



25.03.2008

VM 063:00/2008
07.04.2008

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Viite Lausuntopyyntöne 12.2.2008

**ASIA: RAHOITUSTARKASTUKSEN JA VAKUUTUSVALVONTAVIRASTON
YHDISTÄMINEN FINANSSIVALVONNAKSI**

Valtiovarainministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoa ministeri Antti Tanskan johdolla työskennelleen Finanssivalvontatyöryhmän asiakohdassa mainitusta muistiosta.

Finanssivalvontatyöryhmä on ollut työssään tehokas. Hallitus kykenee etenemään valvontojen yhdistämisen osalta ohjelmansa mukaisesti erityisesti, mikäli jatkovalmistelussa toimitaan sosiaali- ja terveysministeriön tässä lausunnossa esiintuomien näkökohtien mukaisesti.

Kahden viranomaisen yhdistäminen uudeksi viranomaiseksi on aina haasteellista. Valvontaorganisaation uudistamisella tulee varautua tulevaisuuden tarpeisiin. Rahoitus- ja vakuutusmarkkinat yhdentyvät, riskit muuttuvat ja lisääntyvät. Näihin haasteisiin on kyettävä vastaamaan asianmukaisella tavalla. Työryhmän voidaan katsoa päätyneen tässä suhteessa asianmukaisiin ratkaisuehdotuksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää erittäin tärkeänä, että Finanssivalvonnan yhdeksi päätehtäväksi ja tavoitteeksi asetettiin vakuutettujen etujen turvaaminen finanssimarkkinoiden vakauden edistämisen rinnalla.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työryhmän työskentelyyn ovat osallistuneet sosiaali- ja terveysministeriön edustajat työryhmän jäseninä ja sihteereinä. Muistioon on liitetty ylijohtaja Tarmo Pukkilan eriävä mielipide.

Eriävässä mielipiteessä tuodaan esille lainsäädännön valmistelun ja valvonnan erillisyyttä koskevan vaatimuksen suhteen valvonnan riippumattomuutta ja lainsäädännön ja valvonnan erillisyyttä korostavat vaatimukset sekä hallitusohjelman työryhmätyöskentelylle asettamat



Postiosoite

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite

Meritullinkatu 8
Helsinki

Puhelin

(09) 16001

Telekopio

(09) 160 74126

Sähköposti

kirjaamo.stm@stm.fi

reunaehdot. Ministeriön näkemyksen mukaan työryhmässä ei ole riittävästi arvioitu sitä, mitä Valtion eläkerahaston ja Kuntien eläkevakautuksen jääminen valtiovarainministeriöön tarkoittaa.

Tässä lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriö haluaa tuoda esiin erityisesti seuraavat näkökohdat:

Keskeiset asiakohdat

Muistiossa Finanssivalvonnan sijoittamista Suomen Pankin yhteyteen perusteellaan muun muassa sillä, että *tämä hallintomalli tukisi kansainvälisesti hyväksytyjen valvontaperiaatteiden edellyttämää valvonnan riippumattomuutta*. Muistion mukaan malli parantaisi myös keskuspankin edellytyksiä toimia mahdollisissa kriisitilanteissa, viime kädessä keskuspankin harkitessa *hätärahoituksen* myöntämistä rahoitusmarkkinoiden vakauden ylläpitämiseksi.

Valvontaviranomaista koskevat asiat työryhmä ehdottaa kuuluviksi *valtioneuvoston työnjaossa valtiovarainministeriön tehtäviin*. Työryhmän muistion mukaan tätä puoltaa osaltaan se, että *vakuutusmarkkinoita ja niiden valvontaa koskeva lainsäädäntö kuuluu useimmissa jäsenvaltioissa samoin kuin EU:n omissa toimielimissä samalle taholle kuin rahoitusmarkkinoita ja niiden valvontaa koskeva lainsäädäntö*. Työryhmä myös toteaa asioiden käsittely tapahtuvan EU:ssa Ecofin- neuvostossa.

