

ASD

ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET

HØRINGSNOTAT

**Forslag til endringer i lov om Statens pensjonskasse,
lov om pensjonsordning for sykepleiere og lov om
pensjonsordning for apotekvirksomhet mv.**

1 Innledning

Minstegrensen for rett til medlemskap i Statens pensjonskasse og pensjonsordningen for sykepleiere er 14 arbeidstimer per uke. I pensjonsordningen for apotekvirksomhet er grensen 15 arbeidstimer per uke.

I dom 21. juni 2013 kom Arbeidsretten til at tariffavtalen i KS-området var ugyldig for den del som gjelder minstegrensen for rett til medlemskap i kommunal tjenstepensjonsordning. Minstegrensen var minst 14 arbeidstimer per uke. Retten mente minstegrensen innebar ulovlig diskriminering av deltidsansatte etter arbeidsmiljøloven. Som et resultat av dommen innrapporteres nå alle stillingsforhold i KS sitt tariffområde til pensjonsleverandørene (KLP m.fl.) fra og med 21. juni 2013. Arbeidsretten mente det kunne være en nedre grense som er akseptabel, men overlot spørsmålet til tariffpartene. Ingen av tariffpartene har foreløpig tatt initiativ til å fastsette en ny nedre grense.

Arbeids- og sosialdepartementet foreslår i høringsnotatet at minstegrensen for rett til medlemskap reduseres i lov om Statens pensjonskasse, lov om pensjonsordning for sykepleiere og lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. til 20 prosent av full stilling.

2 Sammendrag

Statens pensjonskasse, pensjonsordningen for sykepleiere og pensjonsordningen for apotekvirksomhet mv. yter alders-, uføre-, ektefelle- og barnepensjon. Pensjonsordningene utbetaler også avtalefestet pensjon (AFP). Reglene om AFP er basert på tariffavtale, og kommenteres ikke nærmere i notatet her.

Alderspensjonen reduseres etter lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser (samordningsloven) for alderspensjon som utbetales fra folketrygden. Siden pensjonen fra folketrygden for lave inntektsnivåer gir god dekning, vil det være tilfeller der det ikke kommer alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen til utbetaling ("nullpensjon"). Dette vil særlig gjelde i tilfeller der pensjonisten mottar minste pensjonsnivå fra folketrygden. Når det gjelder ektefellepensjon og barnepensjon er hovedregelen nå at de gis som et direkte tillegg til folketrygdens ytelser. Fra 1. januar 2015 vil det samme gjelde for uførepensjon. I disse tilfellene vil det alltid komme tjenstepensjon til utbetaling selv om stillingsstørrelsen er liten.

I lys av arbeidsrettsdommen legger Arbeids- og sosialdepartementet til grunn at minstegrensen for medlemskap i de tre aktuelle pensjonsordningene, som i hovedsak tilsvarer den tidligere minstegrensen som gjaldt i KS-området, innebærer ulovlig diskriminering av deltidsansatte.

Arbeidsmiljøloven forbyr diskriminering av deltidsansatte blant annet hva gjelder lønns- og arbeidsvilkår, herunder medlemskap i en tjenstepensjonsordning. Unntak gjelder forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. I arbeidsrettssaken framholdt Fagforbundet at minstegrensen også innebar ulovlig diskriminering av kvinner siden det er flere kvinner enn menn som har deltidsstillinger. Retten tok ikke stilling til dette spørsmålet.

Departementet har vurdert om det fortsatt bør være en minstegrense for rett til medlemskap, men da mindre enn 14 timer pr. uke, eller om det ikke bør være noen minstegrense, dvs. at alle stillingsforhold uansett størrelse gir rett til medlemskap, slik man nå har lagt seg på i KS-området. Det er argumenter for begge løsninger.

Det forhold at ansatte alltid vil være sikret uføre-, ektefelle- og barnepensjon kan tilsi at det ikke bør være noen minstegrense. Selv om pensjonene er små når de beregnes på grunnlag av en liten stilling, vil det ha betydning for den enkelte dersom uførhet eller dødsfall inntreffer.

Det er imidlertid flere forhold som tilsier at det fortsatt bør være en minstegrense. Blant annet er minsteytelsene i folketrygden så vidt høye at de overstiger inntektsbortfallet for lave inntektsnivåer. Det kan derfor hevdes at den enkelte her er godt nok dekket. Videre vil mange med lave inntekter ikke motta alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen på grunn av samordningsreglene. De vil da kunne mene det er urimelig å betale inn pensjonspremie uten å få noe igjen. Ved å ha en minstegrense vil man i større grad kunne motvirke uheldige tilpasninger gjennom å opprettholde en minimal stilling frem mot pensjonering for å unngå såkalt oppsatt pensjon. Oppsatt pensjon gis til dem som slutter i medlemsberettiget stilling før pensjonsalder og kan være mindre gunstig enn om man går av direkte fra stilling. Det er også av betydning at minstegrensen for rett til medlemskap i private tjenstepensjonsordninger er 20 prosent av full stilling. En tilsvarende minstegrense i offentlig tjenstepensjonsordning gir en felles grense både i offentlig og privat tjenstepensjonsordning.

Økningen i alderspensjonen for de som får dette som følge av redusert minstegrense, vil avhenge av nivået på sluttlønnen og stillingsstørrelsen for året som legges til. Jo høyere lønn og stillingsstørrelse, jo høyere vil bidraget være.

Arbeids- og sosialdepartementet ønsker høringsinstansenes syn på et forslag om å redusere minstegrensen for rett til medlemskap i de lovfestede offentlige tjenstepensjonsordningene til 20 prosent av full stilling. Det tas sikte på at endringen kan få virkning fra 1. januar 2015, men dette vil departementet vurdere nærmere i lys av høringsrunden.

