



Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntö TEM/1886/03.01/2013

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI SUORAN LISÄELÄKEJÄRJESTELYN TURVAAMISESTA TYÖNANTAJAN MAKSUKYVYTTÖMYYDEN VARALTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt FK:lta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi suoran lisäeläkejärjestelyn turvaamisesta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta. FK:lta on pyydetty kantaa eri turvaamisvelvoitteen toteuttamisvaihtoehtoihin ja taloudellisiin vaikutuksiin. FK toteaa lausuntonaan seuraavan:

FK kannattaa TEM:n ehdotusta ja esittää eräitä tarkennuksia

Yleisiä huomioita

Hallituksen esitys koskee ammatillisen lisäeläketurvan järjestämistä sellaisessa tapauksessa, jossa työnantaja itse vastaa lisäeläkkeen maksamisesta ja hallinnoimisesta (*ns. suora lisäeläkejärjestely*). Ehdotus ei koske muita ammatillisia lisäeläkejärjestelyitä, joita ovat henkivakuutusyhtiöiden tarjoamat ryhmäeläkkeet ja ammatillisen lisäeläkejärjestelyn toteuttaminen työnantajan perustaman eläkesäätiön tai –kassan kautta. Näistä vaihtoehtoista henkivakuutusyhtiöitä säännellään tiukimmin ja työnantajan suoria lisäeläkejärjestelyitä kevyimmin. Vastaavasti voidaan todeta, että työntekijän lisäeläke-etuudet on parhaiten turvattu henkivakuutusyhtiön tarjoaman ryhmäeläkkeen muodossa, koska henkivakuutusyhtiöitä koskevat muista vaihtoehtoista poiketen mm. tiukat vakavaraisuusvaatimukset.

FK kannattaa ehdotusta, koska se parantaa suoran lisäeläkejärjestelyn piirissä olevien työntekijöiden asemaa ja edistää kilpailuneutraliteettia ammatillisten lisäeläkkeiden eri järjestämismuotojen välillä. FK pitää tärkeänä, että ns. maksukyvyttömyysdirektiivissä edellytetty turvaamisvelvoite säädetään koskemaan työnantajien suoria lisäeläkejärjestelyitä mahdollisimman pian.

FK pitää myös turvaamisvelvoitteen toteuttamiseksi ehdotettuja toteuttamisvaihtoehtoja kannatettavina (3 §).

FK esittää tiedonantovelvoitteita täsmennettäväksi

FK pitää HE-luonnokseen sisältyviä työnantajan tiedonantovelvoitteita tärkeinä (4 §). Tiedonantovelvoitteet koskevat lisäeläkeoikeuden määrää ja tapaa, jolla turvaamisvelvoite on toteutettu. Henkivakuutusyhtiöiden ja eläkesäätiöiden ja -kassojen tiedonantovelvoitteisiin verrattuna ehdotetut tiedonantovelvoitteet ovat niukemmat, mutta ehdotus parantaa kuitenkin nykytilaa. Tiedonantovelvoitteilla on keskeinen merkitys siinä, että työntekijä ymmärtää hänen lisäeläke-etuuksiin liittyvät oikeudet ja tässä tapauksessa myös lisäeläke-etuuden maksukyvyttömyyssuojan tasoon liittyvät erot verrattuna muihin lisäeläke-etuutta koskeviin järjestämismuotoihin.



FK esittää, että työnantajan tiedonantovelvollisuutta koskevaa 4 §:ää täsmennettäisiin siten, että työnantajalla olisi velvollisuus kertoa työntekijälle lisäeläkeoikeuden määrän ja turvaamisvelvoitteen toteuttamistavan lisäksi lisäeläkeoikeuden saamisen ehdoista ja lisäeläkeoikeudesta työsuhteen päättyessä. Olennaista on, että työntekijöillä olisi tosiasiallinen mahdollisuus arvioida, mitä oikeuksia heille kuuluu ja toteutuvatko heille kuuluvat oikeudet lisäeläkejärjestelyssä työsuhteen eri vaiheissa.

Valvonta

HE-luonnoksessa esitetään, että lain noudattamisen valvonta kuuluisi työsuojeluviranomaisille ja valvontaa suoritettaisiin jälkikäteen tarkastuspyyntöjen perusteella (5 §). Valvontaa koskeva sääntely poikkeaa merkittävästi henkivakuutusyhtiöihin ja eläkesäätiöihin ja –kassoihin verrattuna. Muita kuin suoria lisäeläkejärjestelyitä valvoo Suomessa Finanssivalvonta, minkä lisäksi Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) valvoo ja antaa sääntelyä henkiyhtiöille ja eläkesäätiöille ja -kassoille. FK:n näkemyksen mukaan valvonnan erilaisuus korostaa työnantajan tiedonantovelvoitteiden merkitystä, jotta työntekijöillä on mahdollisuus varmistaa heille kuuluvien oikeuksien toteutuminen. FK ehdottaa, että lain perusteluissa kuvattaisiin valvontaan liittyviä eroja suhteessa muiden ammatillisten lisäeläkejärjestelyiden valvontaan.

