

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi suoran lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki suoran lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta. Lisäksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi. Esitys koskee sellaisia lisäeläkejärjestelyitä, joissa työnantaja itse vastaa lisäeläkkeen maksamisesta ja hallinnoimisesta eli niin sanottuja suoria lisäeläkejärjestelyjä.

Esityksellä pannaan täytäntöön työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin vaatimukset siltä osin kuin ne koskevat suoria lisäeläkejärjestelmiä.

Suoran lisäeläkejärjestelyn toteutuminen on riippuvainen työnantajan maksukyvyystä. Jos työnantaja ajautuu konkurssiin, työntekijä voi käytännössä menettää lisäeläkeoikeutensa.

Ehdotetun lain mukaan työnantajan olisi turvattava maksukyvyttömyytensä varalta vähintään puolet sellaisen eläkevastuun mää-

rästä, joka liittyy työnantajan lupaamaan suoraan lisäeläkejärjestelyyn.

Työnantaja voisi toteuttaa turvaamisvelvoitteen ottamalla vakuutuksen, asettamalla vakuuden tai muulla näihin rinnastettavalla tavalla. Turvaamisvelvoite katsottaisiin täyttyneeksi myös tilanteessa, jossa vähintään puolet työnantajan lisäeläkelupauksesta olisi toteutettu ryhmäeläkevakuutuksena, yksilöllisenä eläkevakuutuksena taikka eläkesäätiön tai -kassan kautta ja muu osa suoralla lisäeläkejärjestelyllä. Laissa säädettäisiin lisäksi työnantajan tiedonantovelvollisuudesta, viranomaisvalvonnasta ja laiminlyöntitilanteista.

Laki koskisi siirtymäajan jälkeen myös jo olemassa olevia suoria lisäeläkejärjestelyitä. Työnantajilla olisi eräin edellytyksin mahdollista hakea työsuojeluviranomaiselta vapautusta turvaamisvelvoitteesta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015. Euroopan komissio on käynnistänyt asiassa rikkomusmenettelyn Suomea vastaan.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.2 Euroopan unionin sääntely ja oikeuskäytäntö.....	6
2.3 Komission Suomea vastaan käynnistämä rikkomusmenettely.....	8
2.4 Kansainvälinen vertailu.....	8
2.5 Maksukyvyttömyysdirektiivin täytäntöönpanosta Euroopassa.....	9
2.6 Nykytilan arviointi ja ehdotetut muutokset.....	9
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	10
3.1 Tavoitteet.....	10
3.2 Ehdotus.....	10
Tiivistelmä ehdotettavasta laista.....	10
Eläkevastuun määrästä.....	11
Eläkevastuiden turvaaminen.....	11
Tiedonantovelvollisuus ja valvonta.....	12
3.3 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit.....	12
Palkkaturvajärjestelmä.....	12
Rahastointiin perustuva järjestelmä.....	13
Suorien lisäeläkejärjestelyiden kieltäminen.....	13
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	13
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	13
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	15
4.3 Muut vaikutukset.....	15
5 ASIAN VALMISTELU.....	16
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	16
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	16
5.3 Lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä koskeva direktiivi.....	17
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	17
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	18
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	18
1.1 Laki suoran lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta.....	18
1.2 Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta.....	24
2 TÄRKEMMÄT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	24
3 VOIMAANTULO.....	25
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	25
LAKIEHDOTUKSET.....	27
1. Laki suoran lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta.....	27
2. Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta.....	30
LIITE.....	31
RINNAKKAISTEKSTI.....	31

2. Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta.....	31
---	----

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Lakiehdotus koskee työnantajien kirjanpiddolliseen varaukseen perustuvia lisäeläkejärjestelmiä. Kysymys on järjestelyistä, joissa työnantaja ja työntekijä sopivat työsuhteen ehtona siitä, että työnantaja sitoutuu maksamaan työntekijän jäätyä vanhuuseläkkeelle ylimääräistä eläkkeen kaltaista etua. Tässä esityksessä ja ehdotettavassa laissa näitä järjestelyitä kutsuttaisiin työnantajan suoriksi lisäeläkejärjestelyiksi.

Suora lisäeläkejärjestely on Suomessa poikkeuksellinen tapa järjestää työntekijälle lisäeläke. Tavallisesti työnantajan järjestämä lisäeläke toteutetaan vakuutusyhtiön, eläkekassan tai -säätiön välityksellä. Näiden järjestämistapojen keskeinen ominaisuus on siinä, että lisäeläkevastuisiin on tosiasiallisesti varattu varoja ja ne ovat erillään työnantajan varallisuudesta. Näitä järjestämistapoja koskee Suomessa varsin laaja sääntely. Puolestaan suoriin lisäeläkejärjestelyihin ei liity sääntelyä lainkaan ja niihin liittyy riski siitä, ettei työnantaja pysty aikanaan eläke-etua maksamaan. Tämä riski korostuu erityisesti siitä syystä, että kysymys on usein hyvin pitkäaikaisista sitoumuksista.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi työntekijöiden suojasta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa 2008/94/EY (jäljempänä maksukyvyttömyysdirektiivi) edellyttää jäsenvaltioilta tarvittavia toimenpiteitä suoriin lisäeläkejärjestelyihin liittyvien eläkeoikeuksien turvaamiseksi työnantajan maksukyvyttömyyden varalta.

Tässä esityksessä ehdotetaan lainsäädäntöä, jonka kautta suoriin lisäeläkejärjestelyihin liittyvät työntekijän oikeudet turvataan työnantajan maksukyvyttömyyden varalta. Työnantajien olisi turvattava vähintään puolet suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvista eläkevastuista ottamalla vakuutuksen, asettamalla turvaavan vakuuden tai muulla näihin rinnastettavalla tavalla. Laissa säädettäisiin myös järjestelyihin kohdistuvasta valvonnasta ja turvaamisvelvoitteen laiminlyönnistä aiheutuvista seuraamuksista.

Laki koskisi välittömästi suoria lisäeläkejärjestelyitä, joista sovitaan lain voimaantulon jälkeen. Jos suorasta lisäeläkejärjestelystä olisi sovittu ennen lain voimaantuloa, turvaamisvelvoite astuisi voimaan siirtymäajan päätyttyä. Eräin edellytyksin työnantaja voisi pyytää työsuojeluviranomaiselta vapautusta turvaamisvelvoitteesta kahdeksi vuodeksi kerrallaan, jos yrityksen taloudellisen tilanteen arvioidaan riittävällä tavalla turvaavan eläkeoikeuksien pysyvyyden.

2 Nykytila**2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

Suomessa ei ole suoria lisäeläkejärjestelyitä koskevaa lainsäädäntöä. Järjestelyistä on sovittu sopimusvapauden piirissä ja käytännössä vain sopimusoikeudelliset yleissäännökset ovat rajanneet järjestelyiden sisältöä. Tämän vuoksi järjestelyiden sisältö vaihtelee suuresti.

Suorien lisäeläkejärjestelyiden lukumäärää tai niihin liittyvän eläkevastuun määrää ei tunneta. Tiedossa ei myöskään ole asiaa koskevia tutkimuksia.

Verohallinnon tietojen mukaan vuosina 2010 - 2012 eläkettä maksoi suoraan eläkkeensaajalle 360 työnantajaa. Verohallinnon tiedoista ilmenevät vain sellaiset työnantajat, jotka maksoivat tarkasteluvuosina eläkettä. Luultavasti on olemassa myös työnantajia, joilla on eläkevastuita, mutta lisäeläkettä ei ole alettu vielä maksamaan.

Verohallinnon tietojen mukaan suoraa lisäeläkettä maksettiin seuraavasti:

Vuosi	Työnantajia	Eläkkeensaajia	Eläkesumma milj. euroa
2010	313	2471	15,91
2011	289	2306	13,75
2012	271	2262	12,74

Työnantajista 47 oli oikeudelliselta muoltaan sellaisia, joita ei voisi konkurssilain (120/2004) 1 luvun 3 §:n mukaan asettaa

konkurssiin ja joita maksukyvyttömyysdirektiivin suojavaatimus ei koske. Seuraavassa taulukossa on kuvattu työnantajayritysten koko henkilöstömäärällä mitattuna niiden 296 työnantajan osalta, joiden henkilöstömäärä on ollut käytettävissä:

Koko (henkilöstömäärä)	Lukumäärä	Prosentti-osuus	Osuus maksetusta eläkesummasta 2010-2012
Mikroyrityksiä (alle 10 työntekijää)	87	29,4 %	26,2 %
Pieniä yrityksiä (10 - 49 työntekijää)	83	28,0 %	21,4 %
Keskisuuria yrityksiä (50 -249 työntekijää)	73	24,7 %	25,9 %
Suuria yrityksiä (yli 250 työntekijää)	53	17,9 %	24,1 %

Suoria lisäeläkkeitä maksettiin eri toimialoilla seuraavasti (vuodet 2010 - 2012):

Toimiala	Euroa
Muu palvelutoiminta	3 773 032
Teollisuus	2 884 376
Rahoitus- ja vakuutus toiminta	2 882 968
Informaatio ja viestintä	2 650 089
Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	2 362 718
Terveys- ja sosiaalipalvelut	951 662
Kuljetus ja varastointi	908 965
Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus	881 693
Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	761 297
Taiteet, viihde ja virkistys	327 103
Koulutus	301 591
Maatalous, metsätalous ja kalatalous	249 992
Vesihuolto, viemäri- ja jätevesi-	201 157

huolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito	
Kiinteistöalan toiminta	161 488
Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	135 024
Kaivostoiminta ja louhinta	83 663
Ei toimialaa	77 935
Rakentaminen	38 295
Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	7 653
Majoitus- ja ravitsemistoiminta	4 541

Työ- ja elinkeinoministeriö lähetti 313 työnantajalle kyselylomakkeen, jossa kysyttiin lisäeläkejärjestelyn keskeisiä ehtoja, voimassaoloa, eläkevastuun määrää ja mahdollista turvajärjestelyä työnantajan maksukyvyttömyyden varalta.

Kyselyyn vastasi 158 työnantajaa. Heistä 88 ilmoitti eläkejärjestelyn olevan yhä olemassa ja 43 ilmoitti sellaisen olleen olemassa, mutta järjestelyn jo päättyneen. 28 työnantajaa ilmoitti, ettei suoraa lisäeläkejärjestelyä ole edes ollut käytössä.

Suorien lisäeläkejärjestelyiden piirissä olevista henkilöistä 309 oli työskennellyt työntekijäasemassa, 46 henkilöä johtaja-asemassa ja 53 henkilöä toimitusjohtaja-asemassa. Viimeksi mainittu ryhmä jää maksukyvyttömyysdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Eläkevastuun määrän ilmoitti 49 työnantajaa ja se oli yhteensä 15,56 miljoonaa euroa. Eläkevastuusta 4,26 milj. euroa liittyi lähinnä toimitusjohtajien lisäeläkejärjestelyihin, jotka eivät ole maksukyvyttömyysdirektiivin tarkoittaman suojan piirissä.

Työnantajista 29 ei ilmoittanut eläkevastuun määrää, vaan tietyn ajanjakson, kuten kuukauden tai vuoden aikana maksuun menevän eläkkeen määrän. Näiden työnantajien kuukausittain maksuun menevä eläkesumma oli yhteensä 38 429 euroa. Tästä määrästä 8 460 euroa ilmoitettiin liittyvän lähinnä toimitusjohtajasopimuksiin. Siten maksuun menevän lisäeläkkeen määrä työntekijäasemassa oleville henkilöille olisi näiden työnantajien osalta noin 360 000 euroa vuodessa. Eläkevastuuta ei voida laskea, koska ei tiedetä, kuinka monta vuotta eläkettä tullaan näiden järjestelyiden osalta maksamaan. Jos tämä aika olisi 10 vuotta, kysymys olisi kuolevuuteen ja korkoutukseen liittyvät seikat sivuut-

taen arviolta 3,6 miljoonan euron eläkevastuusta.

Loput työnantajista ei ilmoittanut eläkevastuun määrää tai maksuun kuukausittain taikka vuosittain menevää eläkesummaa. Jos kyselyyn vastaamatta jättäneiden työnantajien tai eläkevastuun ilmoittamatta jättäneiden työnantajien eläkevastuu vastaisi keskiarvoa, olisi työntekijäasemassa oleviin henkilöihin kohdistuva eläkevastuun määrä noin 30 miljoonaa euroa. Tähän arvioon liittyy kuitenkin useita epävarmuustekijöitä.

Kun arvioidaan maksuun vuosittain menevän eläkesumman määrää, voidaan päätyä suunnilleen samaan määrään. Vuonna 2012 maksettiin suoraa lisäeläkettä 12,74 miljoonaa euroa. Tästä summasta 7,69 miljoonaa euroa koski sellaisia työnantajia, joita ei voida asettaa konkurssiin tai kysymys oli toimitusjohtajien lisäeläkejärjestelyistä. Myös jäljelle jäävästä 5,05 miljoonasta eurosta osa on luultavasti liittynyt entisille toimitusjohtajille maksettaviin lisäeläkkeisiin. Jos vuonna 2012 maksetuista suorista lisäeläkkeistä 3 miljoonaa euroa maksettiin työntekijäasemassa oleville henkilöille, eläkevastuun määrä olisi 10 vuoden perusteella laskettuna 30 miljoonaa euroa.

On kuitenkin syytä huomata, että edellä tarkastellut tiedot koskevat vain niitä työnantajia, jotka vuosina 2010 - 2012 maksoivat eläkettä. Suurella todennäköisyydellä on myös työnantajia, joilla on taseissaan eläkevastuita, joita ei ollut tarkasteluvuosina maksussa. Näiden vastuiden määrää ei ole voitu selvittää, eikä niistä voida esittää luotettavaa arviota. Suorien lisäeläkejärjestelmien määrän arvioidaan yleisesti olleen laskussa ja maksussa vuosina 2010 - 2012 olleiden suorien lisäeläkkeiden osuus on luultavasti melko korkea niihin eläkejärjestelyihin verrattuna, jotka eivät vielä ole maksussa. Tämän perusteella suoriin lisäeläkejärjestelyihin liittyvien eläkevastuiden määrän voidaan arvella olevan 35 - 45 miljoonaa euroa, jos arvioon ei sisällytetä toimitusjohtajien lisäeläkejärjestelyitä, eikä sellaisia työnantajia, joita ei voida asettaa konkurssiin.

Kyselyyn annetut vastaukset osoittivat myös sen, että suorista lisäeläkejärjestelyistä johtuvia eläkeoikeuksia ei ollut muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta suojattu millään

tavalla työnantajan maksukyvyttömyyden varalta.

