

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 28/1995 vp

Hallituksen esitys eläkesäätiölainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys laiksi vakuutuskassalain muuttamisesta

Eduskunta on 14 päivänä marraskuuta 1995 lähettänyt sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi hallituksen esityksen 187/1995 vp eläkesäätiölainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esityksen 188/1995 vp laiksi vakuutuskassalain muuttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti on perustuslakivaliokunta antanut hallituksen esityksestä 187/1995 vp lausuntonsa. Valiokunnan lausunto 22/1995 vp on mietinnön liitteenä.

Asiain johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkkäre, ministeri Arja Alho, hallitusneuvos Jorma Heikkilä, ylitarkastaja Maija-Liisa Kotiranta, tarkastaja Helena Tulonen ja ylitarkastaja Henrik Lilius sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntösihteeri Manne Airaksinen oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Tarja Jääskeläinen valtiovarainministeriöstä, varatoimitusjohtaja Seppo Pietiläinen ja ylitarkastaja Olli Lappalainen eläketurvakeskuksesta, tutkija Johanna Juusela kilpailuvirastosta, hallituksen puheenjohtaja Eero Tuomainen ja toiminnanjohtaja Folke Bergström Eläkesäätiöyhdistyksestä, toiminnanjohtaja Risto Heiskanen ja hallituksen jäsen Keijo Rautio Vakuutuskassojen Yhdistyksestä, asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, sosiaali- poliittinen asiamies Markku Koponen Palvelutyönantajista, tutkimussihteeri Aarne Lehkonen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, lakimies Matti Leppälä Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, neuvotteleva pääsihteeri Matti Orkovaara Akavasta, johtaja Veikko Savola Kaupan eläkesäätiöstä ja Keskon eläkekassasta, hallituksen jäsen Olli Pusa PT:n eläkesäätiöstä, toiminnanjohtaja Harri Lemmetti Yleisradion Eläkesäätiöstä, toimitusjohtaja Pekka Varoma Eläkekassa Tuesta ja toiminnanjohtaja Markku Savikko Suomen Sijoitusrahastoyhdistyksestä.

Hallituksen esitykset

Hallituksen esityksessä 187/1995 vp ehdotetaan uudistettavaksi eläkesäätiölaki. Säättelyä yhdenmukaistetaan vakuutusyhtiölain ja vakuutuskassalain kanssa ottaen huomioon eläkesäätiötoiminnan erityispiirteet. Eläkesäätiöiden toimintapiiriä laajennettaisiin siten, että siihen voisivat kuulua paitsi työsuhteessa olevat myös työnantajansa virka- tai palvelussuhteessa olevat henkilöt sekä yrityksen johtoon kuuluvat. Lisäeläkesäätiölle ehdotetaan asetettavaksi toimintapiiriin kuuluvien henkilöiden vähimmäismäärävaatimus.

Eläkesäätiön oikeutta yritysomistukseen rajoitettaisiin nykyisestä. Samoin rajoitettaisiin oikeutta omistaa työnantajayhteisön osakkeita.

Eläkesäätiön johdon rakennetta ja toimivalta-suhteita tarkennettaisiin ja selvennettäisiin asettamalla hallitus keskeiseksi toimielimeksi ja asiamies paikalliseksi toimielimeksi. Myös hallintoneuvosto olisi eläkesäätiössä mahdollinen.

Lisäeläketurvasta aiheutuva eläkevastuu katettaisiin kokonaan siirtymäajan kuluessa. Lisäeläketurvan eläkevastuun laskentatavassa siirryttäisiin samaan käytäntöön kuin muissakin vapaaehtoisissa ryhmäeläkevakuutuksissa.

Eläkesäätiön sääntöjen muuttamista helpotettaisiin niissä tapauksissa, joissa lisäetuuksia vähennetään. Vähentämisen välttämättömyys jouduttaisiin selvittämään nykyistä harvemmin. Lisäeläkesäätiön ylikatteen palauttaminen työnantajalle tehtäisiin mahdolliseksi. Selvitystilaa ja purkamista sekä vakuutustoiminnan luovuttamista koskevat säännökset olisivat nykyistä yksityiskohtaisemmat. Myös eläkesäätiöiden sulautumisesta otettaisiin säännökset lainsäädäntöön.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1996 alusta. Ylikatteen palauttamista sekä eläkevastuun kattamista koskevat lainkohdat olisi kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan jo vuoden 1995 aikana.

