU. Direktivet medför eventuellt

lagstiftningsåtgärder också i fråga om direkta tilläggspensionsarrangemang. Dessa krav genomförs emellertid inte genom denna proposition.

6 Samband med andra propositioner

Samtidigt med denna proposition är regeringens proposition med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den (RP 19/2014 rd) föremål för behandling i riksdagen, där man också föreslår att 13 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006) ska ändras.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag**1.1 Lag om skydd för direkta tilläggs-pensionsarrangemang vid arbetsgivarens insolvens**

1 § Tillämpning. Paragrafen avses innehålla bestämmelser om lagens tillämpningsområde som begränsas till att omfatta de tilläggs-pensionsarrangemang i vilka arbetsgivaren själv ansvarar för betalning av pensionen och som omfattas av 8 artikel i insolvensdirektivet. Enligt förslaget ska dessa kompletterande pensionssystem i lagen kallas direkta tilläggs-pensionsarrangemang, vilket är ett nytt begrepp.

De tilläggs-pensionsarrangemang som avses i lagen har i det dagliga språkbruket kallats arbetsgivarens pensionslöften eller tilläggs-pensionsarrangemang som genomförs i form av bokföringsmässiga avsättningar. I beredningen skapades ett helt nytt begrepp eftersom arbetsgivarens pensionslöfte ibland också kan ha en annan betydelse än ett sätt att ordna tilläggspension, och å andra sidan får skyddets omfattning inte vara beroende av den bokföringsrättsliga hanteringen av ansvaret, såsom att tilläggs-pensionsansvaret har upptagits som avsättning i balansräkningen.

Enligt förslaget ska 1 mom. innehålla väsentliga begränsningar i tillämpningsområdet som grundar sig på tillämpligheten av artikel 8 i direktivet på tilläggs-pensionsarrangemang. Begränsningarna i direktivets tillämplighet uppges i avsnittet 2.2 ovan.

För det första är avsikten att lagen endast ska gälla för de direkta tilläggs-pensionsarrangemang som baserar sig på anställningsförhållanden enligt arbetsavtalslagen eller lagen om sjöarbetsavtal. Således omfattas till exempel tilläggs-pensionsarrangemang som baserar sig på verkställande direktörers avtal inte av lagen. Enligt rättspraxis anses verkställande direktörer nämligen inte arbeta i ett anställningsförhållande. En del av de befintliga direkta tilläggs-pensionsarrangemangen har avtalats mellan företagets tidigare ägare och företaget. Inte heller ett sådant avtal ska

enligt förslaget omfattas av lagen eftersom det direkta tilläggs-pensionsarrangemanget inte heller i detta fall baserar sig på ett anställningsförhållande.

En ytterligare begränsning ska enligt förslaget gälla tilläggs-pensionsarrangemangets natur, eftersom endast ett sådant direkt tilläggs-pensionsarrangemang som betalas för att trygga eller förbättra utkomsten ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Syftet med begränsningen är att lagen endast ska tillämpas på de arrangemang som faktiskt är tilläggs-pensionsarrangemang till sin natur. På basis av begränsningen ska till exempel så kallade fallskärmsavtal och övriga avtal om engångsersättningar inte omfattas av lagens tillämpningsområde eftersom de inte är tilläggs-pensioner till sin natur.

Den tredje begränsningen gäller tidsperspektivet. Enligt förslaget ska lagen endast gälla för direkta tilläggs-pensionsarrangemang till den del som gäller en förmån som riktas till tiden efter ålderspensionering. Rätten till ålderspension ska fastställas enligt lagen om pension för arbetstagare eller lagen om sjömanspensioner. Således ska tilläggs-pensionsarrangemanget endast omfattas av lagen till den del som man enligt det har utlovat pensionsförmån för tiden efter 63 års ålder. Om syftet med tilläggs-pensionsarrangemanget har varit att erbjuda arbetstagaren förtidspension, dvs. möjlighet att gå i pension före pensionsåldern ska tilläggs-pensionsarrangemanget inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

I villkoren för direkta tilläggs-pensionsarrangemang kan man eventuellt ha avtalat om att tilläggs-pensionsrätten övergår till arbetstagarens efterlevande make eller barn efter att arbetstagaren avlidit. På grund av detta ska det direkta tilläggs-pensionsarrangemanget enligt 2 mom. omfattas av lagens tillämpningsområde trots att rätten till tilläggspension enligt villkoren efter arbetstagarens död övergår till en annan förmånstagare, dvs. arbetstagarens efterlevande make eller arbetstagarens barn under 18 år.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om vissa avgränsningar av tillämpningsområdet. I momentets 1 punkt föreslås för klarhetens skull bestämmelser om att den föreslagna lagen inte ska tillämpas på skydd av de tilläggspensionsarrangemang som arbetsgivaren ordnar genom ett livförsäkringsbolag, en pensionskassa eller en pensionsstiftelse. Lagen ska enligt förslaget med andra ord endast gälla de situationer där arbetsgivaren själv betalar ut tilläggspensionen. Syftet med avgränsningen är att förhindra situationer där lagen i strid mot dess syfte till exempel tillämpas på sådana gruppensionsförsäkringar ordnade av försäkringsanstalter där arbetsgivaren inte själv administrerar pensionssystemet.

Enligt momentets 2 punkt ska lagen inte tillämpas på arbetsgivare som enligt 1 kap. 3 § i konkurslagen inte kan försättas i konkurs. Enligt avgränsningen ska lagen enligt förslaget inte gälla staten, landskapet Åland, kommuner, samkommuner eller andra offentligt rättsliga samarbetsorgan för kommuner, statliga affärsverk, självständiga offentligt rättsliga inrättningar, den evangelisk-lutherska kyrkan, den ortodoxa kyrkan och församlingar eller kyrkliga samfälligheter inom den evangelisk-lutherska kyrkan eller den ortodoxa kyrkan. Dessa arbetsgivare förutsätts inte ge sina arbetstagare det skydd som avses i direktivet.

