

EUROOPAN PARLAMENTTI

2004



2009

Istuntoasiakirja

LOPULLINEN
A6-0203/2007

23.5.2007

MIETINTÖ

Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisistä
(2006/2199(INI))

Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisiä käsittelevä tutkintavaliokunta

Esittelijä: Diana Wallis

Tätä mietintöä päivitettiin 9. toukokuuta 2007. Siinä on otettu huomioon 20. maaliskuuta 2007 mennessä saatu todistusaineisto ja tarkasteltu erityisesti 92:tä ensimmäistä tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetettyä kirjallista todistetta, 33:a ensimmäistä kirjallista todistetta, joita ei ole lähetetty kotisivuille, 32:tä ensimmäistä luottamuksellista kirjallista todistetta sekä 11:tä ensimmäistä tutkintavaliokunnan kuulemisissa annettua suullista todistusta, myös toista tutkintavaliokunnan työryhmissä annettua suullista todistusta.

Tutkintavaliokunnalle toimitetuista todisteista käytetään tässä mietinnössä seuraavia nimityksiä:

H #=Tutkintavaliokunnan kuulemisissa annettu suullinen todistus

WS # = Tutkintavaliokunnan työryhmässä annettu suullinen todistus

WE # = Tutkintavaliokunnan kotisivuille (joille yleisöllä on vapaa pääsy) lähetetty kirjallinen todiste

WE-FILE # = Kirjallinen todiste, jota ei ole lähetetty kotisivuille

WE-CONF # = Luottamuksellinen kirjallinen todiste

ES-# = Ulkopuoliset tutkimukset

Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisiä käsittelevä tutkintavaliokunta käynnisti työnsä 2. helmikuuta 2006 ja hyväksyi lopullisen mietintönsä 8. toukokuuta 2007. Se kokoontui 17 kertaa, järjesti 11 julkista kuulemistä ja kaksi työryhmää sekä lähetti kaksi virallista valtuuskuntaa Dubliniin ja Lontooseen. Tutkintavaliokunnan koordinaattorit tapasivat 12 kertaa.

Tutkintavaliokunta kuuli 38 todistajan suulliset lausunnot ja käsitteli yli 92:ta yleisön lähettämää kirjallista todistetta, 32:ta luottamuksellista todistetta ja 33:a sille lähetettyä todistetta. Todisteita oli yhteensä tuhansia sivuja. Lisäksi tutkintavaliokunta teetti kolme ulkopuolista asiantuntijatutkimusta.

Tutkintavaliokunnan 22 varsinaista jäsentä ja 15 varajäsentä olivat

McGuinness, Mairead: puheenjohtaja
Medina Ortega, Manuel: varapuheenjohtaja
Gauzès, Jean-Paul: varapuheenjohtaja

Sir Atkins, Robert: jäsen, koordinaattori
Bloom, Godfrey: jäsen
Bowles, Sharon: jäsen
Cashman, Michael: jäsen
De Rossa, Proinsias: jäsen, koordinaattori
Doorn, Bert: jäsen
Ettel, Harald: jäsen
Gargani, Giuseppe: jäsen
Klinz, Wolf: jäsen
Meyer Pleite, Willy: jäsen
Mote, Ashley: jäsen, koordinaattori
Ó Neachtain, Seán: jäsen, koordinaattori
Parish, Neil: jäsen
Purvis, John: jäsen
Rühle, Heide: jäsen, koordinaattori
Skinner, Peter: jäsen
Van Lancker, Anne: jäsen
Wallis, Diana: jäsen, esittelijä, koordinaattori
Wieland, Rainer: jäsen
Audy, Jean-Pierre: varajäsen
Aylward, Liam: varajäsen
Beres, Pervenche: varajäsen
van Buitenen, Paul: varajäsen
Bullmann, Udo: varajäsen
van den Burg, Ieke: varajäsen
Chichester, Giles: varajäsen
Dobolyi, Alexandra: varajäsen
Gutiérrez-Cortines, Cristina: varajäsen
Hasse Ferreira, Joel: varajäsen
Karas, Othmar: varajäsen
Lehne, Klaus-Heiner: varajäsen
Mitchell, Gay: varajäsen
Panayotopoulos-Cassiotou, Marie: varajäsen
Radwan, Alexander: varajäsen

Sihteeristön jäsenet olivat

johtaja Riccardo Ribera d'Alcala
sihteeristön päällikkö Miguel Tell Cremades, sihteeri Nadine Froment
hallintovirkamies Miguel Puente Pattison, sihteeri Silvana Casella
hallintovirkamies Hannes Kugi, sihteeri Sylvie Renner-Yalcin
hallintovirkamies Claudio Quaranta, sihteeri Saskia de Rijck
avustaja Amelia Fernandez Navarro

SISÄLTÖ

	Sivu
I OSA – JOHDANTO.....	9
I Yhteenveto toimivaltuuksista.....	11
II Toimintalinjausten yksityiskohtainen kuvaus.....	12
III Historialliset taustat	18
IV Yhteenveto toteutetuista toimista.....	21
II OSA – SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ.....	33
I Johdanto	35
II Tutkimukset, jotka koskevat sitä, onko kolmas henkivakuutusdirektiivi siirretty asianmukaisesti osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä ja ovatko Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset soveltaneet sitä / panneet sen täytäntöön moitteettomasti ELAS-yhtiön tapauksessa	41
Johtopäätökset, II OSA – SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ	122
III OSA - SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄ	128
I Yhteisön säädökset.....	132
II Yhdistyneen kuningaskunnan henkivakuutusten sääntelyjärjestelmä	141
III Vakuutusalan sääntelijöitä koskevien Penrosen ja Bairdin raporttien tärkeimmät tulokset.....	150
IV Tutkintavaliokunnan käsittelemä muu suullinen ja kirjallinen todistusaineisto	167
Johtopäätökset, III OSA - SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄ	213
IV OSA - OIKAISUKEINOT.....	219
I Johdanto	223
II Vahingonkorvaus	224
III Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaiselle ja virallisille tutkijoille tehdyt valitukset.....	229

IV	Vahinkoa kärsineitä vakuutuksenottajia koskevat ELASin toimet.....	231
V	Petossyytökset ja Yhdistyneen kuningaskunnan vakavia petoksia tutkiva virasto.....	239
VI	Vilpillistä myyntiä koskevat syytökset ELASia vastaan	241
VII	Kanteet Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijää vastaan.....	262
VIII	Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluja koskeva korvausjärjestelmä ja päätös olla lakkauttamatta ELAS-yhtiötä.....	268
IX	Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvien vakuutuksenottajien tilanne.....	270
X	ELAS-uhrien käytössä olevat yhteisön lainsäädäntöön perustuvat oikaisukeinot.....	304
XI	Eurooppalaisen ryhmäkanteen puolesta puhuvat näkökohdat	323
XII	Tarve myöntää korvauksia Equitable Life -yhtiön uhreille	324
	Johtopäätökset, IV OSA - OIKAISUKEINOT	326
	V OSA – KOMISSION ROOLI	338
I	Johdanto	340
II	EU:n lainsäädännön täytäntöönpano – yleistä taustaa	341
III	Euroopan komission harjoittama käytännön täytäntöönpanon valvonta	344
IV	Tarve täytäntöönpanoa koskevan kattavan lähestymistavan varmistamiseen	355
	Johtopäätökset, V OSA – KOMISSION ROOLI	361
	VI OSA – TUTKINTAVALIOKUNTIEN ROOLI.....	364
I	Tutkintavaliokunta: Nykytilanne	366
II	Nykyisen aseman rajoitukset	370
	III LIITE.....	374
	JOHTOPÄÄTÖKSET, VI OSA – TUTKINTAVALIOKUNNAT	381
	VII OSA – SUOSITUKSET	383
	A. SUOSITUKSET, OSA II JA III - SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ SEKÄ SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄ	385
	B. SUOSITUKSET, OSA IV - OIKAISUKEINOT	387
	C. SUOSITUKSET, OSA V - EUROOPAN KOMISSION ROOLI	391

D. SUOSITUKSET, OSA VI - TUTKINTAVALIOKUNNAN ROOLI.....	395
LIITTEET	396
LIITE 1: EQUI-VALIOKUNNAN AIKAJANA.....	398
LIITE 2: EQUI-VALIOKUNNAN ERITYISTERMIEN SANASTO	408
LIITE 3: ARKISTOIDUT TODISTEET JA SELOSTUKSET	413
ASIAN KÄSITTELY	414

I OSA – JOHDANTO

Tutkintavaliokunnan toimivaltuudet ja toimet

HAKEMISTO I OSA

- I Yhteenveto toimivaltuuksista**
- II Toimintalinjausten yksityiskohtainen kuvaus**
- III Historialliset taustat**
- IV Yhteenveto toteutetuista toimista**

I Yhteenveto toimivaltuuksista

Euroopan parlamentti päätti 18. tammikuuta 2006¹ perustaa 22-jäsenisen tutkintavaliokunnan tutkimaan väitteitä yhteisön lainsäädännön rikkomisesta ja huonosta hallinnosta yhteisön lainsäädännön soveltamisessa Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisin yhteydessä, tämän kuitenkin vaikuttamatta kansallisten tai yhteisön tuomioistuinten toimivaltaan.

Tutkintavaliokunnan perustamiseen johtaneita huolenaiheita on tuotu aiemmin julki Euroopan parlamentille esitetyissä vetoomuksissa.² Nämä vetoomukset ovat tutkinnan pohja ja lähtökohta ja ovat siten auttaneet hahmottamaan tutkinnan suuntaa. Näin ollen tutkintavaliokunnan perustamisessa oli elintärkeää tunnustaa ja ottaa huomioon vetoomuksen esittäjien näkökannat sekä ottaa heidät mukaan valiokunnan kokouksiin, joissa heille voitiin kertoa perustamisen eri vaiheista. Näiden yksittäisten vetoomusten keskeinen rooli kertoo myös Euroopan parlamentin vetoomusvaliokunnan yleisestä merkityksestä yhteisön lainsäädännön soveltamisen valvonnan kannalta.

On syytä muistaa, että tutkinnan soveltamisalaa rajoittavat EY:n perustamissopimuksen 193 artiklassa määrätyt valtuudet sekä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission päätös, joka koskee Euroopan parlamentin tutkintaoikeuden käyttöä.³

Tutkintavaliokunnan oli edellä mainittujen toimivaltuuksien rajoissa keskityttävä tutkimuksessaan neljään keskeiseen aihealueeseen, jotka ovat

- 1) sellaisia väitteitä koskevat tutkimukset, joiden mukaan Yhdistynyt kuningaskunta olisi syyllistynyt sääntöjenvastaisuuksiin ja huonoon hallintoon soveltaessaan direktiiviä 92/96/ETY
- 2) Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmän arviointi Equitable Life -yhtiön osalta
- 3) vaatimusten asema ja vakuutuksenottajille tarjottujen oikeussuojakeinojen riittävyys
- 4) arvio siitä, miten komissio valvoo yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa.

Lisäksi tutkintavaliokuntaa pyydettiin tekemään ”asian kannalta tarpeellisiksi katsomiaan ehdotuksia”.

¹Euroopan parlamentin päätös B6-0050/2006, tehty 18 päivänä tammikuuta 2006, tutkintavaliokunnan asettamisesta tutkimaan Equitable Life Assurancy Society -yhtiön kriisiä, ei vielä julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

² Vetoamus nro 611/2004, Arthur White, Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen, vetoamus nro 29/2005, Paul Braithwaite, Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen, Equitable Members' Action Groupin (EMAG) puolesta, sekä Saksan ja Irlannin kansalaisten samasta aiheesta myöhemmin esittämät vetoomukset.

³ Huhtikuun 19. päivänä 1995 tehty Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission päätös 95/167/EY, Euratom, EHTY, Euroopan parlamentin tutkintaoikeuden käyttämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, EYVL L 113, 19.5.1995, s. 2.

Edellä esitetyn perusteella tutkintavaliokunta hyväksyi 23. maaliskuuta 2006 työasiakirjan toimivaltuuksiin perustuvista toimintalinjauksista (viite: 2006/2026(INI)). Nämä toimintalinjaukset kuvataan jäljempänä yksityiskohtaisesti. Tutkinta erotettiin jäsenvaltioiden tutkimuksista (yhteisön lainsäädännön siirtäminen osaksi kansallista lainsäädäntöä / täytäntöönpano; sääntely/valvonta sekä oikeussuojajamenettelyt) ja kysymystä komission roolista käsiteltiin erikseen.

Edellä mainittuja neljää aihetta käsiteltiin vähitellen erilaisissa väliaikaisissa mietintöluonnoksissa. Niistä ensimmäinen on tämä, ja tässä asiakirjassa keskitytään toimivaltuuksiin ja toimintalinjauksiin. Tämän prosessin aikana laadittiin tutkintaa koskeva väliaikainen mietintöluonnos, joka esiteltiin Euroopan parlamentille heinäkuussa 2006 tutkintavaliokunnan asettamispäätöksen mukaisesti ja jossa esitettiin yhteenveto kyseiseen ajankohtaan mennessä tehdystä työstä.

On syytä muistaa, että tutkinta on erotettu aiemmista ja meneillään olevista jäsenvaltioiden tutkimuksista siten, että siinä noudatetaan eurooppalaista näkökulmaa. Tässä tarkoituksessa tutkimus tehtiin vertailevasti, ja siihen otettiin mukaan Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa, Irlanti sekä ainakin yksi sellainen jäsenvaltio, jossa on pitkälle kehittynyt rahoituspalvelujärjestelmä. Tällaisia jäsenvaltioita ovat Alankomaat ja Espanja.

II Toimintalinjausten yksityiskohtainen kuvaus

1) Tutkimukset väitteistä, joiden mukaan Yhdistynyt kuningaskunta olisi syyllistynyt säännönvastaisuuksiin ja huonoon hallintoon direktiivin 92/96/ETY soveltamisessa

Tutkintavaliokunnan keskeisenä tehtävänä on tutkia, ovatko Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiset viranomaiset siirtäneet direktiivin 92/96/ETY¹ eli kolmannen henkivakuutusdirektiivin (3HVD) asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään sekä panneet sen asianmukaisesti täytäntöön. Tämän mietinnön II osassa käsitellään tämän toimintalinjauksen tärkeimpiä osatekijöitä.

Tätä varten tutkintavaliokunnan ensisijaisena tehtävänä oli laatia kokonaisvaltainen selvitys EU:n lainsäädännöstä ja sääntelystä vakuutuslalla sekä selvittää, mitä säännöksiä Equitable Life -yhtiön kaltaisissa tapauksissa sovelletaan. Tutkintavaliokunta teki Yhdistyneen kuningaskunnan osalta vertailevan tutkimuksen ja määritteli ne kansallisen lainsäädännön säännökset, joilla on tarkoitus panna täytäntöön direktiivien vaatimukset, sekä tutki, onko vaatimukset pantu asianmukaisesti ja ajallaan täytäntöön.

¹ Neuvoston direktiivi 92/96/ETY, annettu 10 päivänä marraskuuta 1992, henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta (kolmas henkivakuutusdirektiivi), *EYVL L 31, 14.11.1992, s.34.*

Tutkintavaliokunnan toissijaisena tehtävänä oli tutkia, olivatko Yhdistyneen kuningaskunnan eri viranomaiset soveltaneet direktiiviä 92/96/ETY EU:n lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi se yritti selvittää niiden eri rahoitusviranomaisten vastuualueet, jotka osallistuivat Equitable Life -yhtiön valvontaan kyseisenä viiteajanjaksona. Tutkintavaliokunta tutki yksityiskohtaisesti, kenen toimesta, milloin ja miten Equitable Life -yhtiön vakavaraisuutta sekä kirjanpito- ja rahoituskäytäntöjä valvottiin. Lisäksi se pyrki selvittämään, mitä viranomaiset tekivät mahdollisten puutteiden korjaamiseksi.

Toimivaltuuksien voimassaolon ajanjakson pitäisi alkaa kolmannen henkivakuutusdirektiivin tullessa voimaan 1. heinäkuuta 1994 ja päättyä Equitable Life -yhtiön tapahtumien sattumisajanjaksoon 1999–2001. Tutkinnan kannalta oli tarpeen tarkastella myös ensimmäisen ja toisen henkivakuutusdirektiivin (1HVD¹ ja 2HVD²) yhteydessä sattuneita tapahtumia vuotta 1994 edeltävältä ajalta sekä kolmannen henkivakuutusdirektiivin hyväksymisprosessia vuotta 1994 edeltävältä ajalta.

2) Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmän arviointi Equitable Life -yhtiön osalta

Loppuraportin IV osassa käsitellään tämän toimintalinjauksen tärkeimpiä osatekijöitä.

Vaikka tässä toimivaltuuksia koskevassa osassa edellytettiin laaja-alaista tutkintaa, tutkimuksen suorittamista koskevat vaatimukset ovat sidoksissa yhteisön lainsäädäntöön, koska muutoin tutkintavaliokunta ylittäisi EY:n perustamissopimuksen 193 artiklassa sille määrättyt valtuudet. Lisäksi oli tarkoituksenmukaista verrata Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmää Irlannin, Saksan ja muiden EU:n jäsenvaltioiden sääntelyjärjestelmään. Tutkintavaliokunnan tehtävänä oli siis verrata Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelykäytäntöä ELS-yhtiön tapauksen osalta EU:n muiden jäsenvaltioiden järjestelmiin. Penrosen raportti³, joka menee osittain päällekkäin tämän tutkinnan kanssa, otettiin lähtökohdaksi tässä asiassa, ja sen vuoksi sitä tarkastellaan myös laajemmassa eurooppalaisessa yhteydessä. Lisäksi tutkintavaliokunnan oli otettava huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin terveydenhuoltoalan oikeusasiamiehen meneillään oleva tutkimus, jolla pyritään selvittämään Yhdistyneen Kuningaskunnan sääntelyjärjestelmän hallinnon asianmukaisuus. Tutkimuksesta on määrä julkaista raportti vuoden 2007 puolivälissä.

¹ Ensimmäinen neuvoston direktiivi 79/267/ETY, annettu 5 päivänä maaliskuuta 1979, henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, EYVL L 63, 13.3.1979, s. 1–18; toinen neuvoston direktiivi 90/619/ETY, annettu 8 päivänä marraskuuta 1990 henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivin 79/267/ETY muuttamisesta, EYVL L 330, 29.11.1990, s. 50.

² Toinen neuvoston direktiivi 90/619/ETY, annettu 8 päivänä marraskuuta 1990 henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivin 79/267/ETY muuttamisesta, EYVL L 330, 29.11.1990, s. 50.

³ Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriö pani elokuussa vuonna 2001 alulle lordi Penrosen tutkinnan. Tarkoituksena oli selvittää Equitable Life Assurance Society -yhtiön nykyiseen tilanteeseen johtaneet olosuhteet ottamalla huomioon henkivakuutusmarkkinoiden tausta, tunnistaa tapauksen opetukset henkivakuutusalan johtamisen, hallinnon ja sääntelyn kannalta sekä laatia asiasta selvitys valtiovarainministereille. Equitable Life -yhtiötä koskeva selvitys julkaistiin 8. maaliskuuta 2004.

Tutkintavaliokunnan asettamispäätöksen mukaisesti tutkinnan tätä linjausta koskeva viiteajanjakso ulottuu vähintään vuoteen 1989 ja on siten laajempi kuin 1 kohdassa mainittu viiteajanjakso.

3) Vaatimusten asema ja vakuutuksenottajille tarjottujen oikeussuojakeinojen riittävyys

Loppuraportin IV osassa käsitellään tämän toimintalinjauksen tärkeimpiä osatekijöitä. Ensinnäkin oli syytä määrittää vahinkoa kärsineiden, muualta kuin Yhdistyneestä kuningaskunnasta kotoisin olevien eurooppalaisten kuluttajien lukumäärä sekä selvittää, missä olosuhteissa heille myönnettiin Equitable Life -vakuutuksia (toisin sanoen pyrittiin selvittämään, oliko vakuutuksia hankittu vai ei ja oliko niitä hankittu Yhdistyneessä kuningaskunnassa vai sen ulkopuolella, suoraan vai välittäjän kautta jne.).

Toiseksi oli kerättävä tietoa myös Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuville vakuutuksenottajille aiheutuneen taloudellisen vahingon laajuudesta sekä toimista, joihin he ovat mahdollisesti ryhtyneet saadakseen hyvitystä. Tutkintavaliokunnan oli lisäksi selvitettävä niiden jäsenvaltioiden viranomaisiin mahdollisesti kohdistetut oikeudelliset velvoitteet ja pakotteet, joiden alueella vakuutuksia on myyty (Irlanti ja Saksa), sekä näiden viranomaiset toimet. Lisäksi oli selvitettävä, missä määrin viranomaisvalvonta on pettänyt. Tutkinnan tätä osaa koskevan linjauksen periaatteena on kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä¹ tarkoitettu ”yksi virallinen toimilupa” ja ”kotijäsenvaltion” valvonta.

Tutkintavaliokunta tutki myöhemmin vakuutuksenottajille tarjottua oikeussuojajärjestelmää. Vaihtoehtoja oli kaksi riippuen tutkintavaliokunnan tuloksista 1 ja 2 kohdassa mainitun tutkinnan osalta. Jos Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmän todettaisiin olleen EU:n lainsäädännön mukainen, valiokunnan olisi siitä huolimatta tarkasteltava sitä mahdollisuutta, että vakuutuksenottajat ovat voineet vaatia korvausta Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön nojalla, sekä mahdollisuutta, että muista EU:n jäsenvaltioista kotoisin olevat vakuutuksenottajat ovat kohdanneet erityisiä vaikeuksia tässä suhteessa. Jos Yhdistyneen kuningaskunnan todettaisiin rikkoneen EU:n lainsäädäntöä, tutkintavaliokunnan olisi keskityttävä tutkimuksessaan myös EU:n lainsäädännössä tarkoitettuun oikeussuojajärjestelmään. Jäsenvaltioiden on hyvittävä yksityishenkilöille yhteisön lainsäädännön rikkomisesta aiheutuneet sellaiset menetykset ja vahingot, joista niitä voidaan pitää vastuullisina yhteisöjen tuomioistuimen laatimien kriteereiden perusteella. Nämä kysymykset edellyttivät lisäselvityksiä, joissa oli arvioitava, onko kansallisilla tuomioistuimilla riittävät valmiudet turvata oikeus korvauksiin tai onko oikeussuojakeinoissa eroja jäsenvaltioiden välillä.

4) Arvio siitä, miten komissio on valvonut yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa

Loppuraportin III osassa käsitellään tämän toimintalinjauksen tärkeimpiä osatekijöitä. Tutkintavaliokunnan tehtävänä oli tutkia tapaa, jolla komissio on valvonut Yhdistyneen kuningaskunnan asiaan kuuluvien direktiivien siirtämistä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Ensinnäkin oli selvitettävä, onko komissio katsonut, että täytäntöön pantava lainsäädäntö, josta Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat sille ilmoittaneet, on alun perin ollut yhteisön lainsäädännön mukaista, vai onko komissio havainnut siinä puutteita jo alusta pitäen

¹ Johdanto-osan 6 ja 7 kappale sekä 8 artikla.

sekä vaatinut sen vuoksi lisäselvityksiä. Lisäksi oli tarpeen varmistaa, käynnistykö komissio rikkomusmenettelyt tai tutkiko se kansalaisten asiasta mahdollisesti tekemiä valituksia.

Komission onnistumista lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnassa oli arvioitava sekä EY:n perustamissopimuksessa komissiolle osoitettujen oikeudellisten velvoitteiden että sen poliittisen vastuun perusteella. Jos tutkintavaliokunta tulisi siihen tulokseen, ettei Yhdistynyt kuningaskunta ole noudattanut EU:n lainsäädäntöä, toimivaltuuksien tämän osan nojalla arvioitaisiin, olisiko tilanne voitu välttää, jos komissio olisi täyttänyt lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa koskevan velvoitteensa.

Erityistoimet, jotka perustuvat luetteloon toimista ja tutkimuksista, jotka tutkintavaliokunta on hyväksynyt työasiakirjassaan 23. maaliskuuta 2006

1) Asianomaisten todistajien kuuleminen tutkintavaliokunnassa

- vetoomusten esittäjien ja vahinkoa kärsineiden vakuutusentottajien kutsuminen kuultaviksi
- lordi Penrosen ja Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamiehen kutsuminen kuultaviksi
- Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriössä työskentelevien korkean tason päättäjien kutsuminen kuultaviksi
- komission jäsen McCreevyn sekä sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosaston pääjohtajan kutsuminen kuultaviksi
- Equitable Life Assurance Society -yhtiön nykyjohton kutsuminen kuultaviksi
- Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Saksan rahoitusviranomaisten kutsuminen kuultaviksi.

2) Yhdistyneen kuningaskunnan henkivakuutusmarkkinoita koskeva tutkimus

- Yhdistyneen kuningaskunnan henkivakuutusmarkkinoita ja Equitable Life -yhtiötä (sen historiaa, roolia ja tulevaisuuden näkymiä) sekä kyseisen yhtiön romahdukseen liittyviä tapahtumia koskeva kokonaisvaltainen taustatutkimus
- Equitable Life -yhtiöön liittyvä, EU:n lainsäädäntöä ja sääntelyjärjestelmää koskeva taustatutkimus
- selvitykset siitä, miten Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiset viranomaiset ovat hoitaneet Equitable Life -yhtiön valvonnan.

3) Vertaileva markkinatutkimus

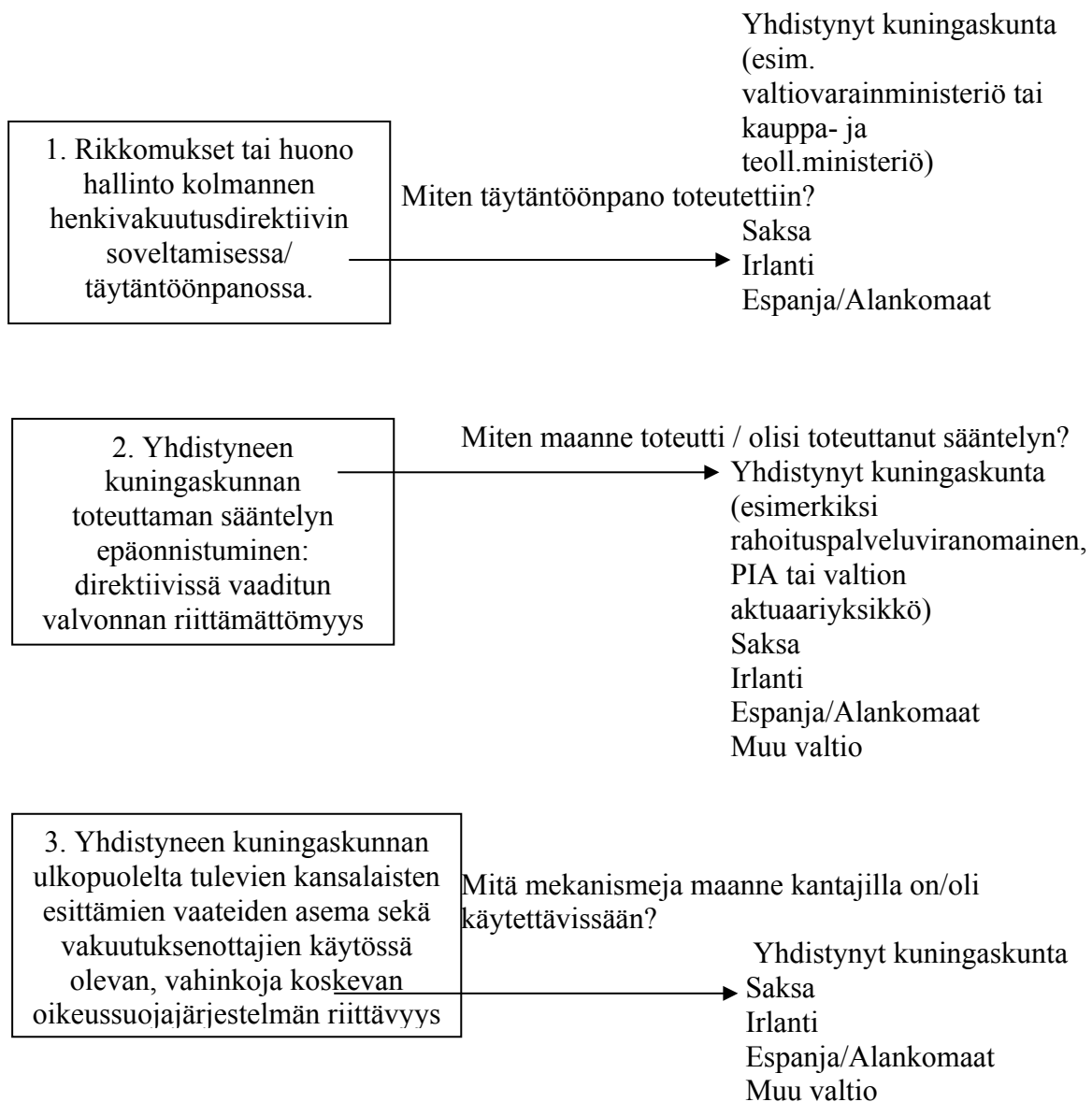
- Penrosen raportin analysointi EU:n vaatimusten ja muissa jäsenvaltioissa käytössä olevien sääntelyä koskevien vaatimusten perusteella
- vertaileva tutkimus, joka koskee Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja muissa jäsenvaltioissa suoritettua yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa vakuutusalan toimien valvonnassa. Tutkimuksessa käytetään ”täytäntöönpanotaulukkoa” (tutkimuksen toimeksianto rahoitetaan tutkintavaliokunnan ”asiantuntijabudjetilla”).
- vertaileva tutkimus (yhdessä täytäntöönpanotutkimuksen kanssa), joka koskee Yhdistyneen kuningaskunnan ja muiden EU:n jäsenvaltioiden sääntelyyn liittyviä lähestymistapoja

- tutkimus, joka koskee tietojenvaihtoa ja yhteistyötä eri jäsenvaltioiden, erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan, Saksan ja Irlannin sääntelyelinten välillä
- vertaileva tutkimus niistä oikeussuojakeinoista, joita Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n lainsäädäntö tarjoaa Yhdistyneestä kuningaskunnasta tai muista EU:n jäsenvaltioista kotoisin oleville vakuutuksenottajille (tämän ulkoisen tutkimuksen toimeksianto rahoitetaan tutkintavaliokunnan ”asiantuntijabudjetilla”).

4) Tutkinta

- Kerätään tietoja, jotka koskevat Yhdistyneestä kuningaskunnasta tai muista EU:n jäsenvaltioista kotoisin olevien, vahinkoa kärsineiden vakuutuksenottajien lukumäärää, sekä aiheutettujen vahinkojen laajuutta.
- Määritellään vakuutuksenottajien esittämien vaateiden asema.
- Tehdään faktatietojen keruumatkoja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Irlantiin ja Saksaan, missä tavataan vetoomusten esittäjiä sekä rahoitusviranomaisten edustajia ja/tai kuullaan toimivaltaisia viranomaisia sen selvittämiseksi, onko asiaan kuuluvia säännöksiä sovellettu asianmukaisesti.
- Pyydetään komissiolta tietoja ja asiakirjoja, jotka koskevat
 - asiaa koskevien direktiivien täytäntöönpanoa sekä niiden soveltamista toimivaltaisten viranomaisten toimesta viiteajanjaksona
 - komission toteuttamia toimia yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnassa
 - kolmannen henkivakuutusdirektiivin täytäntöönpanon valvontaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä asiasta käytyä tietojenvaihtoa Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten kanssa.

**Yhteenveto lähestymistavasta, jota esittelijä ehdotti
23. maaliskuuta 2006 päivätyssä työasiakirjassa**



Tällaisella tutkimuksella voidaan vastata seuraavaan, komissiota koskevaan kysymykseen:

4. Onko komissio epäonnistunut tehtäviensä täyttämässä?

III Historialliset taustat

Taustatietoja

Equitable Life Assurance Society perustettiin vuonna 1762. Se oli ensimmäinen keskinäinen henkivakuutusyhtiö, ja se on edelleen Yhdistyneen kuningaskunnan vanhin keskinäinen henkivakuutusyhtiö. Perustamista seuranneiden kahdensadan vuoden aikana yhtiö vakiinnutti asemansa hyvämaineisena ja luotettavana eläketuotteiden tarjoajana. Sen menestys on perustunut osin sen maineeseen, siihen strategiaan, ettei se ole maksanut vakuutusasiamiehille eikä riippumattomille neuvonantajille proviisioita, ja siihen taktiikkaan, että se on pitänyt varaukset aina vähäisinä ja että se on maksanut jäsenilleen enemmän tuottoa kuin muut yhtiöt. 1950-luvulla Equitable alkoi myydä eläketuotteidensa ohella ns. takuutuottovakuutuksia¹ (GAR). Takuutuottovakuutuksissa sijoittajat saavat eläkkeelle jäädessään taatun vähimmäiseläkemäärän. Yhtiön ongelmat alkoivat selvästikin tästä: eläkkeen takaaminen koko eliniäksi edellyttää sitä, että yhtiön on ennustettava, kuinka kauan ihmiset elävät ja millainen korkotaso on 40 vuoden päästä. Equitable ei osannut ennakoida oikein väestön odotettavissa olevan eliniän nousua eikä historian näkökulmasta merkittävää korkotason laskua. Siispä takuutuottovakuutusten myynnin aloittamishetkellä alkoi tikittää aikapommi: yhtiön varaukset jäivät jatkuvasti liian vähäisiksi taattuihin eläkemääriin nähden, minkä vuoksi varallisuusvaje kasvoi jatkuvasti.

1990-luku oli nopean kasvun aikaa, mikä johtui osakemarkkinoiden pitkästä nousukaudesta. Tästä huolimatta korkotason alkaessa pudota ELS-yhtiölle kävi jatkuvasti yhä kalliimmaksi pitää kiinni vakuutus sopimuksistaan. ELS-yhtiön johto jatkoi kuitenkin koko tämän ajan uusia vakuutuksenottajia houkuttelevien innovatiivisten tuotteiden kehittelyä. Niistä huomattavin oli uudenlainen voittoa tuottava rahasto, jossa osa tuotosta on takuutuottoa mutta lopullinen lisäetu riippuu markkinoiden tulevasta kehityksestä. Kasvun pysähtyessä yhtiö kuitenkin ymmärsi, kuinka suureksi sen varallisuusvaje oli kasvanut, ja päätti maksaa juuri eläkkeelle jääneille henkilöille takuusummaa pienemmän määrän: vuonna 1994 ELS ilmoitti 90 000 vakuutuksenottajalle leikkaavansa takuutuottovakuutuksesta (GAR) maksettavien lopullisten etujen määrää. Jotkut ilmoituksen saaneet vakuutuksenottajat veivät asian heti oikeuteen. Samaan aikaan lehdistö alkoi pitää tiukasti silmällä yhtiön voittoa tuottaviin rahastoihin liittyvää liiketoimintaa.

Oikeudessa käydyn pitkän taistelun jälkeen ja molempien osapuolten valitettua tuomiosta Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuone päätti vuonna 2000, että yhtiön toimintatapa oli sopimaton ja että sen oli hoidettava velvoitteensa takuutuottovakuutuksen ottajia kohtaan. Tämän seurauksena varallisuusvaje paheni entisestään (1,5 miljardia puntaa) ja yhtiön johto päätti laittaa yhtiön myyntiin. Alkuperäiset ostajaehdokkaat peruivat kuitenkin ostotarjouksensa viime hetkellä. Joulukuun 8. päivänä 2000 yhtiö päätti lopettaa uusien vakuutus sopimusten myymisen ja yhtiölle valittiin uusi johtokunta. Vuonna 2001 uusi johtokunta perui väliaikaiset lisäedut (4 miljardia puntaa) ja leikkasi kaikkien

¹ Termit selitetään liitteenä olevassa sanastossa.

eläkevakuutusten arvoa 16 prosenttia (henkivakuutusten arvosta 14 prosenttia). Uusi johtokunta ehdotti ennen vuoden 2001 loppua vakuutuksenottajille kompromissijärjestelmää, jolla muutettaisiin takuutuottoisia ja muita kuin takuutuottoisia sijoituksia. Yhdistyneen kuningaskunnan High Court -tuomioistuimien hyväksyi järjestelmän 8. helmikuuta 2002.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa käynnistettiin kaikkien näiden muutosten takia useita tutkimuksia yksi toisensa jälkeen. Maaliskuussa 2001 Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin alahuoneen valtiovarainvaliokunta julkaisi Equitable Life -yhtiötä ja henkivakuutusalaan käsittelevän väliaikaisen raportin nimeltä ”Equitable Life and the Life Assurance Industry: an Interim Report”. Elokuussa 2001 lordi Penrose käynnisti laajat tutkimuksensa. Syyskuussa 2001 julkaistiin Corleyn raportti Equitable Life -yhtiöstä ja lokakuussa 2001 julkaistiin Bairdin raportti Equitable Life -yhtiön sääntelykäsittelystä. Huhtikuussa 2002 yhtiö yritti haastaa oikeuteen entisen tilintarkastajansa Ernst & Youngin sekä 15 entistä johtajaa onnistumatta kuitenkaan näissä toimituksissa.

Kesäkuussa 2003 Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamies julkaisi raportin, jonka mukaan vakavaraisuuden valvonnasta vastanneet henkilöt eivät olleet vastuussa hallinnollisista epäkohdista. Penrosen raportti julkaistiin maaliskuussa 2004. Sen perimmäinen viesti oli, että vaikka yhtiön vakavaraisuuden valvonnassa oli tapahtunut muutamia vakavia virheitä, ELS-yhtiön johto oli suuremmassa vastuussa kuin vakavaraisuuden valvonnasta vastanneet henkilöt. Myöhemmin samana vuonna Euroopan parlamentin vetoisuusvaliokunnalle esitettiin ensimmäiset asiaa koskevat vetoomukset. Vetoomusten esittäjät katsoivat, etteivät Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät olleet valvoneet asianmukaisesti yhtiön kykyä täyttää lakisääteisiä vakavaraisuusvaatimuksia ja että viimeisimpien sääntelijöiden toiminta ja toimimatta jättäminen rikkoi Yhdistyneen kuningaskunnan sääntöjä ja asiaan sovellettavia EU:n henkivakuutusdirektiivejä. Euroopan parlamentti päätti 18. tammikuuta 2006 asettaa valiokunnan tutkimaan Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisiä (tutkintavalioikunta). Tutkintavalioikunta perustettiin 2. helmikuuta 2006.

