

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 28/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vakuutusyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi vakuutusyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 83/2013 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 24/2013 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Hannu Ijäs ja neuvotteleva virkamies Virva Walo, sosiaali- ja terveysministeriö

- finanssineuvos Urpo Hautala, valtiovarainministeriö
- apulaisjohtaja Jukka Vesala ja johdon neuvonantaja Erkki Rajaniemi, Finanssivalvonta
- johtava lakimies Pia Santavirta, Finanssialan Keskusliitto
- lakimies Anne Horttanainen, Työeläkevakuuttajat TELA ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Försäkringsaktiebolaget Liv-Alandia
- Suomen Vahinkovakuutus Oy
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vakuutusyhtiölakia, ulkomaisista vakuutusyhtiöistä, työeläkevakuutusyhtiöistä, rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta sekä Finanssivalvonnasta annettua lakia, tapaturmavakuutuslakia, liikennevakuutuslakia ja potilasvahinkolakia.

Vakuutusyhtiölakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi yleisperiaate. Suhteellisuusperiaatteen mukaan lain säännöksiä olisi sovellettava ja vakuutusyhtiöitä olisi valvottava oikeassa suhteessa

vakuutusyhtiön liiketoiminnan riskien laatuun ja laajuuteen nähden.

Vakuutusyhtiölaissa ehdotetaan säädettäväksi uusista vakuutusyhtiön hallintojärjestelmää koskevista vaatimuksista. Hallintojärjestelmän tulisi olla riittävä vakuutusyhtiön liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen nähden. Hallintojärjestelmään kuuluisi muun muassa sisäinen valvonta ja riskienhallintatoiminto. Osana riskienhallintaa yhtiön tulisi tehdä liiketoimintansa riski-

ja vakavaraisuusarvio. Lakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset myös muun muassa asiakkaan tuntemisesta, sisäisestä tarkastuksesta, aktuaari-toiminnosta, ulkoistamisesta ja palkitsemisjärjestelmästä.

Lisäksi tarkennettaisiin muun muassa toimilupaa ja vakuutusyhtiölain vakuutusmatemaatiikon tutkintolautakuntaa koskevia säännöksiä.

Lakiin ulkomaisista vakuutusyhtiöistä tehtäisiin vastaavanlaisia muutoksia kuin mitä vakuutusyhtiölakiin ehdotetaan.

Esitys sisältää lisäksi lähinnä teknisiä muutoksia työeläkevakuutusyhtiöistä annettuun lakiin, liikennevakuutuslakiin, tapaturmavakuutuslakiin ja potilasvahinkolakiin.

Esityksen tavoitteena on saattaa vakuutusyhtiöiden luotettavaa hallintoa koskevat säännökset riittävälle tasolle ja parantaa erityisesti va-

kuutusyhtiöiden vakautta ja riskienhallintaa. Esityksellä pantaisiin myös täytäntöön finanssikonglomeraattidirektiivin muutosdirektiivin säännökset, jotka kohdistuvat rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annettuun lakiin, Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ja vakuutusyhtiölain vakuutusryhmittymän lisävalvontaa sekä rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvontaa koskevaan lukuun.

Ehdotetut lait on tarkoitettu 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 hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Talousvaliokunta esittää, että ehdotukset hyväksytään 1. ja 5. lakiehdotukseen tehtävin muutoksin.

Esityksen tavoitteena on ennakkollisesti panna täytäntöön EU:n vakuutus- ja jälleenvakuutus-toimintaa koskeva direktiivi (ns. Solvenssi II -direktiivi¹) niiltä osin kuin se koskee vakuutusyrityksen hallintojärjestelmää. Lisäksi esityksellä pannaan täytäntöön finanssikonglomeraattidirektiivin muutosdirektiivi ja tehdään teknisempiä tarkennuksia sääntelyyn. Talousvaliokunta pitää ehdotuksen lähtökohtia kannatettavina.

Esityksen merkittävimmät muutosehdotukset liittyvät Solvenssi II -direktiivin osittaiseen täytäntöönpanoon. Direktiivi on annettu jo marraskuussa 2009, mutta sen soveltamista on lykätty heti ilmenneiden direktiivin muutostarpeiden (erityisesti ns. Omnibus II -direktiivin mukainen vakavaraisuuslaskenta) vuoksi. Eduskunnassa on parhaillaan vireillä jo toinen direktiivin soveltamisajankohtaa lykkäävä komission

asetusehdotus (U 4/2011 vp). Sen mukaisesti Solvenssi II -direktiiviä ryhdyttäisiin soveltamaan vuoden 2016 alusta lukien. Todennäköistä kuitenkin on, että nyt täytäntöön pantavat vakuutusyrityksen hallintojärjestelmää (40—50 artiklat) koskevat säännökset pysyvät muuttumattomina.