2 § Garantiskyldighet. Enligt 1 mom. ska arbetsgivaren enligt förslaget skydda minst hälften av beloppet av pensionsåtaganden som grundar sig på direkt tilläggspensionsarrangemang i fall av arbetsgivarens konkurs och företagssaneringsförfarande. Denna skyldighet ska kallas garantiskyldighet. Momentet ska enligt förslaget omfatta allmän skyldighet att sörja för att tilläggspensionsarrangemangen skyddas vid insolvens. Vidare föreslås att momentet ska innehålla bestämmelser om beloppet av skyddet. Minst hälften av pensionsansvaret ska skyddas. Bestämmelser om de sätt på vilka garantiskyldigheten ska fullgöras föreslås ingå i 3 §. Vid fullgörandet av garantiskyldigheten ska man beakta att till exempel utnyttjande av säkerhet kan leda till realiseringskostnader som först täcks av säkerhetens värde. Arbetsgivaren ska med andra ord skydda pensionsan-

svaret på så sätt att garantiskyldigheten också efter kostnaderna för genomförandet av skyddet leder till att minst hälften av arbetstagarens eller en annan förmånstagares pensionsrätt är skyddad.

Pensionsansvaret ska skyddas vid konkurs och företagssaneringsförfarande som i Finland är sådana insolvensförfaranden som omfattas av insolvensdirektivet. Enligt 3 kap. 9 § i konkurslagen förfaller ett direkt tilläggspensionsarrangemang vid konkurs i sin helhet till betalning på den dag då gäldenären försatts i konkurs. För att få utdelning ska arbetstagaren eller en annan förmånstagare bevaka sin fordran före bevakningsdagen. Oftast omfattar utdelningen endast en liten del av vanliga borgenärsfordringar. Den tilläggspensionsförlust som beror på arbetsgivarens konkurs är i allmänhet känd först efter att konkursboet har blivit utrett och slutredovisningen godkänts.

Inverkan av företagssanering på arbetstagaren eller en annan förmånstagares tilläggspensionsrätt beror på när skyldigheten att betala ut tilläggspensionsskulden uppstått. Om skyldigheten uppstått innan saneringsansökan blivit anhängig är det fråga om saneringsskuld, på vilken skuldregleringar enligt 44 § i lagen om företagssanering kan tillämpas. Det obetalda skuldbeloppet sänks mycket ofta i saneringsprogrammet. Om skyldigheten att betala ut tilläggspensionsskuld har uppstått efter att saneringsansökan blivit anhängig är det fråga om ny skuld som avses i 32 § 1 mom. i lagen om företagssanering som trots företagssanering ska betalas när den förfaller. Enligt högsta domstolens avgörande HD 2005:80 (omröstning) anses pensionsrater, vilka baserade sig på ett pensionsavtal som ingåtts innan saneringsförfarandet inletts och vilka utbetalades månatligen efter det förfarandet inletts, utgöra i 32 § 1 mom. lagen om företagssanering avsedd skuld som uppkommit under saneringsförfarandet. Med andra ord kan skuldregleringen endast hänföra sig till de betalningsrater som förfaller innan saneringsansökan blir anhängig.

I 2 mom. finns bestämmelser om den tidpunkt då garantiskyldigheten börjar och upphör. Garantiskyldigheten börjar när rätt till tilläggspension, som är oberoende av kommande händelser eller omständigheter, enligt

villkoren för det direkta tilläggspensionsarrangemanget har uppstått för arbetstagaren eller en annan förmånstagare. Så länge som tilläggspensionen är villkorlig behöver arbetsgivaren inte skydda tilläggspensionsansvaret. Om rätten till tilläggspension till exempel förutsätter att arbetsavtalsförhållandet varar i 20 år uppstår rätt till tilläggspension som är oberoende av kommande händelser eller omständigheter först efter att detta villkor för antal anställningsår har uppfyllts. Från och med samma tidpunkt ska arbetsgivaren uppta pensionsansvaret som skuld i balansräkningen, medan det tidigare har upptagits som villkorligt ansvar i noterna till balansräkningen. Rätten till tilläggspension uppstår ofta flera år innan skyldigheten att betala ut tilläggspensionsförmånen börjar.

Rätt till tilläggspension som är oberoende av kommande händelser eller omständigheter medför ovillkorlig rätt till pensionsförmånen för arbetstagaren. Det är fråga om en förmån som arbetsgivaren är tvungen att betala. Om betalningen av tilläggspensionen är en förmån som arbetsgivaren beviljat arbetstagaren enligt prövning eller som är beroende av andra villkor omfattas tilläggspensionen inte av garantiskyldigheten förrän prövningen eller villkorligheten avseende förmånen upphört och arbetstagaren har absolut rätt till förmånen. Tilläggspensionsrätten anses inte vara villkorlig utgående från att ett villkor för att tilläggspension ska betalas är att förmånstagaren lever när tilläggspensionen förfaller till betalning. Tilläggspensionsrätten gäller i allmänhet tills förmånstagaren dör och den förväntade livslängden inverkar på det uppskattade pensionsansvarets belopp.

Garantiskyldigheten fortsätter tills skyldigheten att betala tilläggspension upphör eller pensionsansvaret upphör på något annat sätt.

Enligt förslaget ska inga bestämmelser om bedömning av pensionsansvarets belopp finnas i lagen utan det ska motsvara ansvarsbeloppet i arbetsgivarens balansräkning. Beräkningen av pensionsansvarets belopp beskrivs ovan i avsnitt 3.2. Paragrafens 3 mom. föreslås dock innehålla bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning på basis av vilket närmare bestämmelser om beräkningen av pensionsansvaret får utfärdas genom förordning av statsrådet. I förordningen

kan man enligt förslaget till exempel utfärda bestämmelser om att man på beräkningen av pensionsansvaret i tillämpliga delar ska tillämpa de principer som myndigheterna förutsätter av pensionsanstalter.

