

Sosiaali- ja terveystaliokunnan mietintö 42/1996 vp

Hallituksen esitys eläkelaitosten vakavaraisuussäännösten uudistamisesta

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 1996 lähettänyt sosiaali- ja terveystaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 241/1996 vp eläkelaitosten vakavaraisuussäännösten uudistamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustustaliovalio kunta on antanut asiasta lausunnon. Perustustaliovalio kunnan lausunto 45/1996 vp on mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat taliokunnessa olleet kuultavina sosiaali- ja terveystministeri Sinikka Mönkäre, ylijohtaja Tarmo Pukkila, apulaisosastopäällikkö Jorma Heikkilä, vakuutusyhtälarkastaja Hillevi Mannonen ja ylitarkastaja Pia Jokinen sosiaali- ja terveystministeriöstä, toimitusjohtaja Kari Puro, pankinjohtaja Matti Louekoski, johtaja Hannu Junkkari ympäristöministeriöstä, pääjohtaja Pekka Tuomisto Kansaneläkelaitoksesta, osastopäällikkö Martti Hännikäinen Eläketurvakeskuksesta, tutkija Maarika Manner Kilpailuvirastosta, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, johtaja Pekka Merenheimo Palvelutyönantajista, osastopäällikkö Pertti Parmanne Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalisiihteeri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, lakimies Markku Kojo Akavasta, johtaja Kimmo Kempainen Suomen Yrittäjistä, hallituksen puheenjohtaja Eero Tuomainen ja toiminnanjohtaja Folke Bergström Eläkesäätiöyhdistyksestä, toiminnanjohtaja Risto Heiskanen ja toimitusjohtaja Pentti Tervola Vakuutuslaskayhdistyksestä, varatoimitusjohtaja Seppo Perttula Kuntien eläkevakuutuksesta, varatoimitusjohtaja Juha Kaiponen Helsingin Arvopaperipörssistä, johtaja Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä, johtaja Margolit Söderholm Pensionsförsäkringaktiebolaget Verdandista, toiminnanjohtaja Teuvo Ikonen ja toiminnanjohtaja Ismo Suksi eläkeläisjärjestöjen neuvottelukunnasta ja filosofian maisteri Risto Kausto.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vakuutusyhtiölakia, työntekijäin eläkelakia, lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelakia, merimieseläkelakia, eläkesäätiölakia ja vakuutuslaskalakia siten, että eläketurvan sisältöä muuttamatta yksityisten alojen ansioeläkejärjestelmässä voidaan toteuttaa sijoitustoiminnan toimintaympäristön muutoksia ja korkotason alentamisen mahdolliseksi tekeviä järjestelyjä. Lakiin lisättäisiin myös säännökset lakisääteistä eläkevakuutusta harjoittavien vakuutusyhtiöiden varojen omistuksesta ja hallinnosta.

Lakisääteistä eläkevakuutusta harjoittavien vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusvaatimuksia korotettaisiin ja valvontamekanismi uudistettaisiin. Mahdolliseksi tulisi entistä aikaisemmin puuttua yhtiön toimintaan ja näin voitaisiin paremmin turvata vakuutettujen edut. Työeläkelaitosten vastuuelan laskennassa tehtäisiin mahdolliseksi alentaa käytettävää korkoa ilman olennaista maksukorotustarvetta. Samalla rahoitusjärjestelmässä ehdotetaan katkaistavaksi sijoitusten tuottotason ja vakuutusmaksutason välitön riippuvuus.

Esitys liittyy työeläkejärjestelmän hallinnonin ja sijoitustoiminnan uudistamisen laajaan kokonaisuuteen. Esitykseen liittyy selvitysmies Matti Louekosken ehdotusten perusteella laadittava hallituksen esitys.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vastuuelan määrittelyä koskevan muutoksen osalta 31 päivänä joulukuuta 1996 ja muilta osin 1 päivänä tammikuuta 1997.

Valiokunnan kannanotot

Pyrkimys saada työeläkevaroille nykyistä parempi tuotto turvaavalla tavalla on perusteltu. Samalla varat on sijoitettava turvaavasti hajaut-

tamalla riskiä riittävässä määrin eri sijoituskohteisiin. Uudistuksella on suuri merkitys pääomamarkkinoilla ja rahoitushuollossa. Nykyinen osittain jopa yksipuolinen sijoitustoiminta voi monipuolistua ja antaa mahdollisuuksia työelämän ja elinkeinojen tukemiseen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että työnantajien ja työntekijöiden osallistumisella työeläkelaitosten hallintoon saavutetaan nykyistä parempi tasapaino niiden varojen hallinnoimisessa, joiden kartuttamiseen yhtiöiden omistajat ja työelämän osapuolet ovat osallistuneet. Samalla kun työeläkelaitosten hallintoon saadaan palkansaajien ja työnantajien tietoa ja taitoa on tärkeää, että työeläkelaitosten hallinnon vakuutettuja ja vakuutusnottajia edustavilla jäsenillä on riittävä ammattitaito toimia vaativassa tehtävässä. Näiden henkilöiden osallistumisen perustana on huolehtiminen palkansaajien eläkkeeksi säästetystä palkasta.