2.2 Euroopan unionin sääntely ja oikeuskäytäntö

Maksukyvyttömyysdirektiiviä edeltänyt neuvoston direktiivi 80/987/ETY työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä sisälsi 8 artiklan, joka vastaa sisällöltään nykyisen maksukyvyttömyysdirektiivin 8 artiklaa. Aiempi direktiivi tuli Suomen osalta velvoittavaksi Euroopan talousalueeseen liittymisen myötä 1. päivänä tammikuuta 1994. Direktiivin soveltuvuudessa ei tapahtunut muutoksia Suomen liittyttyä Euroopan yhteisön jäseneksi vuotta myöhemmin.

Euroopan yhteisöön liittymisen yhteydessä Suomen arvioitiin valmiiksi täyttävän artiklan vaatimukset, koska niitä arvioitiin vain sellaisten vapaaehtoisten lisäeläkejärjestelyiden näkökulmasta, jotka toteutetaan vakuutusyhtiön, eläkekassan tai -säätiön välityksellä.

Maksukyvyttömyysdirektiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta, jotta turvataan työntekijöiden sekä yrityksestä tai liiketoiminnasta työnantajan maksukyvyttömyyden alkamispäivään mennessä lähteneiden henkilöiden välittömät ja tulevaisuuteen kohdistuvat oikeudet kansallisen lakisäätetyn sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolella olevan, yhtiön tai useamman yhtiön yhteisen lisäeläkejärjestelmän mukaisesti vanhuus-etuuksiin ja jälkeenjääneiden etuuksiin.

Lisäeläkejärjestelmää koskevaa käsitettä ei ole määritelty maksukyvyttömyysdirektiivissä. Komissio viittaa 11 päivänä huhtikuuta 2008 antamassaan raportissa SEC (2008) 475 määritelmään, joka sisältyy neuvoston direktiiviin yhteisön alueella liikkuvien palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammattinharjoittajien lisäeläkeoikeuksien suojaamisesta 98/49/EY 3 artiklan b-kohtaan. Sen mukaan lisäeläkejärjestelmällä tarkoitetaan kaikkia kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti perustettuja ammatillisia eläkejärjestelmiä, joita ovat esimerkiksi ryhmävakuutusopimukset taikka yhdellä tai use-

ammalla alalla hyväksytyt jakojärjestelmät, rahastoivat järjestelmät tai yritysten kirjanpidossa varauksina olevat eläkesitoumukset, taikka kaikkia kollektiivisia tai muita vastaavia järjestelyitä, joilla on tarkoitus huolehtia palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien lisäeläkkeestä. Kyseinen listaus pitää sisällään myös kirjanpidolliseen varaukseen perustuvat lisäeläkkeet (suorat lisäeläkejärjestelmät), jos ne on perustettu kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti.

Maksukyvyttömyysdirektiivin 8 artikla edellyttää tarvittavien toimenpiteiden toteuttamista, jotta turvataan yllä mainitut lisäeläkeoikeudet. Direktiivissä ei tarkemmin ilmaista nimenomaisia keinoja tai turvaamisen tasoa, joilla lisäeläkeoikeudet on turvattava. Komission käsityksen mukaan artikla jättää jäsenvaltioille runsaasti liikkumavaraa siinä, kuinka artikla voidaan implementoida.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossaan C-278/05 (Robins ym.), ettei jäsenvaltioilla ole velvollisuutta itse taata saavutettujen vanhuusetuuksia koskevien oikeuksien rahoitusta eikä näitä etuuksia ole maksettava kokonaisuudessa. Tuomiossa kuitenkin todetaan, että kansallisen oikeuden säännösten, jotka voivat tietyissä tilanteissa johtaa siihen, että etuuksista, joita työntekijä saattoi odottaa saavansa, turvataan vain 20 tai 49 prosenttia, toisin sanoen alle puolet, ei voida katsoa vastaavan direktiivin 8 artiklassa käytetyn sanan ”turvata” määritelmää. Komission näkemyksen mukaan tämä koskee myös suoria lisäeläkejärjestelyitä.

Lisäeläkejärjestelyt täydentävät lakisääteistä eläkettä. Suomessa mahdollisten lisäeläkemenetysten merkitys koko eläketurvaan nähden jää kattavasta lakisääteisestä eläkkeestä johtuen vähäiseksi. Lakisääteisen eläkkeen kattavuudella ei kuitenkaan Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion C-398/11 (T. Hogan ym.) perusteella ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio noudattanut maksukyvyttömyysdirektiivin 8 artiklassa säädettyä velvoitettaan. Tuomioistuin perusteli tätä kantaa artiklan sanamuodon mukaisella tulkinnalla. Artiklan sanamuodossa mainitaan nimenomaisesti, että kyseessä ovat tämän suojan osalta ”kansallisen laki-

sääteisen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolella olevat” järjestelmät.

Maksukyvyttömyysdirektiivi soveltuu ainoastaan työsopimussuhteeseen perustuvien saatavien tai etuuksien suojaamiseen työnantajan maksukyvyttömyysmenettelyssä. Todennäköisesti tämä rajaa Suomessa osan suorista lisäeläkejärjestelmistä maksukyvyttömyysdirektiivin ulkopuolelle, koska osan järjestelyistä arvioidaan perustuvan toimitusjohtajasopimuksiin. Kysymys voi olla myös yrityksen omistajien lisäeläkejärjestelmästä, joiden ei myöskään katsota työskentelevän työsuhteessa. Suomessa työntekijäkäsité määräytyy työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n tai merityösopimuslain (756/2011) 1 luvun 1 §:n perusteella.

Maksukyvyttömyysdirektiivin tarkoittamia maksukyvyttömyystilanteita ovat Suomessa konkurssi- ja yrityssaneerausmenettely. Näin ollen maksukyvyttömyysdirektiivi ei aiheuta velvoitteita muissa maksukyvyttömyystilanteissa.

Maksukyvyttömyysdirektiivi määrittelee turvan piiriin kuuluviksi etuuksiksi lisäeläkejärjestelmän mukaiset vanhuusetuudet ja jälkeennejääneiden etuudet. Näitä käsitteitä ei ole direktiivissä määritelty. Lainvalmistelussa vanhuusetuuden on katsottu liittyvän sellaiseen etuuteen, jota maksetaan henkilön jäätyä vanhuuseläkkeelle. Oikeus vanhuuseläkkeeseen määräytyy Suomessa työntekijän eläkelain (395/2006) tai merimieseläkelain (1290/2006) perusteella. On mahdollista, että työnantaja on luvannut työntekijälleen sellaisen lisäeläke-edun, jolla pyritään aikaistamaan eläkkeelle siirtymistä. Nämä järjestelyt eivät olisi direktiivissä tarkoitettuja vanhuusetuuksia. Tätä tulkintaa tukee se, että unionin muussa lainsäädännössä on käytetty vanhuusetuuden lisäksi ilmaisua varhaiseläke, kun säännöksen on haluttu sellaista koskevan. Tällaisesta esimerkkinä ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntönpäntöä työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa.

2.3 Komission Suomea vastaan käynnistämä rikkomusmenettely

Euroopan komissio antoi Suomelle 25.1.2013 virallisen huomautuksen, joka koski maksukyvyttömyysdirektiivin 8 artiklan saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio katsoi, ettei Suomi ole noudattanut direktiivin 8 artiklan mukaisia velvoitteita, koska se ei ole toteuttanut toimenpiteitä sellaisten lisäeläkkeiden suojaamiseksi, jotka perustuvat työnantajan kirjanpidollisiin varauksiin (suora lisäeläkejärjestely).

Suomi vastasi viralliseen huomautukseen 20.3.2013 päivätyllä kirjeellään ja ilmoitti ryhtyvänsä lainsäädäntötoimiin maksukyvyttömyysdirektiivin 8 artiklan täytäntöönpanemiseksi. Tarpeelliset lainsäädäntötoimenpiteet on tarkoitus toteuttaa tällä hallituksen esityksellä.

Komissio antoi perustellun lausunnon Suomelle 22.4.2014. Rikkomusmenettely jatkuu, kunnes komissio toteaa Suomen täytävän 8 artiklan velvoitteet.

2.4 Kansainvälinen vertailu

Komissio teetti lisäeläkejärjestelmien turvaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan tutkimuksen (VC/2009/0336), joka valmistui lokakuussa 2010. Siinä tutkittiin 17 Euroopan unionin jäsenvaltion, sekä Euroopan talousalueen (ETA) ja Euroopan vapaakauppajärjestön (EFTA) jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Näiden järjestöjen jäsenvaltioista tutkimuksen ulkopuolelle jäivät vain ne Euroopan unionin jäsenvaltiot, jotka olivat liittyneet Euroopan unioniin vuonna 2004 tai sen jälkeen.

Tutkimuksen mukaan suorat lisäeläkejärjestelmät ovat sallittuja Suomen lisäksi Irlannissa, Italiassa, Itävallassa, Kreikassa, Kyproksella, Luxemburgissa, Norjassa, Portugalissa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa ja Yhdistyneessä Kuningaskunnassa.

Tanskassa mainitut lisäeläkejärjestelyt ovat sallittuja vain yritysten johtohenkilöillä. Espanjassa sallittuja ovat vain ennen vuotta 1996 sovitut järjestelyt rahoituslaitosten osalta. Belgiassa järjestelyt ovat sallittuja vain itsenäisessä asemassa työskentelevillä henkilöillä.

Järjestelyt eivät ole sallittuja Islannissa, Liechtensteinissa ja Hollannissa.

Suorat lisäeläkejärjestelmät ovat yleisiä Saksassa, Italiassa, Itävallassa ja Ruotsissa. Järjestelmiä on käytössä vähäisessä määrin Kyproksella, Luxemburgissa ja Suomessa. Järjestelyitä ei esiinny käytännössä lainkaan Irlannissa, Kreikassa, Maltalla, Norjassa, Portugalissa ja Yhdistyneessä Kuningaskunnassa.

Seuraavaksi kuvataan edellä mainitun raportin tietojen perusteella tarkemmin niiden maiden järjestelmiä, joissa suoria lisäeläkejärjestelmiä on käytössä:

Saksassa suorat lisäeläkejärjestelmät ovat hyvin yleisiä. Vuonna 2006 ne muodostivat Saksassa 70 prosenttia ammatillisista eläkejärjestelmistä. Suoria lisäeläkkeitä käyttävän työnantajan on otettava maksukyvyttömyysvakuutus Pensions – Sicherungs – Verein -nimiseltä (jäljempänä PSVaG) keskinäiseltä vakuutusyhtiöltä. PSVaG myöntää vakuutuksia myös Luxemburgin alueella. Työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa PSVaG siirtää lisäeläkevastuut henkivakuutusyhtiön hoidettavaksi.

Työnantajan on vuosittain informoitava PSVaG:ta työntekijöille kertyneistä lisäeläkeoikeuksista ja maksettava PSVaG:n määrittelemät maksut, jotka perustuvat laissa säädettyyn laskutapaan. Maksujen määrät eivät perustu yrityskohtaiseen riskiin. Lisäeläkettä maksetaan edunsaajalle enintään 7665 euroa kuukaudessa (vuosi 2010). Kertaeränä (lump sum) maksettavan lisäeläkkeen enimmäismäärä on määrä, josta 10 prosenttia on 7665 euroa.

Italiassa TFR -järjestelmän mukaiset lisäeläkkeet ovat luonteeltaan suoria lisäeläkejärjestelmiä. Erityinen rahasto huolehtii työnantajan lisäeläkevastuista työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Rahastoa rahoitetaan työnantajien maksuosuuksin, joiden suuruus on 0,5 % työntekijöiden ansioista. Työnantajan ajaututtua maksukyvyttömyystilanteeseen, työntekijän on tehtävä vaatimus rahastolle. Rahasto korvaa työntekijän lisäeläkemennykset kertaeränä maksettavalla korvauksella.

Ruotsissa ITP -eläkkeet voivat perustua kirjanpidollisiin varauksiin tai eläkerahastoon. Kirjanpidolliseen varaukseen perustu-

vat lisäeläkkeet eivät ole työnantajalle vähennyskelpoisia verotuksessa, jos niihin liittyviä vastuuta ei ole vakuutettu. PRI Pensionsgaranti on rahasto, joka turvaa ns. ITP -lisäeläkkeet työnantajien maksukyvyttömyystilanteissa. ITP -järjestelyitä käyttävä työnantaja ottaa PRI Pensionsgarantilta luotovakuutuksen, jonka vuosittainen maksu kirjanpidollisin varauksin toteutetun ITP -eläkkeiden osalta 0,3 prosenttia varausten määrästä. Eläkerahastolla rahoitettujen lisäeläkkeiden osalta maksu on 0,1 prosenttia. Lisäksi lisäeläkkeet, jotka ovat erääntyneet tai kertyneet kuusi kuukautta ennen ja jälkeen konkurssin alkamisen, ovat konkurssissa etuoikeuden piirissä.

Itävallassa suorita lisäeläkejärjestelmiä koskevat vastuut on esitettävä vuosittain yrityksen tilinpäätöksessä. Vastuista vähintään 50 prosenttia on katettava joko asianmukaisilla varoilla tai vakuutuksin. Konkurssitilanteessa lisäeläkesaatavilla on etuoikeus.

Luxemburgissa suorat lisäeläkejärjestelyt koskevat alle 5 prosenttia työikäisistä. Järjestelyitä käyttävien työnantajien on Luxemburgissa hankittava vakuutus saksalaiselta PSVaG:lta. Työnantajan konkurssitilanteessa PSVaG huolehtii työnantajan sijasta eläkeetuksista. Jos kysymys on kertakorvauksena maksettavasta lisäeläke-erästä (lump sum), PSVaG maksaa sen suoraan saajalle. Toistuvasti erääntyvät lisäeläkkeet PSVaG siirtää muiden vakuutusyhtiöiden hoidettavaksi maksamalla näille kertaeränä summan, jolla toistuvasti maksettava lisäeläke ja hallinnolliset kustannukset katetaan.

Ranskassa eläkkeelle siirtymisen yhteydessä maksettava Indemnités de Fin de Carrière -etu on pakollinen lisäeläke-etu, joka toteutetaan yleensä kirjanpidollisin varauksin samoin kuin 20 prosenttia muista lisäeläkejärjestelyistä. Suorista lisäeläkejärjestelyistä ei ole sääntelyä työnantajan maksukyvyttömyyden varalta. Vuoden 2010 sosiaaliturva-uudistuksessa pyrittiin verosääntelyä muuttamalla siihen, että työnantajat siirtäisivät eläkevastuita vakuutusyhtiöiden hoidettavaksi.