3 § Fullgörande av garantiskyldigheten. I paragrafen föreslås bestämmelser om de sätt på vilka garantiskyldigheten kan fullgöras och som leder till att minst hälften av det ovillkorliga pensionsansvaret skyddas enligt 2 §.

Arbetsgivaren kan för det första fullgöra garantiskyldigheten genom att teckna en försäkring för pensionsåtagandena hos ett försäkringsbolag som enligt försäkringsbolagslagen (521/2008) eller lagen om utländska försäkringsbolag (398/1995) har rätt att bedriva försäkringsverksamhet i Finland. Försäkringen kan till exempel vara en kredit- eller borgensförsäkring som till sin karaktär är en skadeförsäkring som tecknats för fall av insolvens. Konkurs och företagssanering utgör enligt förslaget skadefall på grund av vilket förmånstagaren ersätts för den uteblivna pensionsrätten eller minst hälften av den som en engångsersättning. En av borgensförsäkringens egenskaper är i allmänhet att försäkringsbolaget efter ersättningsfall i stället för arbetstagaren övervakar den ursprungliga pensionsfordran vid konkurs. I försäkringsavtalet kan man också avtala om att försäkringsbolaget i samband med skadefall tecknar en pensionsförsäkring som motsvarar förmånen hos ett livförsäkringsbolag.

För det andra kan arbetsgivaren fullgöra garantiskyldigheten genom att ställa en betryggande säkerhet för pensionsåtagandena. Enligt förslaget kommer inga närmare krav på säkerhetens innehåll att bestämmas utan syftet är att tillåta olika slags säkerhetsarrangemang som ger ett tillräckligt omfattande skydd. Bestämmelsen har dock ordalydelsen betryggande säkerhet, vilket betyder att säkerheten måste vara tillräckligt kurant och likvid. Som enklast, och särskilt i fråga om små pensionsåtaganden, kan arbetsgivaren till exempel pantsätta en banksättning.

Om pensionsåtagandena är mer omfattande kan arbetsgivaren ingå ett pensionskapitaliseringsavtal med ett livförsäkringsbolag. I detta arrangemang gör arbetsgivaren en insättning eller en investering som motsvarar storleken

av det pensionsansvar som ska skyddas, och pantsätter den till förmån för den som har rätt till pensionen. Livförsäkringsbolaget betalar pensionen genom sin betalningstjänst och fakturerar arbetsgivaren för den per betalningsperiod. Samtidigt frigörs säkerhetsbelopp varje betalningsperiod eftersom också beloppet av pensionsåtaganden minskar. Kapitaliseringsavtalet kan ha beräkningsränta eller vara bundet till investeringar.

En borgen kan godkännas som säkerhet endast om det är fråga om en bankgaranti. Denna begränsning behövs eftersom borgensmannens solvens inverkar på om borgen är betryggande. Till exempel en borgen som moderbolaget ställt för dotterbolagets pensionsförbindelser kan inte anses som en betryggande säkerhet i praktiken. Bankernas betalningsförmåga regleras av kapitaltäckningsregler och i praktiken förutsätter bankerna säkerheter i samband med att de ställer bankgarantier. En bankgaranti kan således anses vara en trygg form av borgen.

Enligt momentets 3 punkt kan arbetsgivaren enligt förslaget också fullgöra garantiskyldigheten på något annat sätt som kan jämföras med de sätt som avses i 1 och 2 punkten och som i praktiken skyddar arbetstagarens pensionsrätt i fall av arbetsgivarens konkurs eller företagssanering. Bestämmelsen behövs eftersom man i finans- och försäkringsbranschen på marknaden villkor också kan utveckla nya typer av tjänster som kan användas för att skydda pensionsrättigheterna. Därtill är det möjligt att ett annat företag eller en annan person — till exempel moderbolaget eller företagets ägare — kan ställa betryggande tredjemanssäkerhet för arbetsgivarens pensionsåtaganden. För det tredje är det möjligt att arbetsgivaren kan ha möjlighet att utnyttja systemen i en annan medlemsstat med vilka de pensionsrättigheter som hänför sig till direkta tilläggpensionsarrangemang skyddas vid arbetsgivarens insolvens.

I 2 mom. ska enligt förslaget ingå bestämmelser om att man kan utnyttja flera än ett sätt för att fullgöra garantiskyldigheten. Det väsentliga är att sätten i sin helhet ska skydda pensionsrätten för arbetstagaren eller en annan förmånstagare på det sätt som avses i 2 §. I momentet föreslås också bestämmelser

om att garantiskyldigheten ska anser ha fullgjorts även i de fall då arbetsgivaren har genomfört minst hälften av den till arbetstagaren utlovade tilläggpensionsförmånen som en gruppensionsförsäkring, individuell pensionsförsäkring eller genom en pensionsstiftelse eller pensionskassa, och resten genom ett direkt tilläggpensionsarrangemang. I praktiken är det möjligt att arbetsgivaren till sin arbetstagare har utlovat en pensionsförmån till ett visst belopp utan att avtalet omfattar särskilda bestämmelser om på vilket sätt arbetsgivaren ordnar pensionen. Om minst hälften av arbetsgivarens hela tilläggpensionslöfte har ordnats som en pensionsförsäkring eller genom en pensionsstiftelse eller pensionskassa, innebär det i praktiken att hälften av pensionsansvaret har genomförts på ett sätt som skyddar arbetstagarens eller en annan förmånstagares rätt. I detta fall föreligger ingen garantiskyldighet.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om möjligheten att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om de krav på skydd av pensionsansvaret som ställs på försäkringen eller säkerheten samt om det förfarande som gäller ställande av säkerhet. Bemyndigande att utfärda förordning behövs eftersom det är fråga om ett helt nytt krav på skydd och direkta tilläggpensionsarrangemang i nuläget inte är reglerade. Bemyndigande att utfärda förordning kan utnyttjas vid lösning av oförutsedda problem.