SHV-vakuutusmatemaatikon rooli eläkevastuun laskennassa

HE-luonnoksen 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rangaistussäännöksestä tilanteessa, jossa työnantaja tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö laissa säädetyt velvoitteet. Rangaistussäännös liittyy turvaamisvelvoitteen laiminlyöntiin tai turvaamisvelvoitteen toteuttamiseen määrällisesti vajeena. FK pitää rangaistussäännöksen kirjaamista lakiin tärkeänä, koska suorat lisäeläkejärjestelyt eivät kuulu Finanssivalvonnan valvonnan piiriin.

FK esittää lisäksi täsmennettäväksi laissa, että eläkevastuun laskennassa tulisi käyttää sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymää vakuutusmatemaatikkoa (SHV). SHV-vakuutusmatemaatikkoa koskevat erityiset kelpoisuusvaatimukset. Lisäksi SHV-vakuutusmatemaatikkoja koskevat kurinpidolliset seuraamukset, jos hän toimisi olennaisesti lain vastaisesti taikka jos hän olisi muutoin toiminut ammattia harjoittaessaan olennaisella tavalla virheellisesti tai moitittavasti. Turvaamisvelvoitteen toteuttaminen määrällisesti oikein voitaisiin parhaiten turvata sillä, että laissa edellytettäisiin eläkevastuun laskemista SHV-tutkinnon suorittaneella vakuutusmatemaatikolla, jolloin myös SHV-matemaatikko vastaisi myös laskelmien ja siinä käytettyjen menetelmien oikeellisuudesta.

Tällainen muutos edellyttäisi myös 6 §:n perusteluiden korjaamista seuraavasti: ”Vahingon ei voida katsoa aiheutuvan työnantajan huolimattomuudesta, jos virheen on tehnyt työnantajan käyttämä SHV-vakuutusmatemaatikko, eikä työnantajalla ole ollut perusteltua syytä epäillä laskelman oikeellisuutta. Myöskään virheen tehnyt vakuutusmatemaatikko ei voisi tällöin joutua rangaistusvastuuseen, koska turvaamisvelvoitteen täyttäminen ei olisi ollut hänen velvollisuutensa. SHV-vakuutusmatemaatikko vastaisi tehtyjen laskelmien oikeellisuudesta ja siinä käytettyjen menetelmien sopivuudesta eläkevastuun laskemiseksi.”

Siirtymäsäännökset

HE-luonnoksen 8 §:ssä säädetään siirtymäsäännöksestä. FK toteaa, että pykälän 1 momentissa ehdotettu vuoden siirtymäaika on kohtuullinen ja siten kannatettava.



Sen sijaan pykälän 2 momentissa tarkoitettu tapauskohtainen sääntelystä vapauttaminen on erikoinen erityisesti, kun vapauttaminen on sidottu lisäeläkkeeseen oikeutetun henkilön antamaan suostumukseen. Asiassa tulisi varmistaa, että työntekijän asemassa oleva henkilö voisi tosiasiallisesti myös kieltäytyä suostumuksen antamisesta ja että hänellä olisi mahdollisuus saada asiaan liittyviä neuvoja puolueettomalta taholta. FK esittää harkittavaksi, että sääntelystä vapauttaminen edellyttäisi kaikkien lisäeläkejärjestelyn piirissä olevien työntekijöiden suostumusta. Jotta perusteluissa todettu tavoite helpottaa työnantajan asemaa toteutuisi, se edellyttäisi myös käytännössä kaikkien järjestelyn piirissä olevien henkilöiden suostumusta sääntelyn noudattamatta jättämisen. Yksittäisen henkilön suostumus sääntelyn noudattamatta jättämiselle ei helpottaisi työnantajan kokonaisvastuita ehdotetulla tavalla.

FK:n huomiot yleisperuteluihin

Nykytilaa kuvataan kappaleessa 2.1. HE-luonnoksessa todetaan oikein sivulla 5, että eläkevastuuta koskeviin arvioihin liittyy useita epävarmuustekijöitä. FK esittääkin, että nykytilan kuvauksessa tuotaisiin esille epävarmuustekijöitä vielä hieman konkreettisemmin esille esimeksiksi seuraavasti (lisäys kursivilla):

- s. 5: "Eläkevastuuta ei voida laskea, koska ei tiedetä, kuinka monta vuotta eläkettä tullaan näiden järjestelyiden osalta maksamaan. Jos tämä aika olisi 10 vuotta, kysymys olisi kuolevuus ja korkoutukseen liittyvät seikat sivuuttaen arviolta 3,6 miljoonan euron eläkevastuusta".

