

Hallituksen esitys eduskunnalle lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annettua lakia.

Esityksen mukaan lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain hallintojärjestelmää sekä sijoittamista ja vastuuvelan kattamista koskevia säännöksiä muutettaisiin.

Esityksen hallintojärjestelmää koskevien ehdotusten tavoitteena on joustavoittaa sellaisten lisäeläkelaitosten toimintaa, joissa vakuutettujen määrä on vähentynyt heidän siirtyessään eläkkeensaajiksi. Vastuuvelan kattamista koskevien ehdotusten tavoitteena on mahdollistaa väliaikaisesti ja sen jälkeen poikkeusluvalla vastuuvelan kattaminen hieman nykyistä laajemmin säännellyn markkinan ulkopuolelle tehdyillä sijoituksilla. Lisäksi tavoitteena on yhtenäistää kiinteistövakuudellisten velkakirjojen sääntely kiinteään omaisuuteen ja kiinteistöyhteisöihin sijoittamista koskevan sääntelyn kanssa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	5
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	6
4.2.2 Ympäristövaikutukset	7
4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	7
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	8
6 Lausuntopalaute	8
7 Säännöskohtaiset perustelut	8
8 Voimaantulo	14
9 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	14
LAKIEHDOTUS	16
Laki lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain muuttamisesta.....	16
[Kopioi säädöksen nimi tähän].....	21

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Lisäeläkelaitokset ovat lisäeläkesäätiöitä tai lisäeläkekassoja. Ne tarjoavat vakuutetuille vapaaehtoista etuusperusteista tai maksuperusteista kollektiivista lisäeläketurvaa. Etuusperusteisessa lisäeläkejärjestelyssä eläke määräytyy työnantajan lisäeläkelupauksen mukaisesti ja työnantaja vastaa lisäeläkkeen rahoittamisesta. Maksuperusteisessa lisäeläkejärjestelyssä myös työntekijät voivat rahoittaa omaa lisäeläketurvaansa vakuutusmaksuilla. Lisäeläkelaitokset ovat yhtä luokan ottamatta etuusperusteisia.

Lisäeläkelaitokset ovat pääosin olleet jo pitkään suljettuja, jolloin niissä ei ole voinut enää vakuuttaa uusia henkilöitä. Nyt monet vakuutetut ovat tulleet eläkeikään, jolloin on syntynyt tarve laajentaa vakuutettujen osallistumista lisäeläkelaitoksen hallintoon koskevia säännöksiä sovellettaviksi myös eläkkeensaajiin. Lisäksi monissa lisäeläkelaitoksissa on vähän vakuutettuja ja eläkkeensaajia. Tämän vuoksi on lisäeläkelaitosten hallinnon sujuvuuden turvaamiseksi syntynyt tarve mahdollistaa, että vakuutettujen ja eläkkeensaajien sijaan lisäeläkelaitoksen hallintoon osallistuu yhteistoimintalaissa tarkoitettu henkilöstön valitsema edustaja tai työsuojeluvaltuutettu.

Vastuuvelan katteen sijoittamista koskevia säännöksiä uudistettiin eläkesäätiölain ja vakuutus-kassalain kokonaisuudistuksen yhteydessä, joka tuli voimaan 1.1.2022. Tiettyjä kattamista koskevia rajoituksia, jotka koskevat muun muassa säännellyn markkinan ulkopuolelle tehtyjen sijoitusten käyttämistä vastuuvelan katteena ja kiinteistövakuudellisia velkakirjoja on esitetty muutettavaksi.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Valmistelun aikana on käyty keskusteluja työmarkkinajärjestöjen, eläkesäätiöyhdistyksen ja Finanssivalvonnan kanssa. Ehdotuksesta järjestettiin lausuntokierros lausuntopalvelussa.

2 Nykytila ja sen arviointi

Vakuutettujen osallistuminen lisäeläkelaitoksen hallintoon

Vakuutetut valitsevat osan lisäeläkesäätiön ja lisäeläkekassan hallituksen jäsenistä. Lisäeläkesäätiön säännöissä voidaan kuitenkin määrätä, että edustajat valitsevat vakuutettuja edustavat hallituksen jäsenet. Tällöin säännöissä on määrättävä myös siitä, miten edustajat valitaan, ketkä ovat edustajia ammattinsa puolesta ja miten he suorittavat hallituksen jäsenten valinnan.

Lisäeläkekassan hallituksen jäsenet valitaan kassankokouksessa, ellei päätösvaltaa ole säännöissä siirretty edustajistolle. Osakkailla ei ole äänioikeutta vakuutettuja edustavien hallituksen jäsenten vaalissa eikä vakuutetuilla ole äänioikeutta osakkaita edustavien hallituksen jäsenten

vaalissa. Kassankokouksessa kullakin vakuutetulla on yksi ääni. Jos päätösvaltaa käyttää kassankokouksen sijaan edustajisto, edustajiston kokouksessa kullakin vakuutettujen edustajalla on yksi ääni.

Lisäeläkelaitokset ovat pääosin olleet jo pitkään suljettuja eikä niissä ole voinut vakuuttaa uusia henkilöitä. Lisäeläkelaitoksissa vakuutettujen lukumäärä laskee jatkuvasti, sillä monet vakuutetut ovat jo saavuttaneet eläkeiän tai saavuttavat sen lähitulevaisuudessa. Lisäeläkelaitosten hallintoon sovellettavissa säännöksissä kuten valittaessa hallituksen jäseniä vakuutetut käyttävät heille kuuluvia oikeuksia, mutta eläkkeensaajien asemasta ei ole säännöksiä. Eläkkeensaajat tulee huomioida säännöksissä vakuutettujen rinnalla nykyistä paremmin.

Lähitulevaisuudessa syntyy myös tilanteita, jossa lisäeläkelaitoksen eläkkeensaajat ovat iäkkäitä ja samanaikaisesti vakuutettuja on vähän tai ei lainkaan. Tällaisessa tilanteessa laitoksen hallinnon toiminta voi vaikeutua, kun voimassa olevassa laissa lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista ei säädetä vaihtoehtoisesta mallista järjestää laitoksen hallinto.

Vastuuvelan kattaminen säännellyn markkinan ulkopuolelle tehdyillä sijoituksilla

Lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain 6 luvun mukaan lisäeläkelaitoksen varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti sekä maksuvalmius varmistuen. Varoja sijoitettaessa on huolehdittava niiden asianmukaisesta monipuolisuudesta ja hajauttamisesta. Edellä mainitun lain mukaan varat on sijoitettava pääasiallisesti säännellylle markkinalle. Säännellyllä markkinalla tarkoitetaan pörssiä tai sitä muussa ETA-valtiossa vastaavaa järjestelmää. Lain 6 luvun mukaan lisäeläkelaitoksen on katettava 5 luvun mukainen vastuuvetä. Vastuuvelasta voidaan kattaa enintään 10 prosenttia osakkeilla, joukkovelkakirjoilla, tietyillä muilla sitoumuksilla ja muilla sijoitusvälineillä, joilla on pitkän aikavälin sijoitushorisontti, jos niillä ei käydä kauppaa säännellyllä markkinalla taikka monenkeskisessä tai organisoidussa kaupankäyntijärjestelmässä, tietyjä laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Muun muassa kiinteistö-sijoituksia ei lasketa mukaan edellä tarkoitettuun 10 prosentin osuuteen.

Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa sijoittaminen kohteisiin, joihin liittyy tuotto-odotuksia pitkällä aikavälillä, kuten esimerkiksi sijoittamisen listaamattomien yritysten infrastruktuurihankkeisiin ja listaamattomiin kasvuyrityksiin. Tätä sijoittamista kuitenkin rajoitetaan yleisen varovaisuusperiaatteen vuoksi, joka on vakuutettujen etujen turvaamiseksi sijoittamisen perusperiaate. Säännellyn markkinan ulkopuolelle sijoittamiseen liittyy tekijöitä, jotka eroavat säännellylle markkinalle sijoittamisesta kuten sijoituskohteista saatavilla oleva informaatio ja sijoituskohteiden rahaksi muutettavuus, minkä vuoksi säännellyn markkinan ulkopuolelle sijoittamiseen liittyy erityisiä riskejä. Monilla lisäeläkelaitoksilla on paljon kiinteistö-sijoituksia, jotka yhdessä säännellyn markkinan ulkopuolelle sijoittamisen kanssa muodostavat keskeisen osan vastuuvetän katteesta. Säännellyn markkinan ulkopuolelle sijoitettavan vastuuvetän katteen määrää ei ole perusteltua yleisesti nostaa. Lisäeläkesäätiöllä oli kuitenkin vuoteen 2022 saakka ennen eläkesäätiö- ja vakuutuslainsäätökokonaisuudistusta mahdollisuus sijoittaa nykyistä laajemmin säännellyn markkinan ulkopuolelle. Siksi erityisesti lisäeläkesäätiöillä voi olla omaisuutta, jota ei voida käyttää vastuuvetän katteena, mutta jonka myyminen saattaisi olla epäedullista markkinatilanteesta johtuen.

Kiinteistö-vakuudelliset velkakirjat vastuuvetän katteena

Lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain 6 luvussa säädetään vastuuvetän katteena olevan omaisuuden sijoittamisesta. Kiinteistö-sijoittamisella tarkoitetaan laissa muun muassa kiinteään omaisuuteen ja siihen kohdistuviin oikeuksiin, rakennuksiin vuokraoikeuksiin,

kiinteistöyhteisön osakkeisiin ja osuuksiin sijoittamista sekä rakennusaikaisia saamia kiinteistöyhteisöltä, jossa lisäeläkelaitoksella on määräämisvalta. Kiinteistösiioittamista ei ole lainkaan säännelty yksityiskohtaisilla katettavan vastuuvelan enimmäismäärää koskevilla säännöksillä tai hajauttamista koskevilla prosentuaalisilla säännöksillä vuoden 2016 jälkeen Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (*jatkossa OECD*) pääoman liikkeitä koskevan koodin johdosta. Tällöin kumottiin myös säännös, joka säänteli kiinteistövakuudellisiin velkakirjoihin sijoitettavan vastuuvelan katteen enimmäismäärää. Kiinteistösiioituksia säännellään johdon yleisen huolellisuusvelvollisuuden, tuottavuus- ja turvaavuusvaatimuksen sekä sijoitusten hajauttamisvelvollisuuden avulla. Eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain kokonaisuudistuksen yhteydessä säädettiin laki lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista, jolloin vastuuvelan katteen sääntelyä osittain muutettiin. Tässä yhteydessä joitakin kiinteistövakuudellisiin velkakirjoihin sijoittamista koskevia rajoituksia säädettiin epähuomiossa säännösten monimutkaisuudesta johtuen uudelleen voimaan.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on huomioida nykyistä paremmin lisäeläkelaitosten sääntelyssä tilanne, jossa laitoksessa on pääosin eläkkeensaajia, mutta vähän tai ei lainkaan vakuutettuja. Esityksen tavoitteena on selkeyttää oikeustilaa ja mahdollistaa nykyistä laajemmin eläkkeensaajien osallistuminen lisäeläkelaitosten hallintoon vakuutettujen rinnalla. Tavoitteen on lisäksi selkeyttää ja muuttaa nykyistä sääntelyä vakuutettujen ja eläkkeensaajien puolesta toimivista edustajista. Ehdotuksilla pyritään mahdollistamaan lisäeläkelaitoksen hallinnon toimintaa ja päätöksenteon sujuvuutta. Näin erityisesti tilanteessa, jossa eläkkeensaajat ovat ikääntyneitä tai jos eläkkeensaajien aktivoiminen osallistumaan hallintoon tosiasiallisesti mahdotonta.

Vastuuvelan katteen sääntelyyn ehdotettavien muutosten tavoitteena on mahdollistaa tietyin edellytyksin vastuuvelan kattaminen säännellyn markkinan ulkopuolelle tehdyillä sijoituksilla nykyistä laajemmin, jotta vältyttäisiin sijoitusten myymisestä esimerkiksi epäedullisessa markkinatilanteessa. Lisäksi tavoitteen on yhtenäistää sääntely kiinteistövakuudellisten velkakirjojen käyttämisestä vastuuvelan katteena kiinteistöomaisuuden sääntelyn kanssa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että lisäeläkelaitoksen säännöissä voitaisiin määrätä, että eläkkeensaajat rinnastetaan vakuutettuihin lisäeläkelaitoksen hallintoa koskevia säännöksiä sovellettaessa. Ehdotuksella on vaikutusta lähinnä hallituksen jäseniä valittaessa. Lisäeläkekassan säännöissä voitaisiin myös määrätä, että eläkkeensaajat rinnastetaan vakuutettuihin kassankokousta ja edustajiston valintaa koskevia säännöksiä sovellettaessa.

Lisäksi lisäeläkesäätiön säännöissä voitaisiin määrätä, että vakuutettuja edustaisivat hallituksen jäseniä valittaessa yhteistoimintalaissa tarkoitettu henkilön edustaja tai työsuojeluvaltuutettu tai varavaltuutettu. Lisäeläkekassojen osalta ehdotetaan, että kassan sääntöihin otetun määräyksen nojalla kassankokouksen sijaan päätösvaltaa voivat käyttää osakkaiden keskuudestaan valitsemat edustajat ja vakuutettujen valitsemat edustajat. Toisin kuin nykyisin vakuutetut voisivat siis valita edustajikseen myös henkilöitä, jotka eivät itse ole vakuutettuja.

Lisäeläkelaitoksen sijoittamista ja vastuuvelan kattamista koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännellyn markkinan ulkopuolelle tehtävillä sijoituksilla voisi kattaa vastuuvelasta nykyistä enemmän vuoden 2028 loppuun saakka ja tämän jälkeen nykyistä enemmän

Finanssivalvonnan määräaikaisen poikkeusluvan nojalla. Lisäksi tiettyjä prosenttimääräisiä rajoituksia kiinteistövakuudellisiin velkakirjoihin sijoittamisesta ehdotetaan kumottaviksi ja pankkitalletusten käyttämisestä vastuuvelan katteena ehdotetaan helpotettavaksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Kotitaloudet

Esityksessä ehdotetaan säännöksiä, joilla edistetään lisäeläkelaitosten hallinnon toimivuutta. Tarkoituksena on erityisesti joustavoittaa säännöksiä tilanteessa, jossa laitoksessa on paljon eläkkeensaajia suhteessa laitoksessa vakuutettuihin. Lisäeläkelaitoksen toimiva hallinto on edellytys sille, että vakuutetut edut voidaan turvata ja karttuneet lisäeläkkeet maksaa eläkkeensaajille.

Lisäksi ehdotetaan muutoksia lisäeläkelaitosten vastuuvelan katteena olevan omaisuuden sijoittamiseen. Etuusperusteisessa lisäeläkejärjestelyssä eläke määräytyy työnantajan lisäeläkelu-pauksen mukaisesti siitä riippumatta, miten lisäeläkelaitos etuuden rahoittaa. Esityksen ehdo-tuksilla, joilla muutettaisiin lisäeläkelaitoksen hallintoa koskevia säännöksiä ja vastuuvelan kat-teena olevan omaisuuden sijoittamiseen sovellettavia säännöksiä, ei näin ollen ole taloudellisia vaikutuksia laitoksissa vakuutettuihin tai lisäeläkkeensaajiin.