4 § *Arbetsgivarens informationsskyldighet.*

Tillsynen över huruvida arbetsgivaren fullgör sin garantiskyldighet bygger på tanken att arbetsgivaren årligen ska informera arbetstagaren eller en annan förmånstagare om pensionsåtagandets belopp och om det sätt på vilket garantiskyldigheten fullgjorts. Utgående från denna information kan arbetstagaren bevaka att garantiskyldigheten fullgörs. Om arbetstagaren noterar att garantiskyldigheten inte behöri har fullgjorts kan denne kontakta arbetarskyddsmyndigheten som enligt 5 § i lagförslaget utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen.

Enligt förslaget ska arbetsgivarens informationsskyldighet enligt 1 mom. börja från och med den tidpunkt då garantiskyldighet enligt 2 § 2 mom. uppstått för arbetsgivaren. Arbetsgivarens garantiskyldighet börjar när

rätt till tilläggspension, som är oberoende av kommande händelser eller omständigheter, enligt villkoren för det direkta tilläggspensionsarrangemanget har uppstått för arbetstagaren eller en annan förmånstagare.

Enligt förslaget ska arbetsgivaren varje räkenskapsperiod ge arbetstagaren eller en annan förmånstagare en skriftlig utredning om pensionsåtagandets belopp och om det sätt på vilket garantiskyldigheten fullgjorts. I praktiken upptar arbetsgivaren pensionsåtagandets belopp också i balansräkningen, vilket innebär att utredningen också kan ges utgående från uppgifterna i balansräkningen. På grund av detta har lämnandet av information kopplats till bokslutet på så sätt att utredningen ska ges inom fyra månader från räkenskapsperiodens slut. Utredningen ska med andra ord lämnas inom samma tidsfrist som bokslutet ska upprättas enligt 3 kap. 6 § i bokföringslagen.

Eftersom informationsskyldigheten enligt 1 mom. enligt förslaget ska fullgöras årligen är det möjligt att det mellan utredningarna sker sådana ändringar som inverkar på skyddet av pensionsansvaret. Därför föreslås bestämmelser i 2 mom. om de fall i vilka väsentliga förändringar sker i säkerhetens värde, försäkringens omfattning eller övriga omständigheter som rör fullgörandet av garantiskyldigheten. Då ska arbetsgivaren informera arbetstagaren eller en annan förmånstagare om ändringen omedelbart efter att arbetsgivaren fått kännedom om den. Det kan till exempel vara fråga om ett fall där det försäkringsavtal som skyddat pensionsansvaret har sagts upp eller den egendom som stått som säkerhet har förstörts.

5 § Tillsyn. Arbetarskyddsmyndigheten ska ha tillsyn över att den föreslagna lagen följs. Bestämmelser om tillsyn ska ingå i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen. I 4 § i lagen föreslås bestämmelser om att arbetsgivaren varje räkenskapsperiod ska lämna uppgifter till arbetstagaren eller en annan förmånstagare om beloppet av det pensionsansvar som hänför sig till ett direkt tilläggspensionsarrangemang och om det hur garantiskyldigheten har fullgjorts. Arbetstagaren eller en annan förmånstagare kan lämna en begäran om granskning till arbetarskyddsmyndighe-

ten om denne anser att arbetsgivaren inte har fullgjort sina skyldigheter. Arbetarskyddsmyndighetens tillsynsuppgift i anslutning till direkta tilläggspensionsarrangemang ska enligt förslaget endast omfatta begäran om granskning. Detta beror på praktiska orsaker. Direkta tilläggspensionsarrangemang ska enligt förslaget inte registreras, och därför har arbetarskyddsmyndigheten ingen möjlighet att rikta tillsynen till de arbetsgivare som använder direkta tilläggspensionsarrangemang.

Enligt 2 mom. är arbetsgivaren, arbetstagaren eller en annan förmånstagare skyldiga att lämna behövliga uppgifter till arbetarskyddsmyndigheten för tillsyn.

Till övriga delar ska bestämmelser om arbetarskyddsmyndighetens åtgärder i anslutning till tillsyn över direkta tilläggspensionsarrangemang finnas i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen.

6 § Straffbestämmelse. Skyddet av arbetstagarens tilläggspensionsrätt ska enligt förslaget grunda sig på att arbetsgivaren fullgör garantiskyldigheten. För att garantiskyldigheten ska vara effektiv behövs en straffbestämmelse för arbetstagarens försummelser.

Tillräknande enligt straffbestämmelsen ska utöver uppsåt gälla grov oaktsamhet, eftersom regleringen handlar om att trygga akt-samhetsplikten.

I 1 mom. 1 punkten ska det ingå bestämmelser om straffbarhet av brott mot arbetsgivarens informationsskyldighet som avses i 4 §. Arbetsgivarens informationsskyldighet är av särskild betydelse för arbetstagaren eller en annan förmånstagare, eftersom de i praktiken kan övervaka att garantiskyldigheten fullgörs endast på basis av de uppgifter som arbetsgivaren lämnat. Om arbetstagaren eller en annan förmånstagare bedömer att arbetsgivaren har brutit mot garantiskyldigheten kan de anlita arbetarskyddsmyndigheten. Med tanke på arbetstagarens övervaknings-möjlighet är det dock väsentligt att arbetsgivaren fullgör sin informationsskyldighet i rätt tid och med rätt innehåll.

För det första ska arbetsgivaren eller dennes företrädare, som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet lämnar felaktig information vid fullgörande av informationsskyldigheten enligt 4 § 1 mom., enligt 1 mom. 1 punkten

dömas för brott mot bestämmelserna om garantiskyldighet. En ytterligare förutsättning för straffbarhet är att gärningen för sin del leder till att den som har rätt till tilläggspension inte får information om att garantiskyldigheten försumrats. Arbetsgivaren kan till exempel ha meddelat att pensionsansvarets belopp som lägre än det verkliga beloppet så att säkerheterna för pensionsansvaret är tillräckliga för att trygga hälften av det meddelade beloppet av pensionsansvar. Arbetsgivaren har också kunnat ge felaktig information om det sätt på vilket garantiskyldigheten fullgörs och den som har rätt till tilläggspension misstänker därför inte försummelse av garantiskyldigheten.

