

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2008 vp

Hallituksen esitys uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä helmikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Juhani Turunen ja ylitarkastaja Birgitta Hämäläinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylijohtaja Juhani Jokinen, Kilpailuvirasto

- päälakimies Markku Sorvari, Vakuutusvalvontavirasto
- johtava vakuutusasiantuntija Pia Santavirta, Finanssialan Keskusliitto
- johtaja Matti Leppälä, Työeläkevakuuttajat TELA ry
- asiantuntija Mikko Nyssölä, Elinkeinoelämän keskusliitto
- apulaisjohtaja Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Suomen Yrittäjät
- Eläkesäätiöyhdistys ESY ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta on käsitellyt asiaa oman toimialansa eli lakisääteisen sosiaali- ja vahinkovakuutuksen osalta. Sosiaalivakuutus ja muu lakisääteinen vakuutus muodostavat Suomen vakuutusmarkkinoiden toiminnasta suhteellisesti suuremman osan kuin niin sanottu markkinaehtoinen vakuutustoiminta. Lakisääteinen eläkevakuutus ja lakisääteinen vahinkovakuutus muodostavat yhteensä noin kaksi kolmasosaa koko suomalais-

sen vakuutustoiminnan volyymista vakuutusmaksutuloilla mitattuna. Lakisääteisellä sosiaali- ja vahinkovakuutuksella on keskeinen yhteiskunnallinen merkitys. Koska meillä lakisääteistä sosiaaliturvaa toimeenpannaan poikkeuksellisella tavalla yksityisten yhtiöiden toimesta, on vakuutusyhtiöitä koskeva lainsäädäntö siten varsin keskeisessä asemassa sen suhteen, miten sosiaalivakuutusta ja muuta lakisääteistä vakuuttamista Suomessa harjoitetaan.

Vakuutusyhtiölain kokonaisuudistus liittyy kiinteästi hiljattain toteutettuun osakeyhtiölain

kokonaisuudistukseen. Uudistuksella pyritään ajankukaistamaan vakuutusyhtiölain säännökset uutta osakeyhtiölakia vastaavaksi. Esityksen lähtökohta on, että vakuutusyhtiöihin sovelletaan osakeyhtiölakia ja osakeyhtiölain säännöksistä poiketaan vain, jos se on tarpeellista vakuutusyhtiötoiminnan erityisluonteen vuoksi.

Uudistuksen tavoitteena on paitsi ajankukaistaa myös selkeyttää sääntelyä. Uudistuksessa lain rakenne selkeytyy, mutta siitä huolimatta lakiehdotus edelleen on osin vaikeaselkoinen. Vaikka ehdotetussa vakuutusyhtiölaissa pääsääntöisesti viitataan osakeyhtiölakiin ja vain siitä poikkeavat säännökset on lähtökohtaisesti tarkoitus sisällyttää uuteen lakiin, on ehdotuksessa kuitenkin useita säännöksiä, jotka ovat kokonaan tai lähes kokonaan samansisältöisiä kuin osakeyhtiölaissa. Lakiehdotus sisältää toisaalta lukuisia viittauksia osakeyhtiölakiin, ja käytetty viittaustekniikka aiheuttaa sen, että vakuutusyhtiölain suhde osakeyhtiölakiin on vaikeasti hahmotettavissa.

Työeläkevakuutusyhtiöitä koskeva sääntely johtaa myös pitkään lainsäädäntöketjuun, kun työeläkevakuutusyhtiöihin sovelletaan vakuutusyhtiölakia erikseen säädetyin poikkeuksin ja vakuutusyhtiölaki on suurelta osin kytköksissä osakeyhtiölakiin. Uuden vakuutusyhtiölain säätäminen on kuitenkin tärkeää lain vanhentuneen rakenteen, lukuisien muutoslakien sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja Vakuutusvalvontaviraston välisen työnjaon johdosta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta puoltaakin lakiehdotuksen hyväksymistä.

Toiminnan tarkoitus

Uutuutena laissa ehdotetaan säädettäväksi vakuutusyhtiön toiminnan tarkoituksesta. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille. Tämä sääntely on lähtökohtana myös uudessa vakuutusyhtiölaissa, ja se tulisi koskemaan sekä vakuutusosakeyhtiöitä että keskinäisiä vakuutusyhtiöitä.

Säännöksen perustelujen mukaan voiton tuottamisen rinnalla tasaveroisena periaatteena korostetaan vakuutettujen etujen turvaamista.

Tästä syystä laissa ehdotetaan säädettäväksi, että vakuutusyhtiön on otettava huomioon vakuutettujen etujen turvaamiseksi vakuutustoimintaa koskevassa lainsäädännössä säädetyt periaatteet toimiessaan voiton tai muun taloudellisen edun tuottamiseksi.

Tarkoitussykälän muotoilu saattaa olla ongelmallinen vakuutusyhtiön harjoittaessa myös lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvaa vakuuttamista. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa, että lakisääteisen sosiaalivakuutuksen hoitamisessa ensisijainen tarkoitus tulee olla vakuutettujen etujen turvaaminen ja lakisääteisen vakuutuksen hoitaminen tehokkaasti ja luotettavasti. Työeläkevakuutusyhtiöitä koskevassa laissa toiminnan tarkoituksesta on oma säännös, jonka mukaan yhtiön tarkoituksena on harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusta ja hoitaa yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.

