

Ekonomiutskottets betänkande nr 60 om regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om finländska försäkringsbolag och försäkringsmäklare samt regeringens proposition med förslag till ändring av lagstiftningen om utländska försäkringsbolag

Riksdagen remitterade den 12 december 1994 regeringens proposition nr 330 med förslag till ändring av lagstiftningen om finländska försäkringsbolag och försäkringsmäklare och den 9 januari 1995 regeringens proposition nr 348 med förslag till ändring av lagstiftningen om utländska försäkringsbolag till ekonomiutskottet för beredning.

Ekonomiutskottet har begärt utlåtande om proposition nr 330 av social- och hälsovårdsutskottet (ShUU 11). Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

Utskottet har hört regeringsrådet Markku Sorvari, överinspektören Ritva Alkio och övermatematikern Hely Salomaa vid social- och hälsovårdsministeriet, direktören Lea Mäntyniemi vid Försäkringsbolagens Centralförbund, utvecklingschefen Vilho Väilä, verkställande direktören Pekka Averio (Kuntien Asuntoluotto Oy) och verkställande direktören Nicholas Anderson (Kuntarahoitus Oy) vid Finlands Kommunförbund, socialpolitiska ombudsmannen Markku Koponen vid Affärsarbetsgivarnas Centralförbund, socialsekreteraren Veikko Simpanen vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf, ombudsmannen Johan Åström vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, verkställande direktören Jukka Rantala vid Pohjola-bolagen och juridiske direktören Jaakko Gummerus vid Tapiola-bolagen samtidigt som representant för Försäkringsbolagens Centralförbund.

Regeringens propositioner

I proposition nr 330 föreslås att vår försäkringslagstiftning skall ändras för att kunna anpassas till EG-rådets tredje skadeförsäkringsdirektiv, tredje livförsäkringsdirektiv och bokslutsdirektiv för försäkringsföretag.

I proposition nr 348 föreslås att lagstiftningen om utländska försäkringsföretag skall anpassas till rådets tredje skadeförsäkringsdirektiv och tredje livförsäkringsdirektiv. Regeringen föreslår en ny lag om utländska försäkringsbolag.

Utskottets ställningstaganden

Av de orsaker som nämns i propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet lagförslagen i propositionerna behövliga.

I utkastet till förordning om täckning av ansvarsskulden i försäkringsbolag som bedriver direkt försäkringsrörelse i bilaga 4 till proposition nr 330 ingår behövliga stadganden om hur försäkringsbolagens ansvarsskuld skall täckas. Grupperingen av skuldförbindelser i utkastet måste dock justeras på de punkter som gäller finländska kommuners och kommunala finansinstituts skuldförbindelser. Riskklassificeringen av dessa förbindelser är erkänt den bästa möjliga och i vilket fall som helst åtminstone jämförbar med depositionsbankernas förbindelser. Med hänsyn till att formuleringen i förordningen kan få en viss styrande effekt för finansmarknaden, vilket återspeglar sig i de finländska kommunernas finansiella utgifter, anser utskottet det viktigt att förordningsutkastet justeras till denna del.

Under utskottsbehandlingen av proposition nr 330 har social- och hälsovårdsministeriet föreslagit vissa ändringar i lagen om försäkringsbolag. Ändringarna behövs för att trygga de förmåner som ingår i det i konkurs försatta Livförsäkringsbolaget Apollos försäkringar.

Livförsäkringsbolaget Apollo uppfyllde inte villkoren för täckande av den försäkringstekniska ansvarsskulden i lagen om försäkringsbolag och föreskrifter som meddelats med stöd av den. Därför trädde Apollo i likvidation i december 1993, då statsrådet beslöt återkalla bolagets

koncession. Apollo försattes i konkurs den 26 januari 1995.

Den 12 januari 1995 fattades ett principbeslut om att trygga förmånerna för dem som är försäkrade i Apollo. Enligt beslutet betalar till exempel försäkringsbranschen 38 milj. mk i direkt ekonomiskt stöd till Apollo för att trygga försäkringarna.

En av utgångspunkterna vid förhandlingarna var den rekommendation som styrelsen för Finlands Försäkringsbolags Centralförbund gick ut med 1988 om att om något finländskt försäkringsbolag träder i likvidation bör medlemsbolagen i centralförbundet genom överföring av försäkringsbestånden och kompletterande regleringar mellan bolagen på det bolags vägnar som trätt i likvidation ta hand om alla ansvar som bygger på inhemska direktförsäkringsöverenskommelser och åtminstone de ansvar och skyldigheter som ingår i det s.k. särskilda administrationsboet. Enligt detta får den som tecknat en försäkring i Apollo välja om han accepterar det framförhandlade stödet från försäkringsbranschen med anknytande villkor och begränsningar eller om han nöjer sig med den utdelning av medlen i Apollo som hans försäkring ger honom trätt till.