Muistion mukaan laissa ei enää viitattaisi Vakuutusvalvontavirastolle nykyisin kuuluvaan tehtävään hoitaa sosiaali- ja terveysministeriön sille määrittämiä hallinnollisia tehtäviä eikä vakuutustoimintaan kuuluvia *selvitys-, tilastointi- ja tutkimustehtäviä*, koska *Finanssivalvonta ei toimi sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa*,

Sosiaali- ja terveysministeriö ei yhdy kaikilta osin näihin esityksiin ja niille annettuihin perusteluihin.

Asiakohdat vaativat lähempää tarkastelua.

Euroopan unionin vaikutukset valvontaan

Ministeriö haluaa kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että myös työeläkejärjestelmän valvonta siirtyy uuteen Finanssivalvontaan. Itse asiassa tämä muodostaisi samalla merkittävimmän asiakokonaisuuden Finanssivalvonnan työstä.

Työeläkejärjestelmä on osa sosiaaliturvaa, eikä sen valvontaa voi harjoittaa täysin samoista lähtökohdista kuin rahoitusmarkkinatoiminnan valvontaa. Kilpailun vapautta koskevia vaatimuksia ei voi sellaisenaan soveltaa työeläkejärjestelmään.

Sosiaaliturva perustuu yhteisen vastuun periaatteelle, eikä sen valvontaa voi rinnastaa täysin markkinaehtoisten järjestelyjen valvontaan. Pakollista lakisääteistä sosiaaliturvaa ei harjoiteta vapailla markkinoilla. On syytä huomata, että vapaasti myytävien palvelujen osalta Euroopan unionin sisämarkkinadirektiivit eivät salli etuuksien ja niiden hinnan (maksujen) määrittämistä lainsäädännössä, kuten on asianlaita Suomen työeläkejärjestelmässä. Suomen EU-liittymissopimuksessa onkin poikkeusmääräys, jossa todetaan ettei henkivakuutusdirektiivejä sovelleta työeläkettä hoitaviin vakuutusyhtiöihin. Suomen työeläkejärjestelmä määrittyy EY-oikeudessa yksiselitteisesti sosiaaliturvaksi. Se kuuluukin sosiaaliturvan koordinoinnista annettujen asetusten nro 1408/71 (ETY) ja 883/03 (ETY) soveltamisalaan.

Euroopan unionilla ei ole oikeudellista toimivaltaa puuttua sosiaaliturvan ja sen osaksi määrittyvän työeläkejärjestelmän järjestämiseen, etuuksien karttumis- ja avautumissäännöksiin (pois lukien mahdolliset syrjintäperusteiset ratkaisut) eikä rahoittamisratkaisuihin, vaikkakin rahoitusratkaisujen tulee osana julkista taloutta kunnioittaa talous- ja rahaunionin säädöksiä.

Lähtökohtaisesti palkansaajien ansaintaperiaatteelle perustuva sosiaalivakuutus on *perustuslain suojassa ja julkisen vallan vastuulla*. Koska työeläkemenosta pääosa katetaan työssäkäyville perittävillä maksuilla, joutuvat viime kädessä veronmaksajat valvonnan mahdollisen epäonnistumisen maksumiehiksi.

Ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen seikkaan, että valvonnalla on vain rajalliset mahdollisuudet puuttua markkinoilla esiintyviin ongelmiin, joiden syyt ovat valvojan ulottumattomissa.

Työeläkevakuutuslaitosten valvonta muodostaisi tulevan Finanssivalvonnan toiminnasta selkeästi mittavimman osan. Sen valvonnan tulee lähteä sosiaaliturvalle asetetuista tavoitteista ei vapaiden markkinatuotteille asetetuista valvontakriteereistä. Euroopan unioni ei edellyttäisi millään muotoa vakuutusvalvonnan siirtoa Finanssivalvontaan. EU:a ajatellen ehdotettu ratkaisu saattaa vaikuttaa jopa erikoiselta. Tehty ratkaisu perustuu puhtaasti kansallisiin tarkoituksenmukaisuus arvioihin. Ministeriö katsoo, ettei esitys kiinnitä asianmukaisesti ja riittävästi huomiota tähän seikkaan ja sen suoriin seuraamuksiin Finanssivalvonnan toiminnan kannalta.