Keskeiset luvut ja vakuutukset

Voittoa tuottavien vakuutusten ottajia, joihin vakuutusten leikkaaminen vaikutti, oli enimmillään vuonna 2001 lähes miljoona. Heistä suurin osa asui Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Jos muut kuin voittoa tuottavat vakuutukset lasketaan mukaan, tilanne vaikutti joidenkin arvioiden mukaan jopa 1,7 miljoonaan vakuutuksenottajaan. Tällä hetkellä voittoa tuottavaan rahastoon, jonka arvo on 10 miljardia puntaa, kuuluu yhä noin 600 000 jäsentä. Saksassa, Irlannissa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa (Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta) myytiin arviolta 15 000 vakuutusta, kunnes ELS lopetti vuonna 2001 uusien vakuutussopimusten myymisen. Voittoa tuottavien vakuutusten ottajia on Irlannissa yhä noin 8 300, kun taas Saksassa heitä on noin 4 000.

Vakuutustyyppit

Jäljempänä kuvaillaan, minkä tyyppisiä tuotteita ELS-yhtiö myi. Sitä ennen lienee kuitenkin tarpeen selvittää maallikoille, mitä annuiteettivakuutuksella tarkoitetaan. Pohjimmiltaan kyse on vakuutustuotteesta, jossa tuotteen ostajalle maksetaan säännöllisesti taattu rahasumma taatun ajanjakson ajan. Mikäli ostaja valitsee eläkevakuutustuotteen koko eliniäkseen, hänellä

on taattu tulonlähde kuolemaansa saakka. Mikäli hän kuolee ennen odotettua elinikänsä, hän saa vakuutusyhtiöltä paljon vähemmän rahaa kuin mitä hän itse maksoi. Jos hän toisaalta elää odotettua elinikänsä pidempään, hän saattaa saada vakuutusyhtiöltä paljon enemmän rahaa kuin mitä eläkevakuutus maksoi sekä lisäksi tuottoa. Yleensä vakuutuskauden aikana saadun tuoton verotusta lykätään (toisin sanoen se verotetaan vasta, kun se on maksettu). Seuraavassa luetellaan erilaisia eläkevakuutustuotteita sekä ilmoitetaan yhtiön myymät vakuutustyyppit ja jäljellä olevat summat¹:

- Kertamaksuiset eläkevakuutukset: Sijoitettava summa maksetaan yhdellä kertaa.
- Joustomaksuiset eläkevakuutukset: Vakuutusmaksut maksetaan erissä.
- Välittömät eläkevakuutukset: Eläkkeen maksaminen alkaa heti, kun vakuutusmaksut on maksettu. Useimmiten vakuutus maksetaan kertamaksuna.
- Lykätyt eläkevakuutukset: Tällaisessa eläkevakuutuksessa eläkkeen maksaminen aloitetaan monta vuotta eläkevakuutussopimuksen tekemisen jälkeen. Vakuutuksenottaja saa eläkemaksut joko kertasummana tai erissä. Vakuutus voidaan maksaa joko kertamaksulla tai erissä.
- Kiinteät eläkevakuutukset tai takuutuottoiset eläkevakuutukset: Eläkevakuutussopimuksen ollessa kiinteä vakuutusyhtiö sijoittaa varat tavanomaisiin kiinteän tuoton sijoituskohteisiin, kuten obligaatioihin, ja pääoma taataan. Yhtiö myöntää vakuutuksenottajalle taatun korkoprosentin tietyksi vähimmäisajaksi. Kunkin takuukauden lopussa tätä eläkkeen taattua vähimmäismäärää (guaranteed annuity rate, GAR) nostetaan tai lasketaan. ELS-yhtiön kiinteiden eläkevakuutusten arvo on noin 5 miljardia puntaa.
- Muuttuvat eläkevakuutukset: Muuttuvaan eläkevakuutukseen liittyy suurempia riskejä kuin takuutuottoiseen kiinteään eläkevakuutukseen. Siinä vakuutuksenottaja saa valita, kuinka hänen rahansa kohdennetaan eri tavoin hallinnoituihin rahastoihin. Toisin kuin kiinteässä eläkevakuutuksessa vakuutuksenottaja ei saa pääoma- eikä korkotakeita. Näin ollen sijoituksen tekee ja riskin kantaa vakuutuksenottaja, ei vakuutusyhtiö. ELS myi muuttuvaa eläkevakuutusta, jota kutsuttiin voittoa tuottavaksi vakuutukseksi. Siinä vakuutuksenottajille jaettiin kyseessä olevan rahaston ylijäämä voitto-osuuksien muodossa. ELS teki valtaosan voittoa tuottavista vakuutussopimuksistaan 1990-luvulla, kun sijoitusten tuotot olivat korkeat. Yhtiön taloudelliset ongelmat sekä vuosina 2000–2003 tapahtunut osakemarkkinoiden romahdus johtivat siihen, että noin kolmasosaan voittoa tuottavista vakuutuksista tehtiin huomattavia leikkauksia. Asiaan vaikutti myös niin sanottu takuukorko (GIR). Se tarkoittaa määrää, jonka verran perusetuuksien taattiin kasvavan vuosittain ennen vakuutussummaan lisättävää ilmoitettua hyvitystä. On arvioitu, että takuukorkoa sovelletaan edelleen noin 75 prosenttiin ELS-yhtiön voittoa tuottavista vakuutuksista. Takuukorkoisten vakuutusten taattu vuotuinen korko on 3,5 prosenttia. Korkotakuun yleinen seuraus on se, että ELS voi sijoittaa vain valtion velkakirjoihin ja obligaatioihin, joiden vuotuinen tuotto on hädin tuskin 3,5 prosenttia. Tämä on tarkoittanut sitä, ettei yhtiö ole hyötynyt juurikaan vuosina 2003–2005 tapahtuneesta osakemarkkinoiden elpymisestä. ELS-yhtiön voittoa tuottavan rahaston arvioidaan olevan nyt arvoltaan 10 miljardia puntaa.

Voittoa tuottavan rahaston tarkat toimintaperiaatteet

¹ Ks. lisätietoja tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetettyä todistetta nro 28 koskevasta kohdasta.

Rahastojen varoja sijoitetaan niin osakkeisiin, obligaatioihin, arvopapereihin kuin kiinteistöihin rahastojen ja niiden sijoitustavoitteiden mukaan. Voittoa tuottavan rahaston tarkoituksena on antaa suhteellisen varovaisille sijoittajille tilaisuus hyötyä osakemarkkinoista, ilman että heidän tarvitsee ottaa liian suuria riskejä. Yhtiö lupaa maksaa kuukausittaisia maksueriä vastaan kertaussumman vakuutuskauden lopussa. Sijoittaja maksaa vakuutusmaksunsa keskusrahastoon samoin kuin muut voittoa tuottavaan rahastoon sijoittavat henkilöt. Vakuutus sopimuksen lopullinen arvo riippuu pitkälti niistä eduista, joita yhtiö maksaa sijoituskauden aikana ja vakuutussumman erääntyessä maksettavaksi. Rahaston varojen suojaamiseksi niille säästäjille, jotka haluavat nostaa rahansa enneaikaisesti, koituu taloudellisia seuraamuksia. Voittoa tuottavissa rahastoissa on myös sisäänrakennettu turvamekanismi, jota kutsutaan ”tasoitukseksi” (smoothing). Se tarkoittaa, että niinä vuosina, joina sijoitukset tuottavat hyvin, yhtiöiden on pidättäydyttävä voitonjaosta ja käytettävä voittoja etujen täydentämiseen sellaisina vuosina, jolloin taloudelliset olosuhteet ovat ankarammat.

IV Yhteenveto toteutetuista toimista

Toteutetut toimet ja tähän mennessä tutkittu todistusaineisto

1. Asianomaisten todistajien kuuleminen tutkintavaliokunnassa

Tutkintavaliokunta kuuli 23. maaliskuuta 2006, 25. huhtikuuta 2006, 29. toukokuuta 2006, 21. kesäkuuta 2006, 11. heinäkuuta 2006, 13. syyskuuta 2006, 4. lokakuuta 2006, 23. marraskuuta 2006, 19. joulukuuta 2006, 25. tammikuuta 2007 ja 1. helmikuuta 2007 pitämässään kokouksissa useiden todistajien todistajanlausuntoja, Equitable Life -yhtiön vakuutuksenottajia, jotka olivat aiemmin esittäneet vetoituksen Euroopan parlamentille, muita Yhdistyneestä kuningaskunnasta, Irlannista ja Saksasta kotoisin olevia vakuutuksenottajia, Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin, Saksan ja Sveitsin hallitusten edustajia, Euroopan komission edustajia sekä Equitable Life -yhtiön nykyistä johtoa. Seuraavat henkilöt antoivat suullisen todistajanlausunnon:

Maaliskuun 23. päivänä 2006 pidetty kokous (ensimmäinen tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, H1):

- Tom Lake, Equitable Members’ Action Groupin puheenjohtaja
- Paul Braithwaite, Equitable Members’ Action Groupin pääsihteeri (vetoituksen esittäjä)
- Elemér Terták, Euroopan komission sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosasto, rahoituslaitosten johtaja
- Karel van Hulle, Euroopan komission sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosasto, vakuutus- ja eläkeyksikön johtaja
- Alan Beverly, Euroopan komission sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosasto, vakuutus- ja eläkeyksikkö

Huhtikuun 25. päivänä 2006 pidetty kokous (toinen tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, H2):

- Michael Josephs, Sijoittajayhdistyksen (Investor's Association) neuvonantaja
- Beatrice Knowd, irlantilainen vakuutuksenottaja
- Patrick Knowd, irlantilainen vakuutuksenottaja
- Nicolas Bellord, vakuutuksenottaja (vetoimuksen esittäjä)
- Paul Weir, Late Contributors Action Groupin puheenjohtaja
- Charles Thomson, Equitable Life Assurance Society -yhtiön toimitusjohtaja

Toukokuun 29. päivänä 2006 pidetty kokous (kolmas tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, H3):

- Peter Scawen, Equitable Life Trapped Annuitants (ELTA) -ryhmä
- Markus J. Weyer, DAGEV (Deutsche Arbeitsgemeinschaft der Equitable Life Versicherungsnehmer, Saksassa Equitable Life -vakuutuksia ottaneiden henkilöiden etua ajava yhdistys)
- Martin McElwee, ”Leviathan”-raportin laatija

Kesäkuun 21. päivänä 2006 pidetty kokous (neljäs tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, H4):

- Clive Maxwell, Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriön rahoituspalvelupolitiikasta vastaava johtaja
- David Strachan, rahoituspalveluviranomaisen (FSA) vakuutusosaston johtaja
- Christopher DAYKIN, hallituksen aktuaari, valtion aktuaariyksikön (Government Actuary's Department) johtaja
- Mary O'Dea, kuluttaja-asioiden päällikkö, Anne Troy, Irlannin rahoituspalvelujen sääntelyviranomaisen (ISFRA) vakuutusvalvonnan johtaja, ja George Treacy, Irlannin rahoituspalvelujen sääntelyviranomaisen (ISFRA) kuluttajansuojalainsäädännöstä vastaava johtaja
- Colin Slater, Burgess Hodgson -tilintarkastusyhtiön tilintarkastaja ja osakas

Heinäkuun 11. päivänä 2006 pidetty kokous (viides tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, H5):

- Richard Lloyd, Equitable Life Assurance Society -yhtiön entinen myyntiedustaja
- Stuart Bayliss, Annuity Direct -yhtiön toimitusjohtaja

Syyskuun 13. päivänä 2006 pidetty kokous (kuudes tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, H6):

- Thomas Steffen, Saksan rahoituspalveluviranomaisen (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin) vakuutusvalvonnasta vastaava ylijohtaja
- Kurt Schneiter, yksityisistä vakuutuksista vastaavan Sveitsin liittovaltion viraston johtokunnan jäsen

Lokakuun 4. päivänä 2006 pidetty kokous (seitsemäs tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, H7):

- Henrik Bjerre-Nielsen, Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitean (CEIOPS) puheenjohtaja
- Liz Kwantes, Equitable Life Members Help Groupin johtaja
- Leslie Seymour, Brysselissä asuva ELS-yhtiön vakuutuksenottaja

Marraskuun 23. päivänä 2006 pidetty kokous (kahdeksas tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, H8):

- Charles Thomson, Equitable Life Assurance Society -yhtiön toimitusjohtaja
- Simon Bain, Glasgow Heraldin toimittaja
- Charlie McCreedy, sisämarkkinoista vastaava Euroopan komission jäsen

Joulukuun 19. päivänä 2006 pidetty kokous (yhdeksäs tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, H9):

- Eric Ducoulombier, FIN-NETin edustaja

Tammikuun 25. päivänä 2007 pidetty kokous (kymmenes tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, H10):

- Claire-Françoise Durand, Euroopan komission oikeudellisen yksikön varapääjohtaja
- Jacqueline Minor, Euroopan komission sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosaston B-linjan (monialaisen politiikan suunnittelu) johtaja
- Michel Ayrat, Euroopan komission yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston C-linjan (sääntelypolitiikka) johtaja
- Julio García-Burgues, Euroopan komission ympäristöasioiden pääosaston A-linjan (rikkomisasiat) yksikönpäällikkö

Helmikuun 1. päivänä 2007 pidetty kokous (yhdestoista tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, H11):

- Paul Braithwaite, Equitable Members' Action Groupin yleissihteeri (vetoomuksen esittäjä)
- lordi Patrick Neill ja Matthew Morrison

2. Kuulemisiin kutsutut todistajat, jotka kieltäytyivät tulemasta

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja sääntelyviranomaiset:

- Des Browne, Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriön entinen rahoitusministeri
- Ed Balls*, parlamentin jäsen, Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriön nykyinen taloussihteeri (*valtiovarainministeriön sääntelyviranomaisen vuosina 1998–2001*)
- Callum McCarthy*, rahoituspalveluviranomaiselimen (Financial Services Authority) puheenjohtaja (*nykyinen sääntelyviranomaisen joulukuusta 2001 alkaen*)

- Howard Davies, FSA:n entinen puheenjohtaja
- Martin Roberts, joka toimi aiemmin kauppa- ja teollisuusministeriön vakuutusosaston johtokunnassa sekä myöhemmin valtiovarainministeriössä (*kauppa- ja teollisuusministeriön sääntelyviranomaisen tammikuuhun 1998 asti*)

Muut sääntelyviranomaiset:

- Michael Martin, Irlannin yritystoiminnasta, kaupasta ja työllisyydestä vastaava ministeri

Euroopan komissio:

- Frits Bolkestein, sisämarkkinoista vastannut entinen komission jäsen

Muut todistajat:

- John McFall*, parlamentin jäsen, Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin alahuoneen valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja
- Tony Wright, parlamentin jäsen, Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin tilinpitovaliokunnan puheenjohtaja
- lordi Penrose
- Ann Abraham*, Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamies
- Iain Ogilvie*, ELS-yhtiötä koskevista Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamiehen tutkimuksista vastaava johtaja
- Walter Merricks*, rahoitusasiamies (FOS)
- Stephen Hadrill, Britannian vakuutusyhtiöiden keskusliiton (ABI) pääsihteeri
- Daniel Schanté, Euroopan vakuutuskomitean (Comité européen des assureurs, CEA) pääjohtaja
- David Forfar, entinen aktuaari ja Scottish Life -vakuutusyhtiön rahoitusjohtaja
- Liz Dolan, Sunday Telegraph -lehden toimittaja
- Rupert Jones, The Guardian -lehden toimittaja
- Roy Ranson ja Chris Headdon, Equitable Life -yhtiön entisiä johtajia
- Matthias Niesel, Equitable Life -yhtiön entinen vakuutusmyyjä Nordrhein-Westfalenissa.

* Tapasi tutkintavaliokunnan valtuuskunnan Lontoossa 16. lokakuuta 2006, ks. kohta 8.

3. Luettelo hyväksytystä kirjallisesta todistusaineistosta

Tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetetyt kirjalliset todisteet (WE)

Todisteita oli mahdollista lähettää 20. maaliskuuta 2007 asti. Kirjallisiksi todisteiksi katsotaan virallisesti seuraavat kotisivuille lähetetyt asiakirjat:

92. Jälkisanat EMAG:n 1. helmikuuta pitämään esitykseen
91. EMAG:n vastaus rahoitusasiamiehen (FOS) toimittamiin asiakirjoihin
90. Puheenjohtajan kirje rahoitusasiamiehelle (FOS) ja tämän vastaus
89. EU:n oikeusasiamiehen kirje puheenjohtajalle
88. Youngin kirje puheenjohtajalle
87. Neillin raporttia koskeva rahoitusasiamiehen (FOS) vastaus

86. Lordi Neillin raportin tiivistelmä
85. Markus Weyerin raportti
84. Josh Holmesin lausunto henkivakuutusdirektiiveistä
83. Lordi Neillin raportti
82. Rankinin esitys EU:n oikeusasiamiehelle
81. Deppen kirje puheenjohtajalle
80. ISFRAn vastaus
79. Sijoittajayhdistyksen (Investors' Association) asiakirja varallisuusvajeesta
78. Howard Daviesin vastaus
77. PASC:n vastaus
76. Ylemmän neuvonantajan Anthony Boswoodin lausunto, päivätty 27. heinäkuuta 2006
75. Viralliset muistiinpanot EMAG:n ja FSA:n kokouksesta 14. joulukuuta 2005
74. EMAG:n ja McGuinnessin välinen kirjeenvaihto
73. Komission jäsen McCreevyn esitys 23. marraskuuta 2006
72. Simon Bainin esitys 23. marraskuuta 2006
71. Hebert Smithin kirje ELS-yhtiölle
70. Charles Thomsonin esitys 23. marraskuuta 2006
69. Sijoittajayhdistyksen (Investors' Association) asiakirja petoksista
68. Puheenjohtajan kirje Joe Meadelle ja tämän 7. marraskuuta 2006 päivätty vastaus
67. FSA:n arvio kompromissijärjestelmästä
66. FSA:n kirje kompromissijärjestelmästä
65. Mary O'Dean kirje puheenjohtajalle
64. Irlannin pysyvän edustajan kirje EU:lle
63. Oikeusasiamiehen käsiteltäväksi jätetyt irlantilaiset tapaukset
62. Joe Meaden esitys Dublinin valtuuskunnalle
61. Mary O'Dean esitys Dublinin valtuuskunnalle
60. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin valtiovarainvaliokunnan raportti EU:n varainhoitoasetuksesta
59. Todistusaineisto Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin valtiovarainvaliokunnalle aktuaarin ammatista
58. Cazalet Financial Consulting -yhtiön muistio
57. John McFallin esitys Lontoon valtuuskunnalle
56. Walter Merricksin esitys Lontoon valtuuskunnalle
55. Siennan pöytäkirja
54. Leslie Seymorin todisteiden liite II, lähetetty 4. lokakuuta 2006, "La vie d'or" -tapaus
53. Leslie Seymourin todisteiden liite I, lähetetty 4. lokakuuta 2006
52. Leslie Seymourin todisteet, lähetetty 4. lokakuuta 2006
51. Liz Kwantesin todisteet, lähetetty 4. lokakuuta 2006
50. Corleyn raportti
49. Kurt Schneiterin suullinen todistus 13. syyskuuta 2006
48. Saksalaisten vakuutusentottajien ja FSA:n välinen kirjeenvaihto
47. ELS-yhtiön toimitusjohtajan Charles Thomsonin vastaus
46. David Stonebanksin todisteet
45. Chris Headdonin vastaus hänelle esitettyyn kutsuun saapua todistajaksi
44. Equitable Members Action Groupin esitys vetoomusvaliokunnalle 13. syyskuuta 2005
43. John Vinallin kirje puheenjohtajalle FSA:sta
42. Michael Josephsin kirje Mairead McGuinnessille petoksesta
41. Euroopan komission asiakirja kotimaahan ja isäntämaahan liittyvistä kysymyksistä

40. Toinen osa Brian Chase Greyn toimittamista todisteista
39. Euroopan komission kirje, päivätty 6. kesäkuuta 2006
38. Irlannin kuluttaja-asioiden päällikön lausunto, 21. kesäkuuta 2006
37. FSA:n todisteet, 21. kesäkuuta 2006
36. Leslie Seymourin todisteet
35. Byrnen kirje Mairead McGuinnessille
34. Burgess Hodgsonin asiakirja tapaamiseen 21. kesäkuuta 2006
33. Michael Nassimin päivitetty asiakirja ”Anatomy of a fraud” (Petoksen anatomia)
32. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esitys tapaamiseen 21. kesäkuuta 2006
31. Sijoittajayhdistyksen (Investors’ Association) asiakirja petoksesta
30. Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuoneen valtiovarainvaliokunnan asiakirjoja: (10. raportti, 2001–2002, Equitable Life ja henkivakuutusala: väliaikainen raportti (maaliskuu 2001); 6. erityisraportti, istuntokausi 2001–2002: hallituksen vastaus edellä mainittuun raporttiin (lokakuu 2001); valtiovarainministerin lausunto alahuoneelle 8. maaliskuuta; Lordi Penrosen ja valtiovarainministerin todistusaineisto 16. maaliskuuta 2004; ”Luottamuksen palauttaminen pitkäaikaiseen säästämiseen” (8. raportti, istuntokausi 2003–2004, heinäkuu 2004)
29. Asiakirja ELS-yhtiön voittoa tuottavan rahaston nykytilasta
28. Vaihtoehtoja käsittelevä asiakirja EMAG:lle
27. Rahoitusasiamiehen (FOS) muistio tutkintavaliokunnalle
26. Burgess Hodgsonin raportti EMAG:lle
25. Brian Chase Greyn kirje Euroopan parlamentin jäsen John McFallille
24. Martin McElween esitys 29. toukokuuta 2006
23. Equitable Life Trapped Annuitants (ELTA) -ryhmän esitys 29. toukokuuta 2006
22. DAGEV:n esitys 29. toukokuuta 2006
21. BaFinin todisteet (mukana myös tiivistelmä BaFinin todisteista)
20. Wilde Sapte -selvityksen täytäntöönpanokertomus, Yhdistynyt kuningaskunta
19. Euroopan komission kirje, 2. toukokuuta 2006
18. Brian Edmonsin kirjalliset todisteet
17. Bairdin raportti
16. Penrosen raportti
15. Vetoamus nro 611/2004 ja sen liite
14. Vetoamus nro 29/2005 ja sen liite
13. Ilmoitus jäsenille vetoamuksista nro 611/2004 ja 29/2005
12. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehen Euroopan parlamentille toimittama muistio
11. Rahoituspalvelun viranomaiselimen (FSA) ja rahoitusasiamiehen (FOS) välinen yhteisymmärrysmuistio
10. Peter Schäferin kirjalliset todisteet
9. Brian Chase Greyn kirjalliset todisteet
8. Michael Nassimin laatima selvitys ”An equitable assessment of rights and wrongs”
7. Michael Nassimin laatima selvitys ”Equitable Life: Penrose and Beyond – Anatomy of a fraud”
6. ELCAGin edustajan Paul Weirin esitys, 25. huhtikuuta 2006
5. Charles Thomsonin esitys, 25. huhtikuuta 2006
4. Sijoittajayhdistyksen (Investor’s Association) osuus 25. huhtikuuta 2006
3. O’Brionin selvitys irlantilaisista vakuutuksenottajista, jotka saavat korvauksia Yhdistyneeltä kuningaskunnalta

2. Equitable Members Action Groupin (EMAG) osuus 23. maaliskuuta 2006
1. Euroopan komission osuus. 23 maaliskuuta 2006

Kirjalliset todisteet, joita ei ole lähetetty kotisivuille (WE-File)

Luettelo kirjallisista todisteista, joita ei ole lähetetty kotisivuille

1. Edmonsin todisteet (kirje)
2. Powerin todisteet (kirje)
3. O'Brienin todisteet (kirje)
4. Troyn todisteet (kirje)
5. Douglasin todisteet (kirje)
6. Byrnen todisteet (kirje)
7. B. Grovesin todisteet (kirje)
8. McGuirkin todisteet (kirje)
9. O'Farrellin todisteet (kirje)
10. Seymourin todisteet (sähköposti) (lähetettiin myöhemmin kotisivuille; kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste nro 36)
11. K. Noonanin todisteet (kirje)
12. Peter Thorntonin todisteet (kirje)
13. Jim Berryn todisteet (kirje)
14. Jack Dugganin todisteet (kirje)
15. John Galvinin todisteet (kirje)
16. Patrick McCarthyn todisteet (kirje)
17. Roy Hardingin todisteet (sähköposti)
18. DAGEV:n todisteet (jäljennökset FSA:n kanssa käydystä kirjeenvaihdosta; myöhemmin kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste nro 48)
19. O'Farrellin todisteet (kirje ja uutisartikkeli sekä Abrahamin kirjeet)
20. N. F. Norrishin todisteet (Euroopan parlamentin jäsen Giles Chichesterin välittämä kirje)
21. Kregen todisteet (vetoamus nro 508/2006)
22. S & P:n todisteet (ELAS-yhtiön luottoluokitukset vuosina 1993–2002)
23. John Rankinin todisteet (valituksesta oikeusasiamiehelle)
24. Todisteet tapauksesta Lloyds, Poole (osa 1)
25. Todisteet tapauksesta Lloyds, Poole (osa 2)
26. Goldingin todisteet Sun Life -yhtiöstä
27. Deppen todisteet rahoitusasiamiehestä (FOS)
28. Manfred Westphalin (FIN-USE) todisteet seurantakysymyksistä
29. FSA:n tiedote vakuutuksenottajille heinäkuussa 2004
30. High Court -tuomioistuimen tuomio asiassa ”PO/Pensioners”
31. Alexander Kernin todisteet seurantakysymyksistä
32. Aktuaarien hallintoelimen (Institute of Actuaries) päätös Roy Ransonian ja Chris Headdonia koskevassa asiassa
33. Kolmenkymmenen irlantilaisen vakuutuksenottajan vastaukset kyselylomakkeeseen, mukaan lukien liitteet (ainoastaan paperiversiot)

Luottamukselliset kirjalliset todisteet (WE-Conf)

Luottamuksellisia kirjallisia todisteita on 32 kappaletta (WE-CONF 1–32).

Muita tausta-asiakirjoja:

- Direktiivit: ensimmäinen neuvoston direktiivi 79/267/ETY, annettu 5 päivänä maaliskuuta 1979, henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta; toinen neuvoston direktiivi 90/619/ETY, annettu 8 päivänä marraskuuta 1990 henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivin 79/267/ETY muuttamisesta; kolmas neuvoston direktiivi 92/96/ETY, annettu 10 päivänä marraskuuta 1992, henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta (kolmas henkivakuutusdirektiivi); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/83/EY, annettu 5 päivänä marraskuuta 2002, henkivakuutuksesta.
- Luettelo Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunnan tiedostoista Equitable Life -yhtiötä koskevassa asiassa:
 - 1.) Vetoamus nro 611/2004 (Arthur White)
 - Vetoamus liitteineen
 - Yhteenveto vetoamuksesta sekä vetoamusvaliokunnan sihteeristön suositukset (SIR-asiakirja)
 - Komission vastaus vetoamusvaliokunnan tietopyyntöön (CM)
 - Nicolas Jerome Bellordin puhe vetoamuksen esittäjän puolesta 13. syyskuuta 2005 pidetyssä vetoamusvaliokunnan kokouksessa
 - Useita kirjeitä vetoamusvaliokunnan puheenjohtajalta vetoamuksen esittäjälle (kirjeissä kerrotaan vetoamuksen esittäjälle vetoamuksen käsittelyn etenemisestä)
 - 2.) Vetoamus nro 29/2005 (EMAG)
 - Vetoamus liitteineen
 - Vetoamuksen saksankielinen käännös
 - Vetoamuksen esittäjän laatima yhteenveto vetoamuksesta
 - Yhteenveto vetoamuksesta sekä vetoamusvaliokunnan sihteeristön suositukset (SIR-asiakirja)
 - Vetoamukseen tehty, 15. heinäkuuta 2005 päivätty lisäys, joka koskee muutoksenhakukeinoja
 - Vetoamukseen tehty, 9. marraskuuta 2005 päivätty lisäys, joka koskee Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluviranomaista (FSA) ja rahoitusasiamiestä (FOS)
 - Komission vastaus vetoamusvaliokunnan tietopyyntöön (CM), *sama kuin edellä*
 - EMAG:n edustajien puheet 13. syyskuuta 2005 pidetyssä vetoamusvaliokunnan kokouksessa sekä PowerPoint-esitys
 - EMAG:n 22. kesäkuuta 2005 antama vastaus komission lausuntoon
 - Useita kirjeitä vetoamusvaliokunnan puheenjohtajalta vetoamuksen esittäjälle (kirjeissä kerrotaan vetoamuksen esittäjälle vetoamuksen käsittelyn etenemisestä)
 - Kirjeenvaihto, jota vetoamusvaliokunnan sihteeristö ja vetoamuksen esittäjät ovat käyneet sähköpostitse
 - 3.) Vetoamus nro 775/2005 (Manfred Bischof)
 - Vetoamus

- Yhteenveto vetoomuksesta sekä vetoomusvaliokunnan sihteeristön suositukset (SIR-asiakirja)
- Useita kirjeitä vetoomusvaliokunnan puheenjohtajalta vetoomuksen esittäjälle (kirjeissä kerrotaan vetoomuksen esittäjälle vetoomuksen käsittelyn etenemisestä)

4.) Vetoamus nro 67/2006 (Franz-Josef Groemping)

- Vetoamus
- Vetoomuksen esittäjälle lähetetty kirje, jossa ilmoitetaan, että hänen vetoomuksensa on saapunut perille

5.) Tutkintavaliokunnan asettamista koskeva pyyntö

- Vetoomusvaliokunnan sihteeristön taustatietoasiakirja mahdollisesta tutkintavaliokunnan asettamispyynnöstä
- Useita luonnosversioita toimivaltuuksista
- Puhemies Borrellille osoitettu vetoomusvaliokunnan puheenjohtajan kirje, jossa pyydetään asettamaan tutkintavaliokunta (29. syyskuuta 2005)
- Puhemies Borrellin vastaus vetoomusvaliokunnan puheenjohtajalle (13. lokakuuta 2005)
- Luettelo, joka sisältää tutkintavaliokunnan asettamispyyntöä tukevien jäsenten allekirjoitukset
- Oikeudellisen yksikön lausunto pyynnöstä (vain ranskan kielellä)
- Puheenjohtajakokous: tiivistelmä 19. joulukuuta 2005 ja 12. tammikuuta 2006 pidetyissä kokouksissa tehdyistä päätöksistä
- Euroopan parlamentin päätös, tehty 18. tammikuuta 2006, tutkintavaliokunnan asettamisesta tutkimaan Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisiä

6.) Yhdistyneessä kuningaskunnassa käynnistettyihin tutkimuksiin liittyvät asiakirjat

- Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluviranomaisen (FSA) raportti ELAS-yhtiön sääntelyn tarkistamisesta 1. tammikuuta 1999–8. joulukuuta 2000 ("Bairdin raportti")
- Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin valtiovarainvaliokunnan raportti: "Equitable Life and the Life Assurance Industry: An Interim Report" (Equitable Life ja henkivakuutusala koskeva väliaikainen raportti), I osa: valiokunnan raportti ja menettelyt (27. maaliskuuta 2001)
- Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin valtiovarainvaliokunnan raportti: "Equitable Life and the Life Assurance Industry: An Interim Report" (Equitable Life ja henkivakuutusala koskeva väliaikainen raportti), II osa: pöytäkirjat ja liitteet (27. maaliskuuta 2001)
- Valtiovarainvaliokunta: Equitable Life -yhtiön sääntely; pöytäkirjat (30. lokakuuta 2001)
- Valtiovarainvaliokunta: Equitable Life -yhtiön sääntely; pöytäkirjat (13. marraskuuta 2001)
- Valtiovarainvaliokunta: Luottamuksen palauttaminen pitkäaikaiseen säästämiseen: Equitable Life -tutkimukset; suullinen todistus (16. maaliskuuta 2004)
- Raportti Equitable Life -tutkimuksista ("Penrosen raportti")
- Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamies: Equitable Life -yhtiön toiminnan vakauden valvonta (ensimmäinen raportti)
- Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamiehen muistio Euroopan parlamentin vetoomusvaliokunnalle Equitable Life -yhtiön toiminnan vakauden valvontaa koskevista tutkimuksista

7.) Muita asiakirjoja

- ELAS-yhtiön esitys vetoomusvaliokunnalle yhtiön ja vakuutusentottajien mahdollisista vaateista sääntelijöitä kohtaan
- Useita lehtiartikkeleita

4. Tietojenvaihto Euroopan komission kanssa

Euroopan komissiolta pyydettiin tietoja kolmannen henkivakuutusdirektiivin siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä sen täytäntöönpanosta Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa. Tähän sisältyvät niin sanotut täytäntöönpanokertomukset sekä niiden tarkastelu. Euroopan komissiota pyydettiin lisäksi toimittamaan tutkintavaliokunnalle kattava luettelo kaikista ELS-asiaan liittyvistä komission hallussa olevista asiakirjoista sekä luettelo niistä rikkomusmenettelyistä, jotka on pantu vireille muiden jäsenvaltioiden kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa kolmannen henkivakuutusdirektiivin osalta. Komissio vastasi näihin pyyntöihin lähettämällä yksityisenä toimeksiantona tilatun selvityksen (ns. Wilde Sapte -selvitys) kolmannen henkivakuutusdirektiivin täytäntöönpanosta sekä yhdeksän vertailuraporttia. Lisäksi se lähetti luettelon asiaan liittyvistä rikkomusmenettelyistä sekä lisätietoa selvityksen tarkastelusta ja asiaan liittyvästä kirjeenvaihdosta.

5. Tapaaminen Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamiehen viraston henkilöstön kanssa 29. maaliskuuta 2006 Lontoossa

Esittelijä tapasi 29. maaliskuuta 2006 Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamiehen viraston henkilöstöä. Oikeusasiamies tekee parhaillaan tutkimusta väitteistä, joiden mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olisivat syyllistyneet huonoon hallintoon Equitable Life -yhtiön sääntelyssä. Tapaamisen pääasiallisena tarkoituksena oli keskustella muun muassa tutkimusten laajuudesta ja ajoituksesta sekä tutkintavaliokunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamiehen välisestä yhteistyöstä.

Esittelijä kertoi kokouksessa tutkintavaliokunnan toiveen saada kuulla oikeusasiamiehen havainnoista ennen kuin tutkintavaliokunta saa työnsä päätökseen. Oikeusasiamiehen viraston henkilöstö vahvisti, että lopullinen raportti julkaistaisiin ennen vuoden 2006 loppua ja että mietintöluonnos valmistuisi oletettavasti viimeistään heinäkuussa, minkä jälkeen se lähetettäisiin sekä kantajien edustajille että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle huomautusten tekemistä varten. Tämän jälkeiset tapahtumat johtivat kuitenkin siihen, että oikeusasiamies siirsi raportin julkaisuajankohdan vuoden 2007 puoliväliin. Ajankohta on yhä epäselvä tämän mietinnön julkaisun aikaan.

Esittelijä keskusteli siitä, miten Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamies ja tutkintavaliokunta voisivat tehdä yhteistyötä ennen oikeusasiamiehen raportin julkaisemista. Hän otti esiin kysymyksen siitä, haluaisiko oikeusasiamies vaihtaa tutkintavaliokunnan kanssa tietoja, ja jos haluaisi, millaisia tietoja tämä koskisi. Oikeusasiamies on jo nimittäin laatinut yksityiskohtaisen selvityksen henkivakuutuksia koskevasta Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmästä. Tutkintavaliokunnan on niin ikään tehtävä samanlainen selvitys toimivaltuuksiensa rajoissa. Oikeusasiamestomiston henkilökunta korosti kuitenkin sitä, ettei oikeusasiamiehellä ole valtuuksia paljastaa tutkintansa aikana löytyneitä tietoja muualla kuin loppuraporttissaan.

6. Työkaluja tutkintavaliokunnan jäsenille

Tutkintavaliokunnan jäsenille on laadittu erityinen **vakuutus- ja ELS-sanasto**, havainnollistava **selvitys eri tapahtumien ajankohdista** (katso liite) sekä **taustatietolomake**, jossa kerrotaan Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmästä ja Euroopan parlamentin tutkintavaliokunnan toimintavaltuuksista.