Hallituksen esityksessä 188/1995 vp ehdotetaan vakuutuskassalakia muutettavaksi siten, että vastuuvelan katetta koskevat säännökset yhdenmukaistettaisiin vastaamaan soveltuvien osin vakuutusyhtiölain säännöksiä. Ehdotuksessa on otettu huomioon myös eläkesäätiölain kokonaisuudistus. Vakuutuskassalakia muutettaisiin myös siten, että yksinomaan lisäetuja myöntävän eläkekassan varojen ja vastuuvelan sekä muiden velkojen erotus eli ylikate saadaan siirtää eläkekassan osakkaalle tai osakkaille. Vakuutuskassalain vakuutusmatemaattikkoja koskevat säännökset muutettaisiin vastaamaan vakuutusyhtiölain säännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan niin pian kuin se on hyväksytty ja vahvistettu. Pyrkimys on saada laki voimaan vuoden 1995 aikana, jotta sen katesäännöksiä ja ylikatteen siirtämistä koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa jo vuoden 1995 tilinpäätöksessä.

Valiokunnan kannanotot

Katesäännökset

Eläkejärjestelmässä on tärkeää, että eläkevastuu on katettu eläkkeet turvaavalla tavalla. Tästä syystä on perusteltua, että ainakin lakisääteinen eläkevastuu katetaan täysimääräisesti. Vakuutettujen kannalta on perusteltua myös, että lisäetudet on katettu. Jos toiminta on vähäistä ja riski on suhteellisen keskittynyttä, on omaisuuden arvostuksessa otettava huomioon ne taloudellisessa toiminnassa tapahtuvat arvovaihtelut, jotka yleisen kokemuksen mukaan liittyvät omaisuuden arvoon. Huomioon on otettava myös vakuutustoiminnassa käytettävissä olevat muut eläkkeitä turvaavat erät kuten toimintapääoma ja ylimääräinen vakuus.

Vakuutusyhtiöiden katearvot määräytyvät pelkästään käypien arvojen mukaan. Tämä tukee tuotannollista toimintaa, jolla luodaan eläkkeiden perustana oleva varallisuus ja tulot. Kun muun muassa eläkevakuutuksen hajauttamisen kannalta on tärkeää, että maassa on erilaisia mahdollisuuksia eläkevakuutusten hankkimiseen ja kun eläkesäätiöt ja -kassat tarjoavat työnantaja- tai tuotantoalakohtaisesti merkittävän vaihtoehdon, johon lisäksi liittyy tarkoituksenmukaisia työnantajan luotusmahdollisuuksia, sosiaali- ja terveystoimintaa pitää tärkeänä eri eläkevakuutusyhteisöjen yhtäläisiä mahdollisuuksia kilpailuun, kunhan turvaavuudesta on

huolehdittu. Eläkesäätiön ja vastaavasti eläkekassan katteen arvostusta koskeva säännös ehdotetaan samansisältöiseksi kuin vakuutusyhtiöitä koskeva säännös.

Eläkkeet on turvattava riittävällä tavalla. Edellä esitettyyn katteen arvostusta koskevaan kannanottoon on siksi tarpeen tehdä poikkeus, jonka nojalla eläkesäätiön ja -kassan ylikatteen siirtoon liittyvä katteen arvostaminen on tehtävä mahdolliseksi käypää arvoa alempaan arvoon. Näin ei synny mahdollisuuksia purkaa säätiöiden ja kassojen katteita sellaisella tavalla, joka saattaisi uhata eläkevastuuta. Katekelpoisilla varoilla olisi katettava aina eläkesäätiölain 46 ja 47 §:n mukaisesti omaisuus, mikä B-eläkesäätiössä ja AB-säätiön B-osastossa tarkoittaa täytettyä kattamista ja vastaavasti A-eläkesäätiössä ja AB-säätiön A-osastossa 75 prosentista katekelpoisten varojen katetta ja lisäksi sitä, että varat ylittävät eläkevastuun ja muiden velkojen määrän. Tämä on tarkoituksenmukaisempaa kuin hallituksen esitykseen sisältyvä säännös, joka edellyttää aina täytettyä kattamista.

