

Insolvenssioikeudellinen selvitys eläkelaitosten selvitystilaa ja konkurssia koskevista uudistustarpeista

HELENA KONTKANEN
(2023)

SISÄLLYS

1. Yleistä	3
1.1. Toimeksianto	4
1.2. Johdanto	4
2. Nykytilan arviointia ja säännöskohtaisia muutosehdotuksia	6
2.1. Työeläkevakuuttajien selvitystilaan ja konkurssiin sovellettavat oikeusnormit	7
2.1.1. Eri toimijoihin sovellettava lainsäädäntö	7
2.1.2. Valvonta ja muut normit	7
2.2. Oikeuskäytäntö	9
2.3. Työeläkelaitoksen selvitystilamenettely	10
2.3.1. Työeläkevakuutusyhtiön selvitystila	10
2.3.2. Eläkesäätiön ja eläkekassan selvitystila	12
2.3.3. Selvitystilan kesto	14
2.3.4. Sopimukseen perustuva yhteisvastuu	15
2.4. Työeläkelaitoksen konkurssimenettelyn erityispiirteitä	16
2.4.1. Yleistä konkurssimenettelystä	16
2.4.2. Konkurssiin asettaminen	18
2.4.2.1. Työeläkevakuutusyhtiön asettaminen konkurssiin	18
2.4.2.2. Eläkesäätiön ja eläkekassan asettaminen konkurssiin	20
2.4.3. Konkurssipesän haltuunotto ja pesänhoitajan ilmoitusvelvollisuudet	21
2.4.4. Pesänhoitajan selonteko- ja tiedonantovelvollisuudet	22
2.4.5. Liiketoiminnan jatkaminen	23
2.4.6. Sijoitustoiminnan jatkaminen	25
2.4.7. Konkurssiyhteisvastuu	27
2.4.8. Konkurssisaatavien ja velkojen selvittäminen	28
2.4.9. Omaisuuden myynti	32
2.4.10. Julkisselvitys	36
3. Näkökohtia kokonaisuudistuksen toteuttamisvaihtoehdoista	38
3.1. Yleistä	39
3.2. Vertailua muiden toimijoiden taloudellisten vaikeuksien ratkaisumenettelyihin	40
3.2.1. Kriisikuntamenettely	40
3.2.2. Pankkien kriisinsuorituskehikko	41
3.2.3. Direktiiviehdotus vakuutusyritysten ja jälleenvakuutusyritysten elvytys- ja kriisinsuorituskehiksestä (IRRD)	43
3.3. Vaihtoehtoisia etenemismalleja työeläkelaitosten taloudellisten vaikeuksien ratkaisemiseksi	44
3.3.1. Ei lainsäädännöllisiä muutoksia (malli 1)	44
3.3.2. Nykylainsäädännössä havaittujen epäselvyyksien korjaaminen (malli 2)	44
3.3.3. Pakollinen asiamiehen asettaminen selvitysmiehen tai pesänhoitajan rinnalle (malli 3)	45
3.3.4. Asiamiehen nimeäminen, määrääjän asettaminen ja määräys vakuutus- kannan luovuttamisesta (malli 4)	46
3.3.5. Asiamiehen nimeäminen, määrääjän asettaminen ja vakuutuskannan siirtäminen väliaikaiseen laitokseen (malli 5)	47
3.3.6. Kattava kehys, johon sisältyy systemaattisesti merkittävän työeläkelaitoksen resoluutio (malli 6)	48
4. Lopuksi	50

1.

Yleistä

1.1 Toimeksianto

Työeläkevakuuttajien yhdistys Tela ry (Tela) on pyytänyt tekemään selvityksen, joka käsittelee insolvenssioikeudellisesta näkökulmasta lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavien työeläkelaitosten selvitystilaa ja konkurssia koskevia epäkohtia ja vaihtoehtoja niiden ratkaisemiseksi.

Selvityksessä tuli käydä läpi yhtäältä vakuutusmatemaatikoiden SHV Hillevi Mannosen ja SHV Tuula Lempiäisen tekemä 5.5.2022 päivätty selvitys työeläkelaitoksen insolvenssitilanteeseen liittyvien epäkohtien ja epäselvien säännösten kehittämiseksi (jäljempänä aktuaariselvitys) sekä Telan jäseninä olevien työeläkeyhtiöiden ja Eläkesäätiöyhdistyksen (ESY) edustajien tammikuussa 2023 laaditussa haastatteluyhteenvedossa ja sitä täydentävissä kommentteissa esittämät ajatukset. Aktuaariselvitykseen on viitattu tässä selvityksessä nimenomaisesti, koska selvitys on saatavilla Telan verkkosivuilla (www.tela.fi), ja muita huomioita on hyödynnetty ilman lähdeviittausta.

Tarkastelu on tehty yleisen selvitystilaa- ja konkurssimenettelyjä koskevan lainsäädännön näkökulmasta, painottuen konkurssilainsäädäntöön. Selvitystilaa käsitellään yleisluonteisemmin ja erityisesti siltä osin kuin sen kestolla tai muilla ominaispiirteillä on vaikutusta mahdolliseen selvitystilaa seuraavaan konkurssiin. Työeläkevakuuttamiseen liittyvää substanssilainsäädäntöä on sivuttu aiheen kannalta tarpeellisilta osin. Koska lakisääteinen työeläkevakuuttaminen on kansallista, rajat ylittäviä tilanteita ei ole aihetta käsitellä. Viranomaisvalvontaa käsitellään vain siltä osin kuin sillä on vaikutusta selvitystilaa- ja konkurssimenettelyiden tehostamiseen. Selvityksessä käytetään insolvenssioikeudellista näkökulmaa.

1.2 Johdanto

Selvityksessä arvioidaan erityisesti konkurssilainsäädännön toimivuutta tilanteessa, jossa lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittava yksityisen alan työeläkelaitos asetetaan konkurssiin. Selvityksen kohteena ovat erityisesti työeläkeyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat. Silloin kun selvityksessä puhutaan eläkelaitoksesta, tarkoitetaan sekä työeläkeyhtiötä että eläkesäätiötä ja -kassoja.

Suomessa on kaksi yhteisöihin sovellettavaa maksukyvyttömyysmenettelyä, konkurssi ja yrityssaneeraus. Näistä vain konkurssi soveltuu eläkelaitoksiin. Eläkelaitoksen toimintaa ei voida tervehdyttää yrityssaneerauksessa. Yrityksen saneerauksesta annetun lain (YSL) 2.2 §:n 2 kohdan mukaan saneerausmenettelyn kohteena ei voi olla vakuutus- tai eläkelaitos. YSL:n soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty vastaavalla tavalla myös talletuspankit ja luottolaitokset. Näiden tietynlaista taloudellista toimintaa harjoittavien, erityislainsäädännön piiriin kuuluvien yhteisöjen jäämistä soveltamisalan ulkopuolelle on alun perin perusteltu sillä, että talletuspankkien ja luottolaitosten vakavaraisuudesta ja maksuvalmiuden ylläpidosta samoin kuin tällaisten yhteisöjen taloudellisten vaikeuksien ehkäisemisestä ja selvittelystä on erityiset säännökset pankki- ja rahoitusyhtiölainsäädännössä.

Perustelujen mukaan pankki- ja luottolaitostoimintaa harjoittavien yhteisöjen taloudellisten ongelmien ratkaisemiseen liittyi siinä määrin erityispiirteitä ja -tarpeita, ettei pidetty perusteltuna eikä mahdollisenakaan ottaa niitä huomioon yleisessä yritysten saneerausmenettelyä koskevassa laissa. Muun muassa pankkien ja luottolaitosten velkojarakenne oli sillä tavoin erityislaatuinen, ettei lakiehdotus senkään vuoksi soveltunut koskemaan tällaisia yhteisöjä. Samankaltaisista syistä myös vakuutusyhtiöt ja muut vakuutuslaitokset jätettiin ehdotettavan saneerailain ulkopuolelle. (HE 182/1992 vp s. 20)

Todettakoon vielä, että silloin kun saneerausvelallisenä oleva yritys on perustanut eläkesäätiön, saneerausvelkana ei YSL 3.1 §:n 5 kohdan mukaan pidetä kyseisen eläkesäätiön vastuuvajasta. Tätä on perusteltu sillä, että eläkesäätiön vastuuvajaus muodostuu säätiön kulloisenkin eläkevastuun ja sen katteena olevan omaisuuden erotuksesta. Jos vastuuvajasta pidettäisiin säätiön perustaneen yrityksen saneerausvelkana, tämä saattaisi johtaa siihen, että eläkesäätiö tulisi kykenemättömäksi maksamaan eläkkeitä ja jouduttaisiin asettamaan selvitystilaan. Tämän vuoksi eläkesäätiön vastuuvajasta ei saneerausmenettelyssä lueta saneerausvelkoihin, joten kannatusmaksut säätiölle voidaan maksaa saneerausmenettelyn estämättä eikä saneerausmenettely vaikuta säätiön vastuuvajauksen kattamista koskeviin velallisyhtiön velvollisuuksiin tai niiden täyttämiseen. Mainitut velvoitteet eivät siis voi saneerausmenettelyssä olla saneerauslaissa tarkoitettujen velkajärjestelyjen kohteena.

Selvitystila ei ole luonteeltaan maksukyvyttömyysmenettely, vaan menettely, jonka kautta selvitetään yhteisön taloudellinen kokonaistilanne. Selvitystilaan asetettavalla yhteisöllä arvioidaan lähtökohtaisesti olevan nettovarallisuutta. Eläkelaitoksia koskevassa lainsäädännössä selvitystilaan asettaminen on kytketty pakottavasti eräisiin eläkelaitoksen tilaa koskeviin muutoksiin, kuten vakavaraisuusasemassa tapahtuneisiin heikennyksiin sekä vakuutettujen tai osakkaiden määrää alentumiseen. Finanssivalvonnan peruttua työeläkeyhtiön toimiluvan tai määrättyä eläkelaitoksen purettavaksi eläkelaitos on myös asetettava selvitystilaan. Eläkelaitoksen taloudellisten vaikeuksien selvittelyä on käytännössä tehty ensisijaisesti selvitystilan kautta. Jos yhtiömuotoisen eläkelaitoksen havaitaan selvitystilan aikana olevan ylivelkainen, selvitysmiehellä on lakisääteinen velvollisuus hakea työeläkeyhtiö konkurssiin. Myös eläkesäätiö ja -kassa voivat edellytysten täytyessä hakeutua konkurssiin selvitysmiehen päätöksen perusteella.

Käytännön tapausten perusteella ja yleisemminkin on todettu, että eläkelaitosten taloudellisten vaikeuksien selvittelyä koskeva sääntely kaipaisi kokonaisvaltaista uudistamista. Näin on todennut esimerkiksi eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta vuonna 2021. Eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettua lakiesitystä HE 28/2021 vp käsitellessään valiokunta kannatti tavoitetta selkeyttää sääntelyä, jotta laitoksen vakuutuskanta voitaisiin luovuttaa toimivaan eläkelaitokseen nykyistä sujuvammin. Sen lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta liitti mietintöönsä lausuman, jonka mukaan se pitää kuitenkin tarpeellisena, että eläkelaitosten selvitystila ja konkurssia koskevan sääntelyn kehittämistä kokonaisuutena jatketaan (StVM 19/2021 vp s. 5).

Eri roolit työeläkejärjestelmässä heijastuvat myös toimijoiden asemaan konkurssimenettelyssä. Useammalla taholla on intressiä osallistua menettelyyn tai vähintäänkin seurata tiiviisti sen kulkua. Keskeisiä toimijoita ovat ainakin työeläkelaitokset, työnantajat/yritykset, eläkkeensaajat, Eläketurvakeskus (ETK), Finanssivalvonta (Fiva) sekä sosiaali- ja terveysministeriö (STM). Konkurssimenettelyssä näitä toimijoita ovat konkurssipesä, velkojat, velallinen, pesänhoitaja ja konkurssiasiamies (KAM). Vastuuvajaa koskevaa velkoja-asemaa arvioitaessa tulevat esiin eläkelaitosten viimekätinen konkurssiyhteisvastuu, viimeisen laitoksen periaate sekä se, että ETK valvoo työeläkelakien mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden noudattamista ja huolehtii kustannustenjaon teknisestä toteuttamisesta.

Historia on osoittanut, että vakavaraisuussääntelystä ja ennakkovarautumisesta huolimatta eläkelaitoksia aika ajoin asetetaan selvitystilaan ja konkurssiin. On tärkeää, että näihin tilanteisiin varaudutaan huolellisesti aikana, jolloin voidaan rauhassa pohtia, minkälainen sääntely olisi toimivin ja parhaiten sopusoinnussa muun lainsäädännön kanssa. Nykytilan arvioinnin yhteydessä on ao. kohdassa tuotu esiin ajatuksia nykysääntelyn muutostarpeista, olivatpa ne kokonaisuuden kannalta suuria tai pieniä. Lopuksi esitetään säännöskohtaisten muutosehdotusten rinnalle eräitä vaihtoehtoja, joiden mukaan eduskunnankin tarpeellisena pitämässä uudistustyössä voitaisiin edetä. Nämä saattaisivat toteutuessaan ratkaista myös ainakin osan nykysääntelyn muutostarpeista.

2.

**Nykytilan arviointia
ja säännöskohtaisia
muutosehdotuksia**

2.1 Työeläkevakuuttajien selvitystilaan ja konkurssiin sovellettavat säännökset ja muut normit

2.1.1 Eri toimijoihin sovellettava lainsäädäntö

Eläkelaitosten selvitystilaa ja konkurssia koskevat erityissäännökset on hajautettu eri lakeihin pääosin toimijan juridisen muodon perusteella. Vakuutusyhtiölain (VYL) säännökset selvitystilasta ja konkurssista tulevat sovellettavaksi työeläkevakuutusyhtiöihin. Myös 1.1.2022 voimaan tullut laki eläkesäätiöistä ja eläkekassoista (ESKL) sisältää lakisääteistä selvitystilaa ja konkurssia koskevat erityissäännökset.

Lähtökohtana on, että myös eläkelaitoksen konkurssissa sovelletaan konkurssilakia ja muuta konkurssissa sovellettavaa lainsäädäntöä, kuten velkojien maksunsaantijärjestyksestä ja takaisinsaannista konkurssipesään annettuja lakeja, jollei eläkelaitosten osalta säädetä toisin. Konkurssilaissa puolestaan ei ole eläkelaitoksen konkurssia koskevia nimenomaisia säännöksiä.

Työeläkevakuutusyhtiöihin sovelletaan lähtökohtaisesti VYL:ssa olevia henkivakuutuksesta ja henkivakuutusliikettä harjoittavasta vakuutusyhtiöstä annettuja säännöksiä. Vakuutustoiminnan erityispiirteiden vuoksi VYL:iin on keskitetty vakuutusyhtiöihin sovellettavat selvitystilaa ja konkurssia koskevat erityissäännökset (HE 13/2008 vp s. 26). Myös työeläkeyhtiöihin tulevat näin ollen sovellettaviksi vähäisin poikkeuksin VYL 23 luvun säännökset selvitystilasta ja konkurssista. Sääntelyä sisältyy myös työeläkevakuutusyhtiöistä annettuun lakiin (TVYL). Työeläkeyhtiön selvitystilaan ja konkurssiin sovelletaan OYL:ia vain eräissä VYL 23:1:ssä mainituissa erityistilanteissa.

Eläkesäätiöihin ja eläkekassoihin sovelletaan ESKL 13 luvun säännöksiä lakisääteisestä selvitystilasta ja 14 luvun säännöksiä konkurssista. Vuonna 2022 voimaan tulleen uudistuksen yhteydessä pyrittiin korjaamaan eräitä käytännössä havaittuja epäkohtia. ESKL:n konkurssia koskevat säännökset menevät soveltamisessa konkurssilain säännösten edelle.

Maatalousyrittäjien ja apurahansaajien eläkelaitokseen *Melaan* sovelletaan maatalousyrittäjän eläkelakia. Tässä laissa ei ole säännöksiä Melan oman selvitystila- tai konkurssimenettelyn varalta.

Merimieseläkekassan toiminnasta säädetään merimieseläkekassalaissa. Selvitystilasta ei ole säännöksiä, eikä konkurssimenettelyä koskevia erityissäännöksiä ole. Lain 160 §:ssä on kuitenkin säännökset vastuista Merimieseläkekassan tai muun eläkelaitoksen joutuessa konkurssiin. Tähän palataan konkurssiyhteisvastuuta käsittelevässä jaksossa 2.4.7.

Keva on itsenäinen julkisoikeudellinen eläkelaitos. Julkisoikeudelliset yhteisöt eivät ole pääsäännön mukaan konkurssikelpoisia. Konkurssilain 1:3.2:n mukaan konkurssiin ei voida asettaa esimerkiksi valtiota, hyvinvointialuetta, kuntaa tai itsenäistä julkisoikeudellista laitosta. Näin ollen Kevaa ei voida asettaa konkurssiin. Sama koskee muita *julkisoikeudellisia työeläkevakuuttajia ja eläkerahastoja*, kuten ortodoksisen kirkon ja evankelisuterilaisen kirkon sekä Ahvenanmaan maakuntahallituksen työntekijöiden työeläkkeistä huolehtivia toimijoita.

2.1.2 Valvonta ja muut normit

Lakisääteistä työeläkevakuuttamista harjoittavia eläkelaitoksia valvoo Fiva. Finanssivalvonnasta annetun lain (Fiva-laki) 1 §:n mukaan Fivan toiminnan tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta,

vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. Fivan tehtävistä säädetään myös finanssialan erityislaeissa.

VYL 25:1:ssä on yleissäännökset Fivan vakuutusyhtiöihin kohdistuvasta valvonnasta. Fivan tehtävänä on säännöllisesti valvoa, että vakuutusyhtiöt noudattavat vakuutustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä ja hyvää vakuutustapaa. Fivan valvonnan on perustuttava tulevaisuuteen suuntautuvaan ja riskilähtöiseen lähestymistapaan. Fivan on arvioitava myös vakuutusyhtiön kykyä selviytyä yhtiön taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavista epäedullisista muutoksista sekä menetelmiä, joilla yhtiö varautuu tällaisiin tilanteisiin. VYL 23 luvussa ei ole erityisiä selvitystila- tai konkurssimenettelyn aikaista valvontaa koskevia säännöksiä.

TVYL 31 §:n mukaan Fiva valvoo, että työeläkevakuutusyhtiöt noudattavat vakuutustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä ja hyvää vakuutustapaa. Fivan tehtävänä on valvoa erityisesti, että työeläkeyhtiön vakavaraisuus ja siihen vaikuttavat seikat on järjestetty vakuutetut edut turvaavalla tavalla ja että yhtiön hallinnointi- ja ohjausjärjestelmät ovat riittävät ja luotettavat. Lisäksi Fiva valvoo työeläkeyhtiöiden markkinointia ja sopimusehtojen käyttöä.

ESKL 9:1:n mukaan Fiva valvoo, että eläkesäätiö ja -kassa noudattaa eläkelaitostoimintaa koskevaa lainsäädäntöä ja eläkelaitoksen sääntöjä. Erityisesti valvotaan, että eläkesäätiön ja -kassan vakavaraisuus ja siihen vaikuttavat seikat on järjestetty vakuutetut edut turvaavalla tavalla ja että laitoksen hallinnointi- ja ohjausjärjestelmät ovat riittävät ja luotettavat. ESKL 14 luvussa on Fivalle asetettu erikseen velvoite valvoa, että myös konkurssiin asetettu eläkesäätiö ja -kassa noudattaa eläkelaitostoimintaan sovellettavaa lainsäädäntöä ja eläkelaitoksen sääntöjä. Käytännössä valvonta kohdistunee tällöin lähinnä vakuutettujen etujen turvaamiseen eikä niinkään hallintoon, koska konkurssipesän hallintoa hoitaa pesänhoitaja.

Konkurssipesien hallintoa eli käytännössä pesänhoitajan toiminnan lainmukaisuutta ja hyvän pesänhoitotavan noudattamista valvoo konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain (KonkValVL) mukaisesti erityisviranomaisena konkurssiasiamies. Tähän on viitattu myös ESKL 14:12.1:ssä. KAM:n apuna on konkurssiasia-ineuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa antaa pesänhoitajille suosituksia hyvästä pesänhoitotavasta. Vakiintuneesti katsotaan, että neuvottelukunnan suositukset ilmentävät hyvän pesänhoitotavan sisältöä, ja pesänhoitajan tulee ottaa ne toiminnassaan huomioon. Todettakoon, että neuvottelukunta ei ole antanut työeläkelaitoksen konkurssia koskevia nimenomaisia suosituksia.

Konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun asetuksen 7.2 §:n mukaan neuvottelukunnassa tulee olla edustettuina oikeusministeriö, tuomioistuimet, asianajajat, keskeiset julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset velkojaryhmät sekä elinkeinonharjoittajapiirit. Vuodesta 1995 toimineessa neuvottelukunnassa on alusta alkaen ollut työeläkelaitosten edustus, koska ne ovat merkittävänä velkojaryhmänä yritysten konkurssissa. Työeläkeala on näin ollen ollut osaltaan vaikuttamassa suositusten sisältöön.

ESKL 14:12.2:ssa on myös säädetty, että Fivan ja KAM:n on oltava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä keskenään. Tämä ilmenee jo hallintolain 10.1 §:stä, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallinto- tehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Lisäksi ESKL 14:12.3 oikeuttaa viranomaiset luovuttamaan toisilleen tietoja, jotka ovat välttämättömiä valvontatehtävän hoitamista varten. Valvontaviranomaisten oikeus vaihtaa tietoa salassapitosääntösten estämättä tukee konkreettisesti viranomaisyhteistyötä.

Aktuaariselvityksessä on todettu olevan tärkeää, että viranomaisten yhteistyö on asianmukaista ja saumatonta, jotta valvontaan ei jää katvealueita. Edelleen on todettu, että VYL:iin voisi olla aihetta lisätä vastaavaa sääntelyä (s. 16). On ajateltavissa, että jos useampi viranomainen pyrkii päällekkäisen toimivaltansa puitteissa käsittelemään samanlaisia asioita, syntyisi erilaisia linjauksia, käytäntöjä ja ratkaisuja, joista olisi haittaa kohteena oleville toimijoille. Toisaalta voisi käydä myös niin, että viranomaisten toiminnan väliin jäisi käytännössä katvealueita, joissa mikään toimivaltaisista viranomaisista ei toimi aktiivisesti. Eläkelaitoksen konkurssin yhteydessä Fivan ja KAM:n tulee ottaa em. seikat huomioon valvontatyössään. Jotta viranomaisvalvonnan kattavuudesta ei syntyisi epätietoisuutta, tulisi varmistaa, että viranomaisten roolit tunnetaan riittävän hyvin.

Ehdotettavat muutokset

(1) Koska velvoite Fivan ja KAM:n tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä ja oikeus tietojen jakamiseen viranomaisten kesken on otettu ESKL:iin, näitä koskevat säännökset olisi johdonmukaista lisätä myös VYL:iin. Samalla voisi harkita, tulisiko Fivan ja KAM:n rooleja kirkastaa esimerkiksi lisäämällä tiedotusta ja viestintää konkurssitilanteessa.

2.2 Oikeuskäytäntö

Tiedossa ei ole eläkelaitoksen konkurssimenettelyä koskevia korkeimman oikeuden ennakkotapauksia. Käytäntöä on kaiken kaikkiaan vain vähän, koska eläkelaitosten selvitystila- ja konkurssimenettelyt ovat olleet harvinaisia. Jokainen tapaus on ollut omanlaisensa ja siksi myös keinot tilanteen ratkaisemiseksi ovat vaihdelleet.

Aktuaariselvityksessä on arvioitu työeläkejärjestelmän olemassaolon ajalta käytännön tapauksia, joissa eläkelaitos on joutunut selvitystilaan tai konkurssiin (s. 5–6). Eläkelaitosten asettaminen selvitystilaan tai konkurssiin on yleensä johtunut sijoitusriskien toteutumisesta. Mitä tuntuvampia riskejä eläkelaitos ottaa, sitä alttiimpi se on myös sijoitustappioille. Tämä puolestaan saattaa yksittäistapauksissa lisätä riskiä siitä, että laitos ajautuu tilaan, jossa sen vakavaraisuusasema ei enää täytä lain edellyttämiä vaatimuksia. Eläkelaitosten konkurssseja on tyypillisesti edeltänyt selvitystila.

Seuraavassa keskeisimpien viime vuosikymmeninä vireille tulleiden eläkelaitoksia koskevien selvitystila- ja konkurssimenettelyjen ominaispiirteitä:

- Laajin vakuutusalan konkurssista on ollut Kansa-yhtiöiden konkurssikokonaisuus. Eläkevakuutusosakeyhtiön Kansa (Eläke-Kansa) asetettiin selvitystilaan 7.10.1994. STM määräsi silloisen vakuutusyhtiölain (1062./1979, jäljempänä V.VYL) 15:11.1:n nojalla *erityisen selvityspesän* erottettavaksi selvitysmiesten hoidosta. Vakuutuskanta ja sen katteena oleva omaisuus siirrettiin erityiseen selvityspesään, johon määrättiin toimitusmies tehtävänään pyrkiä aikaansaamaan sopimus vakuutuskannan luovuttamisesta.

Eläke-Kansa asetettiin konkurssiin 30.12.1994. Konkurssin alettua erityinen selvityspesä pysyi toiminnassa ja se määrättiin erilleen konkurssihallinnosta V.VYL 15:21.3:n nojalla. Eräät oikeusprosessit ja omaisuuden myynnit jäivät konkurssipesän hallinnon hoidettavaksi. Eläke-Kansan TEL-vakuutuskanta luovutettiin 1.1.1997 kannanluovutussopimuksella viidelle työeläkeyhtiölle. Erityinen selvityspesä luovutti siirtyneen vastuuelan katteeksi pesän omaisuutta ja varoja ensin vakuutuskannan luovuttamisen yhteydessä ja sen jälkeen vuosittain.