3 Dagens minstegrense for rett til medlemskap

3.1 Statens pensjonskasse

Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse gjelder statsansatte og enkelte andre stillingsgrupper som er særskilt innlemmet, herunder lærere. Alle medlemmene betaler to prosent pensjonsinnskudd av pensjonsgrunnlaget. Om lag 60 prosent av arbeidsgiverne betaler i tillegg en arbeidsgiverandel. Utgiftene til pensjoner og driften dekkes som en bevilgning over statsbudsjettet.

Det framgår av lovens § 5 at minstekravet for medlemskap er 14 timer pr uke. Minstegrensen tilsvarer 37,33 prosent stilling ved 37,5 timers arbeidsuke. Minstegrensen for lærere er 35 prosent stilling.

Minstekravet om minst 14 timer per uke har vært gjeldende fra 1. juli 1993. Fra samme tidspunkt ble det innført en regel om medlemskap også for dem som arbeider under 14 timer per uke når de også mottar alders- eller uførepensjon.

En deltidsstilling under minstegrensen er pensjonsgivende dersom summen av stillingsforhold tilknyttet Statens pensjonskasse overstiger minstegrensen. Dette gjelder uavhengig av om stillingene er hos samme eller forskjellige arbeidsgivere.

Statens pensjonskasse og kommunale pensjonsleverandører har avtalt særskilte innrapporteringsrutiner for tilfeller der en arbeidstaker har flere stillingsforhold hos én arbeidsgiver, men hvor stillingene er tilknyttet både Statens pensjonskasse og kommunale tjenstepensjonsordninger. I slike tilfeller skal stillingene innrapporteres til én av ordningene, også i tilfeller der en eller flere av stillingene er under minstegrensen. Avtalen gjelder fra 1. juli 2001.

3.2 Pensjonsordning for apotekvirksomhet mv.

Lov 26. juni 1953 nr. 11 om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. gjelder for apotekere og ansatte i apotek. I tillegg er enkelte andre stillingsgrupper særskilt innlemmet i pensjonsordningen. Pensjonsordningen er fondsbasert, og pensjonspremie betales av medlemmene og arbeidsgiverne. Det er Statens pensjonskasse som administrerer pensjonsordningen.

I § 1 første ledd bokstav b framgår det at vilkåret for å kunne være medlem av pensjonsordningen som ansatt, er fast ansettelse ved apotek med en gjennomsnittlig arbeidstid på minst 15 timer per uke, eller ved faste vaktapotek med tarifflønn som minst svarer til tarifflønnen for 15 timer pr. uke i dagtjeneste. Etter loven anses arbeidstakere i denne sammenheng som fast tilsatt etter tre måneders tjenestetid. Det framgår imidlertid av bestemmelsen at tre måneders kravet ikke gjelder når arbeidstakeren har opptjente rettigheter i annen offentlig tjenstepensjonsordning. Kravet om en minste arbeidstid på 15 timer per uke har vært minstekravet siden 1. mai 1984.

Av § 1 andre ledd framgår det at arbeidstakere som har flere stillinger som omfattes av pensjonsordningen er medlemmer når stillingene til sammen fyller minstekravet om 15 arbeidstimer per uke.

3.3 Pensjonsordning for sykepleiere

Lov 22. juni 1962 nr. 12 om pensjonsordning for sykepleiere omfatter offentlig godkjente sykepleiere som er knyttet til sykepleie ved kommunale, fylkeskommunale eller private helseinstitusjoner, jf loven § 1. Pensjonsordningen har eget styre, og administreres av Kommunal Landspensjonskasse (KLP). Pensjonsordningen finansieres ved pensjonsinnskudd og arbeidsgiverandel.

Etter § 3 første ledd bokstav b er vilkåret for medlemskap at sykepleiere oppebærer minst halvdelen av den lønn som er fastsatt for stillingen, eller har en arbeidstid på minst 14 timer i uken. Sykepleier som fortsetter eller gjeninntreier i arbeid i minst 10 prosent stilling, samtidig som vedkommende mottar alders- eller uførepensjon fra pensjonsordningen, skal være medlem også når arbeidstiden er kortere enn 14 timer pr. uke.

Nåværende grense på minst 14 arbeidstimer per uke, har vært gjeldende siden 1. januar 1987.

4 Forslag om redusert minstegrense til 20 prosent stilling i 1996

I høringsbrev av 13. november 1996 foreslo det daværende Arbeidsdepartementet å redusere minstegrensen i Statens pensjonskasse til 20 prosent stilling av full stilling:

”Kravet om stillingsprosent på 20 er satt ut i fra tanken om at deltidsstillingen må være av et visst omfang for at den skal gi rett til medlemskap. Dersom man setter dette kravet til én dag pr uke, svarer det til 20 prosent av en hel stilling.”

Videre ble det uttalt:

”Et annet positivt trekk ved forslaget er at det vil kunne eliminere mye av den usikkerheten som reiser seg rundt spørsmålet om dagens minstekrav til arbeidstid for rett til medlemskap, innebærer en faktisk diskriminering av kvinner, og at det dermed kan være i strid med EØS-avtalen artikkel 69 og vedlegg XVIII nr 20 (Rådsforordning 86/378 EØF av 24. juli 1986 om gjennomføring av prinsippet om lik behandling av kvinner og menn i yrkesbaserte trygdeordninger). Ved å redusere minstekravet til arbeidstid pr uke for rett til medlemskap i Pensjonskassen til 20 prosent av en hel stilling, vil man etter ADs mening ta bort denne usikkerheten.»

Forslaget i høringsbrevet ble ikke gjennomført.