Vakuutusyhtiön toiminnan tarkoituksen ilmaiseminen pelkästään osakeyhtiölaissa säädetyllä tavalla voi antaa toiminnan tarkoituksesta yksipuolisen kuvan. Vaikka vakuutettujen edun toteutumisesta on sinänsä lainsäädännössä huolehdittu eri keinoin muun muassa säätämällä vakuutustoiminnan luvanvaraisuudesta, julkisesta valvonnasta sekä erityisesti vakuutettujen etujen turvaamiseen pyrkivästä vakavaraisuusvaatimuksesta, valiokunta korostaa, että vakuutusyhtiön toiminnan tulee voiton tuottamisen rinnalla aina myös turvata vakuutuksen mukaiset etuudet vakuutuksenottajille ja vakuutetuille. Myös vapaaehtoisessa henkilö- ja esinevakuuttamisessa on kyse "tuotteesta", jonka vakuutuksenottaja maksaa etukäteen ja josta hän saa mahdollisesti vastineen vuosien tai vuosikymmenten kuluttua. Tämän vuoksi on tärkeää, että alalla toimitaan paitsi lain myös kestävyyttä turvaavien liikeperiaatteiden mukaisesti.

Toimilupa ja valvonta

Vakuutusyhtiön toimilupaa haetaan uuden lakiehdotuksen mukaan yhtiöiden toimintaa valvovalta Vakuutusvalvontavirastolta eikä sosiaali- ja terveysministeriöltä, kuten aikaisemmin.

Tältä osin sääntely tulee vastaamaan rahoituslaitosten toimilupasääntelyä, jonka mukaan rahoituslaitosten toimiluvat myöntää niitä valvova Rahoitustarkastus. Vakuutusvalvontaviraston valvonta- ja tarkastusoikeuksia ehdotetaan myös lähennettäväksi Rahoitustarkastuksen vastaaviin oikeuksiin.

Ehdotuksen mukaan vakuutusalan kilpailuvalvonta siirtyisi kokonaan Kilpailuvirastolle eikä vakuutusyhtiölakiin enää sisällytetä kilpailuvalvontaa koskevia säännöksiä. Koska työeläkevakuutuksen valvonta edelleen ehdotetaan säilytettäväksi vakuutusvalvontavirastolla, lakiin työeläkevakuutusyhtiöistä ehdotetaan lisättäväksi kilpailun valvontaa koskevat vakuutusyhtiölain nykyiset säännökset.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää perusteltuna esityksessä ehdotettua kilpailuvalvonnan jakamista. Työeläketurvan hoitaminen on pakollisen sosiaaliturvan toimeenpanoa, johon kilpailuelementit eivät samalla tavalla sovellu kuin markkinaehtoisesti toimivien yritysten välillä. Kun laissa tarkoin säädetyllä "tuotteella" ei voi kilpailla, voivat yhtiöt kilpailla lähinnä palvelun ja toimeenpanon tehokkuudella. Valiokunta toteaa, että työeläkevakuutusjärjestelmän kilpailuolosuhteita on vastikään selvitetty sosiaali- ja terveysministeriössä ja tarkemmat ehdotukset kilpailuolosuhteiden kehittämiseksi tehdään selvitystyöhön pohjautuvan jatkotyön yhteydessä.

Lakiehdotuksessa on uudet säännökset myös henkivakuutusyhtiöiden ennakkoivasta valvonasta. Valvonnan tehostaminen ja sen läpinäkyvyyden lisääminen esitetyllä tavalla on valiokunnan näkemyksen mukaan tärkeää. Ennakkoivaa valvontaa koskevat säännökset mahdollistavat vakuutusyhtiön todellisten riskien tunnistamisen ja riittävän aikaisen puuttumisen yhtiön tilan heikentymiseen. Tämä on tärkeää,

jotta vakuutustoiminta on turvaavaa ja kestävää myös pitkällä aikavälillä.

Yhteistakuuerä

Hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksia lakisääteistä tapaturma- ja liikennevakuutusta koskeviin säännöksiin vakuutusyhtiöiden yhteistakuuerästä. Yhteistakuuerä on vakuutusyhtiöiden oman taseen kautta tapahtuvaa yhteisvastuun etukäteisrahastointia sen tilanteen varalta, että joku vakuutusyhtiö joutuu taloudellisiin vaikeuksiin. Keskeinen yhteistakuuerään liittyvä ongelma koskee ulkomaille suuntautuvia kannansiirtoja, joiden mukana siirtyä vastaava osa taseen yhteistakuuerästä. Kannan siirtyessä ulkomaille ei suomalaisella viranomaisvalvonnalla voida enää varmistaa yhteistakuuerän käyttötarkoituksen toteutumista.

Yhteistakuuerään liittyviä ongelmia selvitetään parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä, jonka tehtävänä on valmistella tapaturmavakuutuslain kokonaisuudistusta. Valiokunta pitää selvitystyötä tarpeellisenä ja katsoo, että yhteistakuuerään liittyvät ongelmat on tarkoituksenmukaista ratkaista tämän selvitystyön pohjalta.

Valiokuntakäsittelyn aikana on kiinnitetty huomiota työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 1, 11, 16 ja 33 a §:n teknisiin, lähinnä viittaussäännöksiä koskeviin puutteisiin, jotka talousvaliokunta ottanee mietinnössään asianmukaisesti huomioon.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että lakiehdotukset hyväksytään.

StVL 2/2008 vp — HE 13/2008 vp

Helsingissä 14 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Jukka Mäkelä /kok
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Håkan Nordman /r
jäs.	Risto Autio /kesk	Päivi Räsänen /kd
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Paula Sihto /kesk
	Arja Karhuvaara /kok	Satu Taiveaho /sd
	Anneli Kiljunen /sd	Lenita Toivakka /kok
	Marjaana Koskinen /sd	Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.