

Alþingi
Erindi nr. P 122/289
komudagur 26.11.1997



VERSLUNARRÁÐ
ÍSLANDS

ICELAND CHAMBER
OF COMMERCE
Stofnað 1917

SAMTÖK
VIÐSKIPTALÍFSINS

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
b/t Hafdís Ólafsdóttir, nefndarritari.

Reykjavík 25. nóvember 1997.

Efni: Frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Verslunarráð Íslands þakkar nefndinni fyrir að leita álits ráðsins á frumvarpi til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða (249. mál).

Verslunarráð Íslands hefur um margra ára skeið látið lífeyrismál til sín taka. Er þar skemmst að minnast tveggja skýrslna ráðsins um þau mál frá janúar 1994 og nóvember 1995. Jafnframt lagði Verslunarráðið fram ítarlega umsögn¹ um frumvarp² um sama málefni sem flutt var á vörpingi.

Það er stefna Verslunarráðs Íslands að valfrelsi og samkeppni eigi að gilda á sviði lífeyrismála, sem og annars staðar í þjóðfélaginu. Verslunarráðið hefur ítrekað bent á að greina verði á milli skyldugreiðslna í lífeyrissjóði og skyldugreiðslna til ákveðinna lífeyrissjóða. Hið fyrrnefnda felur í sér að öllum verði gert skylt að leggja til hliðar til ellíáranna og til þess að mæta ófyrirsjáanlegum áföllum án þess að verða sviptir þeim sjálfsögðu mannréttindum að fá að velja sér lífeyrissjóð. Jafnframt leiðir það til samkeppni á milli lífeyrissjóða sem hefur í för með sér að stjórnendur sjóðanna búa við virkt aðhaid sjóðfélaga.

Í umsögn Verslunarráðsins frá því fyrr á þessu ári var ítarlega bent á ýmis almenn atriði er varða stefnu ráðsins um valfrelsi og samkeppni á þessu sviði. Þar var m.a. bent á að samtrygging fælist ekki eingöngu í núverandi lífeyrissjóðskerfi, að skylduaðild að ákveðnum lífeyrissjóðum kynni að fara gegn mannréttindaákvæðum um félagafrelsi, að í sumum tilvikum kynni skylduaðildin að stangast á við eignarréttarákvæði stjórnarskrár, að "kerfið"

Póstáritun:
Verslunarráð Íslands
Húsi verslunarinnar
Kringlan 7
103 Reykjavík

Sími: 588 6666
Bréfsími: 568 6564
Netfang: mottaka@chamber.is

¹ Umsögn dags. 28. apríl 1997.

² 530. mál á 121. löggjafarþingi 1996-97.

væri í ósamræmi við samkeppnislög og viðhaldi samkeppnislegri mismunun á útlánamarkaði.

Þó svo að fyrirliggjandi frumvarp gangi mun skemur en Verslunarráðið hefði kosið er það þó skref í rétta átt. Það verður að teljast mikilvægt að víðtæk sátt hafi náðst um þessa niðurstöðu og einkum það að auka beri valmöguleika sjóðfélaga, sbr. bráðabirgðaákvæði II. Til þess að þetta markmið nái fram að ganga er mikilsvert að tryggt verði í framkvæmd að sjóðfélagar öðlist þennan möguleika og ákvæði 4. og 5. gr. frumvarpsins verði virk. Af þessum sökum mun Verslunarráðið ekki leggja gegn samþykkt þessa frumvarps þó svo að ráðið ítreki grundvallarstefnu sína í málinu. Umsögn sú sem hér fer á eftir mun því beinast að tæknilegum atriðum fremur en efnislegum án þess þó að slíkt þýði að Verslunarráðið sé sátt við öll þau síðarnefndu, sbr. einkum 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins.

5. gr.