För det andra ska arbetsgivaren eller dennes företrädare, som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet försummar informationskyldigheten enligt 4 § 2 mom., dömas för brott mot bestämmelserna om garantiskyldighet. Också för denna del är en ytterligare förutsättning för straffbarhet att gärningen för sin del leder till att den som har rätt till tilläggspension inte får information om att garantiskyldigheten försumrats. Informationskyldigheten ska gälla de fall i vilka väsentliga förändringar sker i säkerhetens värde, försäkringens omfattning eller övriga omständigheter som rör fullgörandet av garantiskyldigheten. I dessa fall ska arbetsgivaren informera om förändringarna omedelbart efter att arbetsgivaren fått kännedom om dem. Straffbarheten avser till exempel de fall i vilka den egendom som stått som säkerhet har förstörts eller den försäkring som stått som säkerhet för tilläggspensionsansvaret har upphört, och arbetsgivaren informerar inte den som har rätt till tilläggspension om detta och fullgör inte heller garantiskyldigheten på nytt.

Enligt förslaget gör också arbetsgivaren eller dennes företrädare sig skyldiga till brott mot bestämmelserna om garantiskyldighet enligt paragrafens 2 punkt då dessa uppsåtligt eller av grov oaktsamhet försummar arbetarskyddsmyndighetens uppmaning att fullgöra garantiskyldigheten eller informationskyldigheten. Väsentligt med tanke på formen av gärningen är enligt förslaget att arbetarskyddsmyndigheten har gett en uppmaning om att fullgöra informationskyldig-

heten eller garantiskyldigheten men att arbetsgivaren inte har följt den. Det kan exempelvis vara fråga om en situation där arbetsgivaren inte har samtyckt till att skydda det pensionsansvar som hänför sig till ett direkt tilläggspensionsarrangemang.

För brott mot bestämmelserna om garantiskyldighet ska man dömas till böter om inte strängare straff föreskrivs för gärningen någon annanstans i lag. En subsidiaritetsklausul behövs eftersom arbetsgivaren i samband med brott mot bestämmelserna om garantiskyldighet också kan ha gjort sig skyldig till en gärning enligt strafflagen (39/1889). Ett exempel på en sådan gärning är att arbetsgivaren uppsåtligt förstör den egendom som står som säkerhet eller överför egendomen utom räckhåll för borgenärerna. I detta fall gör sig arbetsgivaren i första hand skyldig till oredlighet som gäldenär enligt 39 kap. 1 § i strafflagen, trots att gärningen också uppfyller kriterierna för brott mot bestämmelserna om garantiskyldighet. Också kriterierna för bedrägeri enligt 36 kap. 1 § i strafflagen kan uppfyllas om arbetsgivaren för att bereda sig ekonomisk vinning har vilselett arbetstagaren genom att lämna information om fullgörandet av garantiskyldigheten.

Enligt förslaget ska ansvaret mellan arbetsgivaren och dennes företrädare enligt paragrafens 2 mom. fastställas enligt grunderna i 47 kap. 7 § i strafflagen. Enligt denna bestämmelse ska den mot vars förpliktelser gärningen eller försummelsen strider dömas till straff för en arbetsgivares eller dennes företrädares förfarande. Vid bedömningen av detta ska beaktas dennes ställning, arten och omfattningen av hans uppgifter och befogenheter samt även i övrigt hans andel i att den lagstridiga situationen uppkommit eller fortgått.

7 § Ikraftträdande. Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens ikraftträdande. Lagförslaget baserar sig på Europeiska unionens överträdelseförfarande och den föreslagna lagen avses därför träda i kraft så snart som möjligt. Lagen avses träda i kraft den 1 april 2015.

8 § Övergångsbestämmelser. Det finns direkta tilläggspensionsarrangemang som har avtalats innan den föreslagna lagen trätt i kraft. Den föreslagna lagen medför nya skyl-

digheter för de arbetsgivare som använder direkta tilläggspensionsarrangemang. De nya skyldigheterna ska dock träda i kraft först efter att övergångsperioden gått ut för att arbetsgivarna ska ha tid att vidta och uppfylla de åtgärder som lagen kräver. Övergångsperioden ska gälla för de arrangemang där avtal om direkt tilläggspension ingåtts innan lagen trätt i kraft.

Övergångsperioden ska gå ut den 31 mars 2016.

Paragrafens 2 mom. föreslås innehålla bestämmelser om att arbetsgivaren kan bli befriad från garantiskyldigheten för högst två år i sänder om ett direkt tilläggspensionsarrangemang har avtalats och om tilläggspensionen börjat betalas ut enligt villkoren för arrangemanget innan lagen träder i kraft. Syftet med befrielsen är att förebygga avsevärda kostnader särskilt för de arbetsgivare vars tilläggspensionsarrangemang är mycket gamla och också annars troligen kommer att gå ut inom den närmaste framtiden. Syftet är också att skydda arbetsgivaren mot överraskande ändringar i lagstiftningen som arbetsgivaren inte haft kännedom om när det direkta tilläggspensionsarrangemanget avtalades.

En ytterligare förutsättning för befrielse är att företagets ekonomiska ställning uppskattas skäligen skydda det pensionsansvar som hänför sig till det direkta tilläggspensionsarrangemanget och att den som har rätt till tilläggspensionen samtycker till befrielsen.

Ansökan om befrielse ska handläggas av arbetarskyddsmyndigheten. Myndigheten kan ställa ytterligare krav på beviljande av befrielse enligt 2 mom. såsom krav på säkerhet eller informationsskyldighet. Därtill kan befrielsen beviljas också delvis eller villkorligt. Närmare bestämmelser om förfarandet avseende befrielse och bedömning av förutsättningarna för befrielse får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Förvaltningslagen (434/2003) ska tillämpas på handläggningen av ansökan om befrielse.