Vastaavaa aliarvostamisen tarvetta ei ole niissä eläkesäätiölain 6 ja 121 §:n tilanteissa, joissa kysymys on joko katteen siirtämisestä eläkesäätiön osastosta toiseen taikka yhteiseläkesäätiössä työnantajalta toiselle, mutta kattamista koskevat säännökset ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti.

Valiokunta huomauttaa myös, että arvonorotustilanteissa sosiaali- ja terveystoimintaa on mahdollisuus antaa määräyksiä, joilla voidaan estää arvonorotusten käyttäminen perusteettomien katteesiirtojen perustana.

Valiokunta ehdottaa edellä esitetyistä syistä eläkesäätiölakiehdotuksen 45 ja 46 §:ää sekä vakuutuskassalain 83 ja 83 a §:ää muutettavaksi siten, että ylikatteen siirtoa koskevia tilanteita lukuun ottamatta katetta arvioitaessa käytetään käypää arvoa. Lisäksi valiokunta ehdottaa eläkesäätiölain 6 ja 121 §:ään tehtäväksi vastaavan eläkevastuun kattamista koskevan muutoksen.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että eri eläkelaitosten varojen sijoittamista koskevat säännökset saatetaan kilpailusyistä yhtäläisiksi siinä määrin kuin se turvaavuuden sekä yhtiöiden, säätiöiden ja kassojen kannalta on mahdollista. Asia on otettava huomioon annettaessa eläkesäätiölain johdosta asetusta. Meneillään olevan toimintapääomia koskevan selvittelyn johtaessa tuloksiin on ryhdyttävä myös lainsäädän-

nön muuttamiseen siten, että kilpailu-neutraliteetti toteutuu mahdollisimman laajasti. Eläkekassojen osalta on selvitettävä kassan liiketuloksen perusteella määräytyvän vastuun käsittely vakuutusmaksuvastuuna. Tarvittavat selvitykset lakiehdotuksineen eduskunnalle on tehtävä toukokuun 1996 loppuun mennessä.

Verotus

Sekä eläkesäätiölakiehdotus että vakuutus-kassalakiehdotus sisältävät mahdollisuuden siirtää lisäeläkkeiden pysyvää ylikatetta työnantajalle tai osakkaalle. Tällöin syntyy kaksinkertaista verotusta, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena eikä yleisten verotusperiaatteiden mukaisena tilanteena.

Valiokunta edellyttää hallituksen ryhtyvän ripeisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin, jotta siirrettäessä eläkesäätiön tai eläkekassan ylikatetta työnantajalle tai osakkaalle ei synny kaksinkertaista verotusta.

Säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 22/1995 vp lähdetään eläkejärjestelmien osalta vaikiintuneesta omaisuudensuojan tulkinnasta, jonka mukaan ansaittuna pidettyjen eläke-etujen kohtuuton taannehtiva heikennys johtaa vaikeutettuun lainsäädäntöjärjestykseen. Tällaisena lausunnossa pidetään mahdollisuutta eläkesäätiön sääntöjen muuttamiseen taannehtivasti (11 §:n 2 mom.) tai sillä perusteella, että muutos on eläkesäätiön toiminnan jatkamiseksi välttämätön, jos säännös on lakiehdotuksessa mainitulla tavalla muotoiltu (11 §:n 3 mom.) taikka eläkkeitä muutetaan muiden kuin toimintapiiriin kuuluvien osalta ja muutoin kuin sääntömuutoksen jälkeiseltä ajalta (11 §:n 4 mom.).

Eläkesäätiölakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin mukaan taannehtivat muutokset on tehtävä neljän viidesosan enemmistöllä. Ottaen huomioon eläkesäätiön hallituksen 17 §:ssä ja hallintoneuvoston 29 §:ssä säädetyn kokoonpanon edellyttää tällainen päätös aina sekä työnantaja- että työntekijäosapuolen suostumusta. Lisäksi 11 §:n 5 momentin mukaan etuuksien vähentäminen tai poistaminen ei ole mahdollista, jos eläkevastuu on katettu. Näin ollen päätös edellyttää varsin suurta yksimielisyyttä päätöksen toiminnallises-

ta ja taloudellisesta välttämättömyydestä tai tarkoituksenmukaisuudesta. Esimerkiksi pelkätään se seikka, että eläke-etuuksien alentamisesta on sovittu, ei anna mahdollisuutta etuuksien taannehtivaan alentamiseen eikä myöskään ole peruste ylikatteen synnylle.