Af orðalagi 5. gr. og meginefni greinargerðar er auðsýnt að ætlast er til þess að ákvæði 4. mgr. um fjárhagslegan aðskilnað verði túlkað á sama hátt og 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Í greinargerð (bls. 28) er hins vegar að finna þrengri skilning á fjárhagslegum aðskilnaði heldur en tíðkast í réttarframkvæmd³. Greinargerðin kveður á um að með því sé átt við kostnaðarlegan aðskilnað en í réttarframkvæmd getur fjárhagslegur aðskilnaður leitt til stjórnunarlegs aðskilnaðar, ef þess er talin þörf af samkeppnisástæðum. Hitt er svo annað að hægt er að framkvæma slíkan aðskilnað án þess að stofnaðir verði tveir aðskildir lögáðilar. Til þess að skapa réttarsamræmi er mikilsvert að hugtakið "fjárhagslegur aðskilnaður" í samkeppnislegu tilliti hafi sömu efnismerkingu og því er nauðsynlegt, vegna orða greinargerðar, að nefndin árétti í nefndaráliti að ætlast er til að ákvæðið verði túlkað á sömu lund og 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

7. gr. - viðbót

Að undanfögnu hafa gengið dómur í refsímálum þar sem atvinnurekendur hafa verið dæmdir til fangelsisvistar⁴ fyrir að standa ekki skil á lífeyrissjóðsgjöldum. Hefur verið litið svo á að um fjárdrátt sé að ræða sbr. 247. gr. hegningarlaga. Það er vafamál hvort gera eigi greinarmun á vanskilum á lífeyrisskuldbindingum og öðrum tegundum skuldbindinga sem menn takast á herðar í atvinnurekstri. Í þessu efni þykir Verslunarráðinu ástæða til að metið verði sérstaklega hvort að blekkingar eru hafðar í frammi eða ekki. Full ástæða er til að menn baki sér refsíabyrgð fyrri að gefa ónógar, rangar og villandi upplýsingar og reyni á þann hátt að komast hjá því að greiða sem þeim ber. Hins vegar er vart ástæða til að láta menn sæta refsingu fyrir það eitt að standa ekki skil á greiðslum, svo fremi sem þeir hafi gert viðkomandi lífeyrissjóðum fullnægjandi grein fyrir því hversu mikið þeim beri að greiða (með skilagreinum). Með því að afhenda innheimtuaðilum fullnægjandi skilagreinar væri launagreiðandi þannig að viðurkenna skuld sína við viðkomandi lífeyrissjóði, þeir hefðu fulla vitneskju um fjárhagserfiðleikana og gætu innheimt kröfur sínar með sama hætti og aðrir kröfuhafar.

³ Sjá fjölmarga úrskurði Samkeppnisráðs, Áfrýjunarnefndar samkeppnismála og nú síðast dóm Hæstaréttar frá 9. október 1997 (mál 156/1997).

⁴ Sjá t.a.m. dóm Héraðsdóms Vestfjarða frá 6. Janúar 1997 (mál nr. S-10/1996).

Til að ná fram þessari lagabreytingu er rétt að við 7. gr. bætist ný málsgrein sem verði 5. mgr. og hljóði svo:

“Vanefni launagreiðandi þá skyldu sína að standa skil á iðgjaldi skv. 3. mgr. þessarar greinar en geri viðkomandi lífeyrissjóði grein fyrir vanefnd sinni og viðurkenni greiðsluskyldu sína eigi síðar en á eindaga, sbr. 2. mgr., telst slíkt ekki varða við ákvæði hegningarlaga um fjárdrátt”.

9. gr.

Í 9. gr. er að finna klúðurslegt orðalag og pennaglöp. Annars vegar er um að ræða orðin “... hlutaðeigandi samningsaðili...” og “..viðkomandi lífeyrissjóði” í 5. ml., sem ekki er augljóst til hvers vísa (enda væntanlega um gagnkvæman uppsagnarrétt að ræða og mögulegt er að hafa viðbótartryggingarvernd hjá öðrum lífeyrissjóði en lágmarkstryggingarverndina), og hins vegar orðið “..reglum..” í 6. ml., sem væntanlega á að vera “ í samningum”.

