

Social- och hälsovårdsutskottets betänkande 42/1996 rd

Regeringens proposition med förslag till nya solvensregler för pensionsanstalterna

Riksdagen remitterade den 2 december 1996 proposition 241/1996 rd med förslag till nya solvensregler för pensionsanstalterna till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

I enlighet med ett beslut av riksdagen har grundlagsutskottet avgett ett utlåtande i frågan. Grundlagsutskottets utlåtande 45/1996 rd ingår som bilaga till betänkandet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört social- och hälsovårdsministern Sinikka Mönkäre, överdirektören Tarmo Pukkila, biträdande avdelningschefen Jorma Heikkilä, försäkringsöverinspektören Hillevi Mannonen och överinspektören Pia Jokinen vid social- och hälsovårdsministeriet, verkställande direktören Kari Puro, bankdirektören Matti Louekoski, direktören Hannu Junkkari vid miljöministeriet, generaldirektören Pekka Tuomisto vid Folkpensionsanstalten, avdelningschefen Martti Hännikäinen vid Pensionsskyddscentralen, utredaren Maarika Manner vid Konkurrensverket, ombudsmannen Johan Åström vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, direktören Pekka Merenheimo vid Servicearbetsgivarna, avdelningschefen Pertti Parmanne vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, socialsekreteraren Veikko Simpanen vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC, juristen Markku Kojo vid Akava, direktören Kimmo Kemppainen vid Företagarna i Finland, styrelseordföranden Eero Tuomainen och ombudsmannen Folke Bergström vid Pensionsstiftelseföreningen, ombudsmannen Risto Heiskanen och verkställande direktören Pentti Tervola vid Försäkringskassornas Förening, vice verkställande direktören Seppo Perttula vid Kommunernas pensionsförsäkring, vice verkställande direktören Juha Kaiponen vid Helsingfors Fondbörs, direktören Erkki Kontkanen vid Bankföreningen i Finland, direktören Margolit Söderholm vid Pensionsförsäkringsaktiebolaget Verdandi, ombudsmannen Teuvo Ikonen och ombudsmannen Ismo Suksi

vid pensionsorganisationernas delegation och filosofie magistern Risto Kausto.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår ändringar i lagen om försäkringsbolag, lagen om pension för arbetstagare, lagen om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden, lagen om sjömanspensioner, lagen om pensionsstiftelser och lagen om försäkringskassor. Därigenom möjliggörs sådana ändringar i den privata sektorns förvärvspensionsystem som de förändrade betingelserna för försäkringsbolagens placeringsverksamhet och sänkningen av räntenivån förutsätter. Dessutom föreslås särskilda bestämmelser om ägandet av tillgångarna i försäkringsbolag som bedriver lagstadgad pensionsförsäkring samt om bolagens förvaltning.

Propositionen inför höjda krav på solvens för de försäkringsbolag som bedriver lagstadgad pensionsförsäkring och en totalreform av tillsynsmekanismen. Tack vare ändringarna blir det möjligt att ingripa tidigare i ett bolags verksamhet och på så sätt bättre trygga de försäkrades förmåner. Dessutom görs vissa ändringar som tillåter att den ränta utifrån vilken arbetspensionsanstalternas ansvarsskuld beräknas sänks utan att premierna behöver höjas i väsentlig grad. Samtidigt skall den direkta kopplingen i finansieringen av pensionerna mellan investeringarnas avkastningsnivå och premienivån undanröjas.

Propositionen hänger samman med en större reform av administrationen av arbetspensionssystemet och placeringsverksamheten. Den hänger också samman med en proposition som kommer att utarbetas utifrån förslagen av utredningsmannen Matti Louekoski.

Lagarna avses träda i kraft den 31 december 1996 när det gäller definitionen på ansvarsskulden och i övriga delar den 1 januari 1997.