Lisäeläkesäätiöissä ja lisäeläkekassoissa oli Finanssivalvonnalta saatujen tietojen mukaan vuo-den 2022 lopussa yhteensä noin 42 000 vakuutettua ja eläkkeensaajaa. Näistä noin 33 000 oli eläkkeensaajia, noin 4600 oli sellaisia vakuutettuja, joille karttui lisäeläkettä, ja noin 4000 hen-kilöä oli vapaakirjalla.

Lisäeläkelaitokset

Lisäeläkelaitoksia oli vuoden 2022 lopussa Finanssivalvonnasta saatujen tietojen mukaan 25, joista yksi oli lisäeläkekassa ja muut 24 lisäeläkesäätiötä. Esityksen hallintoa koskevilla sään-nöksillä joustavoitetaan laitoksen hallinnon järjestämistä tilanteessa, jossa suuri osa vakuute-tuista saavuttaa eläkeiän tai saa jo lisäeläkettä. Siksi säännöksissä on nykyistä selkeämmin huomioitu myös eläkkeensaajien osallistuminen laitoksen hallintoon. Lisää mahdollisuuksia laitok-sen hallinnon järjestämiseen joustavasti ehdotetaan myös siten, että vakuutettuja voisi edustaa luottamusmiehen tai työsuojeluvaltuutettu. Lisäeläkekassan edustajistoon vakuutetut voisivat eh-dotuksen mukaan valita edustajansa myös muutoin kuin vakuutettujen keskuudesta. Tällä pyri-tään huolehtimaan siitä, että tehtävään on löydettävissä halukkaita ja asiantuntevia henkilöitä.

Esityksellä on vaikutusta lisäeläkelaitosten mahdollisuuteen kattaa vastuuvelka nykyistä laa-jemmin säännellyn markkinan ulkopuolelle tehdyillä sijoituksilla vuoden 2028 loppuun saakka. Tämän jälkeen Finanssivalvonta voisi antaa luvan laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä ylitt-ää tietyllä määrällä laissa säädetty 10 prosentin raja. Esityksellä on vaikutusta sellaisiin lisäelä-kelaitoksiin, joilla on sijoituksia säännellyn markkinan ulkopuolella laissa säädettyä rajaa enem-män. Lisäeläkelaitokset, jotka katsovat tarpeelliseksi muuttaa nämä sijoitukset katekelpoiseksi omaisuudeksi, voisivat ajoittaa tämän edulliseen markkinatilanteeseen seuraava viiden vuoden aikana. Tällaista omaisuutta voi olla erityisesti lisäeläkesäätiöillä, joiden mahdollisuudet sijoit-taa säännellyn markkinan ulkopuolelle oli osittain säännelty nyt voimassa olevasta laista poik-keavalla tavalla ennen 1.1.2022 voimaan tullutta eläkesäätiölain ja vakuutuslainsäädännön kokonais-uudistusta.

Esityksessä ehdotetaan myös kumottavaksi prosenttimääräiset rajoitukset, jotka koskevat kiinteistövakuudellisten velkakirjojen käyttämistä vastuuvelan katteena. Lisäeläkelaitoksen hallituksen tulisi päättäessään näihin velkakirjoihin sijoittamisesta toimia johdon yleisen huolellisuusvelvoitteen mukaisesti ja ottaa huomioon sijoittamiseen sovellettavat yleiset periaatteet kuten sijoitusten turvaavuus ja riittävä hajauttaminen. Tämä ei merkitse olennaista muutosta nykytilaan, sillä vastaavia periaatteita on sovellettu kiinteään omaisuuteen sijoittamiseen jo vuodesta 2017 lähtien.

Julkinen talous

Esityksellä ei ole vaikutuksia julkiseen talouteen. Etuusperusteiset lisäeläkkeet rahoitetaan työnantajien vakuutusmaksuin. Maksuperusteisia lisäeläkkeitä voivat rahoittaa myös vakuutetut.

Lisäeläkelaitosten valvonta kuuluu Finanssivalvonnan tehtäviin. Finanssivalvonnasta annetun lain mukaan Finanssivalvonnan toiminnasta aiheutuvat kustannukset katetaan perimällä toimenpidemaksuja ja valvontamaksuja. Esityksellä ei lisäeläkelaitosten valvontaan mahdollisesti kohdistuvien vaikutusten osalta ole vaikutuksia julkiseen talouteen.

4.2.2 Ympäristövaikutukset

Esityksellä ei ole ympäristövaikutuksia.

4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Viranomaiset

Lisäeläkelaitosten valvonta kuuluu Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonta vahvistaa lisäeläkelaitosten säännöt. Ehdotuksessa esitetään uusia säännöksiä hallinnon osalta lisäeläkelaitosten säännöissä määrättävissä olevista seikoista. Lisäksi Finanssivalvonta valvoo muun muassa, että lisäeläkelaitokset noudattavat lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain säädöksiä vastuuvelan katteena olevan omaisuuden sijoittamisesta. Lisäksi ehdotuksessa esitetään, että yksityiskohtaiset säännökset kiinteistövakuudellisiin velkakirjoihin sijoittamisesta kumottaisiin. Esityksessä ehdotetaan myös Finanssivalvonnalle toimivaltaa myöntää määräaikainen poikkeuslupa kattaa vastuuvelasta säännellyn markkinan ulkopuolelle tehdyillä sijoituksilla laissa säädettyä määrää enemmän.

Esitys lisää vähäisessä määrin Finanssivalvonnan työmäärää lisäeläkelaitosten valvojana. Finanssivalvonnalle aiheutuu työtä lisäeläkelaitosten sääntöihin mahdollisesti tehtävien muutosten vahvistamisen osalta. Tältä osin kyse on kuitenkin kertaluonteisesta tehtävien lisääntymisestä. Kiinteistövakuudellisiin velkakirjoihin sijoittamista vastuuvelan katteena valvottaisiin ehdotuksen voimaan tulon jälkeen vastaavalla tavalla kuin nykyisin valvotaan kiinteään omaisuuteen sijoittamista. Finanssivalvonta voi kieltää tietyn omaisuuserän käyttämisen vastuuvelan katteena, jos siihen on erityistä syytä. Finanssivalvonta joutuu arvioimaan prosenttimääräisten säännösten puuttuessa muun muassa omaisuuden turvaavuutta ja riittävää hajauttamista sekä rahaksi muutettavuutta. Tällainen arvio voi olla tarpeellista tehdä myös sellaisista omaisuus-eristä, joita säännellään prosenttimääräisten enimmäismäärien avulla.

Myös säännellyn markkinan ulkopuolelle sijoittamista koskevien poikkeuslupahakemusten käsittely mahdollisine valitusprosesseineen lisää hieman Finanssivalvonnan työmäärää. Ehd-

tuksessa poikkeusluvan hakijalle asetetaan velvollisuus esittää Finanssivalvonnalle tiettyjä selvityksiä hakemuksessaan, minkä tarkoituksena on myös osaltaan vähentää hakemusten käsittelyn aiheuttamaa selvittelytarvetta Finanssivalvonnassa. Lisäksi tarkoituksena on selkeyttää lupahakemusten huomioon otettavia seikkoja, mikä myös omalta osaltaan vähentää lupahakemusten aiheutuvaa työ määrää.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Lisäeläkelaitosten hallintoa koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöissä olisi mahdollista rinnastaa laitoksen hallintoa koskevien määräysten osalta eläkkeensaajat vakuutettuihin. Lisäksi ehdotetaan, että lisäeläkesäätiön säännöissä voisi olla määräyksiä luottamusmiehestä tai työsuojeluvaltuutetusta vakuutettujen edustajana. Lisäeläkekassojen osalta kassan säännöissä voitaisiin määrätä siitä, että vakuutetut voivat valita edustajansa kassan edustajistoon muualtakin kuin vakuutettujen keskuudesta. Kaikkien hallintoa koskevien esitysten osalta siis, ehdotetaan, että laitoksen säännöissä olisi mahdollista määrätä toisin kuin, mitä hallinnon osalta laissa säädetään. Tämä vaihtoehto on tarkoituksenmukaisempi kuin asiasta säättäminen lailla ilman, että laitokset voisivat itse päättää asiasta. Koska esityksen tarkoituksena on joustavoittaa lisäeläkelaitosten hallintoa ja erityisesti huomioida tilanteet, joissa laitoksessa on vakuutettujen sijaan pääasiassa eläkkeensaajia, on perusteltua jättää hallintomallia koskeva valinta lisäeläkelaitoksille. Lisäeläkelaitokset ovat keskenään erilaisia muun muassa sen suhteen, kuinka paljon niillä on vakuutettuja, joille karttuu eläkettä, ja kuinka paljon laitoksella on eläkkeensaajia.

