

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

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. Lakisääteistä 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 omaisuuden suojan 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 omistusoikeudesta 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 takuusuuksien omistajille tulevana osuuksina. Kohtuullisuusperiaate rajoittaa vakuutuksenottajien ja vakuutettujen vastuun vuoksi työeläkevakuutusyhtiön osakkeiden ja takuusuuksien omistajien oikeutta yhtiön omaisuuteen.

Hallituksen käsityksenä on, ettei omaisuuden suoja rajoiteta ehdotuksissa tavalla, joka edellyttäisi valtioväijärjestyksen 67 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä. Tämä johtuu erityisesti siitä, ettei työeläkevakuutusyhtiöitä voida rinnastaa tavallisiin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin, joiden osalta omaisuuden suoja 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 takuusuuksiin liittyvää oikeutta yhtiön nettovarallisuudesta. Molemmat ehdotukset ovat merkittäviä hallitusmuodon 12 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta.

Työeläkevakuutusyhtiön hallinto

Ehdotuksen mukaan työeläkevakuutusyhtiöllä 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 asianomaisten 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 omaisuudensuojan 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 tarkasteluun pohjautuva lähtökohta on, että omistajia edustavan yhtiökokouksen velvoittaminen lailla asettamaan keskeisiin päätöksentekoihin puolet kokonaan ulkopuolisia olisi ristiriidassa omistajalle kuuluvan vallan kanssa määrätä omaisuudestaan. 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 turvatun yksilöiden omaisuudensuojan kanssa.

Käytettävissä olevien tietojen mukaan osakeyhtiömuotoisista yhtiöistä voi tarkoitettunlaista yksityistä omistusta esiintyä Pensionsförsäkringsaktiebolaget Verdandi -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 kilpailuosuhteissa 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. Konkurssista aiheutunut tappio käytännössä katettaisiin perittävillä työeläkemaksuilla. Kustannuksista vastaavat siten viime kädessä vakuutusnottajat ja vakuutetut. Lisäksi on kohtuusperiaatteen ja vakuutusnottajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nojalla vakiintunut käytäntö, jonka mukaan vakuutus-kannan luovutuksen yhteydessä yhtiön vastuvelan ylittävät varat siirretään vakuutuskannan mukana vastikkeetta vastaanottavaan yhtiöön ja

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

Valiokunta katsoo, että työeläkevakuutusyhtiöiden kuvatonlainen 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 sauttamiseksi. Näistä syistä ehdotus on myös sopusoinnussa 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 käsitelyjärjestykseen.

Vakuutusnottajien 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 takuuosuuksien omistajille kuuluu yhtiön varojen jakamista koskevan järjestelyn yhteydessä velat ylittävistä varoista osakkeita tai takuuosuuksia vastaava osuus yhtiön omaan pääomaan tehdyistä sijoituksista ja niille lasketusta kohtuullisesta tuotosta. Muu osa yhtiön nettovarallisuudesta, arvonn-

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 teknisluonteisiin 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 tulkinna 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- ja Jorma Rantanen /sd sekä varajäsen Reijo Kallio /sd.