Valiokunta kiinnittää huomiota selvitysmies Louekosken esityksen pohjalta laadittavan hallituksen esityksen merkitykseen tämän hallituksen esityksen kannalta. Ehdotukset työeläkelaitosten itsenäisen aseman korostamiseksi niin hallinnossa kuin sijoitustoiminnassa ovat olennainen osa laitosten aseman kehittämisen kokonaisuutta.

Työeläkelaitoksille avautuvassa sijoitustoiminnassa on painotettava riskien hajauttamista sellaisella tavalla, että varat ovat turvaavasti ja tuottavasti sijoitettuna. Samanaikaisesti sijoituspolitiikan on pyrittävä edistämään toisaalta Suomen kansantalouden etua ja toisaalta varoja voidaan sijoittaa ulkomaille vakuutettujen kannalta turvaavalla tavalla. Takaisinlainaus on nykyisin muodostunut kilpailukyvyttömäksi. Kuitenkin se on tarjonnut mahdollisuuden käyttää varoja välittömästi maksajan hyväksi, joten tämän sijoitusmuodon kilpailukykyä on pyrittävä parantamaan.

Lainsäädännön muutos luo paremmat mahdollisuudet sijoittaa asuntotuotantoon. Asuntotuotanto on yleensä tuottava sijoitus, minkä lisäksi asuinrakennukset eivät vastaavassa määrin kuin liikerakennukset myöskään taloudellisen laman tai laskukauden aikana jää tyhjilleen. Asuntotuotannossa varat myös palvelevat välittömämmin palkansaajia ja eläkeläisiä, joiden osittain rahoittamista varoista on kyse. Edellä mainituista syistä on tärkeää, että varoja sijoitetaan asuntotuotantoon.

Työllistämisen vuoksi on vakuusjärjestelmiä kehittämällä luotava pienyrityksille paremmat

mahdollisuudet takaisinlainaukseen tai muuhun työeläkeyhtiöiltä tapahtuvaan lainaukseen.

Valiokunta edellyttää, että hallitus pikaisesti selvittää yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen ja yrittäjäjärjestöjen kanssa pienyritysten työeläkelaitosten kautta tapahtuvan pääomahuollon kehittämisen. Huomiota on kiinnitettävä mahdollisuuksiin luoda pienyrityksiä varten tehokas takausjärjestelmä.

Sijoittaminen kotimaisten tai ulkomaisten yhtiöiden osakkeisiin on sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksella saatettava sellaiseksi, että riski on hallittavissa. Kokemuksen perusteella voidaan vähittäin lieventää ulkomaille sijoittamisen rajoituksia, jos osoittautuu, että niistä ei aiheudu turvaavuuden kannalta merkittävää riskiä. Ulkomainen sijoittaminen saattaa myös olla tärkeä keino tasoittaa kotimaan talouden vaihtelujen vaikutuksia.

Nyt käsitellyssä oleva lainsäädäntö koskee vain eläkeyhtiöitä. Eläkesätiöt ja -kassat ovat merkittävä työeläkkeiden järjestämismuoto, minkä lisäksi ne kilpailevat niiden luonteesta johonkin rajoituksin työeläkeyhtiöiden kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä, että välittömästi ryhdytään valmisteluun, jonka nojalla eläkesätiöt ja -kassat voidaan saattaa työeläkeyhtiöiden kanssa mahdollisimman samaan asemaan vuoden 1998 alusta ja luoda kilpailuneutraali tilanne.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että vieläkin työeläkkeiden eri järjestämismuodot eivät ole yhdenvertaisessa asemassa, vaan eläkesätiöt ja -kassat saatetaan yhtäläiseen asemaan työeläkeyhtiöiden kanssa vasta myöhemmin. Lainsäädännön valmistelussa on kiinnitettävä huomiota tähän siten, että vain erittäin perustelluissa tilanteissa työeläkelaitokset eivät ole keskenään kilpailuneutraalissa tilanteessa lainsäädäntöä muutettaessa.

Lainsäädännön voimaantulo luo tilanteen, jossa uusien yhtiöiden, eläkesätiöiden ja eläkekassojen markkinoilletulo on vaikeaa. Vaikka markkinoille voidaan tulla kohtuullisen pienellä pääomalla, asettavat toiminnan vakavaraisuutta koskevat säännöt kuitenkin merkittäviä esteitä. Soveliain järjestelyin on pyrittävä tilanteeseen, jossa myös uudet yhtiöt voivat päästä aidosti toimimaan, koska järjestelmän kannalta useampien laitosten toiminta merkitsee myös riskien hajautumista ja yhteisvastuun kautta myös kattavampaa turvaa.