Arbetarskyddsmyndighetens beslut om ansökan om befrielse avses vara överklagbart. Ändringssökande ska då föregås av omprövningsförfarande enligt 7a kap. i förvaltningslagen. Innan sökanden kan överklaga beslutet ska denne först begära omprövning av arbetarskyddsmyndighetens beslut. Ett beslut

som fattas med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Besvär hos högsta förvaltningsdomstolen förutsätter att högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärsmått.

1.2 Lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen

13 § Meddelande av anvisningar och uppmaningar. Arbetarskyddsmyndigheten avses utöva tillsyn över att garantiskyldigheten och informationsskyldigheten fullgörs. I 3 kap. 13 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen finns bestämmelser om arbetarskyddsmyndighetens rätt att meddela anvisningar och uppmaningar. Om arbetsgivaren inte iakttar de skyldigheter som gäller arbetsgivaren enligt de bestämmelser som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn, ska inspektören ge arbetsgivaren en skriftlig anvisning om att undanröja eller rätta till de förhållanden som strider mot bestämmelserna.

I 2 mom. finns bestämmelser om att inspektören i vissa fall i stället för en anvisning kan ge en skriftlig uppmaning att undanröja eller rätta till de förhållanden som strider mot bestämmelserna. Om arbetsgivaren inte iakttar anvisningen kan inspektören likaså ge en skriftlig uppmaning. I 3 mom. finns en uttömmande förteckning över de ärenden i vilka en uppmaning kan meddelas. I förteckningen föreslås en ny 6 punkt enligt vilken en uppmaning också kan meddelas i ett ärende som gäller tillsynen över direkta tilläggspensionsarrangemang.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Enligt förslaget avses lagens 2 § 3 mom., 3 § 3 mom. och 8 § 3 mom. innehålla bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning.

Arbetsgivaren ska vid fullgörandet av garantiskyldigheten känna till beloppet av pensionsansvar. Motsvarande uppgift behövs redan nu för bokföringen. I praktiken ska beloppet av pensionsansvar uppskattas enligt

samma principer som förutsätts av pensionsanstalter. Enligt förslaget ska 2 § 3 mom. i lagen innehålla bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning för den händelse att närmare bestämmelser om beräkningen av beloppet av pensionsansvar måste utfärdas.

Eftersom det är fråga om helt ny reglering är det inte möjligt att förutse alla problem av teknisk natur som hänför sig till fullgörandet av garantiskyldigheten. Därför föreslås en bestämmelse om bemyndigande att utfärda förordning i 3 § 3 mom. i lagen, på basis av vilket statsrådet får utfärda närmare bestämmelser om de krav på skyddet av pensionsansvaret som ska ställas på försäkringen eller säkerheten eller om förfarandet vid ställande av säkerhet. I 3 § avseende garantiskyldigheten förutsätts det att försäkringen eller säkerheten ska vara betryggande för pensionsåtagandena. Genom bemyndigande att utfärda förordning kan man utfärda sådana bestämmelser som behövs för att försäkringen eller säkerheten är betryggande i praktiken. I förordningen kan man till exempel föreskriva om för vem säkerheten ska ställas om samma säkerhet skyddar pensionsfordringar för flera arbetstagare. Därtill kan man fastställa att försäkringen förutsätter vissa försäkringsvillkor för att den ska anses vara betryggande. De krav som genom förordning ska preciseras kan också gälla säkerhetens omfattning om man observerar att säkerheter ställs utan att man utöver pensionsåtagandena beaktar kostnaderna för realisering av säkerheten.

Föreskrifter av denna natur ska vara detaljerade eller av teknisk natur och de är avsedda för att precisera det lagstadgade kravet på försäkringens eller säkerhetens betryggande natur.

I 8 § 3 mom. i den föreslagna lagen ska föreskrivas om bemyndigande att utfärda förordning på basis av vilket närmare bestämmelser om förfarandet avseende befrielse och bedömning av förutsättningarna för befrielse får utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning kan man till exempel fastställa vilka uppgifter som arbetsgivaren ska lämna till arbetarskyddsmyndigheten för handläggning av befrielseärendet. Genom förordning kan man också närmare fastställa när företagets ekonomiska ställning kan anses skäligen trygga de pensionsåtaganden

som hänför sig till det direkta tilläggspensionsarrangemanget. Det kan till exempel vara fråga om bestämmelser på basis av vilka befrielse förutsätter att arbetstagarens kreditbetyg, soliditetsgrad och likviditet är på en viss nivå eller att något annat ekonomiskt kriterium uppfylls. Syftet med dessa kriterier av teknisk natur är att precisera den lagstadgade bedömningen av arbetsgivarens ekonomiska ställning.

3 Ikraftträdande

Såsom framgår närmare av avsnitt 2.3 baserar sig lagförslaget på Europeiska unionens överträdelseförfarande. Europeiska kommissionen överlämnade ett motiverat yttrande i ärendet den 16 april 2014 och överträdelseförfarandet pågår tills kraven enligt direktivet uppfylls efter att lagen trätt i kraft. På grund av detta föreslås lagarna träda i kraft den 1 april 2015.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I den föreslagna lagen förutsätts att arbetsgivarna ska trygga minst hälften av de pensionsåtaganden som baserar sig på direkta tilläggspensionsarrangemang genom en försäkring, en säkerhet eller på något annat jämförbart sätt. Därtill ska arbetsgivaren åläggas informationsskyldighet avseende pensionsansvarets belopp och fullgörandet av garantiskyldigheten. Regleringen avses också gälla befintliga tilläggspensionsarrangemang. De nya skyldigheterna kan för de arbetsgivare som använder direkta tilläggspensionsarrangemang medföra nya kostnader, vars belopp till exempel i försäkringsalternativet beror på pensionslöftets värde, företagets ekonomiska ställning, förmånstagarens ålder, kön och hälsotillstånd samt villkoren för det direkta tilläggspensionsarrangemanget. Pensionsåtagandena är ofta långfristiga och bindande utfästelser som arbetsgivarna inte ensidigt kan avstå från även om de i fortsättningen kan medföra sådana kostnader som arbetsgivaren inte hade kännedom om då pensionsutfästelsen gavs.