Eläke-Kansan konkurssin aikana oli tilanteita, jotka ratkaistiin säätämällä asiasta erillinen laki. Näistä yksi liittyi työeläkeyhtiöille vakuutuskannan vastaanottamisesta syntyneen saamisen maksuun. Kun saaminen oli pienentynyt merkittävästi, säädettiin vuonna 2004 erillinen laki saatavan suorittamisesta (laki Eläkevakuutusosakeyhtiö Kansan vakuutuskantaa vastaanottajien eläkelaitosten saamisen kuolettamisesta). Työeläkeyhtiöiden vielä jäljellä oleva saatava maksettiin niille kertasuorituksena vastuunjakojärjestelmästä, johon myös erityisestä selvityspesästä realisoituvat varat ohjattiin vuodesta 2005 alkaen. Järjestelystä oli tehty ennen lain säätämistä sopimus vakuutuskannan vastaanottajien, Eläke-Kansan erityisen selvityspesän ja ETK:n välillä (HE 39/2004 vp s. 21–23).

Eläke-Kansan konkurssi päättyi kesällä 2012. Kaksi Kansa-yhtiöiden kokonaisuuteen liittyvää konkurssia on edelleen vireillä.

- Eläkekassa Oma asetettiin selvitystilaan 26.4.2012, kun sen varat eivät enää riittäneet kattamaan tulevien eläkkeiden edellyttämää vastuuvulkaa. Yksityisalojen työeläkevakuuttajat tekivät selvitysmiehen valmisteleman sopimuksen Eläkekassa Oman eläkevastuiden siirron edellytyksistä yhdelle työeläkevakuutusyhtiölle. Näin vältettiin konkurssi. Sopimus katsottiin koko eläkejärjestelmän yhteisen edun mukaiseksi vaihtoehdoksi. Sopimuksen mukaisen vastuun voimaantulo vaati STM:n ja Fivan hyväksynnän ja toimia ETK:lta. Kannansiirto toteutettiin loppuvuonna 2015.
- Liikennepalvelualojen Eläkekassa Viabekin (Viabek) asetettiin selvitystilaan Fivan määräyksestä 15.12.2011. Selvitysmies teki tammikuussa 2018 konkurssihakemuksen sen jälkeen, kun eläkekassan velat olivat ylittäneet sen varat eikä kannansiirtoon ollut selvitystilamenettelyn aikana löytynyt ratkaisua, jolle olisi saatu Fivan hyväksyntä. Viabekin konkurssi alkoi 5.2.2018.

Viabekin konkurssissa siirryttiin KAM:n hakemuksesta *julkisselvitykseen* 7.6.2018 pääosin pesän päätöksenteon selkeyttämiseksi. KAM määräsi pesään julkisselvittäjän, jolle siirtyi lain nojalla päätösvalta konkurssipesässä. Samalla asetettiin julkisselvittäjän avuksi neuvoa-antavan toimikunta, jonka työhön ovat osallistuneet kaikki keskeiset työeläkejärjestelmän toimijat. Vakuutuskannan luovuttaminen sovittiin huhtikuussa 2021 tehtäväksi neljälle vastaanottavalle työeläkeyhtiölle julkisselvittäjän valmistelun pohjalta. Siirron yhteydessä kaikki yksityisalojen työeläkevakuuttajat täydensivät yhteisesti Viabekin puuttuvia varoja vastuiden määrään asti. Konkurssi jatkuu edelleen keskeneräisten asioiden loppuunsaattamiseksi.

2.3 Työeläkelaitoksen selvitystilamenettely

2.3.1 Työeläkevakuutusyhtiön selvitystila

Osakeyhtiön selvitystilamenettelyn tarkoituksena on OYL 20:7.1:n mukaan yhtiön varallisuusaseman selvittäminen, tarpeellisen omaisuusmäärän muuttaminen rahaksi, velkojen maksaminen sekä ylijäämän suorittaminen osakkeenomistajille tai muille sen mukaan kuin yhtiöjärjestyksessä määrätään. Lakisääteistä selvitystilaa käytetään osakeyhtiön vapaaehtoisessa purkamisessa, jos yhtiön toimintaa ei haluta tai voida jatkaa ja yhtiöllä on enemmän varoja kuin velkoja. Jos osoittautuu, että selvitystilassa olevan yhtiön varat eivät riitä sen velkojen maksamiseen, selvitysmiesten on pykälän 2 momentin mukaan haettava yhtiön asettamista konkurssiin. Näitä osakeyhtiön selvitystilaa koskevia peruseräitä sovelletaan myös työeläkeyhtiön selvitystilaan.

Vakuutusosakeyhtiöitä koskevaan lainsäädäntöön on otettu vakuutusalan erityispiirteiden takia omia säännöksiä yhtiön selvitystilasta ja konkurssista. VYL 23 luvun säännökset selvitystilasta ja konkurssista tulivat voimaan 1.10.2008, ja tuolloin tehtyjen muutosten tavoitteena oli selkeyttää selvitystilaja konkurssimenettelyn eroja. VYL:ssa on selvä rajanveto OYL:n säännösten suuntaan. Jollei VYL 23 luvusta muuta johdu, vakuutusyhtiön konkurssiin sovelletaan VYL 23:1.3:n mukaan konkurssilakia. Erityissäännökset menevät myös yleisten oikeudellisten periaatteiden mukaisesti yleislakina pidettävän konkurssilain edelle.

VYL:ssa on säännökset selvitystilaan asettamisen edellytyksistä, menettelyn vaiheista, julkisesta haasteesta ja saatavien ilmoittamisesta. Selvitystilaan asettaminen tapahtuu joko yhtiökokouksen päätöksellä tai Fivan määräyksellä. Vakuutusyhtiö on VYL 23:2.1:n mukaan asetettava selvitystilaan ja purettava, jos vakuutusyhtiö ei täytä säädettyä vähimmäispääomavaatimusta eikä tilannetta ole korjattu. Sama koskee tilannetta, jossa vakuutusyhtiön toimilupa on peruutettu. Aktuaariselvityksessä on käsitelty tarkemmin tilanteita, jotka johtavat eläkelaitoksen asettamiseen selvitystilaan, sekä esimerkiksi tervehdyttämisen- tai rahoitussuunnitelmiin sisältyviä toimenpiteitä ja riskienhallinnan säännösten kehittymistä (s. 6–8).

Yhtiökokouksen päättäessä selvitystilasta valitaan samalla yksi tai useampi selvitysmies hallituksen, toimitusjohtajan ja mahdollisen hallintoneuvoston tilalle. Fivalla on lisäksi VYL 23:6.1:n mukaan oikeus määrätä yksi selvitysmies. Jos Fiva määrää yhtiön selvitystilaan, se valitsee samalla yhden tai useamman selvitysmiehen. Tuomioistuimella ei ole toimivaltaa selvitystilaan asettamisessa eikä selvitysmiehen nimeämisessä, toisin kuin konkurssiin asettamisessa ja pesänhoitajan määräämisessä.

VYL 23 luvussa on varsin kattavat säännökset muun muassa selvitysmiehen yleisistä tehtävistä, ilmoitusvelvollisuuksista, julkisen haasteen hakemisesta, tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta sekä vakuutussaatavien etuoikeutta koskevasta periaatteesta. Erityisen merkittävä on VYL 23:16:n säännös, jonka mukaan selvitysmiehen tulee pyrkiä niin pian kuin mahdollista yhden tai useamman vakuutusyhtiön kanssa aikaansaamaan suunnitelma yhtiön vakuutuskannan luovuttamisesta. Selvitysmiehelle asetetaan siten tältä osin pikainen toimimisvelvollisuus. Selvitysmiehen suunnitelmalle vakuutuskannan luovuttamisesta tulee saada Fivan hyväksyntä.

Lakiin on otettu nimenomainen säännös liiketoiminnan jatkamisesta selvitystilan aikana. Kunnes Fiva on hyväksynyt vakuutuskannan luovutussuunnitelman, selvitysmiehellä on VYL 23:17:n mukaan oikeus jatkaa yhtiön liiketoimintaa siinä määrin kuin se on tarpeen vakuutettujen etujen turvaamiseksi ja selvitysmenettelyn tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Selvitystilassa oleva vakuutusyhtiö ei saa kuitenkaan tehdä uusia vakuutussopimuksia. VYL:ssä ei ole erillistä säännöstä sijoitustoiminnan jatkamisesta selvitystilan aikana. Työeläkeyhtiön varat on TVYL 26.1 §:n perussäännöksen mukaan sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti.

VYL 23:21:ssä on säännökset sen varalta, ettei selvitysmies saa aikaan suunnitelmaa vakuutusyhtiön vakuutuskannan luovuttamisesta. Tämä johtaa valvontaviranomaisen roolin aktivoitumiseen ja toimiin vakuutusyhtiön toiminnan alas ajamiseksi. Fivan on määrättävä eräiden vakuutusten lakkaamiselle ajankohta enintään kolmen vuoden päähän selvitystilan aloittamisesta. Määräpäivää voidaan jatkaa erityisestä syystä vielä enintään kahdella vuodella ensin määrätystä ajankohdasta lukien. Tämä säännös ei kuitenkaan sellaisenaan koske työeläkeyhtiöitä. Ko. lainkohdan mukaan Fiva ei voi määrätä vakuutuksia lakkaamaan työeläkeyhtiön selvitystilassa.

Jos suunnitelmaa työeläkeyhtiön vakuutuskannan luovuttamisesta ei ole syntynyt, VYL 23:22.4:n säännöksen mukaan työeläkeyhtiön omaisuus on käytettävä Fivan määräämällä tavalla kustannuksiin,

jotka aiheutuvat siitä, että samanlainen eläketurva järjestetään toisessa työeläkeyhtiössä tai ESKL:ssa tarkoitettussa eläkesäätiössä tai eläkekassassa. Lainkohdassa on vielä erikseen korostettu, että ensisijaisesti on pyrittävä pienentämään TyEL 181 §:n soveltamisesta aiheutuvia kustannuksia. Sanottu TyEL:n säännös koskee konkurssiyhteisvastausta.

VYL:n mukaan selvitystilassa ei edellytetä vakuutuskannan luovuttamista koskevan sopimuksen, vaan suunnitelman syntymistä. Tavoiteajan tosiasiallisia noudattamismahdollisuuksia hankaloittaa se, ettei vakuutuskannan luovuttaminen ole toteutettavissa määräyksellä tai muilla pakkotoimilla, vaan tältä osin vallitsee sopimusvapaus. Vastaanottavan osapuolen on sitouduttava sopimukseen vapaaehtoisesti, mikä käytännössä edellyttää vakuutuskannan vastaanottamiselta jonkinasteista houkuttelevuutta. Selvitystilan kestoa käsitellään erikseen jaksossa 2.3.3.

Työeläkeyhtiön selvitystila voidaan siis lain mukaan päättää Fivan määräämällä tavalla. Konkursisihakemuksen tekeminen voi kuitenkin tulla ajankohtaiseksi, jos työeläkeyhtiön todetaan olevan ylivelkainen. Jos selvitystilassa olevan vakuutusyhtiön varat eivät riitä sen velkojen maksuun, selvitysmiesten on VYL 23:28.1:n nojalla haettava vakuutusyhtiön asettamista konkurssiin. Vastaavat vakuutuskannan luovuttamista koskevat kysymykset tulevat esiin konkurssimenettelyn yhteydessä toteutettavassa kannansiirrossa.

Ehdotettavat muutokset

(2) Fivalla on työeläkeyhtiön selvitystilassa oikeus määrätä yksi selvitysmies yhtiökokouksen valitseman selvitysmiehen lisäksi. Selvitystilamenettelyn tehostamiseksi tulisi arvioida, voisiko Fivan asettaman selvitysmiehen määrääminen olla säännönmukaista sekä tulisiko suunnitelma vakuutuskannan luovuttamisesta erottaa muista selvitysmiehen tehtävistä ja antaa se erityisen selvitysmiehen tehtäväksi.

(3) Työeläkeyhtiöitä koskevassa sääntelyssä ei ole ESKL:sta poiketen erillistä säännöstä sijoitustoiminnan jatkamisesta selvitystilan aikana. Vastaavanlainen säännös olisi tarpeen lisätä VYL:iin tai vaihtoehtoisesti TVYL:iin osaksi työeläkeyhtiöiden omaa erityissääntelyä. Tätä perustellaan tarkemmin konkurssimenettelyn arvioinnin yhteydessä jaksossa 2.4.6.

2.3.2 Eläkesäätiön ja eläkekassan selvitystila

ESKL:ssa on uudistetut säännökset lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavan eläkesäätiön ja -kassan selvitystilasta ja konkurssista. Perustelujen mukaan tavoitteena oli nopeuttaa selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkesäätiön tai eläkekassan vakuutuskannan luovutusta toimivaan eläkesäätiöön, eläkekassaan tai työeläkeyhtiöön. Kannansiirron toteuttamisen jälkeen eläkesäätiö tai -kassa voidaan purkaa ja selvitystila- tai konkurssimenettely saattaa loppuun. Tavoitteena oli lisäksi poistaa lainsäädännön tulkinvaraisuudesta aiheutuvia ongelmia ja säännöksiä selkeyttämällä vähentää TyEL:ssa säädetyn konkurssiyhteisvastaun kautta koko eläkejärjestelmälle mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia. (HE 28/2021 vp s. 39)

Selvitystilan tarkoituksena on yhteisön hallittu purkaminen. Purkaminen merkitsee eläkesäätiön tai -kassan toiminnan päättämistä, ja se voi tapahtua selvitystilassa lisäksi myös sulautumisen, jakautumisen tai konkurssin seurauksena. ESKL 13:1.2:ssa on kuvattu eläkesäätiön ja eläkekassan selvitystila ja sen tarkoitus: Selvitystilamenettelyssä selvitetään eläkelaitoksen varallisuusasema, pyritään luovuttamaan vakuutuskanta ja sitä vastaavat varat toiselle eläkelaitokselle ja tämän jälkeen muutoinkin purkamaan eläkelaitos.

Lain esitöiden mukaan lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavan eläkesäätiön ja -kassan selvitystila poikkeaa yleisestä yhtiöoikeudesta siten, että laitosta ei voida purkaa jakamalla laitoksen varat vakuutetuille, velkojille ja osakkaille. Laitoksen purkamisen edellytyksenä on, että sen vakuutuskanta on luovutettu toiselle lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavalle eläkelaitokselle. (HE 28/2021 vp s. 101)

ESKL 13:2:ssa säädetään tilanteista, joissa syntyy velvollisuus eläkelaitoksen selvitystilaan asettamiseen ja purkamiseen. Nämä liittyvät muun muassa eläkelaitoksen kokoa, vakavaraisuuspääomaa ja osakkaita koskevien vähimmäisvaatimusten täyttämiseen. ESKL 13:7.1:n mukaan selvitystila alkaa, kun sitä koskeva eläkesäätiön hallituksen tai eläkekassan kassankokouksen päätös taikka niiden puuttuessa Fivan päätös on tehty. Selvitystilapäätöksen yhteydessä valitaan vähintään yksi selvitysmies hallituksen ja toimitusjohtajan tilalle, ja Fivalla on oikeus aina nimetä yksi selvitysmies edellisten lisäksi.

ESKL:ssa on säännökset selvitysmiehen ilmoitusvelvollisuudesta, julkisesta haasteesta ja velkojien saatavien ilmoittamisesta sekä tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Eläkesäätiön ja eläkekassan selvitystilassa selvitysmiehen tulee ESKL 13:17:n ja 13:18:n mukaan pyrkiä niin pian kuin mahdollista saamaan aikaan sopimus vakuutuskannan tai sen osan luovuttamisesta yhden tai useamman eläkelaitoksen kanssa. Laissa on säännöksiä luovuttavalle eläkelaitokselle asetettavista vaatimuksista, jotka liittyvät esimerkiksi toimintapiiriin tai osakkuuteen. Eläkesäätiön ja -kassan selvitystilassa vain loppuun viety kannanluovutus voi johtaa laitoksen purkamiseen.

ESKL:n 13 luvussa on säännökset siitä, miten selvitystilassa olevan eläkelaitoksen omaisuutta tulee käsitellä vakuutuskannan luovutuksen yhteydessä. Tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa vaatimuksen kohteena oleva omaisuus ja selvittelystä aiheutuvat kohtuulliset kulut voidaan ESKL 13:19.1:n mukaan erottaa vakuutuskantaa luovutettaessa sitä vastaavista varoista. Jos eläkelaitoksessa on omaisuutta tuomioistuimen päätösten tultua lainvoimaisiksi, laitoksen varat on pykälän 3 momentin mukaan käytettävä ensisijaisesti varojen palauttamiseen niille työeläkelaitoksille, jotka ovat täydentäneet vakuutuskantaa vastaavina varoina luovutettavaa omaisuutta.

Vakuutustoiminnan jatkamisesta selvitystilan aikana on omat säännöksensä ESKL 13:23:ssa. Eläkesäätiön ja -kassan tulee jatkaa vakuutustoimintaa vakuutuskannan luovuttamiseen asti vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä vakuutettujen etujen turvaamiseksi. Vakuutustoimintaa on siis jatkettava, mutta vain rajoitetusti. Selvitystilassa oleva eläkekassa ei saa ESKL 13:23.3:n mukaan vakuuttaa uusia henkilöitä.

ESKL 13:24:n mukaan selvitystilassa oleva eläkesäätiö tai eläkekassa voi liiallista riskinottoa välttämättä jatkaa sijoitustoimintaa siten kuin ESKL 8 luvussa sekä eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta annetussa laissa asiasta säädetään. Eläkelaitoksen varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti, maksuvalmius varmistuen sekä laissa edellytetyllä tavalla hajauttaen. Uutta säännöstä on perusteltu sillä, että selvitystilassakin eläkelaitos tarvitsee sijoitustuottoja, joilla voidaan osaltaan kattaa vastuovelkaa (HE 28/2021 vp s. 109). Perusteluissa ei tarkemmin määritellä, mitä pykälän sanamuodon mukaisella liiallisen riskinoton välttämällä tarkoitetaan.

Aktuaariselvityksen mukaan tarvitaan tarkempi määrittely liiallista riskinottoa välttävälle sijoitusstrategialle, jotta selvityspesän sallitun toiminnan rajoja voidaan arvioida. Selvitystilassa olevaa eläkesäätiötä ja -kassaa koskee sama tuottovaatimus kuin muita työeläkelaitoksia. Riskittömällä sijoitusstrategialla tuottovaatimusta ei välttämättä saavuteta ja selvitystilassa olevan eläkesäätiön tai -kassan vakavaraisuus väijäämättä heikkenee. Edelleen todetaan, että mekanismin toimivuutta tulisi arvioida. Työeläkelaitosten tuottovaatimuksesta edelleen laskettu rahastoitujen eläkkeiden korotus olisi tässä myös otettava huomioon (s. 11)

Jos vakuutuskantaa ei saada luovutettua, selvityspesä jatkaa toimintaansa hoitamalla laitoksessa olevaa vakuutuskantaa. Koska selvitystilaan asetetun eläkekassan tai -säätiön toimintaa voi jatkaa vain rajoitetusti, laitoksen taloudellinen tilanne usein heikkenee vähitellen siten, että laitos on asetettava konkurssiin (HE 28/2021 vp s. 101). Toisin kuin työeläkeyhtiön selvitystilassa eläkesäätiön ja -kassan selvitystilassa selvitysmiehellä ei ole lakisääteistä velvollisuutta hakea säätiötä tai kassaa konkurssiin.

Ehdotettavat muutokset

(4) Fivalla on eläkesäätiön ja -kassan selvitystilassa oikeus määrätä yksi selvitysmies muutoin asetettujen selvitysmiesten lisäksi. Samoin kuin työeläkeyhtiöiden osalta on todettu, selvitystilamenettelyn tehostamiseksi tulisi arvioida, voisiko Fivan asettaman selvitysmiehen määrääminen olla säännönmukaista ja voisiko erityiselle selvitysmiehelle antaa lain nojalla tehtäväksi aikaansaada sopimus vakuutuskannan luovuttamisesta.

(5) Sijoitustoiminnan salliminen selvitystilan aikana on järkevää. Säännöksessä käytetty ilmaisu ”liiallista riskinottoa välttäen” jää kuitenkin sisällöltään avoimeksi. Lienee selvää, että liiallista riskinottoa tulisi aina välttää. Sijoitustoiminnan reunaehtoihin tulisi säätää tarkempi sisältö, jotta toimijoilla on riittävästi tietoa, millä tavoin selvitystilan aikaisen sijoitustoiminnan on tarkoitus poiketa normaalitilanteesta.

2.3.3 Selvitystilan kesto

Selvitystilan kesto on erityisesti menettelyn taloudellisten vaikutusten näkökulmasta keskeinen tekijä. Eläkelaitoksen selvitystilamenettelyssä tärkeänä tavoitteena on, että kannansiirtoa koskeva ratkaisu saataisiin aikaan mahdollisimman nopealla aikataululla. Jos ratkaisu vakuutuskannan luovuttamisesta venyy, selvitystilan pitkittyminen johtaa lopulta menetettävien sijoitustuottojen ja lisääntyvien hallintokulujen vuoksi vääjäämättä eläkelaitoksen taloudellisen tilanteen heikkenemiseen. Jos selvitystilaa seuraa lisäksi konkurssimenettely, menettelyjen keston vaikutukset alkavat kertautua. Mitä pidemmälle kannansiirto venyy, sitä suurempi lovi potentiaaliin sijoitustuottoihin tulee. Samalla kustannukset koko työeläkejärjestelmälle voivat kasvaa konkurssiyhteisvastuun kautta. Lisäksi konkurssimenettelystä aiheutuu omat kustannuksensa.

Eläkelaitoksen selvitystilan enimmäiskestosta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Edellä on todettu, että jollei suunnitelmaa vakuutusyhtiön vakuutuskannan luovuttamisesta saada aikaan, Fivan on VYL 23:21:n mukaan määrättävä eräiden vakuutusten lakkaamiselle ajankohta enintään kolmen vuoden päähän selvitystilan aloittamisesta. Määräpäivää voidaan siirtää erityisestä syystä vielä enintään kahdella vuodella. Fiva ei kuitenkaan voi määrätä työeläkeyhtiön selvitystilassa lakisääteisiä vakuutuksia lakkaamaan, joten edellä sanotut aikarajat eivät tule sellaisinaan sovellettaviksi työeläkeyhtiön selvitystilassa. VYL 23:21.1:n sanamuoto jättää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, olisiko tarkoituksena kuitenkin ottaa kolmen vuoden määräaika huomioon myös tilanteessa, jossa Fiva määrää työeläkeyhtiön omaisuuden käyttämisestä.

ESKL:n tilinpäätöstä, toimintakertomusta ja tilitarkastusta koskevissa pykälissä otetaan välillisesti kantaa eläkesäätiön ja -kassan selvitystilan oletettuun kestoan. ESKL 13:16.1:n mukaan selvitysmiehen on esitettävä eläkekassan tilinpäätös ja toimintakertomus varsinaisen kassankokouksen hyväksyttäväksi. Jollei selvitystilaa ole kahden vuoden kuluessa tilikauden päättymisestä saatettu loppuun, selvitysmiehen on samalla ilmoitettava, mistä syystä se on viivästynyt.

Kassankokoukseen viittaavan sanamuodon perusteella voisi tulkita, että säännös koskisi vain eläkekassoja. Pykälän perusteluista kuitenkin ilmenee, että lainkohta on tarkoitettu sovellettavaksi sekä eläkesäätiöihin että eläkekassoihin, ja näin oli ollut myös aiemmissa laeissa (HE 28/2021 vp s. 106). Sanottua tulkintaa tukee myös se, että ESKL 13:16.2:ssa *eläkelaitosta* – millä tässä laissa tarkoitetaan eläkesäätiötä ja eläkekassaa – koskevaan tilitar-

kastuskertomuksen tulee sisältää lausuma siitä, onko selvitystilaa tilintarkastajien mielestä tarpeettomasti pitkitetty ja onko selvitysmies muuten toiminut asianmukaisesti.

Myös VYL 23:14.2:ssa säädetään, että selvitystilan aikana annettavan tilintarkastuskertomuksen tulee sisältää lausuma siitä, onko selvitystilaa tilintarkastajien mielestä tarpeettomasti pitkitetty ja ovatko selvitysmiehet muuten toimineet asianmukaisesti. Vaikkei VYL:ssa ole nimenomaista määräaikaakaan kannansiirtoa koskevan suunnitelman laatimiselle, perusteluissa korostetaan, että vakuutusnottajien oikeusturvan takaamiseksi ja selvitystilamenettelyn keston lyhentämiseksi vakuutusten lakkaamiselle on haluttu säätää ehdoton takaraja (HE 13/2008 vp s. 201). Takaraja on kolme vuotta ja sille on mahdollista saada enintään kaksi vuotta lisäaikaa. Kuten edellä on todettu, näitä säännöksiä vakuutusten lakkaamisesta ei kuitenkaan sovelleta työeläkeyhtiön selvitystilaan.

Työeläkeyhtiön selvitystila voi kuitenkin päättyä myös siihen, että työeläkeyhtiö asetetaan konkurssiin. Selvitysmiehellä on VYL 23:28.1:n nojalla velvollisuus panna vireille konkurssihakemus, jos havaitaan, että yhtiön varat eivät riitä sen velkojen maksamiseen. Ylivelkaisuuden toteaminen voi tapahtua hyvinkin pian selvitystilan alettua. Esimerkiksi Eläke-Kansa asetettiin selvitystilaan 7.10.1994 ja konkurssiin 30.12.1994.

