

Eduskunnan talousvaliokunnalle

## Finanssivalvonnan lausunto (HE 28/2021 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on 12.3.2021 pyytänyt Finanssivalvonnalta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä (HE 28/2021) eduskunnalle eläkesäätiöitä, eläkekassoja ja vakuutuskassoja koskevaksi lainsäädännöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläkesäätiöistä ja eläkekassoista, laki lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista sekä uusi vakuutus-kassalaki. Lisäksi esitetään muutoksia muun muassa työeläkevakuutus-yhtiöistä annettuun lakiin, työntekijän eläkelakiin ja Finanssivalvonnasta annettuun lakiin. Ehdotuksella ei ole vaikutusta eläkkeisiin tai muihin etuuksiin.

Finanssivalvonta esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavaa.

### Yleistä

Finanssivalvonta on antanut sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportista vuonna 2016 ja lausunnon eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain kokonaisuudistuksesta kuulemistilaisuudessa tammikuussa 2020, minkä jälkeen hallituksen esitysluonnos ei ole ollut lausuntokierroksella. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että 4.3.2021 annettu hallituksen esitys on varsin laaja (472 sivua), minkä vuoksi Finanssivalvonta keskittyy lausunnossaan periaatteellisiin näkökohtiin.

### Ehdotuksen tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on rakenteellisesti selkeämpi sääntely. Finanssivalvonta pitää tavoitetta erittäin kannatettavana ottaen huomioon nykyisen sääntelyn ikä ja siihen tehdyt useat osittaiset muutokset sekä muut yhteisöoikeudellisen sääntelyn muutokset.

Ehdotuksella pyritään säilyttämään eläkesäätiöt ja -kassat työeläkevakuutusyhtiöihin verrattuna erilaisina laitostenmuotoina ja siten työnantajalle vaihtoehtoisina tapoina järjestää eläkevakuuttaminen. Finanssivalvonta kannattaa tavoitetta.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan ehdotuksessa on mainittuja tavoitteita edistäviä elementtejä. Finanssivalvonta kiinnittää jäljempänä huomiota joihinkin ehdotuksen erityisen ongelmallisiin, kyseisten toimijoiden valvontaa merkittävästi vaikeuttaviin kohtiin.

#### Voimaanpanolaki

Ehdotetun voimaanpanolain perusteella nykyisin voimassa olevia lakeja sovellettaisiin säätiöihin ja kassoihin useissa tilanteissa kolmen uuden lain rinnalla. Lainsäädännön selkeyden ja käytännön sovellettavuuden kannalta kumottujen lakien soveltaminen vuosikymmenien ajan ei ole toimiva ratkaisu. Ottaen huomioon nykyisiin lakeihin liittyvät merkittävät puutteet, tulkinnalliset ongelmat ja epäselvyydet, tällainen rinnakkaissoveltaminen olisi suuri haaste sekä laitoksille että laitosten valvonnassa.

Nykyisten lakien jatkossakin sovellettavat kohdat koskevat pääosin lisäeläkevakuuttamista kuten ylikatteen ja ylitteen siirtoa osastojen välillä, eläkekassan takuupääomaa, eläkesäätiön hallintoneuvostoa, etuuksien vähentämistä ja poistamista sekä eläkekassan vapaakirjaa.

Voimaanpanolain 3 §:n 1 momentissa on todettu sekä lakisääteistä että lisäeläketointia harjoittavien AB-eläkelaitoksien osalta, että pääsääntönä näihin sovelletaan uusia eläkelaitoslakeja. Esimerkiksi, koska AB-eläkelaitoksilla on yhteinen hallinto, voi syntyä tilanteita, joissa sekä eläkesäätiö- ja eläkekassalain että lisäeläkesäätiö- ja lisäeläkekassalain osin erilaisia säännöksiä sovelletaan saman eläkelaitoksen hallintojärjestelmään. Sääntelyä tulisi tämän vuoksi täsmentää AB-eläkelaitoksien osalta.

Valittu ratkaisu tarkoittaisi osaltaan myös sitä, että uusiin perustettaviin laitoksiin sovellettaisiin osin eri sääntöjä kuin jo olemassa oleviin, vaikka laitokset harjoittavat samaa tai samantyyppistä toimintaa. Tämä koskee esimerkiksi lisäeläke-etuuden vähentämiseen ja poistamiseen sovellettavia säännöksiä nykyisten lisäeläkelaitoksien koko olemassaolon ajalta.

Finanssivalvonta pitää voimaanpanolakia tältä osin erittäin ongelmallisenä. Voimaanpanolaki on ristiriidassa lainsäädännön selkeytystavoitteen kanssa. Finanssivalvonta katsoo, että siltä osin kuin vanhaa sääntelyä joudutaan noudattamaan nykyisten laitosten koko olemassaolon ajan, olisi sääntely kirjoitettava lainsäädännön selkeyttämiseksi ja soveltamisen helpottamiseksi osaksi uusia lakeja tai siirtää voimaanpanolakiin.

#### Eläkesäätiöt, eläkekassat ja vakuutuskassat laitostenmuotoina

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota seuraaviin esityksestä seuraaviin käytännön seikkoihin eri laitostenmuodoissa:

Ehdotuksen mukaan vakuutettujen laitostenkohtaista vähimmäismäärää vähennettäisiin ja kannansiirtoja helpotettaisiin jossain määrin. Seurauksena voisi syntyä nykyistä helpommin pieniä eläkelaitoksia.

Vaikka nämä ehdotukset sinänsä ovat tavoitteen kannalta oikean suuntaisia, Finanssivalvonta ei kuitenkaan pidä järkevänä helpottaa uusien nykyistä vähimmäiskokoa pienempien eläkelaitosten syntymistä. Eläkelaitoksia koskeva sekä kotimainen että lisäeläkelaitoksia koskeva EU-sääntely ns. IORP II -direktiivin implementoinnin jälkeen on nykyisin runsaampaa ja sääntelystä seuraavien, esimerkiksi hallinnollisten vaatimusten täyttäminen vaativampaa kuin menneinä vuosikymmeninä.

Eläkelaitoksilla ei myöskään ole nykyinen perustuslaki ja sen tulkintakäytäntö huomioon ottaen mahdollisuutta ulkoistaa niille kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi muun muassa lisääntyneen hallinnollisen sääntelyn valvonnasta saatujen kokemusten perusteella pienillä eläkelaitoksilla on haasteita sääntelyn soveltamisessa.

Ehdotuksessa ei ole kaikilta osin huomioitu sitä, että pieniin alle sadan vakuutetun laitoksiin tulevat osin sovellettaviksi samat säännökset kuin yli sadan vakuutetun laitoksiin, mikä ei liene tarkoituksenmukaista. Tältä osin Finanssivalvonta viittaa alla yksityiskohtaisissa huomioissa esittämänsä esimerkkiin.

Ehdotus vakuutuskassalaiksi koskee kassoja, jotka myöntävät korvausta sairauden, vian tai vamman johdosta, eroavustusta, hautausavustusta tai muita sosiaalisen henkilövakuutustoiminnan piiriin kuuluvia avustuksia. Vakuutuskassat eroavat eläkekassoista toimintansa vuoksi. Finanssivalvonta pitää lähtökohtaisesti hyvänä sitä, että vakuutuskassoja koskisi jatkossa oma lakinsa. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole riittävässä määrin otettu huomioon vakuutuskassojen toiminnan ominaispiirteitä, eivätkä säännökset kaikilta osin täysin sovellu kassojen harjoittamaan korvaus- ja avustustoimintaan, mikä osin johtuu käytetystä viittaustekniikasta.

#### Selvitystila ja konkurssi

Ehdotuksen tavoitteena on myös selkeyttää eläkesäätien ja eläkekassan selvitystilaa ja konkurssia koskevaa sääntelyä, jotta selvitystilassa tai konkurssissa olevan laitoksen vakuutuskanta voitaisiin luovuttaa toimivaan eläkelaitokseen nykyistä sujuvammin ja samalla säästettäisiin työeläkejärjestelmälle aiheutuviissa kustannuksissa. Finanssivalvonta kannattaa tavoitetta.

