

Insolvenssioikeudellinen selvitys eläkelaitosten selvitystilaa ja konkurssia koskevista uudistustarpeista

Selvitysraportissa ehdotettavat lainmuutokset

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 vähintään lisäämällä tiedotusta ja viestintää konkurssitilanteessa.

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 pesänhoitajan 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.

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 asiamiehelle 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 tieto, millä tavoin selvitystilan aikaisen sijoitustoiminnan on tarkoitus poiketa normaalitilanteesta.

6.

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

7.

VYL 23:29:n otsikko on konkurssiin asettamisesta päättäminen. Sen mukaan vakuutusyhtiön konkurssista on toimivaltainen päättämään suomalainen tuomioistuimien. 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 eläkeyhtiön vastuut luetaan mukaan arvioitaessa eläkeyhtiön 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 velvoitteesta voisi tehdä poikkeuksen vain perustellusta syystä, kuten esimerkiksi siksi, että eläkeyhtiön vakuutuskannan siirto oli jo muutoinkin hyvässä vaiheessa.

10.

ESKL 14:1.3:n mukaisen velvoitteen 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. Erityinen pesänhoitaja tulisi määrätä eläkesäätiön ja -kassan konkurssipesään säännönmukaisesti, jollei sitä voisi pitää erityisestä syystä tarpeetonta. Erityisenä syynä voisi olla esimerkiksi eläkelaitoksen toiminnan pienimuotoisuus tai se, että vakuutuskannan siirto oli jo muutoinkin hyvässä vaiheessa.

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.

14.

Säännös, jonka mukaan konkurssissa oleva eläkelaitos voi liiallista riskinottoa välttämättä 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 välttämättä.

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 tarkemmat säännökset.

16.

Konkurssilain 3:9.1:n mukaan konkurssisaatava, joka ei ole erääntynyt, katsotaan konkurssissa erääntyneeksi velkojan ja velallisen välisessä suhteessa. Tulisi erikseen säätää, ettei vakuutussaatavia katsota erääntyneeksi 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 velkojen etuoikeutta tulisi tarkastella laajemmin suhteessa MJL:n etuoikeuksia koskeviin säännöksiin.

18.

Tulkinnanvarainen kysymys siitä, kuka eläkelaitoksen konkurssissa edustaa velkojana vastuuelkaa pesän päätöksenteossa, on periaatteellisesti ja myös käytännössä tärkeä. Vakuutussaatavien edustajana voisi olla esimerkiksi tehtävään määrätty asiamies tai jokin muu nimetty taho. Samalla olisi vahvistettava, että muilla eläkelaitoksilla on pesässä asema konkurssivelallisen takautumisvelkojana. Kysymyksen konkurssipesän päätöksentekoon osallistuvista velkojista tulisi ratkaista VYL:iin ja ESKL:iin tai konkurssilakiin otetuilla nimenomaisilla säännöksillä.

19.

ESKL 14:6:n perusteluihin sisältyy tärkeä huomio siitä, ettei konkurssilain säännöksiä konkurssipesään kuuluvan omaisuuden myynnistä ole tarkoitus 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 ja muiden konkurssipesän velkojen rooli vakuutuskannan luovuttamista koskevan suunnitelman laatimisessa ja hyväksymisessä.

21.

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