Myös eläkesäätiön ja -kassan selvitystila voi pitkittyessään johtaa konkurssiin, jos eläkelaitoksen taloudellinen tilanne merkittävästi heikkenee. Eläkesäätiö ja -kassa voidaan asettaa konkurssiin, jos konkurssilaissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Käytännössä näitä ovat eläkesäätiön tai -kassan maksukyvyttömyys tai ylivelkaisuus. Koska eläkesäätiön tai -kassan selvitysmiehellä ei ole lakisääteistä velvollisuutta tehdä konkurssihakemusta, selvitysmiehen tekemä tilanearviointi ja ratkaisut konkurssihakemuksen vireillepanossa voivat vaikuttaa merkittävästi selvitystilan keston. Esimerkiksi Eläkekassa Viabek asetettiin selvitystilaan 15.12.2011 ja konkurssiin 5.2.2018.

Konkurssi sinänsä ei tuo mukanaan uusia pakottavia työvälineitä kannansiirron edistämiseksi. Mukaan tulee kuitenkin konkurssiyhteisvastuu (ks. jakso 2.4.7.). Konkurssin alettua pesänhoitaja ryhtyy vuorostaan tavoittelemaan sellaista sopimusta vakuutuskannan luovuttamista, jota ei saatu aikaan eläkelaitoksen selvitystilan aikana. Jotta eläkelaitoksen selvitystilan ei olisi mahdollista pitkittää hallitsemattomasti vakuutuskannan luovuttamista koskevan sopimuksen viivästyessä, tulisi harkita keinoja tehostaa prosessin eri vaiheita. Tämä voisi tapahtua ottamalla lakiin nykyistä tarkemmat menettelysäännökset.

Ehdotettavat muutokset

(6) Eläkelaitosten selvitystilamenettelyä tulisi edelleen tehostaa aikatauluttamalla menettelyn vaiheita nykyistä velvoittavammalla tavalla. Selvitystilalle tulisi harkita esimerkiksi kahden vuoden enimmäiskesto, jonka päätyttyä menettely etenisi lakisääteisesti seuraavaan vaiheeseen. Harkittavaksi voisi tulla myös vakuutuskannan luovuttamisen vaiheistaminen vapaaehtoisesta sopimuksesta kohti toimivaltaisen viranomaisen määräämää ratkaisua. Tätä käsitellään tarkemmin jakson 3.3 etenemisvaihtoehdoissa.

2.4.4 Sopimukseen perustuva yhteisvastuu

Kustannusten jaosta eläkelaitosten kesken on säädetty TyEL 12 luvussa. Jos eläkkeet jäävät joltakin osin turvaamatta työeläkelaitoksen konkurssin vuoksi, eläkelaitokset vastaavat niistä yhteisesti TyEL 181 §:n nojalla. Tätä ns. konkurssiyhteisvastuuta ei sovelleta selvitystilaan.

TyEL 185.1 §:n mukaan yksityisten alojen työeläkelakien mukaista eläketurvaa hoitavat eläkelaitokset ja Keva voivat yksittäistapauksissa tai toimeenpanon helpottamiseksi sopia kustannusten jaosta

toisin kuin TyEL 12 luvussa säädetään noudattaen ko. luvussa säädettyjä periaatteita. Aktuaariselvi-tyksen mukaan selvitystilassa olevan eläkelaitoksen vastuunsiirto on yhden kerran toteutettu sovel- tamalla laajentavasti em. sopimusoikeutta koskevaa 1 momenttia. Säännös oli kuitenkin alun perin tarkoitettu maksussa olevien eläkkeiden kustannusten selvittelyyn. Selvitystilassa ja konkurssissa pesien varat eivät käytännössä riitä tavanomaisen vastuunsiirron vaatimalla tavalla eläkevastuun, tarvittavan vakavaraisuuspääoman ja muiden kulujen kattamiseen. Tarvittiin erityinen menettely, jotta katevaje ei jäisi vastaanottajan kustannettavaksi, vaan kaikki eläkelaitokset osallistuisivat vas- tuunkantoon (s. 16–17).

TyEL 185 §:ään onkin nyttemmin lisätty 1.1.2022 voimaan tullut uusi 2 momentti, jonka mukaan eläkelaitokset voivat sopia, että ne täydentävät selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkelaitoksen luovutettavaa vakuutuskantaa vastaavina varoina siirrettävää omaisuutta. Täydentämisen edellytyk- senä on, että luovutettavaa vakuutuskantaa vastaavina varoina siirretään ensisijaisesti se osa luo- vuttavan eläkelaitoksen omaisuudesta, joka vastaa luovutettavaa vakuutuskantaa. ESKL 13:19.2:n mukaan vastuunsiirrossa siirtyviä varoja voidaan täydentää TyEL 185.2 §:n mukaisesti myös silloin, eläkesäätiön tai -kassan vakuutuskantaa luovutettaessa on pantu erilleen oikeusprosessin kohteena olevaa omaisuutta. Pykälän 2 momentti koskee yksityisen alan eläkelaitoksia.

Lain perustelujen mukaan kyseessä on eläkelaitosten välinen vapaaehtoinen sopimus, jonka sisäl- töä tai sopimusosapuolia ei säännellä lailla. Täydentämisen edellytykseksi on kuitenkin asetettu se luonteva lähtökohta, että ensin luovutetaan se osa luovuttavan eläkelaitoksen varoista, joka vastaa luovutettavaa vakuutuskantaa. Koska kyseessä on vapaaehtoinen sopimus, siirtyvää omaisuutta on mahdollista täydentää enemmänkin (HE 28/2021 vp s. 41).

Vaikuttaa lähtökohtaisesti perustellulta, että vakuutuskannan luovuttamisen ehdot voivat määräytyä sopimusvapauden puitteissa. On hyvä, että luovutettavaa omaisuutta voidaan täydentää tasolle, joka tekee kannan vastaanottamisesta perusteltua. Koska sisältöä tai sopimusosapuolia ei säännellä, jää samalla avoimeksi esimerkiksi se, millä varoilla luovutettavaa omaisuutta voidaan täydentää ja se, onko kaikkien eläkelaitosten tarkoitus osallistua täydentämiseen ja kannettava vastuu kustannuksista.

Ilman laissa määriteltyjä reunaehtoja kannansiirtoneuvottelut väistämättä pitkittyvät, koska työelä- kejärjestelmän sisältä nousevat reunaehdot on haettava tapauskohtaisesti lukuisten potentiaalisten vastaanottajien kesken. Eläkelaitokset joutuvat tasapainottelemaan tilanteessa yhtäältä toistensa kanssa kilpailevina yksityisoikeudellisina toimijoina ja toisaalta kansalaisten lakisääteisestä sosiaa- liturvasta huolehtivina yhteisvastuullisina sosiaalivakuuttajina. Voidaan arvioida, että sopimuksen syntymistä edistäisi, jos lainsäätäjät määrittäisi tarkemmin luovutettavan omaisuuden täydentämistä koskevat edellytykset, mikä puolestaan kuuluu substanssisääntelyn eikä insolvenssioikeuden alaan.

TyEL 185 §:ssä tarkoitettua sopimismenettelyä ja sen suhdetta konkurssiyhteisvastuuseen käsitellään tarkemmin jaksossa 2.4.7.

2.4 Työeläkelaitoksen konkurssimenettelyn erityispiirteitä

2.4.1 Yleistä konkurssimenettelystä

Konkurssilain mukaan konkurssi on velallisen kaikkia velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenette- ly, jossa velallisen omaisuus käytetään konkurssisaatavien maksuun. Konkurssin oikeusvaikutukset

alkavat, kun tuomioistuin on tehnyt päätöksen velallisen asettamisesta konkurssiin. Konkurssin alettua velallinen menettää oikeuden määrätä konkurssipesään kuuluvasta omaisuudestaan, ja velallisen omaisuus siirtyy konkurssin alkaessa velkojien määräysvaltaan. Velallinen ei vapaudu vastaamasta niistä konkurssisaatavista, joille ei konkurssissa kerry täyttä suoritusta.

Konkurssilain 2 luvussa on yleiset säännökset konkurssiin asettamisen edellytyksistä. Konkurssiin voidaan asettaa velallinen, joka on maksukyvytön. Maksukyvyttömyydellä tarkoitetaan lain 2:1:n mukaan sitä, että velallinen on muuten kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä. Konkurssin edellytyksiä arvioitaessa sovelletaan lain 2:3.1:n mukaan maksukyvyttömyysolettamaa: Velallista on pidettävä maksukyvyttömänä, jos velallinen ilmoittaa olevansa maksukyvytön eikä ilmene erityisiä syitä olla hyväksymättä velallisen ilmoitusta.

Myös ylivelkaisuus voi olla eräissä tilanteissa konkurssin perusteena. Selvitystilassa oleva velallinen, kuolinpesä tai konkurssipesä voidaan lain 2:5:n mukaan asettaa konkurssiin myös, jos sen varat eivät riitä velkojen maksamiseen. Pykälän perusteluissa todetaan, että selvitystilassa olevan velallisen hakemisesta konkurssiin ylivelkaisuustilanteessa säädetään myös eri yhteisöjä koskeissa säädöksissä. Lisäksi todetaan, että selvitystilassa oleva velallinen voidaan tietenkin asettaa konkurssiin myös maksukyvyttömyytensä perusteella (HE 26/2003 vp s. 46).

Konkurssilain 1:1.1:n mukaan konkurssiin asettamisesta päättää tuomioistuin velallisen tai velkojan hakemuksesta. Konkurssilain 7:11:n mukaan tuomioistuimen on tutkittava, täyttyvätkö konkurssiin asettamisen edellytykset. Konkurssiin asettaminen ei siis voi perustua pelkästään velallisen myöntämiseen, vaan edellytykset tutkitaan viran puolesta.

Konkurssilain 7:4.2:n mukaan konkurssia koskeva asia on käsiteltävä asian edellyttämällä joutuisuudella. Kiireellistä käsittelyä edellyttävät näiden asioiden luonne ja asianosaisten oikeusturva (HE 26/2003 vp s. 87). Vastaavasti muutoksenhakemus on viipymättä toimitettava muutoksenhakutuomioistuimelle, ja valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Konkurssilain 14:1:n konkurssipesä on selvitettävä tehokkaasti, taloudellisesti ja joutuisasti sekä niin, ettei kenenkään oikeuksia loukata. Sanottujen säännösten voidaan katsoa yleisemminkin ilmentävän periaatetta, jonka mukaan konkurssi asioiden luonteen takia käsittelyn eri vaiheissa tulee pyrkiä välttämään kaikenlaista viivästystä.

Eläkelaitoksen asettaminen konkurssiin tapahtuu käytännössä aina velallisen itsensä tekemän hakemuksen pohjalta. Eläkelaitoksen hakemisesta konkurssiin päättää eläkelaitoksen hallitus. Jos eläkelaitos on selvitystilassa, konkurssihakemuksen tekee kuitenkin selvitysmies. Mikään ei estä eläkelaitoksen velkojaa tekemästä konkurssihakemusta, mutta työeläkejärjestelmän luonne huomioon ottaen sitä voitaneen pitää teoreettisena vaihtoehtona. Eläkelaitosten konkurssi yhteisvastuu turvaa vakuutussaatavat, joten voidaan arvioida, ettei ainakaan eläkkeensaajan hakemus eläkelaitoksen asettamisesta konkurssiin voisi menestyä.

Konkurssilain 7:2.1:n mukaan konkurssiin asettamista koskevan asian käsittelee se tuomioistuin, jonka tuomiopiirissä on velallisen yleinen oikeuspaikka. Yhteisöä, säätiötä tai muuta oikeushenkilöä koskevan asian käsittelee kuitenkin se tuomioistuin, jonka tuomiopiirissä tämän hallintoa Suomessa pääasiallisesti hoidetaan. Konserniin kuuluvan velallisen konkurssiin asettamista koskeva asia voidaan joka tapauksessa käsitellä sellaisessa muussa tuomioistuimessa, joka on toimivaltainen samaan konserniin kuuluvan velallisen konkurssiin asettamista koskevassa asiassa, jos käsittely on tässä tuomioistuimessa tarkoituksenmukaista.

Konkurssilain 1:1.2:n ja 8:1.1:n mukaan päättäessään konkurssiin asettamisesta tuomioistuin määrää samalla pesänhoitajan velallisen omaisuuden hoitamista ja myymistä sekä muuta konkurssipesän hallintoa varten. Pesänhoitajia voidaan määrätä useampia kuin yksi, jos se on tarpeen tehtävän laajuuden tai muun syyn vuoksi. Eläkelaitoksia koskevien lakien mukaan Fivalla on oikeus esittää pesänhoitajaksi henkilöä, jolla on VYL:n mukaan erityinen valvontatehtävä.

Ennen pesänhoitajan määräämistä tuomioistuimen on konkurssilain 8:1.2:n mukaan varattava suurimmille velkojille ja pesänhoitajaksi esitetyle sekä harkintansa mukaan velalliselle, muille velkojille ja palkkaturvaviranomaiselle tilaisuus tulla kuulluksi. Koska suurimpia velkojia on kuultava aina, tuomioistuimen on tiedettävä, ketkä ovat esimerkiksi eläkelaitoksen konkurssissa velkojan asemassa.

Pesänhoitajan tehtävänä on konkurssilain mukaan muun muassa:

1. ottaa viivytyksettä konkurssipesään kuuluva omaisuus haltuunsa
2. tehtävä konkurssin alkamista koskevat lakisäätteiset ilmoitukset eri tahoille
3. selvitettävä konkurssipesän laajuus, pesään kuuluva omaisuus ja oikeudet, varmistettava niiden pysyminen konkurssipesän hallinnassa sekä huolehdittava omaisuuden arvon säilymisestä ja oikeuksien voimassapysymisestä
4. laadittava velallisen varoista ja veloista luettelo (pesäluettelo) sekä velallisesta ja velallisen konkurssia edeltäneestä toiminnasta selitys (velallisselvitys)
5. huolehdittava pesään kuuluvan omaisuuden myynnistä
6. määrätä valvontapäivä, vastaanottaa valvonnat ja selvittää ne saatavat, jotka voidaan valvonnan perusteella tai muutoin ottaa jakoluettelossa huomioon, sekä laatia jakoluettelo
7. tilitettävä varat velkojille jakoluettelon mukaisesti
8. laadittava lopputilitys konkurssista

Seuraavassa peilataan konkurssilainsäädäntöä ja konkurssimenettelyn nykykäytäntöjä työeläkeyhtiöiden, eläkesäätiöiden ja eläkekassojen konkurssia koskeviin erityisiin menettelysäännöksiin. Edellä olevasta pesänhoitajan tehtäväluettelosta käsitellään erityisesti kohtia 1.–5. Käsiteltäväksi on otettu ne konkurssimenettelyn vaiheet, joissa ainakin on havaittu uudistustarpeita.

2.4.2 Konkurssiin asettaminen

2.4.2.1. Työeläkevakuutusyhtiön asettaminen konkurssiin

VYL 23:28:ssä on säännökset vakuutusyhtiön konkurssiin asettamisen edellytyksistä. Ainoa pykälässä mainittu konkurssin edellytys on yhtiön ylivelkaisuus. VYL 23:28.1:n mukaan selvitysmiesten on haettava vakuutusyhtiön asettamista konkurssiin, jos selvitystilassa olevan vakuutusyhtiön varat eivät riitä sen velkojen maksuun. Vastaava osakeyhtiötä koskeva säännös on selvitysmenettelyn tarkoitusta koskevassa OYL 20:7.2:ssa. Jos selvitystilassa olevan osakeyhtiön varat eivät riitä sen velkojen maksamiseen, selvitysmiesten on haettava yhtiön asettamista konkurssiin.

Vakuutusyhtiön ylivelkaisuuden arviointikriteerejä tai laskutapaa ei tarkemmin käsitellä VYL 23:28:n perusteluissa. Säännöksen todetaan vastaavan aiemmin voimassa olleen vakuutusyhtiölain 15:24.1:a ja OYL 20:7.2:a (HE 13/2008 vp s. 25). Mainintaa velvollisuudesta tehdä konkurssihakemus ylivelkaisuuden perusteella ei ollut aiemmassa VYL 15:24.1:ssä.

OYL 20:7.2:n perusteluissa todetaan, että ylivelkaisuusarvioinnissa pääomalainoja pidetään velkana (HE 109/2005 vp s. 184). Säännöksen alkuperäiset perustelut löytyvät vuoden 1983 hallituksen esityksestä, josta ylivelkaisuudesta johtuva velvollisuus konkurssihakemuksen tekemiseen otettiin lakiin. Uusi säännös koski selvitystilän lopettamista silloin, kun selvitystilassa olevalla yhtiöllä oli velkaa, jonka maksamiseen sen varat eivät riittäneet. Yhtiön purkaminen selvitysmiesten ilmoituksesta ei tällaisessa tapauksessa olisi mahdollista. Selvitysmiesten oli ollut tällöin aina luovutettava yhtiön omaisuus konkurssiin. Selvitysmiehet eivät myöskään saisi maksaa yhtiön velkoja lainkaan. Velkojen maksaminen tietoisena konkurssiin luovuttamisvelvollisuudesta johti silloisen 15:1:n mukaiseen korvausvastuuseen (HE 10/1983 vp s. 16).

Työeläkeyhtiön ylivelkaisuutta arvioitaessa herää kysymys, minkä määräisenä esimerkiksi työeläkeyhtiön vastuuelka otetaan huomioon yhtiön velkana. Aktuaariselvityksessä on esitetty, että VYL:ssa ja ESKL:ssa tulisi määritellä ylivelkaisuusarvioinnissa huomioon otettava vastuuelka. Huomioon tulisi sen mukaan ottaa vastuuelka kokonaisuudessaan pois lukien vakavaraisuuspääomaan luettavat erät (s. 27).

Konkurssilain 2:5:ssä on niin ikään säännös ylivelkaisuudesta konkurssin edellytyksenä. Sen mukaan muun muassa selvitystilassa oleva velallinen voidaan asettaa konkurssiin myös, jos sen varat eivät riitä velkojen maksamiseen. Em. konkurssihakemuksen tekemistä koskevan VYL:n säännöksen ydinsisältönä voidaankin pitää sitä, että selvitysmiehillä on *velvollisuus* tehdä konkurssihakemus yhtiön ylivelkaisuustilanteessa. Tällainen velvoite on lainsäädännössämme poikkeuksellinen. Velvoite on kuitenkin linjassa selvitystilän tarkoituksen kanssa. Useinhan selvitystilassa jää varoja jaettavaksi vielä velkojen maksamisen jälkeen. Selvitystila tulee lopettaa, jos todetaan, etteivät yhtiön varat riitä velkojen maksuun.

Työeläkeyhtiöiden tilannetta voidaan pitää siinä mielessä selkeänä, että jos ylivelkaisuuden rajapyykki selvitystilän aikana ylitetään, selvitystilän lopettaminen ja yhtiön purkaminen voi tapahtua ja tapahtuu ainoastaan konkurssimenettelyn kautta. Selvitysmiehen tulee panna vireille konkurssihakemus, ja sen jälkeen on tuomioistuimen asiana arvioida, täytyvätkö konkurssiin asettamisen edellytykset. Jos työeläkeyhtiö välttää selvitystilän aikana ylivelkaisuuden ja vakuutuskannan siirto saadaan toteutetuksi, työeläkeyhtiö voidaan purkaa normaalien selvitystilasäännösten nojalla. Konkurssi ei silloin tule ajankohtaiseksi.

Jos sen sijaan vakuutuskannan siirtoa ei saada aikaan, jää avoimeksi, miten prosessi etenee tilanteessa, jossa ylivelkaisuutta ei todeta. Aktuaariselvityksessä on tehty ehdotus, jonka mukaan eläkelaitoksen selvitystilasta tulisi siirtyä nopeammin konkurssimenettelyyn, jossa on vakiintuneet käytännöt. Kannansiirrolle asetettaisiin lyhyehkö esimerkiksi kahden vuoden määräaika, ja jos vastuunsiirtoa ei saataisi aikaan määräajassa, eläkelaitos asetettaisiin konkurssiin. Uutena konkurssiin asettamisen edellytyksenä olisi se, ettei selvitystilassa olevan eläkelaitoksen vakuutuskannan luovuttaminen ole toteutunut. Määräajan täyttymistä ei tarvitsisi odottaa, jos jo aikaisemmin oli käynyt selväksi, ettei vastuunsiirtoa ollut mahdollista toteuttaa. Tämä voitaisiin selvityksen mukaan todeta esimerkiksi siten, että pesä tekee asiasta selvityksen Fivalle, joka toteaa konkurssin edellytysten täytyneen (s. 22).

Selvitystilalle ja vakuutuskannan luovutukselle asetettava enimmäisaika voisi olla harkitsemisen arvoinen. Konkurssiin siirtymisen ei kuitenkaan tulisi olla itsetarkoitus. Mikäli konkurssiyhteisvastuusta tai muusta syystä johtuen konkurssia pidettäisiin selvitystilaa parempana menettelynä, johon pyritään selvitystilasta siirtymään, tulisi ehkä pikemminkin pohtia keinoja menettelyjen erojen vähentämiseen. Mahdollisuus peräkkäisiin menettelyihin ei välttämättä tue kannansiirron nopeaa toteuttamista.

VYL 23:29:n mukaan vakuutusyhtiön konkurssista on toimivaltainen päättämään suomalainen tuomioistuin. Todettakoon, että konkurssiasian oikeuspaikka määräytyy konkurssilain mukaisesti, ja asian merkittävyyden vuoksi konkurssiin asettamisesta ei voisi päätätä muu taho kuin tuomioistuin. Sanottua VYL:n oikeuspaikkasäännöstä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena. EU:n maksukyvyttömyysasetus saattaa nimittäin rajoittaa suomalaisen tuomioistuimen toimivaltaa eräissä rajat ylittävissä yritysryhmätilanteissa. Konkurssilain 7.1.1:ssä säädetään kansainvälisestä toimivallasta seuraavasti: ”Suomalaisen tuomioistuimen toimivallasta konkurssiin asettamista koskevassa asiassa silloin, kun velallisen pääntressien keskus on Suomessa tai muussa sellaisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon sovelletaan maksukyvyttömyysmenettelyistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2015/848, säädetään mainitussa asetuksessa.”

VYL 23:30.1:n mukaan Fiva voi esittää, että tuomioistuin määrää pesänhoitajaksi yhden viraston ehdottaman henkilön tehtävään muutoin määrättyjen pesänhoitajien lisäksi. Tämä pesänhoitaja voidaan määrätä missä vaiheessa konkurssimenettelyä tahansa. Jos Fiva tekee esityksen, tuomioistuimen on määrättävä tämä henkilö tehtävään. Fivan esityksestä määrättävän pesänhoitajan on VYL 23:31.1:n mukaan erityisesti valvottava vakuutussaatavien haltijoiden etua konkurssipesässä. Pesänhoitajan tehtävien moninaisuus ja työeläkeyhtiön vakuutuskannan kokoon liittyvät erityispiirteet huomioon ottaen olisi perusteltua, että työeläkeyhtiön konkurssipesään määrättäisiin säännönmukaisesti erityinen pesänhoitaja. Hänen tehtäviinsä voisi luontevasti kuulua myös esimerkiksi vakuutuskannan siirtoon liittyvät tehtävät ja mahdollisesti vakuutussaatavien velkojien edustaminen konkurssipesässä.

Ehdotettavat muutokset

(7) VYL 23:29:n otsikko on konkurssiin asettamisesta päättäminen. Sen mukaan vakuutusyhtiön konkurssista on toimivaltainen päättämään suomalainen tuomioistuin. Koska säännös ajautuu edellä kuvatulla tavalla ristiriitaan konkurssilain oikeuspaikkasäännösten kanssa, pykälää tulisi joko muuttaa tai sen voisi tarpeettomana kumota.

(8) Ehdotetaan harkittavaksi, tulisiko VYL:iin, TyEL:iin tai muualle eläkelainsäädäntöön ottaa tarkemmat säännökset siitä, mitkä työeläkeyhtiön vastuut luetaan mukaan arvioitaessa työeläkeyhtiön ylivelkaisuutta.

(9) Fivan oikeutta esittää henkilöä konkurssipesään valvovaksi pesänhoitajaksi voidaan pitää tärkeänä ja käyttökelpoisena. Erityisen pesänhoitajan tehtävänä tulisi olla huolehtia vakuutuskannan luovuttamiseen liittyvistä toimista ja vakuutettujen etujen turvaamisesta. Erityinen pesänhoitaja tulisi määrätä työeläkeyhtiön konkurssipesään säännönmukaisesti. Tästä veloitteesta voisi tehdä poikkeuksen vain perustellusta syystä, kuten esimerkiksi siksi, että eläkeyhtiön vakuutuskannan siirto oli jo muutoinkin hyvässä vaiheessa.

2.4.2.2. Eläkesäätiön ja eläkekassan asettaminen konkurssiin

Eläkesäätiön ja eläkekassan selvitystilan aikana selvitysmiehellä ei ole lakisääteistä velvollisuutta konkurssihakemuksen tekemiseen. Tältä osin sääntely eroaa työeläkeyhtiötä koskevasta sääntelystä. ESKL 14:1.1:ssä todetaan, että eläkelaitoksen ollessa selvitystilassa eläkelaitoksen omaisuus voidaan luovuttaa konkurssiin vain selvitysmiehen päätöksen perusteella. Ainoastaan selvitysmies on siis toimivaltainen panemaan selvitystilan aikana vireille konkurssihakemuksen.

Konkurssiin asettamisen edellytyksistä ei ole ESKL:ssa nimenomaista säännöstä VYL:n tapaan. Eläkesäätiön ja eläkekassan konkurssiin asettamisen edellytykset arvioidaan näin ollen konkurssilain yleisten säännösten perusteella. Eläkesäätiötä ja eläkekassaa koskevan konkurssihakemuksen mahdollisena perusteena voidaan käyttää lähinnä konkurssilain 2:1:n maksukyvyttömyysedellytystä tai 2:5:n ylivelkaisuusedellytystä.