Uudistettu sijoitusjärjestelmä edellyttää verotuksen uudistamista. Tätä koskeva esitys on saa-

tettava pikaisesti eduskunnan käsiteltäväksi ja lainsäädäntöä on voitava soveltaa jo vuodelta 1996 toimitettavassa verotuksessa.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että vakuutustarkastuksella ja järjestelmän valvonnassa ja seurannassa on käytettävissä riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Valiokunnalle on annettava selvitys uudistetusta lainsäädännöstä saaduista kokemuksista.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää ensimmäisen lain 12 luvun 1 a §:ään ja voimaantulosäännöksen korjauksia. Valiokunta korostaa samalla, että ministeriön toimivalta 12 luvun 1 a §:n mukaisia määräyksiä antaessa on luonteeltaan

teknistä selventämistä täytäntöönpanon asianmukaisuuden varmistamiseksi. Voimaantulosäännöksen mukaisen luvan tulee johtaa perustuslakivaliokunnan lausunnon tarkoittamalla tavalla omistajien aseman turvaamiseen.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2.—6. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin muuttamattomana paitsi 12 luvun 1 a § ja lain voimaantulosäännös näin kuuluvina:

1.

Laki

vakuutusyhtiölain muuttamisesta

12 luku

Voitonjako ja yhtiön varojen muu käyttö

1 a §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarvittaessa määräyksiä *1 momentin täytäntöönpanosta.*

Voimaantulosäännös

(1—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tämän lain voimaan tullessa katsotaan tämän lain 12 luvun 1 a §:ää sovellettaessa lakisääteistä

eläkevakuutusta harjoittavan vakuutusyhtiön osakkaille kuuluvan yhtiön viimeisen tilinpäätöksen mukainen sidottu ja vapaa oma pääoma. Keskinäisessä vakuutusyhtiössä takuusuuksien omistajille kuuluu takuupääoma. Jos vakuutusyhtiö on aikaisemmin merkittävässä määrin harjoittanut myös muuta vakuutusliikettä kuin lakisääteistä eläkevakuutusliikettä, *otetaan* tämä lisäksi ministeriön luvalla *ja sen vahvistamalla tavalla* huomioon osakkaiden osuudessa yhtiön varoista määrättäessä. Yhtiön on tehtävä tätä koskeva hakemus ministeriölle vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Jouko Skinnari /sd, varapuheenjohtaja Maija Perho /kok ja jäsenet Anne Huotari /vas, Liisa Hyssälä /kesk, Timo Ihamäki /kok, Kari Kantalainen /kok,

Paula Kokkonen /kok, Mikko Kuoppa /va-r, Eero Lämsä /kesk, Pirkko Peltomo /sd, Margareta Pietikäinen /r, Maija Rask /sd, Juha Rehula /kesk, Osmo Soininvaara /vihr, Marjatta Vehkaja /sd ja Marja-Leena Viljamaa /sd (osittain).

Vastalauseita

I

Hallituksen esitys 241/1996 vp on laaja kokonaisuus, jonka käsittelemiseen eduskunnassa olisi tarvittu riittävästi aikaa. Tämän mittaluokan asian tuominen eduskunnan käsiteltäväksi vain parissa viikossa keskelle eduskunnan pahinta työruuhkaa on epäasiallista ja osoittaa hallituksen ylimielisyyttä. Kiinnitämme huomiota siihen, että yleisen käytännön mukaisesti vuoden alusta voimaan tuleviksi tarkoitetut lait on tuotava eduskuntaan viimeistään lokakuun loppuun mennessä. Nyt lakiesitykset annettiin 29 päivänä marraskuuta ja silloinkin ilman asiaan oleellisesti liittyvää eläkeyhtiöiden hallintoa koskevaa esitystä.

Menettelyn perusteella on aiheellista epäillä, että se on tarkoituksellista. Tähän viittaa myös se, että käsittelyn kiireellisyyttä on perusteltu muuten uhkaamassa olevalla työeläkemaksujen nousulla. On aiheellista kysyä, miksi sitten asiaa ei ole valmisteltu ripeämmin. Nyt työeläkemaksun nousupainetta käytetään painostuskeinona eduskuntaa kohtaan. Tämä ei ole hyväksyttävää. Maksujen korotuksella painostaminen herättää myös epäilyjä työeläkejärjestelmän rahoituksen kunnosta, mikä entisestäänkin korostaisi kriittisen ja perusteellisen asiaan perehtymisen tarvetta eduskunnalta, joka kuitenkin kantaa asiassa lainsäädäntövastuun.

Käsittelyssä ollut lakihanke on merkityksellinen kansantalouden, yrittäjätoiminnan ja tulevien eläkkeiden rahoitusmahdollisuuksien kannalta. Kymmenien miljardien suuruisen eläkerahastojen hallinnon järjestämistavalla on suuri merki-

tys eläkemiljardien sijoituksia ohjattaessa. Kokeukset työmarkkinajärjestöjen edustajien kyvystä hallita sijoitustoiminnan riskejä eivät välttämättä puolla niiden vallan kasvattamista. Periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä ovat tässä yhteydessä myös omaisuuden suoja koskevien seikkojen arviointi sekä yhtiöiden välisen tasa-vertaisen kilpailuaseman turvaaminen.