Vaihtoehtoisia ratkaisumalleja kuvataan kappaleessa 3.3 (s.13). FK katsoo, että palkkaturvajärjestelmää koskevan vaihtoehdon kuvaus vaatii täsmentämistä, jotta tämän vaihtoehdon vaikutukset tulisivat oikein kuvatuksi. HE-luonnoksessa todetaan, että järjestely ei olisi aiheuttanut suoria lisäeläkejärjestelyitä käyttäville työnantajille jatkuvia kustannuksia eikä hallinnollista taakkaa ja että kustannuksia olisi aiheutunut vähän. Kuvauksessa ei ole kuitenkaan huomioitu lainkaan sitä, että palkkaturvajärjestelmän käyttöä ei olisi todennäköisesti voitu rajata koskemaan vain suoria lisäeläkejärjestelyitä vaan järjestelyn olisi pitänyt koskea kaikkia erilaisia työnantajan lupaamia lisäeläkejärjestelyitä. Tämä olisi johtanut huomattaviin palkkaturvajärjestelmää kuormittaviin kustannuksiin ja toisaalta nykyinen markkinaehtoisesti toimiva ryhmäeläkejärjestelmä olisi rapautunut. Palkkaturvajärjestelmään liittyvät ongelmat olisivat olleet siten merkittävät koko ammatillisen lisäeläkejärjestelmän kannalta, mikä olisi syytä tuoda esille yleisperusteluissa.

Taloudellisia vaikutuksia kuvataan kappaleessa 4.1 (s. 14). Kappaleessa arvioidaan ryhmäeläkevakuutuksen ja takausvakuutuksen kustannuksia karkeilla arvioilla. FK:n näkemyksen mukaan nämä arviot voivat antaa virheellisen kuvan todellisista kustannuksista. Kustannuksia ei voida arvioida yleisellä tasolla, koska hinta muodostuu tapauskohtaisesti työnantajan taloudellisen tilanteen, ryhmän koon ja muiden kappaleessa mainittujen tekijöiden summana. *FK pitäisi parempana, että kappaleessa esitetyt karkeat kustannusarviot poistettaisiin ("Karkea arvio tällaisten hoitokulujen määrästä on noin viisi prosenttia vakuutetun eläkevastuun määrästä" ja "Täysvakuutuksen kustannukset arvioidaan olevan 0,2-0,4 prosenttia vuodessa turvattavan eläkevastuun määrästä").* Vaihtoehtoisesti kustannusarvioista ehdotetaan kirjoitettavan esimerkiksi seuraavasti: "Erilaisista vakuutuksilla toteutettavista turvaamisjärjestelyistä työnantajille aiheutuvat kustannukset määräytyvät tapauskohtaisesti valitun vakuutustuotteen, turvattavan määrän,



vakuutettujen määrän, työnantajayhtiön taloudellisen aseman ja muiden tapauskohtaisesti määräytyvien seikkojen perusteella. Karkea arvio vuotuisista kustannusvaikutuksista voisi olla välillä 0,2 – 2 %.”

Teknisluontoiset kommentit

Teknisinä kommentteina FK toteaa seuraavat muutosehdotukset.

- Lakiehdotuksissa 3 §:n 2 momentti: Momentissa tulisi viitata ryhmäeläkevakuutukseen eikä ryhmähenkivakuutukseen.
- Kohta 4.1. kolmas kappale, perusteluissa tulisi selvyiden vuoksi käyttää nimitystä ryhmäeläkevakuutus eikä ryhmähenkivakuutus (myös sivu 20 viimeinen kappale). Maininta ”eläkevakuutusyhtiölle” tulisi korjata ”henkivakuutusyhtiölle”.
- Perusteluita esitetään täsmennettäväksi sivulla 18 seuraavasti: ”...ehdotettavaa lakia ei sovellettaisi tilanteisiin, joissa työnantaja on vakuuttanut järjestää työntekijänsä lisäeläketurvan henkivakuutusyhtiössä taikka järjestänyt rahastoidun lisäeläketurvan eläkekassan tai –säätiön kautta.”
- Perusteluissa sivulla 18 todetaan, että lakia ei sovellettaisi sellaiseen työnantajaan, jota ei voida konkurssilain 3 §:n perusteella asettaa konkurssiin (esim. kunta, kuntayhtymät, seurakuntayhtymä jne.). Tähän liittyen perusteluissa todetaan, että ”Nämä työnantajat eivät ole Suomessa maksukyvyttömyysdirektiivin edellyttämän suojan kohteena”. Lauseesta tulee sellainen mielikuva, että direktiivi suojelisi työnantajaa, vaikka kyse on tosiasiallisesti työntekijän suojasta. FK toteaa, että perusteluita tulisi korjata seuraavasti: ”*Näiden työnantajien ei edellytetä antavan työntekijöilleen direktiivin edellyttämää suojaa*”.
- Lain perusteluissa sivulla 20 voisi ensimmäisessä kappaleessa mainita selvyiden vuoksi myös ryhmäeläkkeet yhtenä järjestämisvaihtoehtona.
- Sivulla 20, kolmas kappale ”takuutuoton tai sijoitustuoton” tulisi korjata muotoon ”laskuperustekorkoinen tai sijoitussidonnainen”.