Social- och hälsovårdsministeriet anser att det krävs vissa justeringar i lagen om försäkringsbolag för att förhandlingsresultatet från den 12 januari 1995 skall kunna omsättas i praktiken på ett tillförlitligt och ändamålsenligt sätt. Det viktigaste är att ta in ett sådant stadgande i lagen om försäkringsbolag som medger att ett försäkringsbolag får vara med om att trygga förmånerna enligt de försäkringar som beviljats av ett bolag som trätt i likvidation eller gått i konkurs. Om ändringarna snabbt kan träda i kraft gör de det avsevärt lättare för berörda försäkringsbolag att bereda och vidta praktiska åtgärder. Detta är nödvändigt för att trygga de försäkringstagares intressen som har försäkring i Apollo.

Det har förekommit varierande uppfattningar om behovet av att ändra lagstiftningen. Enligt en utredning som utskottet fått är det nödvändigt att försäkringsbranschen stödjer Apollos klienter för att branschen skall kunna fungera i framtiden och att det inte är fråga om att medlen skulle användas för ett ändamål som är uppenbart främmande för bolagets verksamhet. Det hör således till livförsäkringsbolagens styrelser att fatta beslut om stöd.

Å andra sidan har det påpekats att Försäkringsbolagens Centralförbunds rekommenda-

tion från 1988 inte är juridiskt bindande och att det inte finns något speciellt stadgande i lagstiftningen som berättigar stödet.

Utskottet menar att det inte är nödvändigt att ändra lagstiftningen utan att de praktiska problemen i anknytning till Apollo kunde regleras utifrån gällande lagstiftning. Enligt vad utskottet har erfaren har inte minst de ömsesidiga försäkringsbolagen haft problem med att omsätta förhandlingsresultatet i praktiken. Vissa försäkringsbolag har ansett att då det inte finns något särskilt stadgande i saken kan de inte heller använda sina medel till att stödja något annat försäkringsbolag. Vidare skulle en ändring av lagen om försäkringsbolag underlätta och påskynda behandlingen av vissa frågor som anknyter till Apollos konkurs, vilket ligger i försäkringstagarnas intresse. Därför föreslår utskottet följande, närmast tekniska ändringar i lagen om försäkringsbolag.

12 kap. 7 §: Utskottet föreslår ett stadgande i lagen om försäkringsbolag om att ett försäkringsbolag får hjälpa till att trygga förmånerna enligt försäkringar som beviljats av ett finländskt försäkringsbolag som trätt i likvidation eller gått i konkurs, om social- och hälsovårdsministeriet ger sitt samtycke till det och om försäkringsbranschen har ett gemensamt intresse i att så sker.

Om försäkringsbolagens ömsesidiga solidariska ansvar på alltför svaga grunder utsträcks till hjälp till ett bolag i svårigheter kan det leda till en osund risktagning inom försäkringsbranschen. Därför uppmärksammar utskottet alldeles särskilt att social- och hälsovårdsministeriet noga bör ge akt på att detta solidariska ansvar bara kommer i fråga i undantagsfall.

15 kap. 12 §: Utskottet föreslår ett nytt 2 mom. i paragrafen. Med stöd av detta moment kan försäkringsbeståndet i ett särskilt administrationsbo, som bildats inom ett försäkringsbolag som trätt i likvidation eller gått i konkurs, helt eller delvis överlätas till ett annat försäkringsbolag också i ett fall typ Apollo, där det särskilda administrationsboets tillgångar inte räcker till för att täcka ansvaret för försäkringsavtalen.

Enligt nya 2 mom. kan det då i ett avtal om överlåtelse av försäkringsbeståndet överenskommas om att försäkringarna i det särskilda administrationsboet överförs till det mottagande försäkringsbolaget på vissa särskilda villkor eller med vissa särskilda begränsningar. Innan ett avtal ingås skall det särskilda administrationsboets förvaltning dock ge försäkringstagarna en möjlighet att välja om de vill att deras försäkringar

övergår till det mottagande försäkringsbolaget med villkor och begränsningar som fastställs närmare i avtalet eller om de nöjer sig med den utdelning deras försäkringar ger enligt 15 kap. 14 § i lagen.

