

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 45/1996 rd

Regeringens proposition 241/1996 rd

Till Social- och hälsovårdsutskottet

Riksdagen remitterade den 2 december 1996 proposition 241/1996 rd med förslag till nya solvensregler för pensionsanstalterna till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört överdirektören Tarmo Pukkila, biträdande avdelningschefen Jorma Heikkilä och försäkringsöverinspektören Hillevi Mannonen vid social- och hälsovårdsministeriet, medlemmen av Finlands Banks direktion Matti Louekoski, verkställande direktören för Pensionsförsäkringsaktiebolaget Ilmarinen Kari Puro, verkställande direktören Pentti Kostamo vid Arbetspensionsanstaltens Förbund, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Olli Mäenpää, biträdande professorn Martin Scheinin och professorn Kaarlo Tuori.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Propositionen avser att möjliggöra sådana ändringar i den privata sektorns förvärvspensionssystem som de förändrade betingelserna för försäkringsbolagens placeringsverksamhet och sänkningen av räntenivån förutsätter. I själva pensionsskyddet föreslås inga ändringar. På försäkringsbolag som bedriver lagstadgad pensionsförsäkring ställs strängare solvenskrav och hela kontrollmekanismen för bolagens solvens ses över. I finansieringen av pensionerna görs vissa ändringar som tillåter att den ränta utifrån vilken arbetspensionsanstaltens ansvarsskuld beräknas sänks utan att premierna behöver höjas i väsentlig grad.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den

31 december 1996 till den del det gäller det ändrade sättet att bestämma ansvarsskulden och i övrigt den 1 januari 1997.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen innefattar det första lagförslaget bestämmelser som måste granskas med hänsyn till egendomsskyddet i 12 § regeringsformen. Föreslagna 7 kap. 8 § inverkar på den beslutanderätt som delägarna i ett arbetspensionsbolag utövar i bolagets förvaltning. Regeringen framhåller i motiveringen att försäkringstagarna och de försäkrade, vars ställning i ett sådant bolags förvaltningsråd och styrelse förslaget berör, har nästan lika mycket orsak som ägarna att delta i beslutsfattandet i bolaget på det sätt som föreslås. I 12 kap. 1 a § ingår bestämmelser om äganderätten till ett arbetspensionsförsäkringsbolags nettotillgångar. I motiveringen konstateras att det till följd av särdragen i vårt arbetspensionssystem och i enlighet med den inom försäkringsrörelsen etablerade och i lagstiftningen befästa skälighetsprincipen anses att till försäkringstagarna hör en sådan del av arbetspensionsförsäkringsbolagets nettotillgångar som inte hänförs till de andelar som tillkommer sådana aktieägare eller ägare till garantiandelar i bolaget som har gjort placeringar i bolagets eget kapital. Skälighetsprincipen inskränker på grund av försäkringstagarnas och de försäkrades ansvar rätten till bolagets förmögenhet när det gäller ägarna till aktier och garantiandelar i ett arbetspensionsförsäkringsbolag.

Regeringen har den uppfattningen att egendomsskyddet inte inskränks i förslagen på ett sätt som kräver behandling enligt 67 § riksdagsordningen. Detta beror framför allt på att arbetspensionsförsäkringsbolag inte kan jämföras med vanliga privaträttsliga sammanslutningar. Tolkningspraxis beträffande egendomsskyddet har utformats för dem. Lagförslagen kan därför enligt regeringens mening behandlas i vanlig lagstiftningsordning, även om det anses tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet.

Utskottets ställningstaganden

De betydelsefulla lagrummen med hänsyn till statsförfattningen

Utskottet har bedömt 7 kap. 8 § och 12 kap. 1 a § i förslaget till ändring av lagen om försäkringsbolag (det första lagförslaget) i ett statsförfattningsrättsligt perspektiv. Den förra paragrafen gäller ett arbetspensionsförsäkringsbolags förvaltning och den senare den rätt som aktier och garantiandelar i bolaget ger till bolagets nettoförmögenhet. Båda förslagen är viktiga med tanke på egendomsskyddet i 12 § regeringsformen.