Hér er því lagt til að 5. ml. 1. mgr. 9. gr. orðist svo:

“Uppsögnin tekur þó ekki gildi fyrr en sá sem segir samningi upp hefur á sannanlegan hátt tilkynnt hana til þess lífeyrissjóðs sem ráðstafar iðgjaldi hans til lágmarkstryggingarverndar.”.

Í stað orðanna “í reglum” í 6. ml. 1. mgr. 9. gr. komi “í samningum”.

10. gr.

Vegna reynslunnar og síendurtekinna athugasemda Umboðsmanns Alþingis við það að opinber stjórnvöld virði ekki tímafresti er rétt að löggjafinn láti það hafa afleiðingar að lögum að slíkir frestir séu ekki virtir. Vekja ber athygli á því að orðin “fullbúið erindi” veitir ráðuneytinu aukið svigrúm til að kalla eftir frekari gögnum án þess að gengið sé á tímafresti þess⁵.

Því er lagt til að við 3. ml. 10. gr. bætist eftirfarandi aukasetning:

“, að öðrum kosti teljast reglurnar eða breytingar á þeim staðfestar”.

14-17. gr.

Í umsögn sinni frá því í vor benti Verslunarráðið sérstaklega á það að ákvæði um örorku-, maka- og barnalífeyri, sem skerða áunnin rétt hætti sjóðfélagi iðgjaldagreiðslum í sjóð, torveldaði íslenskum launþegum að nýta sér rétt sinn skv. EES samningnum og ráða sig (tímabundið) í örðu EES ríki. Komið hefur verið til móts við þetta að nokkru leyti í 3. mgr. 15. gr. vegna örorkulífeyris en ekki hins vegar vegna maka- og barnalífeyris. Jafnframt nær ákvæðið ekki til maka þess sem hefur störf erlendis, en telja verður slíkt eðlilega sanngirniskröfu og í samræmi við meginreglur EES um launþegafrælsi.

Því er lagt til að við 3. mgr. 15. gr. bætist svohljóðandi setningar:

“Sama á við um tímabundna fjarveru sjóðfélaga af vinnumarkaði sem leiðir af tímabundinni fjarveru maka hans af þeim ástæðum sem taldar eru fram hér á undan. Leggja skal sama skilning í hugtakið maki og skv. 16. gr. laganna”.

⁵ Þ.e. ef slík krafa verður réttlætt með hliðsjón af ákvæðum stjórnsýslulaga.

16. gr. - Lagt er til að við 1.mgr. bætist svohljóðandi setning:

“Við mat á greiðslutíma skal réttur sjóðfélaga í engu skerðast vegna tímabundinnar fjarveru af vinnumarkaði sbr. ákvæði 3. mgr. 15. gr.”

17. gr. - Lagt er til að við 1.mgr. bætist svohljóðandi setningar sem verði 2. mli.:

“Við mat á greiðslutíma skal réttur sjóðfélaga í engu skerðast vegna tímabundinnar fjarveru af vinnumarkaði sbr. ákvæði 3. mgr. 15. gr.”

Að síðustu skal minnt á það sem sagði í umsögn Verslunarráðsins frá sl. vori að ákvæði þessara greina veita lífeyrissjóðum heimildir til að setja verulega þröskulda fyrir því að sjóðfélagar geti öðlast rétt til slíks lífeyris og veita þeim í raun sjálfðæmi.

18. gr.

Í 18. gr. er fjallað um skráningu upplýsinga um lífeyrisréttindi og upplýsingagjöf til sjóðfélaga. Athygli vekur að sjóðfélagar eiga ekki beinan rétt til upplýsinga um réttindi sín, umfram það sem lífeyrissjóður sendir þeim, sbr. 2. mgr. Þó leiða megi slíkan rétt af öðrum lögum⁶ þá er full ástæða til þess að kveðið sé ótvírætt á um slíkan aðgang sjóðfélögum til handa. Þetta er einnig nauðsynlegt þar sem 58. gr. frumvarpsins kveður á um brotfall laga nr. 91/1980 um heildarskrá lífeyrisréttinda. Með því eiga einstaklingarnir ekki neins staðar aðgang að heildarskrá um lífeyrisrétt sinn, en hefðu þess í stað beina heimild til að leita eftir upplýsingum um það hvort upplýsingar um þá væru skráðar hjá tilteknum lífeyrissjóðum og þá hverjar, ef einhverjar væru.

