

Kirje

19.8.2022

VN/17559/2022
VN/17559/2022-OM-7Sosiaali- ja terveysministeriö
Ylimatemaatikko Minna Lehmuskero

OM:n lausunto STM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen, vakuutusyhtiölain ja lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain muuttamisesta

1. Työeläkevakuutusyhtiöiden tytäryhtiöinä olevien asunto-osakeyhtiöiden lainanotto: eräitä lainsäädännön systematiikkaan liittyviä näkökohtia

Oikeusministeriö toteaa, että väliotsikon asia kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan ja sen sisällölliseen harkintaan. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota eräisiin ehdotuksen taustalla oleviin näkökohtiin, lainsäädännön systematiikkaan sekä riittävän tarve- ja vaikutusarvion laatimiseen.

Taustat ja niiden soveltuvuus nykyiseen esitysluonnokseen

Oikeusministeriö arvioi, että aikaisemmissa esityksissä ja nyt esillä olevassa esitysluonnoksessa lainanottokieltoa koskevaa poikkeusta on tarkasteltu pintapuolisesti lähinnä aikaisemmin tehdyistä ohjelmallisista lähtökohdista, mutta työeläkevakuutusyhtiöille tai viime kädessä yhteisvastuujärjestelmälle aiheutuvia taloudellisia riskejä nykyisissä markkinaolosuhteissa ei ole esitysluonnoksessa arvioitu. Olisi myös mahdollista ottaa asianmukaisesti huomioon yksityisten työeläkevakuutusyhtiöiden lakisääteisestä tehtävästä johtuvat liiketoiminnalliset rajoitteet (ml. niiden kiertämisen mahdollisuudet tytäryhteisöjen kautta), pitkäaikaisiin ja määrältään epävarmoihin vastuisiin perustuva liiketoimintamalli ja siitä johtuva varautumistarve, kyseisten yhtiöiden taseista ilmenevien ja taseiden ulkopuolisten kokonaisvastuiden määrä, vakuutusyhtiölaissa (521/2008, jäljempänä myös VYL) säädetyn lainanottokiellon tausta ja tarkoitus sekä se, ettei kyseisten yhtiöiden sijoitusvarallisuutta ole tavanomaisesti käytetty julkisen vallan erilaisten ja moninaisten yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toimeenpanon välineinä. Vakuutusyhtiölain lainanottokieltoon tehdyn, epälikvidiä asuntovarallisuutta koskevan työeläkepoikkeuksen ja sen ehdotetun väliaikaisen jatkamisen johdosta vakuutusyhtiölainsäädäntö ei siten vaikuta kokonaisuutena sisäisesti johdonmukaiselta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Asiakokokonaisuuden alkuperäisen hallituksen esityksen 202/2014 vp mukaan lainanottokieltoa koskeva poikkeus perustuu pohjimmiltaan Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan, jonka tavoitteena oli tehdä toimenpiteitä talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Rakentamisen ja asuntomarkkinoiden toiminnan tehostamista koskevia esityksiä täydennettiin kirjauksella vuokra-asuntotuotannon edellytysten parantamisesta. Työeläkelaitoksille sallittiin käyttää vierasta pääomaa vuokra-asuntojen rakennuttamiseen. Vieraan pääoman käyttö sallittiin työeläkelaitosten tätä tehtävää varten perustamille tytäryhtiöille ja rajattiin 50 prosenttiin sijoitusten arvosta. Toimeenpanopäätöksen mukaan toimenpide oli määräaikainen (HE 202/2014 vp, s. 2/1). Vaikuttaa siltä, että tämä alkuperäinen tavoite on otettu käytännössä lähes sellaisenaan perusteluissa esitetyn Marinin hallituksen asuntopoliittisen ohjelman osaksi.