Myöskään Kyproksella suoriin lisäeläkejärjestelmiin ei liity lainsäädäntöä. Tämän vuoksi lisäeläkejärjestelmiin perustuviin saataviin liittyy komission teettämän raportin

mukaan työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa todellinen menettämisen riski. Tiedossa ei ole, että komissio olisi käynnistänyt Kyprosta vastaan rikkomusmenettelyä.

Norjassa suorita lisäeläkejärjestelyitä on erittäin pieni määrä, eikä Norjassa ole lainsäädäntöä suorista lisäeläkejärjestelmistä. Työsuuhdesaataviin voi kuitenkin liittyä etuoikeus konkurssissa, mutta raportin tietojen perusteella on epävarmaa, pidetäänkö suoriin lisäeläkejärjestelmään perustuvia saatavia työsuuhdesaatavina.

2.5 Maksukyvyttömyysdirektiivin täytäntöönpanosta Euroopassa

Komission tutkimuksen valossa näyttää siltä, että jäsenvaltiot ovat implementoineet maksukyvyttömyysdirektiivin 8 artiklan hyvin eri tavoilla. Eräiden maiden osalta näyttäisi siltä, että niidenkään järjestelmä ei vastaa 8 artiklan sisältöä ja komission näkemystä. Toistaiseksi tiedossa on, että komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn vain Suomea ja Ranskaa vastaan.

Eräissä maissa vain lakiin tai työmarkkinasopimuksiin perustuville järjestelmille on luotu suoja maksukyvyttömyyden varalta. Tiedossa ei ole, minkälaisia turvajärjestelyitä näissä maissa on käytetty vakiintuneiden lisäeläkejärjestelyiden ulkopuolella tehtyjen eläkelupausten osalta, joita sopimusvapauden piirissä on eittämättä tehty. Komissio on katsonut direktiivin koskevan myös yksilöllisiä ja tapauskohtaisesti sovittuja lisäeläkejärjestelyitä, joilla ei ole kollektiivista luonnetta. Luonteeltaan tämän kaltaiset järjestelyt vastaavat pääosaa Suomessa olemassa olevista suorista lisäeläkejärjestelyistä.

2.6 Nykytilan arviointi ja ehdotetut muutokset

Suomessa eläketurva perustuu lakisääteeseen eläkkeeseen, joka muodostuu Kelan kansaneläkkeestä ja takuueläkkeestä sekä työeläkelaitosten järjestämästä työeläkkeestä. Koska lakisääteinen työeläkejärjestelmä turvaa Suomessa toimeentulon kohtuullisen jatkuvuuden, lisäeläkkeiden suosio on jäänyt

vähäiseksi. Eläketurvakeskuksen mukaan ryhmäeläkkeet muodostavat maksussa olevista eläkkeistä noin neljä prosenttia. Lisäeläke järjestetään yleensä työntekijälle turvallisella tavalla vakuutusyhtiön, eläkekassan tai -säätiön kautta. Erittäin harvoin lisäeläke järjestetään suoralla lisäeläkejärjestelyllä.

Arvioitaessa suoriin lisäeläkkeisiin liittyvää turvan tarvetta kansallisesta näkökulmasta, on huomattava, että järjestelyyn on todennäköisesti liittynyt molemminpuolinen tietoisuus siitä, että työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa lisäeläkeoikeuksiin liittyy menettämisen riski. Osapuolet ovat luultavasti riskeistä tietoisina sopineet järjestelystä, vaikka olemassa on ollut mahdollisuus järjestää lisäeläke turvallisella tavalla. Tämän vuoksi suoriin lisäeläkejärjestelmiin ei liity kansallisesti suurta intressiä luoda kattavia turvajärjestelyitä. Sen sijaan uudet vaatimukset suojan kehittämisestä aiheuttavat työnantajille uusia kustannuksia.

Maksukyvyttömyysdirektiivin 8 artikla edellyttää kuitenkin näiden järjestelyiden turvaamista ja Suomi on veloitettu saattamaan voimaan asianmukaiset säännökset. Edellä sanottu on kuitenkin ohjannut ratkaisuvaihtoehtojen valintaa siihen suuntaan, että ratkaisulla ei olennaisesti vaikutettaisi Suomessa nykyisin vallitsevaan tapaan järjestää lisäeläke, ja että se ei aiheuttaisi tarpeettoman suuria lisävelvoitteita työnantajille, jotka tällaisia järjestelyitä käyttävät.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on luoda Suomeen säännökset, joiden kautta Suomi täyttäisi maksukyvyttömyysdirektiivin 8 artiklan vaatimukset suorien lisäeläkejärjestelyiden osalta. Suoraan lisäeläkkeeseen oikeutettujen työntekijöiden ja muiden edunsaajien asema parantuisi, koska vähintään puolet näistä eläkeoikeuksista olisi turvattava työnantajan maksukyvyttömyyden varalta. Tämä edellyttää lainsäädäntöä, joka aiheuttaa kustannuksia eritoten työnantajille, mutta myös valtiolle viranomaistehtävien lisääntymisen vuoksi. Järjestelyiden merkitys työntekijöille on ylei-

sesti vähäinen, koska järjestelyitä tehdään vähän ja järjestelyn osapuolten kesken on luultavimmin tiedostettu järjestelyyn liittyvät riskit. Tämän vuoksi lainvalmistelussa on pidetty tärkeänä toisaalta täyttää direktiivin vaatimukset, mutta samaan aikaan välttää tarpeettomia kustannuksia aiheuttavia ratkaisuja.

Tavoitteena ei ole ylittää direktiivissä asetettua minimitasoa. Tämän vuoksi ehdotettavan lain soveltamisala on tarkoin rajattu koskemaan direktiivin tarkoittamia tilanteita. Tällaisia rajoituksia ovat muun muassa varhaiseläke-etuuksien ja toimitusjohtajien jättäminen pakollisen suojan ulkopuolelle.

3.2 Ehdotus

Tiivistelmä ehdotettavasta laista

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki suoran lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta.

Suoran lisäeläkejärjestelyn käsitettä ei ennestään esiinny lainsäädännössä tai yleisessä kielenkäytössä. Kysymys on järjestelyistä, joissa työnantaja sitoutuu maksamaan lisäeläkettä työntekijälleen tai muulle edunsaajalle. Järjestelyitä on kutsuttu joskus kirjainpidollisin varauksin toteutettaviksi lisäeläkejärjestelyiksi tai työnantajan eläkelupauksiksi.

Ehdotuksen mukaan työnantajan tulisi huolehtia siitä, että vähintään puolet suoraan lisäeläkejärjestelyyn liittyvistä eläkevastuista olisi turvattu työnantajan maksukyvyttömyystilanteen varalta. Tätä veloitetta kutsuttaisiin turvaamisveloitteeksi.

Laissa säädettäisiin turvaamisveloitteen toteuttamistavoista. Työnantaja voisi turvata eläkevastuut vakuutuksella, vakuuksin tai muulla rinnastettavalla tavalla.

Työnantajan olisi tilikausittain annettava tieto siitä, mikä on eläkevastuun määrä ja kuinka se on turvattu. Jos työntekijän käsityksen mukaan työnantaja ei olisi täyttänyt turvaamisveloitetta asianmukaisesti tai työnantaja ei suostuisi antamaan tietoa turvaamisveloitteen täyttämisestä, työntekijä voisi kääntyä työsuojeluviranomaisen puoleen. Työsuojeluviranomainen voisi antaa kehoituksia tiedonanto- tai turvaamisveloit-

teen täyttämiseksi. Työnantajan laiminlyönnin varalta laissa säädettäisiin myös rangais- tussäännöksestä.

Euroopan unionin rikkomusmenettelyn vuoksi ehdotettavan lain olisi tultava voimaan mahdollisimman pian. Tämän vuoksi lakien ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015. Laki koskisi lain voimaantulon jälkeen sovitteja lisäeläkejärjestelyitä välittömästi. Jos suorasta lisäeläkejärjestelystä on sovittu ennen lain voimaantuloa, lakia sovellettaisiin siirtymäajan jälkeen.

Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin myös työsuojeluviranomaisen mahdollisuudesta myöntää työnantajalle eräin edellytyksin vapautus turvaamisvelvoitteesta kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Tämä vapautus koskisi sellaisia työnantajia, jotka ovat sopineet suorasta lisäeläkejärjestelystä ennen lain voimaantuloa ja joilla lisäeläkkeen maksuvelvollisuus on jo alkanut.

Eläkevastuun määrästä

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin siitä, että työnantajan olisi turvattava vähintään puolet suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvista eläkevastuista maksukyvyttömyytensä varalta. Työnantajalla on siten oltava tiedossa eläkevastuun kokonaismäärä, josta puolet on turvattava.

Kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 2 §:n mukaan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta (oikea ja riittävä kuva). Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa.

Koska työnantajan on yleensä määritettävä eläkevastuun määrä tilinpäätöstä varten, ei työnantajan tarvitsisi sitä pelkästään turvaamisvelvoitteen toteuttamista varten erikseen määrittää. Suoraan lisäeläkejärjestelyyn liittyvät eläkevastuut tulisi merkitä taseessa velaksi sen jälkeen, kun eläke-etuutta koskeva meno on varma. Samasta ajankohdasta lukien työnantajalle syntyisi ehdotettavan lain mukaan lisäeläkevastuuta koskeva turvaamisvelvoite. Jos eläkevastuu on vielä ehdollinen, esimerkiksi palvelusvuosiehdon ollessa täyttymättä, eläkevastuu ilmoitetaan taseen liitetiedoissa. Ehdotettavassa laissa ehdollinen li-

säeläkevastuu ei olisi vielä turvaamisvelvoitteen piirissä.

Taseeseen merkityn eläkevastuun määrä voisi eräissä tilanteissa poiketa turvaamisvelvoitteen piirissä olevien vastuiden määrästä. Näin tapahtuisi silloin, kun osa suoraa lisäeläkettä koskevasta sitoumuksesta velvoittaa maksamaan eläkettä jo ennen kuin henkilö voi jäädä vanhuuseläkkeelle. Tällöin työnantajan on tehtävä erikseen laskelmat turvaamisvelvoitteen piiriin kuuluvista eläkevastuista tai vaihtoehtoisesti turvata myös varhaiseläke-etuuteen kohdistuvan eläkevastuun.

Kirjanpitolautakunta on 24.9.2013 antanut lausunnon 1906/2013, joka käsittelee listayhtiön johdon lisäeläkkeiden tilinpäätökseen merkitsemistä. Lausunnon 3.5. kohdan mukaan tilanteessa, jossa eläkevastuu on kirjanpitovelvollisen omassa taseessa — eikä sitä ole hankittu eläkelaitoksesta — vastuun todennäköistä määrää arvioitaessa noudatetaan soveltuvin osin periaatteita, joita viranomaisen edellyttää eläkelaitoksilta. Tällaisessa tilanteessa tulisi siten toimia tilinpäätökseen merkittävän eläkevastuun määrittämisessä eläkelaitosten menettelyjä vastaavin tavoin. Jos lisäeläkkeiden täsmällinen summa ei ole tiedossa, on se määrä, joka kirjanpitolain perusteella on tilinpäätökseen velkana merkittävä, arvio maksuun tulevien lisäeläkkeiden määrästä. Siten tilinpäätöksestä ilmenevä velkamäärä saattaa poiketa tosiasiallisesti myöhemmin maksuun tulevasta määrästä.

Eläkevastuiden turvaaminen

Kuten edellä jaksossa 2.2 todetaan, maksukyvyttömyysdirektiivi edellyttää käytännössä sitä, että vähintään puolet työnantajan suoraan eläkejärjestelmään perustuvista lisäeläkkeistä turvataan työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Turvaamiskeinoja direktiivin kohdassa ei ole määritelty, vaan tältä osin valtioille on jätetty runsaasti liikkumavaraa.

Ehdotettavassa laissa suoria lisäeläkejärjestelyitä käyttäville työnantajille asetettaisiin velvollisuus ottaa vakuutus tai asettaa vakuus, joka turvaa vähintään puolet eläkevastuista. Laissa ei määriteltäisi tarkemmin vakuutuksen tai vakuuden sisältöä, vaan tarkoi-

tus on sallia kaikki sellaiset vakuutus- ja vakuusjärjestelyt, joiden kautta eläkevastuu tulee tosiasiallisesti turvatuksi. Ehdotettava sääntely edellyttää käytännössä sitä, että markkinoille syntyy tarjontaa lain tarkoittamista vakuutustuotteista. Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt tätä asiaa Finanssialan keskusliitolta, jonka mukaan finanssiala voisi tarjota käytännössä kolmenlaisia tuotteita eläkevastuiden turvaamiseen. Näitä olisivat ryhmäeläkevakuutus, eläkekapitalisaatiosopimus ja takausvakuutus. Laki ei estäisi sitä, ettei finanssialalle voisi aikanaan syntyä myös muita palveluita lisäeläkevastuiden turvaamiseksi. Työnantaja voisi toteuttaa turvaamisvelvoitteen myös ilman finanssialan toimijan mukanaoloa asettamalla eläkevastuut turvaavan vakuuden suoraan edunsaajalle. Kysymys voisi yksinkertaisimmillaan olla esimerkiksi varojen tai omaisuuden panttauksesta eläke-etuun oikeutetun hyväksi.

Tiedonantovelvollisuus ja valvonta

Esityksessä ehdotetaan, että työsuojeluhallinto valvoisi tarkastuspyyntöjen perusteella suorien lisäeläkejärjestelyiden turvaamista ja työnantajan tiedonantovelvollisuuden täyttämistä. Tämä poikkeaisi merkittävästi siitä, kuinka muiden lisäeläkejärjestelyiden järjestämistapojen valvonta on toteutettu. Henkivakuutusyhtiöitä, eläkesäätiöitä ja -kassoja valvoo Suomessa Finanssivalvonta, minkä lisäksi Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) valvoo ja antaa näitä koskevaa sääntelyä.

On kuitenkin huomattava, että suorien lisäeläkejärjestelyiden ominaisuudet eroavat suuresti muihin lisäeläkkeiden järjestämistapoihin nähden. Suorat lisäeläkejärjestelyt perustuvat työsuhteessa sovittuihin ehtoihin ja niitä ovat sopineet rajaamaton joukko työnantaja. Työnantajiin ei voida kohdistaa samanlaista sääntelyä, kuin vakuutuslaitoksiin, joiden nimenomainen tehtävä liittyy eläke-etujen hallinnointiin. Näin ollen myös valvontatehtävä on luonteeltaan erilainen.