Eläkesäätiö on yhden työnantajan, konsernin tai toiminnallisesti ja omistuksellisesti muutoin kiinteän kokonaisuuden muodostamien työnantajien ylläpitämä yhteisö. Eläkesäätiö saa pääosan varoistaan työnantajan maksuina. Eläkesäätiön toiminnan jatkamisen ollessa uhattuna siten, että sääntöjen muuttaminen on välttämättömä toiminnan jatkamiseksi, on periaatteessa ja käytännössäkin kysymys aina tilanteesta, jossa työnantajan toiminnan jatkaminen on uhattuna eikä säätiö voi enää saada työnantajan maksusuorituksia. Säätiön sääntöjen muutoksen vaihtoehtona on sen purkaminen, mikä johtaa radikaalimpaan eläke-etujen menetykseen.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena eläkesäätiölakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin muuttamista siten, että mahdollisuus eläke-etujen heikentämiseen poistettaisiin tai sääntöjen muuttamismahdollisuudet kirstutettaisiin rinnasteisiksi selvitystilaan asettamiseen. Eläkesäätiön toiminnan turvaamisen tulee olla mahdollista sellaisessa vaiheessa, että se johtaa käytännössä myös vakuutettujen etujen parempaan turvaamiseen eläke-etuuksina ja todennäköisesti myös työnantajan toiminnan jatkumisenä.

Ehdotuksessa 11 §:n 4 momentiksi annetaan varsin laaja mahdollisuus eläkkeiden leikkaamiseen niiden tulevan kasvun osalta. Säännöksen mukaan eläkkeiden tulevaa kasvua voidaan rajoittaa yksinkertaisella hallituksen tai hallintoneuvoston enemmistöllä 11 §:n 1 momentin ja 23 §:n 2 momentin nojalla sekä säätiön toimintapiiriin kuuluvien että kuuluneiden osalta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tätä näkyy tavoitellunkin. Toisaalta tähänkin tilanteeseen on sovellettava 11 §:n 5 momentin säännöstä rajoittamisen tai poistamisen kiellosta siltä osin kuin eläkevastuu on katettu.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että sääntöjen muuttamisessa saattaa syntyä tilanne, jossa sääntömuutos ei yksilön kannalta takaa siten yksiselitteistä tilannetta, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset mahdollisessa riitatilanteessa toteutuvat täysimääräisesti. Tämän asiantilan välttämiseksi tulee niin sääntöjen muuttamista koskevassa alemmanasteisessa normistossa kuin sääntöjen vah-

vistamista koskevassa ministeriön päätöksenteossa kiinnittää asiaan riittävää huomiota.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että päätettäessä eläkesäätiön sääntöjen muutoksella eläke-etujen heikentämisestä päätöksenteossa ja sääntöjen vahvistamisessa riittävällä tarkkuudella todetaan, miten ja mistä syystä muutos on säätiön toiminnan jatkamisen kannalta välttämätön, mikäli ne henkilöt, joita muutos koskee, eivät ole antaneet muutokseen suostumustaan.

Sosiaali- ja terveystoimikunta ei edellä esitetyn mukaisesti ole pitänyt tarkoituksenmukaisena ehdottaa muutosta eläkesäätiölakiehdotuksen 11 §:n 2—4 momenttiin, joita perustuslakivaliokunta pitää perustuslainsäätämismenettymistä vaativina. Näin ollen sosiaali- ja terveystoimikunta ehdottaa eläkesäätiölain säätämistä perustuslainsäätämismenettymisjärjestyksessä ja kiireellisenä.

Muita näkökohtia

Eläkelaitokset ovat eräiltä osin merkittäviä vuokra-asuntojen tuottajia ja ylläpitäjiä. Tätä toimintaa ei tule perusteettomasti rajoittaa, varsinkin kun rakennustuotannolla arvioidaan olevan merkittävää työllistävää vaikutusta.