Verkkosivut: Tutkintavaliokunnalle on luotu omat verkkosivut, jotka ovat olleet käytössä 16. helmikuuta 2006 lähtien. Tältä sivustolta kansalaisilla ja tutkintavaliokunnan jäsenillä on mahdollisuus hakea asiaan liittyviä tietoja. Jäsenille on lähetetty säännöllisesti sähköpostia, kun verkkosivujen tietoja on päivitetty. Myös Brysselissä toimivalle lehdistölle on tiedotettu verkkosivuista. Sivuston tarkoituksena oli tehdä tutkintavaliokunnan työstä mahdollisimman avointa kansalaisille, ilman että luottamuksellisuutta loukataan silloin, kun sitä tarvitaan. Tutkintavaliokunnan sihteeristö huolehti sivuston päivityksestä varmistaakseen, että kaikki asiakirjat (suulliset ja kirjalliset todistajanlausunnot, tausta-asiakirjat sekä esityslistat) ja työasiakirjat, mietintöluonnokset ja muut asiakirjat olivat saatavilla. Verkkosivuille lähetettiin sulkemispäivämäärään eli 20. maaliskuuta 2007 mennessä 92 todistetta. Lisäksi jäsenten oli mahdollista täydentää verkkosivuja ehdottamalla haluamiensa asiakirjojen ja linkkien lisäämistä sivuille. Myös tutkintavaliokunnan 11 julkisen kuulemistilaisuuden sanatarkat selostukset lisättiin verkkosivuille. Verkkosivujen osoite on seuraava:

http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm

7. Tutkimukset:

- Toimivaltuuksien ensimmäistä osaa koskeva tutkimus (ES 1): Tutkintavaliokunta pyysi apua ulkopuolisilta asiantuntijoilta edistääkseen tämän tehtävän suorittamista. Tätä varten tutkintavaliokunnan asiantuntijabudjetilla rahoitettiin vertailevan tutkimuksen toimeksianto. Asiantuntijoita pyydettiin tutkimaan, miten asiaa koskevien EU:n direktiivien säännökset, jotka koskevat vakuutusalan toimiin sovellettavien liike-elämän sääntöjen järkevää valvontaa ja toteutusta, on siirretty osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä. Tutkimuksessa määritellään edellä mainittujen direktiivien säännösten kanssa yhteensopivat Yhdistyneen kuningaskunnan säännökset sekä ilmoitetaan niiden voimaantuloajankohta täytäntöönpanotaulukossa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettua täytäntöönpanoa verrattiin sitten Irlannissa, Saksassa ja Espanjassa toteutettuun lainsäädännön täytäntöönpanoon. Tutkimuksen tulokset liitetään loppuraporttiin.
- Toimivaltuuksien toista osaa koskeva tutkimus (ES 2): Tutkintavaliokunta tilasi ulkoisen tutkimuksen Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmästä, joka koskee vakuutusalan toimiin sovellettavien liike-elämän sääntöjen järkevää valvontaa sekä toteutusta Equitable Life -tapauksen valossa. Vertailevassa näkökulmassa otetaan huomioon Irlannin, Saksan ja Espanjan rahoitusviranomaiset sekä muut asiaa koskevat esimerkit täytäntöönpanosta ja sääntelystä EU:n jäsenvaltioissa. Tutkimuksen tulokset liitetään loppuraporttiin.
- Toimivaltuuksien kolmatta osaa koskeva tutkimus (ES 3): Tutkintavaliokunta on vastaanottanut vertailevan tutkimuksen niiden oikeussuojakeinojen riittävydestä, joita Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n lainsäädäntö tarjoavat Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja muista EU:n jäsenvaltioista kotoisin oleville vakuutusentittäjille

Equitable Life -yhtiötä koskevan asian yhteydessä. Tutkimus sisältää kattavan luettelon Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n lainsäädäntöön sisältyvistä oikeudellisista tai muista suojakeinoista, ja siinä arvioidaan kvalitatiivisesti niiden riittävyyttä. Tutkimuksen tulokset liitetään loppuraporttiin.

8. Valtuuskunnan matkat Dubliniin ja Lontooseen

Faktatietojen keräämiseksi tutkintavaliokunnan valtuuskunta teki kaksi matkaa: toisen Dubliniin 6. lokakuuta 2006 ja toisen Lontooseen 16. lokakuuta 2006. Nämä matkat olivat osa raportin valmisteluun kuuluvaa todisteidenkeruuprosessia.

Dublinissa Euroopan parlamentin jäsenet tapasivat Equitable Life -yhtiön irlantilaisia vakuutusosastajia ja rahoituspalvelujen sääntelyviranomaisia sekä Irlannin rahoituspalveluasiamiehen ja Irlannin entisen vakuutusalan oikeusasiamiehen. Lontoossa he tapasivat brittiläisiä vakuutusosastajia, valtiovarainministeriön taloussihteerin Ed Ballsin, rahoituspalveluviranomaisen (FSA) puheenjohtajan Callum McCarthyn, rahoitusasiamies Walter Merricksin, parlamentin oikeusasiamiehen Ann Abrahamin sekä muita henkilöitä. Molempien vierailujen aikana järjestettiin lehdistötilaisuuksia.

9. Työpajat

Tutkimusten yhteydessä järjestettiin kaksi työpajaa.

1. työpaja (WS1): tutkimusten esittely, 5. lokakuuta 2006 klo 9.00–12.30

- Tutkimus EU:n henkivakuutusdirektiivien siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntöä (tutkimuksen esittelivät sen tekijät professori Taki Tridimas ja Lontoon Queen Mary University -yliopiston Centre for Commercial Law Studies -keskuksen pankkioikeuden professori John Lubbock)
- Tutkimus sääntelyjärjestelmistä (tutkimuksen esitteli sen tekijä British Institute of International and Comparative Law -tutkimuslaitoksen European Financial and Corporate Law Centre -keskuksen johtaja Jane Welch)
- Tutkimus oikeussuojamekanismeista (tutkimuksen esittelivät sen tekijät professori Taki Tridimas ja Lontoon Queen Mary University -yliopiston Centre for Commercial Law Studies -keskuksen pankkioikeuden professori John Lubbock)

2. työpaja (WS2): kysymykset, jotka liittyvät yhteisön lainsäädännön siirtämiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä, 30. marraskuuta 2006 klo 14.30–17.30

- 1. istunto: Yleisiä asioita, jotka koskevat EU:n lainsäädännön siirtämistä osaksi kansallista lainsäädäntöä (professorit Stefan Vogenauer ja Bernard Steunenberg)
- 2. istunto: Rahoituspalveludirektiivien siirtäminen osaksi kansallista lainsäädäntöä (tohtori Manfred Westphal, FIN-USE; tohtori Kern Alexander; Lieve Lowet)

II OSA – SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

väitteet, joiden mukaan siinä, kuinka Yhdistynyt kuningaskunta on soveltanut direktiiviä 92/96/ETY (”kolmas henkivakuutusdirektiivi”) ja Euroopan komissio on valvonut sen täytäntöönpanoa, olisi rikottu yhteisön lainsäädäntöä tai syyllistytty huonoon hallintoon

HAKEMISTO II OSA

I Johdanto

I.1. Toimivaltuudet

I.2. Toiminta-ala (direktiivi ja ajanjakso)

I.3. Yhteenveto direktiiveistä

I.4. Erityistoimet

II Tutkimukset, jotka koskevat sitä, onko kolmas henkivakuutusdirektiivi siirretty asianmukaisesti osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä ja ovatko Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset soveltaneet sitä / panneet sen täytäntöön moitteettomasti ELAS-yhtiön tapauksessa

II.1. Todisteiden valossa tehty yksityiskohtainen analyysi direktiivin siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntöä

II.1.1. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin keskeiset artikkelit: 8, 10, 18, 21, 25, 28 ja 31 artikla

II.1.2. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin muut artikkelit

II.1.3. Muiden direktiivien asiaan liittyvät artikkelit

II.2. Lisätodisteita täytäntöönpanosta

II.2.1. Komission todisteet

II.2.2. Todisteet täytäntöönpanotutkimuksesta (WE 20)

II.2.3. Muita valikoituja kirjallisia ja suullisia todisteita täytäntöönpanosta

Johtopäätökset

I Johdanto

I.1. Toimivaltuudet

Mietinnön tämän osan (II osa) tarkoituksena on tarjota Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisiä käsittelevälle tutkintavaliokunnalle tietoa siitä, ovatko Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiset viranomaiset siirtäneet direktiivin 92/96/ETY¹ (kolmas henkivakuutusdirektiivi eli 3HVD) asianmukaisesti osaksi maan kansallista lainsäädäntöä ja panneet sen asianmukaisesti täytäntöön Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Toimivaltuuksissa asiaa täsmennetään siten, että siinä toistetaan kolmannen henkivakuutusdirektiivin johdanto-osan 7 kappale, joka koskee *vakuutusyritysten talouden vakauden valvontaa, niiden vakavaraisuus mukaan luettuna, riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan muodostamista sekä tämän vastuuvelan kattamista toisiaan vastaavilla varoilla*. Tehtäessä tällaista analyysia direktiivien siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanosta on otettava huomioon Equitable Life Assurance Society -yhtiön (ELAS) erityiset olosuhteet sekä henkivakuutusalan näkökulma, erityisesti sen sääntelyjärjestelmä.

Näin ollen tutkintavaliokunnan on selvitettävä ensin se, millä Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisilla säännöksillä direktiivien vaatimukset on pyritty panemaan täytäntöön, ja tutkittava sitten, onko nämä vaatimukset siirretty kansalliseen lainsäädäntöön asianmukaisesti ja ajallaan. Toiseksi tutkintavaliokunnan on tutkittava, ovatko Yhdistyneen kuningaskunnan eri viranomaiset soveltaneet näitä kansallisia säädöksiä, joilla direktiivi on siirretty osaksi kansallista lainsäädäntöä, paitsi Yhdistyneen kuningaskunnan myös Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi tutkintavaliokunnan on yritettävä selvittää tätä varten niiden eri rahoitusviranomaisten vastualueet, jotka ovat osallistuneet Equitable Life -yhtiön valvontaan kyseisenä viiteajanjaksona. On tutkittava tarkkaan, milloin ja miten Equitable Life -yhtiön vakavaraisuutta sekä kirjanpito- ja rahoituskäytäntöjä on valvottu ja mikä taho niitä on valvonut. Lisäksi on pyrittävä selvittämään, mitä viranomaiset ovat tehneet mahdollisten puutteiden korjaamiseksi.

Tässä osassa (II osan 2 kohdan 1 alakohta) tarkastellaan myös yksityiskohtaisesti sitä, kuinka komissio on valvonut kolmannen henkivakuutusdirektiivin täytäntöönpanoa. Kyseinen kohta liittyy läheisesti tämän mietinnön V osaan, jossa käsitellään komission toiminnan järjestelmällisiä puutteita.

I.2. Toiminta-ala (direktiivi ja ajanjakso)

¹ Neuvoston direktiivi 92/96/ETY, annettu 10 päivänä marraskuuta 1992, henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta (kolmas henkivakuutusdirektiivi), EYVL L 311, 14.11.1997, s. 34.

Direktiivi

Toimivaltuudet rajoittavat tutkintavaliokunnan toiminta-alaa vuonna 1992 hyväksytyin kolmannen henkivakuutusdirektiivin suhteen sekä sen direktiivin suhteen, jolla kolmas henkivakuutusdirektiivi kodifioitiin (jäljempänä ”kodifioitu direktiivi”¹) ja joka hyväksyttiin vuonna 2002. On kuitenkin korostettava, että tutkintavaliokunnan on tarkasteltava myös aikaisempia direktiivejä, joita muutettiin kolmannella henkivakuutusdirektiivillä ja jotka tämän jälkeen kodifioitiin vuoden 2002 direktiivillä, eli ensimmäistä² henkivakuutusdirektiiviä vuodelta 1979 ja toista³ henkivakuutusdirektiiviä vuodelta 1990.

Tärkeä tosiasia on, ettei kolmas henkivakuutusdirektiivi ole ainut lakiteksti, joka on otettava huomioon. Kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä täydennetään ja vahvistetaan myös ensimmäisen ja toisen henkivakuutusdirektiivin sisältämiä keskeisiä säännöksiä. Lisäksi on aihetta tarkastella kaikkia muita yhteisön säädöksiä, joita sovelletaan tutkintavaliokunnan tutkimaan tapaukseen. Tämä koskee erityisesti direktiiviä 2002/12/EY⁴, jota kutsutaan myös Solvenssi I -direktiiviksi. Lisäksi se koskee muita säädöksiä, jotka luetellaan jäljempänä.

Tämän tutkinnan yhteydessä kaikilla artiklaviittauksilla tarkoitetaan kolmatta henkivakuutusdirektiiviä. Joissakin kohdissa ilmoitetaan tarpeen vaatiessa hakasulkeissa muiden direktiivien tai kodifioidun direktiivin vastaavat artikkelit. Mikäli eri direktiivien säännösten välillä on suuria eroja, ne mainitaan erikseen. Toisiaan vastaavat artikkelit ilmoitetaan kodifioidun direktiivin liitteen VI vastaavuustaulukossa.

Tutkinnan kannalta keskeisimmät säännökset ovat kolmannen henkivakuutusdirektiivin III osastossa (8–31 artikla).

Ajanjakso

Tutkintaan liittyvien toimivaltuuksien voimassaolon ajanjakson pitäisi alkaa kolmannen henkivakuutusdirektiivin tullessa voimaan (1. heinäkuuta 1994) ja päättyä ELAS-yhtiön tapaukseen liittyvien tapahtumien sattumisajanjaksoon eli vuosiin 1999–2001. Kuten edellä on jo esitetty, tutkinnan kannalta olisi kuitenkin syytä tarkastella myös ensimmäisen ja toisen henkivakuutusdirektiivin yhteydessä sattuneita tapahtumia ennen vuotta 1994 sekä kolmannen henkivakuutusdirektiivin hyväksymisprosessia ennen vuotta 1994. Lisäksi toimivaltuuksissa mainitaan, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisten toimia koskevien

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/83/EY, annettu 5 päivänä marraskuuta 2002, henkivakuutuksesta (EYVL L 345, 19.12.2002, s. 1). Direktiivi sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2005/68/EY (EUVL L 323, 9.12.2005, s. 1).

² Ensimmäinen neuvoston direktiivi 79/267/ETY, annettu 5 päivänä maaliskuuta 1979, henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, EYVL L 63, 13.3.1979, s. 1–18; toinen neuvoston direktiivi 90/619/ETY, annettu 8 päivänä marraskuuta 1990 henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivin 79/267/ETY muuttamisesta, EYVL L 330, 29.11.1990, s. 50.

³ Toinen neuvoston direktiivi 90/619/ETY, annettu 8 päivänä marraskuuta 1990 henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivin 79/267/ETY muuttamisesta, EYVL L 330, 29.11.1990, s. 50.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/12/EY, annettu 5 päivänä maaliskuuta 2002, neuvoston direktiivin 79/267/ETY muuttamisesta henkivakuutusyrityksiä koskevien solvenssimarginaalivaatimusten osalta.

väitteiden tutkinnan lähtökohtana on vuosi 1989. Siksi viiteajanjakso käsittää karkeasti vuodet 1989–2001.

I.3. Yhteenveto direktiiveistä

Kolmas henkivakuutusdirektiivi on äärimmäisen tärkeä tämän tutkinnan kannalta. Tämä käy selvästi ilmi toimivaltuuksista, koska siinä toistetaan kolmannen henkivakuutusdirektiivin johdanto-osan 7 kappale, jossa puhutaan ”*vakuutusyritysten talouden vakauden valvonnasta, niiden vakavaraisuus mukaan luettuna, riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan muodostamista sekä tämän vastuuvelan kattamisesta toisiaan vastaavilla varoilla*”. Siispä nämä seikat ovat keskeisin osa tutkintaa, joka koskee sitä, onko direktiivit siirretty asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä ja onko valvonta ollut moitteetonta.

Kolmas henkivakuutusdirektiivi, jota on täydennetty vuoden 2002 kodifioidulla direktiivillä ja johon tämä kodifioitu direktiivi perustuu, on pohjateksti, jossa säädetään EU:n yhtenäismarkkinoista henkivakuuttamisen alalla. Tämä teksti perustuu yhden hyväksytyn toimiluvan ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteisiin. Direktiiviin otettiin vuoden 1979 ensimmäisen henkivakuutusdirektiivin tärkeimmät säännökset (toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntä vakuutusalan toimille sekä riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan ja solvenssimarginaalin käyttöönotto) sekä vuoden 1990 toisen henkivakuutusdirektiivin tärkeimmät säännökset, ja näin henkivakuutuksia tarjoavat yhtiöt pääsivät ensimmäistä kertaa hyödyntämään mahdollisuutta tarjota palveluja vapaasti rajojen yli.

Kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä käytettiin yleisenä lähestymistapana tietynasteista yhtenäistämistä, jota pidettiin tuolloin olennaisena askeleena kohti lupien ja vakavaraisuuden valvontajärjestelmien vastavuoroista tunnustamista. Siispä direktiivissä säädettiin mahdollisuudesta myöntää yksi toimilupa, joka olisi voimassa kaikkialla yhteisössä, sekä kotijäsenvaltion valvonnan periaatteesta. Tavoitteena oli tehostaa taloutta ja edistää markkinoiden yhdentymistä antamalla vakuutusyhtiöille mahdollisuus toimia kaikkialla EU:ssa avaamalla toimistoja tai tarjoamalla palveluja rajat ylittävällä tavalla. Näin kuluttajat saisivat enemmän valinnanvaraa vakuutusyhtiöiden ja vakuutustuotteiden suhteen ja voisivat samalla luottaa siihen, että kaikkien vakuutusyhtiöiden on täytettävä vertailukelpoiset vähimmäisvaatimukset. Tutkittaessa väitteitä, jotka liittyvät direktiivin siirtämiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanoon, on arvioitava, onko direktiivin henkeä ja kirjainta sovellettu paitsi säädöksissä, joilla Yhdistynyt kuningaskunta on siirtänyt direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään, myös Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelykäytännössä.

Direktiivissä muutetaan merkittävästi kotijäsenvaltion ja isäntjäsenvaltioiden valvontaviranomaisten toimivaltuuksia vakavaraisuuden valvonnan periaatteiden ja menetelmien osalta. Pohjimmiltaan siinä säädetään, että jäsenvaltion viranomaisten vastuulla on valvoa sellaisten vakuutusyhtiöiden ”koko liiketoimintaa”, joiden pääkonttorit sijaitsevat niiden alueella, ja tästä syystä siinä supistetaan isäntämaan valtuuksia valvoa alueellaan toimivia yhtiöitä, joiden kotipaikka on jossakin yhteisön jäsenvaltiossa.

Direktiivissä helpotetaan tiedonvaihtoa, jota tarvitaan useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa toimivien yhtiöiden valvomiseksi, säätämällä useista, tilintarkastajan vaitiolovelvollisuutta koskevista poikkeuksista, sallimalla toimivaltaisten viranomaisten välinen tiedonvaihto ja velvoittamalla tilintarkastajat raportoimaan seikoista ja päätöksistä, jotka saattavat vaikuttaa yhtiön toimintaan.

Monilla säännöksillä pyritään yhtenäistämään tarpeenmukaisella tavalla vakuutusyhtiöiden rahoitustakuut. Se sisältää myös tarkkoja ohjeita ja periaatteita, jotka koskevat vakuutusteknisiä varauksia, katevaroja ja menetelmiä niiden laskemiseksi, sijoitusluokkien ja niiden arvostuksen määrittämistä, vastaavuussääntöjä ja varojen sijaintia koskevia sääntöjä. Muissa artikloissa säädetään vuorostaan solvenssimarginaaleihin sovellettavista yhteensovittamista koskevista säännöistä, eristä, joista solvenssimarginaalit voivat koostua, sekä vähimmäissolvenssimarginaalista, joka vakuutusyhtiöllä on oltava sen jokaisen vakuutustyyppin osalta.

Direktiivi sisältää myös säännöksiä, joilla pyritään yhtenäistämään entisestään liiketoiminnan harjoittamista koskevia sääntöjä – myös sääntöjä, jotka koskevat tietojen antamista vakuutuksenottajille sekä peruuttamista koskevaa vähimmäisaikaa, johon vakuutuksenottajilla on oikeus.

Konsolidoitu direktiivi vuodelta 2002

Vuonna 2002 uudelleen laaditun direktiivin tarkoituksena oli konsolidoida henkivakuutuksista annetut yhteisön säädökset, jotta yleisö saisi käyttöönsä yhden, selvän ja helposti ymmärrettävän tekstin. Valtaosassa direktiivin säännöksistä vahvistetaan ensimmäisen, toisen ja kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännökset. Ainoat uudet säännökset koskevat säänneltyjen markkinoiden määritelmää, henki- ja vahinkovakuutusliiketoimintaa harjoittavien yritysten toimintaan liittyviä päivämääriä, tulevien voittojen laskentaa, Euroopan unioniin sijoittautuvien kolmansien maiden vakuutusyhtiöiden sivukonttorien toimintaohjelman sisältöä, poikkeusten kumoamista sekä liiketoimintaa harjoittavien sivukonttoreiden saamia oikeuksia.

Muu viimeaikainen lainsäädäntö

- Direktiivi 95/26/EY toiminnan vakauden valvonnan tehostamiseksi: Tällä direktiivillä muutettiin useita rahoituspalveludirektiivejä, joista yksi oli kolmas henkivakuutusdirektiivi. Sen tavoitteena oli vahvistaa valvontaviranomaisten valtuuksia petosten torjumiseksi rahoituspalveluja tarjoavan yrityksen ollessa osa jotakin konsernia. Direktiivissä säädetään erityisesti konsernitietojen paljastamisesta toimivaltaisille viranomaisille sekä määritetään ja selvennetään ”läheisten yhteyksien” kaltaisia käsitteitä. Lisäksi direktiivissä vaaditaan, että tilintarkastajan on raportoitava nopeasti viranomaisille saadessaan tietoonsa tiettyjä asioita, joilla saattaa olla vakavia vaikutuksia rahoituspalveluja tarjoavan yhtiön taloudelliseen tilanteeseen tai hallinto- ja kirjanpitoorganisaatioon.
- Direktiivi 2002/12/EY: Tästä direktiivistä käytetään myös nimitystä Solvenssi I -direktiivi. Sillä pyritään vahvistamaan henkivakuutusten solvenssivaatimuksia asianmukaisten pääomavaatimusten varmistamiseksi, ja siksi siinä muutetaan aiempaa, 1970-luvulta peräisin olevaa solvenssimarginaalijärjestelmää. Siinä rajoitetaan mahdollisuutta sisällyttää tulevia voittoja käytettävissä olevaan solvenssimarginaaliin ja säädetään, että tästä käytännöstä on luovuttava vähitellen vuoteen 2009 mennessä. Toiseksi siinä säädetään vähimmäistakuurahaston korottamisesta ja sen säännöllisestä tarkistamisesta inflaation mukaisesti. Lisäksi siinä parannetaan sääntelyviranomaisten

mahdollisuuksia puuttua asioihin varhaisessa vaiheessa ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin, kun yhtiön tilanne heikkenee ja vakuutuksenottajien edut ovat uhattuina.

- Direktiivi 2002/87/EY finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta: Tämä direktiivi on ensimmäinen aloite, jolla pyritään pois alakohtaisesta sääntelytavasta ja tartutaan finanssiryhmittymien mukanaan tuomiin haasteisiin vaatimalla esimerkiksi, että eri rahoitussektoreista vastaavien valvontaviranomaisten välille on perustettava asianmukaiset viestintäyhteydet.
- Direktiivi 2005/1/EY rahoituspalvelualan komiteajärjestelmän uudistamiseksi (ns. ”Lamfalussyn komiteat”): Tällä direktiivillä perustetaan muun muassa Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitea (CEIOPS). Ns. ”Lamfalussyn prosessissa” on neljä tasoa:
 - Taso 1: Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät säädöksiä yhteispäätösmenettelyssä. Tämä lainsäädäntö sisältää puiteperiaatteet ja täytäntöönpanovaltuuksia koskevat ohjeet.
 - Taso 2: Tähän tasoon kuuluvat ylimääräisten direktiivien ja/tai asetusten muodossa annettavat tekniset täytäntöönpanotoimenpiteet, jotka hyväksytään tason 1 mukaisten valtuuksien nojalla.
 - Taso 3: Tämä taso koskee sääntelyviranomaisten verkottumista, jossa tavoitteena on laatia yhteisiä tulkitsevia suosituksia, johdonmukaisia ohjeita ja yhteisiä standardeja ja tehdä vertaisarviointeja ja sääntelykäytäntöjen vertailuja johdonmukaisen täytäntöönpanon ja soveltamisen varmistamiseksi.
 - Taso 4: Euroopan komissio valvoo sitä, kuinka jäsenvaltio noudattaa EU:n lainsäädäntöä, ja toteuttaa tarvittaessa täytäntöönpanotoimia.
- Direktiivi 2005/68/EY jälleenvakuutuksesta: Koska EU:n lainsäädännössä ei säädetty aikaisemmin erikoistuneiden jälleenvakuutusyritysten jälleenvakuutustoiminnasta, hyväksyttiin erikoisdirektiivi, jolla luotiin tälle toiminnalle oikeudellinen kehys ja puututtiin olemassa olleiden säännösten puutteisiin, joiden vuoksi EU:n jäsenvaltioiden välillä oli huomattavia eroja jälleenvakuutusyritysten valvontatason suhteen, mikä puolestaan loi esteitä jälleenvakuutustoiminnan harjoittamiselle.
- Tuleva Solvenssi II -direktiivi, jolla uudistetaan toisen kerran vakuutusyhtiöiden solvenssimarginaaleja: Tämä hanke on ollut suunnitteilla jo monia vuosia, ja komission odotetaan esittelevän sen heinäkuussa 2007. Ehdotuksessa on keskeistä se, että siinä pyritään yhtenäistämään riittävää pääomaa koskevia standardeja ja kehittämään sääntöjä, jotka perustuvat aikaisempaa enemmän riskeihin. Näin solvenssivaatimuksia pyritään muuttamaan sellaisiksi, että ne vastaisivat paremmin vakuutusyhtiölle aiheutuvia todellisia riskejä, ja näin pyritään myös lisäämään vakuutustoiminnan sääntelijöiden valtuuksia puuttua asioihin.

I.4. II osaan liittyvät suunnitellut/toteutetut erityistoimet

- Vetoomusten esittäjien kuuleminen valiokunnassa (ks. asiaa koskeva luettelo)

- Tietojen pyytäminen komissiolta siitä,
 - o kuinka toimivaltaiset viranomaiset ovat panneet asiaa koskevat direktiivit täytäntöön ja soveltaneet niitä viiteajanjaksona
 - o mitä yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon valvontatoimia komissio on toteuttanut
- Equitable Life -yhtiöön liittyvä, EU:n lainsäädäntöä ja sääntelyjärjestelmää koskeva taustatutkimus
- Selvitykset siitä, miten Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiset viranomaiset ovat hoitaneet Equitable Life -yhtiön valvontaa
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja sääntelyviranomaisten (valtiovarainministeriön, rahoituspalveluviranomaisen ja valtion aktuaariyksikön) kuuleminen
- Faktatietojen keruumatkat Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin sekä toimivaltaisten viranomaisten kuuleminen sen selvittämiseksi, onko asiaan kuuluvia säännöksiä sovellettu asianmukaisesti
- Vertaileva tutkimus yhteisön lainsäädännön siirtämisestä osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan ja muiden jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä: Tutkintavaliokunta tilasi asiantuntijabudjetilla rahoitettavan vertailututkimuksen, jonka yhteydessä asiantuntijoita pyydettiin selvittämään, miten asiaa koskevien EU:n direktiivien säännökset, jotka koskevat vakuutusalan toimiin sovellettavien liike-elämän sääntöjen järkevää valvontaa ja toteutusta, on siirretty osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä. Tutkimuksessa määriteltiin edellä mainittujen direktiivien säännösten kanssa yhteensopivat Yhdistyneen kuningaskunnan säännökset ja ilmoitettiin niiden voimaantuloajankohta täytäntöönpanotaulukossa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettua täytäntöönpanoa verrattiin sitten Irlannissa, Saksassa ja Espanjassa toteutettuun lainsäädännön täytäntöönpanoon. Tutkimuksen sisältöä hyödynnettiin tätä työasiakirjaa laadittaessa.

II Tutkimukset, jotka koskevat sitä, onko kolmas henkivakuutusdirektiivi siirretty asianmukaisesti osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä ja ovatko Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset soveltaneet sitä / panneet sen täytäntöön moitteettomasti ELAS-yhtiön tapauksessa

Johdanto

Ensimmäisenä tehtävänä on määrittää selvästi ne Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisen lainsäädännön säännökset, joilla direktiivin vaatimukset on pyritty panemaan täytäntöön, ja arvioida sitten, ovatko ne laadultaan samanlaiset ja asetetaanko niissä samantasoiset vaatimukset, sekä direktiivin kirjainta tulkiten että sen perimmäistä tavoitetta silmällä pitäen. Asiaa ei helpota lainkaan se, että Yhdistynyt kuningaskunta pani direktiivin täytäntöön jakamalla sen osiin (toisin sanoen direktiiviä ei saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä yhdellä ainoalla lailla, vaan sen sisältö jaettiin moniin säädöksiin, joiden hierarkkinen asema vaihtelee). Tämän tutkinnan yhtenä tavoitteena on määrittää, aiheuttiko tämä tapa, jolla

direktiivi siirrettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä, ongelmia, jotka estivät tehokkaan sääntelyn.

Toisena tavoitteena on varmistaa, täyttivätkö asiasta vastaavat sääntelijät todella kansallisen lainsäädännön vaatimukset ja siten myös EU:n direktiivin vaatimukset. On mahdollista, että direktiivi siirrettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä puutteellisella tavalla ja että sääntelijät sovelsivat tarkasti puutteellista ja riittämätöntä kansallista lainsäädäntöä. Toisaalta on myös mahdollista, että direktiivi siirrettiin kokonaan ja täsmällisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, mutta sääntelijät eivät hoitaneet täysin velvoitteitaan eivätkä soveltaneet Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n lainsäädännön henkeä ja kirjainta. Käänteisesti on myös mahdollista, ettei todellisuus vastaa kumpaakaan näistä tilanteista: toisin sanoen EU:n direktiivi on voitu siirtää asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sääntelijöiden toiminta on voinut olla moitteetonta. Neljäs vaihtoehto on, ettei direktiiviä ole siirretty asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä ja ettei tämän lisäksi myöskään kansallista lainsäädäntöä ole sovellettu oikein. Näiden tutkimusten lopputulos tuodaan selvästi esiin mietinnön tämän osan päätelmissä. Lisäksi nämä päätelmät vaikuttavat V osaan, joka koskee komission toiminnan järjestelmällisiä puutteita ja sitä, miten ne ovat vaikuttaneet ELAS-yhtiön kriisiin. Tässä osassa määritellään myös täytäntöönpanon käsite, jota käytetään tutkintavaliokunnan koko mietinnössä.

Tutkinnassa on käytetty seuraavaa menetelmää: Ensinnäkin määritellään yksitellen, mitkä kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännökset ovat keskeisiä ELAS-yhtiön tapauksen kannalta, erityisesti talouden vakauden valvonnan, vakavaraisuuden ja riittävän vakuutusmaksuvastuun muodostamisen osalta. Toiseksi määritetään, millä säädöksillä direktiivi on siirretty osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä, ja tutkitaan niitä sen selvittämiseksi, täyttävätkö ne direktiivin laatuvaatimukset. Kolmanneksi arvioidaan sääntelijän toimintaa ottaen huomioon kyseisissä täytäntöönpanosäännöksissä ja itse direktiivissä asetetut kynnysarvot, kriteerit ja vaatimukset.

Tältä osin keskeisenä todistusaineistona käytetään itse direktiivin ja Yhdistyneen kuningaskunnan säännösten lisäksi Euroopan komissiolta saatuja tietoja, Wilde Sapte -yhtiön tekemää täytäntöönpanotutkimusta, tutkintavaliokunnan kuulemistilaisuuksissa saatuja suullisia todistuksia sekä kaikkia muita kirjallisia todisteita, jotka on mainittu virallisten kirjallisten todisteiden luettelossa.

II.1. Todisteiden valossa tehty yksityiskohtainen analyysi direktiivin siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntöä

Kolmannen henkivakuutusdirektiivin havainnollistamiseksi seuraavassa esitetään lyhyesti sen rakenne, joka muodostuu neljästä osastosta.

1. Määritelmät ja soveltamisala
2. Vakuutusliikkeen aloittaminen
3. Vakuutusliikkeen harjoittamista koskevien edellytysten yhtensovittaminen (näitä edellytyksiä ovat vakavaraisuuden valvonnan periaatteet ja menetelmät, vakuutusmaksuvastuuseen, solvenssimarginaaliin ja takuurahastoon liittyvät säännöt, sopimusoikeuteen liittyvät säännöt sekä vakuutusehdot)

4. Sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat säännökset

Kolmannen henkivakuutusdirektiivin seuraavien kuudentoista artiklan (ja yhden liitteen) on katsottu olevan tämän tutkinnan kannalta keskeisiä:

- 8, 9, 10, 12, 13 ja 15 artikla: vakavaraisuuden valvonta
- 18, 19, 20, 21 ja 22 artikla: vakuutusmaksuvastuu
- 25 artikla: solvenssimarginaali
- 28, 29, 30 ja 31 artikla: liiketoiminnan harjoittamista koskevat säännöt
- Liite II: vakuutuksenottajille annettavat tiedot.

Ensimmäiseksi käsitellään tutkinnan kannalta keskeisiä artikloja (8, 10, 18, 21, 25, 28 ja 31).

Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännöstä voidaan todeta, että Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti komissiolle kolmannen henkivakuutusdirektiivin täytäntöönpanosta 29. kesäkuuta 1994 päivätyllä kirjeellä. Yhdistyneen kuningaskunnan kirjeessä täsmennettiin, että direktiivi pantaisiin täytäntöön seuraavilla säädöksillä, jotka tulisivat voimaan 1. heinäkuuta 1994 eli direktiivissä säädettyyn määräaikaan mennessä:

1. Vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetut säädökset (kolmas vakuutusdirektiivi), joilla muutettiin vuoden 1982 vakuutusyhtiölakia (Insurance Companies Act, ICA) ja vuoden 1986 rahoituspalvelulakia (Financial Services Act) suoraan vakuutustoimintaan sovellettavaa kotimaan valvontaa koskevan periaatteen käyttöön ottamiseksi kolmannen henkivakuutusdirektiivin ja muita vakuutuksia koskevien direktiivien mukaisesti
2. Vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetut säädökset, joilla pantiin täytäntöön kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännöt vakuutusmaksuvastuusta, vastaavuudesta ja varojen sijainnista, solvenssimarginaalista ja takuurahastoista
3. Vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetut säädökset (kirjanpito ja tilinpäätös) (tarkistus), joilla pantiin täytäntöön kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännöt vuotuisten toimintakertomusten muodosta ja sisällöstä ja joilla muutettiin vakuutusyhtiöistä vuonna 1983 annettuja säädöksiä (kirjanpito ja tilinpäätös).

Virallisten tietojen mukaan Yhdistynyt kuningaskunta noudatti voimaantulolle asetettua aikataulua, ilmoitti komissiolle voimaantulosta asianmukaisesti ja lähetti kopiot täytäntöönpanosäädöksistä.

Kuten edeltä ilmenee, muut jäsenvaltiot käyttivät yhtenäistä menettelytapaa, kun taas Yhdistynyt kuningaskunta saattoi direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään vähitellen ja välillisesti hyväksymällä useita säädöksiä, joilla tehtiin tarkistuksia useisiin parlamentin hyväksymiin lakeihin ja sekundaarilainsäädäntöön. Tätä menetelmää käytetään Yhdistyneessä kuningaskunnassa usein. Lisäksi yhteisön lainsäädännön siirtämistä koskevien parhaiden käytäntöjen vastaisesti¹ Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädöksissä ei määritelty artikla artiklalta, mitkä direktiivin säännökset niillä siirrettiin osaksi kansallista

¹ Katso 12. heinäkuuta 2004 annetut komission suositukset sisämarkkinoihin vaikuttavien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä (EUVL L 98, 16.4.2005).

lainsäädäntöä. Jokaisen täytäntöönpanosäädöksen perusteluissa viitattiin direktiiviin, mutta säädökset eivät sisältäneet taulukkoa, josta kansallisten täytäntöönpanotoimien ja direktiivin säännösten väliset vastaavuussuhteet olisivat käyneet ilmi.

Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädösten rakenne ja säädöksissä käytetty terminologia¹ eivät aina välttämättä vastanneet direktiivin rakennetta ja terminologiaa.

On siis ilmeistä, ettei tämä välillinen tapa siirtää direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä ole selvä eikä välttämättä paras tapa hoitaa asia. Menetelmän epäselvyys ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, ettei kolmannen henkivakuutusdirektiivin vaatimuksia ole täytetty².

Menetelmä

Jokaista keskeistä artiklaa tutkitaan saatujen todisteiden valossa samalla tavalla noudattaen seuraavaa menettelytapaa:

- *artiklan numero ja otsikko*
- *yhteenveto tavoitteista*
- *artiklan teksti*
- *yksityiskohtaiset huomiot siitä, kuinka Yhdistynyt kuningaskunta on siirtänyt artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöään*
- *yhtymäkohdat ELAS-yhtiön tapaukseen*

Kun ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä on toisiaan vastaavia artikloja, ne ilmoitetaan jokaisen yksittäisen artiklan lopussa.

II.1.1. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin keskeiset artiklat: 8, 10, 18, 21, 25, 28 ja 31 artikla

8 artikla – Toimivaltaiset viranomaiset ja valvonta (1HVD:n 15 artikla ja kodifoidun direktiivin 10 artikla)

Yhteenveto tavoitteista

8 artiklassa todetaan selvästi, että vakuutusyhtiön talouden valvonta kuuluu yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan. Siinä lisätään myös, että jos isäntjäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että vakuutusyhtiön saattaa vaikuttaa sen vakavaraisuuteen, niiden on ilmoitettava asiasta kyseisen yrityksen kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

¹ Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä käytetään esimerkiksi termejä ”pitkän aikavälin liiketoiminta” ja ”yleinen liiketoiminta”, kun taas direktiivissä puhutaan ”henkivakuutuksista” ja ”muista vakuutuksista”.