Tidligere finansminister Kristin Halvorsen ga følgende svar på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Hans Olav Syversen i 2007 om forslaget fra Arbeidsdepartementet i 1996:

I forbindelse med at Stortinget i 2000 vedtok lov om foretakspensjon, vurderte etter det jeg har fått opplyst Fornyings- og administrasjonsdepartementet hvorvidt minstegrensene for medlemskap i SPK og andre lovfestede pensjonsordninger burde senkes fra 14 timer pr. uke (37,5 pst. stilling) til 20 pst. stilling. Fornyings- og administrasjonsdepartementet fant imidlertid da at regler om samordning mellom tjenestepensjon i slike ordninger og pensjon fra folketrygden ville føre til at deltidsansatte som arbeider mindre enn henholdsvis 15 timer (apotekene) eller 14 timer (SPK), ville kunne komme dårligere ut dersom grensen for medlemskap ble senket i forhold til det som gjelder for disse ordningene, slik at de ble medlemmer av ordningene. For personer med noen år i full stilling og noen år i lav deltidsstilling, er det antatt at medregning av opptjening for årene med lav deltidsstilling ville føre til reduksjon av ytelsene fra den offentlige pensjonsordningen sammenliknet med en ordning der lav deltidsstilling ikke gir opptjening. Disse effektene er bl.a. utredet i NOU 1995:29 "Samordning av pensjons- og trygdeytelser", hvor det under punkt 9.6.6 er redegjort for nevnte problemstilling. Dette er ifølge Fornyings- og administrasjonsdepartementet årsaken til at minstegrensen

for Statens Pensjonskasse eller Pensjonsordning for apotekvirksomhet ikke har blitt senket til 20 pst. stilling.

I punkt 5.2 nedenfor belyses reglene som tidligere finansminister Halvorsen viste til i svaret fra 2007.

5 Betydningen av en minstegrense for pensjonsberegningen

5.1 Pensjonsytelser uten samordning

Dersom tjenstepensjonen ikke samordnes med pensjon fra folketrygden, vil det bli gitt pensjon også for stillingsandeler under 14 timer per uke. Det gjelder for alderspensjon før 67 (ved fratreden for særaldersgrenser), uførepensjon som bare gis fra tjenstepensjonsordningen og netto etterlattepensjon. Nedenfor følger en kort omtale av disse tilfellene.

Alderspensjon

Medlemmer som fratrer stillinger med lavere aldersgrenser enn 70 år (60, 63 og 65 år) får brutto alderspensjon (pensjon uten samordning med andre pensjoner) fram til 67 år. Dette gjelder dersom de fratrer stillingen ved aldersgrensen eller inntil tre år før når summen av alder og tjenestetid er 85 år. Bruttopenasjonen utgjør 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved full opptjeningstid. Pensjonsgrunnlaget er normalt lønn inntil 12 G på pensjoneringstidspunktet. Grunnlaget justeres for gjennomsnittlig deltidspersent i opptjeningsperioden. Fra 67 år samordnes pensjonen med alderspensjon fra folketrygden etter samordningsloven.

Uførepensjon

I enkelte tilfeller utbetales det uførepensjon fra tjenstepensjonsordningen, men ikke fra folketrygden. Det gjelder blant annet i tilfeller der uføregraden er lavere enn folketrygdens minstegrense på 50 prosent. Slik uførepensjon beregnes i hovedsak på samme måte som alderspensjon, jf. ovenfor.

På bakgrunn av Prop. 202 L (2012-2013) har Stortinget vedtatt nye regler om netto uførepensjon fra tjenstepensjonsordningene fra 1. januar 2015. Endringen innebærer at pensjonen ikke samordnes med pensjon fra folketrygden. Har medlemmet tapt hele inntektsevnen, utgjør full pensjon summen av

- 25 prosent av G, likevel ikke mer enn 6 prosent av pensjonsgrunnlaget,
- 3 prosent av pensjonsgrunnlaget opp til 6 G og
- 69 prosent av den delen av pensjonsgrunnlaget som er mellom 6 og 12 G.

Laveste uføregrad som skal kunne gi uførepensjon er satt til 20 prosent.

Etterlattepensjon

Netto etterlattepensjon ble innført fra 1. januar 2001. Den etterlatte ektefellen får 9 prosent av pensjonsgrunnlaget ved full opptjeningstid. Gjenlevende barn under 20 år får hver 15 prosent av pensjonsgrunnlaget ved full opptjeningstid. Også for etterlattepensjon regnes bare lønn opp til 12 G med i pensjonsgrunnlaget. Netto etterlattepensjon samordnes ikke med pensjon fra folketrygden. I en

overgangsperiode vil mange etterlatte omfattes av de gamle beregningsreglene hvor etterlattepensjonen samordnes med pensjon fra folketrygden.

5.2 Reduksjon av pensjonsytelser på grunn av samordning

Pensjonene kan bli redusert som følge av

- a) arbeidsinntekt
- b) samordning med andre tjenestepensjoner etter samordningsloven
- c) samordning med pensjon fra folketrygden etter samordningsloven

Disse forholdene kan opptre enten alene eller i kombinasjon med hverandre.

Nedenfor følger en kort omtale av reglene for samordning av pensjoner slik det framgår av samordningsloven. Formålet med samordningsloven er å fastslå en samlet pensjon når en person har rett til pensjon fra to eller flere pensjonsordninger samtidig. Samordningen tar sikte på å komme fram til en samlet pensjon som står i forhold til den arbeidsinntekt som er falt bort. Den vanligste kombinasjonen er tjenestepensjon og pensjon fra folketrygden (se punkt 5.2.2 og 5.2.3 hvor omtalen begrenses til samordning av alderspensjon). Enkelte kan også ha rett til flere tjenestepensjoner samtidig som hver for seg er ment å dekke et rimelig underhold for pensjonisten (se punkt 5.2.1).

5.2.1 Samordning med andre tjenestepensjoner

Samordningsloven gir regler for hvordan tjenestepensjoner skal samordnes. Reglene omfatter ikke pensjoner fra private tjenestepensjonsordninger (lov om innskuddspensjon, lov om foretakspensjon og lov om tjenestepensjon). Når summen av pensjonene er mindre eller lik et tillatt maksimum, får pensjonisten beholde alle pensjonene uten reduksjon. I motsatt fall skal det skje en reduksjon i en eller flere av dem.