15 kap. 14 §: Första meningen i 1 mom. föreslås bli ändrad så att den medger större flexibilitet på den punkten att försäkringar som ingår i det särskilda administrationsboet enligt social- och hälsovårdsministeriets prövning skall upphöra att vara i kraft redan inom ett år från likvidationens ikraftträdande, om något avtal om överlåtelse av försäkringsbeståndet inte har kommit till stånd och om inte heller något nytt bolag som avses i 15 kap. 13 § inte har bildats. Enligt propositionen kan social- och hälsovårdsministeriet först inom två år från likvidationens ikraftträdande bestämma den tidpunkt då försäkringarna

skall upphöra att gälla. Den föreslagna ändringen medger att försäkringarna i Apollo regleras redan före december 1995, då det har gått två år från indragningen av Apollos koncession.

Med stöd av det ovan anförda föreslår utskottet

att lagförslagen i regeringens proposition nr 348 skall godkännas utan ändringar,

att lagförslagen 2—9 i regeringens proposition nr 330 skall godkännas utan ändringar och

att det första lagförslaget i övrigt skall godkännas utan ändringar, men att ingressen, 15 kap. 14 §, den nya 12 kap. 7 § och 15 kap. 12 § godkänns sålydande:

1.

Lag

om ändring av lagen om försäkringsbolag

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 28 december 1979 om försäkringsbolag (1062/79) 3 kap. 2 a—2 c §§ och 13 kap. 5—8 §§,

av dessa lagrum 3 kap. 2 a—2 c §§ och 13 kap. 7 och 8 §§ sådana de lyder i lag av den 9 augusti 1993 (752/93),

ändras 1 kap. 3 § 2—5 mom., 2 kap. 2 §, 5 § 1 mom., 5 a § och 10 § 1 mom. 4 punkten, 3 kap. 3 och 4 §§, rubriken för 10 kap., 10 kap. 1 § 2 och 3 mom., 2 § 2 och 4 mom., 3 § 2—5 mom., 3 a, 4 och 8 §§, 9 § 1 mom. 3 och 4 punkten och 10 § 1 mom., 11 kap. 1 § 1 mom., 4 § 4 mom. och 6 §, 12 kap. 1 § 1 mom., 2 och 3 §§ och 5 § 1 mom., rubriken för 13 kap., 13 kap. 1—4 §§, 14 kap. 4, 5, 5 a och 6 §§, 7 § 2 mom. och 8 §, 14 a kap. 2 § 2 mom., 15 kap. 1 § 2 mom. och 14 § 1 mom., 16 kap. 5 a §, 17 kap. 1 § 1 mom., 18 kap. 5 § 1 mom. 6 punkten, 6 och 6 a §§, 6 c § 1 mom. samt 8 § 1 mom.,

av dessa lagrum 1 kap. 3 § 2—5 mom., 2 kap. 5 § 1 mom., 5 a och 6 §§, 10 kap. 3 § 2—5 mom. och 3 a §, 11 kap. 1 § 1 mom., 4 § 4 mom. och 6 §, 12 kap. 5 § 1 mom., 14 kap. 5 a §, 15 kap. 1 § 2 mom., 16 kap. 5 a § samt 18 kap. 5 § 1 mom. 6 punkten, 6 a § och 6 c § 1 mom. sådana de lyder i nämnda lag av den 9 augusti 1993, 2 kap. 2 §, 13 kap. 2 § samt 14 kap. 4, 5 och 8 §§ sådana de lyder delvis ändrade genom sistnämnda lag, 2 kap. 10 § 1 mom. 4 punkten sådan den lyder i lag av den 27 juni 1986 (517/86), 10 kap. 1 § 2 mom. sådan den lyder i lag av den 27 mars 1987 (329/87), 14 a kap. 2 § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 5 april 1991 (632/91), samt 18 kap. 8 § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 7 april 1989 (318/89), samt

fogas till 1 kap. 3 a §, sådan den lyder i nämnda lag av den 9 augusti 1993, nya 2 och 3 mom., till 2 kap. 4 §, sådan den lyder delvis ändrad genom sistnämnda lag, ett nytt 5 mom. och till 5 §, sådan den lyder ändrad genom sistnämnda lag och nämnda lag av den 7 april 1989, ett nytt 4 mom., varvid det nuvarande 4 mom. blir 5 mom., till lagen ett nytt 2 a kap., till 3 kap. nya 5—9 §§, till 10 kap. 2 § ett nytt 5 mom., till kapitlets 3 §, sådan den lyder ändrad genom nämnda lag av den 9 augusti 1993, nya 6—9 mom., till kapitlet en ny 4 a §, till 14 kap. 1 § ett nytt 2 mom., till 12 kap. en ny 7 §, till 14 kap. en ny 5 b §, till 16 kap. 3 §, sådan den lyder delvis ändrad genom nämnda lag av den 27 juli 1986 och den 5 april 1991, nya 4 och 5 mom., varvid det nuvarande 4 och 5 mom. blir 6 och 7 mom., till 15 kap. 12 § ett nytt 2 mom. samt till 16 kap. nya 5 b och 5 c §§ som följer:

12 kap.