Ett arbetspensionsförsäkringsbolags förvaltning

Enligt förslaget skall ett arbetspensionsförsäkringsbolag ha ett förvaltningsråd, som väljs av bolagsstämman. Förvaltningsrådet utser i sin tur styrelsen, som har minst tre medlemmar. Försäkringstagarna och de försäkrade skall ha lika representation i förvaltningsrådet och styrelsen, dvs. de skall sammanlagt utgöra minst hälften av hela medlemsantalet i förvaltningsrådet respektive styrelsen. Representanterna väljs bland de personer som har föreslagits av de centrala arbetsgivar- och löntagarorganisationerna. Om förvaltningsrådets och styrelsens sammansättning och om valet av förvaltningsråd och styrelse bestäms närmare i bolagsordningen.

Det är fråga om en reglering som inverkar på en juridisk persons utövning av sin beslutanderätt. Den gäller de nuvarande arbetspensionsbolagen, både de som är inrättade som aktiebolag och de som är ömsesidiga bolag. Regleringen kan ha en viss betydelse för de berörda juridiska personernas egendomsskydd, eller rättare sagt de fysiska personers egendomsskydd som står bakom dem.

Grundlagsutskottet har inte på ett tag behandlat någon fråga som direkt kunde jämföras med denna. Vad gäller tidigare praxis är det skäl att hänvisa framför allt till utlåtandet om propositionen om försöksverksamhet beträffande högskolornas inre förvaltning (GrUU 4/1969 rd). I detta utlåtande behandlade utskottet förslaget bland annat med tanke på privata högskolor med separata privaträttsliga rättssubjekt som huvudmän. Utskottet framhöll att om ett universitets förvaltning ordnas så att den avviker från det tidigare, kan det betyda ingrepp i förvaltningen av det rättssubjekt som är huvudman för högskola-

lan, vilket i sin tur skulle innebära att i organen med beslutanderätt i det rättssubjekt som är huvudman för högskolan kunde förordnas eller inväljas personer utanför rättssubjektets krets. Utskottet menade att lagförslaget leder till en situation där personer som är ovidkommande i förhållande till huvudmannen ges bestämmanderätt över dess egendom och ansåg att att detta kränkte det grundlagsfästa egendomsskyddet (se även GrUU 6/1969 rd och i något avvikande sammanhang GrUU 4/1946 rd och 9/1961 rd).

Den normala utgångspunkten utifrån en associationsrättslig bedömning är att om en bolagsstämma, som representerar ägarna, genom lag förpliktas att utse representanter i de beslutsfattande organen så att hälften av dem är helt utomstående, står det i strid med ägarens rätt att bestämman över sin egendom. Detta är visserligen förknippat med en sådan reservation med tanke på 12 § regeringsformen att det verkligen går att identifiera enskilda personer som ägare. Det är nämligen befogat att anse att ju längre en juridisk person står från enskilda individer och analogt ju obetydligare och mer indirekta konsekvenser åtgärderna har för enskilda personers konkreta ekonomiska intressen, desto osannolikare är det att åtgärder mot en juridisk person kan stå i strid med enskilda personers egendomsskydd enligt 12 § regeringsformen.

Enligt tillgängliga uppgifter kan detta slag av privat ägande inom de bolag som är aktiebolag möjligen förekomma i Pensionsförsäkringsaktiebolaget Verdandi och Försäkringsaktiebolaget Pensions-Alandia på Åland, medan ägandet i Pensionsförsäkringsaktiebolaget Ilmarinen och Försäkringsaktiebolaget Pensions-Sampo fördelas mellan juridiska personer. Försäkringstagarna och eventuellt också ägarna till garantikapitalet är i sin tur aktieägare i ett ömsesidigt försäkringsbolag. Bland arbetspensionsförsäkringsbolagen är det ömsesidiga försäkringsbolaget Pensions-Varma och Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Tapiola exempel på detta.

Utskottet är av den åsikten att normala associationsrättsliga utgångspunkter inte gäller som sådana vid en konstitutionell bedömning av lagstadgade åtgärder i fråga om arbetspensionsförsäkringsbolag. Försäkringsbolag som bedriver arbetspensionsförsäkringsrörelse skiljer sig nämligen till sina uppgifter och sin juridiska status liksom beträffande hur medlen flyter in i betydande grad från vanliga aktiebolag och försäkringsbolag som bedriver frivillig försäkringsrörelse.