Julkisen kaupankäynnin kohteena oleviin suomalaisiin joukkovelkakirjoihin ja muihin korollisiin sijoituskohteisiin sijoittava julkisen val-

vonnin alaisen rahastoyhtiön perustama sijoitusrahasto on sellainen sijoituskohde, joka voi tulla kysymykseen eläkelaitoksen sijoitustoiminnassa. Asetusta valmisteltaessa on selvitettävä erilaisten sijoitusrahastojen mahdollisuudet toimia eläkelaitoksen sijoituskohteena ja millaisia enimmäismääriä niihin on sovellettava.

Valiokunta on päättänyt valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 2 momentin nojalla pyytää helmikuussa 1996 sosiaali- ja terveystoimikuntalta selvityksen eläkesäätiölain toimeenpanosta ja jatkovalmistelusta.

Kun toimintakertomus sisältyy tilinpäätökseen, valiokunta ehdottaa eläkesäätiölain 65 §:ään teknistä korjausta.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esitysten perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveystoimikunta pitää hallituksen esityksiä tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Näin ollen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen 187/1995 vp sisältyvät toinen ja kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana,

että hallituksen esitykseen 187/1995 vp sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana sekä

että hallituksen esitykseen 188/1995 vp sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan, paitsi 83 ja 83 a § näin kuuluvina:

1.

Eläkesäätiölaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, *joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, säädetään:*

1 luku

Yleiset säännökset

1—5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Mikäli A- tai B-osaston 46 §:n ja sen nojalla

annettujen säädösten ja määräysten mukaisten varojen arvioidaan tilinpäätöksen yhteydessä kattavan 46 ja 47 §:n mukaisesti vastuun määrän ja varojen kokonaisuudessaan ylittävän kyseisen osaston eläkevastuun ja muiden velkojen määrän, erotusta vastaavat varat saadaan siirtää toisen osaston eläkevastuun katteeksi. Siirron seurauksena sille osastolle, jolta varoja siirretään, ei saa jäädä vastuuvajausa.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Eläkesäätiön perustaminen

7—16 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Eläkesäätiön johto

17—30 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 luku

Tilintarkastus

31—36 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 luku

Tilinpäätös

37—42 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 luku

Eläkevastuu ja sen kattaminen

43 ja 44 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

45 §

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Mikäli A-eläkesäätiön 46 §:n ja sen nojalla annettujen säädösten ja määräysten mukaisten varojen arvioidaan tilinpäätöksen yhteydessä pysyvästi kattavan 47 §:n mukaisesti vastuun määrän ja varojen kokonaisuudessaan ylittävän eläkesäätiön eläkevastuun ja muiden velkojen määrän, erotusta vastaavat varat saadaan sosiaali- ja terveysministeriön suostumuksella palauttaa työnantajalle. Ylikatetta arvioitaessa ministeriö voi kuitenkin määrätä, että tiettyjen katteeseen kuuluvien varojen arvo lasketaan käyvästä arvosta poikkeavasti. Palautuksen seurauksena ei eläkesäätiölle saa jäädä vastuuvajasta.

(5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

46 §

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 3 momentissa tarkoitetut eläkevastuun bruttomäärän katteena olevat varat arvostetaan käypään arvoon sosiaali- ja terveysministeriön määraamien perusteiden mukaisesti. Ministeriö voi erityisestä syystä sallia tai määrätä, että tietyt katteeseen kuuluvat varat arvostetaan (poist.) käyvästä arvosta poikkeavasti.

(5—8 mom. kuten hallituksen esityksessä)

47 ja 48 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 luku

Etuuden maksaminen ja eläkesäätiön vastuun rajoittaminen

49—63 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 luku

Eläkesäätiöiden valvonta

64 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

65 §

Eläkesäätiön on vuosittain viiden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä tai sosiaali- ja terveysministeriön määräämänä myöhempanä ajankohtana toimitettava ministeriölle tilinpäätös, (poist.) tilintarkastajien lausunto sekä vahvistetun kaavan mukainen tilastokertomus toiminnastaan.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