² Sen katsotaan rikkovan yhteisön lainsäädäntöä vain, jos se rikkoo oikeusvarmuuden periaatetta tai jos siitä ei käy selvästi ilmi, mitä oikeuksia ja velvoitteita yksilöillä ja talouden toimijoilla on direktiivin nojalla. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö asettaa tiettyjä erityisvaatimuksia: on välttämätöntä, (a) että kansallisessa oikeudessa taataan, että kansalliset viranomaiset soveltavat direktiiviä täysimääräisesti, (b) että kansallisesta oikeudesta johtuva oikeudellinen tilanne on riittävän täsmällinen ja selvä ja (c) että oikeudensaajat ovat tietoisia kaikista oikeuksistaan ja voivat tarpeen vaatiessa toteuttaa ne kansallisessa tuomioistuimessa.

Talouden valvontaan kuuluu vakavaraisuuden tarkistaminen, vakuutusmaksuvastuun muodostaminen ja sen kattavien varojen tarkastaminen. Lisäksi kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on vaadittava, että jokaisella vakuutusyhtiöllä on asianmukainen hallinto- ja kirjanpitojärjestelmä sekä asianmukaiset sisäiset tarkastusmekanismit.

Artiklan teksti

8 artikla

Korvataan direktiivin 79/267/ETY 15 artikla seuraavasti:

”15 artikla

1. Vakuutusyrityksen talouden valvonta, mukaan lukien sellaisen liiketoiminnan valvonta, jota yritys harjoittaa joko sivukonttoreiden välityksellä tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, kuuluu yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan. Jos sitoumusjäsenvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteet katsoa, että vakuutusyrityksen liiketoiminta saattaa vaikuttaa sen vakavaraisuuteen, niiden on ilmoitettava asiasta kyseisen yrityksen kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Kotijäsenvaltion viranomaisten on todennettava, noudattaako yritys tässä direktiivissä määritellyjä toiminnan vakauden periaatteita.
2. Talouden valvontaan kuuluu erityisesti vakuutusyrityksen koko liiketoiminnan vakavaraisuuden, vakuutusmaksuvastuu mukaan lukien, laskennalliset varaukset ja sitä kattavien varojen tarkastaminen kotijäsenvaltiossa annettujen määräysten tai noudatettujen menettelyjen mukaisesti yhteisön tasolla annettujen säännösten nojalla.
3. Kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on vaadittava, että jokaisella vakuutusyrityksellä on asianmukainen hallinto- ja kirjanpitojärjestelmä sekä asianmukainen sisäinen tarkastusmenettely.”

Huomiot Yhdistyneen kuningaskunnan säännöksistä¹

Vuonna 1982 annetun vakuutusyhtiölain (ICA) II osan soveltamisalaa tarkistettiin, jotta se vastaisi kotimaan valvontaa koskevaa periaatetta. Vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetut säädökset (kolmas vakuutusdirektiivi) ja vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetut säädökset (tarkistus) sisältävät keskeiset kansalliset säännöt, joilla kolmannen henkivakuutusdirektiivin 8 artikla siirrettiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä. Vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetut säädökset (kolmas vakuutusdirektiivi) sisältävät säännöksiä, jotka rajoittavat Yhdistyneen kuningaskunnan valtiosihteerin valtaa sellaisten yhteisön yritysten suhteen, joiden pääkonttori sijaitsee muussa jäsenvaltiossa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja jotka harjoittavat toimintaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa pitämällä siellä sivukonttoria tai tarjoamalla rajat ylittäviä palveluja. Säädöksellä 13 vuoden 1982 vakuutusyhtiölain (ICA) 15 jaksoon lisättiin 1A kohta, jossa suljetaan pohjimmiltaan yhteisön yhtiöt kyseisen lain II osan soveltamisalan ulkopuolelle, kunhan kyseiset yhtiöt harjoittavat vakuutusliiketoimintaa sivukonttorinsa välityksellä ja täyttävät lain 2F liitteen I osan mukaiset vaatimukset. Säädöksellä 45 vuoden 1982 vakuutusyhtiölakiin lisättiin 2F liite.

Valtiosihteerillä on edelleen valta asettaa vaatimuksia vakuutuksenottajien suojelemiseksi, mikä tarkoittaa, että hänellä on myös oikeus toteuttaa ”kaikki asianmukaisiksi arvioimansa toimet”. Valtiosihteerä voi periaatteessa käyttää tätä valtaa vain Yhdistyneen kuningaskunnan yhtiöihin tai yhteisön ulkopuolisiin yhtiöihin. Tietyissä tilanteissa hän voi kuitenkin käyttää tätä valtaa myös Yhdistyneen kuningaskunnan alueella toimiviin yhteisön yhtiöihin. Ehdot, jotka rajoittavat sitä, milloin hän voi käyttää tätä valtaa yhteisön yhtiöihin, määritetään lain 2F liitteen 15 kohdassa. Direktiivin mukaisesti näissä ehdoissa todetaan, että valtiosihteerä

¹ Kaikissa osissa, joiden otsikkona on ”Huomautukset Yhdistyneen kuningaskunnan säännöksistä”, on käytetty ensisijaisena lähteenä toimivaltuuksien ensimmäistä osaa koskevaa tutkimusta (ES 1).

voi käyttää tätä valtaansa yhteisön yhtiöön vain yhtiön kotijäsenvaltion valvontaviranomaisen sitä pyydettyä.

2F liitteen 16 kohdassa kuvataan, kuinka valtiosihteeri voi toimia, mikäli yhteisön yhtiö ei noudata jotakin säännöstä, jota sovelletaan sen vakuutustoimintaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa. 16 kohdan 2 alakohdan mukaan valtiosihteerin on ilmoitettava asiasta ensimmäiseksi yhtiön kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle. Mikäli yhtiö jatkaa kyseisen säännöksen rikkomista, 2F liitteen 16 kohdan 3 alakohdassa säädetään, että ilmoitettuaan kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle asiasta valtiosihteeri voi määrätä yhtiön keskeyttämään vakuutusliiketoiminnan tai vakuutus tuotteiden tarjoamisen. Lisäksi 16 kohdan 4 alakohdassa säädetään, että valtiosihteeri voi määrätä yhtiön keskeyttämään vakuutusliiketoiminnan myös ilmoittamatta asiasta kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle, mikäli hän katsoo, että tällaisiin toimiin on ryhdyttävä kiireesti. Valtiosihteerin on aina ilmoitettava yhtiölle kirjallisesti syistä, joiden vuoksi tällainen toimenpide on hyväksytty.

Vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetut säädökset (tarkistus) sisältävät säännöksiä, joilla laajennetaan valtiosihteerin valtaa valvoa yritysten koko liiketoimintaa (yhteisön alueella), mikäli niiden pääkonttori sijaitsee Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Säädöksellä 4 muutettiin vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 15 jaksoa, joka sisältää ilmaisun ”kaikki Yhdistyneen kuningaskunnan yritykset, jotka harjoittavat liiketoimintaa jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa”. Yhdistyneen kuningaskunnan valvontaviranomaisten valtuudet puuttua sellaisten vakuutusyhtiöiden toimintaan, joiden pääkonttori sijaitsee Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ovat riittävän laajat ja vastaavat direktiivin vaatimuksia. Valtiosihteerillä on valta tarkistaa vakuutusyhtiön vakavaraisuus sekä se, onko riittävä vakuutusmaksuvastuu muodostettu ja onko tämä vastuu katettu vakuutusyhtiön koko toimintaa vastaavilla varoilla.

Vaatimus, jonka mukaan jokaisella vakuutusyhtiöllä on oltava ”asianmukainen hallinto- ja kirjanpitojärjestelmä sekä asianmukainen sisäinen tarkastusmenettely”, on siirretty osaksi kansallista lainsäädäntöä vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annettuihin säädöksiin (kolmas vakuutusdirektiivi) kuuluvalla säädöksellä 5, jolla muutetaan vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 5 jaksossa säädettyjä ehtoja, jotka vakuutusyhtiön on täytettävä saadakseen toimiluvan. Säädöksellä 5 lisätään lain 5 jaksoon 1A alajakso, jossa valtiosihteeriä kielletään antamasta lupaa tilanteissa, joissa hänestä vaikuttaa siltä, ettei hakija täytä sillä hetkellä tai tulevaisuudessa ”terveen ja varovaisen hoidon” kriteeriä. Säädöksellä lisätään lakiin myös kokonainen liite, jossa määritellään ”terveen ja varovaisen hoidon” käsite. Liitteessä todetaan, että jotta yhtiön voidaan katsoa hoitavan liiketoimintaansa terveellä ja varovaisella tavalla, sillä on oltava muun muassa ”riittävä kirjanpito ja muut asianmukaiset asiakirjat liiketoiminnastaan” ja sillä on oltava ”asianmukaiset järjestelmät, joilla se valvoo liiketoimintaansa ja kirjanpitoaan”. Tämän jälkeen liitteessä täsmennetään nämä kaksi vaatimusta. Vakuutusyhtiöistä vuonna 1983 annettujen ja myöhemmin muutettujen säädösten (kirjanpito ja tilinpäätös) 6 liitteen 6A kohdassa säädetään, että säädöksessä 26(a) vaaditussa johtajien antamassa todistuksessa on lueteltava lisäksi kaikki julkaistut vaatimukset, jotka yhtiön perustamat ja ylläpitämät liiketoiminnan valvontajärjestelmät täyttävät.

Yhtymäkohdat ELAS-yhtiön tapaukseen

Tämä artikla sisältää kolme ELAS-yhtiön tapaukseen liittyvää seikkaa. Ensimmäinen niistä on se, että sääntelijöiden on valvottava koko yhtiötä eli otettava aina huomioon sen ”koko liiketoiminta”, toinen on se, että vakuutusyhtiöllä on oltava ”asianmukainen hallinto- ja kirjanpitojärjestelmä sekä asianmukainen sisäinen tarkastusmenettely”, ja kolmas puolestaan se, että ongelmien ilmetessä isäntäjäsenvaltion viranomaisten on ilmoitettava niistä kotijäsenvaltion viranomaisille.

1. ”Koko liiketoiminnan” valvonta sekä vakuutuksenottajien perustellut odotukset

Voidaan olettaa, että koska artikkelissa todetaan yksinkertaisesti, selvästi ja yksiselitteisesti, että vakavaraisuuden valvonnan on katettava ”vakuutusyrityksen koko liiketoiminta”, lainsäätäjä tarkoitti juuri tätä eikä mitään muuta. Näyttää siis siltä, että ”koko liiketoiminnalla” tarkoitetaan kaikissa kielissä ja kaikissa olosuhteissa yhtiön kaikkea liiketoimintaa ilman poikkeuksia ja porsaanreikiä.

Tämän jälkeen on olennaista tutkia useita saatuja todisteita, joiden mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan (kotijäsenvaltion) viranomaiset eivät valvoeet asianmukaisesti yhtiötä, koska ne eivät ottaneet riittävän hyvin huomioon ajatusta ”koko liiketoiminnasta” tai koska ne yksinkertaisesti sivuuttivat sen. On otettava huomioon myös todisteet, joissa nämä väitteet kiistetään.

Ensinnäkin lordi Penrose (tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste WE 16)¹ väittää, että sääntelijät keskittyivät yksinomaan solvenssimarginaaleihin eivätkä ottaneet huomioon vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen kasvua. Kyse on harkinnanvaraisista eduista, joita yhtiö jakaa oman harkintansa mukaan. Yhden tulkinnan mukaan näitä etuja voidaan pitää olennaisena osana yhtiön ”koko liiketoimintaa” (tämä on suoraan kytköksissä väitteisiin, jotka liittyvät vakuutusmaksuvastuuta koskevaan 18 artiklaan). Näiden etujen merkitys ja se, kuinka ne liittyvät takuutuottoisia vakuutuksia koskevaan kysymykseen, selitetään perinpohjaisesti I osassa (johdanto) ja III osassa (lainsäädännöllisiä kysymyksiä).

Toisin kuin direktiivissä Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä säädetään, että vakuutuksenottajien perusteltuihin odotuksiin on kiinnitettävä riittävästi huomiota. Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä katsoi, että yhtiön etukäytännön perusteella vakuutuksenottajille ei voinut syntyä perusteltuja odotuksia vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen suhteen. Näin sanottiin myös lordi Penroselle (tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste WE16)². Nämä perustelut eivät kuitenkaan

¹ ”... vuosikertomusprosessissa vaadittavia kaavakkeita ja lausuntoja ei ollut suunniteltu millään tavalla siihen, että niissä olisi annettu tietoja, jotka olisivat olleet olennaisia sääntelijän väliintulon kannalta, **paitsi solvenssin osalta**. Kaavakkeissa ja lausunnoissa ei etenkään pyydetty missään vaiheessa antamaan tietoja, jotka olisivat olleet tarpeen, jotta sääntelijät olisivat voineet muodostaa käsityksen siitä, täyttääisikö yhtiö todennäköisesti vakuutuksenottajien ja potentiaalisten vakuutuksenottajien perustellut odotukset vai ei.” (tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste nro 16, 210 kappale, 19 luku).

² ”Valtion aktuaariyksikkö (GAD) ja valtiovarainministeriö ovat vastanneet tiedusteluihin, että GAD ja sääntelijät ottavat aina huomioon vakuutuskauden lopussa maksettavan edun suuruuden, mutta yhtiön etukäytännön perusteella vakuutuksenottajille ei voinut syntyä perusteltuja odotuksia vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen suhteen. GAD ja valtiovarainministeriö viittaavat kohtiin, joissa todetaan, ettei yhtiö takaa maksavansa etuja vakuutuskauden lopussa. GAD ja valtiovarainministeriö tunnustavat kuitenkin, etteivät vakuutuksenottajien perustellut odotukset koske ainoastaan taattu etuja. **Perusteltuja odotuksia voidaan katsoa syntyneen, vaikka vakuutuksenottajilla ei olisi ollut perusteita odottaa saavansa jonkin tarkan**

vakuuttaneet häntä, joten hän kiistää ne ja katsoo, että vakuutuskauden lopussa maksettavia etuja koskeva yhtiön etukäytäntö antoi vakuutuksenottajille aiheutta muodostaa perusteltuja odotuksia (toisin sanoen vakuutuksenottajat odottivat perustellusti, että heillä olisi oikeus saada tai että he saisivat sopimuksenmukaisten etujen lisäksi harkinnanvaraista etua).

Kirjallinen todiste WE 84, jonka Josh Holmes on lähettänyt tutkintavaliokunnan kotisivuille, tukee tätä väitettä: ”Yhdistyneen kuningaskunnan lain nojalla vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten suojeleminen oli hyvin tärkeää, koska ELAS-yhtiö siirtyi 1980- ja 1990-luvulla vakuutus sopimuksissaan taattujen etujen maksamisesta kohti takaamattomia, vakuutuskauden lopussa maksettavia etuja (jäljempänä ’lopullinen etu’). – – Siinä, missä taatut edut olivat kansallisen ja yhteisön lainsäädännön¹ nojalla velkaa, jonka maksamiseen oli varauduttava, Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmä suojasi kohdentamattomia, vakuutuskauden lopussa maksettavia etuja eli loppuetuja ainoastaan velvollisuudella harkita väliintuloa tällaisten etujen suhteen syntyneiden perusteltujen odotusten suojelemiseksi” (ks. myös kohta II.2. ”Muita todisteita direktiivin siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntöä”).

ELAS-yhtiön tutkitusta myyntimateriaalista ja erilaisista todisteista (tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetetyt kirjalliset todisteet WE 26, Burgess Hodson, ja nro 52–54, Seymour; tutkintavaliokunnan kuulemisissa annettu suullinen todistus H5, Lloyd) on mahdollista päätellä, että vakuutuskauden lopussa maksettavat edut olivat olennainen osa vakuutuksenottajille tarjottua pakettia ja että näin ollen vakuutuksenottajille oli annettu se käsitys, että näiden etujen maksaminen riippuisi ainoastaan markkinatilanteesta hetkellä, jolloin heidän jäsenyytensä rahastossa päättyisi. Yhtiö siis todellakin hyödynsi vakuutuskauden lopussa maksettavia etuja koskevaa etukäytäntöään ilmoittaessaan jäsenille vakuutuksen arvon, suorittaessaan maksuja niiden erääntyessä tai takaisinoston yhteydessä sekä edistääkseen uusien vakuutus sopimusten myyntiä aiemman kehityksen perusteella.

Tiivistäen voidaan siis todeta, että osa tutkintavaliokunnan saamista todisteista viittaa siihen, että sääntelijä keskittyi jatkuvasti vain solvenssimarginaaleihin eikä ottanut yhtiön talouden vakautta koskevassa yleisessä analyysissään juurikaan tai lainkaan huomioon vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen kasvamista. Näin ollen yksi perustelutapa perustuu siihen ajatukseen, että jos tällaisten etujen katsotaan olevan keskeinen osa yhtiön ”koko liiketoimintaa”, sääntelyviranomaisten olisi pitänyt ottaa ne huomioon hoitaessaan tehtäviään

etusumman. GAD korostaa tätä seikkaa omissa esityksissään: ”Henkivakuutusmarkkinoilla oli yleisesti hyväksytty, ettei vakuutuskauden lopussa maksettavista tulevista eduista voitu muodostaa perusteltuja odotuksia aikaisemmin maksettujen etujen perusteella, sillä etujen määrät riippuivat täysin paitsi markkinatilanteesta myös tasoituksesta, jossa esiintyi huomattavaa yhtiökohtaista vaihtelua.” **Vakuutuksenottajan ei olisi perusteltua odottaa, että hänelle maksettaisiin juuri vakuutuksen ilmoitettu arvo markkinatilanteesta tai tasoituksesta riippumatta, vaan että summaan tehtäisiin vähennyksiä, jotka heijastaisivat kielteisiä markkinavoimia. Yhtiön vakuutuksenottajat eivät voineet ymmärtää heille annettujen tietojen perusteella yhtiön olevan tilanteessa, jossa sillä ei ollut varaa pitää kiinni vakuutusten arvosta ilman markkina-arvon kasvua tai sukupolvien välisiä siirtoja, eikä asia siis vaikuttanut heidän perusteltuihin odotuksiinsa.”** (tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste nro 16, 220 kappale, 18 luku).

¹ Syy, miksei ELAS-yhtiöllä ollut varauksista takaamattomia etuja varten, selitetään kohdassa, jossa käsitellään vakuutusteknistä vastuuvakoa koskevaa 18 artiklaa. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin myötä tällaisista varauksista tuli valinnaisia, ja siksi Yhdistynyt kuningaskunta ei velvoittanut yhtiöitä varautumaan näihin velkoihin.

8 artiklan vaatimusten mukaisesti. Se, että Yhdistyneen kuningaskunnan oli mahdollista valita, velvoittaisiko se vai ei ELAS-yhtiön pitämään varauksia harkinnanvaraisten etujen maksamista varten, ei itsessään vielä vapauta viranomaisia velvollisuudesta tehdä kaikkensa noudattaakseen direktiivin kirjainta ja perimmäistä tavoitetta. Kuten edellä on todettu, direktiivissä säädetään, että vakavaraisuuden valvonnan on katettava ”*vakuutusyrityksen koko liiketoiminta*”.

2. Moitteettomat hallinto- ja kirjanpitomenettelyt sekä riittävät sisäiset valvontamekanismit: johtavaa aktuaaria koskeva kysymys

Kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä luodaan perusta sääntelylle, ja direktiivin luonteen mukaisesti (ja toisin kuin jos kyseessä olisi asetus) jäsenvaltiot saavat valita itse sopivimman keinon, jolla ne saavuttavat direktiivin säännöksissä vaaditut tulokset. Yksi keinoista, jonka Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät kehittivät, oli johtavan aktuaarin nimittäminen. Johtava aktuaari oli keskeinen hahmo Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisella vakuutusallalla, eikä tätä keinoa mainita direktiivissä. Johtavan aktuaarin yhtenä tehtävänä oli toimia osittain vakuutuksenottajien etujen valvojana (ks. myös huomautukset kolmannen henkivakuutusdirektiivin 10 artiklasta).

Useissa todisteissa väitetään, ettei ELAS-yhtiöllä olisi kenties ollut eri ajankohtina *asianmukaista hallinto- ja kirjanpitojärjestelmää eikä asianmukaista sisäistä tarkastusmenettelyä*, koska ELAS-yhtiön johtavan aktuaarin myötä esiin nousseen vakavan ongelman ratkaisemiseksi ei ryhdytty toimiin.

Ensimmäisessä tutkintavaliokunnan kuulemisessa annetussa suullisessa todistuksessa Tom Lake kertoo, kuinka vuonna 1992 ”*johtavasta aktuaarista Roy Ransonista tuli ELAS-yhtiön pääjohtaja, ilman että hän luopui johtavan aktuaarin tehtävistä. Tämä oli selvästikin vakuutuksenottajien etujen vastaista, mutta Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä ei ollut kohtaa, jonka nojalla Ranson olisi voitu velvoittaa luopumaan näistä tehtävistä*”. Todistuksen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan valtion aktuaariyksikkö (GAD) toi nimenomaisesti esiin, ettei se hyväksynyt tätä kaksoisroolia, mutta toimiin ei silti ryhdytty. Valtiovarainministeriössä työskentelevä Clive Maxwell kiisti nämä väitteet vastatessaan kysymyksiin tutkintavaliokunnan neljännessä kuulemistilaisuudessa ja totesi, ettei kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä mainita johtavaa aktuaaria eikä direktiiviä voida siksi soveltaa asiaan. Sitä vastoin toisen näkemyksen mukaan se, ettei direktiivissä mainita johtavaa aktuaaria, on itse asiassa epäolennaista, sillä kun johtavan aktuaarin toimi perustettiin, hänestä tuli osa Yhdistyneen kuningaskunnan valvontajärjestelmää, jonka oli kokonaisuudessaan pantava kolmannen henkivakuutusdirektiivin 8 artiklan säännökset täytäntöön täysimääräisesti ja moitteettomasti sekä direktiivin kirjainta että sen perimmäistä tavoitetta noudattaen.

Saaduissa todisteissa viitataan yleisesti ottaen siihen (ks. myös kohta II.2. ”*Muita todisteita direktiivin siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntöä*”), että koska Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät ryhtyneet asian suhteen pikaisesti toimiin, ne eivät hoitaneet velvollisuuttaan vaatia ELAS-yhtiöltä *asianmukaista hallinto- ja kirjanpitojärjestelmää sekä asianmukaista sisäistä tarkastusmenettelyä, mitä kolmannen henkivakuutusdirektiivin 8 artiklassa nimenomaan edellytetään*.

3. Kotijäsenvaltion ja isäntjäsenvaltion välinen tiedonvaihto

Toinen keskeinen kysymys on se, ovatko muut jäsenvaltiot (Irlanti, Saksa) koskaan arvioineet ELAS-yhtiön toimien voineen vaikuttaa kielteisesti yhtiön vakavaraisuuteen, jolloin niiden olisi pitänyt ilmoittaa asiasta Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille.

Tutkintavaliokunnan käsiinsä saamaa sääntelijöiden välistä kirjeenvaihtoa tarkastellaan yksityiskohtaisesti IV osassa (korvauksia koskevat kysymykset).

10 artikla – Kirjanpidon, vakavaraisuuden ja tilastotietojen valvontavaltuudet (1HVD:n 23 artikla ja kodifioidun direktiivin 13 artikla)

Yhteenveto tavoitteista

10 artiklassa määritellään, millaisia vakavaraisuutta koskevia tietoja yhtiöiltä vaaditaan. Yhtiöiden on toimitettava määräajoin asiakirjat, jotka ovat tarpeellisia valvontaa varten. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on tarvittavat valtuudet ja keinot valvoa niiden vakuutusyhtiöiden liiketoimintaa, joiden kotipaikka on niiden alueella, myös tämän alueen ulkopuolella harjoitettavaa liiketoimintaa. Näiden valtuuksien nojalla ja keinojen avulla viranomaisten on voitava

- a) tehdä yksityiskohtaisia tutkimuksia esimerkiksi keräämällä tietoja tai vaatimalla yhtiötä esittämään asiakirjoja taikka suorittaa tarkastuksia paikan päällä
- b) toteuttaa kaikki asianmukaiset ja tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yhtiön liiketoiminta on lain mukaista, sekä vakuutettujen edut vaarantavien epäkohtien välttämiseksi tai poistamiseksi
- c) turvata näiden toimenpiteiden toteuttaminen tarpeen vaatiessa pakkotoimin tai oikeusteitse.

Artiklan teksti

10 artikla

Korvataan direktiivin 79/267/ETY 23 artiklan 2 ja 3 kohta seuraavasti:

”2. Jäsenvaltioiden on vaadittava, että vakuutusyritykset, joiden kotipaikka on niiden alueella, toimittavat määräajoin asiakirjat, jotka ovat tarpeellisia valvontaa varten samoin kuin tilastolliset asiakirjat. Toimivaltaisten viranomaisten on annettava toisilleen tiedoksi kaikki valvontaa varten tarvittavat asiakirjat ja tiedot.

3. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet, sen varmistamiseksi, että toimivaltaisilla viranomaisilla on tarvittava toimivalta ja keinot niiden vakuutusyritysten liiketoiminnan valvomiseksi, joiden kotipaikka on niiden alueella, mukaan lukien tämän alueen ulkopuolella harjoitettava liiketoiminta tätä liiketoimintaa koskevien neuvoston direktiivien mukaisesti ja niiden soveltamiseksi.

Tämän toimivallan ja keinojen on erityisesti annettava toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus:

a) perehtyä yksityiskohtaisesti yrityksen tilaan ja koko liiketoimintaan, erityisesti:

– keräämällä tietoja tai vaatimalla vakuutusliikettä koskevien asiakirjojen esittämistä, ja

– suorittamalla tarkastuksia paikalla yrityksen toimitiloissa,

b) toteuttaa yrityksen, sen hallituksen jäsenten tai johtajien tai yrityksessä määräämisvaltaa käyttävien henkilöiden osalta kaikki asianmukaiset ja tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yrityksen liiketoiminta on niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaista, joita yrityksen on noudatettava kussakin jäsenvaltiossa, ja erityisesti toimintasuunnitelman mukaista, jos se on sekä vakuutettujen etuja vaarantavien epäkohtien välttämiseksi tai poistamiseksi pakollinen, ja

c) turvata näiden toimenpiteiden toteuttaminen, jos tarpeellista pakkotoimin ja tarvittaessa oikeusteitse.

Jäsenvaltiot voivat myös säätää, että toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus saada kaikkia edustajien hallussa olevia sopimuksia koskevat tiedot.”

Huomiot siitä, kuinka Yhdistynyt kuningaskunta on siirtänyt tämän artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöään

Velvollisuudesta laatia vuosikertomuksia ja hoitaa kirjanpitoa säädetään vuoden 1985 Companies Act -yhtiölaissa (lakisääteiset toimintakertomukset). Velvollisuudesta esittää vakavaraisuusraportteja säädetään vuoden 1982 vakuutusyhtiölaissa, jonka mukaan jokaisen vakuutusyhtiön on toimitettava joka vuosi vakavaraisuuden valvojille paitsi lakisääteiset toimintakertomukset myös vakavaraisuusraportit. Niitä laadittaessa on otettava huomioon varojen ja velkojen arvostusta koskevat säädökset, ja näin ollen on hyvin todennäköistä, että raportissa laskettu nettovarallisuus on sama kuin yhtiön julkaisemissa tilinpäätöksissä ilmoitettu nettovarallisuus. Vakavaraisuusraporttien tarkoituksena on antaa sääntelijälle mahdollisuus valvoa vakuutusyhtiön vakavaraisuutta. Vakavaraisuusraporttien muodosta ja sisällöstä säädettiin alun perin vakuutusyhtiöistä vuonna 1983 annetuissa säädöksissä (kirjanpito ja tilinpäätös). Näitä säädöksiä muutettiin moneen kertaan, myös vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetuilla säädöksillä (kirjanpito ja tilinpäätös) (tarkistus), joilla pantiin täytäntöön kolmas henkivakuutusdirektiivi ja muita vakuutuksia koskevat direktiivit siltä osin kuin ne vaikuttavat vuosikertomusten muotoon ja sisältöön. Vuoden 1983 säädökset, sellaisina kuin ne olivat muutettuina, konsolidoitiin vuonna 1996 ja niitä muutettiin vakuutusyhtiöistä vuonna 1996 annetuilla säädöksillä (kirjanpito ja tilinpäätös).

Raportit muodostuvat taseesta ja tuloslaskelmasta, tulostilistä, aktuaarin vuotuisen arvostuskertomuksen tiivistelmästä sekä yleisistä liiketoimintaa ja pitkän aikavälin liiketoimintaa koskevista lisätiedoista. Lisätiedot on toimitettava lausuntojen muodossa. Lausunnoissa on ilmoitettava muun muassa suurimmat sopimusjälleenvakuuttajat ja fakultatiiviset jälleenvakuuttajat, kerrottava johdannaisiin sijoittamista koskevasta yhtiön politiikasta, annettava yhtiön kaikkien talousjohtajien tarkat tiedot ja ilmoitettava myös heidän nimensä ja omistusosuutensa yhtiön osakkeista. Vuoden 1982 vakuutusyhtiölaissa säädetään kolmesta mekanismista, jolla lisätään vakavaraisuusraporttien luotettavuutta: a) lain mukaan on rikos aiheuttaa tai sallia tietoisesti tai huolimattomuuttaan se, että raporttiin liitetään lausunto, jonka jokin merkittävä yksityiskohta on valheellinen; b) yhtiön johtajien on todistettava, että raportti on laadittu asianmukaisesti ja että vakavaraisuusvaatimukset täyttyvät; c) mikäli yhtiö harjoittaa pitkän aikavälin liiketoimintaa, johtavan aktuaarin on myös annettava todistus siitä, ovatko varaukset hänen mielestään asianmukaiset velkoihin nähden; d) tilintarkastajan on tarkastettava raportit. Vaikka vuosikertomuksen ensisijainen tarkoitus on antaa sääntelijälle mahdollisuus valvoa vakuutusyhtiöiden vakavaraisuutta, myös vakuutuksenottajat ja osakkeenomistajat saavat halutessaan tutustua siihen. Lisäksi yleisöllä on mahdollisuus tutustua siihen yritysrekisteriä ylläpitävässä Companies House -laitoksessa.

Henkivakuutusyhtiön johtavan aktuaarin on laadittava vuotuinen arvostuskertomus, jonka perusteella sääntelijä voi muodostaa käsityksen siitä, täyttävätkö vakuutusmatemaattiset varaukset asiaan sovellettavissa säännöissä asetetut vähimmäisvaatimukset. Johtavan aktuaarin on myös annettava lausunto pitkän aikavälin liiketoiminnasta vähintään joka viides vuosi.

Kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä ei vaadita Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön tavoin, että jokaisen vakuutusyhtiön on nimettävä yksi aktuaari yhtiön aktuaariksi. Aktuaarin on täytettävä tietyt pätevyysvaatimukset, eli hänen on oltava

englantilaisen Institute of Actuaries -hallintoelimen tai skotlantilaisen Faculty of Actuaries -hallintoelimen jäsen. Valtiosihteerille on ilmoitettava aktuaarin nimityksestä, ja hänelle on toimitettava lausunto aktuaarin intresseistä yhtiössä (esimerkiksi osakkeet tai velkasitoumukset yhtiössä, jossa aktuaarilla on intressejä, tiedot aktuaarin kaikista rahallisista intresseistä kaikessa aktuaarin ja yhtiön välisessä maksuliikenteessä, aktuaarin saamat palkkiot ja muut edut jne.). Nämä tiedot on toimitettava valtiosihteerille joka vuosi.

Velvollisuudesta toimittaa tilastotietoja säädetään vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetuissa säädöksissä nro 79–83. Käytettävät lomakkeet ilmoitetaan kyseisten säädösten liitteissä 15 ja 16. Tilastotiedot on toimitettava joka vuosi. Näiden velvoitteiden täyttämättä jättäminen katsotaan rikokseksi.

Toimivaltaisten viranomaisten valvontavalta: Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä valtiosihteerille myönnetään laaja-alaiset valtuudet hoitaa valvontatehtäviään, ja ne vastaavat kolmannen henkivakuutusdirektiivin 10 artiklan vaatimuksia. Vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 37–47 jaksossa, sellaisena kuin laki on muutettuna, luetellaan nämä valtuudet ja säädetään siitä, millä perusteilla niitä voidaan käyttää ja mitä muotovaatimuksia on noudatettava niitä käytettäessä. Vuoden 1982 vakuutusyhtiölain nojalla valtiosihteerillä on laajat valtuudet pyytää vakuutusyhtiöiltä tietoja ja tutkia vakuutusyhtiöiden toimintaa. Näiden valtuuksiensa nojalla valtiosihteerä voi pyytää johtavaa aktuaaria tutkimaan yhtiön vakavaraisuutta tai nimittää jonkun henkilön tutkimaan sitä, täyttääkö yhtiö tervettä ja varovaista hoitoa koskevat vaatimukset. Valtiosihteerä tai hänen nimittämänsä henkilö voi pyytää yhtiötä toimittamaan tietoja erityisistä asioista sekä esittämään tilikirjoja tai asiakirjoja. Mikäli valtiosihteerä katsoo, että hänellä on syitä uskoa, että yhtiö säilyttää tiloissaan asiakirjoja, joita hän on pyytänyt nähtäväkseen ja joita yhtiö ei ole toimittanut, hän voi pyytää rauhantuomarilta etsintälupaa, jonka nojalla poliisi saa tutkia tilat.

Valtuudet yhtiön varoihin nähden: Valtiosihteerä voi vaatia, että velkojen kattamiseen käytettävät yhtiön varat pidetään Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Hän voi myös vaatia, että henkilö, jonka hän on hyväksynyt yhtiön toimitsijaksi, pitää hallussaan kyseisiä varoja kokonaan tai tiettyä osuutta niistä. Lisäksi hän voi hakea tuomioistuimelta kieltomääräystä, jonka nojalla hän voi rajoittaa yhtiön vapautta myydä omaisuuttaan. Valtiosihteerä voi käyttää näitä valtuuksiaan vain hyvin tiukkojen perusteiden täytyttyä. Näiden valtuuksien käyttämiselle, erityisesti vallalle rajoittaa yhtiön vapautta myydä omaisuuttaan, on asetettu myös tiukkoja muotovaatimuksia.

Valtiosihteerä voi myös asettaa vaatimuksia investoinneille (sikäli kuin varallisuuden arvo ei ylitä velkojen määrää), rajoittaa vakuutusmaksuista saatavia tuloja ja edellyttää tarkempien tietojen antamista varhaisemmassa vaiheessa. Laissa lueteltujen valtuuksien viimeisenä kohtana ovat laajat valtuudet, joiden nojalla valtiosihteerä voi vaatia yhtiötä ryhtymään tarpeellisiksi katsomiinsa toimiin, joilla vakuutuksenottajia suojellaan siltä riskiltä, ettei yhtiö kykene hoitamaan velkojaan tai täyttämään vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia, tai varmistetaan, että yhtiö noudattaa terveen ja varovaisen hoidon periaatteita.

Edellä mainittujen valtuuksien käytön yhteydessä esitettyjen vaatimusten täyttämättä jättäminen katsotaan rikokseksi. Vuoden 1982 vakuutusyhtiölain mukaisesti valtiosihteerillä on laajat valtuudet hoitaa tehtäviään, eivätkä muodollisuudet, joita hänen on noudatettava, tai perusteet, joihin hänen on vedottava, rajoita merkittävästi hänen mahdollisuuksiaan

käyttää näitä valtuuksiaan. Päinvastoin useimpien valtuuksien käyttäminen (lukuun ottamatta valtaa rajoittaa yhtiön vapautta myydä omaisuuttaan) edellyttää joustavan ja ympärilyöreästi määritellyn kynnyksen ylittymistä eli tarvetta suojella vakuutusnottajien tai potentiaalisten vakuutusnottajien perusteltuja odotuksia. Valtiosihteeri voi puuttua viime kädessä lähes kaikkiin tilanteisiin, joissa hän katsoo sen olevan suotavaa (pikemminkin suotavaa kuin tarpeellista) vakuutusnottajien suojelemiseksi, eikä siis ainoastaan tilanteisiin, joissa on havaittu erityisiä rikkomuksia tai puutteita.

Yhtymäkohdat ELAS-yhtiön tapaukseen

Tässä artikkelissa mainitaan kolme seikkaa, jotka liittävät sen ELAS-yhtiön tapaukseen. Niistä ensimmäinen koskee viranomaisten ”valtuuksia ja keinoja”, toinen kysymystä ”liian kunnioittavasta kohtelusta” ja kolmas puolestaan sääntelijöiden velvollisuutta varmistaa, että ELAS-yhtiö noudatti kansallista lainsäädäntöä, mihin liittyy, kuten edellä on jo todettu, vakuutusnottajien perusteltujen odotusten käsite.

1. Valtuudet ja keinot

Aivan ensimmäiseksi on selvitettävä, oliko Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijällä kyseisenä ajankohtana ”tarvittava toimivalta ja keinot” tehtäviensä hoitamiseksi. Monet todisteet viittaavat siihen, että keinoissa oli puutteita. Toisaalta saadut todisteet viittaavat selvästi siihen, että sääntelijöiden toimivalta oli selvästikin riittävä.

1.A. Keinot

Ensimmäisessä tutkintavaliokunnan kuulemisessa antamassaan suullisessa todistuksessa Tom Lake kertoo, että ”*vakuutusalan sääntelijät kärsivät vakavasta resurssipulasta koko 1990-luvun ajan*”. Väitteensä tueksi hän lainaa Bairdin raporttia (tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste WE17), jota myös Josh Holmes lainasi (kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste WE84) kertoessaan vakuutusalan sääntelyyn 1. tammikuuta 1999 osallistuneen henkilökunnan jakautumisesta: ”– – *noin kahdensadan vakuutusyhtiön vakavaraisuuden valvontaan osallistui yhteensä alle 135 työntekijää. Vertailun vuoksi todettakoon, että brittiläisiä pankkeja, asuntolainarahastoja ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivia muita kuin EU:n toimielinten jaostoja valvoi noin 135 henkilöä*” (kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste nro 17, 2.23.5 kappale).