Í 3. mgr. er kveðið á um það að fjármálaráðherra sé heimilt að setja í reglugerð ákvæði um kerfisbundna skráningu upplýsinga um iðgjöld og lífeyrisréttindi. Þetta ákvæði býr til ósamræmi í löggjöf því með þessu er verið að ganga inn á starfssvið Tölvunefndar og dómsmálaráðuneytis. Telja verður æskilegra að eftirlit með skráningu persónuupplýsinga sé á einni hendi. Um aðgang annarra stjórnvalda að skrár eru ákvæði í öðrum lögum enda verður að telja í hæsta máta óeðlilegt að löggjafinn framselji til framkvæmdavaldsins mat í þessu efni, umfram það sem segir í lögum 121/1989. Þó er hins vegar rétt að Ríkisskattstjóra sé veitt slík heimild vegna eftirlitshlutverks hans skv. 6. gr. frumvarpsins.

Því er lagt til að við 1. mgr. bætist eftirfarandi setningar:

“Sjóðfélagi á rétt að aðgangi að upplýsingum er varða hann sjálfan. Jafnframt skal Ríkisskattstjóri eiga aðgang að nauðsynlegum upplýsingum úr skránni vegna eftirlits hans skv. 6. gr ”.

Lagt er til að 3. mgr. hljóði svo:

“Að öðru leyti gilda ákvæði laga um skráningu og meðferð persónuupplýsinga um skrár skv. þessari grein”.

19. gr.

Í 19. gr., 2.mgr., er kveðið á um að ekki eigi að skipta máli hvort menn eigi lífeyrisréttindi í einum eða feliri lífeyrissjóðum. Mjög mikilvægt er að

⁶ Lög 121/1989 um skráningu og meðferð persónuupplýsinga.

lögjafinn kveði skýrt á um að þetta eigi einnig við um ávinnsiu réttinda, einkum þegar kveðið er á um tiltekinn lágmarksgreiðslutíma, sbr. 15-17. gr. frumvarpsins.

Því er lagt til að lokaorð 2. mgr. orðist svo:

“.....hafa myndast í fleiri en einum sjóði, einkum samlagningu á lágmarksgreiðslutíma, og um framkvæmd þessa ákvæðis að öðru leyti.”

26. gr.

Með hliðsjón af 10. gr. frumvarpsins auk athugasemda Verslunarráðs er rétt að við 1. mgr. 26. gr. bætist svohljóðandi setning og verði 2. ml.:

“Berist svar ekki innan tilskilins tíma skal litið svo á að starfsleyfi hafi verið veitt”.

Í ákvæðinu er kveðið á um það að ákvörðun um starfsleyfi (ívilnandi) skuli vera rökstudd en ekki ákvörðun um synjun á starfsleyfi (íþyngjandi). Skýtur þetta nokkru skökku við og er full ástæða til þess, fyrst að gerð er krafa um rökstuðning á ívilnandi stjórnarathöfn, að hið sama eigi við um íþyngjandi ákvörðun og ekki þurfi að fara fram á rökstuðning eftir á skv. stjórnarsýslulögum.

Því er lagt til að við 2. mgr. 26. gr. bætist:

“og skal synjun skal rökstudd.”

28. gr.

Með hliðsjón af 10. gr. frumvarpsins auk athugasemda Verslunarráðs er rétt að við 28. gr. bætist svohljóðandi setning og verði 2. ml. en aðrir málsliðir færast aftar sem því nemur:

“Taka skal afstöðu til breytinganna skriflega eigi síðar en þremur mánuðum eftir að fullbúið erindi berst ráðherra, að öðrum kosti teljast þær staðfestar”.

