

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 24/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vakuutusyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä syyskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi vakuutusyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 83/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Outi Antila ja neuvotteleva virkamies Virva Walo, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Jukka Mähönen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vakuutusyhtiölakia, ulkomaisista vakuutusyhtiöistä, työeläkevakuutusyhtiöistä, rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta sekä Finanssivalvonnasta annettua lakia, tapaturmavakuutuslakia, liikennevakuutuslakia ja potilasvahinkolakia. Vakuutusyhtiölaissa ehdotetaan säädettäväksi uusista vakuutusyhtiön hallintojärjestelmää koskevista vaatimuksista. Hallintojärjestelmän tulisi olla riittävä vakuutusyhtiön liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden. Lisäksi tarkennetaan muun muassa toimilupaa ja vakuutusyhtiölain vakuutusmatemaatikon tutkintolautakuntaa koskevia säännöksiä. Tavoitteena on saattaa vakuutusyhtiöiden luotettavaa hallintoa koskevat säännökset riittävälle tasolle ja parantaa erityi-

sesti vakuutusyhtiöiden vakautta ja riskienhallintaa. Esityksellä pantaisiin myös täytäntöön finanssikonglomeraattidirektiivin muutosdirektiivin säännökset.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014 lukuun ottamatta finanssikonglomeraattidirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpanoon liittyviä vakuutusyhtiölain, rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetun lain sekä Finanssivalvonnasta annetun lain säännöksiä, jotka on tarkoitettu tulemaan voimaan niin pian kuin ne on hyväksytyt ja vahvistettu.

Esityksen säätämisperusteluissa toimilupasääntelyä ja toimivaltaa kieltää henkilöä toimimasta vastuullisena vakuutusmatemaatik-

kona arvioidaan perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus ammatinharjoittamisen ja elinkeinovapauden näkökulmasta. Finanssivalvonnan määräystenantovaltuuksia tarkastellaan mää-

räystenantovaltuuksia koskevan perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Elinkeinovapaus

Vakuutustoiminnan harjoittamiseen on haettava vakuutusyhtiölain 2 luvun 3 §:n 1 momentin perusteella Finanssivalvonnalta toimilupa. Toimiluvan myöntämisedellytyksiä ehdotetaan tiukennettavaksi lisäämällä vakuutusyhtiölain 2 luvun 6 §:n 2 momenttiin vaatimus siitä, että yhtiön voidaan arvioida toimivan hallintojärjestelmää koskevien säännösten mukaisesti. Vakuutusyhtiön hallintojärjestelmää koskevista pykälissä on säännökset muun muassa yhtiön yleisistä hallintovaatimuksista, riskienhallinnasta, sisäisestä valvonnasta ja tarkastuksesta. Ehdotettujen säännösten yhtiöiden hallinnolliseen taakkaan kohdistuvien vaikutusten arviointi kuuluu talousvaliokunnalle.

Luvanvaraisuussäätely on merkityksellistä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Tällaisen säätelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 19/2009 vp, s. 2 ja PeVL 31/2006 vp, s. 2). Vakuutustoiminnan luvanvaraisuudelle ja ehdotetuille tiukennuksille on asiakkaiden oikeuksien turvaamiseen, vakuutusmarkkinoiden häiriöttömään toimintaan ja vakuutusyhtiöihin kohdistuvan luottamuksen suojaamiseen liittyvät hyväksyttävät ja painavat perusteet. Ehdotettu toimilupäsäätelyn tiukennus ei ole ongelmallinen perustuslain kannalta.

Kielto toimia vastuullisen vakuutusmatemaatikon tehtävissä

Vakuutusyhtiöllä on oltava vastuullinen vakuutusmatemaatikko, jonka kelpoisuuden sosiaali- ja terveysministeriö on vahvistanut. Ministeriöllä on 1. lakiehdotuksen 31 luvun 8 §:n 1 momentin nojalla toimivalta evätä vakuutusmatemaatikon kelpoisuuden saaneen henkilön oikeus toimia vastuullisen vakuutusmatemaatikon tehtävissä. Epääminen on mahdollista, jos hän on olennaisella tavalla rikkonut vakuutustoimintaa koskevia lakeja tai niiden nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka jos hän on muutoin toiminut ammattia harjoittaessaan olennaisella tavalla virheellisesti tai moitittavasti. Kelpoisuuden epäämisen sijasta ministeriö voi antaa vakuutusmatemaatikolle huomautuksen tai varoituksen. Seuraamuksen määrääminen voi tapahtua vain vakuutusmatemaatikon tutkintolautakunnan esityksestä. Lautakunnan on varattava asianosaiselle tilaisuus tulla kuulluksi ennen esityksen tekemistä. Ministeriön päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin pitänyt ongelmallisena vastaavan tyyppisen valtuuden antamista muun muassa Finanssivalvonalle, joka voi rajoittaa määrääjäksi toimilupavalvottavan, esimerkiksi vakuutusyhtiön, johdon toimintaa (PeVL 28/2008 vp, s. 2/I, PeVL 17/2004 vp, s. 5/II, PeVL 16/2003 vp, s. 3/I, PeVL 67/2002 vp, s. 3/I, PeVL 52/2001 vp, s. 3—4). Kieltomahdollisuuden kohderyhmä on suppea ja täsmällisesti määritelty. Toimivallalle on vakuutustoimialaan ja vastuullisen vakuutusmatemaatikon lakisäätelyihin tehtäviin liittyvät

hyväksyttävät ja painavat perusteet. Säännökset eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta.

Määräystenantovalta

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

Perustuslakivaliokunta on useasti aiemmin pitänyt mahdollisena määräystenantovallan osoittamista Finanssivalvonnalle ja sitä edeltäneille Rahoitustarkastukselle ja Vakuutusval-

vontavirastolle (PeVL 28/2008 vp, s. 3/II ja siinä mainitut lausunnot). Sääntelyn kohteena olevaan toimintaan liittyy runsaasti sellaisia ammatillisia erityispiirteitä, joita valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti pidetty perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä. Valtuudet ovat lain säännöksin riittävän tarkasti sidottuja, kun otetaan huomioon sääntelyn kohteena olevan toiminnan luonne ja erityispiirteet. Määräystenantovaltuudet eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Elisabeth Naucélér /r
jäs.	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Tapani Tölli /kesk
	Ilkka Kantola /sd	Anu Urpalainen /kok
	Pia Kauma /kok	vjäs. Kimmo Sasi /kok.
	Kimmo Kivelä /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.