Ehdotetun eläkesäätio- ja eläkekassalain (13 luku 17 § 1 ja 14 luku 9 § 1 mom.) mukaan selvitystilassa ja konkurssissa vakuutuskanta tai sen osa voitaisiin luovuttaa eläkekassaan toimintapiirisäännösten estämättä. Perusteluna on mainittu vakuutuskassan päättymisen. Finanssivalvonta toteaa, että eläkekassan toimintapiiri on keskeinen osa laitosten ominaispiirteitä ja seikka, jolla on laajempaa merkitystä arvioitaessa eläkekassojen koskevan sääntelyn tarpeellisuutta ja sisältöä. Nykyisille toimintapiirirajoitteille on syynsä, ja riskiä rajaavilla valinnoilla on mahdollistettu muita näille toimijoille perusteltuja, muista eläkevakuuttajista poikkeavia ratkaisuja. Finanssivalvonta katsoo, ettei lakiin tulisi ottaa ehdotettua väljempää sääntelyä vakuutuskassan tai sen osan luovuttamisesta

toimintapiirisääntelyn estämättä ilman, että väljemmän sääntelyn laajemat vaikutukset arvioitaisiin kattavasti ja myös otettaisiin huomioon sääntelyssä.

Lisäksi ehdotetaan työntekijän eläkelakiin (185 § 2 mom.) eläkelaitosten sopimisoikeuden laajentamista koskemaan selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkelaitoksen vakuutuskantaa vastaavina varoina luovutettavan omaisuuden täydentämistä. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että työntekijän eläkelain säännöksiä täydennettäisiin myös sen osalta, että eläkelaitoksen selvitystila- ja konkurssitilanne sekä niihin mahdollisesti liittyvä yhteisvastuun toteutuminen voitaisiin ratkaista sujuvalla ja eläkejärjestelmän kokonaisuuden kannalta perustellulla tavalla ilman yksittäisen laitoksen veto-oikeutta.

#### Ulkoistaminen

Ehdotuksessa (s. 195-196) käsitellään julkisen hallintotehtävän antamista muille kuin viranomaisille, mutta siinä ei käsitellä nykyisen perustuslain valossa julkisen hallintotehtävän ulkoistamista säätiöistä ja kassoista ulkoisille palveluntarjoajille (poikkeus vakuutuskassalaki 3 luku 5 §). Lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavia säätiöitä ja kassoja koskevien valvontahavaintojensa ([Valvottavatiedote](#) 1.12.2020 - 77/2020) perusteella Finanssivalvonta kiinnittää huomiota asiaan ja esittää harkittavaksi, ottaen huomioon myös edellä todetut ehdotuksen tavoitteet, tulisiko asiassa harkita jatkossa lainsäädäntötoimia tilanteen selkiyttämiseksi.

#### Yksityiskohtaisia huomioita

##### *Laki eläkesäätiöistä ja eläkekassoista*

Toisin kuin työeläkevakuutusyhtiöistä annetun laissa (12 d ja 12 e §), vakuutusyhtiölaissa (6 luku 14 ja 15 §) ja ehdotetussa lisäeläkesäätiö- ja lisäeläkekassalaissa (3 luku) ehdotetussa eläkesäätiö- ja eläkekassalaissa ei edellytetä keskeisiin toimintoihin kuuluvan sisäisen tarkastuksen toimintoa säännösten noudattamista valvovan compliance-toiminnon ja riskienhallintatoiminnon lisäksi. Finanssivalvonta pitää puutetta merkittävänä. Sisäisen tarkastuksen tehtäviin kuuluu muun muassa arvioida sisäisen valvonnan ja muun hallinnon riittävyyttä ja tehokkuutta. Finanssivalvonta viittaa sisäistä valvontaa koskevan eläkesäätiö- ja eläkekassalain 4 luvun 24 §:n perusteluihin ja esittää näkemyksensä, että toisin kuin sisäistä tarkastusta, sisäistä valvontaa ei voi käytännössä kokonaan ulkoistaa, sillä sisäinen valvonta on osa eläkelaitoksen päivittäistä toimintaa ulottuen sen kaikkeen toimintaan. Ottaen lisäksi huomioon eläkelaitoksen sisäistä valvontaa koskevan 4 luvun 24 §:n ja 25 §:n määräyksen antovaltuutuksen yleisluonteisuuden, Finanssivalvonta esittää harkittavaksi, että lakisääteistä toimintaa harjoittaville eläkesäätiöille ja eläkekassoille säädettäisiin laintasolla velvollisuus myös sisäisen tarkastuksen järjestämiseen. Lisäksi Finanssivalvonta esittää harkittavaksi pitäisikö 4 luvun 25 §:n määräyksen antovaltuutusta täsmentää siten, että siitä