Hovedregelen for samordning av tjenestepensjoner som er tjent opp i forskjellige tidsrom, er at summen av dem ikke skal være større enn pensjon for full opptjeningstid i den ordningen som personen sist var medlem i. Når tjenestepensjonene er tjent opp samtidig, skal samlet pensjon ikke overstige høyeste pensjon i Statens pensjonskasse eller annen pensjonsordning som personen har opptjening i.

En redusert minstegrense vil kunne gi økt opptjening i pensjonsordningen opptjeningen skjer i. Det skjer når medlemmet ikke har full opptjeningstid i pensjonsordningen. Når pensjonen skal samordnes med annen tjenestepensjon, vil det kunne oppstå flere tilfeller der taket på samlet pensjon blir nådd.

Overføringsavtalen mellom tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor har forenklet samordningen av tjenestepensjoner. Etter denne avtalen utbetaler den siste pensjonsordningen medlemmet var omfattet av en samlet pensjon som om hele opptjeningen hadde skjedd i denne ordningen.

5.2.2 Samordning av alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning med alderspensjon fra folketrygden etter gamle opptjeningsregler

Alderspensjonen fra offentlig tjenstepensjonsordning beregnes først på selvstendig grunnlag – en bruttopensjon. Ved 30 års medlemskap i full stilling er pensjonen 66 prosent av pensjonsgrunnlaget (pensjonsgrunnlaget er normalt sluttlønn). Pensjonen reduseres for grunnpensjon, tilleggspensjon og minste pensjonsnivåtillegg. Pensjonen fra folketrygden reduseres ikke.

Reduksjonen i tjenstepensjonen for grunnpensjon er inntil $\frac{3}{4}$ av G. Dersom medlemmet ikke har full opptjeningstid, har jobbet deltid eller tar ut delvis pensjon, reduseres fradraget for grunnpensjonen forholdsmessig mot disse tre faktorene.

Pensjonen fra tjenstepensjonsordningen reduseres for inntil hele tilleggspensjonen og eventuelt minste pensjonsnivåtillegg. Fradragene reduseres forholdsmessig når medlemmet ikke har full opptjeningstid i tjenstepensjonsordningen eller tar ut delvis pensjon. Ved fradrag for tilleggspensjon gjøres det ikke fradrag for inntekter som ikke har vært pensjonsgivende i tjenstepensjonsordningen. Teknisk gjennomføres dette ved å beregne særskilt en tilleggspensjon ut fra pensjonsgrunnlaget i tjenstepensjonsordningen. Ved å bruke den beregnede tilleggspensjonen, kan fradraget bli lavere enn om den faktiske tilleggspensjonen var blitt benyttet (omtalt som fiktivfordel). Gjennomsnittlig deltidsprosent er altså ingen faktor ved fradrag for tilleggspensjon/minste pensjonsnivåtillegg som den er for grunnpensjonsfradraget, men forholdet blir ivaretatt gjennom fiktivfordelsregelen for tilleggspensjonens del.

Pensjonister med lavt lønnsnivå og/eller kort yrkeskarriere kan få lite eller ingenting utbetalt alderspensjon fra tjenstepensjonsordningen. Årsaken er særlig at samordningen med minste pensjonsnivåtillegg er strengere enn samordningen med tilleggspensjon. Minste pensjonsnivåtillegg går i utgangspunktet fullt ut til fradrag. Her gjøres det altså fradrag også for inntekter som ikke har vært pensjonsgivende i tjenstepensjonsordningen, i motsetning til fradraget for tilleggspensjon, jf. avsnittet over. Med dagens minstegrense er det få som får samordnet bort hele tjenstepensjonen.

Ved å redusere minstegrensen for rett til medlemskap vil flere kunne oppleve at det ikke utbetales alderspensjon fra den offentlige tjenstepensjonsordningen. De med lave stillingsstørrelser kan attpåtil oppleve å få en samlet lavere pensjon på grunn av den nye opptjeningen. Det skjer når samordningsfradraget er større enn det bruttopensjonen øker med på grunn av slik opptjening. Denne effekten gjelder dem som mottar minste pensjonsnivåtillegg fra folketrygden. For at den enkelte skal kunne tjene på at stillingskravet reduseres, må ett års ekstra opptjeningstid øke bruttopensjonen mer enn samordningsfradraget.

5.2.3 Samordning av alderspensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning og alderspensjon fra folketrygden etter nye opptjeningsregler

De nye opptjeningsreglene i folketrygden gjelder fullt ut for dem som er født i 1963 og senere, og delvis for dem som er født i perioden 1954-1962. Det tjenes opp en pensjonsbeholdning for alle årene med arbeidsinntekt. Den enkelte kan velge å ta pensjonen tidligst fra 62 år, men kan også utsette uttaket. Ved utsatt uttak vil den årlige pensjonen øke siden pensjonsbeholdningen spres over færre år med forventet levealder. Pensjonen levealdersjusteres. Det innebærer at alderspensjonen blir justert etter forventet levealder for det enkelte årskull.

Det er ikke gitt regler for samordning av tjenstepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordning med alderspensjon fra folketrygden etter nye opptjeningsregler. Siden det ikke er gitt slike regler, er det foreløpig ikke mulig å anslå virkningene av en redusert minstegrense for samordning med folketrygdpensjon etter nye opptjeningsregler. Disse virkningene vil departementet komme tilbake til.

6 Minstegrense i private tjenstepensjonsordninger

Kravet til minste arbeidstid og lønn for å kunne omfattes av lov om obligatorisk tjenstepensjon, lov om innskuddspensjon, lov om foretakspensjon og lov om tjenstepensjon (tjenstepensjonsloven) er 20 prosent eller mer av full stilling. Den enkelte pensjonsavtale kan bestemme at også stillinger under 20 prosent skal omfattes av pensjonsordningen. Pensjonene fra de private tjenstepensjonsordningene er utformet slik at det alltid vil komme en pensjon til utbetaling fra ordningene. De samordnes ikke med pensjon fra folketrygden etter samordningsloven.