ESKL 14:1.3:n mukaan konkurssiin asettamisen jälkeen eläkesäätiön ja eläkekassan nimen perään on lisättävä sana ”konkurssitilassa”. Konkurssilaki ei tunne tällaista lisämäärettä. Säännöksellä pyritään perustelujen mukaan suojaamaan kolmansien tiedonsaantia eläkelaitoksen oikeudellisesta asemasta (HE 28/2021 vp s. 113). Toisaalla esitöissä, selvitystilaa koskevan ESKL 13:7.2:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että konkurssissa olevan eläkelaitoksen nimeen ei nykytilanteesta poiketen jatkossa tarvitsisi lisätä sanaa ”konkurssitilassa” (HE 28/2021 vp s. 104). Tämän perustelutekstin merkitys jää epäselväksi, koska pykälää ei kuitenkaan ole muutettu, vaikkakin muutosta on ehkä harkittu.

Selvitystilassa olevan eläkesäätiön tai -kassan asettaminen konkurssiin pelkästään sen vuoksi, ettei selvitysmies ole onnistunut vakuutuskannan luovuttamista koskevissa pyrkimyksissään, ei ilman lain säännöstä voine tulla kyseeseen. Tilanteen pitkittyessä voidaan kuitenkin vääjäämättä mennä kohti vaihetta, jossa eläkelaitosta voidaan pitää maksukyvyttömänä tai ylivelkaisena. Konkurssi ei kuitenkaan menettelynä tuo itsessään mukanaan uusia velvoittavia välineitä, joilla voitaisiin edistää vakuutuskannan luovuttamista, jollei sellaisena pidetä menettelyn mukanaan tuomaa konkurssiyhteisvastuuta. Kuten edellä on työeläkeyhtiön yhteydessä todettu, peräkkäisten menettelyjen mahdollisuus ei ole omiaan edesauttamaan nopean ratkaisun löytymistä.

Samoin kuin työeläkeyhtiön myös eläkesäätiön ja -kassan konkurssissa tuomioistuimen on ESKL 14.1.4:n mukaan Fivan esityksestä määrättävä pesänhoitajaksi yksi Fivan esittämä henkilö. Eläkesäätiön ja -kassa osalta laissa ei ole säädetty Fivan esittämän pesänhoitajan tehtävästä. Työeläkeyhtiöiden osalta on VYL 23:31.1:ssä säännös, jonka mukaan Fivan esittämän henkilön on erityisesti valvottava vakuutussaattavien haltijoiden etua konkurssipesässä. Ilman säännöstäkin tämä sama tehtävä lie-nee tarkoitettu eläkesäätiön tai -kassan konkurssissa Fivan esityksestä määrätylle pesänhoitajalle.

Ehdotettavat muutokset

(10) ESKL 14:1.3:n mukaisen veloitteen siitä, että eläkesäätiön ja eläkekassan nimen perään on konkurssiin asettamisen jälkeen lisättävä sana ”konkurssitilassa”, voisi tarpeettomana kumota.

(11) Myös ESKL:ssa olisi hyvä säätää Fivan esittämän pesänhoitajan tehtävistä. Eläkesäätiön ja -kassan erityisen pesänhoitajan tehtäviä voisi harkita laajennettavaksi sisältämään vakuutettujen etujen valvomisen ohella myös vakuutuskannan luovuttamiseen liittyvät tehtävät ja mahdollisesti vakuutettujen edustamisen pesän päätöksenteossa. Erityinen pesänhoitaja tulisi määrätä eläkesäätiön ja -kassan konkurssipesään säännönmukaisesti, jolle sitä voitaisi pitää erityisestä syystä tarpeetonta. Erityisenä syynä voisi olla esimerkiksi eläkelaitoksen toiminnan pienimuotoisuus tai se, että vakuutuskannan siirto oli jo muutoinkin hyvässä vaiheessa.

2.4.3 Konkurssipesän haltuunotto ja pesänhoitajan ilmoitusvelvollisuudet

Pesänhoitajan tehtävänä on konkurssilain 14:5.1:n 5 kohdan mukaan ottaa haltuun pesän omaisuus, mukaan lukien kirjanpitoaineisto ja asiakirjat, sekä huolehtia omaisuuden hoitamisesta ja säilyttämisestä. Velallinen on puolestaan lain 4:5:n mukaan velvollinen myötävaikuttamaan siihen, että pesänhoitaja saa omaisuuden haltuunsa.

Konkurssin merkittävien oikeusvaikutusten vuoksi on tärkeää, että tieto konkurssin alkamisesta annetaan mahdollisimman pian asiaankuuluville tahoille. Pesänhoitajalla on useita eri lakeihin ja asetuksiin perustuvia ilmoitusvelvollisuuksia. Eläkelaitoksen konkurssissa on lisäksi eräitä erityisiä velvollisuuksia ilmoituksen tekemiseen.

Pesänhoitajan on konkurssilain 22.2.2:n mukaan ilmoitettava konkurssin alkamisesta viivytyksettä ensinnäkin kaikille tunnetuille velkojille. Pesänhoitajan on konkurssiasioista annetun oikeusministeriön asetuksen (konkurssiasetus) 2 §:n mukaan ilmoitettava konkurssin alkamisesta viipymättä velallisen kotipaikan ja velallisen omistaman kiinteistön sijaintipaikan ulosottoviranomaiselle ja palkkaturvaviranomaiselle sekä eräille rekisterinpitäjille. Ilmoitus konkurssin alkamisesta on konkurssiasetuksen 2.1 §:n 7 kohdan mukaan tehtävä myös asianomaiselle elinkeinoviranomaiselle, jos velallinen harjoittaa elinkeinoa, johon vaaditaan lupa tai rekisteröinti. Kyseiset elinkeinot on lueteltu elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:ssä, jonka 12 kohdassa mainitaan vakuutusliikkeet.

Työeläkeyhtiön toiminta on luvanvaraista, ja toimiluvan myöntää TVYL 6 §:n mukaisesti valtioneuvosto. Luontevin taho valtioneuvostossa ottamaan vastaan ilmoituksen lienee sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM). Työeläkeyhtiön konkurssissa pesänhoitajaa koskee myös erityinen ilmoitusvelvollisuus: kun vakuutusyhtiö on asetettu konkurssiin, pesänhoitajan tulee VYL 23:30.3:n mukaan viipymättä ilmoittaa siitä ja valvontapäivästä Fivalle.

ESKL 1:9:n mukaan Fiva vahvistaa eläkesäätiön ja eläkekassan säännöt ja saatuaan eläkelaitoksen perustamisilmoituksen merkitsee sen ESKL 9:3:ssa tarkoitettuun eläkesäätiö- ja vakuutusassarekisteriin. Pesänhoitajan on tehtävä ilmoitus konkurssin alkamisesta rekisterinpitäjälle eli tässä Fivalle. ESKL 9:6:n 2 kohdan mukaan myös tuomioistuimen on viipymättä toimitettava tieto Fivalle eläkesäätiö- ja vakuutusassarekisteriin merkittäväksi, kun rekisterissä oleva eläkelaitos on asetettu konkurssiin.

ESKL:ssa ei ole erityisiä säännöksiä pesänhoitajan ilmoitusvelvollisuudesta eläkesäätiön ja -kassan konkurssissa. Pesänhoitajan on näin ollen noudatettava konkurssilain yleistä ilmoitusvelvollisuutta.

Työeläkeyhtiön konkurssiin liittyvistä ilmoituksista on säännöksiä VYL:ssa. Lain 23 luvun 31.3:n ja 9.2:n mukaan vakuutusyhtiön konkurssissa pesänhoitajan on ilmoitettava konkurssin alkamisesta ja lakkaamisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Ilmoitus on tehtävä ainakin suomeksi ja ruotsiksi. Ilmoituksessa on samalla ilmoitettava menettelyssä mukana olevat viranomaiset ja niiden toimivalta, sovellettava lainsäädäntö sekä pesänhoitaja. Vakuutusyhtiön pesänhoitajan on lisäksi saman luvun 31.4:n mukaan pyydettävä, että konkurssiin asettamisesta on tehtävä merkintä toisessa ETA-valtiossa pidettävään kiinteistörekisteriin, kaupparekisteriin tai muuhun julkiseen rekisteriin, jos rekisterimerkintä on kyseisen valtion lainsäädännön mukaan tehtävä konkurssin aloittamisesta.

Ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset ovat hajallaan eri laeissa ja asetuksissa, mutta niiden koostaminen yhteen ei liene mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan. Pesänhoitajina toimivien tulee tuntea nämä velvoitteet, koska erityisesti ilmoitukset konkurssin alkamisesta on tehtävä viivytyksettä.

2.4.4 Pesänhoitajan selonteko- ja tiedonantovelvollisuudet

Pesänhoitajalla on konkurssimenettelyn aikana yleinen selonteko- ja tiedonantovelvollisuus. Konkursilain 14:11.1:n mukaan pesänhoitajan on laadittava vuosittain selonteko konkurssipesän hallinnosta, jollei selontekoa ole velkojainkokouksen päätöksen mukaan laadittava useammin. Vuosiselonteko on toimitettava suurimmille velkojille ja velalliselle sekä pyynnöstä muille velkojille. Käytännössä vuosiselonteko tallennetaan konkurssiasiamiehen ylläpitämään Kosti-asianhallintajärjestelmään, jossa se on asiaan osallisten saatavilla. Pesänhoitajan on pyynnöstä annettava velkojalle myös muita konkurssipesää ja sen hoitoa koskevia tietoja.

Työeläkeyhtiön konkurssissa pesänhoitajalla on yleisen tiedonantovelvollisuuden rinnalla erityinen tiedottamisvelvoite velkojille. VYL 23:31.5:n mukaan pesänhoitajan on säännöllisesti tiedotettava velkojille konkurssimenettelyn edistymisestä Fivan erikseen määräämällä tavalla ja ”siten kuin 23:11.2–4:ssa säädetään”. Nämä yksityiskohtaiset säännökset velvoittavat pesänhoitajaa ilmoittamaan muun muassa vakuutussaatavien velkojille konkurssin yleiset vaikutukset vakuutus sopimuksiin sekä vakuutusnottajan ja vakuutetun vakuutus sopimuksen mukaiset oikeudet ja velvollisuudet. Ilmoituksessa on käytettävä lomaketta, jossa on kaikilla ETA-valtioiden virallisilla kielillä otsikko ’Kehotus saatavan ilmoittamiseen ja huomautusten esittämiseen; noudatettavat määräajat’.

ESKL:ssa ei ole erityisiä säännöksiä pesänhoitajan selonteko- ja tiedonantovelvollisuudesta eläkesäätiön ja -kassan konkurssissa. Pesänhoitajan on näin ollen noudatettava konkurssilain yleistä selonteko- ja tiedonantovelvollisuutta.

Koska velkojat käyttävät päätösvaltaa konkurssimenettelyssä, on yleisesti ottaen tärkeää, että pesänhoitajan yhteydenpito velkojien suuntaan on tiivistä. Eläkelaitoksen konkurssissa velkoja-asetelma on osoittautunut epäselväksi, joten informoitavien piiri ei myöskään ole yksiselitteinen (ks. jakso 2.4.8.). Velkoja-asemaa koskevien säännösten puuttuessa pesänhoitaja saattaa joutua eläkelaitoksen konkurssissa tekemään erilaisia poikkeuksellisia ratkaisuja, jotta kaikki keskeiset intressitahot saavat tietoa konkurssimenettelystä sen määrän, mikä on välttämätöntä. Toisaalta laissa on säännökset salassapitovelvollisuudesta ja oikeudesta tietojen antamiseen, joten tietoa ei saa myöskään antaa asianosaispiirin ulkopuolelle. Pesänhoitajan tilanne on tältä osin vaikea.

Pesänhoitajalla ei ole ilmoitusvelvollisuuden ohella muuta lakisäateistä velvoitetta olla yhteydessä Fivaan eläkelaitoksen konkurssimenettelyn etenemisestä. Fivan valvontatehtävä kohdentuu konkurssin alkamisen jälkeen lähinnä siihen, että vakuutettujen edut turvataan, jollei konkurssipesässä havaita muuta valvonnan tarvetta. Pesänhoitaja huolehtii konkurssipesän hallinnosta, ja pesänhoitajan menettelyn lainmukaisuutta ja hyvän pesänhoitotavan noudattamista valvoo konkurssiasiamies. KAM:n valvonnassa noudatetaan vakiintuneita menettelytapoja, joihin kuuluu kunkin konkurssimenettelyn laadun mukainen, tarvittaessa hyvinkin säännöllinen yhteydenpito pesänhoitajan ja KAM:n välillä.

2.4.5 Liiketoiminnan jatkaminen

Pesänhoitajan yhtenä perustehtävänä on ryhtyä realisoimaan konkurssipesän omaisuutta. Jos tavoite velallisen liiketoiminnan luovuttamisesta yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena on saavutettavissa, realisointitoimiin ei yleensä ryhdytä. Tällöin velallisen liiketoimintaa ylläpidetään ja jatketaan, kunnes liiketoiminnan myynnistä saadaan aikaan sopimus. Konkurssiasiaan neuvottelukunnan haltuunotto suosituksen (Suositus nro 1 Konkurssipesän haltuunotto) mukaan liiketoiminnan jatkumisen kannalta keskeisen omaisuuden myymistä ja sopimusten irtisanomista on vältettävä niin kauan kuin se on järkevän pesänhoidon kannalta mahdollista. Jos konkurssipesä itsenäisesti jatkaa konkurssiin menneen yhtiön liiketoimintaa, konkurssipesä saa vakiintuneen konkurssikäytännön mukaisesti oman Y-tunnuksen.

Konkurssivelallisen liiketoiminnan jatkamisesta tai jatkamisen edellytyksistä ei ole nimenomaisia säännöksiä konkurssilaissa. Käytännön tarpeet ovat muovanneet konkurssikäytäntöä, ja konkurssiasiaan neuvottelukunnan suositukseen on otettu liiketoiminnan jatkamista koskevia linjauksia. On mahdollista, että pesänhoitajan on esimerkiksi toimialan erityispiirteistä ja/tai sääntelystä johtuen käytännössä joka tapauksessa jatkettava konkurssivelallisen toimintaa, jolloin hänen on ryhdyttävä erityisellä huolellisuudella kaikkiin tämän edellyttämiin toimiin. Tällaisena syynä ovat käytännössä olleet esimerkiksi kaivostoiminnasta johtuvien hallitsemattomien ympäristöriskien torjuminen ja

eläkelaitoksen vakuutettujen etujen turvaaminen.

Lakisääteisen työeläkevakuutustoiminnan suuren merkityksen vuoksi myös eläkelaitoksen konkurssipesän on pystyttävä huolehtimaan eläkkeiden maksusta ilman viivästyksiä tai keskeytyksiä. VYL 23 luvun 31.2 §:n ja 17 §:n perusteella pesänhoitajalla on työeläkeyhtiön konkurssissa oikeus jatkaa yhtiön liiketoimintaa siinä määrin kuin se on tarpeen vakuutettujen etujen turvaamiseksi ja selvitysmenettelyn tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Konkurssiin asetettu työeläkevakuutusyhtiö ei kuitenkaan saa tehdä uusia vakuutus sopimuksia. Vakuutustoiminnan rajoittamista koskevassa ESKL 14:5:ssä puolestaan säädetään, että konkurssitilassa olevan eläkesäätiön ja eläkekassan tulee jatkaa vakuutustoimintaa vakuutuskannan luovuttamiseen asti vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä vakuutettujen etujen turvaamiseksi. Konkurssin aikana eläkesäätiö tai -kassa ei kuitenkaan saa vakuuttaa uusia henkilöitä.

Konkurssiasiaan neuvottelukunnan haltuunottoisuus (Suositus 1 Konkurssipesän haltuunotto) sisältää pesänhoitajalle käytännön ohjeita liiketoiminnan jatkamistilanteisiin. Jos velallisen ilmoituksen- tai luvanvaraista liiketoimintaa päätetään jatkaa, pesänhoitajan tulee huolehtia siitä, että konkurssipesä tekee tarpeelliset ilmoitukset tai hankkii toimiluvan. Säännöksiä siitä, tuleeko eläkelaitoksen konkurssipesän hakea erikseen toimilupaa tai tehdä ilmoitusta velallisen vakuutustoiminnan jatkamisesta, ei ole VYL:ssä eikä ESKL:ssä. Vertailun vuoksi todettakoon, että muualla lainsäädännössä on säännöksiä, joiden mukaan konkurssipesällä on esimerkiksi oikeus jatkaa velallisen toimintaa alkuperäisen luvan nojalla vuoden ajan konkurssin alkamisesta, jos luvan antamisen edellytykset edelleen täyttyvät. Näin esimerkiksi ampuma-aselain 24 §:ssä.

Liiketoimintaa jatkettaessa pesänhoitajan tulee arvioida tarvetta jatkaa henkilöstön työsuhteita. Kun työnantaja asetetaan konkurssiin, konkurssivelallisen palveluksessa olevien työntekijöiden työ sopimus saadaan työ sopimuslain 7:8:n mukaan molemmin puolin irtisanoa sen kestosta riippumatta päättymään 14 päivän kuluttua irtisanomisesta. Irtisanomisoikeus koskee sekä toistaiseksi voimassa olevia että määräaikaista työ sopimuksia. Neuvottelukunnan työsuhdesuosituksen (Suositus nro 4 Työsuhteisiin liittyvät kysymykset konkurssissa) mukaan työnantajan konkurssissa pesänhoitajan on ensi tilassa hoidettava työsuhteisiin liittyvät asiat. Näitä ovat tyypillisesti työ sopimusten irtisanominen, palkkaturva-asioiden hoitaminen ja vastuu työnantajavelvoitteista.

Työsuhdesuosituksen mukaan työsuhteiden irtisanominen on pesän massavelkarasituksen rajoittamiseksi syytä toimittaa heti konkurssiin asettamispäivänä, myös siinä tapauksessa, että edellytyksiä liiketoiminnan jatkamiseen näyttäisi olevan. Jos liiketoimintaa jatketaan, pesänhoitaja voi tarvittaessa tehdä työntekijöiden kanssa erilliset työ sopimukset lyhyeksi määräajaksi, jota aikaa voidaan sitten tarpeen mukaan pidentää. Koska eläkelaitoksen vakuutustoiminta jatkuu, pesänhoitajan tulee huolellisesti harkita työsuhteiden jatkon tarve erityisesti siltä osin kuin on kyse eläkelaitoksen kriittisten toimintojen hoitamiseen tarvittavasta asiantuntevasta henkilöstöstä. Tältä osin on syytä suhtautua pidättyvästi toimiin, jotka voisivat vaarantaa toiminnan jatkuvuutta. Tarpeellisen henkilöstön määrää arvioitaessa on myös hyvä ottaa huomioon, että käytännössä vakuutuskannan luovuttaminen on ollut vuosia kestävä prosessi.

Ehdotettavat muutokset

(12) Velvoittavat säännökset voisivat olla tarpeen sen varmistamiseksi, että konkurssipesä huolehtii eläkkeiden häiriöttömästä maksamisesta. Pesänhoitajan velvollisuudet olisi hyvä tältä osin määritellä laissa.

(13) Työeläkevakuuttaminen edellyttää työeläkeyhtiöltä toimilupaa. Eläkesäätiön ja -kassan on rekisteröidyttävä Fivan rekisteriin. Olisi hyvä ottaa lakiin selventävät säännökset siitä, onko konkurssipesällä jatkaessaan eläkelaitoksen vakuutustoimintaa velvollisuus hakea toimilupaa tai tehdä rekisteri-ilmoitus, vai voiko se jatkaa vakuutustoimintaa esimerkiksi tietyn ajan eläkelaitoksen luvan tai rekisteri-ilmoituksen nojalla.

Samalla tulisi laissa määritellä, pidetäänkö vakuutustoimintaa harjoittavaa konkurssipesää Fivan toimilupavalvottavana tai muuna siihen rinnastettavana valvottavana.

2.4.6 Sijoitustoiminnan jatkaminen

Konkurssilain 17:1:ssä on yleissäännös, jonka mukaan konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta on hoidettava huolellisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Konkurssilain 17:2:n mukaan pesänhoitajan on säilytettävä konkurssipesän rahavarat luotettavasti ja erillään muista varoista. Konkurssipesän rahavarat on, siltä osin kuin niitä ei tarvita konkurssipesän menoihin, sijoitettava asianmukaisesti turvaavalla tavalla, jollei varoja voida heti jakaa velkojille. Perusteluissa korostetaan, että pesään kuuluvat varat on pyrittävä jakamaan mahdollisimman nopeasti velkojille. Konkurssipesän ensisijaisena tarkoituksena ei siis ole hankkia varoilla menettelyn aikaista tuottoa (HE 26/2003 vp s. 154).

Konkurssilain 18:4.1:sta ilmenee, että jako-osuuden ennakkoa on maksettava, kun pesässä on tarkoituksenmukainen määrä varoja. Jos näin ei syystä tai toisesta toimita, pykälän 2 momentin mukaan pesän rahavarat on sijoitettava asianmukaisesti turvaavalla tavalla. Turvaavalla tavalla tarkoitetaan perustelujen mukaan sitä, että varojen arvo säilyy ja että ne pysyvät konkurssipesän käytettävissä. Varojen sijoitustavan tulee antaa mahdollisimman hyvä inflaatiosuoja. Varsinaista tuottoa ei sijoittamiselta edellytetä.

Yleensä rahavarat tulisi tallettaa pankkiin siten, että ne ovat nostettavissa silloin, kun omaisuus voidaan jakaa velkojille. Säännös mahdollistaa rahavarojen sijoittamisen muullakin tavalla. Tällöin tulee kuitenkin edellyttää, että sijoituksen riski on mahdollisimman vähäinen ja että omaisuus on helposti muutettavissa rahaksi. Yleensä sijoituskohteiden hankkimista voidaan pitää varsin poikkeuksellisenä toimenpiteenä, joka tulee kyseeseen lähinnä silloin, kun on tiedossa, että jako-osuuksia tai ennakkoa ei ole mahdollista lähitulevaisuudessa maksaa ja kun sijoitusta voidaan pitää perusteltuna riskin vähäisyyden ja tuottohyödyn vuoksi. (HE 26/2003 vp s. 154)

Eläkelaitoksen konkurssissa on erityispiirteinä, että pesään kuuluu merkittävä määrä sijoitusvarallisuutta. Edellä selostetut konkurssilain säännökset rahavarojen säilyttämisestä eivät tässä yhteydessä sovellu oikeusohjeeksi pesänhoitajalle. Eläkelaitoksen varojen tulee olla sijoitettuna vakavaraisuussääntelyn edellyttämällä tavalla ja sen asettamissa rajoissa mahdollisimman tuottavasti. Pesänhoitajan tulee konkurssin alettua päättää myös eläkelaitoksen sijoitusomaisuutta koskevista linjauksista. Hyvässä vakavaraisuustilanteessa eläkelaitoksen on yleensä mahdollista hakea korkeampia tuottoja riskillisemmillä sijoituksilla, kun taas heikommassa vakavaraisuustilanteessa sijoituspäätökset voivat kohdentua vähäriskisempiin kohteisiin.

ESKL:n esitöissä on todettu, että selvitystilassakin eläkelaitos tarvitsee sijoitustuottoja, joilla voidaan osaltaan kattaa vastuovelkaa (HE 28/2021 vp s. 109). ESKL 13:24:n mukaan selvitystilassa oleva

eläkesäätiö tai eläkekassa voi liiallista riskinottoa välttämällä jatkaa sijoitustoimintaa siten kuin ESKL 8 luvussa sekä eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta annetussa laissa asiasta säädetään.

ESKL 14:6:n ja 13:24:n mukaan myös konkurssissa olevan eläkesäätiön ja -kassan sijoitustoimintaa voidaan jatkaa konkurssin alkamisen jälkeenkin liiallista riskinottoa välttämällä. Konkurssin alettua eläkelaitos menettää omaisuutensa hallinnan samalla kun omaisuus siirtyy velkojien määräysvaltaan ja pesänhoitajan haltuun. Käytännössä siis konkurssipesällä on oikeus jatkaa sijoitustoimintaa laissa säädetyissä rajoissa. ESKL 14:6:n perusteluissa todetaan, että konkurssioikeuden periaatetta siitä, että konkurssipesän omaisuus on muutettava rahaksi, ei sovelleta lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavaan eläkelaitokseen (HE 28/2021 vp s. 114). Tähän palataan tarkemmin omaisuuden myyntiä koskevassa jaksossa 2.4.9.

Lain esitöiden mukaan selvitystilan ja konkurssin aikana eläkelaitoksen on vältettävä liiallista riskinottoa sijoitustoiminnassaan, koska sijoitustoiminnan mahdolliset tappiot voivat merkittävästi lisätä konkurssista myöhemmin eläkejärjestelmälle aiheutuvia kustannuksia.

ESKL 14:6:n perusteluissa on varsin yksityiskohtaisesti määritelty, minkälainen eläkesäätiön ja -kassan sijoitusjakauman tulisi olla. Tarkoituksenmukaiseksi sijoitusjakaumaksi voidaan katsoa vähäriskinen sijoitusomaisuus lisättynä työeläkejärjestelmän kollektiivisen riskin kannon piirissä olevalla 20 prosentin osakepainolla. Työeläkevarojen pitkän aikavälin tuottopotentialin tukemiseksi 20 prosenttia osakesijoitusten riskistä on rajattu yksittäisten eläkelaitosten vakavaraisuusvaatimusten ulkopuolelle, jolloin näistä sijoituksista syntyvän riskin kantaa kollektiivisesti koko eläkejärjestelmä. Yksittäinen eläkelaitos kantaa itse riskin siitä, miten sen saamat osaketuotot poikkeavat eläkelaitosten keskimääräisestä osaketuotosta. Täten myös konkurssissa olevalle eläkesäätiölle tai eläkekassalle on tarkoituksenmukaista sallia kyseinen määrä osakeriskiä, jotta eläkejärjestelmä ei menetä näiden varojen osalta kyseistä tuottopotentialia. (HE 28/2021 vp s. 114)

Edellä selostettu liiallista riskinottoa välttävää sijoitustoimintaa koskeva säännös tuli ESKL:n myötä voimaan 1.1.2022, ja se koskee vain eläkesäätiön ja eläkekassan selvitystilaa ja konkurssia. Vastavaa säännöstä ei lisätty samassa yhteydessä työeläkeyhtiöitä koskevaan lainsäädäntöön. Näin ollen sijoitustoiminnan jatkamisesta työeläkeyhtiön selvitystilassa ja konkurssissa ei ole laintasoista normia. Tässä suhteessa ei liene perusteita asettaa eri yhteisömuotoja toisistaan poikkeavaan asemaan.