Ministeriöiden toimivaltakysymys

Finanssivalvontatyöryhmän muistion mukaan Finanssivalvontaa koskevien asioiden käsittely valtioneuvostossa kuuluisi valtiovarainministeriölle. Tätä perustellaan yhtäältä sillä, että Finanssivalvonta perustetaan Suomen Pankin yhteyteen ja toisaalta sillä, että Euroopan Unionis-

sa sekä rahoitus- että vakuutusmarkkinoita koskevien asioiden käsittely kuuluu Ecofin- neuvostolle.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei Ecofin- neuvosto ole itsenäinen toimielin, vaan yksi Euroopan unionin neuvoston kokouskokoonpanoista. Ecofin on tapa organisoida työtä neuvoston sisällä. Komissiossa Ecofinissä käsiteltävät asiat valmistellaan eri pääosastoilla komission työjärjestyksen mukaan, eikä komission organisaatio vastaa neuvoston kokouskokoonpanoja. Komission Ecofinille toimittamista asioista päätetään itse asiassa kollegiaalisesti kaikkien 27 komissaarin kesken, ja niiden valmisteluun osallistuu useita eri pääosastoja.

Ecofin- kokouksissa käy puolestaan edustajia jäsenvaltioiden yli sadasta eri ministeriöstä alkaen jäsenmaiden usein kahdesta erillisestä talousasioiden ja rahoitusasioiden ministeriöstä. Lisäksi kokouksiin osallistuu eri jäsenmaiden elinkeino-, teollisuus-, ympäristö-, sosiaali-, energia-, työllisyys- ynnä muita ministeriöitä.

On huomattava, että Ecofin- kokoonpano ei edes käsittele sosiaaliturvan järjestämiseen ja sosiaaliturvajärjestelmien toimivuuteen liittyviä kysymyksiä. Tämä koskee myös niiden valvontaa. Nämä kysymykset kuuluvat yksiselitteisesti jäsenvaltioiden toimivallan nojalla ratkaistaviin asioihin, ja niistä päätetään kansallisten tarkoituksenmukaisuusarviontien perusteella. Suomen työeläkejärjestelmää tarkastellaan Euroopan unionissa näiltä osin muissa yhteyksissä ja kokouksissa.

Suomen pääpiirteissään hyvin toimivaa hallintoa, valmistelurakenteita tai viranomaisten toimivaltoja ei voida perustella Ecofinin- kokouskokoonpanolla.

Useissa jäsenmaissa myös vakuutus- ja rahoitusasiat sekä näihin liittyvät oikeudelliset kysymykset kuuluvat usean eri ministeriön ja hallinnonalan vastuulle. Esimerkiksi Ruotsissa pakollinen liikennevakuutus kuuluu oikeusministeriön vastuulle siihen liittyvien rikosoikeudellisten näkökulmien takia. Markkinaehtoiseen vakuutustoimintaan liittyy myös sopimus- ja yhteisöoikeudellisia sekä vahingonkorvaus- ja rikosasioihin liittyviä kysymyksiä, jolloin tiivis yhteistyö myös Suomessa oikeusministeriön kanssa on välttämätöntä. Vakuutusasiakkaan kuluttajasuojaan liittyvät asiat tulee hoitaa yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Ministeriö katsoo, että vaikka markkinaehtoisia vakuutusasioita käsitellään EU:ssa usein Ecofin- neuvostossa, tämä seikka ei ole riittävä perustelu lainsäädännön valmisteluvastuun siirtämiselle vakuutusvalvonnan osalta valtiovarainministeriön vastuulle.

Finanssivalvontaa kehitettäessä ja valvontaa koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa sosiaali- ja terveysministeriön rooli on merkittävämpi kuin valtiovarainministeriön. Tämän mukaisesti on perusteltua, että Fi-

nanssivalvontaa koskevassa laissa tulisi säätää sosiaali- ja terveysministeriön keskeisestä roolista.

Muistiossa ei ole tarkemmin selvitetty, mitä tarkoitetaan ehdotuksella, jonka mukaan vakuutusmarkkinoita ja sen valvontaa koskeva lainsäädäntö käsiteltäisiin vastaisuudessa valtiovarainministeriössä. Kysymys on kuitenkin keskeinen valtioneuvoston sisäisen työnjaon kannalta. Ehdotuksen toteuttaminen edellyttäisi pitkälle meneviä muutoksia *valtioneuvoston ohjesääntöön* (262/2003).