Det er særlig i tilknytning til lov om foretakspensjon at det er gitt en vurdering av minstegrensen. Minstegrensen ble foreslått av Banklovkommisjonen, og Finansdepartementet uttaler i lovproposisjonen til foretakspensjonsloven, Ot.prp. nr. 47 (1998-99):

”Etter departementets oppfatning bør samtlige ansatte i utgangspunktet være med i foretakets pensjonsordning. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig at enhver arbeidsinnsats i foretaket skal begrunne medlemskap i pensjonsordningen. På den annen side er departementet av den oppfatning at dagens adgang til å kreve 50 prosent stilling for rett til medlemskap innebærer at personer med betydelig tilknytning til foretaket ikke oppnår pensjonsrettigheter. Det er også et spørsmål om gjeldende 50 prosentgrense bør settes lavere, for å sikre at Norge oppfyller sine forpliktelser etter EØS-avtalen. Departementet støtter utvalgets forslag i utkastet § 3-5 første ledd om at arbeidstaker som har 20 prosent stilling skal ha rett til medlemskap i foretakspensjonsordningen. Dette innebærer at en arbeidstaker som arbeider én dag i uken, vil ha rett til medlemskap.

Slik det fremgår støtter departementet også utvalgets forslag til beregning av pensjon for deltidsansatte, jf. § 3-5 annet ledd. Denne beregningen vil gi høyere pensjon enn i dag. Utvalgets forslag må anses som en direkte oppfølging av sosialkomitèens standpunkt om at deltidsarbeidende og

lavtlønte burde gis en sterkere tilknytning til tjenstepensjonsordninger. Departementet mener at forslaget også vil føre til større pensjonsmessig likestilling mellom kvinner og menn, siden det i stor grad er kvinner som arbeider deltid og som med dagens regler kan utelukkes fra medlemskap i tjenstepensjonsordninger. Departementet legger vekt på at deltakelse i yrkeslivet skal innebære opptjening av pensjonsrettigheter."

7 Diskrimineringsregelverket

7.1 Forbud mot diskriminering av deltidsansatte etter arbeidsmiljøloven

Etter arbeidsmiljøloven § 13-1(3), jf. § 13-2 (1) bokstav c, er det forbudt å diskriminere arbeidstakere som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Retten til medlemskap i en tjenstepensjonsordning anses å falle inn under dette punktet.

Forbudet mot diskriminering av deltidsansatte gjelder ikke ubegrenset. Det er gitt en unntaksbestemmelse i § 13-3 (2):

"Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles er ikke i strid med forbudet mot indirekte diskriminering, diskriminering på grunn av alder eller diskriminering av arbeidstaker som arbeider deltid eller er midlertidig ansatt."

Diskrimineringsreglene i arbeidsmiljøloven er blant annet en oppfølging av bestemmelsene i Rådsdirektiv 97/81/EF (deltidsdirektivet) og Rådsdirektiv 99/70/EF (direktivet om midlertidig ansatte). Av deltidsdirektivet artikkel 1 framgår følgende:

"Med hensyn til ansettelsesvilkår skal deltidsansatte ikke behandles på mindre gunstig måte enn tilsvarende heltidsansatte utelukkende fordi de arbeider deltid, med mindre en forskjellsbehandling kan forsvares av objektive grunner."

Kjernen i vurderingen som gjelder minstegrensen for rett til medlemskap i offentlig tjenstepensjonsordning er altså om en minstegrensen er nødvendig for å oppnå et saklig formål som ikke er uforholdsmessig inngripende. Departementet viser i til vurderingen som gjøres i punkt 9 nedenfor.

7.2 Forbud mot forskjellsbehandling av kvinner og menn etter likestillingsloven

Forbudet mot forskjellsbehandling av kvinner og menn følger av lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven). I § 5 første ledd slås det fast følgende:

Diskriminering på grunn av kjønn er forbudt. Diskriminering på grunn av graviditet og permisjon ved fødsel eller adopsjon regnes som diskriminering på grunn av kjønn. Forbudet gjelder diskriminering på grunn av en persons faktiske, antatte, tidligere eller fremtidige graviditet eller permisjon.

Forbudet gjelder også diskriminering på grunn av kjønn til en person som den som diskrimineres har tilknytning til.

I § 5 andre ledd blir diskrimineringsbegrepet beskrevet:

Med diskriminering menes direkte og indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter § 6 eller § 7. Med direkte forskjellsbehandling menes en handling eller unnlattelse som har som formål eller virkning at en person blir behandlet dårligere enn andre i tilsvarende situasjon, og at dette skyldes kjønn. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer stilles dårligere enn andre, og at dette skjer på grunn av kjønn.

Likestillingsloven gir en unntaksbestemmelse i § 6:

Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet i § 5 når:

- a) den har et saklig formål,*
- b) den er nødvendig for å oppnå formålet og*
- c) det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere.*

Bestemmelsene i likestillingsloven imøtekommer kravene i EØS-avtalen artikkel 69 og vedlegg XVIII nr. 20 (Rådsforordning 86/378 EØF av 24. juli 1986 om gjennomføring av prinsippet om lik behandling av kvinner og menn i yrkesbaserte trygdeordninger).

Spørsmålet om minstegrensen for rett til medlemskap innebærer indirekte diskriminering er aktuelt siden det er flere kvinner enn menn som har deltidsstillinger. Vurderingstemaene for om indirekte forskjellsbehandling kan være tillatt etter § 6 er i stor grad de samme som i unntaksbestemmelsen etter arbeidsmiljøloven § 13-3 (2), jf. punkt 7.1 ovenfor. Departementets viser til vurderingen i punkt 9 nedenfor.

8 Arbeidsrettsdom av 21. juni 2013

Arbeidsretten avsa dom den 21. juni 2013 i sak mellom KS og Fagforbundet. Retten kom fram til at tariffavtalen var ugyldig når det gjaldt den nedre grense for rett til medlemskap i kommunal tjenstepensjonsordning – 14 timer per uke. Det ble lagt til grunn at minstegrensen innebar ulovlig diskriminering av arbeidstakere som arbeider deltid under 14 timer per uke. Retten tok ikke stilling til hvilken grense som er akseptabel, men viste til at partene eventuelt måtte bli enige om en passende nedre grense for rett til medlemskap.