Ottaen erityisesti huomioon, että vakuutusyhtiölainsäädäntö on Solvenssi II -direktiivin täytäntöönpanon lykkääntymisen vuoksi jäämässä jälkeen vastaavasta luottolaitostoimintaa koskevasta sääntelystä, valiokunta pitää perusteltuna mukauttaa kansallinen sääntelyimme jo vastaamaan Solvenssi II -direktiivin hallintojärjestelmää koskevaa sääntelyä samalla, kun vakuutusyhtiölainsäädäntöä muiltakin osin ajantasaistetaan. Näin voidaan jo ennakkollisesti asteittain mukauttaa yritysten toimintaympäristö vastaamaan muuttuvaa sääntelyä.

Ehdotus selkeyttää vakuutusyhtiöiden toimintavoitteita ja valvojan valvontavastuita säätelämällä laissa aiempaa täsmällisemmin vakuutusyhtiöiden vakauden ja riskinhallinnan osalta huomioon otettavista seikoista. Uutena periaatteena laintasolle nostetaan suhteellisuusperiaate

¹ 2009/138/EY

(1. lakiehdotuksen 1 luvun 16 a §), jonka mukaisesti vakuutusyhtiölakia on sovellettava ja vakuutusyhtiöitä valvottava oikeassa suhteessa yhtiön liiketoimintaan liittyvien riskien laatuun ja laajuuteen nähden. Valiokunta arvioi, että uusi sääntely on omiaan suuntaamaan niin yhtiöiden kuin valvonnankin voimavarat riskien kannalta olennaisimpiin kokonaisuuksiin.

Uuden sääntelyn arvioidaan jonkin verran aiheuttavan lisäkustannuksia yrityksille. Pääosin kustannukset ovat kertaluonteisia. Erityisesti pienten vakuutusyhtiöiden taholta on kuitenkin tuotu esille huoli hallinnollisen taakan lisääntymisestä. Talusvaliokunta painottaa, että edellä oleva tulee ottaa viranomaistoiminnassa huomioon ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suhteuttaa menettelytavat sitovan sääntelyn puitteissa siten, ettei uusi sääntely muodostu kohtuuttomaksi yhtiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden.

Esitystä kokonaisuutena arvioiden valiokunta katsoo, että ehdotetut muutokset ajantasaistavat sääntelyä ja luovat toimijoille nykyistä ennakoitavamman toimintaympäristön. Valiokuntakäsittelyn aikana ovat yksittäisenä kysymyksenä nousseet kuitenkin esille esitetyt muutokset Finanssivalvonnan määräystenantovaltuuksiin. Näiltä osin valiokunta katsoo, että esitystä on perusteltua muuttaa.

Finanssivalvonnan määräystenantovaltuudet. Finanssivalvonnalle 1. lakiehdotuksen 6 luvussa esitetyt määräystenantovaltuudet (21 §) antaisivat valvojalle joitakin uusia valtuuksia (jatkuvuussuunnitelman sisältö ja ulkoistamisilmoitus), mutta toisaalta myös poistaisivat osan nykyisistä valtuuksista. Voimassa olevan lain mukaan Finanssivalvonta antaa tarkemmat määräykset vakuutusyhtiön sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Esitys kaventaisi määräystenantovaltuuksia siten, että valtuudet rajattaisiin näiltä osin koskemaan vain tietojärjestelmien ja tietoturvallisuuden järjestämistä (21 §:n 3 kohta).

Kuten edellä on todettu, vakuutusyhtiölaissa (6 luku) ehdotetaan säädettäväksi nykyistä täsmällisemmin keskeisistä luotettavaan hallin-

toon liittyvistä osatekijöistä. Tämä sääntely, samoin kuin suhteellisuusperiaate, luo nykyistä selkeämmät ja tarkkarajaisemmat puitteet myös valvonnalle ja alemmanasteisille määräyksille ja ohjeille. Solvenssi II -direktiivi ja sen nojalla annettavat komission asetukset sekä EIOPAn² suositukset tulevat myöhemmin täsmentämään ja harmonisoimaan sääntelyä sekä mahdollisesti vähentämään kansallisen sääntelyn tarvetta. Tällä hetkellä sääntelyn harmonisointia ohjaavat kuitenkin vain EIOPAn välivaiheen suositukset, jotka on suunnattu valvontaviranomaisille.