Lisäeläkelaitosten vastuuvelan katteena olevan omaisuuden sijoittamista koskeviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia tiettyihin yksityiskohtiin. Vastuuvelan kattamista koskevien säännösten peruseräpäätöksiin prosenttimääräisine rajoituksineen tiettyihin omaisuuslajeihin sijoittamisesta ei ehdoteta muutoksia. Kyse on 1.1.2022 voimaan tulleen eläkesäätiölain ja vakuutuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä säädettyjen tiettyjen säännösten uudelleentarkastelusta. Lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetulla lailla on pantu täytäntöön ammatillisia lisäeläkejärjestelyjä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2341/2016/EU), jonka uudelleen tarkastelu komission on tehtävä viimeistään tammikuussa 2023. Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) on käynnistänyt mainittua direktiiviä koskevan teknisen konsultaation, joka päättyy lokakuussa 2023.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

1. Laki lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain muuttamisesta

1 Luku

Lain soveltaminen ja toiminnan keskeiset periaatteet

10 §. Eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain soveltaminen. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi 3 lukuun lisättävää 4 a ja 4 b §:ä vastaavasti niin, että pykälään lisättäisiin maininta siitä, että lisäeläkelaitokseen, lisäeläkesäätiöön ja lisäeläkekassaan ei kuitenkaan sovelleta eläkesäätiö- ja kassalain 3 luvun 1 §:n 2 momenttia.

Lain soveltaminen ja toiminnan keskeiset periaatteet

11 §. Säännökset, joita ei sovelleta maksuperusteiseen lisäeläkejärjestelyyn. Pykälään tehtäisiin lakitekninen muutos. Pykälän sanamuotoa muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin tarpeettomat viittaukset.

3 luku

Johto ja hallintojärjestelmä

4 a §. Eläkkeensaajien rinnastaminen vakuutettuihin. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi pykälä koskien lisäeläkelaitosten eläkkeensaajien rinnastamista vakuutettuihin eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain (946/2021) 4 luvun hallintoa koskevia säännöksiä sovellettaessa. Rinnastuksesta tulee olla määräys lisäeläkelaitoksen säännöissä. Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää asiaa koskevaa sääntelyä vastaamaan paremmin vallitsevaa oikeuskäytäntöä.

Ehdotetun 2 momentin mukaisesti lisäeläkekassan sääntöihin on mahdollista lisäksi ottaa säännös, jolla eläkkeensaajat rinnastetaan vakuutettuihin myös kassankokousta koskevien säännösten sekä edustajiston valinnan osalta. Pykälällä on tarkoitus varmistaa lisäeläkekassan päätöksenteon sujuvuus ja toimivuus.

4 b §. Edustajiston valinta lisäeläkekassassa. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, joka mahdollistaisi sen, että lisäeläkekassaan ei enää sovellettaisi eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain vastaavaa pykälää, jos siitä säännöissä määrättäisiin. Lakiin lisättävän pykälän sisältö poikkeaisi eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain vastaavasta säännöksestä siten, että lisäeläkekassan sääntöihin otetun määräyksen nojalla kassankokouksen päätösvaltaa voivat käyttää osakkaiden keskuudestaan valitsevat edustajat ja vakuutettujen valitsevat edustajat. Osan lisäeläkekassojen vakuutettujen ja eläkkeensaajin ollessa jo iäkkäitä on perusteltua lisätä lakiin pykälä joka mahdollistaa sen, että edustajistoon voidaan valita muitakin kuin vakuutettuja ja näin mahdollistaa päätöksenteon sujuvuus. Lisäeläkekassat voivat valita käyttävätkö tätä uutta mahdollisuutta edustajiston valinnasta vai jatkavatko eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain 3 luvun 1 §:n 2 momentin soveltamista edustajiston valintaan.

4 c §. Hallituksen valinta lisäeläkesäätiössä. Pykälä mahdollistaa lisäeläkesäätiössä sääntömääräyksen, jonka mukaan vakuutettujen sijaan vakuutettuja edustavat luottamusmies tai työsuojeluvaltuutettu tai varavaltuutettu sovellettaessa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain 4 luvun 9 §:n 2 momenttia, jossa säädetään hallituksen jäsenten valinnasta. Edellä tarkoitettun momentin mukaan eläkesäätiön säännöissä voidaan määrätä, että valittaessa hallituksen jäseniä vakuutettuja edustavat edustajat. Nyt siis täsmennettäisiin laissa, että nämä vakuutettujen edustajat voivat olla myös yhteistoimintalaissa tarkoitettu henkilöstön edustaja tai työsuojeluvaltuutettu tai varavaltuutettu. Momentissa vakuutetulla tarkoitetaan lain 1 luvun 2 §:n 10 kohdassa tarkoitettua vakuutettua, jolla tarkoitetaan myös vapaakirjan saaneita. Jos lisäeläkesäätiön säännöissä on rinnastettu 1 momentissa tarkoitettulla tavalla eläkkeensaaja vakuutettuun, tätä mo-

menttia sovelletaan niin, että luottamusmies ja työsuojeluvaltuutettu edustaa tällöin myös eläkkeensaajia. Tällä varmistetaan lisäeläkesäätiön hallinnon sujuvan toiminta tilanteessa, jossa vakuutettujen ei voida odottaa osallistuvan lisäeläkesäätiön hallintoon aktiivisesti esimerkiksi korkean iän vuoksi. Lisäeläkesäätiöt voivat säännöissään valita käyttävätkö tätä uutta mahdollisuutta määrätä säännöissä hallituksen jäsenten valinnasta vai sovelletaanko edelleen valinnassa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain 4 luvun 9 §:n 2 momenttia.

5 Luku

Vastuuvelka, vakuutusmaksut ja vakavaraisuus

15 §. Pysyvät ylikatteen palauttaminen osakkaille. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että momentista poistettaisiin virke ”vakuutusteknisten vastuuvelkojen mukaisessa suhteessa”. Nykyisen 1 momentin mukaisesti ylikate olisi palautettava osakkaille vakuutusteknisten vastuuvelkojen mukaisessa suhteessa. Tästä aiheutuu haaste koskien tilannetta, jossa ylikatetta palautetaan osakaskohtaista kirjanpitoa noudattavassa lisäeläkesäätiöissä, sillä vakuutusteknisten vastuuvelkojen mukaisessa suhteessa palauttaminen toimisi työnantajakohtaisen kirjanpidon periaatteen vastaisesti. Muutoksella varmistettaisiin, että osakaskohtaista kirjanpitoa noudattavat lisäeläkesäätiöt voivat palauttaa ylikatteen ilman, että siitä aiheutuisi ristiriitaa kirjanpitolapaan nähden.