Som et resultat av dommen innrapporteres nå alle stillingsforhold tilknyttet tariffområdet i KS-sektoren til pensjonsleverandørene. Et annet resultat er at alderspensjonen fra de kommunale tjenstepensjonsordningene reduseres også for arbeidsforhold i kommunale stillinger under den tidligere grensen på 14 timer per uke (evt. 168 timer per kvartal). Tilsvarende ordning har vært gjeldende etter lov om Statens pensjonskasse siden 1993.

Dommen i Arbeidsretten gjaldt tariffpartene i KS-området. Den har ikke direkte innvirkning for arbeidsforhold utenom dette tariffområdet.

I vurderingen som Arbeidsretten gjør om forskjellsbehandling framgår følgende:

”(126) Det ble under hovedforhandlingen gjennomgått en rekke tenkte tilfeller for å eksemplifisere beregningen av alderspensjon for deltidsansatte etter dagens regelverk, sammenliknet med situasjonen dersom vedkommende hadde vært innmeldt og hatt opptjening med lavere stillingsbrøk enn 14 timer per uke. Arbeidsretten bemerker at eksemplene uansett vil være beheftet med usikkerhet. Eksemplene viser at Arbeidsretten ikke kan legge til grunn at manglende innmelding i tjenstepensjonsordningen gjennomgående medfører at deltidsansatte med lavere timeantall enn 14 timer kommer dårligere ut enn sammenlignbare heltidsansatte. Forutsatt full opptjening, ville i ett av eksemplene pensjonen til en arbeidstaker i full stilling med årslønn på kroner 400 000 gitt en dekningsgrad på 70,95 % av lønnen. Tilsvarende ville en arbeidstaker som hadde arbeidet 30 % stilling, og dermed ikke vært omfattet av tjenstepensjonsordningen, fått en pensjon som ga en dekningsgrad på 114,86 %. For deltidsansatt med 20 % stilling ville pensjonen gitt en dekningsgrad på 172,29 %. Dette følger av samordningen med folketrygdens ytelser.

(127) Eksemplene forutsetter at arbeidstaker har hatt samme stillingsprosent i hele opptjeningsperioden på 30 år. Arbeidsretten antar at i praksis vil stillingsprosenten ofte variere i løpet av yrkeslivet, slik at arbeidstaker dels har en større stillingsprosent – eventuelt heltid – og dels lavere stillingsprosent i andre år, eksempelvis på grunn av omsorgsoppgaver. På bakgrunn av bevisførselen legger retten til grunn at for arbeidstaker med oppsatt pensjon, det vil si at pensjonen blir beregnet ut fra en opptjeningstid på 40 år, kan bli forskjellig sammenliknet med heltidsansatte.

(128) Tjenstepensjonen omfatter også uførepensjon og ektefelle- og barnpensjon. Uførepensjon fra folketrygden ytes der inntektsevnen er varig nedsatt med minst halvparten, jf. folketrygdloven § 12-7. Rett til uførepensjon etter tjenstepensjonsordningen har ikke tilsvarende begrensning, slik at arbeidstaker har rett til uførepensjon ved lavere uføregrad enn 50 %.

(129) Det er etter dette klart at en grense på 14 timer kan føre til en forskjellsbehandling av deltidsansatte som arbeider under 14 timer per uke. Dette gjelder for det første i forhold til rett til uførepensjon ved uførhet under 50 % og ektefelle- og barnpensjon. Også i forhold til alderspensjon kan ordningen ha slike utslag, selv om samordningen med folketrygden gjennomgående synes å føre til høyere dekningsgrad sammenliknet med de som arbeider heltid.”

Arbeidsretten vurderte om forskjellsbehandlingen var mulig etter arbeidsmiljøloven § 13-3 tredje ledd. Det innebar at forskjellsbehandlingen måtte være nødvendig for å oppnå et saklig formål, og den ikke var uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. I vurderingen var det et spørsmål om målet kunne vært oppnådd med et mindre inngripende middel. Arbeidsretten viser til at Høyesterett i

flere avgjørelser har fastslått at unntakene i arbeidsmiljøloven § 13-3 må tolkes slik at de blir forenlig med EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om generelle rammebetingelser om likebehandling i arbeidslivet. Arbeidsretten påpekte følgende:

”(134) Arbeidsretten har kommet til at grensen i HTA på 14 timer gjennomsnittlig arbeidstid for medlemskap i tjenstepensjonsordningen er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av at arbeidstaker arbeider deltid, jf. arbeidsmiljøloven § 13-1. Retten bemerker at tjenstepensjon er et viktig gode, og at den aktuelle tjenstepensjonsordning må kunne betegnes som gunstig. Dette må tillegges vekt i vurderingen av lovlighet at en større gruppe deltidsansatte ikke omfattes av ordningen.”

Arbeidsretten konkluderte med at medlemskapet vil kunne innebære en økonomisk fordel når det gjaldt uføre- og etterlattepensjon, og til en viss grad også alderspensjon. Den mente grensen på 14 timer var uforholdsmessig, og derfor ikke i samsvar med arbeidsmiljøloven § 13-3 (2).

Retten mente det var mulig å tenke seg en nedre grense for medlemskap, men overlot den nærmere fastsettelsen til tariffpartene:

”(147) Arbeidsretten er enig i at det er argumenter som kan begrunne en nedre grense. Grensen på 14-timer i dagens HTA er imidlertid for høy, og i strid med forbudet mot diskriminering av arbeidstaker som arbeider deltid, jf. arbeidsmiljøloven § 13-1.

...