Utskottets ställningstaganden

Det är helt motiverat att det sätts upp mål för att förbättra avkastningen på arbetspensionsmedlen utan risker. Samtidigt är det viktigt att medlen placeras riskfritt genom att riskerna sprids tillräckligt väl på olika placeringsobjekt. Reformen spelar en stor roll för kapitalmarknaden och finansieringsförsörjningen. Den nuvarande delvis till och med en aning ensidiga placeringsverksamheten kan diversifieras och erbjuda bättre möjligheter att stödja arbetslivet och näringslivet.

Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet framhåller social- och hälsovårdsutskottet att det uppstår bättre balans i administrationen av de medel som ägarna och arbetsmarknadens parter har varit med om att förkovra, om arbetsgivarna och arbetstagarna medverkar i förvaltningen av arbetspensionsanstalterna. Samtidigt som förvaltningen genom arbetstagarna och arbetsgivarna tillförs ny kunskap och nytt kunande är det viktigt att de som i förvaltningen representerar de försäkrade och försäkringsstagarna är kvalificerade för uppdraget. Den grundläggande orsaken till att de finns med i förvaltningen är att de skall vaka över löntagarnas pensionsbildande lön.

Utskottet påpekar att den proposition som utarbetas utifrån förslagen av utredningsmannen Matti Louekoski spelar en roll för den föreliggande propositionen. Förslagen att arbetspensionsanstalterna skall få en självständigare ställning både i förvaltningen och placeringsverksamheten ingår som ett viktigt element i en mer övergripande översyn av försäkringsanstaltens villkor.

När arbetspensionsanstalterna får rätt att börja placera måste vikten av riskspridning i syfte att uppnå en säker och lönande avkastning understrykas. Samtidigt är det angeläget att investeringspolitiken dels värnar statsfinansiella intressen i Finland, dels satsar på investeringar i utlandet men utan risker för de försäkrade. Återlåning är inte längre något konkurrenskraftigt alternativ. Ändå har medlen genom återlåning omedelbart kunnat användas till förmån för betalaren. Det vore därför angeläget att göra denna investeringsform mer konkurrenskraftig.

Tack vare lagändringarna ökar möjligheterna att investera i bostadsbyggande. Bostadsbyggande ger i regel god avkastning. Dessutom har det den fördelen att bostäder inte i lika hög grad som affärslokaler är svåra att sälja vid lågkonjunkturer

eller i ekonomiskt dåliga tider. Resurserna kommer också till mer direkt nytta för löntagarna och pensionärerna, för de är i viss mån medfinansierare. Av dessa orsaker är det viktigt att medlen placeras i bostadsproduktion.

På grund av sysselsättningsläget måste försäkringssystemen utvecklas med hänsyn till att småföretagen bör få bättre möjligheter till återlåning eller annan upplåning i arbetspensionsbolagen.

Utskottet förutsätter att regeringen i samråd med arbetsmarknadsorganisationerna och företagargenerationerna i brådskande ordning utreder hur småföretagens kapitalförsörjning via arbetspensionsanstalterna kunde förbättras. Möjligheterna att bygga upp ett effektivt garantisystem för småföretagen bör uppmärksammas.

Med hjälp av styrning från social- och hälsovårdsministeriet måste investeringar i finländska eller utländska bolags aktier förbättras i den riktningen att risken är hanterbar. I takt med att erfarenheterna ökar kan restriktionerna för investeringar i utlandet gradvis undanröjas, om de bevisligen inte utgör någon betydande säkerhetsrisk. Investeringar i utlandet kan också vara ett viktigt verktyg i utjämnningen av fluktuationerna i vår egen ekonomi.

Den föreliggande propositionen gäller bara pensionsföretag. Pensionsstiftelserna och pensionskassorna är också en betydande faktor för arbetspensionerna. Därtill konkurrerar de med arbetspensionsbolagen på grund av sina inneboende restriktioner. Utskottet finner det angeläget att det utan dröjsmål bereds en ändring som i så hög grad som möjligt likställer pensionsstiftelserna och pensionskassorna med arbetspensionsbolagen före 1998 och samtidigt skapar en konkurrensneutral situation.

