

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 2/2004 vp**

**Hallituksen esitys laiksi vakuutusyhtiölain
muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
(solvenssi I)**

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (solvenssi I) (HE 161/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylimatemaatikko Pertti Pulkkinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vakuutusyhtiölakia. Esityksen pääasiallinen tarkoitus on saattaa vakuutusyritysten toimintapääomaa koskeva sääntely vastaamaan henki- ja vahinkovakuutusyrityksistä annettujen Euroopan yhteisön direktiivien vaatimuksia. Esitys sisältää ehdotukset myös vakuutusyhdistyslain, ulkomaalaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain ja työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Uusia vakavaraisuusmääräyksiä on tarkoitus soveltaa 1 päivänä

tammikuuta 2004 ja sen jälkeen alkaviin tilikausiin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 80 §:n kannalta. Ehdotus vastaa voimassa olevaa vakavaraisuussääntelyä. Nykyinen sääntely on kuitenkin annettu ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta, minkä vuoksi hallitus on pitänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa tältä osin tarpeellisena.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota esityksen liitteenä olevissa rinnakkaisteksteissä oleviin puutteellisuuksiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Norminantovaltuudet

Yleistä. Ehdotus sisältää useita valtuussäännöksiä asetusten ja viranomaismääräysten antamisesta. Tällaista sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 1/2004 vp, s. 2/I).

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu kuin pykälän 1 momentissa mainittu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä. Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 1/2004 vp, s. 2/I, PeVL 24/2002 vp, s. 3/II).

Vakuutusyhtiölain 11 luvun 13 §. Vakuutusyhtiön toimintapääoma, jälleenvakuutus ja yhtiön vakavaraisuuteen vaikuttavat muut seikat on lakiehdotuksen mukaan järjestettävä vakuutetut edut turvaavalla tavalla. Vakavaraisuuteen vaikuttavia seikkoja järjestettäessä on otettava huomioon tuottojen ja kulujen todennäköinen vaihtelu sekä arvioitavissa olevat muut epävarmuustekijät.

Vakuutusyhtiöön kohdistuu 1 momentissa velvoite yhtiön vakavaraisuuteen vaikuttavien seikkojen järjestämisestä. Momentista ilmenee, että vakuutettujen etujen turvaaminen on mainittujen seikkojen järjestämisen keskeinen peruste. Sääntely on valiokunnan mielestä riittävän täsmällistä, kun otetaan huomioon järjestettäviin seikkoihin liittyvät laskennalliset ja siten teknisuonteiset erityispiirteet samoin kuin sääntelyn kohdistuminen — yksilön asemesta — vakuustustoimintaa harjoittavaan yhtiöön.

Pykälän 2 momentin valtuus on sanamuodoltaan varsin laaja. Sen mukaan ministeriö voi antaa yleisesti säännöksiä 1 momentin soveltamisesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ministeriön asetuksella on kuitenkin tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä vain vakuutusyhtiön vakavaraisuuspääoman ja siihen liittyvien liiketaloudellisten seikkojen laskentakaavoista. Näin suppeasti ymmärrettynä 2 momentin valtuussäännös ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen (PeVL 60/2002 vp, s. 4/I). Valtuuden sanamuotoa on kuitenkin tarpeen tämentää sen suppeaa tarkoitusta vastaavaksi.

Lain muuttamisvaltuudet. Lakiehdotuksen 2 luvun 5 §:ssä mainittuja euromääriä voidaan pykälän 3 momentin nojalla muuttaa yleisessä hintatasossa tapahtunutta kehitystä vastaavasti. Kysymys on asetuksenantajan toimivallasta muuttaa lakia. Valtuutus on säännöksessä sidottu riittävän täsmälliseen laskentaperusteeseen eikä se siksi vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (PeVL 14/2003 vp, s. 4/I). Sama koskee 11 luvun 14 §:ää samoin kuin 2. lakiehdotuksen 2 luvun 5 §:n 4 momenttia sekä 10 a luvun 6 §:n 1 ja 2 momenttia.