Mielestämme eduskunnan käsittelyn aikana ei ole ollut mahdollisuutta selvittää riittävästi kilpailuneutraliteettiin liittyviä kysymyksiä — puhumattakaan, että olisi voitu laajemmin arvioida tehtävien muutosten yhteiskunnallisia vaikutuksia. Käytännössä ei ole ollut mitään mahdollisuutta selvittää mahdollisia muita malleja sijoitustoiminnan järjestämiseksi kuin lakiehdotuksessa esille tuotu tapa. Tällainen olisi ollut tarpeen paitsi tulevien eläkkeiden mahdollisimman hyvän turvaamisen vuoksi myös esimerkiksi sijoitustoiminnan monipuolistamisen näkökulmasta.

Eduskunta ei ole voinut käytännössä riittävästi ottaa kantaa ja vaikuttaa keskeisiin seikkoihin. Lainsäätäjä on kuitenkin vastuussa lain seuraamuksista. Katsomme, ettei tätä erittäin merkittävää lakiehdotusta voida hyväksyä näin lyhyen käsittelyn pohjalta.

Edellä olevan perusteella ehdotamme, että hallituksen tulisi vetää eduskunnan käsittelystä pois eläkelaitosten vakavaraisuutta koskevat lakiehdotukset ja tuoda asia uudelleen eduskuntaan asianmukaiseen käsittelyyn, mikä merkitsee noin kahden kuukauden käsittelyaikaa.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1996

Juha Rehula /kesk

Eero Lämsä /kesk

Liisa Hyssälä /kesk

II

Hallituksen lakiesitys eläkelaitosten vakavaraisuussäännösten uudistamiseksi tähtää siihen, että eläkevakuutusyhtiöt voisivat nykyistä laajemmin sijoittaa varojaan mm. pörssiin ja ulkomaisiin arvopapereihin.

Esitykseen liittyy monia ongelmia. Miksi näin merkittävä lainsäädännöllinen uudistus ollaan

toteuttamassa näin lyhyen valmistelun ja julkisen keskustelun jälkeen? Työeläkeyhtiöiden sijoitustoiminnan kehittämistä käsittelevä, toimitusjohtaja Kari Puron johdolla laadittu työryhmämuistio valmistui 5 päivänä marraskuuta 1996. Hallituksen lakiesitys on annettu 29. marraskuuta. Lakiehdotukset on tarkoitus saattaa voimaan

jo vuoden 1997 alusta sekä vastuuvelan määritte-
lyä koskeva laki jo 31 päivänä joulukuuta 1996.

Työeläkeyhtiöiden sijoitustoiminnan uudelle-
leen suuntaamisen perusteita olisi pohdittava
tarkemmin. Takaisinlainauksen suosion vähen-
tyessä sijoitustoiminnalle on muitakin vaihtoehtoja
kuin pörssiosakkeet ja ulkomaiset arvopape-
rit. Viime vuosina työeläkevaroja on voitu sijoit-
taa valtion joukkovelkakirjoihin. Koska tätä
osaa valtion velasta ei lueta niin sanottuun
EMU-velkaan, järjestely on pienentänyt valtion
velan supistamiseen kohdistuvia paineita. Julki-
sen sektorin työpaikkoja ja sosiaaliturvaa on voitu
pitää yllä työeläkerahastojen avulla. Todennä-
köisesti valtion velka pysyy myös lähivuosina
suurena, joten tällaiselle sijoitustoiminnalle on
edelleen perusteita.

On mahdollista, että rahastojen sijoittaminen
pörssiosakkeisiin Suomeen tai ulkomaille antaisi
rahastoille paremman tuoton kuin takaisinlain-
ausjärjestelmä. Samalla kuitenkin riskit kasvai-
sivat, mikä todetaan hallituksen esityksen perus-
teluissa ja asiantuntijoiden lausunnoissa. Tällai-
nen riskien realisoituminen voisi aiheuttaa ar-
vaamattoman suurta epävarmuutta suomalaisen
sosiaaliturvajärjestelmään.

Sijoituksilla pörssiosakkeisiin ei ole mitään
suoraa työllistävää merkitystä. Pörssiosakkeiden
arvoon vaikuttavat hyvin paljon lyhyen aikavä-
lin spekulatiot ja suhdannevaihtelut, joiden yh-
teys reaalityöeläkeyhtiöiden voi olla etäinen. Jos rahasto-
jen varoja sijoitetaan ulkomaisiin arvopapereihin,
sijoituksilla ei ole enää mitään yhteyttä Suo-
men työllisyyteen ja Suomen talouden perustaan.
Eläkerahastojen keskeinen olemassaolon oikeus
on kuitenkin siinä, että niiden avulla on voitu
vahvistaa Suomen talouden perustaa, edistää
investointeja ja työllisyyttä.