(153) Som nevnt ovenfor under avsnitt 16 og 18 har blant annet Fagforbundet fremmet krav om at det skal gjelde en grense på 20 % stilling. Dette tilsier at også arbeidstakersiden er av den oppfatning at det bør være en grense. Arbeidsretten har ikke grunnlag for å foreta en nærmere vurdering på dette punkt. Det må være opp til partene å komme frem til en avklaring med hensyn til om – og i så fall hvilken – grense for medlemskap som skal gjelde, men da slik at det ikke kan stilles krav om minst 14 timer per uke.”

9 Departementets vurdering

I lys av Arbeidsrettens dom 21. juni 2013 legger departementet til grunn at gjeldende minstegrense for rett til medlemskap i Statens pensjonskasse, pensjonsordning for sykepleiere og pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. bør reduseres. Etter departementets syn er det to aktuelle alternativer; enten en reduksjon til 20 prosent av full stilling, eller opphevelse av minstegrensen. Vi kan ikke se at det er hensiktsmessig å vurdere en mellomting mellom disse alternativene. Det er argumenter for begge løsningene, og nedenfor følger en gjennomgang av noen momenter departementet mener er sentrale i vurderingen. Momentene er vurdert opp mot hva departementet mener kan være lovlig i forhold til diskrimineringsreglene i arbeidsmiljøloven og likestillingsloven. Som nevnt ble det av Arbeidsretten påpekt at det er argumenter for en lovlig nedre minstegrense.

Etter departementets syn er det av betydning hva et eventuelt medlemskap for små stillingsforhold innebærer for pensjonsytelsen, sammenholdt med hva som innbetales i premie. Arbeidstakeren må innbetale pensjonsinnskudd for tiden

vedkommende er i medlemsberettiget stilling. For medlemmer i Statens pensjonskasse og i pensjonsordningen for sykepleiere utgjør medlemsinnskuddet 2 prosent av pensjonsgrunnlaget. I pensjonsordning for apotekvirksomhet utgjør pensjonsinnskuddet 3,4 prosent av pensjonsgrunnlaget (i tillegg til en avtalt AFP-andel på 0,5 prosent av pensjonsgrunnlaget).

I visse tilfeller kommer ikke alderspensjon til utbetaling fordi pensjonen samordnes bort. Hvor denne grensen går er vanskelig å fastlå fordi det vil være individuelle forskjeller. Det vil særlig gjelde dem som mottar minste pensjonsnivåtillegg fra folketrygden (folketrygdens minste ytelse). Det er uheldig at medlemmene betaler pensjonsinnskudd uten å få noe igjen pensjonsmessig for innbetalingen. Desto mer uheldig vil det være dersom innbetalingen innebærer at samlet pensjon fra folketrygden og tjenestepensjonsordningen blir lavere enn om vedkommende ikke hadde vært medlem av ordningen. Det skjer når samordningsfradraget er større enn økningen i bruttopensjon. Det kan oppleves urimelig for deltidsansatte i liten stilling å skulle betale inn til en ordning som en ikke får utbetalinger fra.

På en annen side kan medlemmet ha rett til uførepensjon og eventuelt alderspensjon som ytes før pensjonen skal samordnes med pensjon fra folketrygden (fratreden for særaldersgrenser). Videre kan ektefelle og barn ha krav på etterlattepensjon. I slike tilfeller vil det være fordelaktig for arbeidstakeren å være medlem også for små stillingsforhold.

Et annet viktig forhold er at folketrygden gir gode minste ytelser. Behovet for å gi tjenestepensjon i tillegg for små stillingsforhold vil dermed være mindre med tanke på å kompensere for inntektsbortfallet. Minste pensjonsnivå er en garantert minste alderspensjonsytelse fra folketrygden. Størrelsen avhenger av sivilstatus. For gifte og samboende, avhenger minste pensjonsnivå også av ektefelles/samboers inntekt og pensjon. For en enslig person er fullt minste pensjonsnivå per 1. mai 2014 kr 173 274. Minstepensjon er en garantert minste pensjonsytelse fra folketrygden for pensjonist som har full trygdetid og får ugraderte ytelser til gjenlevendepensjon og uførepensjon. For enslig pensjonist utgjør minstepensjonen 1 G i grunnpensjon og 1 G i sært tillegg, til sammen 2 G (kr 176 736).

En grense på 20 prosent av full stilling vil være i samsvar med minstegrensene i privat tjenestepensjonsordning (lov om obligatorisk tjenestepensjonsordning, lov om innskuddspensjonsordning, lov om foretakspensjonsordning og lov om tjenestepensjon (tjenestepensjonsloven)). Det vil da være en felles grense både i offentlige og private tjenestepensjonsordninger. En felles grense bidrar til forenkling av pensjonsregelverket.

For de private ordningene er det lagt vekt på at arbeidstaker må ha en viss tilknytning til foretaket for å opptas som medlem i pensjonsordningen, og at f.eks. kostnadene ved innmelding og administrasjon må stå i et visst forhold til den pensjonsopptjening som vil finne sted. Departementet kan ikke se at det er saklige argumenter som skulle tilsi at dette forholder seg annerledes for de offentlige ordningene. Det må kunne anses rimelig å kreve et minimum av tilknytning til en arbeidsplass for å være medlem i en pensjonsordning. En løsning som åpner for at

alle ansatte, uavhengig av stillingsbrøk og arbeidstid, skal være medlem, harmonerer ikke med disse hensynene. 20 prosent stilling tilsvarer én dag i uken, og kan sies å være en normal minstetid for ansettelse.