Valvonta perustuisi työntekijöiden tai muiden edunsaajien tekemiin tarkastuspyyntöihin. Työnantajan tulisi vuosittain antaa työntekijälle tai muulle edunsaajalle tieto siitä,

mikä on eläkevastuun määrä ja millä tavalla turvaamisvelvoite on täytetty. Jos työntekijä havaitsee, ettei turvaamisvelvoitetta ole täytetty, tai työnantaja ei anna laissa tarkoitettuja tietoja, hän voi kääntyä työsuojeluviranomaisen puoleen.

Työsuojeluviranomainen voisi laiminlyöntitilanteissa antaa toimintaohjeita tai kehoituksia, sekä työnantajan laiminlyödessä kehotuksen, asettaa lain noudattamisen tehoteeksi uhkasakon. Turvaamisvelvoitesääntösten rikkomisesta voitaisiin tuomita myös sakkorangaistukseen.

3.3 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit

Palkkaturvajärjestelmä

Palkkaturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työntekijän työsuhteesta johtuvat saavat työnantajan maksukyvyttömyystilanteissa. Valmistelussa arvioitiin mahdollisuutta laajentaa palkkaturvalain (866/1998) ja merimiesten palkkaturvalain (1108/2000) soveltamisalaa siten, että palkkaturvajärjestelmä turvaisi myös työntekijöiden lisäeläkeoikeudet työnantajan maksukyvyttömyystilanteissa.

Työnantajat rahoittavat palkkaturvan kollektiivisesti, sillä valtio laskuttaa työttömyysvakuutusrahastolta vuosittain jälkikäteen edellisenä vuonna maksetun ja takaisinperityn palkkaturvan erotuksen. Työttömyysvakuutusrahasto kattaa palkkaturvamenot työnantajien työttömyysvakuutusmaksun kautta. Elinkeinoelämän keskusliitto ry ja Suomen yrittäjät ry eivät hyväksyneet ratkaisumallia, koska se olisi merkinnyt työnantajien kollektiivista vastuuta yksittäisten työnantajien eläkevastuista.

Palkkaturvajärjestelmän suurimpana etuna olisi ollut se, ettei järjestely olisi aiheuttanut suoraa lisäeläkejärjestelyä käyttäville työnantajille jatkuvia kustannuksia eikä hallinnollista taakkaa. Luultavasti suorien lisäeläkejärjestelyiden turvaamisesta palkkaturvan kautta olisi aiheutunut kustannuksia niin vähän, että se ei olisi vaikuttanut työttömyysvakuutusmaksujen suuruuteen. Toisaalta yksittäisille työnantajille ilmainen turvajärjestely voisi johtaa epäterveeseen riskinottoon ja siihen, että suorat lisäeläkejärjestelyt

muodostuisivat muihin lisäeläkkeiden järjestämistapoihin nähden houkuttelevammaksi. Tämä olisi voinut rapauttaa nykyistä markkinaehtoisesti toimivaa ryhmäeläkejärjestelmää. Tämän esityksen tavoitteena ei kuitenkaan ollut muuttaa suomalaista käytäntöä siitä, millä tavoin lisäeläke järjestetään.

Näitä kielteisiä vaikutuksia olisi vähennettävissä säätämällä lisäeläkejärjestelyitä käyttäville työnantajille työttömyysvakuutusmaksun lisämaksuvelvollisuus. Tällöin suoria lisäeläkejärjestelyitä käyttävät yritykset joutuisivat järjestelyistä rahoitusvastuuseen, mikä vähentäisi myös riskinottoa.

Rahastointiin perustuva järjestelmä

Suorien lisäeläkejärjestelmien suoja voisi olla toteutettavissa myös lakisääteisellä suojarahastolla. Suomessa on kaksi sääntelyesimerkkiä suojarahastoista, jotka suojaavat varallisuus oikeudellisia etuja maksukyvyttömyystilanteiden varalta. Näitä ovat talletussuojarahasto ja sijoittajien korvausrahasto. Näistä jälkimmäinen vastaisi volyymeiltään lähempänä suorien lisäeläkkeiden suojaamiseen tarvittavaa suojarahastoa.

Ratkaisumallissa suoria lisäeläkejärjestelyitä käyttävät työnantajat kuuluisivat lakisääteisesti suojarahaston jäseniksi. Suojarahasto keräisi kannatusmaksua vähimmäispääoman kattamiseksi, jonka avulla se turvaisi yksittäisissä maksukyvyttömyystilanteissa suorista lisäeläkejärjestelmistä aiheutuvia menetyksiä. Jos suojarahaston pääoma ei riittäisi lisäeläkkeiden korvaamiseen, rahasto voisi ottaa velkaa, joka maksettaisiin takaisin ylimääräisellä kannatusmaksulla. Tässä mielessä rahastointiin perustuva järjestelmä sisältää yhteisvastuupiirteen niiden työnantajien osalta, jotka järjestelyitä käyttävät.

Jos suojarahasto vastaisi olemassa olevia sääntelyesimerkkejä, suojarahastolla olisi jäsenistä koostuva valtuuskunta ja valtuuskunnan valitsema hallitus. Hallitus puolestaan voisi nimetä rahastolle asiamiehen, joka huolehtisi käytännön asioista.

Suojarahasto perisi jäseniltään myös hallintomaksua, jolla katettaisiin rahaston hallinnosta ja sijoitustoiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Sijoittajien korvausrahaston hal-

linoituskustannukset olivat vuonna 2011 yhteensä 53 500 euroa.

Suojarahastomalliin liittyvänä riskinä voidaan nähdä suorien lisäeläkejärjestelmien määrän vähenemisen, joka näyttäisi olevan kehityssuuntana. Suojarahaston toiminta voisi näivettyä, kun yksittäisistä maksukyvyttömyystilanteista aiheutuvat kustannukset kasvaisivat rahaston jäsenmäärään ja pääomaan nähden huomattaviksi. Lisäksi vaihtoehdon heikkona puolena pidettiin sitä, että suorat lisäeläkejärjestelmät ovat usein kertaluonteisia ja suojarahastoon tehdyt kannatusmaksut jäävät rahastolle, eivätkä palautuisi työnantajille eläkejärjestelyn päätyttyä.

Suorien lisäeläkejärjestelyiden kieltäminen

Joissakin maissa oikeutta sopia suorista lisäeläkejärjestelyistä on rajoitettu. Myös komission teettämässä tutkimuksessa VC/2009/0336 esitetään järjestelyiden kieltämistä yhtenä tapana täyttää direktiivin vaatimukset. Järjestelyiden kieltäminen perustuisi ajatukseen, että kun suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvia saatavia ei synny, ei ole tarvetta myöskään luoda niille turvarakenteita.

Vaihtoehtoa pidettiin valmistelussa epätarpeellisenä. Ensinnäkin sopimusvapauden periaate suojaa olemassa olevia järjestelyitä, eikä tulevien järjestelyiden kieltämistä nähty tarpeellisenä, kunhan työnantaja huolehtii eläkeoikeuksien suojaamisesta. Kieltämiseen liittyy myös käytännön ongelma eli millä tavoin kieltäminen olisi mahdollista toteuttaa siten, että se estäisi kattavasti kaikenlaisten yksilöllisten maksukyvyttömyysdirektiivin piiriin kuuluvien järjestelyiden esiintymisen.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Työnantajiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat niihin työnantajiin, joilla on suoriin lisäeläkejärjestelyihin liittyviä eläkevastuita taseissaan ja jotka muutoin ovat lain soveltamisalan piirissä. Tällaisia työnantajia arvioidaan olevan muutama sata.

Suorien lisäeläkejärjestelmien turvaamisesta aiheutuisi kustannuksia erityisesti niissä tilanteissa, joissa turva toteutettaisiin vakuutuksella. Vakuutuksen hinta määräytyisi markkinaehtoisesti ja käytännössä hintaan vaikuttaisivat eläkelupauksen arvo, yrityksen taloudellinen tilanne, edunsaajan ikä, sukupuoli ja terveydentila sekä suoraan lisäeläkejärjestelyyn liittyvät ehdot.

Työnantaja voisi toteuttaa turvaamisvelvoitteen järjestämällä eläkesitoumuksensa uudelleen siten, että vähintään puolet eläkesitoumuksista siirrettäisiin lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaisesti henkivakuutusyhtiön taikka eläkesäätiön tai -kassan hoidettavaksi. Käytännössä uudelleenjärjestely edellyttää työntekijän tai muun edunsaajan myötävaikutusta. Työntekijän tai muun edunsaajan kieltäytyessä muutoksista, olisi työnantajan toteutettava turvaamisvelvoite muulla tavalla. Yleensä työntekijällä tai muulla edunsaajalla ei olisi intressiä kieltäytyä uudelleenjärjestelystä, koska sen tarkoituksena on hänen eläkeoikeutensa turvaaminen työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

Eläkesitoumusten siirtäminen vakuutuslaitoksen hoidettavaksi aiheuttaisi työnantajalle turvattavien eläkevastuiden määrää vastaavan kertakulun. Eläkesitoumuksen luonteesta riippuen työnantajan oma vastuu eläkkeen maksamisesta lakkaa ja suoraan lisäeläkejärjestelyyn liittyvä eläkevelka poistuu taseesta siltä osin, kuin eläkesitoumus on siirretty vakuutuslaitoksen hoidettavaksi. Tämän jälkeen vakuutuslaitos perisi vakuutusehtojen tai eläkesäätiön tai -kassan sääntöjen mukaisesti työnantajalta maksuja, joilla katettaisiin vakuutuslaitoksen riskejä ja hoitokuluja.

Työnantaja voisi toteuttaa turvaamisvelvoitteen myös takaus- tai luottovakuutuksella. Tällöin eläkesitoumusta ei osaksikaan siirrettäisi kolmannelle taholle, vaan eläkkeen maksuvelvollisuus säilyisi työnantajalla. Kysymys olisi vahinkovakuutuksesta, jossa työnantajan maksukyvyttömyys loisi vahinkotapahtuman. Menetetty eläkeoikeus korvattaisiin työntekijälle tai muulle edunsaajalle kertasuoritteisella korvauksella tai sitten vakuutusyhtiö ottaisi eläkeoikeutta vastaavan eläkevakuutuksen henkivakuutusyhtiöstä. Takausvakuutuksen kustannusten arvioidaan

olevan 0,5 - 3 prosenttia vuodessa turvattavan eläkevastuun määrästä. Jaksossa 2.1 tarkemmin selostettuun kyselyyn saatujen vastausten mukaan eläkevastuun määrä vaihteli 918 eurosta 3,6 miljoonaan euroon. Eläkevastuunsa ilmoittaneiden työnantajien keskimääräinen eläkevastuun määrä oli 317 000 euroa. Keskimääräisellä eläkevastuun määrällä laskettuna turvaamisvelvoitteen toteuttaminen maksaisi noin 1600 - 9500 euroa vuodessa. Vakuutusmaksu luonnollisesti vaihtelisi yrityksen taloudellisesta tilanteesta ja eläkesitoumuksen sisällöstä riippuen. Vakuutusyhtiöt harjoittavat vastuuvaihtoa, joten kaikki työnantajat eivät välttämättä saisi vakuutusta.

Henkivakuutusyhtiöt tarjoavat myös niin sanottuja eläkekapitalisaatiosopimuksia, jotka ovat luonteeltaan vakuusjärjestelyitä. Järjestelyssä eläkevastuuta vastaava varallisuus on vakuutena turvattavan eläkevastuun määrästä. Kysymys voisi olla esimerkiksi talletuksesta tai sijoituksesta, joka on pantattuna eläkekapitalisaatiosopimuksen perusteella edunsaajan hyväksi. Eläkkeen maksaa edunsaajalle henkivakuutusyhtiö, joka laskuttaa maksetut määrät työnantajalta. Jokaisen maksun yhteydessä vakuutta vapautuu lähtökohtaisesti määrällä, joka vastaa maksetun eläkkeen määrää. Jos työnantaja ei joudu maksukyvyttömyystilanteeseen eläkkeen maksuaikana, vakuutena ollut varallisuus palautuu työnantajalle mahdollisine tuottoineen. Eläkekapitalisaatiosopimuksesta aiheutuvien kustannusten arvioidaan olevan pienempiä kuin luotto- ja takausvakuutuksesta aiheutuvat kustannukset. Kustannukset aiheutuvat lähinnä sopimuksen edellyttämistä toimenpiteistä ja maksupalvelusta.

Yritys voisi täyttää turvaamisvelvoitteen myös panttaamalla talletuksen tai muun omaisuusosan suoraan edunsaajan hyväksi. Tällöin turvaamisvelvoitteen täyttämistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia. Välillisesti vakuuden käyttämisestä aiheutuu yritykselle kustannuksia, koska vakuutena olevaa omaisuutta tai varallisuutta ei voi käyttää hyväksi yrityksen muun rahoituksen saamisessa.

Suoria lisäeläkejärjestelyitä käyttäville työnantajille aiheutuisi jonkin verran hallinnollista työtä ja kustannuksia, koska työnte-

kijälle tai muulle edunsaajalle tulisi vuosittain toimittaa laskelmat eläkevastuiden määrästä. Vastaavat laskelmat ovat tarpeen myös kirjanpitoa varten, joten niitä ei laadittaisi vain turvaamisvelvoitteen täyttämistä varten. Työ- ja elinkeinoministeriön kyselyyn saadut vastaukset osoittivat, että työnantajat eivät aina ole merkinnyt vastuovelkaa taseeseen, kuten kirjanpitolaki ja -asetus edellyttäisivät. Ehdotettavalla lainsäädännöllä uskotaan olevan vaikutusta asianomaisten työnantajien tapaan käsitellä vastuovelkaa kirjanpidossa.

Suoria lisäeläkejärjestelyitä on jo nykyisin käytössä muutamalla sadalla työnantajalla. Työnantaja voitaisiin siirtymäsäännöksen perusteella vapauttaa eräin edellytyksin määräajaksi turvaamisvelvoitteesta. Kysymys olisi tilanteista, joissa suorasta lisäeläkejärjestelystä on sovittu ennen lain voimaantuloa ja työntekijä suostuu vapautukseen. Lisäksi edellytettäisiin, että yrityksen taloudellinen tilanne on sillä tavoin vahva, että maksukyvyttömyystilannetta ei pidetä todennäköisenä uhkana lähitulevaisuudessa. Säännöksen avulla voidaan vähentää yksittäisille työnantajille aiheutuvia yllättäviä ja mahdollisesti suuria kustannuksia, mutta samalla huolehtia riittävällä tavalla työntekijän oikeuksista.