ETA-sopimuksen ja EU-jäsenyyden yhteydes-
sä Suomen lakisääteinen työeläkevakuutus jätet-
tiin vakuutustoiminnan kilpailua säätelevien
EU-direktiivien ulkopuolelle. Tätä ongelmaa ei
olisi, jos lakisääteinen eläkevakuutus olisi koko-
naan julkisten laitosten hallinnassa. Jos suoma-

laiset eläkevakuutusyhtiöt ryhtyvät nykyistä laa-
jemmin toimimaan muiden vakuutusyhtiöiden
tapaan sijoitustoiminnassa lyhytaikaisten tuot-
tojen ja voittojen haalimiseksi, yhtiöiden asema
saattaa joutua EU:ssa uudelleen tarkasteltavak-
si. Näin voisi tapahtua varsinkin, jos ne laajenta-
vat sijoituksiaan ulkomaille ja ryhtyvät kilpaile-
maan muiden sijoittajien kanssa. Ainakin yhtiöi-
den erityisasemaa saattaisi olla vaikeampi puo-
lustaa. Jos lakisääteinen eläkevakuutustoiminta
avattaisiin ulkomaiselle kilpailulle, koko lakisää-
teisen eläkevakuutuksen asema muodostuisi epä-
vakaaksi, mahdollisesti myöhemmin jopa uhan-
alaiseksi.

Työeläkerahastojen sijoitustoiminnan peri-
aatteita olisi pohdittava uudelleen. Hyvä vaihto-
ehto olisi rahastojen käyttäminen nykyistä laa-
jemmin asuntotuotannon turvaamiseen ja edistä-
miseen. Asunnot ovat pitkäaikainen ja varma
sijoituskohde ja sellaisena hyvin sovelias kohde
eläkerahastojen pitkäjänteiselle sijoitustoimin-
nalle. Eläkerahastojen pohjalta olisi mahdollista
luoda uusi, vakaa ja asunnontarvitsijoiden kan-
nalta kohtuullisiin kustannuksiin perustuva
asuntorahoitusjärjestelmä.

Asuntorahoituksen kehittämistä puoltavat
asuntojen tarpeeseen, työllisyyteen ja sosiaali-
seen turvallisuuteen liittyvät syyt. Tällainen
asuntorahoitusjärjestelmä voitaisiin rakentaa
valtion asuntorahaston yhteyteen. Lipposen hal-
litusohjelmassa luvataan selvittää, voidaanko
valtion asuntorahaston toimialaa laajentaa niin,
ettei sen lainanottoa lueta valtion velaksi, ja ke-
hittää joukkovelkakirjoihin perustuvia pitkäai-
kaisia rahoitusjärjestelmiä muun muassa yhdes-
sä työeläkerahastojen kanssa.

Koska eläkelaitosten vakavaraisuussäännös-
ten uudistaminen vaatii enemmän valmisteluja,
koska eläkerahastojen laajempaa sijoittamista
pörssiosakkeisiin ei voi puoltaa ja koska muita
vaihtoehtoja ei ole riittävän hyvin selvitetty, esi-
tän,

että lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1996

Mikko Kuoppa /va-r

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 45/1996 vp
Hallituksen esitys 241/1996 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 2 päivänä joulukuuta 1996 hallituksen esityksen 241/1996 vp eläkelaitosten vakavaraisuussäännösten uudistamisesta sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Tarmo Pukkila, apulaisosastopäällikkö Jorma Heikkilä ja vakuutusylitarkastaja Hillevi Mannonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, Suomen Pankin johtokunnan jäsen Matti Louekoski, Eläkevakuutusosakeyhtiö Ilmarisen toimitusjohtaja Kari Puro, toimitusjohtaja Pentti Kostamo Työeläkelaitosten Liitosta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Olli Mäenpää, apulaisprofessori Martin Scheinin ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa yksityisten alojen ansioeläkejärjestelmään muutoksia, joita sijoitustoiminnan toimintaympäristön muutokset ja korkotason aleneminen edellyttävät. Eläketurvan sisältöön ei ehdoteta muutoksia. Lakisäateistä eläkevakuutusta harjoittavien vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusvaatimuksia korotettaisiin ja koko vakavaraisuuden valvontamekanismi uudistettaisiin. Eläkkeiden rahoitukseen tehtäisiin muutokset, jotka mahdollistavat työeläkelaitosten vastuuvelan laskennassa käytettävän koron alenemisen ilman olennaista maksunkorotustarvetta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vastuuvelan määrittelyä koskevan muu-

toksen osalta 31.12.1996 ja muilta osin vuoden 1997 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan 1. lakiehdotuksessa on säännöksiä, joita on tarkasteltava hallitusmuodon 12 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Lain 7 luvun 8 § vaikuttaisi työeläkeyhtiön osakkaiden päätösvaltaan yhtiön hallinnossa. Perusteluissa tähdenetään, että vakuutuksenottajilla ja vakuutetuilla, joiden asemaa tällaisen yhtiön hallintoneuvostossa ja hallituksessa ehdotus koskee, on keskeinen, lähes omistajien oikeuteen verrattava syy osallistua päätöksentekoon ehdotetulla tavalla. Lain 12 luvun 1 a § sisältää säännöksiä omistus-oikeudesta työeläkevakuutusyhtiön nettovarallisuuteen. Perusteluissa todetaan, että suomalaisen työeläkejärjestelmän luonteen johdosta työeläkevakuutusyhtiön nettovarallisuudesta katsotaan vakuutustoimintaan vakiintuneen ja lainsäädännössä vahvistetun kohtuullisuusperiaatteen mukaisesti kuuluvan vakuutuksenottajille osa, jota ei ole luettava sijoituksia yhtiön omaan pääomaan tehneille osakkeiden tai takuuosuuksien omistajille tulevana osuuksina. Kohtuullisuusperiaate rajoittaa vakuutuksenottajien ja vakuutettujen vastuun vuoksi työeläkevakuutusyhtiön osakkeiden ja takuuosuuksien omistajien oikeutta yhtiön omaisuuteen.