6 Luku

Varojen sijoittaminen ja vastuuvelan kattaminen

8 §. Vastuuvelan kattaminen kokonaan velkasitoumuksilla, talletuksilla ja rahasto-osuuksilla. Muutetaan pykälän 2 momenttia siten, että vastuuvelka voidaan kattaa kokonaan myös talletuksilla sellaisissa luottolaitoksissa, joiden luottoluokitus kuuluu luottoluokkaan 2. Nyt voimassa olevan sääntelyn mukaan vastuuvelka voidaan kattaa kokonaan talletuksilla vain silloin, jos luottolaitoksen luottoluokka on 1. Tämä voi olla käytännössä vaikeaa, sillä suuri osa Suomessa toimivista pankeista ei kuulu tällä hetkellä luottoluokkaan 1. Vaikka vastuuvelkaa ei yleensä kateta kokonaan talletuksilla, sääntelyllä voi olla merkitystä esimerkiksi lisäeläkelaitoksen selvitystilan aikana, kun sijoitusomaisuutta myydään ja varat talletetaan.

9 §. Vastuuvelan kattaminen osaksi velkasitoumuksilla. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi pykälän 3 kohta, jossa säädetään sellaisista velkakirjoista, joiden vakuudeksi on voimassa kiinnitys ETA-valtiossa sijaitsevaan kiinteään omaisuuteen, rakennukseen vuokraoikeuksineen tai kiinteistörekisteriin kirjattuun erityiseen oikeuteen sekä joiden vakuutena on kiinteistöyhteisön osakkeita tai osuuksia. Tällaisten velkakirjojen enimmäismäärää sovellettaisiin 6 luvun 3 §:n yleisiä sijoittamista koskevia periaatteita kuten periaatetta sijoitusten hajauttamisesta, tuottavuudesta, turvaavuudesta ja maksuvalmiuden varmistamisesta. Vastaavaa säännöstä ei ollut voimassa ennen kokonaisuudistuksen voimaantuloa, kun vastaava säännös oli kumottu aiemmin voimassa olleesta eläkesäätiölaista lailla 167/2017 sekä kumotusta vakuutuslainsäätelmästä lailla 168/2017 huhtikuussa 2017, kun katesäännöksiä uudistettiin kiinteistösijoittamisen osalta vastaan OECD:n pääomaliikekoodia.

16 §. Säännellyn markkinan ulkopuolelle sijoittamista koskevat rajoitukset. Kumotun eläkesäätiölain (1774/1995) 47 p §:n mukaan enintään 10 prosenttia eläkevastuun bruttomäärän katteena olevista varoista saadaan sijoittaa tiettyihin kohteisiin, joilla ei käydä kauppaa säännellyllä

markkinalla, monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä tai organisoidussa kaupankäyntijärjestelmässä. Edelleen kumotun eläkesäätiölain 47 m §:n 2 kohdan mukaan A-eläkesäätiön ja AB-eläkesäätiön A-osaston eläkevastuun katteen osa saa olla sen lisäksi, mitä 47 b–47 j §:ssä säädetään, muita varoja ja sitoumuksia. Pykälän 2 momentin mukaan Vakuutusvalvontavirasto antaa tarkemmat määräykset siitä, millaisin edellytyksin ja rajoituksin nämä varat saadaan lukea katteeseen. Edellä esitetyn nojalla Finanssivalvonta on antanut määräyksen (Määräykset ja ohjeet 19/2013 Dnro FIVA 7/01.00/2018), jonka mukaan A-eläkesäätiö ja AB-eläkesäätiön A-osasto voi lukea kahdenkymmenen viiden prosentin eläkevastuun katteen osaan muita varoja ja sitoumuksia enintään viisitoista prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä.

Voimassa olevan lisäeläkesäätiö- ja lisäeläkesäätiökassalain (947/2021) 6 luvun 16 §:n mukaan vastuuvasta voidaan kattaa yhteensä enintään 10 prosenttia omaisuudella, jolla ei käydä kauppaa säännellyllä markkinalla taikka monenkeskisessä tai organisoidussa kaupankäyntijärjestelmässä. Aikaisemmasta lainsäädännöstä poiketen rajoitusta ei pykälän 2 momentin mukaan sovelleta mm. kiinteistösijoituksiin. Voimassa oleva sääntely vastaa hyvin pitkälle sitä, mitä asiasta säädettiin vakuutusyhtiölaissa (521/2008) ennen nykyisen Solvenssi II -sääntelyn voimaantuloa.

Lisäeläkelaitoksia oli toiminnassa vuoden 2022 lopussa 25 kappaletta. 6 luvun 16 §:n 2 momentissa tarkoitettujen sijoitusten osuus katettavasta vastuuvasta on yli 10 prosenttia xxx lisäeläkelaitoksella, yli 15 prosenttia xxx lisäeläkelaitoksella ja yli 20 prosenttia xxx lisäeläkelaitoksella. Lisäksi 6 luvun 16 §:n 3 momentissa tarkoitettuja kiinteistösijoituksia on xxx lisäeläkelaitoksella, vaihdellen välillä xxx-xxx suhteessa katettavaan vastuuvastaan. On huomattava, että 19 pykälän rajoitusta, jonka mukaan vastuuvasta enintään 5 prosenttia voidaan kattaa sijoituksella yhteen yhteisöön, sovelletaan myös 16 §:n mukaisiin sijoituksiin.

Jotta lisäeläkelaitokset eivät mahdollisesti joutuisi realisoimaan listaamattomia sijoituksiaan epäsuotuisassa markkinatilanteessa, ehdotetaan 16 §:ään lisättäväksi määräaikainen 5 momentti, jossa säädetään siirtymäajasta.

Ehdotetun uuden momentin mukaan lisäeläkelaitos voisi kattaa enintään 20 prosenttia vastuuvastan katteen määrästä 2 momentissa tarkoitettulla omaisuudella 31.12.2026 saakka. Sen jälkeen lisäeläkelaitos voi kattaa enintään 15 prosenttia vastuuvastan katteen määrästä 2 momentissa tarkoitettulla omaisuudella 31.12.2028 saakka. Ajatuksena on, että lisäeläkelaitos saisi lisäaikaa omistustensa järjestelyyn niin, että lisäeläkelaitos voisi alentaa asteittain listaamattomien omistustensa osuuden vastuuvastan katteesta 10 prosenttiin. Tällä vältetään se, että lisäeläkelaitos ei mahdollisesti joutuisi realisoimaan omaisuuttaan epäsuotuisassa markkinatilanteessa. Tämän siirtymäajan jälkeen lisäeläkelaitos voisi tarvittaessa anoa Finanssivalvonnalta mahdollisuutta käyttää uudessa lisättävässä 16 a pykälässä säädettyä poikkeuslupaa.

16 a §. Poikkeuslupa vastuuvastan kattamiseksi sijoituksilla säännellyn markkinan ulkopuolella. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 16 a §, jossa säädetään lisäeläkelaitokselle mahdollisuudesta 16 § lisättävän 5 momentissa säädetyn siirtymäajan jälkeen käyttää vastuuvastan katteena Finanssivalvonnan suostumuksella 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua omaisuutta enemmän kuin 10 prosenttia.

Ehdotettavan pykälän 1 momentin mukaan lisäeläkelaitos voisi 2 momentissa säädetyn määrän lisäksi kattaa enintään 5 prosenttia vastuuvastan katteen määrästä pykälän 2 momentissa tarkoitettulla omaisuudella enintään 3 vuoden ajan hakemuksen hyväksymisestä. Lisäeläkelaitos voisi hakea poikkeusta myös lyhyemmäksi ajaksi kuin kolmeksi vuodeksi.

Kolme vuotta on arvioitu sopivaksi ajaksi, jonka aikana omaisuuden realisointia voidaan arvioida ja tarvittaessa tehdä, mutta toisaalta on haluttu myös mahdollistaa uusi hakemus, esimerkiksi jos markkinatilanne ei suosi omaisuuden realisointia ja tällöin hakemus voitaisiin uusia kolmen vuoden välein, jos on tarvetta.