Esityksellä voi olla myös eräitä vaikeasti ennustettavissa olevia taloudellisia vaikutuksia. Luultavasti työnantajien kiinnostus tarjota työntekijöilleen suoria lisäeläkejärjestelyitä vähenee entisestään. Tämä voi merkitä sitä, että lisäeläkejärjestely toteutetaan alkuaankin muulla tavalla, jota voidaan sinänsä pitää eläkejärjestelmän kokonaisuuden kannalta myönteisenä vaikutuksena. Toisaalta on mahdollista myös se, että useampi työntekijä voisi suostua suoraan lisäeläkejärjestelyyn, jos siihen liittyy suojajärjestely työnantajan maksukyvyttömyyden varalta. Tätä vaikutusta luultavasti rajoittaa se, että esityksessä edellytetään turvaamaan vain puolet lisäeläkejärjestelyyn liittyvistä eläkeoikeuksista.

Työntekijöiden asema paranisi ehdotetun lainsäädännön myötä, koska heidän eläkeoikeuksien määrästä turvattaisiin vähintään puolet työnantajan mahdollisessa maksukyvyttömyystilanteessa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lakiin sisältyisi uusi viranomaisen valvontatehtävä. Työnantajalle asetettaisiin laissa tiedonantovelvollisuus ja turvaamisvelvoite. Näiden noudattamisen valvonta kuuluisi työsuojeluviranomaiselle, jolla on valmis organisaatio ja lainsäädäntö huolehtia valvontatehtävästä. Valvonta olisi asiakasaloitteista, eli työntekijä tai muu edunsaaja voisi tehdä työsuojeluviranomaiselle ilmoituksen, jos hän katsoo, ettei työnantaja ole täyttänyt laista johtuvia velvoitteitaan. Suorien lisäeläkejärjestelmien määrä on Suomessa vähäinen ja sen arvioidaan laskevan jatkossakin. Todennäköisesti ilmoituksia tehtäisiin hyvin vähän.

Lain voimaantulon jälkeen lisäeläkejärjestelyitä käytävillä työnantajilla voi olla tarvetta neuvontaan. Työsuojeluviranomainen antaisi valvovana viranomaisena neuvontaa, mutta oleellista on myös, että tietoa kanavoituu työnantajille keskeisten yritysjärjestöjen, kuten Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n ja Suomen Yrittäjät ry:n kautta.

Erityisesti alkuvaiheessa työnantajat, joilla on jo maksussa suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvia lisäeläkkeitä, saattaisivat hyödyntää mahdollisuutta hakea työsuojeluviranomaiselta vapautusta turvaamisvelvoitteesta. Näiden lisäeläkejärjestelyiden arvioidaan kuitenkin olevan voimakkaasti vähenemässä, koska niihin liittyvät eläkeoikeudet ovat päätymässä. Luultavasti hakemuksia tulee ensimmäisenä vuonna arviolta 200 kappaletta ja myöhemminä vuosina määrät vähenevät olennaisesti.

4.3 Muut vaikutukset

Esityksen keskeisin tavoite on täyttää maksukyvyttömyysdirektiiviin 8 artiklan vaatimukset suorien lisäeläkejärjestelyiden osalta.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Lainvalmistelu käynnistyi keväällä 2013 Suomen valtion myöntettyä komission väitteet maksukyvyttömyysdirektiivin 8 artiklaa koskevassa rikkomusmenettelyssä. Lainvalmistelu on tapahtunut työ- ja elinkeinoministeriön virkatyönä, mutta asiaa on käsitelty säännöllisesti kolmikantaisessa työryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina työ- ja elinkeinoministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Insinööriliitto IL, joista viimeksi mainittu toimi Akava ry:n edustajana. Asian valmistelussa on lisäksi käyty vuoropuhelua sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön, ulkoasiainministeriön, Euroopan komission, Finanssialan Keskusliiton ja Suomen Yrittäjät ry:n kanssa. Lisäksi toteuttamisvaihtoehdoista on käyty keskustelua valtiovarainministeriön ja Finanssivalvonnan kanssa.

Syksyllä 2013 kerättiin tietoa olemassa olevista suorista lisäeläkejärjestelyistä Verohallinnolle tehdyllä tietopyynnöllä, jonka avulla voitiin suunnata kysely työnantajiin, jotka olivat maksaneet suoraa lisäeläkettä vuosina 2010 - 2012. Verohallinnolta ja kyselystä saatuja tietoja on esitelty edellä jaksossa 2.1.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa sosiaali- ja terveysministeriöltä, oikeusministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, Finanssivalvonnalta, Eläketurvakeskukselta, Konkursiasiamieheltä, aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueilta, keskeisiltä työmarkkinajärjestöiltä, Finanssialan keskusliitolta ja Suomen Yrittäjät ry:ltä. Lisäksi lausunnon antoi Eläkesäätiöyhdistys ry. Työ- ja elinkeinoministeriö neuvotteli esitysluonnoksesta syksyllä 2014 komission edustajien kanssa, koska vireillä on rikkomusmenettely.

Lausunnoissa olevat huomiot koskivat pääosin yksityiskohtia ja ne arvioitiin jatkovalmistelussa. Tarvittaessa esitystä muutettiin. Lisäksi lausunnoissa esitettiin yleisempiä huomioita, jotka kuvataan seuraavaksi:

Esityksessä valittua toteutustapaa direktiivin vaatimusten täytäntöönpanemiseksi pidettiin perusteltuna. Yhdessäkään lausunnossa ei esitetty vaihtoehtoisen toteutustavan olevan valittua mallia parempi.

Joissakin lausunnoissa esitettiin huoli siitä, ovatko eräät esityksessä valitut ratkaisut linjassa maksukyvyttömyysdirektiivin vaatimusten kanssa. Rajausten arviointi onkin haastavaa, koska direktiivin 8 artiklan sanamuoto on tulkinnanvarainen ja sitä koskeva oikeuskäytäntö on vähäistä.

Komission ja Eläkesäätiöyhdistyksen käsityksen mukaan myös varhaiseläkkeet kuuluisivat direktiivissä käytetyn käsitteen vanhuusetuus (old age benefit) piiriin. Jatkovalmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, etteivät varhaiseläkkeet ole direktiivissä tarkoitettuja vanhuusetuuksia. Euroopan unionin muussa lainsäädännössä on käytetty vanhuusetuuden lisäksi ilmaisua varhaiseläke, kun säännöksen on haluttu sellaista koskevan. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuinten tapauksessa C-4/01 (Martin ym.), joka koski aiemmin voimassa ollutta direktiiviä 77/187/ETY, varhaiseläkkeiden ei katsottu olevan vanhuusetuuksia.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry piti soveltamisalaa liian laajana. Lausunnon mukaan direktiivin 8 artiklan koskiessa vanhuusetuuksia olisi suoran lisäeläkkeen turvaamisen edellytyksenä tullut olla myös se, että lisäeläkettä maksetaan pysyvästi työntekijän kuolemaan saakka tai vähintään pysyväisluonteisesti pitkäaikaisesti. Määräaikaista, esimerkiksi parin vuoden ajan maksettavaa etuutta ei ole pidettävä vanhuuseläkkeenä.

Jatkovalmistelussa ei voitu yhtyä Elinkeinoelämän keskusliiton näkemykseen, vaan myös määräaikaisten lisäeläkejärjestelyiden katsottiin olevan direktiivissä tarkoitettuja vanhuusetuuksia.

Komission kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella esityksestä poistettiin rajausta, jonka perusteella lakia ei olisi sovellettu suoriin lisäeläkejärjestelyihin, joista olisi sovittu ennen 1 päivää tammikuuta 1994. Kyse on

ajankohdasta, josta lukien maksukyvyttömyysdirektiiviä edeltänyt direktiivi 80/987/ETY velvoitti Suomea Euroopan talousalueeseen liittymisen myötä. Mainittu direktiivi sisälsi maksukyvyttömyysdirektiiviä vastaavan artiklan lisäeläkkeiden suojasta. Myös oikeusministeriö suhtautui varauksellisesti rajaukseen. Alun perin rajausta perusteltiin lähtökohdalla, jonka perusteella yhteisön lainsäädännöllä ei ole taannehtivia vaikutuksia. Kysymys ei olisi kuitenkaan ollut taannehtivista vaikutuksista, vaan uusista velvoitteista, jotka olisivat koskeneet vanhoja lisäeläkejärjestelyitä.

Komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella esityksestä poistettiin myös vapautusmahdollisuus sellaisilta työnantajilta, joiden eläkevastuun määrä olisi ollut alle 5000 euroa. Komission näkemyksen mukaan direktiivi ei mahdollistanut vapautusta. Myös oikeusministeriö suhtautui vapautukseen varauksellisesti.

5.3 Lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä koskeva direktiivi

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 16.4.2014 direktiivin (2014/50/EU) jäsenvaltioiden välisen työntekijöiden liikkuvuuden

edistämistä lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä parantamalla koskevista vähimmäisvaatimuksista. Jäsenvaltioiden on 21.5.2018 mennessä saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä tai varmistettava, että työmarkkinaosapuolet ottavat sopimuksin käyttöön tarvittavat toimenpiteet. Direktiivissä vahvistetaan vähimmäisvaatimuksia liikkuvien työntekijöiden eläkeoikeuksien suojaamiseksi. Direktiivi mahdollisesti edellyttää lainsäädäntötoimia myös suorien lisäeläkejärjestelyiden osalta. Näitä vaatimuksia ei kuitenkaan panna täytäntöön tällä esityksellä.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 19/2014 vp), jolla ehdotetaan niin ikään muutettavaksi työsuoje-lun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 13 §:ää.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki suoran lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta

1 § *Soveltaminen.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta, joka olisi rajattu koskemaan niitä lisäeläkejärjestelyitä, joissa työnantaja on itse vastuussa eläkkeen maksamisesta ja joita maksukyvyttömyysdirektiivin 8 artikla koskee. Laissa tällaisia lisäeläkejärjestelmiä kutsuttaisiin suoriksi lisäeläkejärjestelyiksi, joka olisi käsitteenä uusi.

Lain tarkoittamia lisäeläkejärjestelyitä on yleisessä kielenkäytössä kutsuttu työnantajan eläkelupauksiksi tai kirjanpidollisin varauksin järjestetyiksi lisäeläkejärjestelmiksi. Valmistelussa päädyttiin luomaan kokonaan uusi käsite, koska työnantajan eläkelupaus voi merkitä joskus muutakin tapaa järjestää lisäeläke ja toisaalta turvan kattavuus ei saisi olla kiinni vastuiden kirjanpito-oikeudellisesta käsittelystä, kuten siitä, että lisäeläkevastuu olisi merkitty taseessa varaukseksi.

Pykälän 1 momentti sisältäisi soveltamisalanaan olennaisia rajoituksia, joiden perusteena on direktiivin 8 artiklan soveltuvuus lisäeläkejärjestelyihin. Direktiivin soveltuvuuden rajoituksia on selostettu edellä jaksossa 2.2.

Ensinnäkin laki koskisi vain työ sopimuslain tai merityösopimuslain tarkoittamaan työsuhteeseen perustuvia suorita lisäeläkejärjestelyitä. Näin ollen esimerkiksi toimitusjohtajasopimukseen perustuva lisäeläkejärjestely rajautuisi lain ulkopuolelle. Oikeuskäytännössä toimitusjohtajan ei nimittäin ole katsottu työskentelevän työsuhteessa. Osa olemassa olevista suorista lisäeläkejärjestelyistä on sovittu yrityksen entisen omistajan ja yrityksen välillä. Niin ikään tällainen sopimus rajautuisi lain ulkopuolelle, koska tässäkin tapauksessa suora lisäeläkejärjestely ei perustuisi työsuhteeseen.

Toinen rajaus koskisi lisäeläkejärjestelyn luonnetta, sillä vain sellainen suora lisäeläkejärjestely, jota maksettaisiin toimeentulon turvaamiseksi tai sen parantamiseksi, olisi lain soveltamisalan piirissä. Rajauksella on pyritty kohdistamaan lain soveltuminen järjestelyihin, jotka ovat aidosti luonteeltaan lisäeläkejärjestelmiä. Rajauksen perusteella esimerkiksi sopimukset niin kutsutuista kultaisista kädenpuristuksista ja muista kerta-suoritteisista korvauksista jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle, koska ne eivät ole luonteeltaan lisäeläkettä.

Kolmas rajaus koskisi ajallista ulottuvuutta. Lain soveltamisalan piirissä olisi suora lisäeläkejärjestely vain siltä osin, kuin etuus kohdistuu vanhuuseläkkeelle siirtymisen jälkeiseen aikaan. Oikeus vanhuuseläkkeeseen määräytyisi työntekijän eläkelain tai merimieseläkelain perusteella. Lisäeläkejärjestelmä olisi siten lain piirissä vain siltä osin, kuin sillä on luvattu eläke-etuutta 63 ikävuo-den jälkeiseltä ajalta. Jos lisäeläkejärjestelmällä on pyritty tarjoamaan työntekijälle varhaiseläke, eli mahdollisuus jäädä eläkkeelle ennen vanhuuseläkeikää, lisäeläkejärjestelmä ei olisi lain soveltamisalan piirissä.

Suoraa lisäeläkejärjestelyä koskevissa ehtoissa voi olla sovittu siitä, että lisäeläkeoikeus siirtyy työntekijän kuoltua tämän leskelle tai lapselle. Tästä syystä pykälän 2 momentin mukaan suora lisäeläkejärjestely olisi lain soveltamisalan piirissä, vaikka oikeus lisäeläkkeeseen siirtyisi järjestelyn ehtojen mukaisesti työntekijän kuoltua muulle edunsaajalle, joita ovat työntekijän leski tai hänen alle 18-vuotias lapsi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin eräistä soveltamisalan rajoituksista. Momentin 1 kohdassa säädettäisiin selvyiden vuoksi siitä, että ehdotettavaa lakia ei sovellettaisi sellaisen lisäeläkejärjestelyn turvaamiseen, jonka työnantaja järjestää henkivakuutusyhtiön, eläkekassan tai -säätiön kautta. Laki koskisi siis vain tilanteita, joissa työnantaja huolehtisi itse lisäeläkkeen maksamisesta. Rajauksen tarkoituksena on estää tilanne, jossa lakia sen tarkoituksen vastaisesti sovellettaisiin esi-

merkiksi sellaisten vakuutuslaitosten järjestämiin ryhmäeläkevakuutuksiin, joissa työnantaja itse ei hallinnoi eläkejärjestelmää.

Momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi sellaiseen työnantajaan, jota ei voida konkurssilain 1 luvun 3 §:n perusteella asettaa konkurssiin. Rajauksen perusteella lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät valtio, Ahvenanmaan maakunta, kunta, kuntayhtymä tai muu kuntien julkisoikeudellinen yhteistoimintaelin, valtion liikelaitokset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko ja evankelis-luterilaisen tai ortodoksisen kirkon seurakunta tai seurakuntayhtymä. Näiden työnantajien ei edellytetä antavan työntekijöilleen direktiivin tarkoittamaa suojaa.

2 § Turvaamisvelvoite. Pykälän 1 momentin mukaan työnantajan olisi turvattava vähintään puolet suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvan eläkevastuun määrästä työnantajan konkurssin ja yrityssaneerausmenettelyn varalta. Tätä velvoitetta kutsuttaisiin turvaamisvelvoitteeksi. Momentti sisältäisi yleisen velvollisuuden huolehtia lisäeläkejärjestelyiden turvaamisesta maksukyvyttömyystilanteiden varalta. Lisäksi momentista ilmenisi turvan määrällinen velvoite. Vähintään puolet lisäeläkevastuusta on turvattava. Turvaamisvelvoitteen toteuttamistavoista säädettäisiin 3 §:ssä. Turvaamisvelvoitetta täytettäessä on huomioitava, että esimerkiksi vakuuden käyttämisestä voi aiheutua realisointikustannuksia, jotka katetaan vakuuden arvosta ensin. Työnantajan on siis turvattava eläkevastuu siten, että turvan toteutukseen liittyvien kustannusten jälkeenkin turvaamisvelvoite johtaa siihen, että vähintään puolet työntekijän tai muun edunsaajan eläkeoikeudesta on suojattu.

Eläkevastuu olisi turvattava konkurssin ja yrityssaneerausmenettelyn varalta, jotka ovat Suomessa sellaisia maksukyvyttömyysmenettelyitä, joita maksukyvyttömyysdirektiivi koskee. Konkurssilain 3 luvun 9 §:n mukaan suora lisäeläkejärjestely eräänny konkurssi-tilanteessa kokonaisuudessaan maksettavaksi konkurssiin asettamispäivänä. Saadakseen jako-osuutta työntekijän tai muun edunsaajan on valvottava saatavansa valvontapäivään mennessä. Useimmiten jako-osuus kattaa vain vähäisen osan tavallisten velkojien saa-

tavista. Työnantajan konkurssista aiheutuva lisäeläkemenetys on yleensä tiedossa vastaitten, kun konkurssipesä on selvitetty ja lopputilitys hyväksytty.

Yrityssaneerauksen vaikutus työntekijän tai muun edunsaajan lisäeläkeoikeuteen riippuu siitä, milloin lisäeläkevelan maksuvelvollisuus on syntynyt. Jos se on syntynyt ennen saneeraushakemuksen vireille tuloa, kysymys on saneerausvelasta, johon voidaan kohdistaa yrityksen saneerauksesta annetun lain 44 §:ssä tarkoitettuja velkajärjestelykeinoja. Hyvin usein saneerausohjelmassa alennetaan maksamatta olevan velan määrää. Jos lisäeläkevelan maksuvelvollisuus on syntynyt saneeraushakemuksen vireille tulon jälkeen, kysymys on yrityksen saneerauksesta annetun lain 32 §:n 1 momentissa tarkoitettua velasta, joka on yrityssaneerauksesta huolimatta maksettava sen erääntyessä. Korkein oikeus on äänestysratkaisussaan 2005:80 katsonut, että ennen saneerausmenettelyn alkamista solmitun eläkesopimuksen nojalla menettelyn alkamisen jälkeen kuukausittain maksettavat eläke-erät ovat yrityksen saneerauksesta annetun lain 32 §:n 1 momentissa tarkoitettua velkaa. Toisin sanoen velkajärjestelykeinot saattoivat kohdistua vain ennen saneeraushakemuksen vireille tuloa erääntyviin maksueriin.

Pykälän 2 momentissa säädetään ajankohdasta, jolloin turvaamisvelvoite alkaa ja päättyy. Turvaamisvelvoite alkaa, kun työntekijälle tai muulle edunsaajalle on syntynyt suoran lisäeläkejärjestelyn ehtojen mukaan tulevasta tapahtumista tai olosuhteista riippumaton oikeus lisäeläkkeeseen. Niin kauan, kun lisäeläkkeen saaminen on ehdollista, työnantajan ei tarvitse lisäeläkevastuuta turvata. Jos oikeus lisäeläkkeeseen edellyttää esimerkiksi työsuhteen 20 vuoden kestoa, tulevasta tapahtumista tai olosuhteista riippumaton oikeus lisäeläkkeeseen syntyy vasta tällaisen palveluvuosiehdon täytyttyä. Samasta hetkestä lukien työnantajan tulee merkitä eläkevastuu taseessa velaksi, kun se on aiemmin merkitty ehdollisena vastuuna taseen liitetietoihin. Oikeus lisäeläkkeeseen syntyy usein vuosia ennen kuin lisäeläke-etuuden maksamisvelvollisuus alkaa.

Tulevista tapahtumista tai olosuhteista riippumaton oikeus lisäeläkkeeseen merkitsee

työntekijän ehdotonta oikeutta eläke-etuuteen. Kysymys on edusta, jonka työnantajan on maksettava tämän tahdosta riippumatta. Jos lisäeläke-edun maksaminen on työnantajan työntekijälle myöntämä harkinnanvarainen tai muista ehdoista riippuvainen etu, lisäeläke ei ole turvaamisveloitteen piirissä ennen kuin edun harkinnanvaraisuus tai ehdollisuus päättyy ja työntekijällä on absoluuttinen oikeus saada etua. Lisäeläkeoikeutta ei pidetä ehdollisena sen perusteella, että lisäeläkkeen maksamisen ehtona on edunsaajan eläminen lisäeläkkeen erääntymishetkellä. Lisäeläkeoikeus on yleensä voimassa edunsaajan kuolemaan saakka ja elinajanodote vaikuttaa arvioidun eläkevastuun määrään.

Turvaamisvelvoite jatkuu, kunnes lisäeläkkeen maksuvelvollisuus päättyy tai eläkevastuu muutoin lakkaa.

Eläkevastuun määrän arvioinnista ei säädettäisi laissa, vaan se vastaisi työnantajan taseessa olevaa vastuumäärää. Eläkevastuun määrän laskemista on selostettu edellä jaksossa 3.2. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuitenkin asetuksenantovaltuudesta, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä eläkevastuun laskemisesta. Asetuksessa voitaisiin säätää esimerkiksi siitä, että eläkevastuun laskemisessa noudatettaisiin soveltuvin osin periaatteita, joita viranomaisen edellyttää eläkelaitoksilta.

3 § Turvaamisveloitteen toteuttaminen. Pykälässä säädettäisiin turvaamisveloitteen toteuttamistavoista, joiden kautta ehdottomasta eläkevastuusta turvataan 2 §:ssä edellytetyllä tavalla vähintään puolet.

Ensinnäkin työnantaja voisi toteuttaa turvaamisveloitteen ottamalla eläkevastuut turvaavan vakuutuksen sellaisesta vakuutusyhtiöstä, jolla on vakuutusyhtiölain (521/2008) tai ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain (398/1995) mukaan oikeus harjoittaa vakuustustoimintaa Suomessa. Vakuutus voi olla esimerkiksi luotto- tai takausvakuutus, joka on luonteeltaan maksukyvyttömyyden varalta otettu vahinkovakuutus. Konkurssi ja yrityssaneeraus muodostaisivat vahinkotapahtuman, jonka johdosta edunsaajalle korvattaisiin kertakorvauksena menetetty eläkeoikeus tai vähintään puolet siitä. Takausvakuutuksen ominaisuuksiin yleensä

kuuluu, että vakuutusyhtiö tulee korvaustapahtuman jälkeen työntekijän sijaan valvomaan alkuperäistä eläkesaatavaa konkurssissa. Vakuutussopimuksessa on voitu sopia myös siitä, että vahinkotapahtuman yhteydessä vakuutusyhtiö ottaa etuutta vastaavan eläkevakuutuksen henkivakuutusyhtiöstä.

Toiseksi työnantaja voisi toteuttaa turvaamisveloitteen asettamalla eläkevastuut turvaavan vakuuden. Säännöksessä ei määriteltäisi tarkemmin vakuuden sisällöllisiä vaatimuksia, vaan tarkoituksena on sallia erilaiset vakuusjärjestelyt, kunhan niiden lopputuloksena on riittävän kattava turva. Lainkohdan sanamuodossa on kuitenkin käytetty ilmaisua turvaava vakuus, jonka johdosta vakuudelta edellytetään riittävää kuranttiutta ja rahaksi muutettavuutta. Yksinkertaisimmillaan, ja erityisesti pienien eläkevastuiden osalta, työnantaja voisi esimerkiksi pantata pankkitalletuksen.

Jos eläkevastuita on enemmän, työnantaja voisi tehdä eläkekapitalisaatiosopimuksen henkivakuutusyhtiön kanssa. Järjestelyssä työnantaja tekee talletuksen tai sijoituksen, joka mitoitetaan turvattavan eläkevastuun suuruiseksi ja pantataan eläkkeeseen oikeutetun turvaksi. Henkivakuutusyhtiö maksaa eläkkeen maksupalvelueläkkeenä ja laskuttaa siitä työnantajaa maksukausittain. Samanlaisesti vakuuden määrä purkautuu maksukausittain, koska eläkevastuun määräkin pienenee. Kapitalisaatiosopimus voi olla laskuperustekorkoinen tai sijoitussidonnainen.

Takaus hyväksyttäisiin vakuutena vain, jos kysymys on pankkitakauksesta. Rajausta on tarpeen siitä syystä, että takauksen turvaavuus on kiinni takaajan maksukyvyistä. Esimerkiksi emoyhtiön antamaa takausta tytäryhtiönsä eläkesitoumuksista ei voida pitää tosiasiallisesti turvaavana vakuutena. Pankkien maksukykyä on turvattu vakavaraisuussäännöksiin ja käytännössä pankit edellyttävät vakuuksia pankkitakauksen antamisen yhteydessä. Pankkitakausta voidaan siten pitää turvallisena takausmuotona.

Momentin 3 kohdan mukaan työnantaja voisi toteuttaa turvaamisveloitteen myös muulla 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin keinoihin rinnastettavalla tavalla, jolla työntekijän eläkeoikeudet tulevat tosiasiallisesti turvatuksi työnantajan konkurssi- tai yrityss-

saneeraustilanteen varalta. Lainkohta on tarpeen, koska rahoitus- ja vakuutusallalla voidaan markkinaehtoisesti kehittää myös uudenlaisia palveluita, joiden kautta eläkeoikeuksien turvaaminen olisi mahdollista. Lisäksi on mahdollista, että toinen yritys tai henkilö — esimerkiksi emoyhtiö tai yrityksen omistaja — antaisi tosiasiallisesti turvaavan vierasvelkavakuuden työnantajan eläkevastuista. Kolmanneksi on mahdollista, että työnantajan olisi mahdollista hyödyntää toisessa jäsenvaltiossa olevia järjestelmiä, joiden kautta suoriin lisäeläkejärjestelmiin liittyviä eläkeoikeuksia suojataan työnantajan maksukyvyttömyystilanteissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta hyödyntää useampaa kuin yhtä turvaamisvelvoitteen toteuttamiskeinoa. Olennaista on, että keinot yhdessä turvaisivat 2 §:ssä edellytetyllä tavalla työntekijän tai muun edunsaajan eläkeoikeudet. Momentissa säädettäisiin myös siitä, että turvaamisvelvoitteen katsottaisiin toteutuneen myös tilanteessa, jossa työnantaja on toteuttanut vähintään puolet työntekijälle lupaamastaan lisäeläke-edusta ryhmäeläkevakuutuksena, yksilöllisenä eläkevakuutuksena taikka eläkesäätiön tai -kassan kautta ja muun osan suoralla lisäeläkejärjestelyllä. Käytännössä työnantaja on voinut luvata työntekijälleen tietyn suuruisen eläke-edun ilman, että sopimukseen olisi sisällytetty erityistä määräästä siitä, millä tavalla työnantaja eläkkeen järjestää. Jos vähintään puolet työnantajan koko lisäeläkelupauksesta olisi järjestetty eläkevakuutuksena taikka eläkesäätiön tai -kassan kautta, on käytännössä puolet eläkevastuusta toteutettu työntekijän tai muun edunsaajan oikeudet turvaavalla tavalla. Turvaamisvelvoitetta ei tällöin olisi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta antaa valtioneuvoston asetuksella vakuutusta ja vakuutta koskien tarkempia säännöksiä eläkevastuun turvaavuutta koskevista vaatimuksista sekä säätää vakuuden asettamista koskevasta menettelystä. Asetusvaltuus on tarpeen, koska kysymyksessä on kokonaan uusi turvavaatimus, eikä suoriin lisäeläkejärjestelyihin kohdistu nykyisellään sääntelyä. Asetusvaltuutusta voitaisiin hyödyntää ennakoimattomien ongelmien ratkaisussa.

4 § Työnantajan tiedonantovelvollisuus.

Työnantajan turvaamisvelvoitteen täyttämisen valvonta rakentuu ajatukselle, että työnantajan tulee vuosittain antaa työntekijälle tai muulle edunsaajalle tieto siitä, mikä on eläkevastuun määrä ja millä tavalla turvaamisvelvoite on täytetty. Tämän tiedon avulla työntekijä voi valvoa turvaamisvelvoitteen täyttymistä. Jos työntekijä havaitsee, ettei turvaamisvelvoitetta ole asianmukaisesti täytetty, hän voisi ottaa yhteyttä työsuojeluviranomaiseen, joka lakiehdotuksen 5 §:n mukaan valvoo lain noudattamista.

Pykälän 1 momentin mukaan työnantajan tiedonantovelvollisuus alkaisi siitä lukien, kun työnantajalle on 2 §:n 2 momentin perusteella syntynyt turvaamisvelvoite. Työnantajan turvaamisvelvoite alkaa, kun työntekijälle tai muulle edunsaajalle on syntynyt suoran lisäeläkejärjestelyn ehtojen mukaan tulevista tapahtumista tai olosuhteista riippumaton oikeus lisäeläkkeeseen.