Utskottet påpekar också att de olika arbetspensionsformerna ännu inte behandlas lika utan pensionsstiftelserna och pensionskassorna jämföras med arbetspensionsbolagen först senare. Lagstiftningsberedningen bör ta fasta på detta och utgå från att det bara är i ytterst välgrundade fall som ändringar i lagstiftningen leder till att arbetspensionsanstalterna inte står i ett konkurrensneutralt förhållande till varandra.

När lagstiftningen träder i kraft uppstår en situation där det är svårt för nya bolag, pensionsstiftelser och pensionskassor att komma in på marknaden. Även om det kapital som behövs för inträde på marknaden inte är särdeles stort är solvensreglerna ett effektivt hinder. Också nya

bolag bör genom lämpliga åtgärder ges möjlighet att bedriva verksamhet, eftersom systemet gagnas av flera bolag i och med att riskerna fördelas och skyddet genom det gemensamma ansvaret blir mer heltäckande.

Den nya placeringsmekanismen kräver att beskattningen ses över. En proposition om detta bör med det snaraste föreläggas riksdagen och lagens bestämmelser bör kunna tillämpas redan på beskattningen för 1996.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att det inom försäkringsinspektionen och vid övervakning och uppföljning av systemet finns tillräckligt med resurser och expertis att tillgå. Utskottet bör föreläggas en utredning om erfarenheterna av den reviderade lagstiftningen.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår social- och hälsovårdsutskottet

korrigeringar i 12 kap. 1 a § och ikraftträdelsestadgandet i den första lagen. Utskottet poängterar samtidigt att ministeriets befogenhet att meddela föreskrifter enligt 12 kap. 1 a § gäller ett tekniskt förtydligande för att säkra att verkställigheten sker som sig bör. Ett tillstånd enligt ikraftträdelsestadgandet bör leda till att ägarnas ställning tryggas på det sätt grundlagsutskottet avser i sitt utlåtande.

Med hänvisning till det ovan anförda och till motiveringen i propositionen föreslår social- och hälsovårdsutskottet vördsamt

att lagförslagen 2—6 godkänns utan ändringar och

att det första lagförslaget i övrigt godkänns utan ändringar, men att 12 kap. 1 a § och lagens ikraftträdelsestadgande får följande lydelse:

1.

Lag

om ändring av lagen om försäkringsbolag

12 kap.

Vinstutdelning och annan användning av bolagets tillgångar

1 a §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Social- och hälsovårdsministeriet meddelar vid behov föreskrifter om *verkställigheten av 1 mom.*

Ikraftträdelsestadgandet

(1—4 mom. såsom i regeringens proposition)

När denna lag träder i kraft anses vid tillämpningen av 12 kap. 1 a § att bundet och fritt eget

kapital enligt bolagets senaste bokslut skall höra till delägarna i ett försäkringsbolag som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsrörelse. I ett ömsesidigt försäkringsbolag skall garantikapitalet höra till ägarna till garantiandelarna. Om ett försäkringsbolag tidigare också har bedrivit i betydande omfattning annan försäkringsrörelse än lagstadgad pensionsförsäkringsrörelse, *beaktas* detta dessutom med tillstånd av social- och hälsovårdsministeriet *och på det sätt ministeriet fastställer* i delägarnas andelar av bolagets tillgångar vid bestämmande om bolagets tillgångar. Ansökan om detta skall göras hos ministeriet inom ett år från lagens ikraftträdande.

Helsingfors den 13 december 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Jouko Skinnari /sd, vice ordföranden Maija Perho /saml samt medlemmarna Anne Huotari /vänst, Liisa Hyssälä /cent, Timo Ihämäki /saml, Kari Kantalainen /saml, Paula Kokko-

nen /saml, Mikko Kuoppa /vgr, Eero Lämsä /cent, Pirkko Peltomo /sd, Margareta Pietikäinen /sv, Maija Rask /sd, Juha Rehula /cent, Osmo Soininvaara /gröna, Marjatta Vehkaoja /sd och Marja-Leena Viljamaa /sd (delvis).