36. gr.

Rétt er að vekja athygli á því, vegna ákvæða 2. mgr., að skilgreiningu á skipulegum markaði er að finna í lögum um verðbréfavíðskipti nr. 13/1996, 10. tl. 1. mgr. 2. gr., og tekur mið af skuldbindingum okkar skv. EES. Ákvæðið eins og það er sett fram í frumvarpinu gengur ekki þar sem Lichtenstein er ekki aðili að OECD.

Því er lagt til að 2. mgr. 36. gr. hljóði svo:

Verðbréf skv. 1., 2. og 5.-8. tölul. 1. mgr. skulu hafa skráð kaup- og sölugengi á skipulegum markaði. Með skipulegum markaði er átt við skipulegan verðbréfamarkað skv. ákvæðum laga um verðbréfavíðskipti.

Verslunarráðið setur fyrirvara við 3. mgr. þar sem hugsanlegt er að tilvísun til innlendra aðila kunní að brjóta gegn EES samningnum. Með hliðsjón af ákvæðum um fjárfestingarstefnu verðbréfasjóða, sbr. lög nr. 10/1993, sbr. l. 21/1996 (einkum 20. gr.) er spurning hvort ekki sé rétt að **fella niður setninguna: “enda séu verðbréfin gefin út af innlendum aðilum”.** Hin leiðin, án þess að fullyrt sé að slíkt standist EES er að binda skilyrðið við verðbréf sem gefin eru út af aðilum með staðfestu á Íslandi (eða

innan EES). Í þessu sambandi er rétt að benda á að við fjárfestingar í verðbréfum af þessu tagi bæri stjórnendum í lífeyrissjóðum að hafa í huga meginregluna í 1. mgr. og óvarlegar fjárfestingar gætu varðað þá ábyrgð skv. almennum reglum.

Nýr kafli - XI. Kafli Úrskurðaraðili

Almenningur á verulegra hagsmuna að gæta varðandi starfsemi lífeyrissjóða og stóran hluta sparnaðar fólks er að finna í þar⁷. Jafnframt eru sjóðirnir mikilvægir sem öryggisnet í lífi fólks. Af þeim ástæðum og með hliðsjón af almennum réttaröryggissjónarmiðum er mikilvægt að sjóðfélagar eigi þess kost að bera ágreining um réttindi sín undir óháðan úrskurðaraðila án þess að til dómsmála þurfi að koma. Það að þurfa að leita til dómstóla vegna ágreinings um lágmarkstryggingarvernd, túlkun á skilyrðum vegna úttektar lífeyrissparnaðar skv. 11. gr. eða ákvörðun réttinda skv. 14-17. gr. getur verið tímafrekt og dýrt. Aðstöðumunur sjóðfélaga og lífeyrissjóðs er gífurlegur og í sumum tilvikum skiptir tíminn miklu máli fyrir sjóðfélaga ef hann á að njóta réttinda sinna í lífeyrissjóði (t.a.m. ellilífeyri)⁸. Vegna hinnar ríku skylduaðildar sem hvílir á flestum launþegum að eiga aðild að tilteknum lífeyrissjóðum er enn mikilvægara en ella að þeir eigi möguleika á að áfrýja.

Með hliðsjón af framansögðu er hér með lagt til að komið verði á fót sérstakri áfrýjunarnefnd sem starfi á þessu sviði og úrskurði um ágreining sem upp kann að koma um réttindi einstakra sjóðfélaga eða lífeyrissparanda skv. frumvarpinu. Lagt er til að sérstakur kafli verði um Áfrýjunarnefnd lífeyrismála, sem verði XI. kafli. XI. kafli verði XII. kafli og XII. kafli verði XIII. kafli. Jafnframt breytist töluröð lagagreina 50-58 og þær verði greinar 58-63.

50. gr.