Jotta toimintaympäristö olisi ennen täysharmonisoivan direktiivin ja sen nojalla annettavan alemmanasteisen sääntelyn voimaantuloa mahdollisimman hyvin ennakoitavissa ja kansalliset erityispiirteet, kuten pienten toimijoiden tarpeet, voitaisiin ottaa tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon, talusvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että Finanssivalvonnan määräystenantovaltuuksia laajennetaan ehdotetusta riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan osalta. Lain tasolle nostetut säännökset (erityisesti 6 luvun 10 ja 14 §) sekä suhteellisuusperiaate asettavat määräystenannolle selkeät rajat. EIOPAn suositukset puolestaan ohjaavat EU-tasosta harmonisointia ja turvaavat osaltaan yhtiöiden tasapuolisia kilpailuedellytyksiä.

Edellä olevan perusteella valiokunta esittää, että vakuutusyhtiölain 6 luvun 21 §:ää muutetaan sisällyttämällä siihen Finanssivalvonnalle valtuudet antaa tarkempia määräyksiä 6 luvun 10 §:ssä tarkoitettun riskienhallinnan ja 14 §:ssä tarkoitettun sisäisen valvonnan järjestämisestä. Kun Solvenssi II -direktiivi pannaan myöhemmin muiltakin osin täytäntöön ja jäsenmaita sitova EU-sääntely on kokonaisuudessaan tiedossa, on aiheellista tarkastella uudelleen myös määräystenantovaltuuksia.

Perustuslakivaliokunnan lausunto. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan arvioinut esityksen elinkeinonvapautta ja määräystenantovaltuutta koskevaa sääntelyä sekä ehdotettua kieltoa toimia vastuullisen matemaatikon tehtävis-

² Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen

sä. Valiokunta on katsonut, että esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. lakiehdotuksen 6 luvun 21 §. Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet. Edellä yleisperusteluissa todetuista syistä valiokunta esittää, että Finanssivalvonnan määräystenantovaltuuksia muutetaan siten, että pykälän 3 kohtaan sisällytetään voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti Finanssivalvonnalle oikeus antaa tarkempia määräyksiä 10 §:ssä tarkoitetun riskienhallinnan ja 14 §:ssä tarkoitetun sisäisen valvonnan järjestämisestä. Näiden lisäksi Finanssivalvonnalla olisi oikeus antaa ehdotetulla tavalla tarkempia määräyksiä 8 §:n 4 momentissa tarkoitetun jatkuvuussuunnitelman sisällöstä.

Talousvaliokunta painottaa, että määräyksiä antaessaan Finanssivalvonnan tulee ottaa huomioon laissa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vakuutusyhtiöiden liiketoiminnan riskien laatu ja laajuus.

5. lakiehdotuksen 65 b §. Valvontakollegion perustaminen. Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädetään Finanssivalvonnan velvollisuudesta perustaa valvontakollegio myös rahoitus- ja vakuutusryhmittymiä varten.

Saadun tarkemman selvityksen mukaan Solvenssi II -direktiivi ei edellytä erillisen valvontakollegion perustamista ryhmittymävalvontaa varten. Valvonta tapahtuu luottolaitoslain ja vakuutusyhtiölain 26 luvun mukaisten kollegioiden kautta. Tämän vuoksi valiokunta esittää, että ehdotettu uusi 3 kohta poistetaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että 2.—4. ja 6.—8. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. ja 5. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisina paitsi 1. lakiehdotuksen 6 luvun 21 § ja 5. lakiehdotuksen 65 b § hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1. lakiehdotus

21 §

Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet

Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä:

(1 ja 2 kohta kuten HE)

3) (poist.) 8 §:n 4 momentissa tarkoitetun jatkuvuussuunnitelman sisällöstä sekä 10 §:ssä tarkoitetun sisäisen valvonnan järjestämisestä;

(4 ja 5 kohta kuten HE)

5. lakiehdotus

65 b §

Valvontakollegion perustaminen

Finanssivalvonnan on perustettava valvontakollegio, jos:

1) Finanssivalvonta vastaa valvottavan ryhmävalvonnasta ja jos ryhmään kuuluu toisessa ETA-valtiossa toimiluvan saanut valvottava tai ryhmään kuuluva valvottava on perustanut toiseen ETA-valtioon merkittävän sivuliikkeen; tai

2) suomalainen luottolaitos, joka ei kuulu konsolidoidun valvonnan piiriin, on perustanut toiseen ETA-valtioon merkittävän sivuliikkeen.

(3 kohta poist.)

(2 mom. kuten HE)

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Miapetra Kumpula-Natri /sd (osittain)
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok (osittain)	Jukka Kärnä /sd
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Eero Lehti /kok
	Teuvo Hakkarainen /ps	Päivi Lipponen /sd (osittain)
	Antti Kaikkonen /kesk (osittain)	Jari Myllykoski /vas (osittain)
	Johanna Karimäki /vihr (osittain)	Martti Mölsä /ps
		Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.