Tarkoituksena on mahdollista jo olemassa olevien omistusten realisointi suotuisassa markkinatilanteessa. Pykälän tarkoituksena ei ole mahdollistaa uusien 16 §:n 2 momentissa tarkoitettujen omistusten hankkimista.

Pykälän 2 momentin mukaan lisäeläkelaitoksen olisi Finanssivalvonnalle osoitetussa hakemuksessa esitettävä:

- 1) perustelut sille, miksi lisäeläkelaitoksen tulisi saada kattaa 5 §:ssä tarkoitettun vastuuvelan katteen määrästä enemmän kuin 16 §:n 2 momentissa säädetyn osan 16 §:n 2 momentissa tarkoitettulla omaisuudella;
- 2) selvitys siitä, kuinka paljon lisäeläkelaitoksella on 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua omaisuutta ja selvitys siitä, kuinka suuri osa tästä omaisuudesta luettaisiin 5 §:ssä tarkoitettun vastuuvelan katteeksi;
- 3) kuvaus lisäeläkelaitoksen 16 §:n 2 momentissa tarkoitettujen sijoitusten oletetusta tuotosta ja tuoton oletetusta vaihtelusta;
- 4) kuvaus lisäeläkelaitoksen 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin sijoituksiin liittyvästä markkinatilanteesta;
- 5) selvitys 16 §:n 2 momentissa tarkoitettujen sijoitusten mahdollisesta strategisesta merkityksestä lisäeläkelaitokselle.

Momentin kohdan 1) mukaan lisäeläkelaitoksen olisi esitettävä perustelut sille, että miksi sen olisi saatava kattaa vastuuvelasta 16 pykälän 2 momentissa säädettyä määrää enemmän. Perusteluissa olisi esimerkiksi tuotava esiin miksi omaisuutta ei voi vaihtaa sellaiseen, jolla vastuuvelan kattaminen olisi mahdollista. Momentin kohdan 2) mukaan lisäeläkelaitoksen olisi esitettävä selvitys siitä, että kuinka paljon sillä kaikkiaan on 16 pykälän 2 momentissa tarkoitettua omaisuutta ja selvitys siitä, että kuinka suuri osa tästä omaisuudesta vastuuvelan katteeksi. Momentin kohdan 3) mukaan lisäeläkelaitoksen olisi esitettävä kuvaus 16 pykälän 2 momentissa tarkoitettujen sijoitusten oletetusta tuotosta ja tuoton oletetusta vaihtelusta. Lisäeläkelaitoksen pitäisi siis esittää kuvaus kaiken 16 pykälän 2 momentissa tarkoitettun omaisuuden oletetusta tuotosta ja tuoton vaihtelusta. Lisäeläkelaitoksen sijoitustoiminnan pitäisi tuottaa niin, että lisäeläkelaitoksen tarjoamat etuudet voidaan suurella todennäköisyydellä taata. Täten tässä tarkoitettuun omaisuuteen ei voitaisi lukea omaisuuseriä, joiden tuotto on oletettavasti vähäinen. Tuoton lisäksi voitaisiin ottaa huomioon sijoituksen tuoton oletettu vaihtelu. Sijoitus voi olla luonteeltaan sellainen, että tuoton vaihtelu on pientä. Toisaalta lisäeläkelaitos voi mahdollisesti käyttää omistuksensa kautta vaikutusvaltaa sijoituksen kohteessa niin, että tuotto pysyy suhteellisen tasaisena vuodesta toiseen. Koska 19 pykälän mukaan vastuuvelasta enintään 5 prosenttia voidaan kattaa sijoituksella yhteen yhteisöön, täytyisi tällaisia omaisuuseriä olla useampia. Momentin kohdan 4) mukaan lisäeläkelaitoksen olisi esitettävä kuvaus lisäeläkelaitoksen 16 pykälän 2 momentissa tarkoitettuihin sijoituksiin liittyvästä markkinatilanteesta. On mahdollista, että lisäeläkelaitoksilla on sijoituksia, joiden realisointi ei välttämättä ole helppoa niin, että tästä ei aiheutuisi tappioita, jos sijoituksista joudutaan luopumaan nopeasti. Nämä sijoitukset voivat olla kuitenkin tuottoisia ja merkityksellisiä lisäeläkelaitoksen kannalta. Momentin kohdan 5) mukaan lisäeläkelaitoksen olisi esitettävä selvitys 16 pykälän 2 momentissa tarkoitettujen sijoitusten mahdollisesta strategisesta merkityksestä lisäeläkelaitoksen kannalta. Voi olla, että joillakin

lisäeläkelaitoksilla on erityisiä syitä sijoittaa johonkin tiettyyn omaisuuteen. Tällaisia omaisuus-eriä voisivat olla esimerkiksi sellaiset, joilla on merkitystä lisäeläkelaitoksen toiminnan jatkuvuuden kannalta.

Ehdotettavan pykälän 3 momentin mukaan Finanssivalvonta voi myöntää 1 momentissa tarkoitettua luvan, jos luvan myöntäminen ei vaaranna lisäeläkelaitoksen sijoitusten hoitamista 3 §:ssä säädettyjen yleisten periaatteiden mukaisesti. Finanssivalvonnan on päättäessään 1 momentissa tarkoitettua suostumuksesta otettava huomioon lisäeläkelaitoksen 2 momentin mukaisesti esittämän lisäksi Finanssivalvonnalla mahdollisesti oleva aikaisempi tieto vastaavista sijoituksista. On mahdollista, että Finanssivalvonnalla on tietoa vastaavista sijoituksista muiden eläke- ja vakuutuslaitosten kohdalla. Tämä voitaisiin ottaa huomioon arvioitaessa sitä, että voiko lisäeläkelaitos kattaa vastuuvastausta enemmän kuin 16 pykälän 2 momentissa tarkoitettua määrää. Finanssivalvonnan ei välttämättä tarvitse lisäeläkelaitoksen hakemukseen suostua tai se voi päättyä myös alempaan määrään kuin mitä lisäeläkelaitos on hakenut.

17 §. Vakuudettomiin velkasitoumuksiin sijoittamista koskevat rajoitukset. Pykälään tehtäisiin lakitekninen tarkistus. Pykälän 1 momentin sanamuodosta johtuen voi olla epäselvyyttä siitä, että pykälässä säädettävää 5 prosentin rajaa vakuudettomaan velkakirjaan sijoittamisesta ei sovelleta kiinteistövakuudellisiin velkakirjoihin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että pykälän 1 momenttia muutetaan lisäämällä maininta siitä, että rajaa ei sovelleta sellaisiin velkakirjoihin, joihin liittyy kiinteään omaisuuteen liittyvä vakuus, joita tarkoitetaan 7 §:n 1 momentin 5 tai 6 kohdassa. Lisäksi pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 3 kohta, jonka mukaan vakuudettomaan velkakirjaan sijoittamisen 5 prosentin rajoitusta, ei sovellettaisi velkakirjoihin ja rakennusaikaisiin saamisiin 7 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettua kiinteistöyhteisöltä, jossa lisäeläkelaitoksella on määräämisvalta. Edellä mainittuja velkakirjoja ja rakennusaikaisia saamisia koskevat prosenttimääräiset säännökset kumottiin vuonna 2017 aiemmin voimassa olleesta eläkesäätiölaista ja vakuutuskassalaista. Vaikka 17 §:ää ei sovelleta tiettyihin velkakirjoihin, niiden sijoittamiseen sovelletaan 3 §:ssä säädettyjä yleisiä periaatteita varojen asianmukaisesta sijoittamisesta.