ESKL:n säätämisen yhteydessä esimerkiksi TVYL 29 a ja 29 e §:iin tehtiin työnantajakohtaisen vakuutuskannan luovuttamista ja sen yhteydessä siirtyvää vakavaraisuuspääomaa koskevia muutoksia. Sijoitustoiminnan jatkamista koskevaa lisäystä ei kuitenkaan samalla tehty TVYL:iin. Sääntely on nyt alttiina vastakohtaispäätelmälle, jonka mukaan tarkoituksena ei ole ollut sallia vähäriskistä sijoitustoimintaa työeläkeyhtiön konkurssipesälle.

Ehdotettavat muutokset

(14) Säännös, jonka mukaan konkurssissa oleva eläkelaitos voi liiallista riskinottoa välttämällä jatkaa sijoitustoimintaa, on keskeinen ja tärkeä. Säännös on syytä lisätä TVYL:iin tai muuhun lainsäädäntöön myös työeläkeyhtiöiden osalta, jos katsotaan, että myös työeläkeyhtiön konkurssipesällä tulisi olla oikeus jatkaa sijoitustoimintaa liiallista riskinottoa välttämällä.

Samalla sijoitustoiminnan reunaehtoihin tulisi säätää tarkempi sisältö, jotta toimijoilla on riittävästi tietoa, millä tavoin selvitystilan aikaisen sijoitustoiminnan on tarkoitus poiketa normaalitilanteesta.

2.4.7 Konkurssiyhteisvastuu

Eläkelaitosten hoidettavana oleva lakisääteinen työeläketurva on merkittävä osa suomalaista sosiaaliturvaa, ja ansaituilla eläkkeillä on perustuslailla taattu omaisuudensuoja. Työeläkejärjestelmän takeena on viime kädessä eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuu. Jos eläke tai sen osa jäisi eläkelaitoksen konkurssin johdosta turvaamatta, siitä vastaavat jäljelle jäävät eläkelaitokset yhteisesti. Eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuu perustuu lakiin eikä esimerkiksi eläkelaitosten erikseen antamiin sitoumuksiin tai sopimukseen.

Kustannusten jaosta eläkelaitosten kesken on säädetty TyEL 12 luvussa. Konkurssiyhteisvastuun perussäännös on TyEL 181 §:ssä: Jos eläkelaitoksen tai Merimieseläkekassan konkurssin vuoksi eläke, kuntoutusetuus, indeksitarkistuksesta johtuva korotus taikka rekisteröity lisäetu jää kokonaan tai osittain turvaamatta, eläkelaitokset vastaavat niistä yhteisesti eläkelaitoksessa vakuutettujen työansioiden mukaisessa suhteessa.

Eläkelaitoksen konkurssiin asettamisen jälkeen pesänhoitajan tehtävänä on pyrkiä saamaan aikaan vakuutuskannan luovuttaminen yhteen tai useampaan eläkelaitokseen. Kannansiirrossa tukeudutaan konkurssiyhteisvastuuseen, joka on viimesijainen keino vakuutettujen etujen turvaksi. Kuten edellä jaksossa 2.3.4. on todettu, sopimusperusteista yhteisvastuuta koskevaan TyEL 185 §:ään on lisätty uusi 2 momentti, jonka mukaan eläkelaitokset voivat sopia selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkelaitoksen vakuutuskannan luovuttamista varten, että ne täydentävät luovutettavaa vakuutuskantaa vastaavina varoina siirrettävää omaisuutta.

Kannansiirron yhteydessä luovutettujen varojen täydentäminen voidaan näin ollen toteuttaa myös konkurssin yhteydessä vapaaehtoisella sopimuksella. On lähtökohtaisesti hyvä asia, että oikeudesta täydentää luovutettavaa omaisuutta on otettu säännös lakiin. Säännös ei kuitenkaan avoimuudessaan ratkaise kannansiirron ongelmia soveltamistilanteissa. Käytännössä on epäselvää, mitä eläkelaitosten yhteisvastuu kattaa, esimerkiksi koskeeko konkurssiyhteisvastuu koko vastuuvelkaa. Tämä johtaa soveltamistilanteissa suppeaan tulkintaan.

Aktuaariselvityksessä on katsottu TyEL 185.2 §:n muutoksen osoittavan, että vastuuvelan kattaminen täyteen ja vakavaraisuuspääoma ovat tarpeen vastuunsiirron mahdollistamiseksi. Jos ja kun katsotaan, että vakavaraisuuspääoman tarve on olennainen osa ratkaisua ja se tulee kompensoida, tulisi selvityksen mukaan menettelystä ja reunaehdoista säätää laissa. Tavoitteena tulisi olla, että laissa selkeästi säädettäisiin, miten menetellään ja miten rahoitus hoidetaan yhteisesti joko tasauksesta tai erillisellä maksulla (s. 20–21).

Järjestelmä perustuu nyt siihen, että eläkelaitokset pääsevät ilman lain asettamia reunaehtoja keskenään sopimukseen kannansiirrosta ja yhteisvastuun toteuttamisen ehdoista. Neuvottelut väistämättä pitkittyvät, ja kaikkien etuna on kuitenkin kannansiirron toteuttaminen mahdollisimman nopeasti. Siitä huolimatta, että kyse on yksityisoikeudellisista toimijoista, menettelystä ja kannansiirron ehdoista olisi perusteltua säätää lailla. Erityisesti koska kysymyksessä on lakisääteinen työeläkevakuuttaminen, siirtyvää omaisuutta koskevan laskentatavan tulisi olla yksiselitteinen. Vastaanottavan tahon näkökulmasta parhaiten toimisi vaikutuksiltaan neutraali laskentatapa.

Voidaan myös kysyä, tarvitaanko erilliset yhteisvastuuta koskevat säännökset konkurssiyhteisvastuulle ja sopimusperusteiselle yhteisvastuulle (TyEL 181 ja 185 §). Voisiko säännökset yhdistää ja soveltaa yhtä sääntelyä yhteisvastuusta sekä selvitystila- että konkurssimenettelyssä? Näin vältettäisiin myös

se ei-toivottu tilanne, jossa menettelyjen erot alkavat vaikuttaa toimijoiden kantoihin toisen menettelyn näyttäytyessä toista parempana tai houkuttelevampana. Tällaiset valintamahdollisuudet ovat omiaan pitkittämään kannansiirtoa.

Ehdotettavat muutokset

(15) Konkurssiyhteisvastuun ja sopimusperusteisen yhteisvastuun keskinäinen suhde kaipaa selkeyttämistä, jollei näitä voitaisi jopa yhdistää yhdeksi yhteisvastuuta koskevaksi kokonaisuudeksi. Jotta yhden eläkelaitoksen konkurssin ja vakuutuskannan luovuttamisen vaikutukset koko työeläkejärjestelmään ja yksittäisen yhteisvastuussa olevan eläkelaitoksen asemaan olisivat paremmin ennakoitavissa, kannansiirron ja luovutettavien varojen sekä yhteisvastuun yksityiskohdista tulisi ottaa lakiin nykyistä tarkemmat säännökset.

2.4.8 Konkurssisaatavien ja velkojien selvittäminen

Konkurssilain 14:5.1:n 4 kohdan mukaan pesänhoitaja tehtävänä on selvittää pesän laajuus ja mahdollisuudet saada palautettua omaisuutta pesään. Lain 9:1:n mukaan pesänhoitajan on laadittava velallisen varoista ja veloista luettelo (pesäluettelo) kahden kuukauden kuluessa konkurssin alkamisesta. Siitä tulee käydä ilmi ainakin velallisen omaisuus konkurssin alkaessa ja arvio sen rahaksimuuton tuloksesta sekä velallisen suurimmat velkojat ja niiden saatavat, merkittävimmät muut sitoumukset sekä arvio muiden velkojen ja sitoumusten kokonaismäärästä. Konkurssilain 9:2:n mukaan on laadittava myös selvitys velallisesta ja velallisen konkurssia edeltäneestä toiminnasta selvitys (velallisselvitys).

Konkurssiasiaain neuvottelukunnan pesäluettelosuosituksen (Suositus nro 2 Pesäluettelo) mukaan pesäluettelon tarkoituksena on antaa havainnollinen ja todenmukainen kuva velallisen taloudellisesta tilanteesta konkurssin alkaessa. Pesäluettelon tiedoilla on tärkeä merkitys päätettäessä konkurssin jatkumisesta tai raukeamisesta, kuluvastuun ottamisesta ja julkisselvitykseen siirtymisestä. Pesäluettelo on pohjana arvioitaessa velkojille kertyvän jako-osuuden määrää.

Yksi pesänselvityksen keskeisimmistä tehtävistä pesän varojen kartoittamisen ohella on konkurssisaatavien eli velallisen velkojen luettelointi. Konkurssilain 1:5:n mukaan konkurssisaatavalla tarkoitetaan sellaista velalliselta olevaa saatavaa, jota koskeva velallisen sitoumus tai muu oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista. Konkurssisaatavia ovat myös panttisaatavat sekä saatavat, joiden peruste tai määrä on ehdollinen tai riitainen taikka muusta syystä epäselvä.

Konkurssilain 3:9.1:n pääsäännön mukaan konkurssisaatava, joka ei ole eräänntynyt, katsotaan konkurssissa eräänntyneeksi velkojan ja velallisen välisessä suhteessa. Perustelujen mukaan säännös ei tule sovellettavaksi, jos muussa laissa toisin säädetään (HE 26/2003 vp s. 57). Eräänntymissäännöksen soveltaminen vakuutussaataviin eläkelaitoksen konkurssissa ei tule kysymykseen, koska se johtaisi siihen, että kaikki eläkkeet katsottaisiin eräänntyneiksi. Soveltamista ei ole myöskään suljettu pois. Esimerkiksi kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista annetun lain (KLL) 39 §:ään on otettu tällainen poissuljenta: katettua joukkolainaa ja johdannaisopimusta ei katsota eräänntyneeksi liikkeeseenlaskijan konkurssissa konkurssilain 3:9:ssä tarkoitettulla tavalla.

Pesäluetteloon tulee merkitä velallisella konkurssin alkaessa olevat velat ja vastuut. Jos arvioidaan, että konkurssimenettely jatkuu täysimittaisena, pesänhoitajan on pesäluettelosuosituksen mukaan syytä merkitä pesäluetteloon velallisen kaikki velat ja sitoumukset. Näin koska konkurssin jatkuessa kaikki velkojat on kuitenkin selvitettävä ennen valvontapäivän määräämistä. Jos

konkurssin arvioidaan raukeavan, voidaan tehdä sisällöltään kevennetty pesäluettelo. Eläkelaitoksen konkurssissa kyse lienee kuitenkin aina täysimittaisesta menettelystä.

VYL 23:21.1:n mukaisesti vakuutussaatavia ei tarvitse valvoa työeläkeyhtiön konkurssissa, vaan pesänhoitaja ottaa ne muutoinkin huomioon. ESKL 14:3.1:ssa säädetään vastaavasti, ettei eläkesäätiössä ja eläkekassassa vakuutettujen, eläkkeensaajien ja muiden etuuksien saajien sekä edunsaajien tarvitse valvoa saataviaan eläkelaitoksen konkurssissa. Ne, joilla on eläkelaitokselta vakuutussaatava, ovat siis ilman erillisiä toimenpiteitä velkojina konkurssissa, ja heillä on konkurssilain nojalla oikeus käyttää vakuutussaatavansa osalta päätösvaltaa konkurssissa.

Edelleen VYL:n ja ESKL:n mukaan vakuutussaatavilla on samalainen etuoikeus eläkelaitoksen omaisuuteen kuin irtaimen pantin haltijalla on pantattuun omaisuuteen. Etuoikeutta ei tarvitse erikseen vaatia, vaan pesänhoitaja ottaa sen huomioon automaattisesti. Velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (MJL) 3.1 §:n mukaan sillä, jolla on panttioikeus irtaimeen omaisuuteen, on oikeus saada maksu saatavastaan panttioikeuden kohteesta ennen muita saatavia. Järjestys, jossa velkojille suoritetaan maksu konkurssissa tai ulosotossa, määräytyy MJL:n mukaan. Eläkelakeihin otetun etuoikeussäännöksen suhde MJL:n säännöksiin jää nykyisellään epäselväksi. Selkeyttäminen on tarpeen, koska MJL tulee sovellettavaksi myös eläkelaitoksen konkurssissa.

Velkojen määrä konkurssin alkaessa ja tiedot velkojista ovat keskeisiä menettelyn kannalta, koska konkurssilain 15:1.1:n mukaan oikeus käyttää velkojien päätösvaltaa konkurssissa on niillä velkojilla, joilla on konkurssisaatava velalliselta. Konkurssimenettelyn edetessä konkurssisaatavien määrä täsmentyy. Pesäluetteloon merkityillä tiedoilla on tärkeä merkitys ennen saatavien valvontaa. Pesäluettelosuosituksen mukaan velkojat käyttävät päätösvaltaansa pesäluettelon velkojaluetellon perusteella, kunnes saatavat ovat valvonnassa tai muutoin täsmentyneet.

Lain mukaan valvontapäivän jälkeen oikeus osallistua pesän päätöksentekoon on vain saatavansa valvoneilla velkojilla ja niillä velkojilla, joiden saatava voidaan muutoin ottaa huomioon jakoluettelossa, sekä velalliselta olevasta saatavastaan selvityksen esittäneellä panttivelkojalla. Päätösvaltaa käyttävät näin ollen eläkelaitoksen konkurssissa seuraavat velkojat:

- Ensinnäkin päätösvaltaa käyttävät ne velkojat, jotka ovat valvoneet saatavansa. Näitä velkojia ovat tyypillisesti Verohallinto, tavarantoimittajat, työsuhdesaatavien velkojat ja muut tahot, joilla on konkurssin alkaessa saatava velalliselta.
- Toiseksi päätösvaltaa käyttävät velkojat, joilla on velalliselta sellainen saatava, jota ei tarvitse valvoa ja jonka pesänhoitaja ottaa muutoin huomioon jakoluettelossa. Eläkelaitoksen konkurssissa näitä ovat lain nojalla vakuutussaatavat. Pesänhoitajalla on konkurssilain 12:8:n mukaan myös yleinen velvollisuus ottaa huomioon tietynlaiset saatavat ilman valvontaa.
- Kolmantena ryhmänä päätösvaltaa käyttävät ns. separatistivelkojat, jotka haluavat suorituksen saatavansa panttina olevasta velallisen omaisuudesta. Konkurssilain 12:9:n mukaan tällaisen velkojan ei tarvitse valvoa saatavansa, mutta hänen on kuitenkin tehtävä pesänhoitajalle tätä koskeva ilmoitus.

Konkurssilain 15:3.1:n mukaan velkojan äänimäärä on velkojan kulloisenkin konkurssisaatavan määrä. Ehdollinen takautumissaatava tuottaa kuitenkin äänioikeuden, jollei velkoja käytä samaan saatavaan perustuvaa äänioikeuttaan; tähän palataan jäljempänä. Velkojainkokouksen päätökseksi tulee konkurssilain 15:4.1:n mukaan se mielipide, jota kannattaneiden velkojien äänimäärä on enemmän kuin puolet äänestykseen osallistuneiden velkojien äänimäärästä.

Eläkelaitoksen vakuutus sopimuksista aiheutuva vastuu kirjautuu vastuuvélaksi, jonka suuruus määritellään vakuutusmatemaattisin keinoin. Kysymys siitä, kuka on vakuutusteknisen vastuuvélan osalta velkojana eläkelaitoksen konkurssipesässä, on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. Kysymyksen merkitys on suuri, koska eläkelaitoksen konkurssissa korvausvastuun ja vakuutusmaksuvastuun yhdessä muodostama vastuuvélka on tyypillisesti véloista suurin. Ei ole ajateltavissa, että jokainen eläkkeensaaja käyttäisi itse velkojankokouksessa saatavaansa vastaavaa äänimäärää taikka valtuuttaisi jonkun edustamaan itseään päätöksenteossa, vaan korvausvastuua käsitellään yhtenä kokonaisuutena. Pesänhoitajan tehtävänä on joka tapauksessa määritellä velkojat, ja viime kädessä asian ratkaistaa tuomioistuimien.

Alkuperäisen V.VYL 15:11.1:n mukaan STM:llä oli työeläkeyhtiön selvitystilassa oikeus määrätä erityinen selvityspesä erotettavaksi selvitysmiesten hoidosta. Ministeriön tuli samalla määrätä yksi tai useampi toimitusmies hoitamaan erityistä selvityspesää. V.VYL 15:21.3:n mukaan säännöksiä erityisestä selvityspesästä oli noudatettava myös konkurssitilanteessa. STM:n oli tuolloin kuitenkin määrättävä erityinen selvityspesä erotettavaksi konkurssihallinnosta. Lisäksi säädettiin, että mikäli erityiseen selvityspesään jäi omaisuutta sen jälkeen, kun sen selvitys oli saatettu loppuun, omaisuus oli luovutettava konkurssipesään.

Esimerkiksi Eläke-Kansan konkurssimenettelyssä erityinen selvityspesä toimi tällaisena juridisteknisenä apuvälineenä. Vakuutuskanta ja sen katteena oleva omaisuus siirrettiin erityiseen selvityspesään. Selvityspesän hallinnon tehtävänä oli pyrkiä vakuutuskannan luovuttamiseen, jonka konkurssipesä osaltaan hyväksyi. Erityinen selvityspesä käytti samalla velkojana äänivaltaa konkurssipesässä vakuutussaatavien osalta ja huolehti konkurssissa vakuutettujen edusta.

Erityistä selvityspesää koskevat VYL:n säännökset kumottiin 15.5.2004 voimaan tulleella lailla. Vastaavaa sääntelyä pidettiin edelleen tarkoituksenmukaisena, mutta erityisen selvityspesän sijasta toimivalta vakuutuskannan siirrossa annettiin selvitystilassa selvitysmiehelle ja konkurssissa pesänhoitajalle. Ainoana perusteluna muutokselle on esitetty menettelyjen yksinkertaistaminen (HE 149/2003 vp s. 12 ja 32). Erillisiä säännöksiä siitä, kuka edustaa pesän hallinnossa velkojan ominaisuudessa esimerkiksi vakuutussaatavia, ei otettu lakiin.

Säännöksen puuttuessa esimerkiksi Viabekin konkurssipesässä vakuutustekninen vastuuvélka jaettiin tietävästi korvausvastuuseen eläkkeensaajille ja vakuutusmaksuvastuuseen ETK:lle. Eläkkeensaajat ja ETK olivat velkojan asemassa. Muilla eläkelaitoksilla ei ollut velkojan statusta. Julkisselvitykseen siirtymisen jälkeen kysymys velkoja-asemasta väistyi, koska päätösvalta siirtyi samalla julkisselvittäjälle.

Arvioitaessa mikä tai mitkä tahot sopisivat parhaiten edustamaan vakuutusteknisen vastuuvélan velkojia, merkitystä voidaan antaa tilanteen erityispiirteille, kuten konkurssiyhteisvastuulle, viimeisen laitoksen periaatteelle, työeläkkeiden kustannustenjakoperiaatteille ja niiden tekniselle toteuttamiselle. Eri toimijoiden rooleilla työeläkejärjestelmässä on myös annettava merkitystä. Vastuuvélan velkojien edustamisen tulisi sopia luontevasti toimijan muuhun rooliin siten, ettei se myöskään haittaisi alkuperäisen roolin mukaisia tehtäviä.

ETK valvoo työeläkelakien mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden noudattamista ja valvontatehtäväänsään huolehtii vakuutettujen intresseistä. Sillä on lisäksi yhteisvastuuseen ja kustannustenjakoon liittyviä tehtäviä, jotka tulevat ajankohtaisiksi myös eläkelaitoksen konkurssitilanteessa. ETK:n rooli ei sinänsä näyttäisi olevan suoranaissessa ristiriidassa vastuuvélan tai kustannustenjaosta syntyneiden velkaerien velkojarooliin kanssa.

Eläkelaitoksen konkurssipesän päätöksentekoon kohdistuu myös kaikkien muiden eläkelaitosten mielenkiinto, koska konkurssiyhteisvastuuseen perustuva maksuvelvollisuus on paitsi mahdollinen myös todennäköinen. Konkurssivelallisen vastuita eläkkeensaajille maksetaan ensisijaisesti konkurssipesään kuuluvilla varoilla, mutta niiden osoittautuessa riittämättömiksi käytettävissä ovat eläkelaitosten

keskinäisen kustannusten selvittelystä ja viime kädessä konkurssiyhteisvastuun kautta saatavat varat.

Vakuutuskannan luovuttaminen mahdollisimman pian on eläkelaitosten yhteinen etu. Koska eläkelaitokset ovat samalla potentiaalisia vakuutuskannan vastaanottajia, kulujen minimointi ja sijoitusomaisuuden saaminen mahdollisimman pian paremmin tuottavaksi ovat niiden intressissä. Muut eläkelaitokset vastaavat viime kädessä yhdessä konkurssissa olevan laitoksen vastuuvelasta. Konkurssiyhteisvastuu huomioon ottaen voitaisiin ajatella, että muiden eläkelaitosten suhde konkurssissa olevaan eläkelaitokseen rinnastuu yhteisvelallisenä olevien keskinäiseen suhteeseen. Tämä tuo samalla mukaan ajatuksen siitä, että muut eläkelaitokset olisivat vähintäänkin ehdollisen takautumisvelkojan asemassa konkurssissa olevan eläkelaitoksen menettelyssä. Tässä mielessä niilläkin on rooli vastuuvelan velkoja-asetelmassa.

Yhteisvastuu velasta tarkoittaa sitä, että saman suorituksen täyttämistä on vastuussa useampi velallisen yhtäaikaaisesti. Yhteisvelkasuhteessa olennaista on takautumisoikeuden syntyminen silloin, kun yksi velallisista maksaa velkojalle yli oman osuutensa. Silloin kun joku yhteisvelallisista on maksukyvytön, muut yhteisvelalliset joutuvat kattamaan koko velan, mukaan lukien yhden velallisen maksukyvyttömyydestä johtuneen vajauksen. Yhden yhteisvelallisen konkurssi ei muutoin lähtökohtaisesti vaikuta muiden vastuussa olevien asemaan.

Konkurssilaki tunnistaa tilanteen, jossa yhteisvelkasuhde tai muu yhteinen vastuu on velkojatarhojen puolella. Kuten edellä on mainittu, lain 15:3.1:n mukaan ehdollinen takautumissaatava tuottaa äänioikeuden, jollei velkoja käytä samaan saatavaan perustuvaa äänioikeuttaan. Lisäksi konkurssilain 12:3:ssa on omat säännöksensä siitä, kuka yhteisvelkasuhteissa saa valvoa saatavan ja kuka näin ollen käyttää päätösvaltaa kyseisen saatavan osalta. Velkoja voi lähtökohtaisesti valvoa saatavan konkurssin alkamishetken mukaisesta saldosta, vaikka takaaja tai muu taho tekisi menettelyn aikana velkaan suorituksen. Jos takaaja tai muu vastuullinen on kuitenkin maksanut koko velan, valvontaoikeus ja äänivalta siirtyy velan osalta alkuperäiseltä velkojalta hänelle.

Haettaessa ratkaisua kysymykseen eläkelaitoksen konkurssivelkojista olisi hyvä ensin ratkaista, kuka edustaisi luontevimmin vakuutusosaatavien velkojia eläkelaitoksen konkurssissa. Muu osa vakuutus teknisestä vastuuvelasta jätetään tässä tarkastelussa huomiotta, mutta sillekin osalle tulisi nimetä edustaja. Yhtenä vaihtoehtona olisi luoda kokonaan uusi konstruktio, jossa esimerkiksi erityiselle asiamiehelle annettaisiin tehtäväksi edustaa vakuutusosaatavia, käyttää äänivaltaa ja huolehtia muutoinkin vakuutettujen edusta. Tässä olisi piirteitä aiemmin käytössä olleesta erityisestä selvityspesästä. Toinen vaihtoehto olisi valita joku olemassa olevista toimijoista, kuten ETK tai jokin muu mahdollinen taho, jolle annettaisiin laissa tehtävä ja toimivaltuudet edustaa vakuutusosaatavia, ja käyttää niiden osalta äänivaltaa pesän päätöksenteossa.

Toiseksi tulisi ratkaista muiden eläkelaitosten asema konkurssipesässä. Vakuutuskannan vastaanottaneiden eläkelaitosten ja muidenkin eläkelaitosten kattaessa vakuutuskannan siirrosta aiheutuneen vajauksen yhteisvastuun kautta muut eläkelaitokset tosiasiallisesti maksavat toisen velkaa. Kummassakin edellä mainitussa vakuutusosaatavia koskevassa vaihtoehdossa olisi samalla otettava huomioon, että muille eläkelaitoksille syntyy yhteisvastuun toteuttamisen myötä takautumissaatava konkurssivelallista kohtaan ja siten vähintään ehdollisen takautumisvelkojan asema.