Med tanke på den föreslagna regleringen kan man anse att egendomsskyddet enligt

15 § i grundlagen är relevant då det också skyddar rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor. Utskottet har brukat anse att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att dessa frågor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad (till exempel GrUU 41/2013 rd, s. 3).

Reglering som ingriper i egendomsskyddet ska bedömas med tanke på de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. med tanke på lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (GrUU 21/2004 rd, 37/2004 rd, 27/2004 rd och 5/2002 rd).

Vid bedömning av den föreslagna regleringens acceptabilitet och proportionalitet ska man beakta att den grundar sig med bindande verkan för Finland grundar sig på Europeiska unionens direktiv som baserar sig på skydd av arbetstagarens ställning vid arbetsgivarens insolvens. I lagen ska inte föreskrivas om arbetsgivarens skyldigheter mer än vad som är nödvändigt för att skyldigheterna enligt insolvensdirektivet ska fullgöras.

Garantiskyldigheten avses träda i kraft för befintliga tilläggspensionsarrangemang först efter att övergångsperioden gått ut. Övergångsperioden är avsedd att göra det lättare för arbetsgivarna att förbereda sig på de nya skyldigheterna. Övergångsperioden ska gå ut den 31 mars 2016.

I den föreslagna lagen ingår flera sätt på vilka garantiskyldigheten kan fullgöras och

arbetsgivaren kan använda det lämpligaste sättet. Kostnaderna för garantiskyldigheten kan undvikas genom att fullgöra garantiskyldigheten genom att en säkerhet ställs, om företaget har möjlighet till det. Man bör dock observera att säkerhet i praktiken medför åtminstone indirekta kostnader för företaget eftersom den egendom eller de tillgångar som står som säkerhet inte kan utnyttjas då företaget skaffar övrig finansiering.

I syfte att minimera effekter som står i strid med egendomsskyddet ska övergångsbestämmelsen i den föreslagna lagen i viss mån göra det möjligt att arbetsgivaren befrias från garantiskyldigheten. Befrielse ska vara möjlig om ett direkt tilläggspensionsarrangemang har avtalats och om tilläggspensionen börjat betalas ut enligt villkoren för arrangementet innan lagen trätt i kraft. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att slutföra de befintliga arrangemangen utan att de nya skyldigheterna ska gälla för dem. Övergångsbestämmelsen bygger på tanken att de befintliga direkta tilläggspensionsarrangemangen till stor del är gamla arrangemang som kommer att gå ut under de närmaste åren.

Regeringen anser att den reglering som föreslås i propositionen inte är av den typen att den inte skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av ovan beskrivna aspekter på egendomsskydd anser regeringen det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar sitt utlåtande om propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om skydd för direkta tilläggspensionsarrangemang vid arbetsgivarens insolvens**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpning

Denna lag tillämpas på sådana utfästelser om tilläggspension som skapar en skyldighet för arbetsgivaren att betala tilläggspension till en arbetstagare som avses i 1 kap. 1 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller i 1 kap. 1 § i lagen om sjöarbetsavtal (756/2011) i syfte att trygga eller förbättra arbetstagarens utkomst efter det att han eller hon gått i ålderspension enligt 3 kap. 11 § i lagen om pension för arbetstagare (395/2006) eller 3 kap. 8 § i lagen om sjömanspensioner (1290/2006) (*direkt tilläggspensionsarrangemang*).

Denna lag ska också tillämpas på direkta arrangemang för betalning av tilläggspension till en arbetstagares efterlevande make och arbetstagarens barn under 18 år (*annan förmånstagare*) när arbetstagaren avlidit.

Denna lag tillämpas inte på

1) skydd av tilläggspensionsarrangemang som arbetsgivaren ordnar genom ett livförsäkringsbolag, en pensionskassa eller en pensionsstiftelse,

2) arbetsgivare som enligt 1 kap. 3 § i konkurslagen (120/2004) inte kan försättas i konkurs.

2 §

Garantiskyldighet

Arbetsgivaren ska se till att minst hälften av det belopp som följer av arbetsgivarens pensionsåtagande enligt ett direkt tilläggspensionsarrangemang är tryggad i händelse

av konkurs eller företagssaneringsförfarande (*garantiskyldighet*).

Arbetsgivarens garantiskyldighet börjar när en rätt till tilläggspension som inte är beroende av kommande händelser eller omständigheter uppstår för arbetstagaren eller en annan förmånstagare enligt villkoren för det direkta tilläggspensionsarrangemanget. Garantiskyldigheten fortsätter att gälla tills skyldigheten att betala tilläggspension upphör eller pensionsåtagandet upphör att gälla av någon annan orsak.

Närmare bestämmelser om beräkning av ett pensionsåtagande får utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 §

Fullgörande av garantiskyldigheten

Arbetsgivaren kan fullgöra garantiskyldigheten

1) genom att teckna en försäkring för pensionsåtagandet hos ett försäkringsbolag som enligt försäkringsbolagslagen (521/2008) eller lagen om utländska försäkringsbolag (398/1995) har rätt att bedriva försäkringsverksamhet i Finland,

2) genom att ställa en betryggande säkerhet för pensionsåtagandet; säkerheten kan också vara en bankgaranti som ställts av en part med säte i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller

3) på ett sätt som kan jämföras med de i 1 och 2 punkten avsedda medlen och som i praktiken tryggar arbetstagarens tilläggspensionsrätt, om arbetsgivaren försätts i konkurs eller undergår företagssanering.

Arbetsgivaren kan också fullgöra garantiskyldigheten genom en kombination av de medel som avses i 1 mom. Garantiskyldigheten betraktas som fullgjord även om arbetsgivaren har arrangerat minst hälften av den utlovade tilläggspensionsförmånen som en gruppensionsförsäkring eller individuell pensionsförsäkring eller genom en pensionsstiftelse eller en pensionskassa, och resten genom ett direkt tilläggspensionsarrangemang.