19 §. Sijoitukset yhteen yhteisöön. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 5 kohta, jonka mukaan prosenttimääräistä rajoitusta yhteen yhteisöön sijoittamisesta ei sovellettaisi sellaisiin velkakirjoihin, joiden vakuutena on kiinnitys 7 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun kiinteään omaisuuteen tai jonka vakuutena on 7 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuja kiinteistöyhteisön osakkeita ja osuuksia. Pykälän 1 momentissa säädetyn 5 prosentin hajauttamissäännön sijaan sovellettaisiin 6 luvun 3 §:n yleisiä periaatteita lisäeläkelaitoksen sijoitusten hajauttamisesta ja turvaavuudesta. Lisäeläkelaitoksen varoja sijoitettaessa on huolehdittava niiden monipuolisuudesta ja hajauttamisesta. Säännös, joka rajoittaa sijoituksia yhteen yhteisöön lain 19 §:ssä enintään 5 prosenttiin vastuuvastausta vastaa aiemmin voimassa olleen vakuutusyhtiölain sääntelyä ja on siis uusi säännös lisäeläkesäätiöiden ja -kassojen osalta. Nyt ehdotetaan, että säännöstä ei sovellettaisi kiinteistövakuudellisiin velkakirjoihin. Kiinteistövakuudellisia velkakirjoja koskenut hajauttamissäännös kumottiin vuonna 2017 aiemmin voimassa olleesta eläkesäätiölaista ja aiemmin voimassa olleesta vakuutuskassalaista, kun katesäännöksiä uudistettiin kiinteistösijoittamisen osalta vastaamaan OECD:n pääomaliikekoodia. Lisäksi 2 momentin 4 kohtaan tehtäisiin lakitekninen muutos.

8 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annettun lain 6 luvun 9 §:n 3 kohtaa, joka ehdotetaan kumottavaksi, sovellettaisiin vuoden 2026 loppuun, jotta lisäeläkelaitoksilla on aikaa tarvittaessa muuttaa sijoituksiaan vastaamaan uutta sääntelyä ja sen tulkintaa.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yhdenvertaisuusperiaate

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 53/2016 vp, PeVL 31/2014 vp; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 42–43). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (HE 309/1993 vp, s. 42–43, PeVL 35/2021 vp).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ikään perustuva sääntely, erityisesti silloin, kun se perustuu tarkkaan ikärajaan, on perusoikeusherkkää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltö huomioon ottaen (PeVL 44/2010 vp).

Tässä esityksessä kyse on lisäeläkelaitoksen eläkkeensaajien rinnastamisesta laitoksessa vakuutettuihin säännöissä tehtävän määräyksen perusteella laitoksen hallintoa koskevassa päätöksenteossa. Lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annettun lain mukaan laitoksen hallintoon osallistuvat vain vakuutetut. Perustuslakivaliokunta on katsonut tarkkojen ikärajojen kohdalla, että tällaisia voidaan lainsäädännössä asettaa, jos hyväksyttävä syy on kiinteässä ja asiallisessa yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 44/2010 vp).

Hallituksen esityksessä kyse ei ole tarkkaan ikärajaan perustuvasta sääntelystä, jota koskevat erityisen korkeat hyväksyttävälle perusteluille asetettavat vaatimukset. Eläkkeensaajien ja vakuutettujen erilainen oikeusasema ei perustu tarkkaan laissa säädettyyn ikärajaan, vaikka eläkkeensaajat pääasiassa ovat ikääntyneitä henkilöitä. Eläkkeensaajien ja vakuutettujen erilaiselle oikeusasemalle on olemassa asialliset perusteet, jotka koskevat laitoksen kustannustehokkaan hallinnon sekä vakuutettujen ja eläkkeensaajien osallistumisoikeuksien välistä tasapainoa. Eläkkeensaajien osallistumisoikeutta rajaamalla voidaan pienentää hallinnosta, kuten kokousten jär-

jestämisestä aiheutuvia, kustannuksia. Toisaalta lisäeläkejärjestelyissä erityisesti eläkkeensaajien oikeus maksussa oleviin eläkkeisiin on hyvin turvattu, sillä maksussa olevia eläkkeitä voidaan alentaa vain, jos laitoksen taloudellinen tilanne edellyttäisi muutoin sen asettamista selvitystilaan. Sen sijaan vakuutettujen tulevien eläkkeiden karttumista voidaan alentaa tavanomaisella sääntöjen muutos menettelyllä. Eläkkeensaajien oikeusasema ei siksi vaarannu, vaikka heidän osallistumisoikeudestaan määrättäisiin laitoskohtaisesti säännöissä.

Omaisuuksensuoja

Lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain mukaan lisäeläkelaitokset harjoittavat muuta sosiaalista eläkevakuutustoimintaa kuin lakisääteistä eläkevakuuttamista. Kyse on yksityisistä oikeushenkilöistä, jotka harjoittavat vapaaehtoista lisäeläketoimintaa. Lisäeläkelaitokset hallinnoivat omistamiaan varoja, joilla katetaan lisäeläkkeistä johtuva vastuovelka. Vakuutettujen etujen turvaamiseksi tämän omaisuuden sijoittamista eri omaisuuslajeihin säädellään lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetulla lailla. Esityksessä ehdotetaan Finanssivalvonnalle toimivaltaa myöntää poikkeuslupa säännellyn markkinan ulkopuolelle sijoitettavien varojen enimmäismäärästä.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 9/2008 vp). Valiokunta on näissä yhteyksissä lähtenyt kulloinkin kyseessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat perustuslainmukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (ks. esim. PeVL 36/2004 vp, s. 2/I ja PeVL37/2004 vp, s. 2/I).

Lakiehdotuksessa kyse on omaisuuden käyttöä koskevasta rajoituksesta poikkeamisesta. Lakiehdotuksessa säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lupahakijalta vaadittavista selvityksistä, joiden perusteella Finanssivalvonta arvio, voidaanko lupa myöntää. Kyse on näin ollen sidotusta harkinnasta, jossa lupaedellytyksistä säädetään täsmällisesti lailla.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

1.

Laki

lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain (947/2021) 6 luvun 9 §:n 3 kohta,
muutetaan 1 luvun 10 ja 11 §, 5 luvun 15 §:n 1 momentti, 6 luvun 8 §:n 2 momentti, 17 §, 19 §:n 2 momentin 4 kohta, sellaisena kuin 6 luvun 19 §:n 2 momentin 4 kohta on laissa 934/2022, sekä
lisätään 3 lukuun uusi 4 a -4 c §, 6 luvun 16 §:ään väliaikaisesti uusi 5 momentti, uusi 16 a § ja
19 §:n 2 momenttiin uusi 5 kohta seuraavasti:

1 Luku

Lain soveltaminen ja toiminnan keskeiset periaatteet

10 §

Eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain soveltaminen

Lisäeläkelaitokseen sovelletaan, mitä eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetussa laissa (946/2021), jäljempänä eläkesäätiö- ja eläkekassalaki, säädetään eläkelaitoksesta. Lisäeläkesäätiöön sovelletaan, mitä eläkesäätiö- ja eläkekassalaissa säädetään eläkesäätiöstä. Lisäeläkekassaan sovelletaan, mitä eläkesäätiö- ja eläkekassalaissa säädetään eläkekassasta. Lisäeläkelaitokseen, lisäeläkesäätiöön tai lisäeläkekassaan ei kuitenkaan sovelleta eläkesäätiö- ja eläkekassalain 1 luvun 1–5 §:ää, 2 luvun 4, 8 ja 9 §:ää, 3 luvun 1 §:n 2 momenttia, 4 luvun 4, 8, 15 ja 26 §:ää, 5 luvun 2–4, 8 ja 9 §:ää, 6 luvun 3 ja 6 §:ää, 7 ja 8 lukua, 10 luvun 1, 3, 7, 13 ja 14 §:ää, 11 luvun 3, 4 ja 15 §:ää, 12 luvun 1–6, 10–12, 15–18, 20, 22, 23 ja 27 §:ää, 13 luvun 1, 2, 4–6, 12, 14, 17–26, 28–30 ja 39 §:ää, 14 luvun 2–8 §:ää, 16 luvun 1–3 §:ää eikä 17 luvun 2 §:ää.