Michael Nassim (kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste nro 7) toteaa samaan tapaan, että ”*sääntelijöillä ei ollut aina riittävästi resursseja eikä niiden kaikkien henkilöstöllä ollut tarvittavaa osaamista, jotta ne olisivat voineet osallistua tehokkaalla tavalla valvontaprosessiin ja käyttää velvollisuutensa mukaisesti harkinnanvaraisia valtuuksiaan parlamentin tarkoittamalla, vuodesta 1973 lähtien voimassa olleella tavalla. Tämän seurauksena ne eivät hoitaneet tehtäviään kunnolla.*”

Penrosen raportissa (kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste WE16, 158 kappale) todetaan myös, että ”*kauppa- ja teollisuusministeriön vakuutusjaostolla ei ollut riittävästi resursseja, jotta se olisi voinut osallistua valvontaprosessiin. Sillä ei ollut tarpeeksi henkilökuntaa, ja erityisesti ne, jotka osallistuivat valvontatason työhön, eivät olleet riittävän päteviä vaikuttaakseen prosessiin merkittäväällä tavalla. Vakuutusjaoston sääntelijät olivat täysin*

riippuvaisia vakuutusmaksuvastuuta, taseen ulkopuolisia eriä, yleisiä teknisiä asioita ja vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia koskevasta valtion aktuaariyksikön (GAD) neuvoista, eikä yksittäisillä työntekijöillä ollut tarpeellisia erikoisosaamista tai -kokemusta, jonka turvin he olisivat voineet arvioida riippumattomasti yhtiön tilannetta näiltä osin –. Henkivakuutusyhtiöiden vakuutusmatemaattisen toiminnan tarkastus oli kaikista käytännön näkökulmista katsottuna GAD:n käsissä, kunnes FSA:n uudelleenjärjestely toteutettiin.” Raportissa lisätään myös, että ”*vakavaraisuuden valvonnasta vastanneiden sääntelijöiden henkilöstömäärät vaihtelivat, mutta niiden työntekijöiden määrä, jotka olivat suoraan vastuussa yhtiöstä, samoin kuin heitä vastaavien julkishallinnon virkamiesten määrä pysyi kutakuinkin samana –. Resurssien lisääminen olisi saattanut parantaa mahdollisuuksia havaita ongelmat, mutta –– hallitus vaati ”kevytsäätelyä” ja varasi resursseja sen mukaisesti”* (kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste WE16, kappaleet 39, 158 ja 159).

Lopuksi Josh Holmes (kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste WE84) toteaa, että ”*vaikka jäsenvaltioiden annettaisiinkin päättää itse sääntelyresurssien sopivasta määrästä, on kysyttävä, saivatko Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiset viranomaiset käyttöönsä riittävät keinot tehdä valvontatyötään, johon sovellettavat vaatimukset määritetään nimenomaan yhteisön lainsäädännössä, joka on ollut voimassa marraskuusta 1992 lähtien. Yhtäältä on kysyttävä, oliko tehtävään varattu riittävä määrä henkilökuntaa. Toisaalta on myös kysyttävä, oliko henkilökunta riittävän pätevää tekemään tehokasta valvontatyötä.”* Ks. myös kohta II.2. ”Muita todisteita direktiivin siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntöä”.)

1.B. Toimivalta

Useimmat todisteet viittaavat siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden tilanne oli niille myönnettyjen valtuuksien osalta tyydyttävä eli toimivaltaisella viranomaisella oli laajat, joustavat ja riittävät valtuudet.

Yhdistyneen kuningaskunnan säännöksissä, joilla 10 artikla siirretään osaksi kansallista lainsäädäntöä, annetaan valtiosihteerille hyvin laajat valtuudet hoitaa valvontatehtäviään, ja hänellä on periaatteessa vähintäänkin direktiivin edellyttämät valtuudet. Näihin valtuuksiin kuuluu mahdollisuus vaatia yhtiötä suojelemaan vakuutuksenottajia siltä riskiltä, ettei yhtiö kykene hoitamaan velkojaan tai täyttämään vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia¹, sen varmistamiseksi, että yhtiö noudattaa terveen ja varovaisen hoidon periaatteita. ELAS-yhtiön tapauksessa olennaista ei ole niinkään se, onko valtiosihteerillä riittävästi toimivaltaa, sillä näin mitä ilmeisimmin oli, vaan se, käyttikö hän tehokkaasti näitä laajoja valtuuksiaan. Muutamien tähän mennessä saatujen todisteiden valossa näyttää siltä, että vastaus jälkimmäiseen kysymykseen on kielteinen (ks. tarkemmat tiedot vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia koskevan kohdan 3 huomioista). Ks. myös kohta II.2 (”Muita todisteita direktiivin siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntöä”).

Näyttää siis siltä, että vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöillä ei välttämättä ollut riittäviä keinoja, heillä oli ainakin direktiivissä edellytetty toimivalta.

2. Kunnioittava kohtelu ja ”kevytsäätely”

¹ Kuten 8 artiklaa käsittelevässä osassa on mainittu, Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö tuntee vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten käsitteen.

Toinen 10 artiklaan liittyvä keskeinen asia on se, tekikö Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä yksityiskohtaisia tutkimuksia vaatimalla yhtiötä esittämään asiakirjoja tai suorittamalla tarkastuksia paikan päällä. On väitetty, että tutkimuksia tehtiin, mutta sääntelijät kohtelivat ELAS-yhtiön johtoa aina liian kunnioittavasti ja jopa pelkäsivät sitä. Liz Kwantes toteaa tutkintavaliokunnan kotisivuille lähettämässään kirjallisessa todisteessa nro 51 seuraavaa: ”*Uskon totuuden olevan se, että sääntelijät olivat liian horroksessa huomatakseen, mihin tilanne oli menossa. Ne näyttivät tuntevan pelonsekaista kunnioitusta Equitable Life -yhtiötä kohtaan ja kohtelivat sitä silkkihansikkain. Jos sääntelijät tiesivät, että Equitable Life -yhtiöllä oli ongelmia, mikseivät ne sanoneet mitään? Jos ne eivät tienneet, ne eivät hoitaneet valvontatyötään asianmukaisesti.*”

Stuart Bayliss toteaa tutkintavaliokunnan kuulemistilaisuudessa antamassaan suullisessa todistuksessa H 5 ELAS-yhtiön romahduksesta seuraavaa: ”*En usko, että eteemme tulee enää toista tapausta, jossa ongelmat liittyvät täysin johdon ylimielisyyteen ja tämän ylimielisyyden suvaitsemiseen. Tapa, jolla Equitable Life käyttäytyi ja kohteli sääntelijöitä, oli todella poikkeuksellinen.*”

Myös toinen vetoituksen esittäjä Nicolas Bellord (tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus H 2) korostaa, että ”*sääntelijöiden ja Equitable Life -yhtiön suhde oli yhtiölle varsin sopiva*”, ja painottaa muutamia Penrosen raportissa esitettyjä havaintoja, jotka viittaavat siihen, että jo 1980-luvun lopulla laadituissa, valtion aktuaariyksikön (GAD) käytettävissä olleissa raporteissa vihjailtiin ELAS-yhtiön vaarallisista liiketoimintakäytännöistä, mutta GAD jätti ne täysin huomiotta.

Joissakin todisteissa viitataan myös vahvasti siihen, että sääntelijä käytti ELAS-yhtiön tapauksessa tietoisesti ja tahallisesti ”näpiti irti” -lähestymistapaa. Mikäli tämä pitää paikkansa, sääntelijät ovat rikkoneet velvollisuuttaan varmistaa, että vakuutusentottajien perusteltuja odotuksia kunnioitetaan, ja siten kolmannen henkivakuutusdirektiivin 10 artiklan kirjainta ja tavoitetta on rikottu. Sekä Bairdin että Penrosen raportissa (kotisivuille lähetetyt kirjalliset todisteet WE 16 ja 17) arvostellaan sitä, ettei sääntelijä käyttänyt ”*ennakoivaa lähestymistapaa*”.

Tom Lake väittää ensimmäisessä tutkintavaliokunnan kuulemisessa antamassaan suullisessa todistuksessa (H1), että ”*liiallinen riippuvuus teollisuusjohtoisista virastoista ja perinteinen kevytsääntely*” saivat aikaan sen, että Yhdistynyt kuningaskunta oli haluton hyväksymään henkivakuutusdirektiivien tavoitetta, minkä vuoksi se ei pannut niitä voimaan eikä täytäntöön asianmukaisella tavalla.

Osa näistä väitteistä, erityisesti väite, jonka mukaan ”*Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät kyseenalaistaneet riittävästi ELAS-yhtiön ylimmän johdon toimintaa*”, kiistetään painokkaasti luottamuksellisessa kirjallisessa todisteessa WE-CONF 8. Nämä väitteet torjutaan myös parlamentin oikeusasiamiehen ensimmäisessä raportissa esitettyissä havainnoissa, sillä niissä todetaan, että FSA on (yhdessä GAD:n kanssa) puuttunut takuutuottoisten vakuutusten varauksia koskevaan kysymykseen ja virheellisten tietojen antamiseen ELAS-yhtiön vakavaraisuudesta ”*kaikin puolin määrätietoisella tavalla*”, ettei niiden lähestymistapaa voida kuvailla ”*passiiviseksi*” ja että ”*FSA vaati koko ajan, että*

Equitable Life -yhtiön pitäisi mukautua FSA:n kaikkiin varauksia koskeviin vaatimuksiin, mutta Equitable Life vastusti asiaa voimakkaasti”.

3. Vakuutuksenottajien perustellut odotukset

Kuten 8 artiklaa käsittelevässä kohdassa on edellä mainittu, valtiosihteerillä on Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön nojalla valtuudet vaatia yhtiötä suojelemaan vakuutuksenottajia siltä riskiltä, ettei yhtiö kykene hoitamaan velkojaan tai täyttämään vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia. Valtiosihteeri voi ryhtyä mihin tahansa tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin (ei kuitenkaan rajoittamaan yhtiön vapautta myydä omaisuuttaan) torjuakseen sitä riskiä, ettei yhtiö kenties kykene täyttämään kyseisiä odotuksia. Tässä mielessä Yhdistyneen kuningaskunnan laki täyttää kolmannen henkivakuutusdirektiivin 10 artiklan vaatimukset, joiden mukaisesti viranomaisen on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yrityksen liiketoiminta on Yhdistyneen kuningaskunnan lakien mukaista, sekä vakuutettujen edut vaarantavien epäkohtien välttämiseksi tai poistamiseksi. Tiivistäen voidaan todeta, että kolmannen henkivakuutusdirektiivin 10 artiklassa vaaditaan, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille on annettava valtuudet ja keinot varmistaa, että vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia kunnioitetaan.

Edellä on jo todettu, että keinot saattoivat olla puutteelliset, mutta valtuudet olivat riittävät. ELAS-yhtiön tapauksessa olennaista on se, käyttikö valtiosihteeri tehokkaasti näitä laajoja valtuuksiaan: käytettiinkö näitä valtuuksia vakuutuksenottajien perusteltujen odotuksien suojaamiseen? Saatujen todisteiden¹ mukaan jotkin epäkohdat saattoivat vaarantaa vakuutettujen edut, mutta Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä ei toteuttanut tarpeellisia toimia näiden epäkohtien korjaamiseksi. Nämä todisteet näyttävät viittaavan siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät käyttäneet ELAS-yhtiön kohdalla moneen vuoteen laajoja valtuuksiaan, vaikka ne olivat tietoisia uhkaavasta katastrofista. Kauppa- ja teollisuusministeriön vuosikertomuksia koskevassa selonteossa² pannaan merkillille, että yleisin syy, jonka vuoksi valtiosihteeri on käyttänyt valtuuksiaan, on se, että yhtiö on saanut toimiluvan hiljattain (eli viimeisten viiden vuoden sisällä) tai sen johdossa on tapahtunut muutoksia (tässäkin tapauksessa viimeisten viiden vuoden sisällä). Joka vuosi ilmeni vain muutama tapaus, joissa valtiosihteeri käytti valtuuksiaan muista syistä. Riittävästä valtuuksista huolimatta tämä puutteellinen ennakointi oli seikka, johon myös ELAS-yhtiön toimitusjohtaja Charles Thomson viittasi antaessaan tutkintavaliokunnan toisessa kuulemistilaisuudessa suullisen todistuksen. Hänen totesi seuraavaa: ”*Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöillä oli monia vuosia hyvin laajat valtuudet ottaa yhtiöiden kanssa esiin erilaisia kysymyksiä sekä huomattavat valtuudet puuttua poikkeuksellisiin tapauksiin – –. Lyhyesti sanottuna oma näkemykseni on se, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöillä, joita asia koski, oli riittävät valtuudet tehokkaaseen sääntelyyn sekä ennen konsolidoidun henkivakuutusdirektiivin seurauksena tehtyjä muutoksia että niiden jälkeen.*”

Ensimmäisessä tutkintavaliokunnan kuulemisessa antamassaan suullisessa todistuksessa Tom Lake tukee tätä näkemystä toteamalla, että ”Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön

¹ Tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetetyt kirjalliset todisteet nro 84, 72, 69, 51–54, 42, 36, 33 ja 26.

² Toimivaltuuksien ensimmäistä osaa koskeva tutkimus (ES 1), tutkintavaliokunnan tilaama tutkimus direktiivien siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntöä.

mukaan toimivaltaisten viranomaisten on suojeltava vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia” ja ettei Yhdistynyt kuningaskunta ”pannut täytäntöön säännöksiä, joiden mukaan viranomaisten olisi pitänyt voida valvoa kansallisen lainsäädännön soveltamista vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten suhteen”, vaikka tämä olisikin ollut tarkoituksenmukaista ja tarpeen. Siispä tilanne rikkoi mahdollisesti 10 artiklan kirjainta ja henkeä.

Yksi erityinen syy, jonka vuoksi vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia ei kunnioitettu, liittyy solvenssimarginaaliin (ks. tarkempia tietoja solvenssimarginaalia koskevaa 25 artiklaa käsittelevästä kohdasta). Asiaan liittyvät perustelut ovat seuraavat: Sääntelijä katsoi virallisesti ELAS-yhtiön täyttävän vakavaraisuusvaatimukset, vaikka yhtiön taloudellinen tilanne oli epämääräinen. Käytännössä sääntelijä siis salasi vakuutuksenottajilta ELAS-yhtiön todellisen taloudellisen tilanteen ja vaaransi yhtiön tulevan taloudellisen elinkelpoisuuden. Näin ollen vakuutuksenottajien perustellut odotukset vaarannettiin. Tämä puolestaan tarkoittaa, etteivät Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät toteuttaneet toimenpiteitä, jotka olisivat olleet ”asianmukaisia ja tarpeellisia vakuutettujen edut vaarantavien epäkohtien välttämiseksi tai poistamiseksi” ja sen varmistamiseksi, että yhtiö olisi noudattanut Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä eli kunnioittanut vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia. Näin ollen on mahdollista, että direktiivin 10 artiklaa (vakuutuksenottajien perustellut odotukset) on rikottu rikkomalla mahdollisesti 25 artiklaa (solvenssimarginaali).

18 artikla – Vakuutusmaksuvastuun muodostaminen (1HVD:n 17 artikla ja kodifioidun direktiivin 20 artikla)

Yhteenvedo tavoitteista

Tämä artikla koskee vaatimusta, jonka mukaan jokaisen vakuutusyhtiön on muodostettava koko liiketoimintansa osalta riittävä vakuutusmaksuvastuu. Artikla sisältää myös säännöksiä vakuutusteknisten varausten laskemisesta. Lisäksi siinä säädetään useista periaatteista, jotka edellyttävät ”turvaavaa prospektiivista vakuutusmatemaattista menetelmää” ja turvaavaa korkokantaa, sekä kotijäsenvaltion sääntelijän velvollisuudesta asettaa yksi tai useampi enimmäiskorko. Vakuutusmaksuvastuuta laskettaessa käytettävät perusteet ja menetelmät on julkistettava yleisölle. Lisäksi koko vakuutusmaksuvastuu on katettava vastaavilla varoilla. Artiklassa säädetään myös, että kyseisten varojen on sijaittava yhteisössä.

Artiklan teksti

18 artikla

Korvataan direktiivin 79/267/ETY 17 artikla seuraavasti:

”17 artikla

1. Kotijäsenvaltion on vaadittava, että jokainen vakuutusyrittäjä muodostaa koko liiketoimintansa osalta riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan, mukaan lukien vakuutusmaksuvastuu.

Tämän vakuutusteknisen vastuuvelan määrä määräytyy seuraavien periaatteiden mukaisesti:

A. i) Henkivakuutuksen vakuutustekninen vastuuvelka lasketaan riittävän turvaavan prospektiivisen vakuutusmatemaattisen menetelmän avulla ottaen huomioon kaikki myöhemmät velvoitteet kussakin voimassa olevassa vakuutus sopimuksessa vahvistettujen ehtojen mukaisesti ja erityisesti:

– kaikki taatut suoritus, mukaan lukien taatut takaisinostoarvot,

– lisäedut, joihin vakuutuksenottajilla on jo oikeus joko yhdessä tai kukin osaltaan erikseen näiden saavutettujen, ilmoitettujen, ositettujen lisäetujen laadusta huolimatta,

- kaikki vaihtoehdot, joihin vakuutuksenottajalla on oikeus vakuutus sopimuksen ehtojen mukaan,

- yrityksen kulut, mukaan lukien palkkiot;

ottaen huomioon myös myöhemmät vakuutusmaksut,

ii) retrospektiivistä menetelmää voidaan käyttää, jos voidaan osoittaa, että tämän menetelmän tuloksena saatu vakuutustekninen vastuuvélka ei ole pienempi kuin riittävän varovaista prospektiivistä menetelmää käyttäen saatu määrä, tai jos prospektiivistä menetelmää ei voida käyttää kyseiseen sopimuslajiin,

iii) varovainen laskentamenetelmä ei tarkoita todennäköisimmiksi katsottuihin oletuksiin perustuva menetelmää, mutta sen on varattava kohtuullinen marginaali erilaisten tekijöiden epäedullisten poikkeamien osalta,

iv) vakuutusteknisen vastuuvélan laskentamenetelmän on oltava varovainen myös vakuutusteknistä vastuuvélkaa kattavien varojen arvostamismenetelmän osalta,

v) vakuutustekninen vastuuvélka on laskettava kunkin vakuutus sopimuksen osalle erikseen. Kohtuullisten arvioiden tai yleistysten käyttö on kuitenkin sallittu, kun voidaan olettaa, että ne antavat suunnilleen saman tuloksen kuin erilliset laskelmat. Erillisen laskennan periaate ei estä muodostamasta ylimääräistä vastuuvélkaa niiden yleisten riskien osalta, joita ei katsota erillisiksi, ja

vi) kun vakuutus sopimuksen takaisinostoarvo on taattu, tämän sopimuksen vakuutusmaksuvastuuosuuden on oltava aina vähintään yhtä suuri kuin samana ajankohtana taattu takaisinostoarvo.

B. Käytettävä korkokanta on valittava varovasti. Se on vahvistettava kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antamien määräysten mukaisesti seuraavia periaatteita soveltaen:

a) Kaikkien sopimusten osalta yrityksen kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on vahvistettava yksi tai useampia enimmäiskorkoja erityisesti seuraavien sääntöjen mukaisesti:

i) kun sopimukseen sisältyy korkotakuu, yrityksen kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on vahvistettava yksi enimmäiskorko. Tämä korko voi olla eri korko kuin sopimuksessa merkitty riippuen käytetystä valuutasta edellyttäen, että se on enintään 60 prosenttia sen valtion liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjojen korosta, jonka valuutassa sopimus on merkitty. Jos on kyse ecu-määräisestä sopimuksesta tämä raja vahvistetaan Euroopan yhteisön laitosten liikkeeseen laskemien ecu-määräisten lainojen mukaisesti.

Jos jäsenvaltio edellisen kohdan toisen virkkeen soveltamiseksi päättää vahvistaa enimmäiskoron niiden sopimusten osalta, jotka on merkitty toisen jäsenvaltion valuutassa, tämän on ensin neuvoteltava sen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen kanssa, jonka valuutassa sopimus on merkitty,

ii) kun yrityksen varoja ei ole kuitenkaan arvostettu hankintahintaansa, jäsenvaltio voi säätää, että voidaan laskea yksi tai useampi enimmäiskorko ottaen huomioon kyseisenä ajankohtana salkussa olevien asianomaisten varojen tuotto, josta on vähennetty turvaavuuden edellyttämä marginaali ja, erityisesti jatkuvamaksuisten sopimusten osalta, ottaen lisäksi huomioon tulevien varojen ennakoitu tuotto. Kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on vahvistettava turvaavuuden edellyttämä vähennys ja tulevien varojen arvioituun tuottoon sovellettava enimmäiskorko tai sovellettavat enimmäiskorkokannat,

b) enimmäiskoron vahvistaminen ei tarkoita, että yrityksen on käytettävä niin korkeaa korkoa,

c) kotijäsenvaltio voi päättää, ettei a alakohdta sovelleta seuraaviin sopimusluokkiin:

– sijoitussidonnaiset sopimukset,

– enintään kahdeksaksi vuodeksi tehdyt kertamaksuiset sopimukset,

– sopimukset, joihin ei liity oikeutta lisäetuihin, ja eläkesopimukset, joilla ei ole takaisinostoarvoa.

Valittaessa turvaavaa korkokantaa ensimmäisen alakohdan kahdessa viimeisessä luetelmakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan ottaa huomioon sopimukseen merkitty valuutta ja yrityksen hallussa olevat vastaavat varat, sekä kun yrityksen varat on arvostettu käypään arvoonsa, tulevien varojen arvioitu tuotto.

Käytetty korko ei saa missään tapauksessa ylittää varojen tuottoa, joka on laskettu kotijäsenvaltion tilinpäätöstä koskevien määräysten mukaisesti ja josta on tehty kohtuullinen vähennys,

d) jäsenvaltion on vaadittava, että yritys tekee tilinpäätöksessään varauksen vakuutuksenottajien osalta tehtyjen korkositoumusten kattamiseksi, kun yrityksen varojen nykyinen tai arvioitu tuotto ei riitä kattamaan näitä sitoumuksia, ja

e) edellä a alakohdan soveltamiseksi vahvistetut enimmäiskorot on ilmoitettava komissiolle ja niiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, jotka sitä pyytävät.

C. Tilastolliset arviointiperusteet ja kuluja vastaavat perusteet on valittava varovaisesti ottaen huomioon sitoumusjäsenvaltio, vakuutusmuoto ja ennakoidut hallintokulut ja palkkiot.

D. Niiden vakuutus sopimusten osalta, joihin liittyy oikeus lisäetuihin, voidaan vakuutusteknisen vastuuvélan arviointimenetelmässä joko välittömästi tai välillisesti ottaa huomioon kaikki myöhempien lisäetujen lajit yhtenäisellä tavalla muiden myöhempää kehitystä koskevien oletusten ja nykyisten lisäetujen laskentamenetelmän kanssa.

E. Myöhempiä kuluja koskeva vastuu voi olla välillinen, esimerkiksi siten, että tulevista vakuutusmaksuista vähennetään kuormitusosuudet. Välillinen tai välitön nimenomainen kokonaisvarautuminen ei kuitenkaan saa olla kyseisten tulevien kulujen varovaista arviota pienempi.

F. Vakuutusteknisen vastuuvélan arviointimenetelmä ei saa vaihtua vuosittain menetelmän tai laskentaperusteiden satunnaisten muutosten vuoksi ja sen on oltava sellainen, että lisäetuja saadaan kohtuullisesti kunkin vakuutus sopimuksen voimassaolon ajan.

2. Vakuutusyrityksen on pidettävä yleisön saatavilla perusteet ja menetelmät, joita käytetään vakuutusteknisen vastuuvélan arvioimiseksi, mukaan lukien lisäeduista aiheutuva vastuu.

3. Kotijäsenvaltion on vaadittava kultakin vakuutusyritykseltä, että sen koko vakuutusliikettä koskeva vakuutustekninen vastuuvélka katetaan toisiaan vastaavilla varoilla direktiivin 92/96/ETY 24 artiklan mukaisesti. Kun on kyse Euroopan yhteisössä harjoitettavista liiketoimista, näiden varojen on sijaittava yhteisössä. Jäsenvaltiot eivät saa vaatia, että vakuutusyritykset sijoittavat varansa tiettyyn jäsenvaltioon. Kotijäsenvaltio voi kuitenkin myöntää lievennyksiä varojen sijaintia koskeviin sääntöihin.

4. Jos kotijäsenvaltio sallii, että vakuutusteknisen vastuuvelan kattamiseen voidaan käyttää saatavia jälleenvakuutusenantajilta, sen on vahvistettava sallittu prosenttiosuus. Tässä tapauksessa se ei saa määrätä näiden saatavien sijaintipaikkaa.”

Huomiot siitä, kuinka Yhdistynyt kuningaskunta on siirtänyt tämän artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöään

Koti-/isäntjäsenvaltion velvoitteet: Kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuuksien on katettava maan alueella toimivien yhtiöiden ”koko liiketoiminta”. Yhdistyneessä kuningaskunnassa valtiosihteerin valvontavaltuuksia laajennettiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivien yhtiöiden koko liiketoimintaan – sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa että sen ulkopuolella harjoitettavaan liiketoimintaan – vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetuilla säädöksillä (tarkistus). Näihin säädöksiin kuuluvalla säädöksellä 4 muutetaan vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 15 jaksoa, jossa määritellään II osan (vakuutusyhtiöiden sääntely) soveltamisala. Säädöksessä 4 säädetään, että lain II osaa sovelletaan muun muassa ”kaikkiin Yhdistyneen kuningaskunnan yrityksiin, jotka harjoittavat liiketoimintaa jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa”. Vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetuilla säädöksillä (kolmas vakuutusdirektiivi) rajoitettiin myös valtiosihteerin valvontavaltuuksia. Säädöksellä 13 lisättiin vuoden 1982 vakuutusyhtiölain (ICA) 15 jaksoon 1A kappale, jossa suljetaan pohjimmiltaan yhteisön yhtiöt kyseisen vakuutusyhtiölain II osan soveltamisalan ulkopuolelle, sikäli kuin kyseiset yhtiöt harjoittavat vakuutusliiketoimintaa sivukonttorinsa välityksellä ja täyttävät lain 2F liitteen I osan mukaiset vaatimukset. Säädöksellä 45 lisättiin vuoden 1982 vakuutusyhtiölakiin 2F liite. Tämä liite on keskeinen säädös sikäli, että siinä määritellään Yhdistyneen kuningaskunnan valvontaviranomaisten oikeudet ja velvoitteet niitä yhteisön yrityksiä kohtaan, jotka harjoittavat Yhdistyneessä kuningaskunnassa liiketoimintaa pitämällä siellä sivukonttoria tai tarjoamalla rajat ylittäviä palveluja. Tarkemmin sanottuna säädöksillä 15 ja 16 muutetaan vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 34 ja 35 jaksoa rajaamalla valtiosihteerin valtaa valvoa alueellaan toimivien yhteisön yritysten varallisuuden arvoa, luonnetta ja sijaintia.

Vakuutusteknisen vastuuvelan laskemiseen liittyvät säännöt: Pitkäaikaisten velkojen arvostamista koskevista Yhdistyneen kuningaskunnan säännöistä säädetään vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetuissa säädöksissä. Velan määrän arvostamisen tärkeimmät periaatteet käyvät ilmi säädöksestä 64, jossa säädetään seuraavaa: ”Pitkäaikaisten velkojen (muut velat kuin ne, jotka ovat erääntyneet maksettaviksi ennen arvostuspäivää) määrä määritetään soveltaen vakuutusmatemaattisia periaatteita, joissa otetaan asianmukaisesti huomioon vakuutuksenottajien perustellut odotukset ja varaudutaan asianmukaisesti kaikkiin velkoihin tehden varovaisia arvioita, jotka käsittävät sopivat marginaalit siltä varalta, että olennaisissa tekijöissä tapahtuisi kielteisiä muutoksia. Velan määrää määritettäessä on otettava huomioon kaikki prospektiiviset velat kussakin voimassa olevassa vakuutus sopimuksessa vahvistettujen ehtojen mukaisesti sekä arvostuspäivän jälkeen maksettavat vakuutusmaksut. (3) Rajoittamatta edellä olevan (1) kohdan yleisiä säännöksiä pitkäaikaisten velkojen määrää määritettäessä on noudatettava kaikkia jäljempänä olevia säädöksiä 65–75 ja otettava huomioon muun muassa seuraavat seikat: kaikki taatut edut, mukaan luettuna taatut takaisinostoarvot; saavutetut, ilmoitetut tai ositetut edut, joihin vakuutuksenottajilla on sopimuksen nojalla jo oikeus joko yhdessä tai kukin osaltaan; kaikki vaihtoehdot, joihin vakuutuksenottajalla on oikeus vakuutus sopimuksen ehtojen mukaan; kulut, mukaan luettuna palkkiot; kaikki pitkän aikavälin liiketoimintaan liittyvät, jälleenvakuutus sopimukseen

perustuvat oikeudet; harkinnanvaraiset kulut ja vähennykset, sikäli kuin ne eivät ylitä vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia”. Periaatteet, joihin viitataan säädöksessä 64, näyttävät vastaavan direktiivissä säädettyjä periaatteita. Tämän lisäksi säädöksessä mainitaan, että vakuutuksenottajien perusteltuihin odotuksiin on kiinnitettävä riittävästi huomiota, kun taas direktiivissä tällaista mainintaa ei ole.

”Vakuutusmatemaattiset periaatteet” määritellään ohjeasiakirjoissa GN1 ja GN8, jotka Institute of Actuaries ja Faculty of Actuaries ovat laatineet. Niitä kutsutaan ”peruskäytännöksi”, mikä tarkoittaa, että johtavien aktuaarien on itse asiassa pakko noudattaa niitä.

Sekä direktiivissä että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä säädetään nimenomaan, että kun vakuutusyhtiön velkaa arvioidaan turvaavalla prospektiivisellä vakuutusmatemaattisella menetelmällä, on otettava huomioon kaikki myöhemmät velvoitteet kussakin voimassa olevassa vakuutus sopimuksessa vahvistettujen ehtojen mukaisesti, myös vakuutuksenottajien taatut edut, muut edut ja sopimusperusteiset vaihtoehdot. Direktiivissä säädetään lisäksi, että kun vakuutus sopimuksen takaisinostoarvo on taattu, tämän sopimuksen vakuutusmaksuvastuuosuuden on oltava aina vähintään yhtä suuri kuin samana ajankohtana taattu takaisinostoarvo. Tätä säännöstä ei toisteta Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä, mutta lakiin kuuluu erityinen säädös, joka koskee vakuutuksenottajien vaihtoehtoihin liittyviä varauksia ja jossa säädetään seuraavaa: ”(1) Vakuutusyhtiöiden on varauduttava varovaisten arvioiden pohjalta kattamaan kaikki velan kasvu, joka johtuu siitä, että vakuutuksenottajat käyttävät sopimuksen mukaisia vaihtoehtojaan. (2) Mikäli sopimuksessa määrätään vaihtoehdosta, jonka nojalla vakuutuksenottajalla on oikeus saada taattu käteismaksu kahdentoista kuukauden sisällä arvostuspäivästä, tähän vaihtoehtoon on varauduttava varmistamalla, että sopimukselle annettu arvo vastaa vähintään sitä summaa, joka tarvitaan maksuihin, jotka suoritetaan, jos kyseistä vaihtoehtoa käytetään.”

Säädöksissä 65–75 säädetään velan määrän määrittämiseen liittyvistä tarkemmista kriteereistä: Säädöksessä 65 säädetään kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukaisesti, että pitkäaikaiset velat on periaatteessa määritettävä erikseen kunkin sopimuksen osalta prospektiivista laskentamenetelmää käyttäen. Säädöksessä sallitaan kohtuullisten arvioiden ja yleistyksen poikkeuksellinen käyttö sekä retrospektiivisen menetelmän käyttö, mutta asetetaan myös näiden molempien poikkeusten edellytykseksi samat ehdot kuin direktiivissä. Säädöksessä säädetään, että yleisten, yksilöimättömien riskien varalle on varattava tarpeen vaatiessa ylimääräisiä summia ja ettei laskentamenetelmään saa tehdä vuosittain mielivaltaisia muutoksia. Säädös 69 koskee korkoprosentteja, joita käytetään laskettaessa vakuutusyhtiön tulevien tulojen tai menojen nykyarvoa, ja siinä asetetaan vakavaraisuussäännöt, jotka vastaavat direktiivin vaatimuksia. Sama koskee säädöksiä 68 ja 71 kulukorvauksista. Direktiivin mukaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö edellyttää, että yhtiön on annettava tällaiset tiedot toimivaltaiselle viranomaiselle osana toimilupahakemuksen tueksi pyydettyjä tietoja. Lisätietoja asiasta saa aktuaarin vuotuisesta arvostuskertomuksesta, johon vakuutuksenottajat ja osakkeenomistajat saavat halutessaan tutustua. Lisäksi yleisöllä on mahdollisuus tutustua kertomukseen yritysrekisteriä ylläpitävässä Companies House -laitoksessa.

Vastaavuussääntöjä koskeva velvoite: Kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä kielletään jäsenvaltioita vaatimasta yhtiöiltä, että niiden on sijoitettava varansa johonkin tiettyyn

jäsenvaltioon. Lisäksi siinä säädetään, että kotijäsenvaltio voi tehdä lievennyksiä varojen sijaintia koskeviin sääntöihin. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä on säännöksiä, joiden mukaan vakuutusyhtiöiden on tietyissä tilanteissa sijoitettava osa varoistaan tai kaikki varansa tiettyyn paikkaan. Ensinnäkin vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annettuihin säädöksiin kuuluvassa säädöksessä 31 säädetään, että varat, jotka kattavat puntamääräiset velat, on pidettävä Euroopan yhteisössä ja että varat, jotka kattavat jossakin muussa valuutassa laskettavat velat, on pidettävä Euroopan yhteisössä tai siinä maassa, jossa kyseistä valuuttaa käytetään. Toiseksi vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annettuihin säädöksiin kuuluvassa säädöksessä 33 säädetään muutamista varojen sijoittamiseen liittyvistä velvoitteista, jotka koskevat sellaisia yhteisön ulkopuolisia yhtiöitä, joiden pääkonttori ei sijaitse EFTA-maassa, ja jotka liittyvät niiden varoihin, joihin sovelletaan kyseisen lain 32(2)(b) jakson mukaista Yhdistyneen kuningaskunnan solvenssimarginaalia. Kolmanneksi lain 39 ja 40 jaksossa säädetään, että valtiosihteri voi tietyissä tilanteissa vaatia Yhdistyneen kuningaskunnan yhtiötä sijoittamaan sen kotimaisten velkojen koko määrää tai tiettyä osuutta vastaavat varat Euroopan yhteisöön sekä määrätä ne jonkinlaiseen säilytykseen. 37(3) jakson mukaan valtiosihteri voi käyttää tätä valtaansa vain, ellei yhtiö ole hoitanut tiettyjä velvoitteitaan, joita sillä on tai oli, myös tilanteessa, jossa se ei ole määrittänyt velkojensa arvoa säädösten mukaisella tavalla. Säädöksen 27 mukaan yhtiöllä on oltava tietyssä valuutassa riittävät varat, joilla se voi kattaa kyseisessä valuutassa olevat velkansa, vain jos yhtiön velat kyseisessä valuutassa muodostavat yli 5 prosenttia sen kaikista veloista. Sen sijaan direktiivin mukaan vastaavuusvelvoitteeseen ei liity minkäänlaista 5 prosentin liikkumavaraa. Tämä säännös ei kuitenkaan riko direktiivin mukaista vastaavuusvelvoitetta, sillä direktiivissä säädetään, että jäsenvaltiot voivat säätää poikkeuksista tähän velvoitteeseen.

Yhtymäkohdat ELAS-yhtiön tapaukseen

Tämä artikla liittyy ELAS-yhtiön tapaukseen kahdelta osin: ensimmäisenä yhtymäkohtana on ”koko liiketoimintaa” -ilmaisu, joka liittyy harkinnanvaraisten etujen valinnaisiin varauksiin, ja toisena puolestaan jälleen esiin nouseva kysymys vakuutuksenottajien perustelluista odotuksista.

1. ”Koko liiketoimintaa” -ilmaisu ja harkinnanvaraisten etujen valinnaiset varaukset

Yhdistyneen kuningaskunnan oli 18 artiklan nojalla varmistettava, että Equitable Life -yhtiö muodosti koko liiketoimintansa osalta riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan, vakuutusmaksuvastuu mukaan luettuna, käyttäen riittävän turvaavaa vakuutusmatemaattista menetelmää. (Tässä artiklassa toistetaan tällä tavoin ”koko liiketoimintaa” koskeva vaatimus, joka esitettiin jo 8 artiklassa.) Sen paremmin direktiivissä kuin Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössäkään ei määritelty tarkemmin ”turvaavan menetelmän” käsitettä, vaan asia jätettiin aktuaarien arvioitavaksi. Tämä on tärkeä seikka, koska ELAS-yhtiö teki varaukset vakuutussummaan määrääjain lisättävien lisäetujen varalta¹ (jo ilmoitetut lisäedut, jotka ovat sopimusperusteisia etuja) mutta ei tehnyt varauksia tulevien, vakuutussummaan määrääjain lisättävien lisäetujen eikä vakuutuskauden päätteeksi maksettavien lisäetujen varalta, sillä

¹ Tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetetyn kirjallisen todisteen nro 79 mukaan ELAS-yhtiö ei edes tehnyt riittävän varovaisia varauksia niiden tulevien taattujen etujen varalle, joihin sijoitusvakuutusten ottajilla oli sopimustensa mukaan oikeus, eikä varautunut asianmukaisesti sopimusperusteisten takuusummien maksamiseen (esimerkkinä takuutuottovakuutukset).

vakuutusyhtiö maksaa niitä oman harkintansa mukaan. Joidenkin saatujen todisteiden mukaan tämä varauksien puuttuminen oli yksi yhtiön romahduksen syytä¹. Näiden etujen merkitys ja se, kuinka ne liittyvät takuutuottoisia vakuutuksia koskevaan kysymykseen, selitetään perinpohjaisesti I osassa (johdanto) ja III osassa (lainsäädännöllisiä kysymyksiä).