66—69 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 luku

Eläkesäätiörekisteri

70—77 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 luku

Selvitystila ja purkaminen

78—99 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

11 luku

Eläkesäätiön sulautuminen ja vakuutustoiminnan luovuttaminen

100—108 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

12 luku

Vahingonkorvausvelvollisuus

109—113 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

13 luku

Yhteiseläkesäätiöt

114—120 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

121 §

Mikäli yhteiseläkesäätiössä jonkin työnantajan 46 §:n ja sen nojalla annettujen säädösten ja määräysten mukaisten varojen arvioidaan tilinpäätöksen yhteydessä kattavan 46 ja 47 §:n mu-

kaisesti vastuun määrän ja varojen kokonaisuudessaan ylittävän kyseisen työnantajan eläkevastuun ja muiden velkojen määrän, erotusta vastaavat varat saadaan mainitun työnantajan suostumuksella siirtää eläkesäätiössä olevan toisen työnantajan eläkevastuun katteeksi. Siirron seurauksena siirtävälle työnantajalle ei saa jäädä vastuuvajasta.

122—125 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

14 luku

Erinäiset säännökset

126—137 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

15 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

138—151 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4.

Laki**vakuutuskassalain muuttamisesta**

83 §

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 3 momentissa tarkoitetut vastuuvelan katteena olevat varat arvostetaan käypään arvoon sosiaali- ja terveysministeriön määräämien perusteiden mukaisesti. Ministeriö voi erityisestä syystä sallia tai määrätä, että tietyt katteeseen kuuluvat varat arvostetaan (poist.) käyvästä arvosta poikkeavasti.

(5—8 mom. kuten hallituksen esityksessä)

83 a §

Jos yksinomaan lisäetuja myöntävän eläkekassan (poist.) 83 §:n ja sen nojalla annettujen

säädösten ja määräysten mukaisten varojen arvioidaan tilinpäätöksen yhteydessä pysyvästi ylittävän eläkekassan vastuuvelan ja muiden velkojen määrän, erotusta vastaavat varat saadaan sosiaali- ja terveysministeriön suostumuksella palauttaa eläkekassan osakkaalle, tai jos eläkekassan toimintapiirissä on useampia osakkaita, kaikille osakkaille vakuutusteknisten vastuuvelkojen suhteessa. Ylikatetta arvioitaessa ministeriö voi kuitenkin määrätä, että tiettyjen katteeseen kuuluvien varojen arvo lasketaan käyvästä arvosta poikkeavasti.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edelleen sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen 187/1995 vp sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Perho ja jäsenet Huotari, Huuhta-

nen, Hyssälä, Ihamäki, Kaarilahti, Kokkonen, Kuoppa, Lämsä, Peltomo, M. Pietikäinen, Rask, Soininvaara, Vehkaoja ja Viljamaa.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 22/1995 vp
Hallituksen esitys 187/1995 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä marraskuuta 1995 hallituksen esityksen 187/1995 vp eläkesäätiölainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsittelyä samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Jorma Heikkilä ja ylitarkastaja Helena Tulonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, varatoimitusjohtaja Seppo Pietiläinen eläketurvakeskuksesta, hallituksen puheenjohtaja Eero Tuomainen ja toiminnanjohtaja Folke Bergström Eläkesäätiöyhdistys — ESY:stä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja apulaisprofessori Martin Scheinin. Valiokunta on lisäksi saanut professori Ilkka Saraviidalta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsittelyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa eläkesäätiöitä koskevaa sääntelyä vakuutusyhtiölain ja vakuutuskassalain sekä osaksi myös osakeyhtiölain kanssa niin pitkälle kuin se on eläkesäätiötoiminnan erityispiirteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Esityksessä muun muassa ehdotetaan helpotettavaksi eläkesäätiön sääntöjen muuttamista niin, että lisäetuuksia voidaan vähentää.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.1996. Eräiden säännösten tulisi kuitenkin tulla voimaan jo kuluvan vuoden lopussa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään eläkesäätiölakiehdotuksen 11 §:ää, joka helpottaa etuuksien heikentämistä tarkoitettavien sääntömuutosten tekemistä. Esityksessä katsotaan, ettei lakiehdotusta tarvitse käsitellä perus-