11 §

Säännökset, joita ei sovelleta maksuperusteiseen lisäeläkejärjestelyyn

Maksuperusteiseen lisäeläkejärjestelyyn ei sovelleta 2 luvun 3 §:ä.

3 Luku

Johto ja hallintojärjestelmä

4 a §

Eläkkeensaajan rinnastaminen vakuutettuun

Lisäeläkesäätiön säännöissä voidaan määrätä, että eläkkeensaaja rinnastetaan vakuutettuun eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain 4 luvun hallintoa koskevia säännöksiä sovellettaessa

Lisäeläkekassan säännöissä voidaan määrätä, että eläkkeensaaja rinnastetaan vakuutettuun 4 b §:ää ja eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain 3 luvun kassankokousta ja 4 luvun hallintoa koskevia säännöksiä sovellettaessa.

4 b §

Edustajiston valinta lisäeläkekassassa

Lisäeläkekassan säännöissä voidaan määrätä, että kassankokouksen sijaan päätösvaltaa voivat käyttää osakkaiden keskuudestaan valitsevat edustajat ja vakuutettujen valitsevat edustajat (edustajisto).

4 c §

Hallituksen valinta lisäeläkesäätiössä

Sen estämättä, mitä eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain 4 luvun 9 §:n 2 momentissa säädetään hallituksen jäsenten valinnasta, lisäeläkesäätiön säännöissä voidaan määrätä, että vakuutettujen sijaan heitä edustaa yhteistoimintalaissa (1333/2021) tarkoitettu henkilöstön edustaja tai työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoinnista annetussa laissa (44/2006) tarkoitettu työsuojeluvaltuutettu tai varavaltuutettu.

5 Luku

Vastuuvelka, vakuutusmaksut ja vakavaraisuus

15 §

Pysyvän ylikatteen palauttaminen osakkaille

Jos lisäeläkelaitoksen 6 luvun säännösten ja sen nojalla annettujen määräysten mukaisten varojen tilinpäätöksen yhteydessä arvioidaan pysyvästi kattavan vastuuvelan määrän ja varojen kokonaisuudessaan ylittävän lisäeläkelaitoksen vastuuvelan ja muiden velkojen määrän, erotusta vastaavat varat saadaan Finanssivalvonnan luvalla palauttaa osakkaille.

6 Luku

Varojen sijoittaminen ja vastuuvelan kattaminen

8 §

Vastuuvelan kattaminen kokonaan velkasitoumuksilla, talletuksilla ja rahasto-osuuksilla

Mitä 1 momentin 1 – 3 ja 5 – 7 kohdassa säädetään, ei sovelleta, jos velan, velallisen tai takaajan luottoluokitus ei kuulu eläkelaitoksen vakavaraisuuslaskennassa käytettävistä luottoluokituksista annetussa asetuksessa (453/2015) tarkoitettuun luottoluokkaan 1. Mitä 1 momentin 4 kohdassa säädetään, ei sovelleta, jos luottolaitoksen luottoluokitus ei kuulu eläkelaitoksen vakavaraisuuslaskennasta annetussa asetuksessa tarkoitettuun luottoluokkaan 1 tai 2.

16 §

Säännellyn markkinan ulkopuolelle sijoittamista koskevat rajoitukset

Lisäeläkelaitos voi kattaa enintään 20 prosenttia 5 §:ssä tarkoitettun vastuuvelan katteen määrästä 2 momentissa tarkoitettulla omaisuudella 31.12.2026 saakka. Sen jälkeen lisäeläkelaitos voi kattaa enintään 15 prosenttia 5 §:ssä tarkoitettun vastuuvelan katteen määrästä 2 momentissa tarkoitettulla omaisuudella 31.12.2028 saakka. Tänä aikana 16 a §:ää ei sovelleta.

16 a §

Poikkeuslupa vastuuvelan kattamiseksi sijoituksilla säännellyn markkinan ulkopuolella

Finanssivalvonta voi lisäeläkelaitoksen hakemuksesta antaa luvan siihen, että lisäeläkelaitos voi 16 §:n 2 momentissa säädetyn lisäksi kattaa enintään 5 prosenttia 5 §:ssä tarkoitettun vastuuvelan katteen määrästä 16 §:n 2 momentissa tarkoitettulla omaisuudella enintään kolmen vuoden ajan Finanssivalvonnalle toimitetun hakemuksen hyväksymisestä.

Lisäeläkelaitoksen on 1 momentissa tarkoitettussa hakemuksessa esitettävä:

1) perustelut sille, miksi lisäeläkelaitoksen tulisi saada kattaa 5 §:ssä tarkoitettun vastuuvelan katteen määrästä enemmän kuin 16 §:n 2 momentissa säädetyn osan 16 §:n 2 momentissa tarkoitettulla omaisuudella;

2) selvitys siitä, kuinka paljon lisäeläkelaitoksella on 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua omaisuutta ja selvitys siitä, kuinka suuri osa tästä omaisuudesta luettaisiin 5 §:ssä tarkoitettun vastuuvelan katteeksi;

3) kuvaus lisäeläkelaitoksen 16 §:n 2 momentissa tarkoitettujen sijoitusten oletetusta tuotosta ja tuoton oletetusta vaihtelusta;

4) kuvaus lisäeläkelaitoksen 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin sijoituksiin liittyvästä markkinatilanteesta;

5) selvitys 16 §:n 2 momentissa tarkoitettujen sijoitusten mahdollisesta strategisesta merkityksestä lisäeläkelaitokselle.

Finanssivalvonta voi myöntää 1 momentissa tarkoitettun luvan, jos luvan myöntäminen ei vaaranna lisäeläkelaitoksen sijoitusten hoitamista 3 §:ssä säädettyjen yleisten periaatteiden mukaisesti. Finanssivalvonnan on päätätessään luvan myöntämisestä otettava huomioon lisäeläkelaitoksen 2 momentin mukaisesti esittämän lisäksi Finanssivalvonnalla mahdollisesti oleva aikaisempi tieto vastaavista sijoituksista. Finanssivalvonta voi myöntää luvan pienemmälle määrälle kuin, mitä lisäeläkelaitos on hakenut.

17 §

Vakuudettomiin velkasitoumuksiin sijoittamista koskevat rajoitukset

Katettavasta vastuuvelasta enintään määrä, joka vastaa viittä prosenttia 5 §:ssä tarkoitettusta vastuuvelasta, voidaan kattaa velkasitoumuksella, johon ei liity vakuutta, joka 8–10 §:n tai 7 §:n 1 momentin 5 tai 6 kohdan mukaan voitaisiin sellaisenaan hyväksyä vastuuvelan katteeksi.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta:

1) velkasitoumuksiin, joissa 8 §:n 1 momentin 1–3 kohdan mukaan velallisena on valtio, kunta, vakuutusyhtiö, luottolaitos tai muu niihin rinnastettava yhteisö;

2) joukkovelkakirjalainoihin ja muihin pääomamarkkinavälineisiin;

3) velkasitoumuksiin ja rakennusaikaisiin saamisiin 7 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulta kiinteistöyhteisöltä.

19 §

Sijoitukset yhteen yhteisöön

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta:

4) 7 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohdassa tarkoitettuun omaisuuteen;

5) velkasitoumuksiin, joiden vakuudeksi on voimassa kiinnitys 7 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun omaisuuteen tai joiden vakuutena on 7 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuja kiinteistöyhteisön osakkeita ja osuuksia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa voimassa ollut lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain 6 luvun 9 §:n 3 kohtaa sovelletaan vuoden 2026 loppuun.

Tämän lain 6 luvun 16 §:n 7 momentti on voimassa vuoden 2028 loppuun.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

[Kopioi säädöksen nimi tähän]

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

§
[Kopioi momentin teksti tähän]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..