Direktiivissä vaaditaan ainoastaan, että tuleviin velkoihin on sisällytettävä kaikkien taattujen etujen lisäksi lisäedut, joihin vakuutuksenottajilla on jo oikeus joko yhdessä tai kukin osaltaan erikseen näiden saavutettujen, ilmoitettujen, ositetujen lisäetujen laadusta riippumatta. Sen paremmin Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä kuin direktiivissäkään ei vaadita ylimääräisten vakuutusteknisten varauksien tekemistä vakuutussummaan määräajoin lisättävien lisäetujen ja vakuutuskauden päättyessä maksettavien lisäetujen osalta, sillä vakuutusyhtiö maksaa näitä lisäetuja harkintansa mukaisesti eikä sopimusperusteisen velvoitteen vuoksi. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin (18 artiklan 1 kohdan D alakohdan) nojalla jäsenvaltion sääntelijä saa päättää itse vaatimuksesta, joka koskee varausten tekemistä näiden harkinnanvaraisten tulevien etujen varalle (varaukset *ns. kaikille myöhemmille lisäetujen lajeille*).

Nicholas Bellord väittää tämän olleen tarkoituksellista ja toteaa tutkintavaliokunnan kuulemisessa antamassaan suullisessa todistuksessa H 2, että ”*kun kolmatta henkivakuutusdirektiiviä luonnosteltiin, ehdotettiin tiukempia varausvaatimuksia ja Yhdistyneen kuningaskunnan valtuuskunta kannatti näitä tiukempia vaatimuksia. Valtiovarainministeriö ja sääntelijät kuitenkin huomasivat, että jos direktiiviluonnos olisi hyväksytty sellaisenaan, totuus Equitable Life -yhtiön tilanteesta olisi saattanut paljastua, ja siksi he estivät tämän muuttamalla varaukset valinnaisiksi (...). Siispä asianmukaisia varauksia koskeva vaihtoehto oli olemassa, mutta Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät tarkoituksella hyödyntäneet tätä vaihtoehtoa.*”

Lisäksi toisen tulkinnan mukaan (luottamuksellinen kirjallinen todiste WE conf 11) direktiivin vaatimus, joka koskee riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan muodostamisesta koko liiketoiminnan osalta, tarkoittaa juuri tätä ilman minkäänlaisia tulkintavaihtoehtoja. Toisin sanoen vakuutusteknistä vastuovelkaa laskettaessa on otettava huomioon paitsi sopimusperusteiset edut myös tulevat, vakuutussummaan määräajoin lisättävät lisäedut ja vakuutuskauden päättyessä maksettavat lisäedut. Lordi Penrose (kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste WE 16) tukee tätä tulkintaa todetessaan, että sääntelijät keskittyivät ainoastaan solvenssimarginaaleihin eivätkä ottaneet huomioon vakuutuskauden päättyessä maksettavien etujen kasvua, viitaten siihen, että valvonnan pitäisi kohdistua yhtiön koko liiketoimintaan eikä vain sen solvenssitilanteeseen (ks. myös vastaavat perustelut 8 artiklaa koskevasta kohdasta).

¹ ELAS-yhtiön vastoinkäymiset alkoivat Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuoneen antaessa päätöksen asiasta *Hyman (Equitable Life Assurance Society vs. Hyman* [2000] 3 WLR 529). Ylähuone päätti, ettei ELAS-yhtiöllä ollut yhtiöjärjestyksensä nojalla valtaa hyväksyä etujen eriytettyä järjestelmää sen mukaan, päättääkö takuutuottovaihtoehdon (GAR) valinnut vakuutuksenottaja valita taattua arvoa vastaavat edut todellista arvoa vastaavien etujen sijasta. Tämä tarkoitti, ettei ELAS-yhtiö voinut laskea takuutuottovakuutusten ottajille vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen kokonaismäärää ja että sen oli maksettava heille luvattu summa. ELAS-yhtiöllä ei ollut kuitenkaan tähän varaa: se ei ollut tehnyt vuosien varrella asianmukaisia varauksia vakuutuskauden lopussa maksettavia etuuksia ja takuutuottovakuutuksiin liittyviä velkoja varten, minkä vuoksi sen varallisuusvaje kasvoi kasvamistaan. Katastrofi olisi voitu välttää tai sitä olisi voitu rajoittaa tekemällä asianmukaiset varaukset.

Useiden edellä mainittujen todisteiden mukaan asiaan liittyvät perustelut ovat seuraavat: on totta, ettei 1 kohdan D alakohdan mukainen vaihtoehto edellytä, että sääntelijän olisi vaadittava varausten tekemistä ”kaikkien myöhempien lisäetujen lajien” (esimerkiksi harkinnanvaraisten etujen) varalle. Tästä huolimatta harkinnanvaraiset edut ovat edelleen keskeinen osa yhtiön ”koko liiketoimintaa”, eikä vaihtoehto vapauta Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisia velvollisuudesta tehdä parhaansa direktiivin kirjaimen ja tavoitteen kunnioittamiseksi. Tutkintavaliokunnan saamat todisteet viittaavat siihen, että koska sääntelijä ei ottanut yhtiön talouden vakautta koskevassa yleisessä analyysissään huomioon vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen (harkinnanvaraisten etujen) kasvua, vaan keskittyi ainoastaan solvenssimarginaaleihin, sääntelijä sivuutti ”koko liiketoiminnan” velvoittavan käsitteen ja rikkoi mahdollisesti 18 artiklan kirjainta ja tavoitetta.

Lordi Penrose toteaa selvästi (kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste WE 16), että direktiivissä ”*vaaditaan varovaisten varausten tekemistä vakuutuskauden lopussa maksettavien etuuksien varalle tai niiden ottamista huomioon realistisella tavalla. Tämä olisi paljastanut yhtiön ongelmat paljon varhaisemmassa vaiheessa ja jouduttanut korjaavien toimenpiteiden toteuttamista. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei tarttunut tähän tilaisuuteen (...). Säädöksillä, joilla Yhdistynyt kuningaskunta pani direktiivin täytäntöön, jätettiin tilanne ennalleen.*”

2. Vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia koskeva peruste ja harkinnanvaraisten etujen varaukset

Kuten 8 ja 10 artiklaa koskevissa kohdissa on jo mainittu, Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön vaatimukset ovat direktiivin vaatimuksia tiukemmat siltä osin kuin siinä säädetään, että vakuutuksenottajien perusteltuihin odotuksiin on kiinnitettävä riittävästi huomiota pitkäaikaisten velkojen määrää määriteltäessä. Eräiden ELAS-yhtiön tapaukseen liittyvien perustelujen mukaan yksi vakuutuksenottajien perusteltuihin odotuksiin liittyvä näkökohta on se, että vakuutuksenottajat odottivat todellakin saavansa sopimusperusteisten etujen lisäksi harkinnanvaraisia lisäetuja. Perusteluissa todetaan edelleen, että jos Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olisivat noudattaneet velvollisuuttaan varmistaa, että vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia kunnioitetaan, yhtiön velat olisi arvioitu varovaisemmin ja olisi ehkä vältetty seuraukset, joita aiheutui päätöksestä, jonka parlamentin ylähuone antoi asiassa *Hyman* ja josta ELAS-yhtiön vastoinkäymiset alkoivat, kuten edellä on jo todettu.

Todistaja Michael Josephs toi saman asian esiin eri tavoin antaessaan tutkintavaliokunnan toisessa kuulemistilaisuudessa suullisen todistuksen. Hänen mukaansa ”*Equitable Life painotti sitä, että kaikkia vakuutus sopimuksia oli kohdeltava samalla tavalla, olivatpa ne tarkkaan määritetyn tuoton sopimuksia tai sijoitus sopimuksia*”. Sopimukset ”*antoivat vakuutuksenottajalle ehdottoman oikeuden yhtiön tuotto-osuuteen suhteessa maksettuihin nettovakuutusmaksuihin*”. Tämän tulkinnan mukaan 18 artikla olisi edellyttänyt, että tämä oikeus olisi näkynyt kyseisiin vakuutus sopimuksiin liittyvissä laskennallisissa veloissa. Näin ei Michael Josephsin mukaan kuitenkaan käynyt.

Oliko harkinnanvaraisia ja muita kuin sopimusperusteisia lisäetuksia pidettävä osana vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia? Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden

mielestä vastaus tähän kysymykseen oli kielteinen, kuten 8 artiklaa koskevassa kohdassa on tuotu esiin perinpohjaisesti. Kuitenkin tutkintavaliokunnan vastaanottamista monista todisteista – Penrosen raportista (kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste WE 16) alkaen – on mahdollista päätellä, että harkinnanvaraiset ja muut kuin sopimusperusteiset lisäetuudet olivat olennainen osa vakuutuksenottajille tarjottua pakettia ja että näin ollen vakuutuksenottajille oli annettu se käsitys, että näiden etujen maksaminen riippuisi ainoastaan markkinatilanteesta hetkellä, jolloin heidän jäsenyytensä rahastossa päättyisi (ks. tutkintavaliokunnan kotisivuille lähetetyt kirjalliset todisteet WE 26, Burgess Hodson, ja WE 52–54, Seymour, sekä tutkintavaliokunnan kuulemisissa annettu suullinen todistus H 5, Lloyd).

Lisäksi 18 artiklaan liittyvät perustelut ovat seuraavat: Jos Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten oli kunnioitettava vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia, niiden olisi pitänyt myös varmistaa, että ELAS-yhtiön varaukset kattoivat harkinnanvaraiset ja vakuutuskauden päättyessä maksettavat edut. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät pitäneet harkinnanvaraisia etuja yhtiön ”koko liiketoiminnan” olennaisena osana eivätkä velvoittaneet ELAS-yhtiötä tekemään niitä varten riittäviä teknisiä varauksia, sääntelijät myötävaikuttivat välillisesti ELAS-yhtiön romahdukseen, joka sai alkunsa ylähuoneen tehdessä päätöksensä, eivätkä siis ottaneet asianmukaisesti huomioon vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia, joita heidän oli tarkoitus puolustaa, ja rikkoivat ilmeisesti tällä tavoin kolmannen henkivakuutusdirektiivin 18 artiklan kirjainta ja tavoitetta.

Lisätietoja tästä kohdasta löytyy sääntelytoimia koskevasta III osasta.

21 artikla – Vakuutustekniseen vastuuelkaan kuuluvat/kuulumattomat varat (kodifioidun direktiivin 23 artikla)

Yhteenveto tavoitteista

Tässä artiklassa säädetään siitä, millaisiin luokkiin kuuluvilla varoilla vakuutusyhtiö voi kattaa vakuutusteknisen vastuuelkansa (18 artikla), sekä tällaisten varojen arvostusperiaatteista. Lisäksi siinä säädetään, että sääntelijä voi hyväksyä muitakin varojen luokkia vakuutusteknisen vastuuelan katteeksi poikkeuksellisissa oloissa ja vakuutusyhtiön pyynnöstä. Hyväksynnän on oltava tilapäinen, ja sen antaminen edellyttää asianmukaisesti perusteltua päätöstä.

Artiklan teksti

21 artikla

1. Kotijäsenvaltio voi antaa vakuutusyritykselle luvan kattaa vakuutusteknisen vastuuelkansa yksinomaan seuraaviin luokkiin kuuluvilla varoilla:

A. Sijoitukset

- a) joukkovelkakirjat, arvopaperit ja muut raha- ja pääomamarkkinavälineet,*
- b) lainat,*
- c) osakkeet ja muut vaihtuvatuottoiset omistusyhteydet,*
- d) osuudet arvopaperien yhteissijoitusyrityksissä ja muissa sijoitusrahastoissa, ja*
- e) maa-alueet, rakennukset ja kiinteään omaisuuteen kohdistuvat oikeudet.*

B. Saatavat

- f) saatavat jälleenvakuutuksenantajalta, myös jälleenvakuutuksenantajien osuudet vakuutusteknisestä vastuuelasta,*
- g) jälleenvakuutustalotteet ja saatavat näiltä yritysiltä,*
- h) ensi- ja jälleenvakuutusliikkeestä johtuvat saatavat vakuutuksenottajilta ja vakuutusedustajilta,*
- i) vakuutuskirjaa koskevat ennakot,*

j) veronpalautussaatavat, ja
k) saatavat takuurahastoilta.

C. Muut varat

l) muu aineellinen omaisuus kuin maa-alueet ja rakennukset, arvostettuna varovaisen kuoletuksen perusteella,

m) pankkisaamiset ja käteisvarat, talletukset luottolaitoksissa ja muissa toimielimissä, joilla on toimilupa vastaanottaa talletuksia,

n) aktivoituidut hankintamenot,

o) kertyneet, mutta ei eräänntyneet korot ja vuokrat, muut siirtosaamiset ja ennakkomaksut, ja

p) kiinteään omaisuuteen liittyvät oikeudet.

Lloyd's -nimisen vakuutuksenantajien yhteenliittymän osalta varojen luokkiin kuuluvat myös direktiivin 77/780/ETY (¹) mukaisten luottolaitosten antamat takuut ja reburssit sekä henkivakuutusopimuksista johtuvat todennettavat määrät siltä osin kuin ne vastaavat jäsenille kuuluvia varoja.

(¹) Luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 12 päivänä joulukuuta 1977 annettu ensimmäinen neuvoston direktiivi 77/780/ETY (EYVL N:o L 322, 17.12.1977, s. 30.), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 89/646/ETY (EYVL N:o L 386, 30.12.1989, s. 1).

Tiettyjen varojen tai tietyn varojen luokan sisällyttäminen ensimmäisessä alakohdassa vahvistettuun luetteloon ei tarkoita sitä, että kaikki nämä varat voidaan ilman eri toimenpiteitä hyväksyä vakuutusteknisen vastuuvelan katteeksi.

Kotijäsenvaltion on annettava tarkemmat määräykset hyväksyttävien varojen käyttöä koskevista edellytyksistä; tämän vuoksi se voi vaatia esinevakuuden tai takauksen erityisesti jälleenvakuutuksenantajilta oleville saataville.

Määräyksiä antaessaan ja soveltaessaan kotijäsenvaltion on erityisesti huolehdittava seuraavien periaatteiden noudattamisesta:

i) vakuutusteknistä vastuuvelkaa kattavat varat on arvostettava ilman niitä hankittaessa syntyneitä velkoja,

ii) kaikki varat on arvostettava varovaisesti ottaen huomioon riski, ettei määrää saada muutettua rahaksi. Erityisesti muu aineellinen omaisuus kuin maa-alueet ja rakennukset voidaan hyväksyä vakuutusteknisen vastuuvelan katteeksi ainoastaan, jos ne on arvostettu varovaisen kuoletuksen perusteella,

iii) lainat yrityksille, valtioille tai kansainvälisille järjestöille, paikallisille tai alueellisille hallinnoille taikka luonnollisille henkilöille voidaan hyväksyä vakuutusteknisen vastuuvelan katteeksi ainoastaan, jos ne antavat riittävät takuut niiden suojasta, perustuvatpa ne lainanottajan asemaan, kiinnitykseen, pankkitakaukseen tai vakuutusyrityksen myöntämään takaukseen tai muunlaiseen vakuuteen,

iv) johdannaisrahoitusvälineitä, kuten optioita, termiinejä ja vaihtosopimuksia voidaan käyttää, kun on kyse vakuutusteknistä vastuuvelkaa kattavista varoista, siltä osin kuin ne osaltaan pienentävät sijoitusriskiä tai sallivat sijoitusten tehokkaan hoidon. Nämä rahoitusvälineet on arvostettava varovaisesti ja ne voidaan ottaa huomioon arvostettaessa niitä varoja, johon ne liittyvät,

v) arvopaperit, joilla ei käydä kauppaa säännellyillä markkinoilla, voidaan hyväksyä vakuutusteknisen vastuuvelan katteeksi ainoastaan, jos ne voidaan muuttaa rahaksi lyhyessä ajassa, tai jos on kyse omistuksista luottolaitoksissa, vakuutusyrityksissä, jotka sallitaan direktiivin 79/267/ETY 8 artiklan mukaisesti, tai samaan jäsenvaltioon sijoittautuneissa sijoitusyrityksissä,

vi) saatavat kolmansilta voidaan hyväksyä vakuutusteknisen vastuuvelan katteeksi ainoastaan, kun niistä on vähennetty velat kyseiselle kolmannelle,

vii) vakuutusteknisen vastuuvelan kattamiseksi hyväksytyjen saatavien määrä on laskettava varovaisesti ottaen huomioon riski, ettei määrää saada muutettua rahaksi. Erityisesti ensi- ja jälleenvakuutukseen perustuvat saatavat vakuutuksenottajilta ja vakuutusedustajilta voidaan hyväksyä vain siltä osin, kuin niitä voidaan vaatia maksettavaksi enintään kolmen kuukauden ajan,

viii) kun on kyse varoista, jotka on sijoitettu tytäryritykseen, joka hoitaa vakuutusyrityksen lukuun kokonaan tai osittain jälkimmäisen sijoituksia, kotijäsenvaltion on tässä artiklassa tarkoitettujen sääntöjen ja periaatteiden soveltamiseksi otettava huomioon tytäryrityksen hallussa olevat siihen liittyvät varat; se voi käsitellä muiden tytäryritysten varoja samalla tavoin, ja

ix) aktivoituidut hankintamenot voidaan hyväksyä vakuutusteknisen vastuuvelan katteeksi ainoastaan, jos tämä on sopuoinnussa vakuutusmaksuvastuun laskentaperusteen kanssa.

2. Sen estämättä, mitä 1 kohdassa säädetään, kotijäsenvaltio voi poikkeuksellisissa oloissa ja vakuutusyrityksen pyynnöstä hyväksyä asianmukaisesti perustellulla päätöksellä määrääjäksi muitakin varojen luokkia vakuutusteknisen vastuuvelan katteeksi, jollei 20 artiklasta muuta johdu.

Yhtymäkohdat ELAS-yhtiön tapaukseen

Tämä artikla liittyy tapaukseen siltä osin, mitä sen 2 kohdassa säädetään. Kyseisessä kohdassa lievennetään 1 kohdassa olevaa varojen luokkien suljettua luetteloa. Tämän säännöksen mukaan kotijäsenvaltio voi ”poikkeuksellisissa oloissa” ja ”vakuutusyrityksen pyynnöstä” hyväksyä ”asianmukaisesti perustellulla päätöksellä määrääjäksi” muitakin varojen luokkia vakuutusteknisen vastuuvelan katteeksi.

Asiaa on tarkasteltava solvenssimarginaalia koskevan 25 artiklan valossa. Keskeinen kysymys on se, annetaanko Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä sääntelijälle (valtiosihteerille) laajemmat valtuudet kuin direktiivissä olla soveltamatta säännöksiä, jotka koskevat varojen hyväksyttävyyttä valvontatarkoituksiin. Yhdistyneessä kuningaskunnassa valtiosihteerin voi vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 68 jakson nojalla olla vakuutusyhtiön pyynnöstä tai sen suostumuksella soveltamatta kyseiseen yhtiöön muun muassa varojen arvostusta koskevia säännöksiä. Direktiivin ilmaisut (eli ”poikkeuksellisissa oloissa”, ”määräajaksi” ja ”asianmukaisesti perustellulla päätöksellä”) eivät rajoita tämän valtuuden käyttöä. Säännöksen mukaan valtiosihteerin päätökseen ”saattaa liittyä erityisiä ehtoja”, eli sääntelijän on päätettävä itse, asettaako se kyseiset ehdot vai ei. Nämä valtuudet näyttävät olevan direktiivissä säädettyjä valtuuksia laajemmat.

Tällaisiin valtuuksiin liittyy se vaara, että niitä käytetään hyvin armeliaalla tavalla, mikä vie yhtenäisten sääntöjen soveltamiselta tehoa. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, onko vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 68 jakso yhteensopiva kolmannen henkivakuutusdirektiivin kanssa. Lisää perusteluja esitetään solvenssimarginaalia koskevaa 25 artiklaa käsittelevässä kohdassa.

25 artikla – Käytettävä solvenssimarginaali (1HVD:n 18 artikla ja kodifioidun direktiivin 18 artikla, muutettu myös direktiivin 2002/12/EY eli Solvenssi I -direktiivin 1 artiklan 4 kohdalla)

Yhteenveto tavoitteista

Tässä artiklassa säädetään velvoitteesta vaatia jokaiselta vakuutusyhtiöltä koko liiketoiminnan kannalta jatkuvasti riittävää käytettävissä olevaa solvenssimarginaalia. Solvenssimarginaalilla tarkoitetaan varojen arvoa, josta on vähennetty kaikki ennakoitavissa olevat velat sekä aineettomat erät. Artiklassa asetetaan myös joitakin ehtoja varojen tyypeille, joita ovat maksettu osakepääoma tai keskinäisen yhtiön osalta takuupääoma lisättyinä osakastileillä, joiden on täytettävä tietyt edellytykset, nimittäin puolet maksamattomasta osakepääomasta tai takuupääomasta; varaukset; siirtyvät voittovarot; kumulatiiviset etuoikeutetut osakkeet ja etuoikeusasemaltaan huonommassa asemassa olevat lainat valinnaisesti ja enintään 50 prosenttiin solvenssimarginaalista; arvopaperit, joiden kesto ei ole määritetty, ja muut rahoitusvälineet.

Artiklan teksti

25 artikla

Korvataan direktiivin 79/267/ETY 18 artiklan 1 alakohta seuraavasti:

”1. yrityksen varat, joista on vähennetty kaikki ennakoitavissa olevat velat sekä aineettomat erät. Erityisesti on otettava lukuun:

– maksettu osakepääoma tai keskinäisen yhtiön tai yrityksen osalta takuupääoma lisättyinä osakastileillä, jotka täyttävät seuraavat edellytykset:

a) perustamiskirjassa ja yhtiöjärjestyksessä on määrättävä, että näiltä tileiltä voidaan suorittaa maksuja jäsenille vain, jos se ei aiheuta solvenssimarginaalin pienenemistä alle vaaditun tason, tai yrityksen tultua puretuksi, jos kaikki yrityksen muut velat on maksettu,

b) perustamiskirjassa ja yhtiöjärjestyksessä on määrättävä, että kaikista maksuista, jotka suoritetaan muutoin kuin yksittäisen osakkuuden päättymisen vuoksi, on ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille vähintään kuukautta aikaisemmin ja että nämä voivat tämän määräajan aikana kieltää maksun, ja

c) perustamiskirjan ja yhtiöjärjestyksen asiaa koskevia määräyksiä voidaan muuttaa vasta, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat ilmoittaneet, etteivät ne vastusta muutosta, jollei a ja b alakohdassa esitetystä edellytyksestä muuta johdu,

– puolet maksamattomasta osakepääomasta tai takuupääomasta heti kun 25 prosenttia tästä pääomasta on maksettu,

– rahastot ja varaukset (sidotut ja vapaat), jotka eivät vastaa tiettyjä sitoumuksia,

– kaikki siirtyvät voittovarot,

– kumulatiiviset etuoikeutetut osakkeet ja etuoikeusasemaltaan huonommassa asemassa olevat lainat voidaan sisällyttää ainoastaan enintään 50 prosenttiin solvenssimarginaalista, josta määrästä enintään 25 prosenttia saa olla määräaikaaisia etuoikeusasemaltaan huonommassa asemassa olevia lainoja tai määräaikaaisia kumulatiivisia etuoikeutettuja osakkeita, jos seuraavat vähimmäisvaatimukset täyttyvät:

a) sen varalta, että vakuutusyritys joutuu konkurssiin tai purkautuu, on oltava sitovat sopimukset, joiden perusteella etuoikeusasemaltaan huonommassa asemassa olevilla lainoilla tai etuoikeutetuilla osakkeilla on kaikkien muiden velkojien saatavia huonompi etuoikeus ja niitä ei makseta takaisin ennen kuin kaikki muut kyseisenä ajankohtana voimassa olevat velat on maksettu.

Etuoikeusasemaltaan huonommassa asemassa olevan lainan on täytettävä myös seuraavat edellytykset:

b) vain tosiasiallisesti maksetut varat otetaan huomioon,

c) määräaikaisten lainojen alkuperäisen erääntymisaajan on oltava vähintään viisi vuotta. Vakuutusyrityksen on viimeistään vuotta ennen erääntymisaikaa esitettävä toimivaltaisten viranomaisten hyväksyttäväksi suunnitelma siitä, miten solvenssimarginaali aiotaan pitää vaaditulla tasolla tai saattaa sille tasolle erääntymispäivänä, jollei lainan osuutta solvenssimarginaalista vähennetä asteittain vähintään viiden erääntymispäivää edeltävän vuoden kuluessa. Toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa luvan näiden varojen takaisinmaksun ennakkoon edellyttäen, että liikkeeseen laskeva vakuutusyritys pyytää sitä ja sen solvenssimarginaali ei laske vaadittua tasoa alemmaksi,

d) lainat, joiden erääntymisaikaa ei ole määrätty, voidaan maksaa takaisin vain noudattaen viiden vuoden irtisanomisaikaa, jollei niitä enää pidetä solvenssimarginaalin osana tai jollei takaisinmaksu edellytä toimivaltaisten viranomaisten ennalta antamaa virallista suostumusta. Jälkimmäisessä tapauksessa vakuutusyrityksen on ilmoitettava asiasta toimivaltaisille viranomaisille vähintään kuusi kuukautta ennen aiottua takaisinmaksupäivää sekä esitettävä tosiasiallinen ja vaadittu

solvenssimarginaali ennen kyseistä takaisinmaksua ja sen jälkeen. Toimivaltaiset viranomaiset antavat luvan takaisinmaksuun ainoastaan, jos vakuutusyhtiön solvenssimarginaali ei laske vaadittua tasoa alemmaksi,

e) lainasopimus ei saa sisältää määräystä, jonka mukaan tietyissä muissa oloissa kuin vakuutusyhtiöstä purettaessa velka on maksettava takaisin ennen sovittua erääntymispäivää,

f) lainasopimusta voidaan muuttaa ainoastaan, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat ilmoittaneet, etteivät ne vastusta muutosta,

– arvopaperit, joiden kesto ei ole määritetty, ja muut rahoitusvälineet, jotka täyttävät seuraavat edellytykset mukaan lukien muut kuin edellä olevassa luetelmakohdassa mainitut kumulatiiviset etuoikeutetut osakkeet, enintään 50 prosenttiin asti solvenssimarginaalista näiden arvopaperien ja edellä olevassa luetelmakohdassa mainittujen etuoikeusasemaltaan huonommassa asemassa olevan lainojen kokonaismäärästä,

a) niitä ei voi maksaa takaisin haltijan aloitteesta eikä ilman toimivaltaisten viranomaisten ennalta antamaa suostumusta,

b) liikkeeseen laskemista koskevan sopimuksen on annettava vakuutusyhtiönselle mahdollisuus lykätä lainan koron maksamista,

c) lainantajan saatavilla vakuutusyhtiönseltä on oltava muita velkoja kuin toisia pääomallainan haltijoita huonompi etuoikeus,

d) arvopapereiden liikkeeseen laskemista koskevissa asiakirjoissa on määrittävä, että velkaa ja maksamattomia korkoja voidaan käyttää tappioiden kattamiseen siten, että turvataan vakuutusyhtiön liiketoiminnan jatkuminen,

e) ainoastaan tosiasiallisesti maksetut määrät otetaan huomioon.”

Huomiot siitä, kuinka Yhdistynyt kuningaskunta on siirtänyt tämän artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöään

Solvenssimarginaalia koskeva vaatimus: Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 32(1) jaksossa, sellaisena kuin se on muutettuna, vaaditaan, että jokaisella vakuutusyhtiöllä, johon sovelletaan lain II osaa ja jonka pääkonttori on Yhdistyneessä kuningaskunnassa, on oltava ”sellainen solvenssimarginaali, jota voidaan edellyttää tämän osan tarkoituksia varten laadittavien säännösten nojalla”. Tästä marginaalista käytetään myös nimitystä vähimmäissolvenssimarginaali (RMM). Lain 32(5)(a) jaksossa vakuutusyhtiön solvenssimarginaali määritellään olevan ”yhtiön varojen arvo, josta on vähennetty sen velkojen määrä, kun kyseinen arvo ja määrä määritellään kaikkien asiaan sovellettavien arvostussääntöjen mukaisella tavalla”. Laissa ei säädetä vähimmäissolvenssimarginaalin määrästä eikä siitä, mistä se muodostuu, vaan nämä seikat täsmennetään muissa säädöksissä.

Direktiivin mukaisesti vakuutusyhtiön solvenssimarginaalin on vastattava vähintään vähimmäissolvenssimarginaalia jatkuvasti eikä siis ainoastaan vuoden päättyessä. Pitkän aikavälin liiketoimintaa harjoittavan yhtiön vähimmäissolvenssimarginaalin on oltava suurempi kuin

- vähimmäistakuurahasto (joka on puolestaan keskinäisen henkivakuutusyhtiön kohdalla 600 000 euroa)
- vaadittu solvenssimarginaali (RMS).

Solvenssimarginaalin koostumus: Kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä säädetään, että solvenssimarginaali on ilmoitettava varoina, joista on vähennetty kaikki ennakoitavissa olevat velat, joita nimitetään myös ”eksplisiittisiksi varoiksi”, tai poikkeuksellisesti ”implisiittisinä varoina” eli ”aineettomina” varoina sillä edellytyksellä, että toimivaltaiselta viranomaiselta on saatu asiaa koskeva hyväksyntä. Implisiittiset erät ovat pitkän aikavälin rahaston varoja, jotka ovat aineettomia ja johtuvat varallisuuserien aliarvostamisesta ja velkojen yliarvostamisesta. Vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetuissa säädöksissä erotetaan eksplisiittiset ja implisiittiset erät toisistaan. Säädöksen 22 kohdassa (3) edellytetään, että yhtiön vähimmäissolvenssimarginaalin kattavista varoista takuurahastosta on katettava vähintään 50 prosenttia (tai vähimmäistakuurahastosta 100 prosenttia, jos se on suurempi) ”eksplisiittisinä varoina”. Eksplisiittisillä varoilla tarkoitetaan kaikkia muita varoja kuin

implisiittisiä eriä, mikä mainitaan säädöksissä nimenomaisesti. Säädöksen 22 kohdan (1) mukaan takuurahasto vastaa yhtä kolmasosaa vähimmäissolvenssimarginaalista. Näin ollen säädöksen 22 vaikutus on se, että vähimmäissolvenssimarginaalista on katettava yksi kuudesosa eksplisiittisin varoin, kun taas jäljelle jäävät viisi kuudesosaa voidaan kattaa implisiittisillä erillä.

Vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetuissa säädöksissä ei luetella eksplisiittisiä ja implisiittisiä eriä, joista käytettävissä oleva solvenssimarginaali voi muodostua. Niihin kuuluu kuitenkin useita säädöksiä, joissa säädetään, kuinka varat ja velat on arvostettava. Kaikkia varoja, joita ei mainita arvostussäädöksissä ja jotka eivät ole käteistä, esimerkiksi kultaa ja hyödykkeitä, käsitellään niin kuin niillä ei olisi arvoa, ja siksi ne on jätettävä pois laskelmista. Kun varat on arvostettu varojen arvostamista koskevien säännösten mukaisesti, jokaista varojen luokkaa on verrattava säännösten mukaisiin hyväksyttävyyttä koskeviin rajoihin. Riskin hajottamiseksi näillä rajoilla rajoitetaan kuhunkin luokkaan kuuluvien, yhtiön velkojen kattamiseksi huomioon otettavien varojen arvoa. Velkojen määrän ylittävien varojen arvoon, joka voidaan ottaa huomioon yhtiön solvenssivaatimusten täyttämiseksi, sovelletaan vielä muita rajoituksia, joista säädetään vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annettuihin säädöksiin kuuluvassa säädöksessä 23. Sädöksessä 23(2) sallitaan maksamattoman pääoman määrän arvostaminen puoleen, kunhan neljäsosa pääomasta maksetaan (samanlaiset varaukset kuin keskinäisen vakuutusyhtiön kohdalla). Sädöksen 23(4) mukaan yleistä liiketoimintaa harjoittava keskinäinen vakuutusyhtiö voi arvostaa maksamattomat suoritukset (a) ja (b) alakohtien rajoitusten mukaisesti. Direktiivin mukaisesti vuoden 1994 säädöksissä säädetään, että etuoikeusasemaltaan huonompi lainapääoma voidaan laskea solvenssitarkoituksiin, jos lainan takaisinmaksuvelvoite on riippuvainen vakuutuksenottajien oikeuksista ja 68 jaksossa tarkoitettu määräys saadaan. Vuoden 1994 säädöksissä mainituilla implisiittisillä varoilla tarkoitetaan tulevia voittoja, zillmerointia ja piilovarauksia. Direktiivin vaatimusten mukaisesti implisiittisten erien huomioon ottaminen solvenssimarginaalia laskettaessa edellyttää toimivaltaisen viranomaisen etukäteistä hyväksyntää, kuten vakuutusyhtiölain 68 jaksossa säädetään. Kun kolmas henkivakuutusdirektiivi pantiin täytäntöön, kauppa- ja teollisuusministeriön valtiosihteeri antoi vakavaraisuusohjeet, joissa kerrottiin tarkemmin implisiittisten varojen käytöstä solvenssimarginaalia laskettaessa sekä siitä, kuinka valtiosihteeri käyttää lain 68 jakson mukaista harkintavaltaansa tässä asiassa. Ohjeissa todettiin, että vaikka tuleviin voittoihin ja zillmerointiin liittyvät määräykset olivat helposti saatavilla, mikäli asiaan liittyvät ehdot täytyivät, piilovarauksiin liittyvän määräyksen sai vain poikkeustilanteessa.

Zillmerointi ja piilovaraukset: Zillmeroinnilla tarkoitetaan prosessia, jossa pitkäaikaisen liiketoiminnan vakuutusmatemaattista arvostusta mukautetaan niin, että siinä otetaan huomioon uusien sopimusten tekemiseen liittyvien menojen tuleva perintä. Zillmeroinnilla alkuvaiheen kulut, joita yhtiölle koituu uusien sopimusten tekemisestä, voidaan jakaa vakuutus sopimuksen koko elinkaarelle suhteessa maksettaviin vakuutusmaksuihin. Tällä tavoin alkuvaiheen kustannukset tasapainotetaan suhteessa kyseisestä vakuutus sopimuksesta myöhemmin saataviin tuloihin. Zillmerointia sovelletaan vain vakuutus sopimukseen, joiden nojalla maksetaan säännöllisiä vakuutusmaksuja.

Vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetut säädökset sisältävät vaaditun vähimmäismarginaalin määrää ja varojen hyväksyttävyyttä koskevat säännöt. Näiden sääntöjen mukaan erilaiset velat edellyttävät erilaisia marginaaleja, ja vaadittava vähimmäismarginaali on kaikkien

kyseessä olevien marginaalien yhdistelmä. Direktiivin mukaisesti vuoden 1994 säädöksiin kuuluvassa säädöksessä 26 säädetään, että elleivät varojen aliarvostamisesta ja velkojen (muiden kuin vakuutusmaksuvastuun) yliarvostamisesta johtuvat piilovaraukset ole luonteeltaan poikkeuksellisia, ne voidaan arvostaa täyteen arvoonsa solvenssitarkoituksiin.

Yhtymäkohdat ELAS-yhtiön tapaukseen

25 artiklassa säädetään sääntelijän velvoitteesta vaatia jokaiselta vakuutusyhtiöltä ”koko liiketoiminnan” kannalta kaikkina aikoina riittävää käytettävissä olevaa solvenssimarginaalia. Tämä käsite toistetaan siis nimenomaisesti kolmatta kertaa. Solvenssimarginaali on ilmoitettava varoina, joista on vähennetty kaikki ennakoitavissa olevat velat.

Oliko ELAS-yhtiön solvenssimarginaali ”kaikkina aikoina riittävä”? Tältä osin on tarkasteltava kahta seikkaa: sitä, ettei harkinnanvaraisia etuja varten tehty varauksia, sekä tulevien voittojen ja zillmeroinin käyttöä.

1. Varausten tekemättä jättäminen harkinnanvaraisia etuja varten, yhteys 10 ja 18 artiklaan

Kuten 8, 10 ja 18 artiklaa koskevassa kohdassa selitettiin yksityiskohtaisesti, ELAS-yhtiö ei tehnyt varauksia harkinnanvaraisia etuja varten, joten se ei ottanut näitä velkoja huomioon laskiessaan solvenssimarginaaliaan. Erään perustelun mukaan se, että ELAS sai tehdä näin, johti siihen, että yhtiö onnistui täyttämään solvenssivaatimukset keinotekoisesti sekä salasi näin totuuden vakuutuksenottajilta ja vaaransi tulevan taloudellisen elinkelpoisuutensa. Perusteluissa todetaan myös tämän tarkoittavan, että vakuutuksenottajien perustellut odotukset vaarannettiin ja että sääntelijät eivät toteuttaneet toimenpiteitä, jotka olisivat olleet *asianmukaisia tai tarpeellisia vakuutettujen etuja vaarantavien epäkohtien välttämiseksi tai poistamiseksi*, mitä 10 artiklassa edellytetään. Koska viranomaiset eivät varmistaneet, että yhtiön liiketoiminta oli vakuutuksenottajien perustelluista odotuksista annetun Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaista, ne rikkovat mahdollisesti 10 artiklaa. (Ks. myös kohta II.2, ”Muita todisteita direktiivin siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntö”).