Vinstutdelning och annan användning av bolagets tillgångar

7 § (Ny)

Utan hinder av vad som stadgas i någon annan lag får ett försäkringsbolag med social- och hälsovårdsministeriets samtycke och om försäkringsbranschens gemensamma intresse det kräver medverka till att trygga förmånerna enligt försäkringar som beviljats av ett finländskt försäkringsbolag som trätt i likvidation eller gått i konkurs.

15 kap.

Likvidation och upplösning

12 § (Ny)

Om det finns grundad anledning att förmoda att det särskilda administrationsboets tillgångar inte räcker till för att täcka ansvaret med anledning av försäkringsavtalen, kan det särskilda administrationsboets förvaltning ingå ett avtal med ett annat försäkringsbolag om överlåtelse av det särskilda administrationsboets försäkringsbestånd helt eller delvis så att försäkringarna fortgår i det övertagande försäkringsbolaget enligt särskilda villkor och begränsningar. Innan avtal ingås skall det särskilda administrationsboets förvaltning bereda en försäkringstagare som motsätter

sig avtalet möjlighet att undandra sin försäkring före överlåtelsen av försäkringsbeståndet, varvid försäkringstagaren sedan hans försäkring har upphört att vara i kraft har rätt att få den andel av det särskilda administrationsboets tillgångar som enligt 14 § hör till hans försäkring.

14 §

Om något avtal om överlåtelse av försäkringsbeståndet inte har kommit till stånd och inte heller något nytt bolag bildats inom ett år från likvidationens ikraftträdande, kan social- och hälsovårdsministeriet bestämma den tidpunkt då försäkringarna skall upphöra att vara i kraft. Därefter skall det särskilda administrationsboets tillgångar, om inte annat avtalas, förvandlas i pengar och fördelas mellan dem som på grund av försäkringsavtal äger rätt därtill, i förhållande till vars och ens andel i ansvarsskulden. När det är fråga om ett försäkringsbolag som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsrörelse, skall det särskilda administrationsboets tillgångar, på det sätt som social- och hälsovårdsministeriet föreskriver, användas för de kostnader som orsakas av att liknande pensionsskydd ordnas i ett annat försäkringsbolag. Härvid skall i första hand de kostnader minimeras, som tillämpningen av 12 § 4 mom. lagen om pension för arbetstagare orsakar.

Helsingfors den 3 februari 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Louekoski samt medlemmarna Dromberg, Jansson, Jurva, Jääskeläinen, Kekkonen,

Korhonen, Koski, Laivoranta, J. Leppänen, Linnainmaa, Luhtanen, A. Ojala och Paloheimo.

RIKSDAGENS

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTT

Helsingfors

den 31 januari 1995

Utlåtande nr 11

Till Ekonomiutskottet

Ekonomiutskottet begärde den 16 december 1994 utlåtande av social- och hälsovårdsutskottet om regeringens proposition nr 330 med förslag till ändring av lagstiftningen om finländska försäkringsbolag och försäkringsmäklare.

Med anledning av propositionen har utskottet hört överdirektören Tarmo Pukkila, regeringsrådet Markku Sorvari och försäkringsöverinspektören Hillevi Mannonen vid social- och hälsovårdsministeriet, lagstiftningsrådet Tiina Astola vid justitieministeriet, konsultative tjänstemannen Ilkka Pitkänen vid handels- och industriministeriet, vice verkställande direktören Seppo Pietiläinen vid pensionsskyddscentralen, vice verkställande direktören Asko Tanskanen som representant för Arbetsanstaltarnas Förbund, verkställande direktören Tapani Miettinen vid Olycksfallsförsäkringsanstaltarnas Förbund, direktören Lea Mäntyniemi vid Försäkringsbolagens Centralförbund, ombudsmannen Johan Åström vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, socialpolitiske ombudsmannen Markku Koponen vid Affärsarbetsgivarnas Centralförbund, sekreteraren för sociala ärenden Veikko Simpanen vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC, juristen Risto Airikkala vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, direktören Tapani Koski vid Pensions-Varma, aktuariedirektören Lasse Heinio vid Eläke-Sampo, aktuariedirektören Jaakko Tuomikoski vid Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen och juristen Jaakko Gummerus vid Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Tapiola.