Tarkasti sidottuakaan lain muuttamisvaltaa ei valiokunnan mielestä ole asianmukaista säätää asetuksenantajalle, ellei siihen ole erityisiä ja painavia syitä. Esimerkiksi rahamäärää koskevan lain säännöksen poikkeuksellisen usein toistuva muutostarve voi olla sellainen. Pääsäännön mukaan lain muuttamisvallan tulee kuitenkin säilyä lainsäätäjällä. Tämän vuoksi on aiheellis-

ta vielä harkita, onko lain muuttamista tarkoittavien valtuuksien sisällyttäminen ehdotettuihin lakeihin asiallisesti lainkaan tarpeen (PeVL 14/2003 vp, s. 4/I, PeVL 62/2002 vp, s. 3/II).

Valiokunta huomauttaa, että 1. lakiehdotuksen 2 luvun 5 §:n 3 momentissa ei ole mainintaa asetuksenantajasta eikä 2. lakiehdotuksen 2 luvun 5 §:n 4 momentissa asetuksen antamisesta.

Vakuutusvalvontaviraston määräystenantovalta. Vakuutusvalvontavirasto voi lakiehdotuksen 11 luvun 5 §:n 2 momentin nojalla antaa tarkempia määräyksiä saman luvun 2—5 §:n soveltamisesta. Valtuutus liittyy yksityiskohtaisiin lain säännöksiin vakuutusyhtiön toimintapääomaan luettavista ja siitä vähennettävistä eristä. Määräystenantovallasta säättäminen alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijaviranomaiselle ei tällaiseen laskennallis-tekniseen sääntelyyn liittyvien ammatillisten erityispiirteiden vuoksi muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi (PeVL 61/2002 vp, s. 8/I). Valtuussäännöksen sanamuotoa ("soveltamisesta") on valiokunnan mielestä kuitenkin aiheellista täsmentää sitomalla valtuutta siinä mainituissa lain kohdissa käytettyihin ilmaisuihin esimerkiksi niin, että virasto voi antaa "tarkempia määräyksiä toimintapääomaan 2—5 §:n mukaan luettavista ja siitä vähennettävistä eristä". Samaan tapaan on aiheellista täsmentää 2. lakiehdotuksen 1 luvun 1 §:n 4 momentin valtuussäännöstä.

Vakuutusvalvontavirasto voi 11 luvun 5 §:n 2 momentin perusteella antaa myös ohjeita. Täl-

lainen säännös on tarpeeton, koska viranomaisen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuuttakin. Lisäksi ohjeiden antamista tarkoittavat lain säännökset ovat omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Säännös ohjeiden antamisesta on valiokunnan mielestä asianmukaista poistaa lakiehdotuksesta (PeVL 6/2003 vp, s. 4/I).

Muita seikkoja

Voimaantulo. Lakiehdotusten voimaantulosäännösten mukaan lakeja sovelletaan 1 päivänä tammikuuta 2004 tai sen jälkeen alkaviin tilikausiin. Vakuutusyhtiö kuitenkin voi valvontaviranomaisen suostumuksella noudattaa lakien voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä vuoteen 2007 — ja eräin lisäedellytyksin vuoteen 2009 — saakka. Näin ollen sääntelyyn liittyvät taannehtivat piirteet eivät valiokunnan mielestä muodostu perustuslain kannalta ongelmallisiksi (PeVL 38/1996 vp, s. 2/II). Asianmukaisempaa kuitenkin on, että lakeja sovelletaan vasta niiden voimaantulon jälkeen alkaviin tilikausiin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 2/2004 vp — HE 161/2003 vp

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd (osittain)	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok (osittain)	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Annika Lapintie /vas	Seppo Särkiniemi /kesk
	Henrik Lax /r	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Markus Mustajärvi /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.