ilmenisi mihin lainkohtiin valtuus liittyy huomioiden kuitenkin lisäeläkesäätiö- ja lisäeläkelain 1 luvun 10 §:n viittaukset.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota ehdotetun eläkesäätiö- ja eläkekassalain 9 luvun 5 §:n 3 momenttiin, jossa edellytetään Finanssivalvontaa poistamaan rekisteristä ko. lain 9 luvun 4 § 1 momentin kohtien 4 ja 6 - 8 mukaiset henkilötiedot rekisteritietojen muutosilmoituksen saapumisen jälkeen. Henkilötiedot koskevat eläkelaitoksien perustajaosakkaita, hallituksen jäseniä ja varajäseniä, toimitusjohtajaa, eläkekassan edustajiston jäseniä sekä nimenkirjoitusoikeuden omaavia.

Ehdotettu 9 luvun 5 §:n 3 momentti ei vastaa sitä mitä finanssialalla on muualla vastaavasti säädetty (esimerkiksi työttömyyskassarekisteri). Toisaalta esimerkiksi maksulaitoslain (30.4.2010/297) 16 §:n 2 momentissa nimenomaisesti säädetään, että maksulaitosrekisteriin sisältyviä tietoja säilytetään niin kauan kuin toimintaa harjoitetaan. Nykyisestä eläkesäätiö- ja vakuutuskassarekisteristä henkilötietojen poistaminen ehdotetulla tavalla edellyttää muutoksia Finanssivalvonnan tietojärjestelmiin. Jos ehdotettua lainkohtaa ei voida muuttaa vastaamaan finanssialan muuta sääntelyä, tarvitaan säännöksen voimaantulolle riittävän pitkä siirtymäaika tarvittavien tietojärjestelmämuutoksien tekemiseksi.

#### *Laki lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista*

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että lisäeläkesäätiö- ja lisäeläkekassalain soveltamisalasäännöksissä on alle sadan vakuutetun lisäeläkelaitoksen osalta jäänyt sovellettavaksi eläkesäätiö- ja eläkekassalain 4 luvun 22 ja 24 §:t kokonaisuudessaan. Mikäli pieniltä lisäeläkelaitoksilta vaadittaisiin jatkossa riskienhallintatoimintaa ja säännösten noudattamista valvovaa toimintaa, voi hallinnollinen taakka nousta kohtuuttoman suureksi. Näin ollen soveltamisalaa tulisi rajata pienten eläkelaitosten osalta 4 luvun 22 §:n 1 - 2 momenttiin ja 24 §:n 1 momenttiin.

#### *Laki Finanssivalvonnasta ja laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta*

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnassa on käsiteltävänä ehdotuksessa mainittujen hallituksen esityksien lisäksi HE 29/2021, jossa esitetään muutettavaksi muun muassa myös Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain 5 ja 6 §:ä.

Finanssivalvonnasta annetussa laissa käytetään useassa eri asiayhteydessä termiä eläkelaitos (esim. 1, 41, 41 a ja 72 §) kuten myös Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun 4 §:n 2 momentissa. Eläkelaitos-termin sisältö jää joiltakin osin epäselväksi ja poikkeaa muussa lainsäädännössä käytetyistä määritelmistä. Asian selkeyttämiseksi Finanssivalvonta esittää, että eläkelaitoksen määritelmä sisällytettäisiin myös

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin. Lisäksi Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että Finanssivalvonnasta annetun lain 59 §:ssä ei viitata lisäeläkesäätiö- ja lisäeläkassalakiin.

Lisätietoja antaa toimistopäällikkö Tarja Taipalus, [tarja.taipalus@finanssivalvonta.fi](mailto:tarja.taipalus@finanssivalvonta.fi), puh. 09 183 5201.

Sähköisesti allekirjoitettu.

FINANSSIVALVONTA

Kaisa Forsström  
osastopäällikkö

Marko Aarnio  
toimistopäällikkö