Väliaikaisen lain käyttäminen lienee alun perin liittynyt siihen, että Suomi oli pyrkimässä ulos 2010-luvun vaiheen vaikeasta finanssikriisistä, joka alkoi yhdysvaltalaisista asuntomarkkinoista leviten muille sektoreille ja muihin valtioihin. Finanssikriisin vaikutukset jatkuivat myös Suomessa pitkään akuutin vaiheen jälkeenkin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan rakentaminen oli hetkellisesti aallonpohjassa ja vapaarahoitteisia asuntotuotantokohteita aloitettiin ainoastaan alle 20 000 kappaletta vuodessa. Lainanotolle saattoi olla hyvät perusteet, vaikkakin on todettava, että väliaikaisten lakien voimassaolon aikana on aloitettu yhteensä reilusti yli 300 000 asuntoa, mikä saattaa väliaikaisilla laeilla saavutetun muutaman tuhannen asunnon rakentamisen aloituksen varsin vähämerkitykselliseksi. Vastaavia 2010-luvun kriisiolosuhteita ei kuitenkaan tällä hetkellä Suomessa ole, ja aloitettujen kohteiden määrä on ollut viime vuosina lähes kaksinkertainen. Päinvastoin Suomessa rakentaminen on edelleen määrällisesti lähes ennätystasolla ja sen odotetaan laskusta huolimatta säilyvän lähivuosiinkin hyvällä ja VTT:n riittäväksi arvioimalla tasolla¹. Kasvaneista lähiajan reaali- ja rahoitusriskeistä (esim. rakennustarvikkeiden ja työvoiman saatavuus ja hinta, inflaation vaikutus vuokralaisten ostovoimaan, diskonttokorkotason nousun vaikutus sijoitusten arvostukseen) huolimatta Suomen talouden ja rakennusteollisuuden kokonaiskuva on edelleen parempi kuin alkuperäistä lakia säädettäessä vuonna 2014. Silti globaalien taloudellisten kasvun hidastuminen tai jopa kääntyminen negatiiviseksi on mahdollista, millä voi olla vaikutusta vuokra-asuntotoiminnan kannattavuuteen ja myös työeläkevakuutusyhtiöiden näistä saamiin nettotuottoihin. Globaaliin talouteen liittyvät mahdolliset suomalaisen asuntotuotannon ongelmat eivät kuitenkaan ratkenne työeläkevakuutusyhtiöiden tuetulla velkavivutuksella, mutta sen riskit voivat realisoitua laskevassa markkinassa. Tällaiset varovaisuussyyt puhuvat osaltaan ylipäätään lainanottokiellosta tehdyn poikkeuksen käyttämisen jatkamista vastaan, ja nyt tehtyjen sitoumusten maksuaikataulusta on mahdollista sopia osapuolten kesken tai säätää laissa siirtymäsäännöksellä. Hyvän lainvalmistelun tavoitteiden mukaisesti näiltä osin jatkovalmistelussa on syytä täydentää sääntelytarpeen kuvausta ja vaikutusarviota siten, että selvitetään ja punnitaan myös taloudellisia riskejä ja muita ehdotusta vastaan puhuviakin näkökulmia suhteessa odotettuihin hyötyihin.

Lainsäädännön systematiikka: väliaikainen vai pysyvä laki?

Oikeusministeriö kiinnittää varsinaista huomiota väliaikaisen lain voimaannosäännöksen määräajan toistuvaan jatkamiseen. Poikkeukset pysyvästä lainsäädännöstä edellyttävät aina hyviä syitä. Yleisesti ottaen väliaikaisen lain käyttämiselle ja määräajalle on löydettävä jokin perusteltu syy, joka arvioidaan painavammaksi kuin pysyvän lain laatiminen. Väliaikaisen lain käyttämistä tai sen vaihtoehtona olevan pysyvän lainsäädännön laatimista ei kuitenkaan arvioida lainkaan nyt esillä olevassa esitysluonnoksessa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tällainen arviointi on syytä tehdä jatkovalmistelun aikana.

Määräaikaislain jatkamista koskeva lakiehdotus (HE 31/2016 vp) esiteltiin eduskunnalle keväällä 2016. Jo tuolloin talousvaliokunta tyytyi ehdottamaan määräajan pidentämistä mutta totesi yleisemmin lausunnossaan, että elinkeinoelämän näkökulmasta säädösympäristön vakaus ja ennakoitavuus ovat keskeisiä päätöksentekoa ohjaavia elementtejä. Huomionarvoista on, että valiokunta jatkoi toteamalla, että tässä katsannossa olisi perusteltua, että ehdotettu säännös olisi voimassa ilman asetettua takarajaa (TaVL 10/2016 vp, s. 2).

Oikeusministeriö toteaa nyt esillä olevan hallituksen esitysluonnoksen johdosta, että finanssikriisin jälkeisissä olosuhteissa perustelluksi katsotusta ja väliaikaiseksi tarkoitettua säännöksestä näyttää tulevan tosiasiaa normaaliaikojen pitkäaikainen tai jopa pysyväluonteinen säännös huolimatta siitä, että mm. markkinaolosuhteet ovat muuttuneet väliaikaisten lakien voimassaolon aikana. Siksi säännöksen aitoa tarvetta ylipäätään, väliaikaista tai pysyvää luonnetta ja määräajan pituutta tulee vielä arvioida huolellisesti.

¹ Lähde: Rakennusteollisuus ry, saatavilla: https://www.rakennusteollisuus.fi/globalassets/suhdanteet-ja-tilastot/suhdannekatsaukset/2022/suhdannekatsaus_kev2022.pdf, viitattu 19.8.2022.