Uutta sääntelyä tulossa neljän vuoden sisällä

Ns. [Portability-direktiivi 2014/50/EU \(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden välisen työntekijöiden liikkuvuuden edistämiseksi lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä parantamalla koskevista vähimmäisvaatimuksista\)](#) on annettu 16.4.2014. Direktiivi koskee henkivakuutusyhtiöiden ryhmäeläkkeitä, ammatillisia lisäeläkelaitoksia ja myös suoria lisäeläkejärjestelyitä. Direktiivi ei koske ns. suljettuja lisäeläkejärjestelyitä eli järjestelyitä, joihin ei voi liittyä uusia vakuutettuja tai jäseniä. Direktiivi on saatettava kansallisesti voimaan neljän vuoden kuluessa sen antamisesta.

FK toteaa, ettei HE-luonnoksessa ole huomioitu Portability-sääntelyn vaikutuksia suoriin lisäeläkejärjestelyihin. Nyt lausunnolla olevan HE-luonnoksen yleisperusteluissa tulisi vähintäänkin mainita siitä, että Portability-direktiivi vaikuttaa suoriin lisäeläkejärjestelyihin ja että se tulee vaikuttamaan nyt ehdotettavan lain sisältöön. Direktiivillä on mm. seuraavia vaikutuksia nyt lausunnoilla olevaan HE-luonnokseen:



- Direktiivin mukaan lisäeläkeoikeuden odotusaika ei voi olla kolmea vuotta pidempi eli työntekijä saa käytännössä katsoen vapaakirjaoikeuden kolmen vuoden työsuhteen jälkeen. Tämä tarkoittaa sitä, että Portability-direktiivi edellyttää myöhemmin ehdotetun 2 §:n muuttamista siten, että turvaamisvelvoite alkaa direktiivin kansallisen voimaansaattamisen jälkeen aina kolmen vuoden työsuhteen jälkeen. Tämä seikka voitaisiin todeta vähintäänkin lain yleisperusteluissa ja 2 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa, jossa viitataan esimerkkinä 20 vuoden odotusaikaan. Näin pitkä odotusaika ei olisi mahdollista enää Portability-direktiivin voimaansaattamisen jälkeen.
- Direktiivi sisältää vaatimuksia vapaakirjaoikeuden säilyttämiselle. HE-luonnokseen nähden nämä olisivat täysin uusia vaatimuksia ja vaativat tämän lain voimaantultua kansallisen sääntelyn antamista joko nyt ehdotetussa laissa tai muussa Portability-direktiiviä koskevassa laissa.
- Direktiivissä säädetään yksityiskohtaisista tiedonantovelvoitteista lisäeläke-etuuteen liittyen. Direktiivi edellyttää myöhemmin tiedonantovelvoitteiden (4 §) täsmentämistä tai sääntelyn täydentämistä muussa erillisessä laissa.
- Portability-direktiivin kansallinen voimaansaattaminen edellyttää nyt ehdotettavan lain muuttamista siinä määrin, että lain nimessä voitaisiin jo ennakoida tulevia muutoksia. FK pitäisi parempana yleisluontoisempaa lain nimeä, esimerkiksi ”Laki suorista lisäeläkejärjestelyistä”.

FK pitää tärkeänä, että direktiivin kansallista voimaansaattamista tulisi pohtia riittävän ajoissa yhteistyössä TEM:n ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa sen varmistamiseksi, että työnantajat ja finanssialan edustajat voivat varautua direktiivin edellyttämiin muutoksiin. FK:n näkemyksen mukaan sääntelyn voimaantuloon voi liittyä myös perustuslakiin liittyviä ongelmia, joita olisi tarpeen käsitellä hyvissä ajoin yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Esko Kivisaari