Esimerkiksi Eläke-Kansan konkurssissa katsottiin, että työeläkeyhtiöille syntyi vakuutuskannan vastaanottamisesta saaminen, jonka maksamiseen ohjattiin konkurssipesään kertyneitä varoja (ks. oikeuskäytäntöä koskeva jakso 2.2.). Käytännössä konkurssipesään voikin tuloutua esimerkiksi oikeusprosessien kautta tuloja, jotka ohjataan työeläkejärjestelmään kattamaan muille eläkelaitoksille syntyneitä saatavia. Tämä osoittaa tosiasiallisen velkoja-aseman olemassaolon. Muiden eläkelaitosten

ehdollisesta takautumissaatavasta ja sen mukanaan tuomasta ehdollisen velkojan asemasta konkurssimenettelyssä voitaisiin selvyyden vuoksi ottaa lakiin nimenomainen säännös.

Ensisijaisesti vakuutussaatavien tuottamaa äänimäärää käyttäisi vastuuvelan edustajaksi nimetty taho tehtäviensä mukaisesti. Konkurssilain 15:3:n äänivaltasäännöksen mukaisesti muut eläkelaitokset pääsisivät kuitenkin mukaan konkurssipesän hallintoon ja voisivat käyttää ainakin teoriassa toissijaisesti äänivaltaa, jos vakuutussaatavien edustaja ei sitä tekisi. Kunkin eläkelaitoksen äänimäärä voisi tällöin määräytyä yhteisvastuussa käytettyjen suhdelukujen mukaisesti. Ehdollisen velkojan asema toisi muut eläkelaitokset samalla tiedonsaantioikeuden piiriin, jolloin pesänhoitaja olisi oikeutettu ja velvoitettu toimittamaan niille vuosiselonteot ja muun velkojille kuuluvan informaation.

Vakuutussaatavien edustamisessa eläkelaitoksen konkurssissa tulisi tavoitteena olla mahdollisimman neutraali ja kevyt malli, joka turvaisi vakuutettujen edut. Mallissa tulisi samalla ottaa huomioon muiden eläkelaitosten perusteltu intressi saada ehdolliseen takautumisoikeuteen perustuva rooli, mikä oikeuttaisi vähintäänkin tiedonsaantioikeuksiin konkurssipesän hallinnossa. Konkurssimenettelyn näkökulmasta asiaan olisi saatava mahdollisimman pian lainsäädännöllinen ratkaisu, koska oikeustila on tällä hetkellä erittäin epätydyttävä.

Ehdotettavat muutokset

(16) Konkurssilain 3:9.1:n mukaan konkurssisaatava, joka ei ole eräännytynyt, katsotaan konkurssissa eräänntyneeksi velkojan ja velallisen välisessä suhteessa. Tulisi erikseen säätää, ettei vakuutussaatavia katsota eräänntyneeksi eläkelaitoksen konkurssissa konkurssilain 3:9.1:ssa tarkoitetulla tavalla.

(17) VYL:n ja ESKL:n mukaan vakuutussaatavilla on samalainen etuoikeus eläkelaitoksen omaisuuteen kuin irtaimen pantin haltijalla on pantattuun omaisuuteen. Etuoikeuden suhde MJL:ssa säädettyyn maksunsaantijärjestykseen jää epäselväksi. Vakuutussaatavien velkojien etuoikeutta tulisi tarkastella laajemmin suhteessa MJL:n etuoikeuksia koskeviin säännöksiin.

(18) Tulkinnanvarainen kysymys siitä, kuka eläkelaitoksen konkurssissa edustaa velkojana vakuutussaatavia tai muuta vakuutusteknisen vastuuvelan osaa pesän päätöksenteossa, on periaatteellisesti ja myös käytännössä tärkeä. Edustajana voisi olla esimerkiksi tehtävään määrätty asiamies tai jokin muu nimetty taho. Samalla voitaisiin harkita vahvistettavaksi, että yhteisvastuun kautta osalliset muut eläkelaitokset ovat konkurssivelallisen ehdollisia takautumisvelkojia. Kysymys konkurssipesän päätöksentekoon osallistuvista velkojista tulisi ratkaista VYL:iin ja ESKL:iin tai konkurssilakiin otetuilla nimenomaisilla säännöksillä.

2.4.9 Omaisuuden myynti

Velallisen omaisuuden myynti on keskeinen osa konkurssin tarkoituksen toteuttamista. Konkursipesään kuuluvan omaisuuden realisointi on pesänhoitajan tärkeimpiä tehtäviä. Konkurssilain 17:3.1:n mukaan konkurssipesän on muutettava rahaksi pesään kuuluva omaisuus pesän kannalta edullisimmalla tavalla niin, että siitä saadaan mahdollisimman hyvä myyntitulo. Onnistunut realisointi turvaa velkojien ja velallisen etua konkurssimenettelyssä. Konkurssilain mukaan päätösvalta konkurssipesään kuuluvan omaisuuden realisoinnista kuuluu velkojille. Pesänhoitajan tehtävänä on konkurssilain 14:3.2:n mukaan huolehtia omaisuuden myynnistä velkojien antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti.

Konkurssilain 17:1:n säännöksellä siitä, että konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta on hoidettava huolellisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla, on tavoitteena turvata omaisuuden arvon säilyminen ja sitä kautta mahdollisimman hyvän realisointituloksen saavuttaminen. Säännös velvoittaa huolehtimaan siitä, ettei pesään kuuluva omaisuus vähene tai sen arvo alene ja ettei odotettavissa oleva

arvon lisäys jää saamatta. Yleissäännös sisältää muun muassa vaatimuksen nopeasti pilaantuvan tai muutoin arvossaan alenevan omaisuuden rahaksimuuttamisesta, omaisuuden asianmukaista suojaamisesta ja vakuuttamisesta. Omaisuuden huolelliseen hoitamiseen kuuluu perustelujen mukaan myös se, ettei konkurssipesä harjoita sellaista liiketoimintaa, johon liittyy suuria riskejä (HE 26/2003 vp s. 153).

Eläkelaitoksen konkurssissa valtaosa velallisen varoista on sijoitusomaisuutta. Konkurssimenettelyssä pesään kuuluu yleensä tyypillisesti ainakin toimistokalusteita ja muuta tavanomaista irtaimistoa, ja pesään voidaan myös prosessien kautta saada tuloutettua muita varoja. Tavallisesti kaikki konkurssivelallisen omaisuus muutetaan rahaksi ja varat jaetaan velkojille. Eläkelaitoksen vakuutuskannan luovuttamisen yhteydessä tarkoituksena sen sijaan on, että vastuuvelan katteena olevaa eläkelaitoksen omaisuutta siirtyy samassa yhteydessä vastaanottavalle taholle.

Työeläkeyhtiön vakuutuskannan luovuttamiseen sovelletaan VYL 23:34.1:a, jonka mukaan vakuutusyhtiön konkurssissa pesänhoitajan tulee pyrkiä niin pian kuin mahdollista yhden tai useamman vakuutusyhtiön kanssa aikaansaamaan suunnitelma yhtiön vakuutuskannan luovuttamisesta VYL 21 luvun yleisten vakuutuskannan luovuttamista koskevien säännösten mukaisesti. VYL 21:1.3:n mukaan vastaanottavalle yhtiölle on myös siirrettävä luovutettavaa vakuutuskantaa vastaava osa luovuttavan yhtiön tasoitusmäärästä. TVYL 29 a ja 29 e §:iin on otettu täydentäviä säännöksiä työnantajakohtaisen vakuutuskannan luovuttamisesta eläkesäätiölle tai -kassalle.

Laissa edellytetään muun muassa, että luovutussuunnitelmalle haetaan Fivan suostumus ja että vastaanottavan yhtiön ja luovuttavan yhtiön on haettava samalla Fivan vahvistus tasoitusmäärän siirtoa koskeville perusteille. Kun vakuutuskanta on saatu luovutettua, VYL 23:35.2:n mukaan vakuutusyhtiön jäljellä oleva omaisuus on muutettava rahaksi ja maksettava konkurssimenettelystä johtuvat saatavat ja etuoikeudet vakuutussaavat.

Eläkesäätiön ja eläkekassan vakuutuskannan luovuttamisesta säädetään ESKL:sa. Lain konkurssia koskevassa 14:9.1:ssa viitataan lain selvitystilaa koskeviin 13:17:n eläkekassan ja 13:18:n eläkesäätiön kannanluovutussäännöksiin. Konkurssissa sovelletaan myös lain 12 luvun säännöksiä luovutusta koskevasta suunnitelmasta. Eläkesäätiön ja -kassan vakuutuskannan luovuttamiseen sovelletaankin pitkälti samaa menettelyä, olipa eläkelaitos konkurssissa tai ei. Erona on, että luovutettavaa vakavaraisuuspääomaa säännellään konkurssitilanteessa toisin kuin selvitystilassa. Perustelujen mukaan tämä johtuu siitä, että konkurssiin asetetussa eläkelaitoksessa ei usein ole vakavaraisuusrajaa vastaavaa määrää pääomaa (HE 28/2021 vp s. 115).

Eläkekassan konkurssissa pesänhoitajan tulee pyrkiä niin pian kuin mahdollista saamaan aikaan sopimus vakuutuskannan tai sen osan luovuttamisesta yhden tai useamman eläkelaitoksen kanssa. Samassa yhteydessä on tarkempaa sääntelyä muun muassa toimintapiireistä ja vakuutuskantojen jakamisesta. Eläkesäätiön konkurssissa pesänhoitajan tulee pyrkiä niin pian kuin mahdollista saamaan aikaan sopimus vakuutuskannan tai sen osakokohtaisen osan luovuttamisesta yhden tai useamman eläkelaitoksen kanssa. Myös tähän liittyen on lakiin otettu toimintapiiriä ja osakasemaa koskevia vaatimuksia.

ESKL 13:19:n mukaan konkurssissa olevan eläkelaitoksen omaisuus, joka on tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa vaatimuksen kohteena tai jota koskeva tuomioistuimen päätös ei ole lainvoimainen, voidaan vakuutuskantaa luovutettaessa erottaa sitä vastaavista varoista. Lisäksi vakuutuskantaa vastaavista varoista voidaan erottaa asiasta aiheutuvista tarpeellisista toimenpiteistä johtuvat kohtuulliset oikeudenkäyntikulut ja kohtuulliset selvitysmenettelykulut.

Vakuutuskannan luovuttamista koskevasta päätöksenteosta konkurssimenettelyssä ei ole tarkempia säännöksiä. Niinpä säännöksistä ei selviä, edustaako pesänhoitaja työeläkeyhtiön vakuutuskannan luovuttamista koskevan suunnitelman laatimisessa itsenäisesti konkurssipesää ja/tai vakuutettuja vai käyttävätkö velkojat konkurssilain säännösten mukaisesti päätösvaltaa suunnitelman laatimisessa ja hyväksymisessä. Myös eläkelaitoksen konkurssipesässä on yleensä muitakin velkojia kuin vakuutussaatavien velkojat, esimerkiksi Verohallinto, tavarantoimittajia ja muita ostovelkojen velkojia. On epäselvää, miten muiden konkurssivelkojien kuin vakuutettujen oikeudet turvataan suunnitelmaa laadittaessa ja hyväksyttäessä.

ESKL 14:6:n perusteella konkurssissa oleva eläkesäätiö ja -kassa voi liiallista riskinottoa välttämättä jatkaa sijoitustoimintaa. Säännöksen perusteluissa todetaan, että konkurssioikeuden periaatetta siitä, että konkurssipesän omaisuus on muutettava rahaksi, ei sovelleta lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavaan eläkelaitokseen (HE 28/2021 vp s. 114). Tämä yksityiskohtaisten perustelujen toteamus vaikuttaa jossain määrin irralliselta, koska pykälän sanamuoto ”voi jatkaa sijoitustoimintaa” ei itsessään viittaa siihen, että konkurssilain säännökset konkurssipesään kuuluvan omaisuuden myynnistä olisi tarkoitus syrjäyttää.

Pesänhoitajalle on asetettu velvollisuus pyrkiä vakuutuskannan ja sen katteena olevien varojen luovuttamiseen yhtenä kokonaisuutena. Tämä lienee taustalla sanotussa perustelutekstissä, jonka mukaan periaatetta konkurssipesään kuuluvan omaisuuden rahaksimuutosta ei sovelleta. On selvää, ettei pesänhoitajan tule lähteä ensimmäisenä myymään sijoitusvarallisuutta ja sillä tavoin mahdollisesti heikentämään vakuutuskannan luovuttamisen edellytyksiä. Konkurssipesän tulee sen sijaan jatkaa sijoitustoimintaa lain sallimissa rajoissa, kunnes kannansiirto saadaan aikaiseksi. Epäselvää kuitenkin on, tulisiko pesänhoitajan pidättäytyä vain sijoitusomaisuuden realisoinnista, ja tulisiko hänen näin ollen tehdä rajanvetoa sijoitusomaisuuden ja muun omaisuuden välillä. Pesänhoitajan tulee ratkaista, onko eläkelaitoksen konkurssipesään kuuluva omaisuus joltakin osin myytävissä. Ainakin jos kannanluovutuksen jälkeen konkurssipesään kuuluu vielä muuta omaisuutta, se tulee realisoida tavalliseen tapaan.

On mahdollista, että sijoitusomaisuutta joudutaan joka tapauksessa myymään konkurssikustannusten kattamiseksi. Konkurssilain 16:2.1:n mukaan konkurssipesä vastaa velasta, joka johtuu konkurssimenettelystä tai joka perustuu konkurssipesän tekemään sopimukseen tai sitoumukseen sekä velasta, josta konkurssipesä on tämän tai muun lain mukaan vastuussa (massavelat). Konkurssipesän massavelat on maksettava kaikissa oloissa päältä ennen muita velkoja. Tämä on otettu huomioon myös ESKL 14:3.2:ssa, jossa todetaan, ettei vakuutettujen etuoikeus estä suorittamista pesän massavelkoja. Täysin suojassa realisoinnilta ei siis sijoitusomaisuuskaan voi olla. Pesänhoitajan asiana on ratkaista, mistä pesään kuuluvasta omaisuudesta massavelat katetaan.

Vakuutuskannan luovuttaminen sekä vastuuvelan katteena olevien varojen siirtäminen yhtenä kokonaisuutena yhdelle tai useammalle vastaanottavalle eläkelaitokselle on eläkelaitoksen konkurssin keskeisimpiä tavoitteita. Pesänhoitajalla on laissa säädetty velvoite pyrkiä saamaan aikaan vakuutuskannan luovuttamista koskeva sopimus. Potentiaaliset vakuutuskannan vastaanottajat ovat asiaan osallisia siinäkin mielessä, että mahdollinen luovutettavien varojen vajuus voidaan kattaa viime kädessä eläkelaitosten yhteisvastuun kautta. Konkurssiyhteisvastuun ja sitä täydentävän sopimusperusteisen yhteisvastuun yhteensovittamisesta ja käyttöön otosta ei ole riittäviä oikeusohjeita. Vakuutuskannan siirrosta neuvottelemiseen ja sopimiseen sekä erityisesti mukana siirtyvän omaisuuden määrään liittyviä kysymyksiä on käsitelty seikkaperäisesti aktuaariselvityksessä (s. 18–21).

Pesänhoitajalla ei ole mahdollisuutta määrätä vakuutuskannan vastaanottamisesta, vaan ratkaisun tulee löytyä vapaaehtoisella sopimuksella yksityisen alan työeläkelaitosten kesken. Todettakoon, että Keva ja muut julkisoikeudelliset työeläkevakuuttajat eivät osallistu kannansiirtoneuvotteluihin eivätkä eläkelaitosten yhteisvastuuseen. Vallitsee siis sopimusvapaus, eikä mikään eläkelaitoksista ole velvollinen vastaanottamaan toisen laitoksen vakuutuskantaa. Konkurssiyhteisvastuusta huolimatta jokaisella eläkelaitoksella on kannansiirron suhteen itsenäinen harkintavalta.

Asiaa on havainnollisesti kuvattu TVYL:iin tehtyjen muutosten esitöissä, vaikkakin tässä työeläkeyhtiö on vapaaehtoisen vakuutuskannan luovuttajan asemassa (HE 28/2021 vp s. 48). Perustelutekstissä esitetyt periaatteet ovat kuitenkin sovellettavissa vastaavasti myös vakuutuskannan vastaanottajaan.

”Ehdotuksen mukaan työeläkeyhtiöllä ei jatkossakaan olisi velvollisuutta suostua vakuutuskannan siirtoon. Työeläkeyhtiön kannalta luovutuksessa on kyse liiketoimintaan vaikuttavasta ratkaisusta, jossa luovutetaan osa yhtiön omaisuudesta. Työeläkeyhtiön vastuuelkaa vastaavat varat ovat toisaalta yksityisoikeudellista yhtiön omaisuutta ja toisaalta työeläkejärjestelmän varoja, joita työeläkeyhtiö hallinnoi. Koska kyseessä on yksityisoikeudellinen työeläkeyhtiön omaisuus, vakuutuskannan luovutus pohjautuu vapaaehtoiseen sopimukseen kuten yritysjärjestelyissä yleensä. Yritysjärjestelyistä kuten esimerkiksi sulautumisesta, jakautumisesta tai vakuutuskannan siirrosta eivät päätä vakuutuksenottajat vaan kukin yritysjärjestelyyn osallistuva vakuutusyritys. Työeläkeyhtiöille asetettava velvollisuus luovuttaa työnantajakohmainen vakuutuskanta olisi ongelmallinen omaisuuden perustuslain suojan ja sopimusoikeuden yleisten periaatteiden kannalta.”

Jollei vakuutuskannan vastaanottaminen ole laskennallisesti kannattavaa, se ei luonnollisestikaan ole houkuttelevaa. Kannan vastaanottaminen voi muodostua jopa eläkelaitoksen taloutta rasittavaksi, jos esimerkiksi vakavaraisuuspääomaa siirtyy määrä, joka tosiasiallisesti heikentää laitoksen omaa asemaa ja esimerkiksi kaventaa mahdollisuuksia maksaa asiakashyvityksiä. Kannansiirtoa koskeva ratkaisu löytynee kuitenkin lopulta eläkelaitoksia tosiasiallisesti velvoittavan konkurssiyhteisvastuun ja sitä täydentävän sopimusperusteisen yhteisvastuun suomien mahdollisuuksien puitteissa.

Valvontaviranomaisella on mahdollisuus osaltaan tehostaa myyntiprosessin valvontaa ja asettaa tehtävään erityinen asiamies. Fiva-lain 29 §:ään on otettu nimenomainen säännös, jonka mukaan Fiva voi asettaa ulkopuolisen asiamiehen valvomaan toimilupavalvottavan omaisuuden rahaksi muuttoa, jos valvottava on asetettu selvitystilaan tai konkurssiin. Toimilupavalvottavaan rinnastetaan pykälän 5 momentin mukaan muun muassa eläkesäätiö ja eläkekassa.

Vertailun vuoksi mainittakoon, että kiinnitysluottotoimintaa harjoittavan luottolaitoksen selvitystila- ja konkurssimenettelyissä selvitysmiehen tai pesänhoitajan rinnalle asetetaan aina erityinen asiamies. KLL 40.1 §:n mukaan liikkeeseenlaskijan tai väliluoton velallisenä olevan luottolaitoksen selvitystilaan tai konkurssiin asettamisen jälkeen Fivan on viipymättä asetettava asiamies valvomaan katettujen joukkolainojen hallinnointia ja vakuuksien rahaksimuuttoa. Fiva päättää asiamiehen henkilöstä. Asiamiehen palkkioon, toimivaltuuksiin, vastuuseen ja kelpoisuuteen sovelletaan edellä mainittua Fiva-lain 29 §:n 2–3 momenttia.

KLL:ssa on määritelty ne tehtävät ja valtuudet, jotka asiamiehellä on pesänhoitajan tai selvitysmiehen rinnalla. Valvonnan kohteena on erityisesti katettujen joukkolainojen vakuutena olevien varojen hoitaminen ja rahaksi muutto sekä sopimuksenmukaisten suoritusmaksaminen katettujen joukkolainojen ja johdannaissopimusten velkojille. Lisäksi asiamiehen on osallistuttava katettujen joukkolainojen hallinnointiin ja vakuuksien rahaksimuuttoon liittyviin tehtäviin yhdessä pesänhoitajan tai selvitysmiehen kanssa. Asiamiehen on toimittava yhteistyössä Fivan ja Rahoitusvakausviraston kanssa. Kysymys siitä, mitä omaisuutta on siirrettävä vakuutuskannan katteena, liittyy niin kiinteästi koko työeläkejärjestelmän perusteisiin, ettei sitä ole tarkoituksenmukaista käsitellä tässä insolvenssioikeudellisessa selvityksessä.

Pesänhoitajan tehtäviin kuuluvat tyypillisesti omaisuuden myyntineuvottelut ja monimutkaisetkin sopimukset liiketoiminnan luovuttamisesta yhtenä kokonaisuutena. Jos luovutettavan omaisuuden määrittelyyn liittyy epäselvyyksiä ja toimijoiden erimielisiä näkemyksiä, tämä luonnollisesti vaikeuttaa kannansiirtoa. Koska vastuunsiirtosopimukseen liittyy yleensä myös kustannustenjakosopimus, voidaan ajautua tilanteeseen, jossa yksittäinen toimija voi viivästyttää ratkaisun syntymistä. Konkurssipesä on kuitenkin selvitettävä tehokkaasti, taloudellisesti ja joutuisasti. Katsottaessa asiaa puhtaasti konkurssimenettelyn näkökulmasta ei ole niinkään olennaista se, kenelle vakuutuskanta luovutetaan tai minkä sisältöinen luovuttamista koskeva sopimus lopulta on, kunhan kannansiirto saadaan toteutettua kohtuullisen ajan kuluessa.

Johtopäätöksenä edellä olevasta voidaan todeta, ettei vakuutuskannan luovuttamista voida juurikaan edistää tai nopeuttaa konkurssioikeudellisella sääntelyllä. Tässä insolvenssioikeudellisessa selvityksessä ei ole mahdollisuutta muutoinkaan käsitellä tarkemmin vakuutuskannan mukana siirtyvän vakavaraisuuspääoman tai muun omaisuuden laskutapa tai sitä, missä vaiheessa ja minkä määräisenä yhteisvastuuseen turvaututaan tai tulisi turvautua.

Ehdotettavat muutokset

(19) ESKL 14:6:n perusteluihin sisältyy tärkeä huomio siitä, ettei konkurssilain säännöksiä konkurssipesään kuuluvan omaisuuden myynnistä ole tarkoitettu sellaisenaan soveltaa eläkesäätiön tai -kassan konkurssissa. Rahaksimuuttoa koskevassa täsmentävässä säännöksessä tulisi selvästi määritellä, miltä osin konkurssilain säännöksiä ei sovelleta eläkelaitoksen konkurssissa. Harkittavaksi jää, olisiko luontevin paikka sääntelylle TVYL, VYL ja ESKL vai konkurssilaki, mahdollisin keskinäisin viittauksin.

Tähän liittyen olisi hyvä säätää yksityiskohtaisemmin siitä, voiko pesänhoitaja realisoida sijoitusomaisuutta ja mahdollista muuta eläkelaitoksen omaisuutta, ja jos voi, miltä osin ja missä vaiheessa. Sääntely ei tällä hetkellä anna pesänhoitajalle selvää oikeusohjetta, jonka mukaan eläkelaitoksen omaisuuden realisoinnissa tulisi edetä. Kuitenkin esimerkiksi konkurssikustannusten ja muiden massavelkojen maksaminen saattaa edellyttää omaisuuden rahaksimuuttoa.

(20) Lakiin tulisi ottaa selventävä toimivaltasäännös siitä, mikä on yhtäältä pesänhoitajan ja toisaalta vakuutettujen, mahdollisen vastuuvelan edustajan ja muiden konkurssipesän velkojien rooli vakuutuskannan luovuttamista koskevan suunnitelman laatimisessa ja hyväksymisessä.

(21) Jos vakuutuskannan luovuttamista koskeva sopimus ei synny kohtuullisessa ajassa, tulisi olla mahdollisuus päästä eteenpäin erilaisten velvoittavien säännösten nojalla. Pesänhoitajan pyrkimyksille saada aikaan vakuutuskannan luovuttaminen voisi harkita lakisääteistä enimmäisaikaa, jonka jälkeen vastaanottavia eläkelaitoksia voitaisiin velvoittaa osallistumaan kannansiirtoon. Tämä ajatus on mukana jäljempänä jaksossa 3.3. esitettävissä vaihtoehtoisissa etenemismalleissa.

2.4.10 Julkisselvitys

Julkisselvitys on konkurssiasiamiehen erityisessä valvonnassa tapahtuva konkurssimenettely, jonka kustannukset maksetaan viime kädessä valtion varoista. Konkurssimenettelyä voidaan konkurssilain 11:1:n mukaan jatkaa julkisselvityksenä, jos konkurssipesä on vähävarainen tai velalliseen tai konkurssipesään kohdistuu selvitystarpeita tai sitä voidaan pitää perusteltuna jonkin muun erityisen synn vuoksi.

Julkisselvityksen keskeisimpiä oikeusvaikutuksia on se, että pesänhoitajan määräys ja velkojien päätösvalta lakkaavat. Julkisselvityspesässä päätösvaltaa käyttää velkojien sijasta julkisselvittäjä. Kun tuomioistuimien päätös on päättynyt julkisselvitykseen siirtymisestä, KAM määrää julkisselvittäjän, jonka haltuun konkurssipesän omaisuus luovutetaan.

Julkisselvityshakemuksen voi tehdä ainoastaan KAM. Tätä yksinoikeutta voidaan pitää perusteltuna, koska julkisselvitys yleensä edellyttää valtion varojen käyttöä, ja vain KAM voi arvioida julkisselvitykseen varatun määrärahan riittävyyden. Tuomioistuin kuulee hakemusta käsitellessään pesänhoitajaa sekä harkintansa mukaan velallista ja velkojia ja tekee sen jälkeen päätöksen julkisselvitykseen siirtymisestä.