Reservationer

I

Regeringens proposition 241/1996 rd är så omfattande att riksdagen borde ha fått mer tid på sig att behandla den. Att regeringen lämnar en proposition av denna dignitet till riksdagen under den värsta arbetsruschen och ger oss bara ett par veckor att behandla frågan är direkt osakligt och visar stor nonchalans från regeringens sida. Vi vill påpeka att allmän praxis är att de lagar som träder i kraft vid årsskiftet måste lämnas till riksdagen senast inom oktober. Nu anlände propositionen den 29 november och då helt utan ett förslag om förvaltningen av pensionsbolagen, en fråga som är nära knuten till propositionen.

Detta ger anledning att misstänka att regeringen handlar helt avsiktligt. En sak till som tyder på detta är att regeringen hotar med högre arbetspensionspremier om behandlingen inte sker i snabb takt. Då måste man också fråga sig varför propositionen inte har beretts snabbare. Nu utnyttjar regeringen trycket mot arbetspensionspremierna som påtryckningsmedel mot riksdagen. Vi kan inte acceptera sådant. När regeringen spelar ett så här högt spel med arbetspensionspremierna måste man ställa sig frågan hur det står till med finansieringen av arbetspensionerna. Redan av den anledningen borde riksdagen ha granskat frågan kritiskt och grundligt, för det är i sista hand riksdagen som har ansvaret för lagstiftningen.

Lagprojektet har stor betydelse för finansieringen av samhällsekonomin, företagsamheten och framtida pensioner. Hur administrationen

av pensionsfonderna som förfogar över mångmiljardbelopp ordnas är av avgörande betydelse för placeringarna. De erfarenheter vi har av arbetsmarknadsorganisationernas kompetens när det gäller riskhantering vid investeringar talar inte direkt för vidgade befogenheter för dem. En bedömning av skyddet för egendom och konkurrens på lika villkor mellan företagen är principiellt viktiga frågor i detta sammanhang.

Vi anser att vi inte haft möjligheter att under behandlingens gång tillräckligt noga utreda konkurrensneutraliteten. Än mindre har vi haft möjlighet att göra en utvärdering av de samhällsliga konsekvenserna. I praktiken har det varit totalt omöjligt att utreda andra investeringsmodeller än de som regeringen föreslår i propositionen. En grundlig utredning hade behövts med tanke på säkerheten för framtida pensioner men också till exempel i syfte att få större variation i placeringsverksamheten.

Riksdagen har i praktiken inte getts chansen att ta ställning eller inverka på centrala frågor. Men ändå måste lagstiftaren svara för konsekvenserna av lagar. Vi anser att ett så viktigt lagförslag inte kan godkännas utifrån en så här kortfristig behandling.

På grundval av det ovan relaterade förslår vi att riksdagen skall återta förslagen till nya solvensregler för pensionsanstalterna och lämna en ny proposition i behörig ordning, dvs. riksdagen måste få ungefär två månader på sig för behandlingen.

Helsingfors den 13 december 1996

Juha Rehula /cent

Eero Lämsä /cent

Liisa Hyssälä /cent

II

Propositionen om nya solvensregler för pensionsanstalterna avser att ge pensionsförsäkringsbolagen bättre möjligheter att placera sina medel till exempel på börsen och i utländska värdepapper.

Det finns många problem med förslaget. Varför skall en så viktig lagreform drivas igenom med så här kort behandlingstid och utan någon

större offentlig debatt. Den grupp under verkställande direktör Kari Puro som har undersökt arbetspensionsbolagens placeringsverksamhet avgav sin PM den 5 november 1996. Regeringen lämnade sin proposition den 29 november. Lagarna skall träda i kraft redan den 1 januari 1997 och lagen om ansvarsskuld redan den 31 december 1996.