Sérstök Áfrýjunarnefnd lífeyrismála skal úrskurða um ágreining sem upp kann að koma milli sjóðfélaga og lífeyrissjóða um rétt þess fyrrnefnda samkvæmt lögum þessum. Það sama á við um ágreining á milli rétthafa lífeyrissparnaðar og aðila sem bjóða upp á viðbótartryggingarvernd og séreignasparnað.

Bera skal upp erindi við Áfrýjunarnefndina eigi síðar en fjórum vikum frá því að ákvörðun var tekin sem sjóðfélagi sættir sig ekki við eða ef erindi sjóðfélaganna hefur ekki fengið afgreiðslu innan sex mánaða frá því að það var sent. Séu fulnægjandi skýringar gefnar á hinu síðarnefnda getur Áfrýjunarnefnd vísað málum frá.

51. gr.

Í Áfrýjunarnefnd lífeyrismál skulu sitja þrjú menn skipaðir af fjármálaráðherra til fimm ár í senn. Formaður nefndarinnar skal uppfylla þær hæfiskröfur sem gerðar eru til héraðsdómara en aðrir nefndarmenn skulu hafa faglega þekkingu á lífeyrismálum.

Áfrýjunarnefnd lífeyrismála skal hafa aðsetur hjá Bankaeftirliti Seðlabanka Íslands og skal Bankaeftirlitið leggja nefndinni til

⁷ Í greinargerð (bls. 22) er talað um að uppsöfnuð verðmæti einstaklings í lífeyrissjóði samsvari skuldlausu íbúðarhúsnæði við starfslok.

⁸ Það væri heldur nóturlegt fyrir sjóðfélaganna að þurfa að leita til dómstóla vegna ágreinings um ellilífeyrisrétt og ef dómur gengi honum í vil að þurfa leita aftur til dómstóla um bótakröfu vegna þess sem ekki var greitt á þeim tíma sem leið á meðan dómsmál var rekið.

starfsmann sem annast daglega starfsemi hennar og tekur við erindum. Jafnframt skai Bankaeftirlitið láta nefndinni í té sérfræðiaðstoð eftir því sem þurfa þykir.

52. gr.

Erindi til nefndarinnar skulu vera skrifleg og tilgreina svo glöggst sem verða má málsaðila, málsatvik og kröfugerð. Gefa skal þeim lífeyrissjóði eða aðila sem býður upp á lífeyrissparnað, og erindið varðar, tækifæri til að tjá sig um efni þess. Áfrýjunarnefnd lífeyrismála er heimilt að kalla eftir hverjum þeim gögnum sem upplýst geta mál sem fyrir iiggja.

Ef ástæða þykir til er heimilt að viðhafa frekari skriflegan málflutning og ef sérstök ástæða þykir tii er heimilt að viðhafa munnlegan málflutning.

53. gr.

Áfrýjunarnefnd lífeyrismála skal úrskurða um þau erindi sem til hennar berast svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en fjórum mánuðum eftir að gagnaöflun iauk. Úrskurðir skulu rökstuddir og birtir opinberlega.

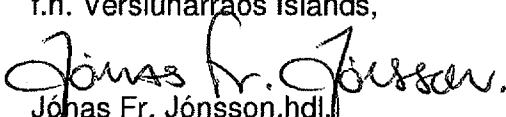
Úrskurðir nefndarinnar eru bindandi að lögum fyrir málsaðila og aðfararhæfir. Málshöfðun fyrir dómstólum frestar ekki gildistöku úrskurðar nefndarinnar né heimild til aðfarar samkvæmt honum.

54. gr.

Að öðru leyti gilda ákvæði stjórnsýslulaga um starfsemi Áfrýjunarnefndar lífeyrismála.

Fjármálaráðherra setur nánari ákvæði um starfsemi nefndarinnar í reglugerð.

Virðingarfyllst
f.h. Verslunarráðs Íslands,


Jónas Fr. Jónsson, hdl.
aðstoðarframkvæmdastjóri.