Laissa tarkoitettu ”muu erityinen syy” julkisselvitykseen siirtymiselle on ollut käytännössä esimerkiksi silloin, kun vähävaraiseen konkurssipesään on kuulunut ympäristölle vaarallista ongelmajätettä ja asianmukaiset puhdistustoimet ovat edellyttäneet valtion varojen käyttöä ja niiden käytön valvontaa. Julkisselvitykseen on myös kerran siirrytty erityisen syyn perusteella eläkekassan konkurssissa, jossa konkurssipesän päätöksentekorakenne edellytti selkeyttämistä.

Viabekin konkurssissa KAM ehdotti asiaan osallisille julkisselvitykseen siirtymistä, koska konkurssipesän päätöksenteko osoittautui hankalaksi eri toimijoiden esittämien toisistaan poikkeavien velkoja-asemaa koskevien käsitysten takia. Tuomioistuin hyväksyi hakemuksen ja KAM määräsi julkisselvittäjän, jolloin pesänhoitajan toimivalta päättyi. Julkisselvittäjän avuksi perustettiin neuvoo-antava toimikunta, jotta kaikkien intressitahojen näkemykset on voitu ottaa huomioon julkisselvittäjän päätöksenteossa.

Julkisselvittäjä käyttää yksinomaista päätösvaltaa julkisselvityksessä olevassa konkurssipesässä. KAM ja julkisselvittäjä sopivat yhdessä julkisselvityksen tavoitteen mukaisista toimista ja kustannusarviosta, joka muodostaa reunaehdot julkisselvittäjän toimenpiteille. Julkisselvityksestä aiheutuvat konkurssimenettelyn kustannukset maksetaan valtion varoista siltä osin kuin konkurssipesän varat eivät riitä niihin. Kustannusten maksamisesta päättää KAM, maksettiinpa ne konkurssipesän tai valtion varoista.

On esitetty, että julkisselvitystä käytettäisiin säännönmukaisesti eläkelaitosten konkurssitilanteissa. Ottaen huomioon, että vain KAM:lla on – ja voi olla – oikeus tehdä tuomioistuimelle julkisselvityshakemus, automaattinen julkisselvitykseen siirtyminen eläkelaitoksen konkurssissa ei voine tulla kysymykseen. Ehdotus edellyttäisi konkurssilain julkisselvitystä koskevien säännösten merkittävää periaatteellista muuttamista, mikä ei vaikuta perustellulta. Julkisselvityshakemuksen perusteena voi nyt jo käyttää laissa tarkoitettua muuta erityistä syytä. Selvityksessä ei ole ilmennyt tarvetta tehdä eläkelaitoksen konkurssista johtuvia muutoksia konkurssilain julkisselvitystä koskeviin säännöksiin.

3.

**Näkökohtia kokonais-
uudistuksen toteuttamis-
vaihtoehtoista**

3.1 Yleistä

Hyvä sääntely on johdonmukaista, täsmällistä ja selkeää. Säännösten tulee olla helposti tulkittavissa ja sovellettavissa. Ennakoitavuus on niin ikään tärkeää: toimijoiden tulee voida etukäteen tietää, mihin lainsäädäntö missäkin käytännön tilanteessa johtaa. Säännösten noudattamisen tulee olla myös helposti valvottavissa. Oikeusministeriön paremman sääntelyn tavoitteissa on mainittu lisäksi, että sääntelyn tulee olla oikein kohdentuvaa ja toimivaa. Silloin kun säännöksiin liittyy puutteita tai tulkinnanvaraisuuksia, säännöksiä tulee selkeyttää. Mitä keskeisempiä epäselvät säännökset asian kannalta ovat, sitä kiireellisempää on tilanteen korjaaminen.

Edellä on nykyisen eläkelaitoksiin sovellettavan selvitystila- ja konkurssisääntelyn läpikäynnin yhteydessä esitetty eräitä yksittäisiä lainmuutostarpeita, jotka nähdäkseni olisi syytä toteuttaa. Vähimmillään uudistustyössä tulisi korjata edellä jaksossa 2 esitetyt nykytilan epäkohdat. Erot työeläkeyhtiöitä sekä eläkesäätiöitä ja -kassoja koskevien säännösten välillä ovat eräiltä osin aiheellisia, mutta joiltakin osin eläkelaitosten asettamiselle eri asemaan ei ole nähtävissä perusteita. Tällä hetkellä osa eroavaisuuksista näyttäisi johtuvan pelkästään eriaikaisista ja erillisistä uudistushankkeista. Oikeustila on kuitenkin jäänyt tämän jäljiltä osin epäselväksi.

Edellä esitetty nykytilan arviointi osoittaa, että konkurssilainsäädännön ja eläkelaitoksia koskevan erityissääntelyn välistä suhdetta tulisi selkeyttää. Eläkelaitoksen konkurssin alkamisen jälkeen pesänhoitajan tulee yhtäältä noudattaa vakuutuskannan luovuttamista koskevaa erityissääntelyä ja toisaalta toteuttaa velkaselvittely, omaisuuden myynti ja varojen jakaminen velkojille konkurssilain mukaisesti. Toimivan kokonaisuuden luominen edellyttäisi erityislain ja yleislain säännösten tarkastelua yhdessä eikä toisistaan irrallaan.

Pyrittäessä ratkaisemaan taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen eläkelaitoksen tilannetta on keskeistä, että prosessi etenee hallitusti, selkeästi ja joutuisasti. Tämän saavuttaminen edellyttää, ettei millään yksittäisellä taholla ole mahdollisuutta toimillaan viivästyttää prosessia tarpeettomasti. Vapaaehtoiseen sopimukseen vakuutuskannan luovuttamisesta ei päästä, jollei löydy eläkelaitosta, joka olisi valmis ottamaan vakuutuskannan vastaan. Harkittavaksi voisivat tulla erilaiset velvoittavat määräajat ja muut pakottavat säännökset. Toimiva määräenemmistöön perustuva sääntely sen sijaan edellyttäisi, että päätöksentekoon oikeutettujen joukko on rajattu ja selkeä. Eläkelaitoksen konkurssissa keskeisiä intressitahoja on useita, eikä varsinaisten velkojien äänivalta ole ainakaan tällä hetkellä määriteltävissä tavalliseen tapaan saatavien suuruuden perustella.

Pelkkä havaittujen epäkohtien korjaus ei yksin ratkaise peruskysymystä siitä, kuinka eläkelaitoksen taloudelliset vaikeudet voitaisiin ratkaista nykyistä sujuvammin, tehokkaammin ja niin, että vakuutuskannan siirto toteutuisi nykyistä nopeammin. Keskeinen kysymys on myös, tulisiko kaikkiin eläkelaitoksiin soveltaa pääpiirteissään samanlaista menettelyä riippumatta yhteisömuodosta ja eläkelaitoksen koosta. Voidaan myös kysyä, tulisiko sääntelyllä varautua siihen, että kaikkein suurempien eläkelaitosten osalta olisi tavoitteena toiminnan purkamisen sijasta toiminnan jatkaminen.

Lakisääteinen, yksityiskohtaisesti säännelty selvitystila- tai konkurssimenettely toimii parhaiten pienille eläkelaitoksille, joiden purkamismenettely voidaan hoitaa hallitusti. Jos suurempi eläkelaitos haetaan ylivelkaisena tai maksukyvyttömänä konkurssiin, poikkeussääntelyn tarve on ilmeinen, kuten on nähty esimerkiksi aikanaan Eläke-Kansan konkurssissa. Sääntelyn avulla tulisi pyrkiä rakentamaan koko työeläkevakuuttamisen kentän kattava kehys, johon sisältyvät menettelyt, järjestelyt ja välineet ainakin lähtökohtaisesti muodostavat riittävän kokonaisuuden esiin tulevien taloudellisten ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi. Kehyksen sisällä tulisi varautua myös siihen, että systemaattisesti

merkittävä eläkelaitos ajautuu vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin.

Perusratkaisuina yksityisoikeudellisten toimijoiden toiminnan päättämistä varten ovat selvitystila ja konkurssi. Yritystoiminnalla ei tavallisesti ole sellaista yhteiskunnallista merkitystä, jonka vuoksi yrityksen konkurssia olisi perusteita pyrkiä valtiovallan toimin jollakin tavoin estämään. Tavat ratkaista erilaisten toimijoiden taloudellisia vaikeuksia voivat kuitenkin vaihdella merkittävästi esimerkiksi sen mukaan, kuinka kriittinen toiminnan merkitys on yhteiskunnan toimivuuden kannalta.

Lakisääteisellä työeläkevakuuttamisella on merkittävä asema yhteiskunnassa osana kansalaisten lakisääteistä sosiaaliturvaa. Hallinnoitavana on suuri varallisuusmassa, joka lasketaan kansantalouden tilinpidossa osaksi julkista sektoria. Esimerkiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten taloudellisten vaikeuksien varalta on finanssialalla jo otettu käyttöön erityisratkaisuja. Julkisoikeudellisella puolella on luotu erityisiä ratkaisumekanismeja esimerkiksi taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille. Näissä tilanteissa viranomaisille on annettu merkittäviä interventiovaltuuksia. EU:ssa on lisäksi vireillä hanke, jossa myös vakuutusyhtiöille asetettaisiin eräänlainen kriisinratkaisukehikko. Näihin muihin toimijoihin varten luotuihin mekanismeihin on hyvä luoda esimerkinomaisesti katsaus ennen kuin pohditaan aihioita eläkelaitosten taloudellisten vaikeuksien ratkaisumalleiksi.

Kriisinratkaisumenettelyjen tavoitteena on yleisen edun nimissä luoda hallittu siirtymä ongelmatilanteesta eteenpäin. Kriisikunnan tapauksessa toimintaa pyritään saneeraamaan. Jollei tämä onnistu, äärimmäisenä ratkaisuna on kuntaliitos, jossa kriisikunta liitetään yhteen tai useampaan kuntaan. Järjestelmän kannalta merkittävän pankin kriisiytyessä voidaan viranomaisen päätöksellä käyttää monopuolisia ja vaikuttavia kriisinratkaisukeinoja, joiden tarkoituksena on palauttaa pankin toimintakyky tai siirtää sen kriittiset toiminnot toisen pankin hoidettaviksi. Suojeluobjektina ovat tällöin tallettajat, julkiset varat ja rahoitusvakaus. Vakuutusyhtiöille on rakenteilla oma kriisinratkaisukehikkonsä.

Pakottavasti sovellettavat kriisinratkaisumenettelyt voivat kohdistua sekä julkisoikeudellisiin että yksityisoikeudellisiin toimijoihin. On selvää, että valtion puuttuminen itsenäisen toimijan toimintaan on poikkeuksellista ja siihen tulee olla erittäin painavat välttämättömyysperusteet. Viranomaistoimien on kohdennuttava ennalta rajattuihin tilanteisiin, ja viranomaisen valtuuksien tulee olla riittävän selkeitä ja tarkkarajaisia. Ratkaisukeinojen valinnassa tulee noudattaa muutenkin suhteellisuusperiaatetta ja lievimmän keinon käyttöä eli toteuttaa tarvittavat toimet mahdollisimman vähäisellä puuttumisella kuitenkin niin, että tarvittava vaikutus saadaan aikaan.

3.2 Vertailua muiden toimijoiden taloudellisten vaikeuksien ratkaisumalleihin

3.2.1 Kriisikuntamenettely

Perustuslain 121 § takaa kunnille itsehallinnon ja verotusoikeuden. Kuntien on järjestettävä kuntalaisille tietyt lakisääteiset peruspalvelut. Peruspalvelut rahoitetaan pääsääntöisesti kunnallisella verotuksella, valtionosuuksilla sekä palveluista perittävillä maksuilla.

Kuten jaksossa 2.1.1. on todettu, julkisoikeudelliset yhteisöt eivät ole konkurssilain mukaan konkurssikelpoisia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö yksittäinen kunta voisi joutua niin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin, että sen tilanne kriisiytyy. Tähän on lainsäädännössä varauduttu. Kunnan ja valtion tulee erityisessä kriisikuntamenettelyssä selvittää mahdollisuudet ja keinot kuntapalvelujen turvaamiseksi.

Valtio voi siis puuttua itsehallinnollisen kunnan toimintaan, jos kunta joutuu *erityisen vaikeaan taloudelliseen asemaan*. Kuntalain 118 §:n mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos vähintään toinen laissa tarkoitetuista edellytyksistä täyttyy. Kunta voi päätyä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn, kun sen taloudellinen tilanne on pitkään ollut vaikea. Käytännössä menettely voidaan käynnistää, jos kunnan talous olennaisesti ja toistuvasti on koko maan vastaavia tunnuslukuja heikompi ja jos talous on kahtena vuonna peräkkäin alittanut säädetyt raja-arvot.

Kuntalain 118 §:n mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää ensinnäkin tilanteessa, jossa kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Toiseksi menettely voidaan aloittaa, jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kunnan viimeisessä konsernitilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneenä vuonna vähintään 500 euroa, tai rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet laissa tarkemmin määritellyt raja-arvot.

Raja-arvot ovat seuraavat: 1) kunnan konsernitulolaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia; 2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti; 3) asukasta kohden laskettu kunnan konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden keskimääräisen määrän vähintään 50 prosentilla; 4) konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

Kunnan ja valtion yhteisen selvityksen tekee arviointiryhmä, johon valtiovarainministeriö (VM) nimittää yhden ja kunta yhden jäsenen. Puheenjohtajaksi nimetään kunnasta ja ministeriöstä riippumaton henkilö. Ryhmä arvioi eri vaihtoehtoja muuan muassa säästöjen aikaansaamiseksi, ja tekee ehdotuksen kuntapalvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Valtuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös VM:n tietoon. VM tekee ryhmän toimenpide-ehdotusten ja niitä koskevien valtuuston päätösten perusteella ratkaisun menettelyn jatkosta.

Jos kriisikuntamenettely ei tuota tulosta, VM voi määrätä toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen kuntajakolain 16 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tämä on aina poikkeuksellinen menettely. VM asettaa tehtävään yhden tai useamman kuntajakoselvittäjän. Jos kuntajakoselvittäjä katsoo selvityksen perusteella tarpeelliseksi muuttaa kuntajakoa eli käytännössä kriisikunnan ja muun kunnan yhdistämisen, hänen on tehtävä muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntajaon muuttamisesta.

Jos kaikkien muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät selvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät selvittäjän ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta VM:lle. Jos kunnissa vastustetaan ehdotusta, selvittäjä toimittaa VM:lle esityksensä kuntajaon muuttamisesta. Kuntajakolain 21 §:n mukaan kuntajaon muuttamista koskevan asian ratkaisee valtioneuvosto.

3.2.2 Pankkien kriisinratkaisukehikko

Toisena esimerkkinä valtion poikkeuksellisesta puuttumisesta itsenäiseen toimintaan voidaan pitää luottolaitosten kriisinratkaisumekanismia, joka tuli voimaan vuonna 2015. Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta (kriisinratkaisulaki) sisältää säännökset taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen laitoksen asettamisesta kriisihallintoon sekä käytettävistä kriisinratkaisutoimenpiteistä ja toiminnan uudelleenjärjestämisestä. Kriisinratkaisuun liittyy olennaisesti myös kriisinratkaisurahasto.

Kriisinratkaisutilanteiden hoidosta vastaavan Rahoitusvakausviraston (RVV) verkkosivuilla (www.rvv.fi) pankkien kriisinratkaisumekanismia on perusteltu seuraavasti. Pankit tarjoavat keskeisiä palveluja kansalaisille, yrityksille ja taloudelle, ja niillä on ratkaiseva välittäjän rooli eri maiden talouksissa. Tämän vuoksi pankkien taloudelliset vaikeudet on ratkaistava hallitusti, nopeasti ja tehokkaasti. Latiin perustuvalla kriisinratkaisukehikolla varmistetaan pankin kriittisten toimintojen jatkuminen ja rahoitusvakauden säilyminen sekä pyritään minimoimaan veronmaksajille aiheutuvat kustannukset.

Kriisinratkaisun tavoitteena on 1) laitoksen kriittisten toimintojen jatkuminen, 2) merkittävien rahoitusvakaushäiriöiden estäminen ja markkinakurin ylläpito, 3) julkisten varojen suojaaminen ja mahdollisimman vähäinen turvautuminen poikkeukselliseen julkiseen rahoitustukeen, 4) suojattujen tallettajien ja sijoittajien varojen turvaaminen sekä 5) laitoksen hallussa olevien asiakasvarojen suojaaminen.

Vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin ajautunut pankki on mahdollista purkaa ajamalla niiden toiminnot alas konkurssin tai selvitystilamenettelyn kautta. Osa pankeista on kuitenkin järjestelmän kannalta niin tärkeitä tai toisiinsa kytkeytyneitä, että niiden alasajo konkurssimenettelyssä ei turvaa riittävästi muuta rahoitusjärjestelmää tai reaalityöntä vakavilta häiriöiltä. Talouden kannalta merkittävän pankin kriiseihin varaudutaan kattavalla kriisinratkaisusuunnitelmalla, keräämällä pankkiin muuntamiskelpoisia velkoja tarvittavaa pääomitus varten ja viime kädessä yhteisen kriisinratkaisurahaston avulla. Kriisiytyneet pankki asetetaan kriisinratkaisumenettelyyn, ja pankissa toteutetaan rakennejärjestelyjä ja/tai uudelleenpääomitus (ns. resoluutio). Pankin toimintaa ei siis ajeta alas, vaan toiminnan jatkuvuus turvataan joko ko. pankissa tai siirtämälle toiminta toiseen pankkiin.

Viranomaisilla on kriisinratkaisutilanteessa mahdollisuus kattaa aiheutuneita tappioita leikkaamalla pankin velkoja ja muuntamalla velkoja omiin varoihin luettaviksi instrumenteiksi (bail-in). Muita kriisinratkaisuvälineitä ovat pankin tai sen liiketoiminnan osan myynti, väliaikaisen laitoksen eli siltapankin perustaminen jatkamaan pankin toimintaa sekä omaisuudenhoitoyhtiön perustaminen. Kriisinratkaisutilanteessa viranomaiset voivat käyttää useita eri välineitä tilanteen vakauttamiseksi.

Pankin asettamisesta kriisihallintoon säädetään kriisinratkaisulain 4:1.1:ssä. Pankin tai muun kriisinratkaisulaissa tarkoitetun laitoksen kriisinratkaisu aloitetaan, kun asianomaiset vastuuviranomaiset katsovat, että kriisinratkaisun kolme edellytystä täyttyvät. RVV:n verkkosivuilla on kuvattu nämä laissa tarkoitetut edellytykset seuraavasti:

- Laitos on kaatumassa tai todennäköisesti kaatuu.
- Laitoksen elinkelpoisuutta ei voida palauttaa kohtuullisessa ajassa muilla valvontatoimilla tai yksityisen sektorin toimenpiteillä.
- Kriisinratkaisu on yleisen edun mukaista eli sen tavoitteita ei saavutettaisi, jos laitoksen toiminta lopetettaisiin tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

Jos RVV ei pidä pankin asettamista kriisihallintoon tarpeellisenä tärkeän yleisen edun turvaamiseksi, vaikka kaksi ensimmäistä kriteeriä täyttyvätkin, RVV:n tulee eri pankkilakien mukaisesti määrätä pankki selvitystilaan tai haettava tuomioistuimessa sen asettamista konkurssiin (esim. liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annetun lain 23 a.1 §).

3.2.3 Direktiiviehdotus vakuutusyritysten ja jälleenvakuutusyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehiköstä (IRRD)

EU-komissio on katsonut, että vakuutustoimintaan saattaa liittyä systeemisiä riskejä, joiden

hallitsemiseen tarvitaan uusia valvonnallisia työkaluja. Parhaillaan EU:n neuvoston käsittelyssä on vakuutusyhtiöiden elvytys- ja kriisinratkaisukehystä koskeva direktiiviehdotus, joka rakenteeltaan pitkälti vastaa edellisessä jaksossa kuvattua pankkien kriisinratkaisumekanismeja.

Ehdotetulla direktiivillä pyritään harmonisoimaan kansallisia lakeja sen varmistamiseksi, että kunkin maan viranomaisella olisi käytettävissään riittävät välineet vakuutusyritysten ja vakuutusyritysrhmittymien kriisien ratkaisemiseksi. Sen tavoitteet liittyvät paitsi vakuutettujen etujen turvaamiseen myös rahoitusvakauden säilyttämiseen ja sisämarkkinoiden toimivuuden edistämiseen. Viranomaisten olisi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti kohdennettava valvontatoimenpiteet riskiperusteisesti. Samalla pyritään ennakoimaan rajat ylittäviä tilanteita.

Jos kriteerit resoluutiotoimenpiteiden käynnistämiseksi täyttyvät, toimivaltaisilla viranomaisilla tulisi olla käytettävissään seuraavat välineet:

- Yrityksen oman tai vieraan pääoman ehtoisten sitoumusten alaskirjaukset tai niiden konvertoiminen. Eri oman ja vieraan pääoman ehtoisten instrumenttien ja saamisten etuoikeusasemalle luotaisiin hierarkia. Tämä täydentäisi, ja eräissä tapauksissa sivuuttaisi, kansallisen insolvenssilainsäädännön velkojien etuoikeusjärjestyksen osalta. Osakkeenomistajat kantaisivat vastuun ennen kuin huonomman etuoikeuden lainasaamisia leikataan
- Vakuutusyritystä voitaisiin kieltää myöntämästä uusia vakuutuksia, vakuutuksia pyrkiä irtisanoimaan ja voimassa olevia jälleenvakuutus sopimuksia kommutoimaan
- Liiketoiminnan osia voitaisiin myydä vallitsevin kaupallisin ehdoin, sivuuttaen muutoin noudatettavia muotovaatimuksia
- Osa vakuutuskannasta voitaisiin siirtää siltayhtiöön, joka on viranomaisten johtama. Siltayhtiölle olisi väliaikaisesti myönnettävä Solvenssi II -direktiivin mukainen toimilupa. Siltayhtiön olisi pyrittävä myymään hallinnoimansa liiketoiminta mahdollisimman nopeasti.
- Epäkurantteja varoja tai velkoja voitaisiin siirtää ja hallinnoida erillään muista varoista ja veloista osana muita tervehdyttämistoimenpiteitä, kun se on perusteltua.
- Ehdotettuihin välineisiin kuuluisi myös hallittu toiminnan päättäminen selvitystilan tapaan.

Jäsenvaltion olisi nimettävä hallinnollinen viranomainen käyttämään kriisinratkaisua koskevia välineitä ja valtuuksia sekä suorittamaan ennakkollisia analyysyjä. Toteutus olisi jäsenvaltioiden omassa harkinnassa. Jos viranomaisella on lisäksi valvonnallisia tai muita tehtäviä, olisi ne eturistiriitojen välttämiseksi erotettava toiminnallisesti kriisinratkaisutehtävistä (U 64/2021 vp s. 10). Suomessa kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi pankkien kriisinratkaisuviranomaisena toimiva RVV tai Finanssi- valvonta, jolloin mainitut eturistiriidat tulisi ottaa huomioon.

Valtioneuvoston U-kirjelmässä pidetään ensisijaisena keinona asiakkaiden suojaamiseksi Solvenssi II -direktiivillä luotua täysharmonisoitua vakavaraisuussäätelyä sekä tehokasta ja mahdollisimman yhtenäistä valvontaa. Komission ehdotus taloudellisesta elpymisestä ja kriisinratkaisusta loisi osittain päällekkäisen säätelyn, jonka tavoitteet voitaisiin pitkälti saavuttaa jo nykyisen Solvenssi II -direktiivin puitteissa. (U 64/2021 vp s. 17)

Eduskunnan talousvaliokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan. Valiokunta katsoi, että vaikka voi olla tarkoituksenmukaista tavoitella symmetriaa ja synergiaetuja pankkisektorin lainsäädännön ja valvonnan kanssa, vakuutusyhtiöisäätelyn valmistelussa tulee pitää riittävän vahvasti esillä näiden toimialojen – ja niiden luomien rahoitus- ja makrovakausriskien – eroja. Pankkien kriisinratkaisujärjestely on suunniteltu toimimaan yhtenä elementtinä kokonaisuudessa, jonka olennaiset osat muodostuvat talletussuojasta ja kriisinratkaisurahastosta sekä sen viimekätisestä varautumisjärjestelystä.

Vakuutustoimialalta nämä elementit osin puuttuvat, ja keskeisten lakisääteisten vakuutusten täysimääräiset korvaukset on turvattu kansallisella vakuutustakuulla. (TaVL 2/2022 vp s. 14–15)

Lakisääteistä työeläkevakuuttamista harjoittavat eläkelaitokset eivät ilmeisesti kuulu IRRD-ehdotuksen soveltamisalaan. Ehdotuksessa ei myöskään pyrittäisi harmonisoimaan vakuutusyhtiöiden kansallisia selvitystila- tai konkurssimenettelyjä, vaan niiden soveltaminen olisi jatkossakin mahdollista sellaisille laitoksille, joiden asettaminen kriisihallintoon ei olisi tarpeen ja joiden osalta kansalliset menettelyt toimivat riittävällä tavalla. Vaikka direktiivi ei toteutuessaan aiheuttaisi pakottavasti muutokset velvoitteita kansalliseen lakisääteiseen työeläkevakuuttamiseen, sääntely antaa kuitenkin hyviä esimerkkejä ja ajatuksia siihen, minkälaisia elementtejä kansalliseen kaikenkattavaan kehukseen voitaisiin harkita sisällytettäväksi.