Närmare bestämmelser om de krav som ställs på en försäkring eller säkerhet för att den ska skydda pensionsåtagandet samt om förfarandet vid ställande av säkerhet får utfärdas genom förordning av statsrådet.

4 §

Arbetsgivarens informationsskyldighet

När garantiskyldighet har uppstått för arbetsgivaren enligt 2 § 2 mom. ska arbetsgivaren varje räkenskapsperiod lämna arbetstagaren eller en annan förmånstagare en skriftlig utredning om pensionsåtagandets belopp och om det sätt på vilket garantiskyldigheten fullgjorts. Utredningen ska lämnas inom fyra månader från räkenskapsperiodens utgång.

Om det sker väsentliga förändringar i säkerhetens värde eller försäkringens omfattning eller i andra omständigheter som är förknippade med fullgörandet av garantiskyldigheten, ska arbetsgivaren informera arbetstagaren eller en annan förmånstagare om förändringarna omedelbart efter att arbetsgivaren fått kännedom om dem.

5 §

Tillsyn

Arbetskyddsmyndigheten utövar sin tillsyn över efterlevnaden av denna lag genom inspektioner som förrättas på begäran av arbetstagaren eller en annan förmånstagare. Bestämmelser om tillsyn finns i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006).

Arbetsgivaren, arbetstagaren eller en annan förmånstagare är skyldiga att lämna arbetar-

skyddsmyndigheten uppgifter som behövs för tillsynen.

6 §

Straffbestämmelse

En arbetsgivare eller dennes företrädare som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet

1) lämnar felaktig information vid fullgörande av informationsskyldigheten enligt 4 § 1 mom. eller försummar den informationskyldighet som avses i 4 § 2 mom. och gärningen är ägnad att leda till att den som har rätt till tilläggspension inte får kännedom om att garantiskyldigheten har försummats, eller

2) försummar arbetarskyddsmyndighetens uppmaning att fullgöra garantiskyldigheten enligt 2 eller 3 § eller informationsskyldigheten enligt 4 §,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för brott mot bestämmelserna om garantiskyldighet dömas till böter.

Vid fördelning av ansvar mellan arbetsgivaren och dennes företrädare tillämpas 47 kap. 7 § i strafflagen (39/1889).

7 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

8 §

Övergångsbestämmelser

På direkta tilläggspensionsarrangemang som avtalats före denna lags ikraftträdande ska från och med den 1 april 2016 denna lag tillämpas.

Om ett direkt tilläggspensionsarrangemang har avtalats och om tilläggspension har börjat betalas ut i enlighet med villkoren för arrangemanget före denna lags ikraftträdande, kan arbetarskyddsmyndigheten på ansökan befria arbetsgivaren från garantiskyldigheten för högst två år i sänder förutsatt att

1) företagets ekonomiska ställning uppskattas skäligen trygga de pensionsåtaganden

som hänför sig till det direkta tilläggspensionsarrangemanget, och

2) den person som är berättigad till direkt tilläggspension samtycker till befrielsen.

Arbetskyddsmyndigheten kan för att bevilja befrielse enligt 2 mom. ställa krav på säkerhet eller informationsskyldighet eller andra motsvarande ytterligare krav. Befrielsen kan också beviljas delvis eller villkorligt. Närmare bestämmelser om bedömning av förutsättningarna för befrielse och om förfarandet vid beviljande av befrielse får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Omrövning av ett beslut som meddelats med anledning av ansökan som avses i 2 mom. får begäras hos arbetskyddsmyndigheten på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen (434/2003). Ett beslut med anledning av begäran om omrövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärsmätt.

2.

Lag**om ändring av 13 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006) 13 § 3 mom., sådant det lyder i lag 1334/2007, som följer:

13 §	koren i arbetet i enlighet med arbetsavtalslagen,
<i>Meddelande av anvisningar och uppmaningar</i>	4) ordnande av företagshälsovård,
	5) övervakning av privat arbetskraftsservice,
	6) tillsyn över direkta tilläggspensionsarrangemang,
En uppmaning kan meddelas angående	7) skyldigheter enligt denna lag.
1) en omständighet som hänför sig till arbetsmiljön och arbetsklimatet och som inverkar på arbetstagarnas säkerhet och hälsa,	
2) arbetstids- eller semesterbokföring eller annan bokföringsskyldighet,	
3) givande av löneuträkning, arbetsintyg eller skriftlig information om de centrala vill-	

Denna lag träder i kraft den 20.

Helsingfors den 27 november 2014

Statsministerns ställföreträdare, finansminister

ANTTI RINNE

Arbetsminister *Lauri Ihalainen*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 13 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006) 13 § 3 mom., sådant det lyder i lag 1334/2007, som följer:

Gällande lydelse:

13 §

Meddelande av anvisningar och uppmaningar

En uppmaning kan meddelas angående

- 1) en omständighet som hänför sig till arbetsmiljön och arbetsklimatet och som inverkar på arbetstagarnas säkerhet och hälsa,
- 2) arbetstids- eller semesterbokföring eller annan bokföringsskyldighet,
- 3) givande av löneuträkning, arbetsintyg eller skriftlig information om de centrala villkoren i arbetet i enlighet med arbetsavtalslagen,
- 4) ordnande av företagshälsovård,
- 5) övervakning av privat arbetskraftsservice, eller
- 6) skyldigheter enligt denna lag.

Föreslagen lydelse:

13 §

Meddelande av anvisningar och uppmaningar

En uppmaning kan meddelas angående

- 1) en omständighet som hänför sig till arbetsmiljön och arbetsklimatet och som inverkar på arbetstagarnas säkerhet och hälsa,
- 2) arbetstids- eller semesterbokföring eller annan bokföringsskyldighet,
- 3) givande av löneuträkning, arbetsintyg eller skriftlig information om de centrala villkoren i arbetet i enlighet med arbetsavtalslagen,
- 4) ordnande av företagshälsovård,
- 5) övervakning av privat arbetskraftsservice,
- 6) tillsyn över direkta tilläggspensionsarrangemang,
- 7) skyldigheter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 20 .