tuslainsäätämisjärjestyksessä, mutta pidetään kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista aiheellisenä.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lähtökohtaisesti pitänyt henkilön itselleen ansaitsemaa eläke-etua hallitusmuodossa, nykyisin sen 12 §:ssä, turvaton omaisuuden suojaan piiriin kuuluvana. Eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa on valiokunnan käsityksen mukaan (esim. PeVL 13/1995 vp) kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Valtiosäännön mukaisena lähtökohtana on siten pidetty sitä, että tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Tavallisella lailla järjestettäviin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, kuuluvat muun muassa säännökset eläkeistä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarjoitetunlaisen erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joiltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on syntynyt arvioitaessa laissa säädettyjen eläkejärjestelmien muutoksia. Lisäksi on arvioitu (PeVL 4/1994 vp) eläkeoikeuksien perustuslainsuojaa kunnallisessa eläkejärjestelmässä, jonka erikoisuutena on, että siinä eläketurvan materiaalisesta sisällöstä määrääminen on delegoitu tehtäväksi kunnallisen eläkelaitoksen eläkesääntöä.

Käsittävänä olevan asian tekee erityislaatuiseksi se, että kysymys on eläkesäätiön päättävän toimielimen mahdollisuudesta muuttaa eläkesäätiön sääntöjä tavalla, joka voi johtaa erilaisiin eläke-etujen heikennyksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan on kiistatonta, että ehdotettua eläkesäätiölakia tulee arvioida eläkeoikeuksien

perustuslainsuojan kannalta juuri tällaisten valtuuttavien vaikutustensa vuoksi. Näiden eläke-etujen heikennysten aineellisessa tarkastelussa valtiosääntöinen lähtökohta muodostuu ensi sijassa edellä tarkoitettusta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Samoin on selvää, ettei eläkesäätiössä sääntöjä muutettaessa mahdollisesti noudatettava määräenemmistöpäätöksen teko ole asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellinen seikka. Myöskään voimassa olevan eläkesäätiölain mukaiset järjestelyt eivät nouse valtiosääntöoikeudellisesti vaikuttaviksi perusteiksi, sillä laki ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Säättämisjärjestysarvioinnin kannalta on ollen-naista, että eläke-etujen heikennykset eivät eläkesäätiölakiehdotuksen 11 §:n 7 momentin mukaan kohdistu lakisääteiseen vähimmäiseläketurvaan. Merkittävää näin ollen on lähinnä se, vaikuttavatko eläke-etujen heikennykset valtiosääntöoikeudellisessa mielessä taannehtivasti.

Eläkesäätiölakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät kohdat ovat sen 11 §:ssä. Pykälän 1 momentti antaisi mahdollisuuden muuttaa eläkesäätiön sääntöjä ilman taannehtivia vaikutuksia muun muassa eläke-etujen suuruuden ja määräytymisperusteiden osalta. Ehdotuksesta ei ole huomauttamista valtiosääntöoikeudellisin perustein, sillä toimivalta ei ulotu vähimmäiseläke-etujen heikentämiseen lakisääteisestä tasostaan.

Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentti koskee ennen sääntöjen muutosajankohtaa suoritettuun palvelukseen perustuvan eläkkeen vähentämistä tai poistamista eläkesäätiön toimintapiiriin kuuluvien osalta. Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden taannehtiva.

Valiokunnan käsityksen mukaan vanhuuseläke-etujen (PeVL 35/1993 vp) osalta säännös on kyseisen ominaisuutensa johdosta vastoin eläke-etujen perustuslainsuojaa. Työkyvyttömyyseläkkeessä ja perhe-eläkkeessä ei ole samalla tavoin kysymys henkilön itselleen ansaitsemasta konkreettisesta taloudellisesta edusta kuin vanhuuseläkkeessä; puolison oikeutta perhe-eläkkeeseen on itse asiassa pidetty eräänlaisena odotusoikeutena (PeVL 21/1989 vp) eikä hallitusmuodossa turvattuna omaisuutena. Tästä huolimatta näitä eläkelajeja koskevan vapaaehtoisin lisäeläketurvan taannehtivasta heikentämisestä ei valiokunnan mielestä voida säätää tavallisessa laissa täysin vapaasti. Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisin perustein mahdollisena, että vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläke-etujen

heikentämismahdollisuudesta säädetään tavallissella lailla, jos tällaisen toimenpiteen sallittavuus liitetään pykälän 3 momentissa säädettäviin edellytyksiin (ks. niistä erikseen jäljempänä) tai sidotaan eläkeoikeuden kohtuullisena säilymisen vaatimukseen.

Lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentti koskee eläkesäätiön toimintapiiriin kuuluneiden henkilöiden eläkkeiden (vapaakirjat) sekä eläkkeellä olevien henkilöiden alkaneiden eläkkeiden samoin kuin heidän ja heidän edunsaajiensa (perhe-eläke) vastaisten eläkkeiden vähentämistä tai poistamista. Tällaiset toimenpiteet ovat taannehtivia ja siten edellä 2 momentista lausutun mukaisesti lähtökohtaisesti omaisuuden perustuslainsuojan vastaisia. Toimenpiteet on kuitenkin ehdotuksessa kytketty erityisiin edellytyksiin. Niistä on tässä yhteydessä merkityksellistä se, että sääntöjen muutos on eläkesäätiön toiminnan jatkamiseksi välttämätön tai että asianomaiset henkilöt ovat suostuneet toimenpiteeseen.

Näistä jälkimmäisen edellytyksen puolesta lakiehdotus on selvästikin mahdollista käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Edellistä perustettakin voidaan luonnehtia valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäväksi, mikäli sen tarkoituksena on viitata maksukyvyttömyyteen tai toiminnan lakkaamiseen liittyviin järjestelyihin. Tällaisissa tilanteissa aiheelliseksi käyvää erilaisten saatavien yhteensovittamismahdollisuutta ja myös etuuskien heikentämismahdollisuutta on pidetty omaisuudensuojan soveltuvana menetelyn täytäntöönpano-oikeudellisen luonteen vuoksi (PeVL 20 ja 23/1992 vp).

Mainittu edellytys kuitenkin on muotoiltu 11 §:n 3 momentissa edellä mainitun valtiosääntöoikeudellisen näkökohdan kannalta aivan liian väljästi. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käytön edellytyksenä tältä osin on kytkää sääntöjen muuttaminen kiinteästi edellä mainittuihin tilanteisiin ja niitä koskevaa erityislainsäädäntöä vastaavalla tarkkuudella.

Ehdotetun sääntelyn väljyyteen liittyvät myös hallitusmuodon 16 §:n 1 momentti ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale. Eläke-etujen heikentämistä eläkesäätiön sääntömuutoksella voidaan nimittäin tarkastella niissä tarkoitettuna yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevana päätöksenä. Jotta oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tällaiseen päätökseen nähden voisi toteutua muutoksenhakuasteesta täysimääräisesti, eläkesäätiön sääntöjen muuttamisen edellytyksistä tulisi säätää ehdotettua yksiselitteisemmin.

Lakiehdotuksen 11 §:n 4 momentti antaa mahdollisuuden muuttaa esimerkiksi eläkkeen tulevaa karttumista ja eläkeikää. Tämän lausunnon alussa selostetun tulkintakäytännön valossa tämänsisältöisenä momentti on perusteiltaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton, koska eläkesäätiön ratkaisut eivät voi poiketa lakisääteisissä eläketurvajärjestelmissä kulloinkin sovellettavista vähimmäisperiaatteista. Saman tulkintakäytännön mukaisesti on kuitenkin tähdennettävä, että eläkejärjestelyn muutokset eivät saa johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen yksittäistapauksissakaan.

Samanaikaisesti momentin perustelujen mukaan säännös mahdollistaisi myös alkaneiden eläkkeiden tasoon puuttumisen indeksiratkaisuun. Suhteessa saman pykälän 6 momenttiin näyttäisi niin ollen sallitulta esimerkiksi päättää kokonaan toisenlaisen indeksin käyttöön ottamisesta tai suhtautua indeksin pisteluvun muutoksiin toisin kuin lakisääteisissä eläkejärjestelmissä. Valiokunnan

käsityksen mukaan tällaiset, sinänsä ehkä teoreettiset mahdollisuudet eivät ole ongelmattomia eläkeoikeuksien perustuslainsuojan kannalta. Tästä syystä on välttämätöntä, että säännös kirjaimeltaan koskee pelkästään eläkesäätiön toimintapiiriin kuuluvia ja vain kulloisenkin sääntömuutoksen voimaantulon jälkeistä aikaa.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 2. ja 3. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, mutta se voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen sekä jäsenet Helle,

Itälä, Jansson, Jätteenmäki, Korkea-oja, H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo ja Veteläinen.