2. Tulevat voitot ja 68 jaksoa koskeva kysymys

Toinen solvenssimarginaaleihin liittyvä keskeinen näkökohta on tulevia voittoja, zillmerointia ja valtiosihteerin valtuuksia koskeva kysymys.

Kolmannen henkivakuutusdirektiivin täytäntöönpanon aikana voimassa olleessa, tulevia voittoja koskeneessa yhteisön lainsäädännössä¹ säädettiin, että tulevista voitoista voitaisiin käyttää jopa 50 prosenttia yhtiön solvenssivaatimusten täyttämiseen, kunhan toimivaltainen viranomainen hyväksyisi asian ja tietyt ehdot täytyisivät. Tämä perustui sen todennäköisyyden ennakoimiseen, että sijoituksista saataisiin tulevaisuudessa tuottoa ja niillä voitaisiin kattaa tulevia velkoja. Riskien välttämiseksi tulevat tuotot oli arvioitava varovaisesti. Tätä mahdollisuutta rajoitettiin ankarasti vuonna 2002 hyväksytyllä Solvenssi I -direktiivillä (ks. 1 artiklan 4 kohta), jossa kiellettiin kokonaan sen käyttö vuodesta 2009 lähtien. Yhteys ELAS-yhtiön tapaukseen ilmenee selvästi Bairdin väitteestä (kotisivuille

¹ Direktiivin 79/267/ETY (ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi) 18 artiklan 3 kohdan A alakohta. Koko artiklan teksti löytyy kohdasta II.1.3, ”Muiden direktiivien keskeiset artiklat”.

lähetetty kirjallinen todiste WE 17)¹, jonka mukaan ELAS pyysi sääntelijältä useaan otteeseen lupaa käyttää tulevia voittoja, zillmerointia ja etuoikeusasemaltaan huonompaa lainapääomaa solvenssivaatimusten täyttämiseen ja sai tällaisen luvan. Tämän todisteen mukaan yhtiö sai tällä tavoin parannella sitä, miltä sen taloudellinen tilanne näytti ulospäin. Baird kehotti tarkistamaan sääntelijän oikeuksia käyttää harkintavaltaansa myöntäessään lupia käyttää tulevia voittoja solvenssivaatimusten täyttämiseen.

Siispä yhtenä tutkimuskohteena on se, oliko harkintavallalla, jota valtiosihteeri käytti vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 68 jakson nojalla, huomattava merkitys ELAS-yhtiön tapaukseen kannalta ja onko tämä harkintavalta itsessään kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukainen. Direktiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät valtuudet ja keinot hoitaa valvontatehtäviään (ks. kolmannen henkivakuutusdirektiivin 10 artikla). Direktiivissä annetaan sen sijaan toimivaltaiselle viranomaiselle lupa olla soveltamatta sääntöjä rajallisessa määrässä tapauksia ja sillä edellytyksellä, tiukat ehdot täyttyvät. Näyttää kuitenkin siltä, ettei jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle anneta direktiivin missään kohdassa sellaisia oikeuksia poiketa säännöistä kuin ne, joista säädetään vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 68 jaksossa. Tutkimuksissa on selvitettävä, liittyykö tällaisiin valtuuksiin se vaara, että niitä käytetään armeliaalla tai epäjohdonmukaisella tavalla, mikä olisi voinut hyödyttää joitakin yhtiöitä mutta ei puolestaan toisia sekä haitata tällä tavoin yhdenmukaistettujen sääntöjen soveltamista. Lisäksi on selvitettävä, olisiko ELAS-yhtiön skandaali vältetty, jos näitä valtuuksia olisi rajoitettu.

Vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 68 jakso

Vakuutusyhtiölain 68 jakson tarkempi tarkastelu osoittaa, että valtiosihteeri voi vakuutusyhtiön pyynnöstä tai sen suostumuksella ja sillä edellytyksellä, että tietyt ehdot täyttyvät, olla soveltamatta vakavaraisuussääntöjä kyseiseen yhtiöön. Onko tämä harkintavalta kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukainen?

68 jakson otsikko on ”Valta poiketa II osasta tiettyjen yhtiöiden kohdalla”. Tässä jaksossa valtiosihteerille annetaan laajat valtuudet olla soveltamatta tiettyihin yhtiöihin (tai soveltaa muutoksin) vakuutusyhtiölain monia jaksoja ja näihin jaksoihin kuuluvia säännöksiä. (4) kohdan mukaan valtiosihteeri voi päättää, ettei seuraavia säännöksiä sovelleta:

”... tämän lain 16–22, 23(1) ja 25–36 jakso, näiden jaksosten tarkoituksia varten laadittujen säädösten säännökset sekä kaikkien arvostuksesta annettujen säädösten säännökset. [...]”

Näiden säännösten suuri määrä voi johtaa siihen, että monia vakavaraisuussäädöksiä, myös muun muassa vakavaraisuusraporteista, vakuutusteknistä vastuuvalkaa koskevista vaatimuksista ja solvenssivaatimuksista annettuja säädöksiä, sovelletaan valtiosihteerin harkintavallasta riippuen. Jättäessään edellä mainittuja säännöksiä soveltamatta kyseisen vakuutusyhtiön pyynnöstä tai suostumuksella valtiosihteerin on käytettävä harkintavaltaansa, ja asiaa koskeva hyväksyntä on annettava määräyksen muodossa. 68 jaksossa säädetään myös, että valtiosihteeri voi katsoa, että hyväksyntä edellyttää tiettyjen ehtojen täyttymistä, ja perua hyväksyntänsä milloin tahansa. Valtiosihteerin päätösvaltaa sen suhteen, sovelletaanko

¹ Ks. Bairdin raportti, kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste nro 17, kohta 7.2.2, s. 228.

tiettyihin vakuutusyhtiöihin keskeisiä säädöksiä, ei rajoiteta millään muilla muodollisuuksilla tai säännöillä.

Kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät valtuudet ja keinot hoitaa valvontatehtäviään, mutta siinä myös annetaan toimivaltaiselle viranomaiselle lupa olla soveltamatta sääntöjä rajallisessa määrässä tapauksia ja sillä edellytyksiä, että tiukat ehdot täyttyvät¹. Direktiivin missään kohdassa ei säädetä vastaavista valtuuksista poiketa säännöistä kuin vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 68 jaksossa.

On huomattava, etteivät edelliset huomiot koske Yhdistyneessä kuningaskunnassa nykyisin voimassa olevaa järjestelmää. Vuonna 2000 rahoituspalveluista ja -markkinoista annetulla lailla kumottiin muun muassa vuoden 1982 vakuutusyhtiölaki, ja siinä annetaan myös sääntelijälle, nykyisin siis FSA:lle, lupa jättää soveltamatta vakavaraisuussäädöksiä tiettyihin yhtiöihin. Tämän ja vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 68 jakson välinen ero on se, että nykyisissä säännöissä asetetaan tiukemmat vaatimukset ja edellytetään FSA:lta paljon tarkempia muodollisuuksia sen käyttäessä lain mukaista harkintavaltaansa.

Nämä erot osoittavat, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö ei mitä ilmeisimmin vastaa kolmannen henkivakuutusdirektiivin vaatimuksia, ja tämä puolestaan nostaa esiin huolestuttavan kysymyksen siitä, onko kolmannen henkivakuutusdirektiivin 25 artikla siirretty asianmukaisesti osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä. Mikäli vuoden 1982 vakuutusyhtiölakia ei ole muutettu asianmukaisesti, tämän voidaan katsoa merkitsevän sitä, ettei kolmatta henkivakuutusdirektiiviä ole siirretty asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, koska vakuutusyhtiölakia olisi pitänyt muuttaa vuonna 1992 kolmannen henkivakuutusdirektiivin vaatimuksia vastaavaksi.

Yhteenveto

25 artiklasta todettakoon, että edellä mainitut todisteet viittaavat siihen, että ELAS käytti kahta kirjanpitolakitekniikkaa saavuttaakseen solvenssimarginaalit, jotka vastasivat sääntelijöiden vaatimuksia mutta eivät heijastaneet totuudenmukaisesti yhtiön todellista vakavaraisuustilannetta. Näiden todisteiden mukaan sääntelijä ei siis tehnyt parastaan taatakseen, että ELAS-yhtiön solvenssimarginaali oli kaikkina aikoina riittävä koko liiketoiminnan osalta. Sääntelijä

a) tarkasteli solvenssimarginaaleja hyvin kapea-alaisesti sivuuttaessaan analyysissaan vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen kasvun. Näin ELAS välttyi laillisesti tekemästä varaukset velaksi katsottavien harkinnanvaraisten etujen osalta, eikä niitä otettu näin ollen otettu huomioon solvenssimarginaalia laskettaessa. Kun ELAS-yhtiön sallittiin täyttää vakavaraisuusvaatimukset keinotekoisesti, se salasi totuuden vakuutuksenottajilta ja vaaransi tulevan taloudellisen elinkelpoisuutensa. Siispä myös vakuutuksenottajien perustellut

¹ Katso kolmannen henkivakuutusdirektiivin 25 artiklan lisäksi direktiivin 21 artikla, joka koskee varojen muiden luokkien hyväksymistä vakuutusteknisen vastuuvelan katteeksi, sekä direktiivin 22 artikla, jossa säädetään luvasta poiketa sijoitusten hajauttamista koskevista säännöistä. Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 68 jakson mukaan valtiosihteerin voi jättää soveltamatta varojen arvostusta koskevia säädöksiä tiettyihin yhtiöihin; tosin näiden valtuuksien käyttöön sovelletaan sääntöjä, joista ei säädetä direktiivin 22 artiklassa.

odotukset vaarannettiin. Näin ollen Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät toteuttaneet toimenpiteitä, jotka olisivat olleet *asianmukaisia tai tarpeellisia vakuutettujen etuja vaarantavien epäkohtien välttämiseksi tai poistamiseksi (10 artikla), eivätkä varmistaneet, että ELAS noudatti Yhdistyneen kuningaskunnan lakia eli että se kunnioitti vakuutusnottajien perusteltuja odotuksia.*

b) antoi ELAS-yhtiön käyttää liian usein tulevia voittoja ja zillmerointia osana implisiittisiä varoja, mikä vaikutti haitallisesti solvenssimarginaalin luotettavuuteen ja totuudenmukaisuuteen. On siis ilmeistä, ettei 25 artiklaa noudatettu, koska Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät täyttäneet velvoitettaan vaatia ELAS-yhtiöltä ”*koko liiketoiminnan kannalta jatkuvasti riittävää käytettävissä olevaa solvenssimarginaalia*”.

28 artikla – Yleinen etu (kodifioidun direktiivin 33 artikla)

Yhteenveto tavoitteista

Jäsenvaltioiden nimeämien sääntelijöiden toisena vastuualueena on niin sanottujen ”liiketoiminnan harjoittamista koskevien sääntöjen” (eli vakuutuksen ottavaan kuluttajaan vaikuttavien sopimusehtojen ja käytäntöjen) valvonta.

Tämän artiklan mukaan jäsenvaltion on estettävä vakuutusnottajaa tekemästä sopimus vakuutusyhtiön kanssa tilanteessa, joka on ristiriidassa ”yleisen edun” kanssa. Säännöksessä ei määritellä ”yleisen hyvän” merkitystä eikä soveltamisalaa, vaan kukin jäsenvaltio saa määritellä ne itse oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

Artiklan teksti

28 artikla

Sitoumusjäsenvaltio ei saa estää vakuutusnottajaa tekemästä sopimusta direktiivin 73/267/ETY 6 artiklassa esitettyjen edellytysten mukaisesti toimiluvan saaneen vakuutusyhtiön kanssa, sikäli kuin tämä ei ole ristiriidassa sitoumusjäsenvaltiossa voimassa olevan yleistä etua koskevan lainsäädännön kanssa.

Huomiot siitä, kuinka Yhdistynyt kuningaskunta on siirtänyt tämän artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöään

Kaikkien muiden kansallisten oikeusjärjestelmien tavoin Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestelmä käsittää rajaamattoman määrän säännöksiä, joilla pyritään suojelemaan yleistä etua, joka vaihtelee eri aikoina ja voi vaikuttaa vakuutuslaitosten luonteeseen, käytettäviin sopimusasiakirjoihin, vakuutuslaitosten markkinointiin ja mainostamiseen sekä yleisesti ehtoihin, joita vakuutusliiketoiminnan harjoittajien on noudatettava sitoumusjäsenvaltiossa. Jotta tämä lainsäädäntö olisi yhdenmukaista yhteisön lain kanssa, sillä on pyrittävä suojaamaan etuja, joita kotijäsenvaltion säännöt eivät vielä turvaa, sitä on sovellettava syrjimättä kaikkiin kyseisessä jäsenvaltiossa toimiviin yhtiöihin ja sen on oltava objektiivisesti arvioituna tarpeellista ja suhteellista tavoitteeseen nähden. Yhdistyneen kuningaskunnan neuvot-antavat viranomaiset eivät ole laatineet luetteloa asioista, joista yleisen edun katsotaan muodostuvan. Sen sijaan ne laativat avoimen luettelon tärkeimmistä säädöksistä, joilla säännellään Yhdistyneessä kuningaskunnassa harjoitettavaa vakuutusliiketoimintaa. Manner-Euroopan oikeusperinteisiin verrattuna Yhdistyneen

kuningaskunnan lainsäädännössä rajoitetaan vähemmän osapuolten sopimusoikeudellista riippumattomuutta keinona suojella yleistä etua. Tästä lähestymistavasta huolimatta Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöön kuuluu suuri määrä säännöksiä, joilla pyritään suojelemaan yleistä etua. Ne sisältyvät vuoden 1982 vakuutusyhtiölain III osaan, jossa säädetään vakuutusliiketoiminnan harjoittamisesta ja joka sisältää myös säännöksiä vakuutusmainosten muodosta ja sisällöstä sekä tiedoista, jotka vakuutusyhtiöiden tai välittäjien on annettava vakuutuksenottajille ennen vakuutussopimuksen tekemistä.

Yhtymäkohdat ELAS-yhtiön tapaukseen

Tältä osin on keskeistä selvittää, täyttivätkö Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin, Saksan ja muiden maiden sääntelijät lainmukaisen velvollisuutensa suojella yleistä etua estämällä ELAS-yhtiötä myymästä vakuutussopimuksia vilpillisesti. Koska kysymys koti-/isäntäjäsenvaltion vastuualueista liittyy etupäässä täytäntöönpanoon ja koskee Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden ja muiden jäsenvaltioiden sääntelijöiden välistä suhdetta, on parempi viitata III osaan (sääntelytoimet) ja IV osaan (korvauksia koskevia kysymyksiä). Tämän asian tutkimiseksi on selvästikin tarpeen selvittää ensin, tapahtuiko vilpillistä myyntiä eli myytiinkö ELAS-yhtiön vakuutuksia yleisen edun vastaisissa tilanteissa.

Tom Lake antoi ensimmäisessä tutkintavaliokunnan kuulemisessa suullisen todistuksen, joka liittyi liiketoiminnan harjoittamisen sääntelyyn Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Todistus auttoi ymmärtämään, että liiketoiminnan harjoittamista sääntelevän viranomaisen tehtävänä oli valvoa sitä, että vakuutuksenottajille annettiin tietoja kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukaisella tavalla. Tämä viranomainen oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa tuolloin eri viranomainen kuin vakavaraisuuden valvoja. Se, että laissa tehtiin tällainen vastuunjako liiketoiminnan ja vakavaraisuuden välillä, oli vahingoksi ELAS-yhtiön vakuutuksenottajille. David Strachan FSA:sta kiistää kuitenkin tämän väitteen neljännessä tutkintavaliokunnan kuulemisessa antamassaan suullisessa todistuksessa sanoessaan, että ”*kolmannen henkivakuutusdirektiivin täytäntöönpanotapa on selkiyttänyt koti- ja isäntäjäsenvaltion sääntelijöiden vastuualueita [...]. Näin on välttytty sekavalta tilanteelta, jossa vakuutuksenottajia suojeltaisiin erilaisin liiketoiminnan harjoittamista koskevin säännöin*”.

Lähtökohtaisesti vakuutuksenottajat ovat esittäneet ELAS-yhtiöstä kahdenlaisia väitteitä, jotka koskevat

- vilpillistä myyntiä eli sitä, että yhtiön vakavaraisuudesta on esitetty tietoisesti harhaanjohtavia tietoja, erityisesti takuutuottovakuutusten riskien osalta
- olennaisten seikkojen sivuuttamista (mahdollisesti vilpillisistä syistä) eli sitä, että takuutuottovakuutusten riskeihin ei ole kiinnitetty huomiota tilanteissa, joissa kyseisestä riskistä olisi pitänyt kertoa vakuutuksenottajille ja mahdollisille uusille asiakkaille.

Monet todisteet viittaavat tähän:

- kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste nro 7, Michael Nassim
- kotisivuille lähetetyt kirjalliset todisteet nro 51 ja 52
- kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste nro 53, Leslie Seymour
- kotisivuille lähetetty kirjallinen todiste nro 69, Michael Josephs

- kotisivuille lähetetyt kirjalliset todisteet nro 72 ja 81, Deppe
- viidennessä tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, Richard Lloyd
- seitsemännessä tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, Liz Kwantes
- kahdeksannessa tutkintavaliokunnan kuulemisessa annettu suullinen todistus, Simon Bain
- luottamuksellinen kirjallinen todiste nro 2.

Muut väitteet koskevat

- vakuutuksenottajien sopimusten muuttamista uudemmiksi sijoitusvakuutuksiksi
- puutteita Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden välisessä viestinnässä
- Yhdistyneen kuningaskunnan ja ulkomaisten sääntelijöiden keskinäisiä viestintäongelmia
- harhaanjohtavaa mainontaa Saksan ja Irlannin markkinoilla.

Tarkempia tietoja löytyy III osasta (sääntelytoimet) ja IV osasta (korvauksia koskevia kysymyksiä).

31 artikla – Vakuutuksenottajille annettavat tiedot (kodifioidun direktiivin 36 artikla) ja liite II (kodifioidun direktiivin liite III)

Yhteenveto tavoitteista

Tässä artiklassa säädetään, että vakuutuksenottajalle on ilmoitettava direktiivin liitteessä II luetellut tiedot ja että yhtiöitä voidaan vaatia antamaan lisätietoja, jos vakuutuksenottaja tarvitsee näitä tietoja ymmärtääkseen kunnolla sitoumuksen olennaiset seikat.

Artiklan teksti

31 artikla

1. Ennen vakuutussopimuksen tekemistä vakuutusyrityksen on ilmoitettava vakuutuksenottajalle vähintään ne tiedot, jotka ovat liitteessä II olevassa A kohdassa.
2. Koko vakuutussopimuksen voimassaoloajan vakuutusyrityksen on ilmoitettava vakuutuksenottajalle kaikista muutoksista niihin tietoihin, jotka ovat liitteessä II olevassa B kohdassa.
3. Sitomusjäsenvaltio voi vaatia, että vakuutusyritykset antavat lisätietoja liitteessä II oleviin tietoihin, ainoastaan jos nämä tiedot ovat tarpeellisia vakuutuksenottajalle sitoumuksen olennaisten seikkojen ymmärtämiseen.
4. Sitomusjäsenvaltio antaa tämän artiklan ja liitteen II täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset määräykset.

LIITE II

VAKUUTUKSENOTTAJILLE ANNETTAVAT TIEDOT

Seuraavat tiedot, jotka on annettava tiedoksi vakuutuksenottajalle joko (A) ennen sopimuksen tekemistä tai (B) sopimuksen voimassaoloaikana, on ilmoitettava selkeästi ja täsmällisesti kirjallisina ja niiden on oltava annettu sitomusjäsenvaltion virallisella kielellä.

Nämä tiedot voidaan kuitenkin antaa muulla kielellä, jos vakuutuksenottaja pyytää sitä ja jäsenvaltion laki sallii sen tai jos vakuutuksenottaja voi vapaasti valita sopimukseen sovellettavan lain.

*A. Ennen sopimuksen tekemistä
Vakuutusyritystä koskevat tiedot*

Sitoumusta koskevat tiedot

a.1 Yrityksen nimi tai toiminimi, oikeudellinen muoto

a.2 Se jäsenvaltio, jossa yhtiön kotipaikka ja, tarvittaessa, jossa sen asioimisto tai sivukonttori sijaitsee

- a.3 Kotipaikan osoite ja tarvittaessa sen asioimiston tai sivukonttorin osoite, jonka kanssa sopimus on tehty
- a.4 Kunkin edun ja vaihtoehdon määrittely
- a.5 Sopimuksen voimassaoloaika
- a.6 Sopimuksen irtisanomista koskevat yksityiskohtaiset säännöt
- a.7 Vakuutusmaksujen maksamista ja maksukautta koskevat yksityiskohtaiset säännöt
- a.8 Lisäetujen laskemis- ja jakamisperusteet
- a.9 Merkintä takaisinostoarvosta ja vapaakirja-arvoista sekä siihen liittyvien takuiden luonteesta
- a.10 Tiedot kuhunkin takuuseen liittyvistä vakuutusmaksuista, kun on kyse joko pää- tai lisätakuista, silloin kun tällaiset tiedot katsotaan aiheellisiksi
- a.11 Niiden osuuksien määrittely, joihin edut on sidottu, sellaisten sopimusten osalta, joiden pääoma on vaihtuva
- a.12 Sijoitussidonnaisista vakuutuksista niiden perustana olevien varojen luonne
- a.13 Tiedot vakuutuksen perustamiseen käytettävissä olevasta ajasta ja peruuttamisoikeuden käyttämisestä
- a.14 Yleiset tiedot kyseisen vakuutusmuodon verokohtelusta
- a.15 Määräykset, jotka koskevat vakuutuksenottajien, vakuutettujen tai edunsaajien esittämien sopimusta koskevien valitusten käsittelemistä, mukaan lukien tarvittaessa ilmoitus valituslautakunnasta, jonka tehtävänä on tutkia valitukset, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi
- a.16 Sopimukseen sovellettava laki, kun osapuolet eivät voi valita sitä vapaasti, tai maininta siitä, että osapuolet voivat vapaasti valita sovellettavan lain, ja tässä tapauksessa tiedot siitä laista, jota vakuutuksenantaja ehdottaa valittavaksi
- B. Sopimuksen voimassaoloaikana
- Yleisten ja erityisten vakuutusehtojen lisäksi vakuutuksenottajalle on annettava tiedoksi koko sopimusajan seuraavat tiedot:
- Vakuutusyritystä koskevat tiedot
- Sitoumusta koskevat tiedot
- b.1 Yrityksen nimen, toiminimen, oikeudellisen muodon tai sen kotipaikan muutokset ja tarvittaessa sen asioimiston tai sivukonttorin osoitteen muutokset, jonka kanssa sopimus on tehty
- b.2 Kaikki A osan a.4–a.12 kohtia koskevat tiedot vakuutusehtojen muuttuessa tai sopimukseen sovellettavan lainsäädännön muuttuessa
- b.3 Vuosittain tiedot lisäeduista

Huomiot siitä, kuinka Yhdistynyt kuningaskunta on siirtänyt tämän artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöään

Yhdistynyt kuningaskunta siirsi 31 artiklan ja liitteen II osaksi kansallista lainsäädäntöään vakuutusyhtiöistä vuonna 1994 annetuilla säädöksillä (kolmas vakuutusdirektiivi). Näihin säädöksiin kuuluvalla säädöksellä 40 lisättiin vuoden 1982 vakuutusyhtiölakiin 72A jakso ja 2E liite (tiedot, jotka Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusyhtiöiden ja yhteisön yritysten on annettava vakuutuksenottajille). Liitteen 1 ja 2 kohdassa säädetään tiedoista, jotka on annettava ennen pitkäaikaisen vakuutus sopimuksen tekemistä ja tällaisen sopimussuhteen aikana, kun taas 3 ja 4 kohdassa säädetään tiedoista, jotka on annettava ennen yleisten vakuutus sopimuksen tekemistä ja tällaisen sopimussuhteen aikana. Kauppa- ja teollisuusministeriö laati vakavaraisuusohjeet, joissa kerrotaan vakuutusyhtiöille, millä tavoin ne voivat täyttää uuden tietojen antamista koskevan lainsäädännön vaatimukset parhaiten. Näiden ohjeiden johdanto-osassa todetaan selvästi, etteivät ohjeet ole viranomaisen kannanotto ja että vakuutusyhtiöiden on tutustuttava säädöksiin ja niihin liittyviin direktiiveihin.

Ennen sopimuksen tekemistä annettavat tiedot: Ennen pitkäaikaisen vakuutus sopimuksen tekemistä annettavia tietoja koskevien vaatimusten soveltamisala määritellään liitteen (1) kohdan (1) ja (2) alakohdassa. Näiden säännösten mukaan vaatimuksia, jotka koskevat ennen sopimuksen tekemistä annettavia tietoja,

- sovelletaan vakuutusyhtiön tai Lloyd'sin jäsenen Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai jossakin toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan pääkonttorin tai sivukonttorin tekemiin suoriin pitkäaikaisiin sopimuksiin, kun sopimuksen toisista osapuolista yksi tai useampi asuu tavallisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa
- ei sovelleta sopimuksiin, joiden katsotaan olevan rahoituspalveluviranomaisesta vuonna 1986 annetun lain määritelmän mukaan ”sijoitusliiketoimintaa”, jota harjoittavat

yritykset, jotka ovat kyseisessä laissa tarkoitettuja valtuutettuja henkilöitä. Näihin sopimukseen sovelletaan SIB:n/LAUTRON sääntöjä tietojen antamisesta.

2E liitteen mukaisissa vaatimuksissa ennen pitkäaikaisen vakuutus sopimuksen tekemistä annettavista tiedoista toistetaan liitteen II vaatimukset. Keskeisiä eroavaisuuksia on kuitenkin kaksi. Ensinnäkin liitteessä vaaditaan, että ”kaikki korvaus- tai takuujärjestelyt, jotka ovat käytettävissä, ellei vakuutusyhtiö kykene täyttämään sopimuksen mukaisia velvoitteitaan”, on tuotava esiin. Tämä on ylimääräinen vaatimus, jota ei mainita direktiivin liitteessä II. Vakavaraisuusohjeissa todetaan, että vakuutusyhtiön on annettava pyynnöstä ainakin tarkat tiedot sopimukseen sovellettavista korvausjärjestelyistä. Ohjeissa sanotaan kuitenkin, että paras käytäntö on kuvailla sovellettavat korvausjärjestelyt lyhyesti ja kertoa, että asiakas saa halutessaan asiasta lisätietoja.

Toiseksi tietoja annettaessa käytettävästä kielestä todettakoon, että direktiivin mukaan tiedot on annettava sitoumusjäsenvaltion (eli sen valtion, jossa vakuutuksenottaja tavallisesti asuu) virallisella kielellä. Tiedot on myös mahdollista antaa toisen jäsenvaltion kielellä, jos kyseisen jäsenvaltion lainsäädäntö sen sallii ja jos vakuutuksenottaja sitä pyytää. 2E liitteessä kuitenkin todetaan, että tiedot on annettava englannin kielellä, paitsi jos sopimuksen toinen osapuoli pyytää antamaan tiedot jonkin muun jäsenvaltion kuin Yhdistyneen kuningaskunnan virallisella kielellä. Tämä tarkoittaa, että jos vakuutuksenottaja asuu tavallisesti esimerkiksi jäsenvaltiossa, joka ei ole Yhdistynyt kuningaskunta ja jonka virallinen kieli ei ole englanti, Yhdistyneen kuningaskunnan yhtiö voi täyttää tietojen antamista koskevat vaatimukset toimittamalla tiedot kyseiselle vakuutuksenottajalle englannin kielellä, ellei kyseinen vakuutuksenottaja pyydä sitä toimittamaan tietoja omalla kielellään. Siispä Yhdistyneen kuningaskunnan kielisäännöt eivät velvoita vakuutusyhtiötä antamaan tietoja muulla kuin englannin kielellä, kun taas direktiivissä säädetään, että tiedot on annettava sitoumusjäsenvaltion kielellä (eli sen maan kielellä, jossa vakuutuksenottaja tavallisesti asuu).

Lisäksi vakavaraisuusohjeissa tarkennetaan liitteessä esitettyjä, tietojen antamista koskevia vaatimuksia. Ohjeissa esimerkiksi täsmennetään vaatimusta, jonka mukaan vakuutusyhtiön on kerrottava lisäetujen laskenta- ja jakamismenetelmästä, siten, että yhtiön on ilmoitettava,

- *kuinka se jakaa voitot, jotka on kohdennettu lisäetujen maksamiseen (esimerkiksi korottamalla lisäetuja tai laskemalla vakuutusmaksuja)*
- *maksaako se asiakkailleen lisäeduista aiheutuvan ylimääräisen edun (jota saatetaan tarkistaa), vaikka jompikumpi sopimusosapuoli irtisanoisikin sopimuksen ennenaikaisesti*
- *etujen kasvaessa lisäetujen vaikutuksesta, korotetaanko etuja joka vuosi vai ainoastaan silloin, kun vakuutusrahat erääntyvät maksettaviksi vakuutuksenottajalle*
- *millä perusteella lisäedut ositetaan vakuutuksenottajille (esimerkiksi vakuutussumman, maksettujen vakuutusmaksujen tai kertyneiden lisäetujen arvon perusteella)*
- *tehdäänkö jako tasapuolisesti kaikkien vakuutus sopimusten kesken pitkän aikavälin rahaston kaikkien tuottojen vai ainoastaan näiden tuottojen tiettyjen osatekijöiden osalta, sillä esimerkiksi tietyt varat on kiinnitettävä kyseiseen sopimustyyppiin siten, että vakuutuksenottajalle jaetaan lisäetuja vain kyseisten varojen tuotosta.*

Vakavaraisuusohjeiden mukaan kaikki tiedot on annettava kirjallisesti ennen sopimuksen tekemistä. Lisäksi niissä todetaan parhaan käytännön olevan se, että vakuutusyhtiöt antavat

tiedot myyntiprosessin varhaisessa vaiheessa sekä aina suositellessaan jotakin tuotetta tai vakuutuksenottajan täyttäessä hakemuslomakkeen.

Sopimussuhteen aikana annettavat tiedot: Sopimussuhteen aikana annettavia tietoja koskevien vaatimusten soveltamisala määritellään liitteen (2) kohdan (1) ja (2) alakohdassa. Näiden säännösten mukaan sopimussuhteen aikana annettavia tietoja koskevia vaatimuksia sovelletaan vakuutusyhtiön tai Lloyd'sin jäsenen Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai jossakin toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan pääkonttorin tai sivukonttorin tekemiin suoriin pitkäaikaisiin vakuutus sopimuksiin, kun sopimuksen toisista osapuolista yksi tai useampi asuu tavallisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Vaatimukset siitä, mitä tietoja sopimussuhteen aikana on annettava, koskevat kaikenlaisia suoria pitkän aikavälin vakuutus sopimuksia riippumatta siitä, liittykö niihin sijoituksia vai ei. Tämä poikkeaa siitä, mitä säädetään vaatimuksista, jotka koskevat ennen sopimuksen tekemistä annettavia tietoja.

Direktiivin liitteen II mukaisesti 2E liitteessä luetellut vaatimukset pitkäaikaisen vakuutus sopimussuhteen aikana annettavista tiedoista liittyvät sekä sopimusmuutoksia että lisäetujen määrää koskeviin tietoihin. SIB:n/Lautron sääntöihin perustuvissa vakavaraisuusohjeissa määritellään tarkemmin sopimussuhteen aikana annettavien tietojen laajuus, muoto ja antamisajankohta. SIB:n/LAUTRON säännöt sopimusmuutoksia ja lisäetujen määrää koskevien tietojen antamisesta ovat paljon tarkemmat kuin direktiivin lyhyt viittaus. SIB:n/LAUTRON sääntöjen mukaan lisäeduista on ilmoitettava vähintään kerran kalenterivuodessa. Ilmoituksen muodosta todetaan, että ilmoitus on annettava jollakin kolmesta eri tavasta:

- *asiakaskohtaisena ilmoituksena, josta ilmenee kyseiselle vakuutuksenottajalle myönnettyjen lisäetujen määrä, tai*
- *asiakaskohtaisena ilmoituksena, jossa kerrotaan sijoituksen kokonaisarvo, myös vakuutuksenottajalle myönnetyn lisäedun arvo, sekä lisäedun määrä sen ajanjakson osalta, jota lisäetu ilmoitus koskee, tai*
- *asiakkaille yleisesti lähetettävänä ilmoituksena, joka sisältää riittävät tiedot, joiden pohjalta vakuutuksenottajat voivat laskea heille myönnettyjen lisäetujen määrän, ja jossa ilmoitetaan laskentamenetelmä. Tällaisessa ilmoituksessa voidaan käyttää lisäedun määrän ilmaisevaa taulukkoa, joka perustuu vakuutussummaan ja siihen, kuinka monta vuotta sopimuksen tekemisestä on kulunut, taikka ilmoittaa lisäedun määrä suhteellisena osuutena vakuutussummasta.*

Yhtymäkohdat ELAS-yhtiön tapaukseen

Tämä artikla liittyy erottamattomalla tavalla 28 artiklaan.

Tältä osin keskeistä on se, ilmoittiko ELAS asianmukaisesti vakuutuksenottajille – niiden tietojen lisäksi, jotka oli annettava ennen sopimuksen tekemistä – heidän vakuutusehtojensa muutoksesta, esimerkiksi heidän lisäetujensa määrän muutoksista. Tämän asian tutkimiseksi on selvitettävä, täyttikö ELAS todella nämä velvoitteensa asianmukaisesti, ja ellei se tehnyt niin, mihin toimiin liiketoiminnan harjoittamista sääntelevä viranomainen ryhtyi kussakin tapauksessa (Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Irlannissa, Saksassa jne.), mikäli se sellaisiin ryhtyi.

Itse direktiivissä vaaditaan vain, että vakuutuksenottajan on saatava tietää muun muassa ”kunkin edun ja vaihtoehdon määrittely” sekä ”lisäetujen laskemis- ja jakamisperusteet”. Nämä vaatimukset eivät ole riittävän tarkkoja. Todisteet viittaavat vahvasti siihen, että ELAS ei olisi ilmoittanut vuodesta 1998 asianmukaisella tavalla takuutuottovakuutusten aiheuttamasta riskistä mahdollisille uusille vakuutuksenottajille, joille myytiin eitäkuutuottoisia vakuutus sopimuksia. On vaikeaa vahvistaa asian rikkoneen direktiiviä, mutta helppoa todeta, että tietojen antamista koskevia vaatimuksia olisi pitänyt kehittää vakuutuksenottajien hyväksi.

Tarkempia tietoja löytyy III osasta (sääntelytoimet) ja IV osasta (korvauksia koskevia kysymyksiä).

II.1.2. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin (3 HVD) muut artiklat

9 artikla – Toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden sivukonttoreiden valvonta (1 HVD:n 16 artikla ja kodifioidun direktiivin 11 artikla)

Yhteenveto tavoitteista

Artiklassa oikeutetaan se jäsenvaltio, jonka alueella yrityksellä on kotipaikka, harjoittamaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden sivukonttoreiden valvontaa paikalla ja ilmoittamaan siitä ennalta isäntäjäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

Artiklan teksti

9 artikla

Korvataan direktiivin 79/267/ETY 16 artikla seuraavasti:

16 artikla

Jäsenvaltion, jossa sivukonttori sijaitsee, on säädettävä, että kun toisessa jäsenvaltiossa toimiluvan saanut vakuutusyhtiö harjoittaa liiketoimintaansa sivukonttorin välityksellä, kotijäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat ilmoitettuaan siitä ennalta sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa sivukonttori sijaitsee, tarkastaa itse tai tähän tarkoitukseen valtuuttamiensa henkilöiden välityksellä paikalla yrityksen talouden valvonnalle tarpeellisia tietoja. Sen jäsenvaltion viranomaiset, jossa sivukonttori sijaitsee, voivat osallistua tähän tarkastamiseen."

Kommentteja saattamisesta osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä

Tämä säännös on saatettu osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä vuoden 1994 vakuutusyhtiöistä (kolmannet vakuutusdirektiivit) annettujen asetusten (Insurance Companies (Third Insurance Directives) Regulations) asetuksella 45, jolla lisätään liite 2F vuoden 1982 vakuutusyhtiöistä annettuun lakiin (Insurance Companies Act, ICA). Liitteen 2F pykälissä 13 ja 14 muutetaan ministerin vuoden 1982 ICA:n jakson 44 nojalla saamia valtuuksia hankkia tietoja vakuutusyhtiöiltä, kun valtuuksia käytetään sellaisen yhtiön kohdalla, jonka kotipaikka on EY:ssä. Jaksossa 44 annetaan ministerille kahdentyyppiset valtuudet: kohdassa 1) määrätään valtuuksista vaatia yritystä toimittamaan ministerille tietoja eritellyistä asioista; kohdassa 2) a, 2) b ja 4) a määrätään valtuuksista vaatia yritystä esittämään eriteltyjä tilikirjoja tai asiakirjoja. Mitä tulee valtuuksiin vaatia tietoja eritellyistä asioista, pykälän 13 kohdassa 1 säädetään, että ministeri voi käyttää näitä valtuuksia EY-yhtiön kohdalla, jos kotijäsenvaltion valvonnasta vastaava viranomainen on pyytänyt häntä tekemään näin tai jos

ministeri katsoo hankittavien tietojen olevan välttämättömiä, jotta hän voi hoitaa valvontatehtävänsä. Jälkimmäisessä tapauksessa ministeri voi käyttää harkintaa käyttäessään näitä valtuuksia, jotka eivät riipu kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä. Mitä tulee valtuuksiin vaatia yritystä esittämään tilikirjoja tai asiakirjoja, direktiivin mukaisesti, pykälän 13 kohdassa 2 säädetään, että ministerin ei tule käyttää näitä valtuuksia EY-yhtiön kohdalla, jos yrityksen kotijäsenvaltion valvonnasta vastaava viranomainen ei ole pyytänyt häntä – kirjallisesti – hankkimaan tietoja kyseiseltä yritykseltä. Näin ollen Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädös on rajoittavampi kuin direktiivi siinä mielessä, että siinä ei ainoastaan vaadita kotijäsenvaltiota ilmoittamaan asiasta isäntjäsenvaltiolle vaan myös tekemään ilmoituksen kirjallisesti.