Ministeriöiden välinen toimialajako on pyritty määrittelemään mahdollisimman tyhjentävästi edellä mainitussa ohjesäännön sisältävässä valtioneuvoston asetuksessa. Ohjesäännön antaminen perustuu perustuslain 68 §:n 3 momenttiin. Myös virkamiesten oikeusaseman perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla (PeVL 3/2000 vp, PeVL 1/2005 ja PeVL 41/2005). Ministeriön virkamiesten oikeusasema tulee pohdittavaksi tehtävien uudelleen organisoinnin yhteydessä.

Kummankaan asiakohdan osalta työryhmän muistioon ei sisälly säädösehdotuksia.

Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n mukaan asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille niin kuin tätä koskevassa asianomaisessa luvussa säädetään. Nykyisen ohjesäännön mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu ”rahoitusmarkkinoiden toiminta” ja sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan muun muassa ”vakuutusmarkkinoiden toiminta” ja ”toimeentuloturva”. Mikäli tätä muutetaan, asia on valmisteltava huolella ja muutoinkin asianmukaisesti siten, että myös sen yhteiskunnalliset vaikutukset arvioidaan. Muutoksella olisi todennäköisesti suuria vaikutuksia myös kansalaisten kannalta.

Sosiaali- ja terveysministeriön kannalta on erityisen tärkeää, millaisen painoarvon vakuutusmarkkinoita ja toimeentuloturvaa koskevat asiat sekä vakuutettujen etujen turvaaminen saavat uudessa työn organisoinnissa valtioneuvoston sisällä.

Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma edellyttää vakuutusvalvontaa koskevan lainsäädännön valmisteluvastuun säilyttämistä sosiaali- ja terveysministeriössä.

Ministeriö katsoo, että vakuutusvalvontaa kehitettäessä ja sitä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa *pääasiallinen vastuuministeriö on sosiaali- ja terveysministeriö*.

Ministeriö katsoo, että työryhmän ei pitäisi esittää *hallitusohjelman vastaisesti vakuutusvalvonnan lainsäädännön valmisteluvastuun siirtämistä valtiovarainministeriölle*.

Muita näkökohtia

Koska vakuutusvalvonnan keskeinen lähtökohta on *vakuutettujen etujen turvaaminen*, lainsäädännöllä on varmistettava myös valvonnalliset keinot ja menettelytavat.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säädösten toteutetaan nimellisesti vakuutuslaitosten *etukäteisvalvontaa*. Tämä edellyttää lainvalmistelulta vakuutusalan tuntemusta ja sen eri osa-alueiden erityisosaamista sekä vakuutettujen edun turvaamisen huomioon ottamista.

Työryhmän ehdotusten mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ei voisi enää edellyttää Finanssivalvonnalta vastaavia selvitys-, tutkimus- ja tilastointitehtäviä kuin se on Vakuutusvalvontavirastolta saanut. Näin olleen sosiaali- ja terveysministeriöllä ei enää olisi mahdollisuutta saada tarvittavia tietoja ja selvityksiä ajankohtaisista seikoista ja aloitteista lainvalmistelunsa tueksi. Tämä vaikeuttaisi merkittävästi asianmukaisen lainvalmistelulaadun saavuttamista. Tästä syystä vakuutuslainsäädäntö on tarkoituksenmukaisinta valmistella tulevaisuudessakin sosiaali- ja terveysministeriössä.

Lopuksi ministeriö katsoo, että ministeriöiden toimivaltasuhteisiin ehdotetut kauaskantoiset ja moniulotteiset vaikutukset tulee selvittää huolella ennen lopullisia päätöksiä.

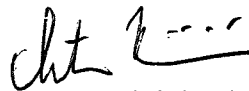
Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettavat tasapuolisen, molempia ministeriöitä edustavan virkamiestyöryhmän saattamaan työryhmässä vielä avoimiksi jääneet kysymykset päätökseen.

Kansliapäällikkö



Kari Välimäki

Johtaja



Antero Kiviniemi