3.3 Vaihtoehtoisia etenemismalleja työeläkelaitosten taloudellisten vaikeuksien ratkaisemiseksi

3.3.1 Ei lainsäädännöllisiä muutoksia (malli 1)

Jos mitään edellä jaksossa 2 ehdotetuista lainmuutoksista ei toteuteta, epäselvä oikeustila saa jatkaa. Nykysääntelyn puitteissa ei ole juurikaan löydettävissä keinoja eläkelaitosten selvitystila- ja konkurssimenettelyjen tehostamiseksi. Vakuutuskannan luovuttaminen edellyttää, että joku eläkelaitoksista suostuu vastaanottamaan vakuutuskannan ja että yhteisvastuuseen osallistuvat laitokset myötävaikuttavat vapaaehtoisen sopimuksen syntymiseen. Menettelyjen keston ja tarvittavien järjestelyjen toteutumiseen vaikuttavat näin ollen merkittävästi selvitysmiehestä tai pesänhoitajasta riippumattomat syyt.

Ilman lainmuutoksia menettelyt todennäköisesti edelleen venyvät, koska velvoittavaa lainsäädäntöä menettelyn keston rajaamiseksi ja vakuutuskannan luovuttamisen edistämiseksi ei ole. Konkurssimenettelyssä päätöksentekomekanismi on epäselvä. Eläkelaitoksen konkurssitilanteessa on todennäköisesti pyrittävä löytämään tilanteeseen jokin tapauskohtainen erityisratkaisu, kuten Viabekin konkurssissa julkisselvitykseen siirtyminen. Kannanluovutusratkaisuissa on tarpeen turvautua eläkelaitosten yhteisvastuuseen, mutta selvitystilassa ei sovelleta konkurssiyhteisvastuuta ja konkurssissa puolestaan lienee useimmiten tarpeen turvautua myös sopimukseen perustuvaan yhteisvastuuseen. Laskennallisten määrittelyjen puute luo epävarmuutta kannansiirrosta sopimiseen, ja kun kustannusten korvaamiseen liittyy epäselvyyttä, ei ole välttämättä helppoa löytää vakuutuskannan vastaanottajaa.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on edellä jaksossa 1.2. kuvatulla tavalla edellyttänyt, että eläkelaitosten selvitystilaa ja konkurssia koskevan sääntelyn kehittämistä kokonaisuutena jatketaan. Tämän vuoksi vaihtoehto, jossa ei tehdä mitään lainsäädännöllisiä muutoksia, ei voine tulla kyseeseen.

3.3.2 Nykylainsäädännössä havaittujen epäselvyyksien korjaaminen (malli 2)

Eläkelaitoksen selvitystila- ja konkurssisääntelyssä on edellä olevassa tarkastelussa havaittu merkittävä määrä muutostarpeita, jotka ainakin tulisi toteuttaa. Jos uudistustyö rajataan siihen, että vain nykysääntelyssä havaitut yksittäiset epäselvyydet korjataan, ei vielä turvata selvitystila- ja konkurssimenettelyjen sujuvoittamista ja tehostamista. Jotta menettely tosiasiallisesti ja ennakoitavasti nopeutuisi, sääntelyn tulisi mennä tätä pidemmälle. Tarvitaan myös eläkelaitoksen toiminnan päättämiseen liittyvien prosessien rakenteellista muuttamista. Menettelyjen ominaispiirteisiin olisi myös

perusteltua puuttua osin pakottavan lainsäädännön keinoin.

Jos nykysääntelyyn päädytään tekemään vain yksittäisiä täsmennyksiä, voitaisiin samalla tarkastella uudelleen, olisivatko lain tällä hetkellä tarjoamat keinot sovellettavissa nykyistä aktiivisemmin. Näitä ovat erityisesti Finanssivalvonnan oikeus esittää erityistä selvitysmiestä tai erityistä pesänhoitajaa aiemmin määrättyjen rinnalle, sekä Fivan oikeus asettaa asiamies valvomaan selvitystilaan tai konkurssiin asetetun valvottavan omaisuuden rahaksimuuttoa. Jos aktiivisemmän soveltamisen katsotaan edellyttävän lain sanamuodon tarkistamista, tämän voisi tehdä muiden muutosten yhteydessä, jolloin myös perusteluihin tulisi kirjataksi tarkoitus nykytilan muuttamisesta.

Seuraavissa vaihtoehdossa tarkastellaan yleisellä tasolla, minkälaisilla rakenteellisilla ratkaisuilla voitaisiin tehostaa eläkelaitosten taloudellisten vaikeuksien selvittelyä koskevaa sääntelyä. Toimintamallien tarkempi sisältö tulisi määritellä erillisessä laajemmassa hankkeessa. Samalla voitaisiin käydä läpi nykylainsäädännön muutostarpeet siltä osin kuin ne eivät tulisi ratkaistuiksi rakenteellisten uudistusten myötä. Eläkelaitoksen selvitystila- ja konkurssimenettelyn rinnalle tuodaan jäljempänä ajatus siitä, tulisiko suurten ja systeemisesti merkittävien eläkelaitosten taloudelliset vaikeudet pyrkiä ratkaisemaan toiminnan alas ajamisen sijasta järjestelyin, joilla toiminnan jatkuminen voitaisiin turvata.

3.3.3 Pakollinen asiamiehen nimeäminen selvitysmiehen tai pesänhoitajan rinnalle (malli 3)

Selvitysmiehellä on selvitystilamenettelyssä ja pesänhoitajalla konkurssimenettelyssä paljon muitakin tehtäviä kuin vakuutuskannan luovuttamista koskevan suunnitelman tai sopimukseen aikaansaaminen ja laatiminen.

Yksi ratkaisu kannansiirron tehostamiseksi ja prosessin etenemisen varmistamiseksi voisi olla se, että eläkelaitoksen selvitystilaa tai konkurssin alettua asetettaisiin aina erityinen asiamies selvitysmiehen tai pesänhoitajan rinnalle. Hänelle voitaisiin antaa lakisääteiseksi tehtäväksi erityisesti vakuutuskannan siirtoon liittyvät toimenpiteet, jotka ovat melko helposti erotettavissa omaksi kokonaisuudekseen. Tältä osin voitaisiin noudattaa esimerkiksi jo olemassa olevaa toimintamallia, jota noudatetaan kiinnitysluottopankkitoimintaa harjoittavan luottolaitoksen selvitystilassa ja konkurssissa (ks. jakso 2.4.9.).

Kiinnitysluottopankkitoimintaa harjoittavan luottolaitoksen selvitystila- tai konkurssimenettelyn alkaessa Fiva asettaa lain nojalla asiamiehen, jonka tehtävät ja toimintavaltuudet selvitysmiehen tai pesänhoitajan rinnalla määritellään laissa. Asiamies asetetaan valvomaan katettujen joukkolainojen asianmukaista hallinnointia ja joukkolainan vakuuksien rahaksimuuttoa. Eläkelaitoksen selvitystilassa ja konkurssissa asiamiehen tehtävä voisi olla samaan tapaan valvonnallinen suhteessa selvitysmieheen tai pesänhoitajaan.

Asiamiehelle voitaisiin myös antaa lain nojalla laajempaa, operatiivista toimintavaltaa. Hänellä voisi olla valtuudet hoitaa vakuutuskannan luovuttamiseen liittyvät tehtävät selvitysmiehen tai pesänhoitajan sijasta. Asiamiehen toimikausi voisi kestää niin kauan, että kannansiirto saadaan vietyä loppuun. Tässä toimintamallissa on piirteitä aikanaan käytössä olleesta erityisestä selvityspesästä (ks. jakso 2.4.8.). Sekä selvitystila- että konkurssimenettelyssä voitiin asettaa erityinen selvityspesä, jota hoitamaan ministeriö määräsi yhden tai useamman toimitusmiehen. Vakuutuskannan luovuttaminen toteutettiin erityisen selvityspesän puitteissa. Erikseen oli säädetty, että mikäli erityiseen selvityspesään jäi omaisuutta sen jälkeen, kun sen selvitys oli saatettu loppuun, omaisuus oli luovutettava konkurssipesään.

Asiamiehen määräämiseen perustuva toimintamallikaan ei välttämättä nopeuta kannansiirtoa, koska se ei sisällä elementtejä, jotka velvoittaisivat potentiaalisia vakuutuskannan vastaanottajia toimimaan. Niin kauan kuin vakuutuskannan luovuttaminen perustuu vapaaehtoiseen sopimukseen, sopimuksen syntymiseen vaadittava aika ei ole helposti rajattavissa. Sopimusvapauden periaate sisältää ajatuksen, että sopimuksessa molemmat sopijaosapuolet ovat tasavertaisessa asemassa toisiinsa nähden. Kaikki vakuutusmatemaattisin keinoin toteuttavat muutokset, joilla saadaan esimerkiksi täsmennettyä siirtyvän vakuutuskannan ja sitä kattavan omaisuuden määrää sekä yhteisvastuun toteuttamistapaa, vähentävät epävarmuutta ja siten edistävät sopimuksen syntymistä.

Potentiaaliset vakuutuskannan vastaanottajat ovat yhteisvastuun kautta joka tapauksessa viime kädessä osapuolia, joihin sopimuksen viivästymisellä ja siitä johtuvalla kustannusten kasvulla ja tuottojen menettämisen on tosiasiallista vaikutusta. Selvitystila- ja konkurssimenettelyä koskevan sääntelyn ohella tulisi valmistella säännökset, joilla pyritään tekemään vakuutuskannan vastaanottamisesta nykyistä houkuttelevampaa. Tässä työssä tarvitaan niin ikään ennemminkin vakuutusmatemaattista kuin insolvenssioikeudellista asiantuntemusta.

3.3.4 Asiamiehen nimeäminen, määräajan asettaminen ja määräys vakuutuskannan luovuttamisesta (malli 4)

Toimintamalli tehostuisi ratkaisevasti, jos eläkelaitoksen selvitystilan tai konkurssin alettua asetettaisiin lain nojalla asiamies ja hänelle annettaisiin lisäksi määräaika, jonka puitteissa sopimus vakuutuskannan luovuttamisesta tulee saada aikaan. Enimmäisaika kannansiirtoa koskevan sopimuksen laatimiselle ei voi olla liian lyhyt, jotta vastaanottaville eläkelaitoksille jää riittävästi aikaa sopimuksen edellytysten huolelliseen arvioimiseen. Kohtuullinen määräajan kesto voisi olla esimerkiksi 1–2 vuotta, mutta tuskin tätä pidempi. Määräaika ei itsessään vielä takaa sopimuksen syntymistä, joten mallin tulisi sisältää samalla määräajan päättymisen jälkeiset pakolliset vaiheet.

Jos asiamies ei ole saanut laissa asetetussa määräajassa aikaan sopimusta vakuutuskannan luovuttamisesta, hän voi määräajan päätyttyä tehdä oman esityksensä siitä, kuinka vakuutuskannan luovuttaminen voitaisiin toteuttaa. Vastaanottavat eläkelaitokset voivat ottaa esitykseen kantaa. Jos kaikki osapuolet hyväksyvät suunnitelman ja jos sille saadaan normaalimenettelyssä Finanssivalvonnan hyväksyntä, kannansiirto toteutetaan sen mukaisena. Jollei yhteisymmärrystä synny, asiamies tekee vakuutuskannan luovuttamista koskevan esityksen laissa nimetyille toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka päätöksellä kannansiirto voidaan toteuttaa esitetyn mukaisena.

Tässä mallissa olisi piirteitä kuntajakoselvityksessä noudatettavasta menettelystä (ks. jakso 3.2.1.). Jos kriisikuntamenettelyssä ei saavuteta tulosta, seuraavana vaiheena on kuntajakoselvitys. Kuntajakoselvittäjä voi tehdä ehdotuksen kuntajaon muuttamisesta, ja jos kaikki kunnat hyväksyvät ehdotuksen, kunnat tekevät viranomaiselle yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta. Jollei kaikkien hyväksymää ratkaisua synny, kuntajakoselvittäjä tekee itse ratkaisuehdotuksen VM:lle. Asian ratkaisee valtioneuvosto.

3.3.5 Asiamiehen nimeäminen, määräajan asettaminen ja vakuutuskannan siirtäminen väliaikaiseen laitokseen (malli 5)

Osa eläkelaitoksista on suuria ja järjestelmän kannalta niin tärkeitä, ettei niiden toimintaa voitaisi kriisitilanteessa ajaa alas aiheuttamatta vakavia häiriöitä koko työeläkejärjestelmän toimivuudessa. Vaikkei tällaisia ongelmia ole näköpiirissä, on tärkeää, että tällaiseenkin tilanteeseen lainsäädännöllisesti varaudutaan. Ennakoitava toimintamalli siihen tällä hetkellä teoreettisena pidettävään tilanteeseen, että joku systemisesti merkittävä eläkelaitos kriisiytyisi taloudellisesti, luo itsessään oikeusvarmuutta. Tällaista mallia on pohdittu myös vakuutusosalalla aiemmin, esimerkiksi vuonna 2003 päätökseen saatujen vakuutusyhtiölain muutosesitysten valmistelutyössä.

Esitystä valmisteltaessa on pohdittu myös sellaisen säännösten luomista, jolla pyrittäisiin yhtiön varsinaiseen tervehdyttämiseen eli yhtiön taloudellisen aseman palauttamiseen. Kyseeseen tulisi esimerkiksi vakuutusyhtiön toiminnan väliaikaista keskeyttämistä ja saneerausta koskeva sääntely, jollainen on säädetty talletuspankkeja varten. Käytettävissä oleva ajan puitteissa tällaista sääntelyä ei kuitenkaan ole voitu toteuttaa, mutta sen luomista voidaan selvittää jatkotyönä (HE 149/2003 vp s. 11).

Kuten edellä on todettu, pankeilla on jo käytössä kriisiratkaisukehikko, jonka välineitä käytetään, jos järjestelmän kannalta tärkeä pankki ajautuu vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin. Suurimpiin kuuluvan kaatuvan pankin elinkelpoisuus palautetaan eikä sen toimintoja myydä. Myynti voi osoittautua käytännössä mahdottomaksi, koska ei löydy enää niin isoa ostajaa, joka pystyisi ottamaan vastatakseen pankin liiketoiminnasta.

Koska vireillä oleva direktiiviehdotus (IRRD) tai siihen liittyvät EU-asetukset eivät tule toteutuessaan asettamaan rajoituksia lakisääteistä työeläkevakuuttamista harjoittavia eläkelaitoksia koskevaan sääntelyyn, systemisesti merkittävien eläkelaitosten vakavien taloudellisten vaikeuksien varalta on mahdollista valmistella kansallinen kehikko, jolla varmistetaan työeläkejärjestelmän kriittisen toimintojen jatkuminen kaikissa tilanteissa. Eläkelaitoksia koskevan kansallisen sääntelyn ennakoivalla kehittämisellä on mahdollista osoittaa, että vakuutustoiminnan systemiset riskit otetaan riittävällä tavalla huomioon ilman pakottavaa EU-sääntelyäkin ja että kansallisen järjestelmän toimivuudesta huolehditaan. Seuraavissa etenemismalleissa on otettu mukaan eräitä yksittäisiä elementtejä muista kriisiratkaisukehikoista.

Kun eläkelaitoksen selvitystila- tai konkurssimenettelyn yhteydessä on määrätty mallin 4 mukaisesti erityinen asiamies huolehtimaan kannansiirrosta, hänelle on laissa asetettu määräaika vakuutuskannan luovuttamista koskevan sopimuksen laatimiselle. Vakuutuskannan luovuttava eläkelaitos voi osoittautua kooltaan ja merkittävyydeltään niin suureksi, ettei muilta eläkelaitoksilta voida kohdella edellyttää kannan vastaanottamista ainakaan nopealla aikataululla. Asiamies voi kuitenkin pyrkiä aikaansaamaan kannansiirron. Voi käydä niin, ettei asiamies onnistu aikaansaamaan toteuttamiskelpoista suunnitelmaa vakuutuskannan luovuttamiseksi 1–2 vuoden enimmäisajassa. Tällöin asiamies voi toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä keskeyttää pyrkimykset vakuutuskannan vastaanottajien löytämiseksi.

Lisäaikaa vakuutuskannan vastaanottajatahon löytymiselle voidaan ottaa perustamalla väliaikainen laitos, joka jatkaa tarvittavan ajan eläkelaitoksen vakuutustoimintaa oman toimiluvan tai rekisteri-ilmoituksen perusteella. Vakuutuskannan luovuttamiseen pyritään edelleen mahdollisimman nopealla aikataululla. Tämän väliaikaisen laitoksen tulee olla viranomaisen perustama ja viranomaisen määräysvallassa ja sille tulee turvata riittävät resurssit vakuutustoiminnan jatkamiseen. Väliaikaisen laitoksen vaihe kestää enintään laissa säädetyn ajan hallitun kannansiirron toteuttamiseksi. Enimmäisaika

voisi lähtökohtaisesti olla esimerkiksi kaksi vuotta. Määräajan päätyttyä toimivaltainen viranomainen vahvistaa päätöksellään, millä tavoin vakuutuskannan luovuttaminen toteutetaan.

Tämä vaihtoehto muistuttaa ns. siltapankin perustamista pankkien kriisiratkaisukehikossa. Siltapankin toiminnan tarkoituksena on mahdollistaa kriisihallintoon asetetun laitoksen keskeisten liiketoimintojen jatkaminen ja siltapankkiin siirrettyjen varojen ja velkojen edelleen luovuttaminen. RVV:n on tehtävä päätös väliaikaisen laitoksen esimerkiksi sulautumisesta tai muusta purkamisesta mahdollisimman pian ja viimeistään kahden vuoden kuluttua luovutettujen toimintojen vastaanottamisesta. Poikkeustapauksissa aikajänne voi olla pidempi. Lopettaessaan väliaikaisen laitoksen toiminnan RVV:n on tarjottava julkisesti ostettavaksi väliaikaisen laitoksen osakkeet, osuudet tai varat. RVV:n on valittava edullisin tarjous, joka ei vaaranna kriisiratkaisun tavoitteita tai rahoitusmarkkinoiden häiriötöntä toimintaa.

3.3.6 Kattava kehys, johon sisältyy systeemisesti merkittävän työeläkelaitoksen resoluutio (malli 6)

Jos vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin ajautunut lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittava eläkelaitos on niin suuri ja järjestelmän kannalta merkittävä, ettei sen toimintoja voida ajaa alas, niiden jatkuvuudesta on huolehdittava viranomaistoimin. Systeemisesti merkittävän eläkelaitoksen purkaminen selvitystilan tai konkurssin kautta ei välttämättä tule kyseeseen. Edellä kuvatut mallit 3–5 eivät sisällä riittäviä välineitä ratkaisemaan tilannetta.

Työeläke on yksi vakuutusperusteisen sosiaaliturvan muodoista. Työeläkeyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat hoitavat yksityisen alan työeläkevakuuttamista. Koska kyse on kansalaisten perussosiaaliturvasta, eläkkeiden maksamisesta on kyettävä huolehtimaan kaikissa tilanteissa. Lakisääteisessä työeläkevakuuttamisessa on näin ollen kyse yhteiskunnallisesti tärkeästä toiminnasta, vaikkei sen merkitys vakauden kannalta olisikaan välttämättä yhtä suuri kuin esimerkiksi pankkisektorilla.

Eläkelaitoksen kriisiytyessä heijastusvaikutukset kohdentuvat ainakin ensi vaiheessa etupäässä työeläkejärjestelmän sisälle. Systeemisesti merkittävän eläkelaitoksen kohdatessa vakavan taloudellisen kriisitilanteen heijastusvaikutukset leviävät todennäköisesti myös laajemmalle vähintään maksujen korotusten muodossa. Poissuljettua ei liene sekään, että suuren eläkelaitoksen tapauksessa joudutaisiin ääritilanteessa turvautumaan poikkeukselliseen julkiseen rahoitustukeen. Tämän välttämiseksi tulisi olla käytössä välineet, joiden avulla eläkelaitoksen tilanne saadaan käännettyä ja toimintakyky palautettua.

Jotta viranomaisten toimenpiteet kohdentuvat ennakoitavasti ja oikeasuhteisesti järjestelmän kannalta merkittäviin toimijoihin, kuhunkin eläkelaitokseen sovellettavissa olevien keinojen on oltava tiedossa etukäteen. Tämä edellyttää, että kaikkien eläkelaitosten status on määritelty esimerkiksi niin, että ryhmään I kuuluvat tavalliset eläkelaitokset, joiden vakuutuskannan luovuttaminen ja purkaminen voidaan toteuttaa selvitystilan tai konkurssin kautta. Ryhmään II kuuluvat puolestaan systeemisesti merkittävät eläkelaitokset, joiden toimintojen jatkuvuus turvataan kaikissa tilanteissa laissa säädettyjen rakennejärjestelyjen ym. välineiden avulla.

Ryhmään II kuuluvien eläkelaitosten varalta tulee huolellisesti pohtia, mitä välineitä eläkelaitoksen kriittisten toimintojen turvaamiseen voidaan tarvita. Välineiden käyttämisestä päättää aina toimivaltainen viranomainen. Kyseeseen voivat tulla esimerkiksi eläkelaitoksen vakuutuskannan tai sen osan luovuttaminen taikka väliaikaisen laitoksen perustaminen jatkamaan laitoksen toimintaa. Eläkelaitoksen vakuutustoiminnan jatkuminen saattaa edellyttää turvautumista työeläkevakuuttajien

yhteisvastuuseen. Eläkevakuuttamisen yhteydessä ei välttämättä ole tarpeen perustaa erikseen kartutettavaa rahastoa, jota viranomainen hallinnoisi. Kriisintarkaisutilanteessa viranomaiset voivat käyttää useita eri välineitä tilanteen vakauttamiseksi.

Yhtenä vaihtoehtona voisi olla kriisiytyneen ryhmään II kuuluvan eläkelaitoksen uudelleenpääomittaminen ja saneeraaminen elinkelpoiseksi. Tämä olisi yksinkertaisempi väline kuin monet muut keinot, jollei eläkelaitoksen myynti ole mahdollista. Vertailun vuoksi todettakoon, että jos tällaisessa tilanteessa on pankki, kriisintarkaisurahastoa voidaan käyttää lähinnä likviditeetistä huolehtimiseen välittömästi kriisintarkaisun jälkeisenä epävarmana aikana. Eläkelaitoksen tapauksessa herää kysymys, mistä väliaikainen likviditeettituki tai uudelleenpääomitus rahoitettaisiin, jos etukäteen kartutettua rahastoa ei ole käytettävissä. Voitaisiinko yhteisvastuuta soveltaa myös tilanteessa, jossa tukea tarvitaan liiketoiminnan jatkamiseen kaatumassa olevan eläkelaitoksen tai väliaikaisen laitoksen puitteissa?

Sinänsä voitaneen perustellusti esittää, että yksityisoikeudellisille työeläkevakuuttajille annettuun lakisääteiseen tehtävään liittyvän yhteisvastuun pitäisi olla käytettävissä kaikissa niissä tapauksissa, jossa yksittäinen eläkelaitos ei pysty vastaamaan velvoitteistaan. Sinänsä yhteisvastuu ei laajentuisi, mutta sitä käytettäisiin nykyistä monipuolisemmin myös tilanteeseen sopivan, mahdollisimman kustannustehokkaan kriisinhoitotavan soveltamiseksi. Tässä tilanteessa voisi olla myös eläkelaitosten mahdollista sopia siitä, että kriisiytyneen laitoksen vakuutuskanta ja sitä vastaava omaisuus siirrettäisiin yhteisvastuun tuella yhdelle tai useammalle eläkelaitokselle.

Pohdittaessa kattavaan kehykseen sisällytettäviä välineitä on mahdollista poimia elementtejä niin pankkien kriisintarkaisukehikosta kuin EU-valmistelussa olevasta vakuutusyhtiöiden elvytys- ja kriisintarkaisukehystä koskevasta direktiiviehdotuksesta, jos se havaitaan järkeväksi. Etuna kuitenkin on, että kehykseen sisältyvistä välineistä voidaan päättää kansallisesti harkiten, joten työeläkejärjestelmän erityispiirteet voidaan ottaa huomioon. Kehykseen voidaan sisällyttää ne – ja vain ne – välineet, jotka voivat olla tarpeen eläkelaitoksen taloudellisten tilanteen korjaamiseksi.

4.

Lopuksi

Suomalainen työeläkejärjestelmä on osoittanut vuosikymmenten aikana toimivuutensa. Tässä selvityksessä on kuitenkin onnistumisten sijasta keskitytty ongelma-kohtiin, jotka liittyvät siihen onneksi melko harvinaiseen ja epätyypilliseen tilanteeseen, jossa joku eläkelaitoksista on joutunut vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin.

Selvitys on osoittanut, että tuleviin ongelmatilanteisiin tulisi varautua nykyistä paremmalla sääntelykehikolla. Selvitystilaa ja konkurssin lisäksi käytettävissä tulisi olla välineet myös järjestelmän kannalta tärkeiden eläkelaitosten toiminnan tervehdyttämiseen ja keinot toimintojen jatkamiseen. Vaikkei välineistöön tarvitsisi koskaan turvautua, olisi ennakoitavissa, minkälaisen prosessin kautta taloudellisia vaikeuksia tulisi ratkaisemaan.

Nyky-lainsäädännössä havaittujen, erityisesti konkurssimenettelyä koskevien ongelma-kohtien korjaaminen olisi joka tapauksessa ensiarvoisen tärkeää. Selvitysraportin lopussa on esitetty ajatus kattavasta kehyksestä, joka sisältäisi selvitystilaa, konkurssia, väliaikaista siltalaitosta ja muita tarvittavia välineitä käytettäväksi kriisitilanteiden ratkaisemisessa, viime kädessä yhteisvastuun tuella. Lainsäädännön uudistaminen tarjoaa mahdollisuuden muuttaa myös taloudellisten vaikeuksien selvittäminen kansallisen työeläkejärjestelmän vahvuudeksi.