Departementet vil også påpeke at jo lavere kravet er til minstegrense, dess større rom gis det til uheldige tilpasninger. En aktuell tilpasning kan være å sørge for å ha en liten gjenværende stillingsandel for å unngå å gå over på oppsatte pensjonsrettigheter. Kravet til full pensjonsgivende tjenestetid ved ordinær pensjonsrett er 30 år, mens ved oppsatt pensjonsrett er kravet til full pensjonsgivende tjenestetid mellom 30 og 40 år. Kravet til tjenestetid fastsettes ut fra når vedkommende først ble medlem i tjenstepensjonsordningen. Dersom vedkommende ble ansatt 40 år eller mer før aldersgrensen, er kravet til full pensjonsgivende tjenestetid 40 år. Det å gå over på oppsatte pensjonsrettigheter kan redusere pensjonen med en fjerdedel. En fordel med å oppheve minstegrensen er at en unngår regler for sammenslåing av små stillingsforhold som til sammen overstiger minstegrensen. I kommunal sektor har det tidligere vært problemer med å slå sammen slike stillingsforhold. Det skyldes i særlig grad når opptjeningen skjer i forskjellige pensjonsordninger. Etter departementets syn er imidlertid dette mest et spørsmål om å finne en praktisk håndterbar løsning. Med en minstegrense på 20 prosent av full stilling foreslår departementet at arbeidsforhold under minstegrensen gir rett til medlemskap, hvis summen av flere arbeidsforhold tilknyttet pensjonsordningen overstiger minstegrensen.

Ut fra en samlet vurdering foreslår Arbeids- og sosialdepartementet at minstegrensen i Statens pensjonskasse, pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. og pensjonsordning for sykepleiere reduseres til 20 prosent av full stilling. Det legges vekt på at det må anses rimelig å kreve at arbeidstaker må ha en viss tilknytning til virksomheten for å kunne bli medlem i pensjonsordningen. Dette både av hensyn til at den enkelte arbeidstaker bør sikres å få noe igjen (pensjon) for premien som innbetales, og også av hensyn til at kostnadene ved innmelding og administrasjon må stå i et visst forhold til den pensjonsopptjening som vil finne sted. Medlemskap for alle ansatte, uavhengig av stillingsbrøk og arbeidstid, ivaretar etter departementets vurdering ikke disse hensynene på en god måte. Det legges også vekt på at det ikke kan ses å foreligge sterke grunner til å utforme de offentlige tjenstepensjonsordningene på annen måte enn de private ordningene som har en minstegrense på 20 prosent av full stilling. Ved å senke grensen i de offentlige ordningene til det samme, vil man få samme minstegrenser for rett til medlemskap i pensjonsordningene i både privat og offentlig sektor. Dette bidrar til en forenkling av pensjonsregelverket generelt. Etter departementets vurdering er forslaget innenfor hva som kan aksepteres av forskjellsbehandling etter arbeidsmiljøloven og likestillingsloven, jf. punkt 7 ovenfor om kravene til saklighet og forholdsmessighet.

Overføringsavtalen som gjelder mellom offentlige tjenstepensjonsordninger innebærer at den siste offentlige tjenstepensjonsordningen en person var medlem av utbetaler en samlet pensjon som om all opptjeningen hadde skjedd hos denne pensjonsleverandøren. Det er Statens pensjonskasse som har inngått avtalene med de andre pensjonsleverandørene. Overføringsavtalen forutsetter i utgangspunktet at regelverket i de tilsluttende tjenstepensjonsordningene er mest mulig likt.

Departementet legger derfor til grunn at det vurderes tilsvarende endringer i de kommunale tjenstepensjonsordningene dersom rett til medlemskap i de lovfestede offentlige tjenstepensjonsordningene settes til 20 prosent av full stilling i tråd med forslaget her.

10 Ikrafttredelse. Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeids- og sosialdepartementet tar sikte på at endringen av minstegrensen kan få virkning fra 1. januar 2015. Departementet vil imidlertid vurdere innføringstidspunktet nærmere i lys av hva som framkommer i høringsrunden.

En endring av minstegrensene vil kunne ha betydning for pensjonsutbetalingen til den enkelte. I hvilken grad dette vil medføre høyere, lavere eller uforandret pensjon for det enkelte medlemmet, avhenger av vedkommendes opptjeningsprofil både hos tjenstepensjonsordningen og i folketrygden, og hva slags pensjon som gis. Andelen som ikke får alderspensjon utbetalt som følge av samordningsreglene (såkalte null-pensjonister), vil øke som følge av en redusert minstegrense.

På usikkert grunnlag er økte pensjonsutbetalinger som følge av at minstegrensen senkes til 20 prosent av full stilling for Statens pensjonskasse del anslått til ca. 2 millioner kroner det første året, økende til om lag 60-80 millioner kroner når endringen er fullt innfaset etter 30-40 år. For pensjonsordning for apotekvirksomhet anslås at endringen vil innebære økt pensjonsutbetaling på 1-2 millioner kroner fullt innfaset. KLP, som administrerer pensjonsordningen for sykepleiere, har ikke datagrunnlag som gjør det mulig å anslå økonomiske konsekvenser for denne ordningen. En endring vil innebære økte premieinntekter i om lag samme størrelsesorden som kostnadene. I motsetning til økningen i pensjonsutbetalingene som vil komme gradvis over tid, vil økt premieinntekt fullt ut gi seg utslag allerede fra endringstidspunktet.

Vi ber om synspunkter på de administrative konsekvensene av forslaget.

11 Lovendringsforslag

Ved en reduksjon av minstegrensen til 20 prosent av full stilling foreslås følgende lovendringer:

Lov om Statens pensjonskasse § 5 første ledd første punktum foreslås å lyde slik:

Arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste med en arbeidstid som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling er medlemmer av Pensjonskassen.

Lov om pensjonsordning for sykepleiere § 3 første ledd bokstav b foreslås å lyde slik:

Unntatt fra medlemskap er:

- b. Sykepleier som *har en arbeidstid på mindre enn 20 prosent av full stilling.*

Lov om pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. § 1 første ledd foreslås å lyde slik:

Pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. omfatter med de unntak som følger av denne lov:

- a) apotekere,
- b) *arbeidstakere tilsatt ved apotek med en arbeidstid som utgjør 20 prosent eller mer av full stilling.*

Vi gjør oppmerksom på at i forslaget som gjelder pensjonsordning for apotekvirksomhet mv. inkluderes et forslag om å oppheve dagens vilkår om fast ansettelse, hvor arbeidstakere med tre måneders tjenestetid anses som fast tilsatt.