I propositionen föreslås att vår försäkringslagstiftning skall anpassas till EG-rådets tredje skadeförsäkringsdirektiv, tredje livförsäkringsdirektiv och bokslutsdirektiv för försäkringsföretag. Bestämmelserna i det tredje skadeförsäkringsdirektivet skall genomföras beträffande de inhemska försäkringsbolagens verksamhet i Finland och skall också tillämpas mellan Finland

och de andra EFTA-stater som anslutit sig till EES-avtalet samt mellan Finland och de EGländer som i relation till Finland tillämpar bestämmelserna i direktivet. Med tanke på arbetspensionsförsäkringen och olycksfallsförsäkringen är det viktigt att stadgandena om koncession kommer att föras över från lagen om försäkringsbolag till lagen om pension för arbetstagare och lagen om olycksfallsförsäkring. I dessa lagar föreslås även bli stadgat om förutsättningarna för att bevilja koncession. Koncession för att bedriva lagstadgad pensions- eller olycksfallsförsäkring skall fortfarande beviljas av statsrådet. Lagarna föreslås träda i kraft så snart de har antagits och blivit stadfästa.

Utskottets ställningstaganden

Arbetspensionssystemet har hand om en mycket viktig del av den sociala tryggheten i vårt land. Social- och hälsovårdsutskottet finner det viktigt att utredningsarbetet i fråga om pensionsförsäkringsbolagen fortsätter med självständiga pensionsförsäkringsbolag, som är kapabla att garantera förtjänstpensioner under alla förhållanden, som mål. Detta förutsätter framför allt att medlen placeras på ett betryggande sätt och ger avkastning. Utskottet poängterar att tryggade pensionsförmåner för de försäkrade prioriteras, vilket framgår av 12 a § i förslaget till lag om ändring av lagen om pension för arbetstagare. Riskerna vid investeringar bör spridas ut och försäkringsgivarnas solvens tryggas. Med tanke på arbetspensionerna är det speciellt viktigt att det finns arrangemang för att fatta sakkunniga beslut i arbetspensionsbolagen mellan aktieägarna och förvaltningsorganen.

Utskottet hänvisar till sina ställningstaganden i utlåtandena om Finlands EES- och EU-medlemskap där det framhålls att vår sociala trygghet och speciellt arbetspensionsförsäkringen spelar

en viktig roll också vid en integration. De nu aktuella avgörandena måste stödja och främja denna linje.

På grund av Finlands EU-medlemskap och den övriga författningsberedningen i anknytning till försäkringsbolagens ställning och verksamhetsområde, tillsynen över dem och bland annat deras solvens måste lagstiftningen snabbt revideras i samarbete mellan myndigheterna och organisationerna utgående från ovan nämnda mål. Vid den fortsatta beredningen av lagstiftningen måste också ägarförhållandena i arbetspensionsanstalterna och de inbördes förhållandena mellan de försäkrade och försäkringsgivarna klarläggas för att eventuella konflikter skall kunna bemästras på ett rationellt sätt och med beaktande av pensionsförsäkringsidkarnas olika företagsformer.

Tillsynen över arbetspensionsbolagen måste effektiviseras. Det är därför viktigt att försäkrings-

inspektionen har tillräckliga resurser och fullmakter. Stadgandena om driftskapital, täckning av ansvarsskulden, investeringsverksamhet, ägande och beslutsbefogenheter inom arbetspensionsanstalterna skall främst trygga de försäkrades pensionsförmåner. Ansvarsförhållandena måste bli klara.

Betydelsen av större centralisering av arbetspensionssystemet måste också granskas utgående från om centralisering förutsätter ändringar i lagstiftningen eller inte. Också arbetspensionsanstalternas ställning i försäkringsbolagskoncerner bör granskas särskilt liksom finansieringar i förhållande till arbetspensionsförsäkringen.

Hänvisande till det ovan sagda anför social- och hälsovårdsutskottet vördsamt

att ekonomiutskottet bör beakta synpunkterna i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Skinnari, vice ordföranden Perho-Santala, medlemmarna Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori, Hiltunen, Kauppinen (delvis), Kemppai-

nen, Kuittinen (delvis), Mutttilainen, Nordman, O. Ojala, Puhakka, Vehkaoja och Ääri samt suppleanten P. Leppänen.