Arbetspensionsförsäkringsbolagen är inte vanliga försäkringsbolag som bedriver en rörelse, utan de har trots sin privaträttsliga organisationsform från första början haft hand om lagstadgade uppgifter av offentligträttsligt slag. Syftet med bolagen är att tillgodose den lagstadgade pensionstryggheten och därmed garantera blivande pensionstagares pensioner. Verksamheten är beroende av tillstånd och står under särskild offentlig tillsyn. Inte minst med hänsyn till att Finland i samband med överenskommelsen om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet förband sig att dela upp den lagstadgade pensionsförsäkringen på separata försäkringsbolag och skilja den från bolag som bedriver annan försäkringsrörelse, är det i sak motiverat att betrakta arbetspensionsförsäkringsbolagen som sociala trygghetsinstitutioner med lagstadgade uppgifter och att i rättssystematiskt hänseende hänföra dem till den s.k. indirekta offentliga förvaltningen. Det kan nämnas att justitieombudsmannens och justitiekanslerns laglighetsövervakning till följd av vissa ändringar i grundlagen 1990 sträcker sig till försäkringsbolag som fungerar som arbetspensionsanstalter, på grund av att de har hand om offentliga uppgifter (RF 46,1 § och 49,1 §).

Arbetspensionsförsäkringsbolagens förmögenhet har till stor del bestått av försäkringspremier och gör det även framgent. Arbetsgivarnas och arbetstagarnas arbetspensionsavgifter av nuvarande typ är lagstadgade och därmed är skillnaden mellan dem och vanliga konkurrensutsatta bolag avsevärd. Arbetspensionsförsäkringsbolagen har en sådan kapitalstruktur att aktiekapitalet är mycket litet, vanligen bara omkring en promille av det placerade kapitalet. Bolagen har kunnat bygga ut sin placeringsverksamhet främst med hjälp av influtna försäkringspremier. Placeringsriskerna täcks analogt på annat sätt än med eget kapital, huvudsakligen med hjälp av avgiftspolitik. Arbetspensionsbolagen har därtill ett lagstadgat solidariskt ansvar vid konkurs. Det betyder att övriga bolag vid konkurs solidariskt svarar för att de försäkrade inte blir lidande på grund av förlusterna. I praktiken täcks förlusten vid konkurs med arbetspensionsavgifterna. I sista hand är det alltså försäkringstagarna och de försäkrade som svarar för kostnaderna. Vidare har skälighetsprincipen och principen om likabehandling av försäkringstagarna utformat praxis att de medel som vid överlåtelse av försäkringsbeståndet överstiger bolagets ansvarsskuld utan vederlag överförs med försäk-

ringsbeståndet till det övertagande bolaget och att de fördelas mellan ägare och försäkringstagare i förhållande till placerat kapital, med hänsyn till den risk som är förknippad med ägandet.

Utskottet anser att arbetspensionsförsäkringsbolagens ovan beskrivna särställning är en viktig omständighet att beakta vid en statsförfattningsrättslig bedömning. Det finner det väsentligt i ett konstitutionellt perspektiv att bolagsägarnas aktieplaceringar på grund av de lagstadgade arbetspensionsavgifterna bara har spelat en marginell roll för bolagens kapitalbildning. Sett ur denna synvinkel är den inskränkning i ägarens bestämmanderätt som den föreslagna förvaltningsmodellen avser inte bara acceptabel till sina grunder utan också så till vida proportionerad att den inte går längre än vad som är motiverat för att detta acceptabla syfte skall uppnås. Av dessa orsaker harmonierar förslaget också med kravet att inskränkningen inte får kränka deras rätt att använda sin egendom på ett normalt, skäligt och förnuftigt sätt som innehar ägarställning. Enligt utskottets uppfattning inverterar 7 kap. 8 § om ett arbetspensionsförsäkringsbolags förvaltning inte på lagförslagets behandlingsordning.