Työnantajan olisi annettava työntekijälle tai muulle edunsaajalle tilikausittain kirjallinen selvitys eläkevastuun määrästä ja siitä, kuinka turvaamisvelvoite on toteutettu. Käytännössä työnantaja merkitsee eläkevastuun määrän myös taseeseen, joten selvityksen antaminen on mahdollista esimerkiksi tasetietojen perusteella. Tämän vuoksi tietojen antaminen on kytketty tilinpäätöksen antamiseen siten, että selvitys olisi annettava neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Selvitys olisi siis annettava samassa ajassa kuin tilinpäätös olisi kirjanpitolain 3 luvun 6 §:n perusteella laadittava.

Koska tiedonantovelvollisuus täytettäisiin 1 momentin mukaan vuosittain, on mahdollista, että selvitysten antamisen välillä tapahtuisi sellaisia muutoksia, joilla olisi vaikutusta eläkevastuun turvaan. Tämän vuoksi 2 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa vakuuden arvossa, vakuutuksen kattavuudessa tai muissa turvaamisvelvoitteen toteuttamiseen liittyvissä olosuhteissa tapahtuu olennaisia muutoksia. Tällöin työnantajan olisi ilmoitettava siitä työntekijälle tai muulle edunsaajalle viipymättä sen jälkeen, kun muutos on tullut työnantajan tietoon. Kysymys voisi olla esimerkiksi tilanteesta, että eläkevastuun turvana ollut vakuutusosapimus

on irtisanottu tai vakuutena oleva omaisuus on tuhoutunut.

5 § *Valvonta.* Työsuojeluviranomaiset valvoisivat työntekijän tai muun edunsaajan tarkastuspyynnön perusteella ehdotettavan lain noudattamista. Valvonnasta säädetäisiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa. Lain 4 §:ssä säädetäisiin siitä, että työnantajan olisi annettava tilikausittain työntekijälle tai muulle edunsaajalle tieto suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvasta eläkevastuun määrästä ja siitä, kuinka turvaamisvelvoite on toteutettu. Työntekijä tai muu edunsaaja voisi tehdä työsuojeluviranomaiselle tarkastuspyynnön, jos hän katsoisi työnantajan rikkovan velvoitteitaan. Työsuojeluviranomaisen suoriin lisäeläkejärjestelyihin kohdistuva valvontatehtävä rajoittuisi tarkastuspyyntöihin. Syynä tähän on käytännön syyt. Suoria lisäeläkejärjestelyitä ei ehdoteta rekisteröitäväksi, joten työsuojeluviranomaisella ei olisi keinoa kohdistaa valvontaa sellaisiin työnantajiin, joilla on käytössä suoria lisäeläkejärjestelmiä.

Pykälän 2 momentin mukaan työnantaja, työntekijä tai muu edunsaaja ovat velvollisia antamaan työsuojeluviranomaiselle tarpeelliset tiedot valvontaa varten.

Muilta osin työsuojeluviranomaisen toiminnasta suoriin lisäeläkejärjestelyihin kohdistuvan valvontatehtävän osalta säädetäisiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa.

6 § *Rangaistussäännös.* Työntekijän lisäeläkeoikeutta koskeva suoja perustuisi siihen, että työnantaja huolehtisi turvaamisvelvoitteen täyttämisestä. Jotta turvaamisvelvoite olisi tehokas, olisi työnantajan laiminlyöntitapausten varalta säädetävä rangaistussäännöksestä.

Rangaistussäännöksen syyksiluettavuus koskisi tahallisuuden lisäksi törkeää huolimattomuutta, koska sääntelyssä olisi kysymys huolellisuusvelvoitteen turvaamisesta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetäisiin työnantajan 4 §:ssä säädetyn tiedonantovelvollisuuden rikkomisen rangaistavuudesta. Työnantajan tiedonantovelvollisuudella on työntekijälle tai muulle edunsaajalle erityinen merkitys, koska hän voi valvoa turvaamisvelvoitteen toteuttamista käytännössä vain työnantajan antamien tietojen perusteel-

la. Jos työntekijä tai muu edunsaaja arvioi työnantajan rikkoneen turvaamisvelvoitteen, hän voi kääntyä työsuojeluviranomaisen puoleen. Olennaista työntekijän valvontamahdollisuuden kannalta kuitenkin on, että työnantaja täyttää tiedonantovelvollisuutensa oikea-aikaisesti ja oikeansisältöisenä.

Ensimmäkin pykälän 1 momentin 1 kohdan perusteella turvaamisvelvoitesäännösten rikkomisesta olisi tuomittava työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antaisi 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua tiedonantovelvollisuutta täyttäessään väärän tiedon. Rangaistavuuden edellytyksenä olisi lisäksi se, että teko on omiaan aiheuttamaan, ettei lisäeläkkeeseen oikeutettu saa tietoa turvaamisvelvoitteen laiminlyönnistä. Työnantaja on voinut esimerkiksi ilmoittaa eläkevastuun määrän todellista pienempänä, jotta lisäeläkevastuiden turvana olevat vakuudet riittäisivät turvaamaan puolet ilmoitetun eläkevastuun määrästä. Työnantaja on voinut antaa myös turvaamisvelvoitteen toteuttamistavasta sellaista väärää tietoa, jonka vuoksi lisäeläkkeeseen oikeutetulle ei synny perustetta epäillä turvaamisvelvoitteen laiminlyöntiä.

Toiseksi turvaamisvelvoitesäännösten rikkomisesta olisi tuomittava työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlöisi 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden. Myös tältä osin rangaistavuus edellyttää, että teko on omiaan aiheuttamaan, ettei lisäeläkkeeseen oikeutettu saa tietoa turvaamisvelvoitteen laiminlyönnistä. Tiedonantovelvollisuus koskisi tilanteita, joissa vakuuden arvossa, vakuutuksen kattavuudessa tai muissa turvaamisvelvoitteen toteuttamiseen liittyvissä olosuhteissa tapahtuu olennaisia muutoksia. Työnantajan on näissä tilanteissa ilmoitettava muutoksista viipymättä sen jälkeen, kun ne ovat tulleet työnantajan tietoon. Rangaistavuus koskisi esimerkiksi tilannetta, jossa vakuutena oleva omaisuus on tuhoutunut tai lisäeläkevastuut turvaava vakuutus on päättynyt, eikä työnantaja ilmoita siitä lisäeläkkeeseen oikeutetulle ja toteuta turvaamisvelvoitetta uudelleen.

Pykälän 2 kohdan mukaan turvaamisvelvoitesäännösten rikkomiseen syyllistyisi myös työnantaja tai tämän edustaja, joka ta-

hallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlöisi työsuojeluviranomaisen antaman kehotuksen turvaamisvelvoitteen tai tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi. Tekemuodon kannalta olisi oleellista, että työsuojeluviranomainen olisi antanut kehotuksen tiedonantovelvollisuuden tai turvaamisvelvoitteen täyttämiseksi, eikä työnantaja olisi sitä noudattanut. Kysymys voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa työnantaja ei ole suostunut turvaamaan suoraan lisäeläkejärjestelyyn liittyvää eläkevastuuta.

Turvaamisvelvoitesäännösten rikkomisesta olisi tuomittava sakkoon, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Toissijaisuuslauseke on tarpeen, koska työnantaja on voinut syyllistyä turvaamisvelvoitesäännösten rikkomisen yhteydessä myös rikoslain (39/1889) säädettyyn tekoon. Esimerkkinä tällaisesta olisi teko, jossa työnantaja tahallaan hävittäisi vakuutena olevan omaisuuden tai siirtäisi sitä velkojien ulottumattomiin. Tällöin työnantaja syyllistyisi ensisijaisesti rikoslain 39 luvun 1 §:ssä säädettyyn velallisen epärehellisyyteen, vaikka teko täyttäisi myös turvaamisvelvoitesäännösten rikkomisen tunnusmerkistön. Myös rikoslain 36 luvun 1 §:ssä säädetty petoksen tunnusmerkistö voi täytyä, jos työnantaja on taloudellista hyötyä hankkiakseen erehdyttänyt työntekijää antaessaan tietoa turvaamisvelvoitteen toteuttamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan vastuu työnantajan ja tämän edustajan kesken määräytyisi rikoslain 47 luvun 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan. Kyseisen lainkohdan mukaan työnantajan tai tämän edustajan menettelystä tuomitaan rangaistukseen se, jonka velvollisuuksien vastainen teko tai laiminlyönti on. Tätä arvioitaessa otetaan huomioon asianomaisen asema, hänen tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa laatu ja laajuus sekä muutenkin hänen osuutensa lainvastaisen tilan syntyyn ja jatkumiseen.

7 § Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta. Lakiesitys perustuu Euroopan komission käynnistämään rikkomusmenettelyyn, jonka vuoksi lain olisi tultava voimaan mahdollisimman pian. Laki tulisi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015.

8 § Siirtymäsäännökset. Olemassa on suoria lisäeläkejärjestelyitä, joista on sovittu en-

nen ehdotettavan lain voimaantuloa. Lakiehdotus merkitsisi suoria lisäeläkejärjestelyitä käyttäville työnantajille uusia velvoitteita. Uudet velvoitteet tulisivat kuitenkin voimaan vasta siirtymäajan päätyttyä, jotta työnantajilla olisi aikaa järjestää ja täyttää lain vaatimat toimenpiteet. Siirtymäaika koskisi niitä järjestelyitä, joissa sopimus suorasta lisäeläkkeestä olisi tehty ennen lain voimaantuloa.

Siirtymäaika päättyisi 31 päivänä maaliskuuta 2016.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta vapauttaa työnantaja turvaamisvelvoitteesta enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan, jos suorasta lisäeläkejärjestelystä on sovittu, ja lisäeläkettä on alettu järjestelyn ehtojen mukaisesti maksaa ennen lain voimaantuloa. Vapautuksen tarkoituksena on estää merkittävien kustannusten syntymistä erityisesti niillä työnantajilla, joiden lisäeläkejärjestelyt ovat hyvin vanhoja ja luultavasti lähiaikoina muutoinkin päätymässä. Tarkoitus on myös suojata työnantajia lainsäädännön yllättäviltä muutoksilta, jotka eivät olleet työnantajan tiedossa suorasta lisäeläkejärjestelystä sopiessa.

Vapautuksen edellytyksenä olisi lisäksi se, että yrityksen taloudellisen tilanteen voidaan arvioida kohtuudella turvaavan suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvat eläkevastuut ja lisäeläkkeeseen oikeutettu suostuu vapautukseen.

Vapautusasiaa koskevan hakemuksen käsittelee työsuojeluviranomainen. Se voisi asettaa 2 momentissa tarkoitettua vapautuksen myöntämiselle lisäedellytyksiä, kuten vakuusvaatimuksia tai tiedonantovelvoitteita. Lisäksi vapautus voitaisiin myöntää myös osittaisena tai ehdollisena. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vapautusta koskevasta menettelystä ja vapautusta koskevien edellytysten arvioinnista.

Vapautushakemuksen käsittelyyn sovellettaisiin hallintolakia (434/2003).

Työsuojeluviranomaisen antama päätös vapautushakemuksesta olisi valituskelpoinen. Muutoksenhakua edeltäisi hallintolain 7 a luvussa tarkoitettu oikaisuvaatimusmenettely. Ennen kuin hakija voisi valittaa päätöksestä, hänen tulisi ensin vaatia oikaisua työsuojelu-

viranomaisen päätökseen. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voisi puolestaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi sitä, että korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan.

1.2 Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta

13 § Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen. Työsuojeluviranomainen valvoisi turvaamisvelvoitteen ja tiedonantovelvollisuuden noudattamista. Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 3 luvun 13 §:ssä säädetään työsuojeluviranomaisen oikeudesta antaa toimintaohjeita ja kehotuksia. Jos työnantaja ei noudata hänelle työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa säännöksissä asetettuja velvollisuuksia, tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila.

Pykälän 2 momentissa säädetään tarkastajan mahdollisuudesta antaa tietyissä tilanteissa toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Lisäksi tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen, jos työnantaja ei noudata annettua toimintaohjetta. Pykälän 3 momentissa luettelaa tyhjentyvästi asiat, joissa kehoitus voidaan antaa. Luetteloon ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 kohta, jonka perusteella kehoitus voidaan antaa myös asiassa, joka koskee suorien lisäeläkejärjestelmien valvontaa.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotettavan lain 2 §:n 3 momentissa, 3 §:n 3 momentissa ja 8 §:n 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta.

Työnantajan on turvaamisvelvoitetta toteuttaessaan tiedettävä eläkevastuun määrä. Vastaava tieto tarvitaan jo nykyisin kirjanpitoa varten. Käytännössä eläkevastuu olisi arvioitava noudattaen samoja periaatteita, joita edellytetään eläkelaitoksilta. Lain 2 §:n 3 momenttiin ehdotetaan säädettäväksi asetuksenantovaltuus siltä varalta, että eläkevas-

tuun määrän laskemisesta syntyy tarve antaa tarkempia säännöksiä.

Koska kysymys on kokonaan uudesta sääntelystä, kaikkia turvaamisvelvoitteen täyttämiseen liittyviä teknisluonteisia ongelmia ei ole mahdollista ennakoita. Sen vuoksi lain 3 §:n 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka pohjalta valtioneuvosto voisi säätää tarkemmin vakuutusta tai vakuutta koskien eläkevastuun turvaavuutta koskevista vaatimuksista tai menettelystä vakuutta annettaessa. Turvaamisvelvoitetta koskevassa 3 §:ssä edellytettäisiin, että vakuutus tai vakuus olisi eläkevastuuturvaava. Asetuksenantovaltuudella voitaisiin antaa sellaisia määräyksiä, jotka olisivat tarpeen, jotta vakuutus tai vakuus olisi tosiasiallisesti turvaava. Asetuksessa voitaisiin esimerkiksi säätää siitä, kenelle vakuus pitäisi antaa, jos sama vakuus turvaisi useamman työntekijän eläkesaatavia. Lisäksi määräyksiä voitaisiin antaa siitä, että vakuutuksen turvaavuus edellyttää tiettyjä vakuutusehtoja. Asetuksella täsmennettävät vaatimukset voisivat myös koskea vakuuden kokoa, jos havaitaan, että vakuuksia asetetaan huomioimatta eläkevas- tuiden lisäksi vakuuden realisointiin liittyviä kustannuksia.