Det finns all anledning till att noggrannare fundera över kriterierna för en omstrukturering av arbetspensionsbolagens placeringsverksamhet. När intresset för återlåning minskar finns det andra investeringsmöjligheter än bara börsnoterade aktier och utländska värdepapper. På senare år har det varit tillåtet att placera arbetspensionsmedel i statens masskuldebrevslån. Denna del av statens skulder räknas inte in i den så kallade EMU-skulden och placeringarna har därför bidragit till att minska pressen på att få ner statsskulden. Tack vare arbetspensionsfonderna har arbetstillfällena inom den offentliga sektorn kunnat hållas kvar och den sociala tryggheten finansieras. Av allt att döma kommer statsskulden under de närmaste åren att ligga på en hög nivå. Det finns således ett fortsatt behov av denna placeringsverksamhet.

Det kan hända att placeringar i börsnoterade aktier i Finland eller i utlandet ger bättre avkastning än återlåning. Men samtidigt ökar riskerna, vilket både regeringen och de sakkunniga håller med om. Dessa risktagningar kan medföra oanat stor osäkerhet för vår sociala trygghet.

Investeringar i börsaktier har inga direkta sysselsättande effekter. Kortfristiga spekulationer och konjunkturväxlingar har stort inflytande på aktiernas värde, trots att dessa fenomen kan ha mycket litet att göra med realekonomin. Om fondernas medel placeras i utländska värdepapper finns det inte längre någon som helst koppling till sysselsättningsläget i Finland eller den ekonomiska grundvalen i vårt land. En viktig orsak till att pensionsfonderna över huvud taget finns är att de har bidragit till att stärka Finlands ekonomi, främjat investeringar och förbättrat sysselsättningen.

I EES-avtalet och vid EU-anslutningen ställs Finlands lagstadgade arbetspensionsförsäkring utanför EU-direktivet om konkurrens inom försäkringsverksamheten. Problemet skulle inte existera om den lagfästa pensionsförsäkringen helt och hållet varit i händerna på offentliga

institut. Om de finländska pensionsförsäkringsbolagen i allt större omfattning tar efter andra pensionsbolag och placerar sina medel för att roffa åt sig avkastning och vinster på kort sikt, är det ingen omöjlighet att EU tar sig en ny titt på bolagen. Detta kan vi ha framför oss om pensionsbolagen placerar i utlandet och tar upp konkurrensen med andra investerare. I en sådan situation kan det vara svårt att försvara deras särställning. Om det tillåts utländsk konkurrens i den lagstadgade pensionsförsäkringen kan den drabbas av instabilitet och senare till och med helt och hållet sättas på spel.

Vi bör se över principerna för arbetspensionsfondernas placeringsverksamhet helt och hållet. De kunde mycket väl använda sina medel för att i större skala säkerställa och främja bostadsbyggandet. Bostäder är en långfristig och säker placering och lämpar sig mycket väl för pensionsfondernas långfristiga investeringsverksamhet. Med pensionsfondernas hjälp kunde vi utforma en helt ny och solid mekanism för finansiering av bostadsbyggande samtidigt som bostäder kan erbjudas behövande till ett rimligt pris.

Det stora behovet av bostäder, sysselsättningen och den sociala tryggheten talar för en förbättring av bostadsfinansieringen. Den nya finansieringsformen kunde knytas till statens bostadsfond. Regeringen Lipponen utfäster sig i sitt program att utreda om bostadsfondens behörighet kunde vidgas för att upplåningen inte skall räknas in i statsskulden och för att långfristig finansiering med hjälp av masskuldebrevslånen skall kunna upprättas i samråd med bland andra arbetspensionsfonderna.

Eftersom de nya solvensreglerna för pensionsanstalterna, eftersom omfattande placeringar i börsnoterade aktier inte kan tillåtas för pensionsfonderna och eftersom andra alternativ inte har utretts tillräckligt grundligt, föreslår jag

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 13 december 1996

Mikko Kuoppa /vgr

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Bilaga

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 garantandelar 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 garantandelar 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 högsko-

lan, vilket i sin tur skulle innebära att i organen med beslutanderätt i det rättssubjekt som är huvudman för högskolan kunde förordnas eller väljas 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 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 bestämma 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 offentligrättsligt 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-

ningsbeståndet 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 rätt 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 inverkar 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 lagförslagets 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.