Meningen är att representanterna för försäkringstagarna och de försäkrade väljs bland de personer som de centrala arbetsgivar- och löntagarorganisationerna föreslår. Representanter som väljs på detta sätt har kanske bara indirekta kontakter med de parter de representerar, men någon klart bättre urvalsgrund går inte att peka ut. De som väljs in i förvaltningsorganen kommer att ha ett stort ansvar på grund av de aktuella frågorna. Det är skäl att understryka att de som väljs måste vara tillräckligt väl insatta i sina uppgifter och ha adekvata möjligheter att ägna sig åt dem. Utskottet hänvisar ytterligare till att 11 § självstyrelselagen för Åland föreskriver att rätten att i landskapet utöva rörelse eller yrke som näring för den som inte har hembygdsrätt kan inskränkas genom en landskapslag.

Fördelningen av äganderätten till nettoförmögenheten

Enligt förslaget om bolagets förmögenhet hör till aktieägarna eller ägarna till garantiandelarna i samband med en reglering vid fördelning av bolagets tillgångar en andel av placeringarna i bolagets eget kapital som motsvarar aktierna och garantiandelarna och av en skälig beräknad avkastning på dem. Den övriga delen av de tillgång-

ar som överstiger skulderna, uppskrivningsfonden medräknad, tillhör försäkringstagarna såsom en del av försäkringsbeståndet.

Arbetspensionsförsäkringsbolagens ovan beskrivna särställning spelar en statsförfattningsrättsligt viktig roll vid bedömningen också av detta förslag. Det garanterar ägarna till aktier och garantiandelar en skälig ägarandel av bolagets nettoförmögenhet i ett läge där bolagets tillgångar måste fördelas. Återstoden av nettoförmögenheten tillhör försäkringstagarna, inte som sådan men som en del av försäkringsbeståndet. Utskottet anser att detta förslag på samma grunder som den föreslagna förvaltningsmodellen med tanke på egendomsskyddet är acceptabelt till sina grunder och rätt proportionerat och att det inte kränker deras rätt att använda sin egendom på ett normalt, skäligt och förnuftigt sätt som innehar ägarställning i bolaget. Vidare hänvisar utskottet till sin praxis att en reglering som till sin natur närmast är verkställighetsrättslig, som den nu aktuella, i regel kan sättas i kraft genom en vanlig lag även om den riktar sig mot egendom (se särskilt GrUU 23/1992 rd). Enligt utskottets mening inverkar 12 kap. 1 a § 1 mom. inte på lagförslagens behandlingsordning.

Enligt samma paragrafs 2 mom. meddelar social- och hälsovårdsministeriet vid behov föreskrifter om tillämpningen av paragrafen. Utskottet är av den åsikten att ministeriets normgivningsbefogenhet i detta fall vilar på ett alltför opreciserat bemyndigande. Av statsförfattningsrättsliga orsaker finner utskottet det nödvändigt att precisera bemyndigandet så till vida att ministeriets normgivning inskränks till bestämmelser

av teknisk art för att verkställa 1 mom. Bemyndigandet kan formuleras till exempel som följer: "Social- och hälsovårdsministeriet meddelar vid behov föreskrifter om verkställigheten av 1 mom. i tekniskt hänseende."

Ikraftträdelsestadgandet i det första lagförslaget

Sista momentet i ikraftträdelsestadgandet gäller bland annat fall där ett nuvarande arbetspensionsförsäkringsbolag tidigare också har bedrivit livförsäkringsrörelse i betydande omfattning. Den s.k. skälighetsprincipen har haft en vidlyftigare tolkning inom livförsäkringen och därför bör bedrivande av livförsäkringsrörelse kunna beaktas i ägarnas andel när det bestäms om bolagets tillgångar. Enligt förslaget går detta för sig med tillstånd av ministeriet.

Utskottet framhåller att denna fråga dock inte bör bli beroende enbart av ministeriets tillstånd, så som nu föreslås. Det bör till exempel stadgas i lag att om ett bolag också har bedrivit annan försäkringsrörelse kan detta beaktas i delägarnas andelar av bolagets tillgångar på det sätt som ministeriet bestämmer. På grund av 16 § regeringsformen måste beslutet dessutom vara överklagbart.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 10 december 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd, medlemmarna Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti

/saml, Valto Koski /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr och Jorma Rantanen /sd samt suppleanten Reijo Kallio /sd.