Tämän tyyppiset määräykset olisivat luonteeltaan yksityiskohtaisia tai teknisluonteisia ja ne täsmenäisivät laissa säädettyä vaatimusta vakuutuksen tai vakuuden turvaavuudesta.

Ehdotettavan lain 8 §:n 3 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vapautusta koskevasta menettelystä ja vapautusta koskevien edellytysten arvioinnista. Asetuksella voitaisiin säätää esimerkiksi tiedoista, joita työnantajan olisi toimitettava työsuojeluviranomaiselle vapautusasian käsittelyä varten. Lisäksi asetuksella voitaisiin asettaa tarkempia säännöksiä siitä, milloin yrityksen taloudellisen tilanteen voidaan arvioida kohtuudella turvaavan suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvat eläkevastuut. Kysymys voisi olla esimerkiksi säännöksistä, joiden perusteella vapautus edellyttää työnantajalta tiettyä luotoluokitusta, omavaraisuusastetta, maksuvalmiutta tai muun taloudellisen kriteerin täyttymistä. Nämä teknisluonteiset kriteerit

täsmäntäisivät laissa säädettyä työnantajan taloudellisen tilanteen arviointia.

3 Voimaantulo

Kuten jaksossa 2.3 on tarkemmin todettu, lakiesitys perustuu Euroopan unionin rikkomusmenettelyyn. Euroopan komissio on antanut asiassa perustellun lausunnon 16.4.2014 ja komissio jatkaa rikkomusmenettelyä, kunnes direktiivin vaatimukset täyttyvät lain voimaantultua. Tämän vuoksi lakien ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015.

4 Suhde perustuslakiin ja säättämismääräykseen

Ehdotettavassa laissa edellytettäisiin, että työnantajat turvaisivat vakuutuksella, vakuudella tai muulla näihin rinnastettavalla tavalla vähintään puolet suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvasta eläkevastuusta. Lisäksi työnantajalle asetettaisiin tiedonantovelvollisuus eläkevastuun määrästä ja turvaamisvelvoitteen toteuttamisesta. Sääntely koskisi myös olemassa olevia lisäeläkejärjestelyitä. Uudet velvoitteet voivat aiheuttaa suoria lisäeläkejärjestelyitä käyttäville työnantajille uusia kustannuksia, joiden määrä riippuisi esimerkiksi vakuutusvaihtoehdossa eläkeluopauksen arvosta, yrityksen taloudellisesta tilanteesta, edunsaajan iästä, sukupuolesta ja terveydentilasta sekä suoraan lisäeläkejärjestelyyn liittyvät ehdoista. Eläkevastuut ovat usein pitkäaikaisia ja sitovia sitoumuksia, joista työnantajat eivät voi yksipuolisesti luopua, vaikka niihin jatkossa liittyisi sellaisia kustannuksia, jotka eivät olleet työnantajan tiedossa eläkesitoumusta antaessaan.

Ehdotetun sääntelyn kannalta merkityksellisenä voidaan pitää perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa, joka turvaa myös oikeussubjektien perusteltuja odotuksia taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti hei-

kentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (esimerkiksi PeVL 41/2013 vp, s. 3).

Omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden (suhteellisuusperiaate) kannalta (PeVL 21/2004 vp, PeVL 37/2004 vp, 27/2004 vp ja 5/2002 vp).

Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että se perustuisi Suomea pakottavasti sitovaan Euroopan unionin direktiiviin, jonka taustalla on työntekijän aseman suojaaminen työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Laissa ei säädetä työnantajalle asetettavista velvoitteista enempää kuin on tarpeen maksukyvyttömyysdirektiivin velvoitteiden täyttämiseksi.

Turvaamisvelvoite tulisi olemassa olevien lisäeläkejärjestelyiden osalta voimaan vasta siirtymäajan päätyttyä. Siirtymäaika helpottaisi työnantajien mahdollisuuksia varautua uusiin velvollisuuksiin. Siirtymäaika päättyisi 31 päivä maaliskuuta 2016.

Ehdotettavassa laissa tarjotaan useita eri keinoja turvaamisvelvoitteen täyttämiseksi, jotta työnantaja voisi käyttää itselleen sopivinta keinoa. Turvaamisvelvoitteesta aiheutuvat kustannukset olisi vältettävissä täyttämällä turvaamisvelvoite vakuuden avulla, jos yrityksellä on sellaiseen mahdollisuus. On tosin huomattava, että käytännössä vakuuden käyttämisestä aiheutuu yritykselle ainakin välillisiä kustannuksia, sillä vakuutena olevaa omaisuutta tai varallisuutta ei voi käyttää hyväksi yrityksen muun rahoituksen saamisessa.

Omaisuuden suojan vastaisten vaikutusten minimoimiseksi ehdotettavan lain siirtymäsäännöksessä mahdollistettaisiin eräin edellytyksin työnantajan vapauttaminen turvaamisvelvoitteesta. Vapautusjärjestely olisi mahdollinen, jos suorasta lisäeläkejärjestelystä on sovittu, ja lisäeläkettä on alettu järjestelyn ehtojen mukaisesti maksamaan ennen lain voimaantuloa. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa, että olemassa olevat järjestelyt voidaan saattaa loppuun ilman, että uudet vaatimukset tulevat niitä koskemaan. Siirtymäsäännös rakentuu ajatukselle, että olemassa olevat suorat lisäeläkejärjestelyt ovat suu-

relta osin vanhoja järjestelyitä, jotka päättyvät lähivuosina.

Hallitus katsoo, että esityksessä ei ehdoteta sellaista sääntelyä, jonka vuoksi lakiesitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä. Edellä kuvattujen omaisuuden suojaan liittyvien näkökulmien vuoksi halli-

tus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**suoran lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltaminen

Tätä lakia sovelletaan sellaiseen lisäeläkesitoumukseen, jonka perusteella työnantajalle syntyy velvollisuus maksaa työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tai merityösopimuslain (756/2011) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettulle työntekijälle lisäeläkettä toimeentulon turvaamiseksi tai sen parantamiseksi työntekijän siirryttyä työntekijän eläkelain (395/2006) 3 luvun 11 §:ssä tai merimieseläkelain (1290/2006) 3 luvun 8 §:ssä tarkoitettulle vanhuuseläkkeelle (*suora lisäeläkejärjestely*).

Tätä lakia sovelletaan myös sellaiseen suoraan lisäeläkejärjestelyyn, jonka perusteella lisäeläkettä maksetaan työntekijän kuoltua tämän leskelle tai alle 18-vuotiaalle lapselle (*muu edunsaaja*).

Tätä lakia ei sovelleta:

- 1) sellaisen lisäeläkejärjestelyn turvaamiseen, jonka työnantaja järjestää henkivakuutusyhtiön, eläkekassan tai -säätiön kautta;
- 2) sellaiseen työnantajaan, jota ei voida konkurssilain (120/2004) 1 luvun 3 §:n perusteella asettaa konkurssiin.

2 §

Turvaamisvelvoite

Työnantajan on turvattava vähintään puolet suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvan eläkevastuun määrästä työnantajan konkurssin ja yrityssaneerausmenettelyn varalta (*turvaamisvelvoite*).

Työnantajan turvaamisvelvoite alkaa, kun työntekijälle tai muulle edunsaajalle on syntynyt suoran lisäeläkejärjestelyn ehtojen mukaan tulevista tapahtumista tai olosuhteista riippumaton oikeus lisäeläkkeeseen. Turvaamisvelvoite jatkuu, kunnes velvollisuus maksaa lisäeläkettä päättyy tai eläkevastuu muutoin lakkaa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä eläkevastuun laskemisesta.

3 §

Turvaamisvelvoitteen toteuttaminen

Työnantaja voi toteuttaa turvaamisvelvoitteen:

1) ottamalla eläkevastuun turvaavan vakuutuksen sellaisesta vakuutusyhtiöstä, jolla on vakuutusyhtiölain (521/2008) tai ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain (398/1995) mukaan oikeus harjoittaa vakuutustoimintaa Suomessa;

2) asettamalla eläkevastuun turvaavan vakuuden; vakuus voi olla myös pankkitakaus, jonka antajalla on kotipaikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa; tai

3) muulla 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin keinoihin rinnastettavalla tavalla, jolla työntekijän lisäeläkeoikeus tulee tosiasiallisesti turvatuksi työnantajan konkurssin tai yrityssaneerauksen varalta.

Työnantaja voi toteuttaa turvaamisvelvoitteen myös 1 momentissa tarkoitettujen keinojen yhdistelmällä. Turvaamisvelvoitteen katsotaan toteutuneen myös, jos työnantaja on

toteuttanut vähintään puolet työntekijälle lupamastaan lisäeläke-edusta ryhmäeläkevakuutuksena, yksilöllisenä eläkevakuutuksena taikka eläkesäätiön tai -kassan kautta ja muun osan suoralla lisäeläkejärjestelyllä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa vakuutusta ja vakuutta koskevia tarkempia säännöksiä eläkevastuun turvaavuutta koskevista vaatimuksista sekä säätää vakuuden asettamista koskevasta menettelystä.

4 §

Työnantajan tiedonantovelvollisuus

Kun työnantajalle on syntynyt turvaamisvelvoite 2 §:n 2 momentin perusteella, työnantajan on annettava työntekijälle tai muulle edunsaajalle tilikausittain kirjallinen selvitys eläkevastuun määrästä ja siitä, kuinka turvaamisvelvoite on toteutettu. Selvitys on annettava neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä.

Jos vakuuden arvossa, vakuutuksen kattavuudessa tai muissa turvaamisvelvoitteen toteuttamiseen liittyvissä olosuhteissa tapahtuu olennaisia muutoksia, työnantajan on ilmoitettava niistä työntekijälle tai muulle edunsaajalle viipymättä sen jälkeen, kun muutos on tullut työnantajan tietoon.

5 §

Valvonta

Työsuojeluviranomaiset valvovat työntekijän tai muun edunsaajan tarkastuspyynnön perusteella tämän lain noudattamista. Valvonnasta säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006).

Työnantaja, työntekijä tai muu edunsaaja ovat velvollisia antamaan työsuojeluviranomaiselle tarpeelliset tiedot valvontaa varten.

6 §

Rangaistussäännös

Työnantaja tai tämän edustaja, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

1) antaa 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua tiedonantovelvollisuutta täyttäessään väärän tiedon tai laiminlyö 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua tiedonantovelvollisuuden ja teko on omiaan aiheuttamaan, ettei lisäeläkkeeseen oikeutettu saa tietoa turvaamisvelvoitteen laiminlyönnistä tai

2) laiminlyö työsuojeluviranomaisen antaman 2 tai 3 §:ssä tarkoitettua turvaamisvelvoitetta taikka 4 §:ssä tarkoitettua tiedonantovelvollisuutta koskevan kehotuksen

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *turvaamisvelvoitesäännösten rikkomisesta* sakkoon.

Vastuun kohdentumiseen työnantajan ja tämän edustajan kesken sovelletaan rikoslain (39/1889) 47 luvun 7 §:ää.

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8 §

Siirtymäsäännökset

Ennen tämän lain voimaantuloa sovittuihin suoriin lisäeläkejärjestelyihin sovelletaan tätä lakia 1 päivästä huhtikuuta 2016.

Jos suorasta lisäeläkejärjestelystä on sovitettu, ja lisäeläkettä on alettu järjestelyn ehtojen mukaisesti maksaa ennen tämän lain voimaantuloa, työsuojeluviranomainen voi hakemuksesta vapauttaa työnantajan turvaamisvelvoitteesta enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan, jos:

1) yrityksen taloudellisen tilanteen voidaan arvioida kohtuudella turvaavan suoraan lisäeläkejärjestelyyn perustuvat eläkevastuut; ja

2) suoraan lisäeläkkeeseen oikeutettu suostuu vapautukseen.

Työsuojeluviranomainen voi asettaa 2 momentissa tarkoitettua vapautuksen myöntämiselle vakuusvaatimuksia, tiedonantovelvoitteita tai muita vastaavia lisäedellytyksiä. Vapautus voidaan myöntää myös osittaisena tai ehdollisena. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vapau-

tusta koskevien edellytysten arvioinnista sekä säättää vapautusta koskevasta menettelystä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu hakemuksesta annettuun päätökseen saa vaatia oikaisua työsuojeluviranomaiselta. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolaissa (434/2003). Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta va-

littamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

2.

Laki**työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 13 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1334/2007, seuraavasti:

13 §

Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

—————
 Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:

- 1) työympäristöön ja työyhteisön tilaan liittyvää työntekijän turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavaa seikkaa;
- 2) työaika- tai vuosilomakirjanpitoa tai muuta kirjaamisvelvoitetta;
- 3) työsopimuslaissa tarkoitetun palkkalaskelman, työtodistuksen taikka työnteon

keskeisiä ehtoja koskevan kirjallisen selvityksen antamista;

- 4) työterveyshuollon järjestämistä;
 - 5) yksityisen työvoimapalvelun valvontaa;
 - 6) suorien lisäeläkejärjestelmien valvontaa;
 - 7) tässä laissa säädettyä velvollisuutta.
-

—————
 Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2014

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

ANTTI RINNE

Työministeri *Lauri Ihalainen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 13 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1334/2007, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

13 §

Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:

- 1) työympäristöön ja työyhteisön tilaan liittyvää työntekijän turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavaa seikkaa;
- 2) työaika- tai vuosilomakirjanpitoa tai muuta kirjaamisvelvoitetta;
- 3) työsopimuslaissa tarkoitetun palkkalaskelman, työtodistuksen taikka työnteon keskeisiä ehtoja koskevan kirjallisen selvityksen antamista;
- 4) työterveyshuollon järjestämistä;
- 5) yksityisen työvoimapalvelun valvontaa; taikka
- 6) tässä laissa säädettyä velvollisuutta.

Ehdotus

13 §

Toimintaohjeen ja kehotuksen antaminen

Kehotus voidaan antaa asiassa, joka koskee:

- 1) työympäristöön ja työyhteisön tilaan liittyvää työntekijän turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavaa seikkaa;
- 2) työaika- tai vuosilomakirjanpitoa tai muuta kirjaamisvelvoitetta;
- 3) työsopimuslaissa tarkoitetun palkkalaskelman, työtodistuksen taikka työnteon keskeisiä ehtoja koskevan kirjallisen selvityksen antamista;
- 4) työterveyshuollon järjestämistä;
- 5) yksityisen työvoimapalvelun valvontaa;
- 6) suorien lisäeläkejärjestelmien valvontaa;
- 7) tässä laissa säädettyä velvollisuutta.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*