Hallituksen käsityksenä on, ettei omaisuuden suojaa rajoiteta ehdotuksissa tavalla, joka edellyttäisi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä. Tämä johtuu erityisesti siitä, ettei työeläkevakuutusyhtiöitä voida rinnastaa tavallisiin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin, joiden osalta omaisuudensuoja koskeva tulkintakäytäntö on muodostunut. Siksi lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, joskin perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista pidetään aiheellisena.

Valiokunnan kannanotot

Valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset kohdat

Valiokunta on arvioinut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta vakuutusyhtiölain muutosehdotuksen (1. lakiehdotus) 7 luvun 8 §:ää ja 12 luvun 1 a §:ää. Näistä edellinen koskee työeläkevakuutusyhtiön hallinnon järjestämistä ja jälkimmäinen yhtiön osakkeisiin ja takuuosuuksiin liittyvää oikeutta yhtiön nettovarallisuudesta. Molemmat ehdotukset ovat merkittäviä hallitusmuodon 12 §:ssä turvatus omaisuuden suojan kannalta.

Työeläkevakuutusyhtiön hallinto

Ehdotuksen mukaan työeläkevakuutusyhtiölä on oltava yhtiökokouksen valitsema hallintoneuvosto, joka nimittää vähintään kolmijäsenisen hallituksen. Hallintoneuvostossa ja hallituksessa olisi oltava vakuutuksenottajien ja vakuutettujen edustajia siten, että heitä on keskenään yhtä monta ja heidän yhteismääränsä on vähintään puolet asianomaisen hallintoelimen koko jäsenmäärästä. Kyseiset edustajat valittaisiin keskeisten työnantajia ja palkansaajia edustavien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Hallintoneuvoston ja hallituksen kokoonpanosta ja valinnasta määrättäisiin tarkemmin yhtiöjärjestyksessä.

Kysymyksessä on oikeushenkilön päätösvalan käyttöön vaikuttava järjestely, joka koskisi nykyisiä työeläkeyhtiöitä, sekä osakeyhtiömuotoisia että keskinäisiä yhtiöitä. Tällaisena järjestelyllä voi olla merkitystä asianomaisten oikeushenkilöiden tai oikeastaan niiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta ei ole aivan viime aikoina käsitellyt tähän suoranaisesti rinnastuvaa kysymystä. Varhaisemmasta käytännöstä on syytä viitata etenkin korkeakoulujen sisäisen hallinnon kokeilutoimintaa koskevasta esityksestä annettuun lausuntoon (PeVL 4/1969 vp), jossa valiokunta käsiteli ehdotusta muun muassa erillisten yksityisoikeudellisten oikeussubjektien ylläpitämien yksityisten korkeakoulujen kannalta. Valiokunta totesi, että yliopiston hallinnon järjestäminen entisestä poikkeavaksi saattaisi kajoa myös korkeakoulua ylläpitävän oikeussubjektin hallintoon, mikä taas merkitsisi mahdolli-

suutta määrätä tai valita oikeussubjektin päättävaltaa käyttäviin toimielimiin sellaisia henkilöitä, jotka eivät kuulu oikeussubjektin piiriin. Valiokunta katsoi lakiehdotuksen johtavan tilanteeseen, jossa ylläpitäjään nähden sivullisille henkilöille annetaan määräysvaltaa sen omaisuuteen, ja piti tätä omaisuuden perustuslainsuojaa loukkaavana (ks. myös PeVL 6/1969 vp ja jonkin verran toisenlaisissa asioissa PeVL 4/1946 vp ja 9/1961 vp).

Tavanomainen, yhtiöoikeudelliseen tarkasteleluun pohjautuva lähtökohda on, että omistajia edustavan yhtiökokouksen velvoittaminen lailla asettamaan keskeisiin päätöksentekoeleimiin puolet kokonaan ulkopuolisia olisi ristiriidassa omistajalle kuuluvan vallan kanssa määrätä omaisuudesta. Tähän liittyy hallitusmuodon 12 §:n kannalta tosin se varaus, että omistajiksi todella on mahdollista identifioida yksityisiä henkilöitä. On nimittäin aiheellista katsoa, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin voivat oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet olla ristiriidassa hallitusmuodon 12 §:ssä turvatus yksilöiden omaisuuden suojan kanssa.

Käytettävissä olevien tietojen mukaan osakeyhtiömuotoisista yhtiöistä voi tarkoitettunlaista yksityistä omistusta esiintyä Pensionsförsäkringsaktiebolaget Verdand -nimisessä yhtiössä ja Ahvenanmaalla toimivassa Försäkringsaktiebolaget Pensions-Alandi -nimisessä yhtiössä, kun sen sijaan Eläkevakuutusosakeyhtiö Ilmarisen ja Vakuutusosakeyhtiö Eläke-Sammon omistus jakautuu oikeushenkilöiden kesken. Keskinäisen vakuutusyhtiön osakkaita ovat puolestaan vakuutuksenottajat ja mahdollisesti myös takuupääoman omistajat. Työeläkeyhtiöistä tällaisia ovat Eläke-Varma keskinäinen vakuutusyhtiö -niminen yhtiö ja Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Tapiola.