Jos pysyvä säännös arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi, eräs välivaiheen ratkaisu voisi olla se, että väliaikaisen säännöksen määräaikaa (jos tarpeen) jatketaan vain siksi ajaksi, että sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan pysyvä muutos joko vakuutusyhtiölain 15 luvun 1 §:ään tai työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 5 a §:ään.

2. Laki vakuutusyhtiölain muuttamisesta

Yleisesti oikeusministeriö kannattaa sitä, että myös vakuutusyhtiölaissa ja työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa tarkoitetut yhtiöt voivat ehdotuksen mukaisesti soveltaa sisällöltään vastaavia säännöksiä kuin muutkin osakeyhtiöt.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin vähäistä huomiota siihen, että esitysluonnoksen perusteluissa viitataan useissa kohdissa osakeyhtiölainsäädäntöön **ehdotettuihin** säännöksiin. HE 47/2022 vp:ssä ehdotettuihin säännöksiin ja perusteluihin tehtiin eräitä muutoksia ja lisäyksiä eduskuntakäsittelyn aikana (TaVM 12/2022 vp; EV 79/2022 vp). Näiden muutosten mukaiset lait ovat tulleet voimaan heinäkuussa 2022. Tämän johdosta on syytä täsmentää myös nyt esillä olevia VYL:a koskevia ehdotuksia seuraavasti:

VYL 5:19 §:n uusi 4 momentti:

VYL:iin ehdotettu säännös vastaa osakeyhtiölain 5 luvun 24 §:n 4 momenttiin alun perin ehdotettua säännöstä, jonka mukaan häiriötilanteissa kokousta tulisi jatkaa 10 arkipäivän kuluessa. Osakeyhtiölain säännöstä kuitenkin muutettiin eduskuntakäsittelyn aikana siten, että teknisen häiriön vuoksi yhtiökokouksen puheenjohtaja voi päättää kokouksen keskeyttämisestä ja jatkamisesta **neljän viikon** kuluessa kokouskutsun mukaisesta kokouksen aloitushetkestä. Vastaava muutos on johdonmukaisuuden vuoksi perusteltua tehdä myös VYL:iin ehdotettavaan säännökseen.

Siirtymäsäännös:

Osakeyhtiölaakiin lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana siirtymäsäännös, jonka mukaan tätä lakia sovelletaan sellaiseen kokoukseen, johon kutsu on toimitettu tämän lain mukaisena ja joka pidetään tämän lain voimassa ollessa. Vastaava lisäys on johdonmukaisuuden vuoksi perusteltua tehdä myös VYL:iin.

3. Lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annetun lain muuttaminen

Oikeusministeriön käsityksen mukaan kiinteistösijoituksia koskevien säännösten saattaminen vastaamaan OECD:n pääomaliikekoodin vaatimuksia on aikanaan edellyttänyt tiiviitä neuvotteluita eri osapuolten kanssa Suomessa ja OECD:n puitteissa.

OECD:n pääomaliikekoodissa on kyse Suomen hallitusta oikeudellisesti sitovista kansainvälisistä sitoumuksista. Osaksi näitä sitoumuksia ei edes voida peruuttaa yksipuolisella varauman ilmoittamisella (vrt. koodin A-liitteen A-listan osalta sovellettava ns. standstill-periaate). Vaikka koodin A-liitteen B-listan osalta, johon nyt kyseessä olevat kiinteistösijoitukset ilmeisestikin sisältyvät, jäsenvaltio voisikin tehdä varauman milloin vain, jäsenvaltiot kuitenkin pyrkivät välttämään uusien varaumien tekemistä (koodin 1 artiklan e kohta). Ehdotukset ovat tästä näkökulmasta perusteltuja.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että jatkovalmistelussa on vielä hyvä harkita Ahvenanmaan maakuntahallituksen informointia ja tarvittaessa varattava sille tilaisuus antaa lausuntonsa. Tämä liittyy siihen, että nyt kyseessä oleviin kiinteistösijoituksia koskeviin koodin kohtiin liittyyneen Suomen tekemiä Ahvenanmaata koskevia varaumia, vaikka esitysluonnoksen perusteella koodin nykyisiä Ahvenanmaan maakuntaa koskevaa erityistä soveltamisalamääräystä tai muita erityisiä määräyksiä ei ole ollutkaan tarkoitus muuttaa.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Antti Leinonen

Lainsäädäntöneuvos

Juha Jokinen

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö
STM SVO Eläke- ja yksityisvakuutusyksikkö, Minna Lehmuskero

VN/17559/2022-OM-7

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: