

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 25/2000 vp**

**Hallituksen esitys laiksi vakuutusyhtiölain
muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Talousvaliokunta on 26 päivänä toukokuuta 2000 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 32/2000 vp) valtiosääntöoikeudelliselta osin.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Markku Sorvari, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vakuutusyhtiölakia ja vakuutusyhdistyslakia. Ehdotetut muutokset perustuvat pääosin vakuutusyrittäjäryhmään kuuluvien vakuutusyrittäjien lisävalvonnasta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin. Vakuutusvalvontaviraston tehtävänä olisi valvoa vakuutusyrittäjäryhmään kuuluvien yritysten sisäisiä liiketoimia. Viraston valvontavaltuuksia ehdotetaan osin muutenkin lisättäviksi. Mainittuihin lakeihin sa-

moin kuin ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annettuun lakiin ja työeläkevakuutusyhtiöistä annettuun lakiin ehdotetaan samalla tehtäväksi eräitä muita tarkistuksia.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esitykseen ei sisälly erillisiä säätämisyjärjestysperusteluja.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asiamiehen asettaminen

Vakuutusvalvontavirasto voi vakuutusyhtiölain

muuttamista koskevan ehdotuksen 14 luvun 5 c §:ssä säädettävien edellytyksien asettaa asiamiehen valvomaan vakuutusyhtiön toimintaa. Asiamiehellä on tehtävässään samat toimival-

tuudet, jotka lain 14 luvun 1—4 §:n mukaan kuuluvat vakuutusvalvontavirastolle. Hänellä on siten muun muassa oikeus suorittaa tarkastuksia yhtiön tiloissa, oikeus ottaa haltuunsa tarkastuksen alaisia asiakirjoja, oikeus osallistua yhtiön vakuutusyhtiöasioista päättävien toimielinten kokouksiin sekä oikeus kutsua yhtiön hallitus, hallintoneuvosto ja yhtiökokous koolle. Vastava sääntely sisältyy vakuutusyhdistyslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 12 luvun 6 d §:ään.

Tällaisia säännöksiä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan lailla tai lain nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Asiamiehen asettamisen tarkoitus on tehostaa vakuutusvalvontaviraston valvontaa yhtiön tai yhdistyksen vakavissa häiriötilanteissa. Asiamiehen asettaminen voi joissakin tilanteissa olla viraston tiedonsaannin ja valvontatoimien oikea-aikaisuuden turvaamiseksi tarkoituksenmukaista. Asiamiehen tehtävän luonnetta kuvaa, että hänen on annettava vakuutusvalvontavirastolle tämän määräämät selvitykset.

Asiamiehelle ehdotetut toimivaltuudet ovat sääntelyn pääasiallisiin tavoitteisiin nähden varsin laajat. Ensi sijassa tietojen hankkimista ja yhtiön tai yhdistyksen toiminnan tehostettua seuraamista varten asetettavalle asiamiehelle ei valiokunnan mielestä kuitenkaan kuulu sellaisia merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, joita perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa vain viranomaiselle (ks. PeVL 23/2000 vp). Asiamiehelle ei toisaalta ole tiedonhankinnan kannalta tarpeen antaa oikeutta kutsua yhtiön tai yhdistyksen toimielimiä koolle. Ehdotettuja säännöksiä on näiltä osin syytä muuttaa esimerkiksi niin, että vakuutusvalvontavirasto voi asiamiehen esityksestä kutsua vakuutusyhtiön tai -yhdistyksen toimielimen koolle viraston ilmoittaman asian käsittelyä varten.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten vuoksi vakuutusyhtiö- ja vakuutusyhdistyslakiin on välttämätöntä lisätä säännökset siitä, että asiamies on tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja että asiamiehen on valvonta- ja tarkastustehtävässään noudatettava vakuutusvalvontaviraston virkamieheen vastavassa tehtävässä sovellettavia säännöksiä ja määräyksiä. Lakeihin on syytä lisätä säännökset myös asiamiehen kelpoisuusvaatimuksista.

Asiamiehen asettaminen merkitsee erittäin voimakasta puuttumista yhtiön tai yhdistyksen toimintaan, kuten esityksen perusteluissa (s. 14/II) todetaan. Perustelujen mukaan asiamiehen asettaminen edellyttää, että yhtiön tai yhdistyksen toiminnassa on ilmennyt huomattavia puutteita tai väärinkäytöksiä. Perusteluissa mainitut toimenpiteen kynnyksiä nostavat täsmennykset eivät kuitenkaan ilmene lakien säännöksistä. Valiokunnan mielestä vakuutusyhtiölain 14 luvun 5 c §:n ja vakuutusyhdistyslain 12 luvun 6 d §:n säännöksiä asiamiehen asettamisen edellytyksistä on syytä tämentää niin, ettei asiamiestä voida asettaa, ellei yhtiön tai yhdistyksen toiminnassa ole ilmennyt asiakkaiden edut tai yhtiön toiminnan jatkuvuuden vakavasti vaarantavia puutteita tai väärinkäytöksiä.

Lisävalvontaan liittyvien tarkastusten toimitaminen

Vakuutusyhtiölain 14 b luvun 10 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vakuutusvalvontaviraston oikeudesta antaa ns. lisävalvontaan liittyvä tarkastus tarkastuspyynnön esittäneen Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion vakuustointia valvovan viranomaisen suorittavaksi.

Vakuutusvalvontaviraston mahdollisuus antaa tarkastus toisen valtion viranomaisen itsenäisesti suoritettavaksi on ongelmallinen valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta, koska lisävalvontadirektiivi ei edellytä sääntelyn toteuttamista ehdotetun sisältöisenä. Järjestelylle ei ole painavia perusteita eikä siihen liity sellaisia erityispiirteitä, jotka poistaisivat ehdotuksen ongelmallisuuden Suomen täysivaltaisuuden kannalta (vrt. PeVL

11/2000 vp). Lisäksi ehdotukseen liittyy riskejä perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantumisesta, koska laista ei selviä, millaisten säännösten mukaan toisen valtion viranomaisen toimittaisi tarkastuksen. Vakuutusyhtiölain 14 b luvun 10 §:n 4 momentista on näin ollen poistettava maininta toisen valtion viranomaisen toimittamasta tarkastuksesta, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslain kannalta ei sen sijaan ole estettä sille, että toisen valtion viranomaiselle voidaan antaa mahdollisuus osallistua vakuutusvalvontaviraston suorittamaan tarkastukseen.

Vakuutusyhtiölain 14 b luvun 10 §:n 4 momentin nojalla vakuutusvalvontavirasto voi antaa lainkohdassa tarkoitettua tarkastuksen myös viraston ulkopuolisen tilintarkastajan tai asiantuntijan tehtäväksi. Ehdotus ei sisällä tarkastettavan oikeusturvan eikä hyvän hallinnon vaatimusten kannalta tarpeellisia säännöksiä. Jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on tällaiset säännökset lisättävä lakiin tai sitä on muutettava niin, että vakuutusvalvontavirasto voi käyttää tarkastuksessa apunaan viraston ulkopuolista tilintarkastajaa tai asiantuntijaa.

Myös 2. lakiehdotuksen 43 §:n 2 momenttia on syytä täsmentää siten, että vakuutusvalvontavirasto voi määrätä erityisen asiantuntijan vain avustamaan virastoa sen toimittamassa tarkastuksessa.

Vakuutusvalvontaviraston määräystenantovaltuudet

Lakiehdotuksiin sisältyy useita säännöksiä vakuutusvalvontaviraston oikeudesta antaa määräyksiä. Lainsäädäntövallan siirtämisestä annettujen perustuslain säännösten kannalta on arvioitava vakuutusyhtiölain 10 luvun 3 c §:ään sekä 14 b luvun 3, 4 ja 7 §:ään samoin kuin vakuutusyhdistyslain 10 luvun 4 a §:ään sekä 12 a luvun 4 ja 7 §:ään sisältyviä valtuuksia.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan ministeriötä alempi viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liit-

tyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Ehdotetun sääntelyn kohteena olevaan vakuustustoimintaan voidaan yleisesti katsoa liittyvän sellaisia ammatillisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä, joiden vuoksi säännöstämisvaltaa voidaan antaa myös alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijavirastolle. Ehdotettujen valtuuksien nojalla annettavat määräykset kohdistuvat vakuutusyhtiöihin ja -yhdistyksiin. Valtuudet ovat siten soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattuja.

Vakuutusyhtiölain 14 b luvun 7 §:n 4 momentin valtuutta tervehdyttämissuunnitelman sisältöä koskevien tarkempien määräysten antamisesta on lain säännöksillä riittävästi rajattu ja täsmennetty. Sama koskee vastaavaa valtuutta vakuutusyhdistyslain 12 a luvun 7 §:n 4 momentissa. Määräystenantovaltuudet eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia.

Vakuutusyhtiölain 10 luvun 3 c §:ssä säädetään vakuutusvalvontaviraston oikeudesta antaa tarkempia määräyksiä vakuutusyhtiön sisäisestä valvonnasta ja riskienhallintajärjestelmistä. Valtuutta on pykälässä rajattu verraten väljästi. Laissa edellytetään, että vakuutusyhtiöllä on yhtiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden "riittävä" sisäinen valvonta ja "riittävät" riskienhallintajärjestelmät. Sääntelyn tällaista väljyyttä voidaan puoltaa tarpeella ottaa huomioon yhtiöiden eritasoiset vaatimukset. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetun valtuuden nojalla on tarkoitus antaa vakuutusyhtiöille määräyksiä lähinnä niiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyvistä menettelyllisistä ja teknisluonteisista yksityiskohdista. Näin sovellettuna valtuutus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Valiokunnan mielestä valtuutusta on kuitenkin syytä pyrkiä täsmentämään (vrt. vakuutusyhtiölain 14 b luvun 4 § ja vakuutusyhdistyslain 12 a luvun 4 §). Sama koskee vakuutusyhdistyslain 10 luvun 4 a §:ään sisältyvää vastaavaa valtuutusta.

Vakuutusyhtiölain 14 b luvun 3 §:n 2 momentissa säädetään vakuutusvalvontaviraston oikeudesta antaa määräyksiä saman pykälän 1 mo-

mentin soveltamista koskevista periaatteista. Pykälän 1 momentin mukaan vakuutusvalvontavirasto voi laissa säädettävien edellytyksin päätää, että lain 14 b luvun säännöksiä vakuutusyrittäjäryhmän lisävalvonnasta ei sovelleta lisävalvonnan piiriin kuuluvaan yritykseen. Valiokunnan mielestä on ehdotettua asianmukaisempaa, että vakuutusvalvontaviraston yksittäistapauksellista päätöksentekoa ohjaavat yleiset periaatteet lain tällaisesta soveltamisesta antaa ministeriö. Sama koskee vakuutusyhdistyslain 12 a luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuja vastaavia periaatteita.

Muita seikkoja

Vakuutusyhtiölain 1 luvun 1 b §:n mukaan ministeriöllä tarkoitetaan laissa sosiaali- ja terveysministeriötä, ellei asetuksella toisin säädetä. Asetuksella säätämiseen viittaava vastaava lauseke sisältyy 2. lakiehdotuksen 2 §:ään ja 3. lakiehdotuksen 1 a §:ään. Vaikka asioiden jaosta ministeriöiden kesken voidaan perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaisesti säätää lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella, ei va-

liokunnan mielestä ole asianmukaista, että asetuksella poikettaisiin ministeriöiden toimialajaosta lailla annetuista nimenomaisista säännöksistä (PeVL 23/2000 vp). Kyseiset lausekkeet eivät myöskään hyvin vastaa eduskunnan perustuslakiuudistuksen yhteydessä hyväksymän sen lausuman henkeä, jonka mukaan ministeriön toimivaltaisuus tulee lakiesityksissä osoittaa mainitsemalla ministeriö nimeltä (ks. EV 262/1998 vp). Asetuksella toisin säätämiseen viittaavat mainitut lausekkeet on siten poistettava laeista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 14 b luvun 10 §:n 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäsen. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /skl
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.