Tavanomaiset yhtiöoikeudelliset lähtökohdat eivät valiokunnan käsityksen mukaan voi olla sellaisinaan sovellettavissa arvioitaessa valtiosäännön kannalta lailla säädettäviä, työeläkevakuutusyhtiöitä koskevia toimenpiteitä. Työeläkevakuutusta hoitavat vakuutusyhtiöt poikkeavat nimittäin niin tehtäviltään ja oikeudelliselta asemaltaan kuin varojensa kertymistavan osalta hyvin merkittävästi tavallisista osakeyhtiöistä samoin kuin vapaaehtoista vakuutusta hoitavista vakuutusyhtiöistäkin.

Työeläkevakuutusyhtiöt eivät ole tavanomaisia liiketoimintaa harjoittavia vakuutusyhtiöitä, vaan ne ovat alusta saakka olleet yksityisoikeudellisesta organisaatiomuodostaan huolimatta hoitamassa niille laissa säädettyjä julkisoikeudellisuonteisia tehtäviä. Näiden yhtiöiden toiminnan tarkoituksena on toteuttaa lakisääteistä eläketurvaa niin, että tulevien eläkkeensaajien eläkkeet voidaan turvata. Tällainen toiminta on luvanvaraista ja erityisen julkisen valvonnan alaisista. Kun otetaan varsinkin huomioon se, että Suomi Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen yhteydessä sitoutui eriyttämään lakisääteisen eläkevakuutuksen erillisiin vakuutusyhtiöihin muuta vakuutusliikettä harjoittavista yhtiöistä, on perusteltua asialliselta kannalta pitää työeläkevakuutusyhtiöitä lakisääteisiä tehtäviä hoitavina sosiaaliturvalaitoksina, jotka oikeussysteemaattisesti sijoittuvat niin sanotun välillisen julkisen hallinnon piiriin. Voidaan mainita oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan ulottuvan vuonna 1990 säädettyjen perustuslainmuutosten vuoksi työeläkelaitoksina toimiviin vakuutusyhtiöihin niiden hoidettavina olevien julkisten tehtävien perusteella (HM 46,1 § ja 49,1 §).

Työeläkevakuutusyhtiöiden varallisuus on koostunut ja koostuu vastakin merkittävästi vakuutusmaksuista. Nykyisenlaiset työnantajien ja työntekijöiden työeläkemaksut ovat lakisääteisiä, mikä merkitsee oleellista eroa verrattuna kilpailuolosuhteissa toimiviin tavanomaisiin yhtiöihin. Työeläkevakuutusyhtiöiden pääomarakenne on sellainen, että osakepääoma on hyvin vähäinen, yleensä vain promilleluokkaa sijoituspääomasta. Yhtiöiden sijoitustoiminta onkin voinut kasvaa lähinnä kertyvien vakuutusmaksujen takia. Sijoitustoiminnan riskit kannetaan vastaavasti muulla tavoin kuin omalla pääomalla, pääosin maksupolitiikan avulla. Työeläkeyhtiöitä koskee lisäksi lakisääteinen konkurssiyhteisvastuu. Sen mukaan konkurssitilanteessa muut eläkelaitokset vastaavat yhteisesti siitä, että vakuutetut eivät joudu kärsimään aiheutuvia menetyksiä. Konkursista aiheutunut tappio käytännössä katettaisiin perittävillä työeläkemaksuilla. Kustannuksista vastaavat siten viime kädessä vakuutusosittajat ja vakuutetut. Lisäksi on kohtuusperiaatteen ja vakuutuksenottajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nojalla vakiintunut käytäntö, jonka mukaan vakuutuskannan luovutuksen yhteydessä yhtiön vastuvelan ylittävät varat siirretään vakuutuskannan mukana vastikkeetta vastaanottavaan yhtiöön ja

ne jakautuvat omistajien ja vakuutuksenottajien kesken sijoitettujen pääomien suhteessa ja ottaen huomioon omistukseen liittyvä riski.

Valiokunta katsoo, että työeläkevakuutusyhtiöiden kuvatulainen erityisasema on valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkittäväksi muodostuva seikka. Valiokunta pitää valtiosäännön kannalta oleellisena, että yhtiöiden omistajien osakesijoituksilla on lakisääteisten työeläkemaksujen takia ollut vain vähäistä merkitystä yhtiöiden pääomanmuodostukselle. Tältä kannalta arvioituna se omistajan määräämävallan rajoitus, jota ehdotettu hallintomalli tarkoittaa, on paitsi perusteiltaan hyväksyttävä myös laajuudeltaan sillä tavoin oikeasuhtainen, että rajoitus ei mene pidemmälle kuin on perusteltua tämän hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Näistä syistä ehdotus on myös sopusuhteissa sen vaatimuksen kanssa, että rajoitus ei loukkaa omistajien asemassa olevien oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Valiokunnan käsityksen mukaan työeläkevakuutusyhtiön hallintoa koskeva 7 luvun 8 § ei vaikuta lakiehdotuksen käsityljärjestykseen.

Vakuutuksenottajien ja vakuutettujen edustajat valittaisiin keskeisten työnantajia ja palkansaajia edustavien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Näin valittavien henkilöiden yhteys edustamiinsa taustatahoihin voi siten jäädä varsin välilliseksi, mutta selkeästi parempaakaan valintatapaa ei ole esitettävissä. Hallintoelimiin valittavilla henkilöillä tulee olemaan suuri vastuu heille kuuluvien asioiden tärkeyden vuoksi. On tähdennettävä sitä, että valittavilla henkilöillä on riittävät taidot kyseisissä tehtävissä ja että heillä on asianmukaiset mahdollisuudet omistautua niiden hoitamiseen. Valiokunta vielä viittaa siihen, että Ahvenanmaan itsehallintolain 11 §:n nojalla maakuntalailla voidaan rajoittaa kotiseutu-oikeutta vailla olevan henkilön oikeutta harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona maakunnassa.

Nettovarallisuuden omistuksen jakautuminen

Yhtiön varallisuutta koskevan ehdotuksen mukaan osakkeenomistajille ja takuusuoksien omistajille kuuluu yhtiön varojen jakamista koskevan järjestelyn yhteydessä velat ylittävistä varoista osakkeita tai takuusuuksia vastaava osuus yhtiön omaan pääomaan tehdyistä sijoituksista ja niille lasketusta kohtuullisesta tuotosta. Muu osa yhtiön nettovarallisuudesta, arvon-

korotusrahasto mukaan lukien, kuuluisi vakuutusnottajille osana vakuutuskantaa.

Edellisessä kohdassa tarkoitettu työeläkevakuutusyhtiöiden erikoislaatuinen asema on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen seikka myös tämän ehdotuksen arvioinnissa. Ehdotus turvaa osakkeiden ja takuuosuuksien omistajille kohtuullisen omistuksen yhtiön nettovarallisuudesta tilanteissa, joissa yhtiön varat joudutaan jakamaan. Loppuosa nettovarallisuudesta kuuluisi vakuutusnottajille, ei kuitenkaan sellaiseenaan vaan osana vakuutuskantaa. Tämä ehdotus on valiokunnan mielestä vastaavin perustein kuin ehdotettu hallintomallikin omaisuuden suojan kannalta perusteiltaan hyväksyttävä ja laajuudeltaan oikeasuhtainen eikä siitä aiheutuva rajoitus loukkaa omistajien asemassa olevien oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Valiokunta viittaa lisäksi siihen käytäntöönsä, jonka mukaan luonteeltaan täytäntöönpano-oikeudellisena pidettävä sääntely, jollainen nytkin on kysymyksessä, voidaan pääsääntöisesti omaisuuteen kohdistuvanakin saattaa voimaan tavallisella lailla (ks. erit. PeVL 23/1992 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan 12 luvun 1 a §:n 1 momentti ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Samana pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö antaisi tarvittaessa määräyksiä pykälän soveltamisesta. Valiokunnan käsityksen mukaan ministeriön norminantovaltuus perustuisi tässä tapauksessa liian avoimeen valtuuteen. Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä tarpeellisena täsmentää valtuutta niin, että ministeriön norminanto rajautuu teknisuonteisiin säännöksiin 1 momentin täytän-

töönpanemiseksi. Valtuutus voidaan kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti: ”Sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarvittaessa määräyksiä 1 momentin säännösten teknisluonteisesta täytäntöönpanosta.”

1. lakiehdotuksen voimaantulosäännös

Voimaantulosäännöksen viimeinen momentti koskee muun muassa tapauksia, joissa nykyinen työeläkevakuutusyhtiö on aikaisemmin harjoittanut merkittävässä määrin myös henkivakuutustoimintaa. Koska ns. kohtuusperiaatteen tulkinta on ollut henkivakuutuksessa väljempää ja vähemmän säänneltyä kuin lakisääteisessä eläkevakuutuksessa, olisi henkivakuutustoiminnan harjoittaminen voitava ottaa huomioon omistajien osuudessa määrättäessä yhtiön varoista. Ehdotuksen mukaan tämä on mahdollista ministeriön luvalla.

Valiokunnan käsityksen mukaan asiaa ei kuitenkaan pitäisi jättää ehdotettuun tapaan täysin riippumaan ministeriön luvasta. Laissa tulee esimerkiksi säätää, että muun vakuutusliikkeen harjoittaminen otetaan huomioon osakkaiden osuudessa yhtiön varoista ministeriön vahvistamin tavoin. Hallitusmuodon 16 §:n takia ministeriön päätökseen tulee myös olla muutoksenhakumahdollisuus.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetysjärjestyksessä.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /kok, Valto Koski /sd, Osmo

Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-j ja Jorma Rantanen /sd sekä varajäsen Reijo Kalio /sd.