Direktiivin mukaisesti pykälän 14 kohdassa 2 taas säädetään, että ministerin valtuuttama virkamies tai edustaja voi olla kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten valtuuttaman henkilön mukana tämän käyttäessä tiedonhankintavaltuuksiaan.

Yhteys ELASin tapaukseen

Tähän saakka analysoitujen todisteiden perusteella Yhdistyneen kuningaskunnan valvojat eivät tehneet paikalla toisessa jäsenvaltiossa ELASiin liittyviä käyntejä. Myöskään asiaan liittyviä ennakoilmoituksia isäntjäsenvaltiolle ei ole löydetty.

12 artikla – Vaikeudet noudattaa rahoitusvakuuksia (1 HVD:n 24 artikla ja kodifioidun direktiivin 37 artikla)

Yhteenveto tavoitteista

Artiklassa luetellaan toimet, joihin kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tulee ryhtyä suojellakseen vakuutuksenottajien oikeuksia silloin, kun vakuutusyhtiöillä on vaikeuksia noudattaa rahoitusvakuuksiaan. Siinä eritellään olosuhteet, joissa tällaisiin toimiin voidaan ryhtyä, huomioitavat muodollisuudet ja olosuhteet, joissa kotijäsenvaltio voi kieltää yhtiön varojen vapaan hallinnan.

Artiklan teksti

12 artikla

1. Korvataan direktiivin 79/267/ETY 24 artikla seuraavasti:

"24 artikla

1. Jos yritys ei noudata 17 artiklan säännöksiä, sen yrityksen kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi kieltää varojen vapaan hallinnan ilmoitettuaan asiasta niiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, jossa riskit sijaitsevat.

2. Sellaisen yrityksen taloudellisen aseman ennalleen palauttamiseen, jonka solvenssimarginaali ei ole 19 artiklassa säädettyjen vähimmäisvaatimusten mukainen, yrityksen kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on vaadittava, että sen hyväksyttäväksi esitetään tervehdyttämissuunnitelma.

Jos toimivaltainen viranomainen katsoo, että yrityksen taloudellinen asema heikkenee huomattavasti, se voi poikkeustapauksissa rajoittaa myös yrityksen varojen vapaata hallintaa tai kieltää sen. Toimivaltaisen viranomaisen on sen jälkeen ilmoitettava kaikista toteuttamistaan toimenpiteistä niille muiden jäsenvaltioiden viranomaisille, joiden alueella yritys harjoittaa liiketoimintaansa, ja kyseisten viranomaisten on ensiksi mainitun viranomaisen pyynnöstä toteutettava samat toimenpiteet.

3. Jos solvenssimarginaali ei ole 20 artiklassa määritellyn takuurahaston mukainen, kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on vaadittava yritystä toimittamaan viranomaisen hyväksyttäväksi lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelma. Toimivaltainen viranomainen voi myös rajoittaa yrityksen varojen vapaata hallintaa tai kieltää sen kokonaan. Sen on ilmoitettava toimenpiteestään niiden muiden jäsenvaltioiden viranomaisille, joiden alueilla yritys harjoittaa liiketoimintaa, ja viimeksi mainittujen viranomaisten on ensiksi mainitun pyynnöstä toteutettava samat toimenpiteet.

4. Toimivaltaiset viranomaiset voivat toisaalta toteuttaa kaikki aiheelliset toimenpiteet turvatakseen vakuutettujen edut 1, 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

5. Jokaisen jäsenvaltion on annettava kaikki tarpeelliset määräykset voidakseen kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kieltää alueellaan sijaitsevien varojen vapaan hallinnan 1, 2 ja 3 kohdassa säädettyissä tapauksissa yrityksen kotijäsenvaltion pyynnöstä, jonka on osoitettava ne varat, joihin toimenpiteet kohdistetaan."

Kommentteja saattamisesta osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä

Epäonnistuminen riittävien teknisten varausten tekemisessä: *ICA:ssa myönnetään vuonna 1982 ministerille valtuudet rajoittaa yrityksen vapautta hallita varojaan, jos hän katsoo, että yritys ei ole onnistunut kattamaan vastuutaan varoilla, joiden varmuus, tuotto ja rahaksi muutettavuus ovat asianmukaiset. Toisin kuin direktiivissä ei kansallisessa lainsäädännönssä vaadita ministeriä ilmoittamaan muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille päätöksestään rajoittaa yrityksen vapautta hallita varojaan.*

Epäonnistuminen vaaditun solvenssimarginaalin ylläpitämisessä: *Yhdistyneen kuningaskunnan tasolla vuoden 1982 ICA:n, sellaisena kuin se on muutettuna, jakson 32 pykälässä 4 säädetään, että jos vakuutusyhtiö ei onnistu ylläpitämään vaadittua solvenssimarginaalia, sen on ministerin pyynnöstä esitettävä tälle tervehdyttämissuunnitelma. Jos ministeri katsoo suunnitelman olevan riittämätön, yrityksen on ehdotettava siihen muutoksia. Ministerin hyväksyttyä suunnitelman yrityksen on toteutettava se. Direktiivissä säädetään selvästi, että jos tällainen epäkohta ilmenee, kotijäsenvaltion toimivaltaisen*

viranomaisen on vaadittava tervehdyttämissuunnitelmaa. Kansallisen säädöksen mukaan sen sijaan yrityksen on "...ministerin pyynnöstä..." esitettävä tervehdyttämissuunnitelma. Näin ollen kansallisen säädöksen voidaan tulkita antavan ministerille oikeuden vaatia tervehdyttämissuunnitelman esittämistä sen sijaan, että se asettaisi hänelle velvollisuuden vaatia sitä.

Epäonnistuminen sen estämisessä, että solvenssimarginaali putoaa takuurahaston alapuolelle: Yhdistyneen kuningaskunnan tasolla ICA:n, sellaisena kuin se on muutettuna, jaksossa 33 säädetään, että jos vakuutusyhtiön solvenssimarginaali putoaa takuurahaston alapuolelle (kolmasosa vaaditusta solvenssimarginaalista), yrityksen on ministerin pyynnöstä esitettävä tälle lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelma. Jos ministeri katsoo suunnitelman olevan riittämätön, yrityksen on ehdotettava siihen muutoksia. Ministerin hyväksytyä suunnitelman yrityksen on toteutettava se. Laissa asetetaan painopiste vakuutusyhtiön velvoitteeseen esittää lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelma mutta ei aseteta ministerille velvoitetta vaatia sitä.

Niiden jäsenvaltioiden velvollisuudet, joissa varat sijaitsevat: Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä huomioidaan se mahdollisuus, että ministeri voi rajoittaa EY-yhtiön vapautta hallita varojaan yrityksen kotivaltion valvonnasta vastaavan viranomaisen pyynnöstä.

Toimivaltaisen viranomaisen valtuudet kieltää varojen vapaa hallinta: Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaan vuoden 1982 ICA:ssa myönnetään ministerille valtuudet rajoittaa yrityksen vapautta hallita varojaan. Vuoden 1982 ICA:n jaksossa 37, jakson 40 kohdassa A ja jaksossa 45 säännellään perusteita näiden valtuuksien käyttämiseen ja huomioitavia muodollisuuksia. Lain jakson 37 pykälässä 3 vahvistetaan seuraavat perusteet, joiden pohjalta ministeri voi rajoittaa yrityksen vapautta hallita varojaan: kun ministeri on antanut ohjeen (eikä kumonnut sitä) peruuttaa (jakso 11) tai keskeyttää (jakson 12 kohta A) yrityksen luvan harjoittaa vakuutustoimintaa; sillä perusteella, että ministeri katsoo, että yritys ei ole onnistunut täyttämään velvoitettaan ylläpitää vähimmäissolvenssimarginaalia (jakso 32) tai ei ole onnistunut noudattamaan varojen sijaintiin ja valuuttaan liittyviä velvoitteita (jakso 35); sillä perusteella, että ministeri katsoo, että yrityksen vastuuta ei ole määritelty arvostussäännösten tai yleisesti hyväksytyjen kirjanpito menetelmien mukaisesti; sillä perusteella, että ministeri katsoo, että yritys ei ole onnistunut kattamaan vastuutaan varoilla, joiden varmuus, tuotto ja rahaksi muutettavuus ovat asianmukaiset (jakson 35 kohta A).

Lain jaksossa 45, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1994 vakuutusyhtiöistä (kolmannet vakuutusdirektiivit) annetuilla asetuksilla, annetaan ministerille vielä valtuudet "ryhtyä asianmukaisiksi katsomiinsa toimiin yrityksen vakuutuksenottajien tai mahdollisten vakuutuksenottajien suojelemiseksi siltä riskiltä, että yritys ei ehkä pysty kattamaan vastuutaan tai, pitkäaikaisten vakuutusten kohdalla, täyttämään vakuutuksenottajien tai mahdollisten vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia." Näihin valtuuksiin, joita voidaan käyttää vain, jos ministeri katsoo, että asianmukaista suojelua ei voida saavuttaa käyttämällä lain jaksoissa 38–44 nimenomaan mainittuja valtuuksia, sisältyvät ministerin valtuudet rajoittaa yrityksen vapautta hallita varojaan. jakson 45 pykälässä 2 periaatteessa toistetaan jakson 37 pykälässä 3 luetellut perusteet, joiden pohjalta ministeri voi rajoittaa yrityksen vapautta hallita varojaan.

Huomioitavista muodollisuuksista laissa säädetään, että käyttäessään mitä tahansa hänelle lain nojalla annetuista valtuuksista ministerin on "ilmoitettava, millä perusteella hän sitä käyttää." Rajoittaakseen yrityksen vapautta hallita varojaan ministerin on vaadittava tuomioistuimelta kieltomääräystä. Jakson 40 kohdassa A säädetään edellytyksistä, joiden toteutuessa tuomioistuin voi ministerin hakemuksesta myöntää pyydetyn kiellon. Tällainen rajaus kattaa enintään yrityksen EY:n sisäisten vastuiden arvon. Se johtuu edellä mainituista säännöksistä, joiden mukaan ministerin valtuudet jäädyttää yrityksen varat Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön nojalla ovat laajemmat kuin direktiivissä jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille annetut valtuudet. Toisin sanoen ministeri voi rajoittaa yrityksen vapautta hallita varojaan useammassa kuin direktiivissä säädetyissä poikkeuksellisissa tapauksissa. Ministerin on kuitenkin käyttäessään valtuuksiaan jäädyttää yrityksen varat huomioitava tietyt muodollisuudet – mukaan lukien tarve vaatia tuomioistuimelta kieltomääräystä – joista ei säädetä direktiivissä.

Yhteys ELASin tapaukseen

On epäselvää, voidaanko 12 artiklaa soveltaa Equitable Life -kriisiin. Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä totesi, ettei tätä artiklaa voitu soveltaa, ja perusteli sitä, ettei 1990-luvulla puuttunut asiaan, todeten: "*Equitable on aina ollut maksukykyinen, ja vakavaraisuusraporttiensa yhteydessä se on aina ilmoittanut täyttävänsä kulloisetkin lakisäätöiset solvenssivaatimuksensa*" (David Strachan H4:ssä). Koska ELAS muodollisesti noudatti aina solvenssimarginaalia, artiklan 3 kohtaa ei koskaan sovellettu. Lisätietoja tästä aiheesta 25 artiklaa solvenssimarginaalista koskevassa osassa sekä sääntelytoimia koskevassa osassa III.

Erot 3HVD:n ja täytäntöönpanosäädösten välillä: Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä annetaan ministerille valtuudet, 3HVD:n mukaisesti, puuttua asiaan vakuutusyhtiöiden joutuessa rahoitusvaikeuksiin. Direktiivin vastaisesti ministeri voi kuitenkin pyytää tervehdyttämisuunnitelman tai lyhyen aikavälin rahoitusuunnitelman esittämistä. Lisäksi ministeri voi rajoittaa yrityksen vapautta hallita varojaan useammassa tapauksissa kuin 3HVD:ssä on säädetty.

13 artikla – Toimiluvan peruuttaminen (1HVD:n 26 artikla ja kodifioidun direktiivin 39 artikla)

Yhteenvedo tavoitteista

Artiklassa yhdenmukaistetaan perusteet, joiden pohjalta kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomaislainen voi peruuttaa vakuutusyhtiön toimiluvan. Lisäksi säännöksessä asetetaan kotijäsenvaltiolle ja isäntjäsenvaltiolle velvoitteita tapauksessa, jossa toimilupa peruutetaan. Siinä käsitellään myös joitakin menettelyyn liittyviä muodollisuuksia, jotka on huomioitava.

Artiklan teksti

13 artikla

Korvataan direktiivin 79/267/ETY 26 artikla seuraavasti:

"26 artikla

1. Kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomaisena voi peruuttaa vakuutusyritykselle antamansa toimiluvan, jos yritys:

a) ei käytä toimilupaa 12 kuukauden kuluessa, luopuu siitä nimenomaisesti tai lopettaa liiketoimintansa yli kuudeksi kuukaudeksi, jollei kyseinen jäsenvaltio ole säätänyt, että toimilupa raukeaa näissä tapauksissa,

b) ei enää täytä toiminnan aloittamisen edellytyksiä,

c) ei ole voinut määräajassa toteuttaa 24 artiklassa tarkoitetussa tervehdyttämisen- tai rahoitussuunnitelmassa vahvistettuja toimenpiteitä, ja

d) laiminlyö törkeästi siihen sovellettavan lainsäädännön perusteella sille kuuluvia velvoitteita.

Jos toimilupa peruutetaan tai raukeaa, kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava asiasta muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, joiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet estääkseen sen, että kyseinen yritys aloittaa uuden liiketoiminnan niiden alueella joko sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella. Kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on toteutettava näiden viranomaisten kanssa kaikki aiheelliset toimenpiteet vakuutettujen etujen turvaamiseksi ja erityisesti rajoitettava yrityksen varojen vapaata hallintaa 24 artiklan 1 ja 2 kohdan toisen alakohdan tai 3 kohdan toisen alakohdan soveltamiseksi.

2. Toimiluvan peruuttamispäätös on perusteltava yksityiskohtaisesti ja annettava tiedoksi kyseiselle yritykselle."

Kommentteja saattamisesta osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä

Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä oli useita perusteita toimiluvan peruuttamiselle jo ennen 3HVD:n hyväksymistä (esimerkiksi yritys ei käytä toimilupaa 12 kuukauden kuluessa; yritys luopuu siitä nimenomaisesti; yritys ei täytä toiminnan aloittamisen edellytyksiä). Tapauksissa, joissa yritys lopettaa liiketoimintansa yli kuudeksi kuukaudeksi, Yhdistyneen kuningaskunnan säännös sallii ministerin peruuttavan toimiluvan, jos yritys "lopettaa vakuutustoiminnan tai kaikenlaisen vakuutustoiminnan" mutta ei määrittele, että ministerin peruutusosoikeuden yhteydessä tulisi noudattaa kuuden kuukauden vähimmäisaikaa. Mitä tulee epäonnistumiseen tervehdyttämissuunnitelmassa määrättyjen toimenpiteiden toteuttamisessa, Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä annetaan ministerille melkoinen harkintavalta peruuttaa toimilupa, jos hän katsoo, että yritys ei ole onnistunut täyttämään jotakin velvoitteista, joita sille kuuluu ICA-lain tai vuoden 1986 rahoituspalveluista annetun lain (Financial Services Act) nojalla.

Velvoitteiden "törkeä" laiminlyönti: tätä määritelmää ei sisälly Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöön, ja ministeri voi peruuttaa yrityksen toimiluvan sille kuuluvien velvoitteiden laiminlyönnin takia, vaikka kyseinen laiminlyönti ei olisi "törkeä". Hän voi peruuttaa toimiluvan, jos hän katsoo, että jokin järkevän ja vakaan johtamisen edellytyksistä ei täyty tai ei ole täytynyt, tai ei ehkä täyty tai ei ehkä ole täytynyt, yrityksen kohdalla.

Yhdistyneen kuningaskunnan velvoitteet kotijäsenvaltiona tapauksessa, jossa muissa jäsenvaltioissa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivan Yhdistyneen kuningaskunnan yrityksen toimilupa peruutetaan: direktiivissä säädetään, että kotijäsenvaltion on toteutettava kaikki aiheelliset toimenpiteet vakuutettujen etujen turvaamiseksi ja erityisesti rajoitettava vakuutusyrityksen varojen vapaata hallintaa. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaan ministerillä on valtuudet rajoittaa yrityksen vapautta hallita varojaan ei ainoastaan silloin, kun hän on antanut ohjeen (eikä kumonnut sitä) peruuttaa yrityksen lupa harjoittaa liiketoimintaa, vaan myös silloin, kun hän on antanut ohjeen luvan keskeyttämisestä.

Yhteys ELASin tapaukseen

Tämän säännöksen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijän olisi pitänyt peruuttaa ELASille myönnetty toimilupa muun muassa, jos viimeksi mainittu olisi laiminlyönyt "törkeästi siihen sovellettavan lainsäädännön perusteella sille kuuluvia velvoitteita". Useiden todisteiden (WE 2, 4, 6-8, 14-17, 22-23, 31, 33-34, 36, 44, 51-54, 69, 72, 79 ja 84) perusteella

Equitable tosiaankin laiminlöi törkeästi velvoitteitaan tältä osin. Säätelijä ei kuitenkaan koskaan katsonut tämän artiklan soveltamisen edellytysten täyttyneen. Lisätietoja osan II kohdassa 2: "Lisätodisteita täytäntöönpanosta".

Erot 3HVD:n ja täytäntöönpanosäädösten välillä: direktiivin mukaan kotijäsenvaltion on ilmoitettava asiasta muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Kansallisessa täytäntöönpanosäädöksessä ei säädetä, että ministerin on ilmoitettava asiasta muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille.

15 artikla – Salassapitovelvollisuus (kodifioidun direktiivin 16 artikla)

Yhteenveto tavoitteista

Artiklassa säädetään salassapitovelvollisuudesta, jonka tarkoitus on suojata tiedon luottamuksellisuutta, sekä joistakin poikkeuksista tähän velvollisuuteen. Siinä kuvaillaan tarkoitukset, joihin toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää luottamuksellisia tietoja ja luetellaan olosuhteet ja edellytykset, joiden täyttyessä voidaan vaihtaa luottamuksellisia tietoja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä tai muiden toimielinten, kuten muiden valvontaviranomaisten, riippumattomien aktuaarien, keskuspankkien ja muiden yksikköjen kanssa.

Artiklan teksti

15 artikla

1. Jäsenvaltioiden on säädettävä, että kaikkia henkilöitä, jotka työskentelevät tai ovat työskennelleet toimivaltaisten viranomaisten palveluksessa, sekä toimivaltaisten viranomaisten puolesta toimivia tilintarkastajia ja asiantuntijoita, koskee salassapitovelvollisuus. Tämä salassapitovelvollisuus merkitsee, että luottamuksellisia tietoja, jotka nämä saavat tehtäviään suorittaessaan, ei saa ilmaista kenellekään eikä millekään viranomaiselle muutoin kuin sellaisena tiivistelmänä tai koosteena, että tiettyä yritystä ei voida tunnistaa, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta rikosoikeudellisten säännösten soveltamista.

Kun vakuutusyritys on asetettu konkurssiin tai tuomioistuimen määräämään selvitystilaan, luottamuksellisia tietoja, jotka eivät koske yrityksen pelastamisessa mukana olevia kolmansia osapuolia, voidaan kuitenkin antaa tiedoksi siviili- tai kauppaoikeudellisessa menettelyssä.

2. Mitä 1 kohdassa säädetään ei estä eri jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia vaihtamasta tietoja vakuutusyrityksiin sovellettavien direktiivien mukaisesti. Näitä tietoja koskee 1 kohdassa säädetty salassapitovelvollisuus.

3. Jäsenvaltiot voivat tehdä tietojen vaihtoa koskevia yhteistyösopimuksia kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa ainoastaan jos ilmaistavia tietoja koskee vähintään tässä artiklassa säädettyä vastaava salassapitovelvollisuus.

4. Toimivaltaiset viranomaiset, jotka saavat luottamuksellisia tietoja 1 ja 2 kohdan mukaisesti voivat käyttää niitä ainoastaan virkatoimiensa hoitamisessa:

- tutkiakseen, onko vakuutusliikkeen aloittamista koskevat edellytykset täytetty ja helpottaakseen tällaisen liiketoiminnan harjoittamisen valvontaa, erityisesti vakuutusteknisen vastuuvelan, solvenssimarginaalin, hallinto- ja kirjanpitoimenetelmien sekä sisäisen tarkastuksen menetelmien osalta, tai

- määrätäkseen seuraamuksia, tai

- haettaessa muutosta toimivaltaisten viranomaisten päätökseen hallinnollisessa muutoksenhaussa, tai

- tuomioistuinkäsittelyssä, joka on saatettu vireille 50 artiklan mukaisesti tai vakuutusyritysalaa koskevien direktiivien erityissäännösten mukaisesti.

5. Mitä 1 ja 4 kohdassa säädetään ei estä tietojen vaihtoa jäsenvaltiossa, kun samassa jäsenvaltiossa on kaksi tai useampia toimivaltaisia viranomaisia, tai jäsenvaltioiden kesken, kun tietoja vaihtavat toimivaltaiset viranomaiset ja:

- luottolaitosten ja muiden rahoituslaitosten virallisesta valvonnasta vastaavat viranomaiset ja rahoitusmarkkinoiden valvonnasta vastaavat viranomaiset,

- vakuutusyritysten selvitys- ja konkurssimenettelyihin sekä muuhun vastaavaan menettelyyn osalliset toimielimet, ja

- vakuutusyritysten ja muiden rahoituslaitosten lakisääteisestä tilintarkastuksesta vastaavat henkilöt,

valvontatehtävien suorittamiseksi tai näiden tehtävien suorittamisessa välttämättömien tietojen luovuttamiseksi toimielimille, jotka hoitavat pakollista purkamismenettelyä tai takuurahastoa. Näiden viranomaisten, toimielinten ja henkilöiden saamia tietoja koskee 1 kohdassa tarkoitettu salassapitovelvollisuus.

6. Sen estämättä, mitä 1 ja 4 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat lisäksi lainsäädännössä säädetyin edellytyksin sallia tiettyjen tietojen ilmaisemisen muille keskushallinnon yksiköille, jotka vastaavat luotto- ja rahoituslaitosten, sijoituspalvelujen ja vakuutusyhtiöiden valvontaa koskevasta lainsäädännöstä, sekä näiden yksiköiden toimeksiannosta toimiville tarkastajille.

Näitä tietoja voidaan kuitenkin antaa ainoastaan, kun se on tarpeellista toiminnan vakauden valvomiseksi.

Jäsenvaltioiden on kuitenkin säädettävä, että 2 ja 5 kohdan mukaisesti ja direktiivin 79/267/EY 16 artiklassa tarkoitettua paikalla tapahtuneesta tarkastuksesta saatuja tietoja ei saa ilmaista tässä kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, jollei siihen ole saatu erityistä suostumusta tiedot antaneelta toimivaltaiselta viranomaiselta tai sen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta, jossa paikalla tapahtunut tarkastus suoritettiin.

Kommentteja saattamisesta osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä

Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä tietojen luovuttamisen rajoittamista säännellään vuoden 1982 ICA:n jakson 41 kohdassa A ja liitteessä 2B, jotka on lisätty lakiin kolmannen henkivakuutusdirektiivin täytäntöönpanosta vuonna 1994 annettujen vakuutusyhtiöistä (kolmannet vakuutusdirektiivit) annettujen asetusten asetuksella 26, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 95/96/EY täytäntöönpanosta vuonna 1996 annettujen rahoituslaitoksista (toiminnan vakauden valvonta) annettujen asetusten asetuksella 20.

Salassapitovelvollisuus: kansallisella tasolla salassapitovelvollisuutta säännellään lain liite 2B:n pykälässä 1. Soveltamisalansa osalta velvollisuus sitoo "kaikkia", jotka luovuttavat "salaisia tietoja" pykälän 1 vastaisesti. "Salaisilla tiedoilla" tarkoitetaan tietoja, jotka ministeri on saanut lain tai minkä tahansa tämän lain nojalla annettujen sääntöjen tai asetusten mukaisia tehtäviä varten tai näitä tehtäviä suorittaessaan ja jotka liittyvät "asiaan liittyvien henkilöiden", erityisesti "minkä tahansa Yhdistyneen kuningaskunnan, EY:n tai EY:n ulkopuolisen yrityksen ja tällaisen yrityksen määräysvallan käyttäjän, johtajan, toimitusjohtajan, edustajan, asiamiehen tai työntekijän" liiketoimintaan tai muuhun toimintaan. Lain pykälässä 5 laajennetaan velvollisuus pitää luottamukselliset tiedot salassa tietoihin, jotka on toimittanut ministerille sen lain mukaisia tehtäviä varten muun jäsenvaltion kuin Yhdistyneen kuningaskunnan valvonnasta vastaava viranomaislainen tai jotka on hankkinut näihin tarkoituksiin toisesta jäsenvaltiosta ministeri tai tämän puolesta toimiva henkilö. Voidaan sanoa, että kansallisen säännöksen mukainen velvollisuuden soveltamisala on jopa laajempi kuin direktiivissä säädetty, koska se sitoo "kaikkia" (ei ainoastaan toimivaltaisen viranomaisen palveluksessa olevia tai olleita henkilöitä). Lisäksi kansallisessa säännöksessä nimenomaan täsmennetään, että "salaiset tiedot" ei kata ainoastaan itse vakuutusyrityksiin liittyviä tietoja vaan myös tiedot, jotka liittyvät kyseisten yritysten johtajiin ja työntekijöihin. Kansallisessa säännöksessä mennään myös direktiiviä pidemmälle, koska siinä säädetään seuraamuksesta niille, jotka rikkovat velvollisuutta olla luovuttamatta tietoja pykälässä 1 vahvistettujen edellytysten vastaisesti.

Tiedonvaihto jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten tai asiaan liittyvien toimielinten välillä: Yhdistyneessä kuningaskunnassa liite 2B:n pykälässä 3 viitataan ministerin lupaan luovuttaa muiden sääntelyviranomaisten tehtävien suorittamisen helpottamiseen tarkoitettuja tietoja, ja pykälässä 4 viitataan muihin sallittuihin ilmoituksiin, joiden tarkoitus on muiden asiaan liittyvien toimielinten tehtävien suorittamisen helpottaminen. Direktiivin mukaisesti tietoja saa luovuttaa ainoastaan valvontaviranomaisille, sääntelyviranomaisille tai muille asiaan liittyville toimielimille, jotka on nimenomaan mainittu kansallisessa lainsäädännössä, ja joka tapauksessa luvan tarkoituksena on auttaa kyseisiä toimielimiä suorittamaan tehtäviään. Lisäksi kansallisissa

säännöissä määrätään nimenomaan, että luovutettuja tietoja ei saa käyttää muuhun kuin nimenomaan mainittuihin tarkoituksiin, ja määrätään rikosoikeudellisista seuraamuksista henkilöille, jotka käyttävät tietoja sääntöjen vastaisesti.

Yhteys ELASin tapaukseen

Artikla on oleellinen Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijän sekä Irlannin ja Saksan sääntelijöiden välisen kirjeenvaihdon (tai sen puuttumisen) kannalta. Lisätietoja tästä aiheesta sääntelytoimia koskevassa osassa III ja korvauksia koskevassa osassa IV. WE-Conf 9 sisältää luettelon ELASin tapausta koskevasta luottamuksellisesta kirjeenvaihdosta sääntelijöiden välillä.

Tilintarkastajien velvollisuuksien osalta katso viittaus kodifioidun direktiivin 17 artiklaan. ELASin tilintarkastajien toiminnan osalta on esitetty kysymyksiä koko tapauksen kulun ajan. EQUI-valiokunnan valtuudet eivät kuitenkaan kata tätä aluetta. Uusi johto nosti vuonna 2001 kanteen ELASin aiempia tilintarkastajia (Ernst&Young) vastaan, mutta kanne hylättiin lopulta.

Erot 3HVD:n ja täytäntöönpanosäädösten välillä: Yhdistyneen kuningaskunnan säännöksen mukaan tieto ei ole "salaista tietoa", jos "se on tietoa tiivistelmän muodossa" tai "tietoa, joka on muotoiltu siten, ettei siitä voida tunnistaa tiettyyn henkilöön liittyviä tietoja". Yhdistyneen kuningaskunnan nykyinen säädös on direktiivin vastainen, koska se sallii lisäpoikkeuksen salassapitovelvollisuudesta, nimittäin, että yritystä koskevien tietojen ilmaiseminen "tiivistelmän muodossa" riittää. Direktiivi taas sallii tiedon ilmaisemisen "sellaisena tiivistelmänä tai koosteena, että tiettyä yritystä ei voida tunnistaa".

19 artikla – Uutta liikettä koskevat vakuutusmaksut (kodifioidun direktiivin 21 artikla)

Yhteenveto tavoitteista

Artiklassa annetaan yleisiä ohjeita uutta liikettä koskevista vakuutusmaksuista, nimittäin: niiden on oltava riittäviä järkevien vakuutusmatemaattisten oletusten mukaisesti, jotta yritys voi täyttää sitoumuksensa ja muodostaa riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan. Tätä varten eli solvenssimarginaalin noudattamiseksi ainoat huomioon otettavat varat ovat vakuutusmaksut ja muista järjestelmällisistä ja pysyvistä tulonlähteistä saatavat varat.

Artiklan teksti

19 artikla

Uutta liikettä koskevien vakuutusmaksujen on oltava nykyisten järkevien vakuutusmatemaattisten oletusten mukaisesti riittävät, jotta vakuutusyritykset voivat täyttää kaikki sitoumuksensa ja erityisesti muodostaa riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan.

Tätä varten voidaan ottaa huomioon kaikki vakuutusyrityksen taloudellista tilaa koskevat näkökohdat kuitenkin siten, että muiden varojen kuin vakuutusmaksujen ja niille saadun tuoton osuus ei saa olla järjestelmällistä ja pysyvää siten, että se saattaisi pitkällä aikavälillä vaarantaa yrityksen vakavaraisuuden.

Kommentteja saattamisesta osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä

Nämä standardit saatettiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä vuoden 1994 vakuutusyhtiöistä (kolmannet vakuutusdirektiivit) annetuilla asetuksilla. Näiden asetusten asetuksella 18 lisättiin vuoden 1982 ICA:han jakso 35 B, jolla pannaan virheettömästi täytäntöön direktiivin säännös, mukaan lukien kaikki sen ohjeet vakuutusmaksujen riittävyydestä. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä mennään pidemmälle ja edellytetään, että pitkäaikaisia vakuutuksia antavan yrityksen nimittämä aktuaari varmistaa, että tilivuoden aikana tehtyjen sopimusten vakuutusmaksut ja niille saatu tuotto ovat näiden standardien mukaisia.

Yhteys ELASin tapaukseen

Tapaukseen ei ole selvää yhteyttä. Lisätietoja aiheesta sääntelytoimia koskevassa osassa III.

Erot 3HVD:n ja täytäntöönpanosäädösten välillä: ei löydetty.

20 artikla – Vastaavaa vastuuelkaa kattavat varat (kodifoidun direktiivin 22 artikla)

Yhteenveto tavoitteista

Artiklassa annetaan yleisiä ohjeita sijoitusstandardeista, joiden noudattamiseen vakuutusteknistä vastuuelkaa kattavissa varoissa on pyrittävä: niiden on turvattava sijoitusten varmuus, tuotto ja rahaksi muutettavuus, ja sijoitusten on oltava monipuolisia ja niitä on hajautettava riittävästi.

Artiklan teksti

20 artikla

Vakuutusteknistä vastuuelkaa kattavissa varoissa on otettava huomioon yrityksen harjoittaman liiketoiminnan laatu yrityksen sijoitusten varmuuden, tuoton ja rahaksi muutettavuuden turvaamiseksi ja yrityksen on huolehdittava näiden sijoitusten monipuolisuudesta sekä riittävästä hajauttamisesta.

Kommentteja saattamisesta osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä

Nämä standardit saatettiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä vuoden 1994 vakuutusyhtiöistä (kolmannet vakuutusdirektiivit) annetuilla asetuksilla.

Yhteys ELASin tapaukseen

Tapaukseen ei ole selvää yhteyttä. Sen varmistamiseksi, olivatko vakuutusteknistä vastuuelkaa kattavat varat varmoja ja hajautettuja, olisi tarkasteltava ELASin sijoitusstrategiaa useiden vuosien ja jopa vuosikymmenien ajalta. Tärkein kiistanalainen seikka tässä tapauksessa ei kuitenkaan ole niinkään vakuutusteknistä vastuuelkaa kattavien varojen sijoitusstandardi vaan ennemminkin riittävien varausten mahdollinen puute. Lisätietoja tästä aiheesta sääntelytoimia koskevassa osassa III.

Erot 3HVD:n ja täytäntöönpanosäädösten välillä: ei löydetty.

22 artikla – Sijoitusten hajauttamista koskevat säännöt

Yhteenveto tavoitteista

Artiklassa viitataan sääntöihin ja periaatteisiin, jotka jäsenvaltioiden on huomioitava säännellessään vakuutusyritysten sijoituksia. Se kattaa toisaalta tiettyjä varoja koskevat sijoitusrajoitukset ja toisaalta hyväksyttäviä varoja koskevat yleiset sijoitusperiaatteet.

Artiklan teksti

22 artikla

1. Kotijäsenvaltion on vaadittava, että vakuutusyritys saa sijoittaa vakuutusteknisistä vastuuvulkaa kattavista varoistaan enintään:

- a) 10 prosenttia vakuutusteknisen vastuuvulkaan bruttokokonaismäärästä maa-alueeseen tai rakennukseen taikka useampiin niin lähemmäs toisiaan sijaitseviin maa-alueisiin tai rakennuksiin, että niitä voidaan pitää yhtenä sijoituksena,
- b) 5 prosenttia vakuutusteknisen vastuuvulkaan bruttokokonaismäärästä saman yrityksen osakkeisiin, muihin osakkeeseen rinnastettaviin arvopapereihin, joukkovelkakirjoihin ja muihin raha- ja pääomamarkkinavälineisiin tai samalle lainanottajalle myönnettyihin lainoihin, kaikki edellä mainitut yhteenlaskettuina, lukuun ottamatta valtiolle, alueelliselle tai paikalliselle viranomaiselle tai sellaiselle kansainväliselle järjestölle, jonka jäseniä ovat yksi tai useampi jäsenvaltio, myönnettyjä lainoja. Tämä rajoitus voidaan korottaa 10 prosenttiin, jos yritys sijoittaa enintään 40 prosenttia sen vakuutusteknisen vastuuvulkaan bruttomäärästä lainoihin tai niiden lainanottajien ja liikkeeseenlaskijoiden lainoihin tai arvopapereihin, joihin se sijoittaa vähintään 5 prosenttia varoistaan,
- c) 5 prosenttia vakuutusteknisen vastuuvulkaan bruttokokonaismäärästä muihin vakuudettomiin lainoihin, josta 1 prosentti yhteen vakuudettomaan lainaan, lukuun ottamatta lainoja, jotka on myönnetty jäsenvaltioon sijoittautuneelle luottolaitokselle, vakuutusyritykselle, edellyttäen että se on direktiivin 73/239/ETY 8 artiklan mukaan sallittua, ja jäsenvaltioon sijoittautuneille sijoitusyrityksille. Rajoitukset voidaan vastaavasti korottaa 8 prosenttiin ja 2 prosenttiyksikköön kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kussakin tapauksessa erikseen tekemällä päätöksellä,
- d) 3 prosenttia vakuutusteknisen vastuuvulkaan bruttokokonaismäärästä käteisvaroihin, ja
- e) 10 prosenttia vakuutusteknisen vastuuvulkaan bruttokokonaismäärästä osakkeisiin ja muihin osakkeisiin rinnastettaviin arvopapereihin sekä joukkovelkakirjoihin, joilla ei käydä kauppaa säännellyillä markkinoilla.

2. Tiettyyn varojen luokkaan tehtäviä sijoituksia koskevan rajoituksen puuttuminen 1 kohdassa ei kuitenkaan merkitse sitä, että tähän luokkaan kuuluvat varat hyväksytään rajoituksetta kattamaan vakuutusteknisistä vastuuvulkaa. Kotijäsenvaltion on annettava tarkemmat määräykset, joissa vahvistetaan hyväksyttävät varojen käyttöä koskevat edellytykset. Kyseisiä määräyksiä laadittaessa ja sovellettaessa sen on erityisesti huolehdittava, että seuraavia periaatteita noudatetaan:

- i) vakuutusteknisistä vastuuvulkaa kattavien varojen on oltava riittävän monipuolisia ja hajautettuja sen takaamiseksi, ettei ole liiallista riippuvuutta tietyistä varojen luokasta, erityisesti sijoitusalaista tai sijoituksesta,
- ii) sijoitukset varoihin, joiden riski on suuri joko varojen luonteen tai liikkeeseenlaskijan aseman vuoksi, on rajoitettava turvalliseen tasoon,
- iii) tietyissä varojen luokissa koskevista rajoituksista on otettava huomioon, miten jälleenvakuutusta käsitellään vakuutusteknisistä vastuuvulkaa laskettaessa,
- iv) kun kyse on sijoituksesta tytäryritykseen, joka hoitaa vakuutusyrityksen lukuun tämän kaikkia tai joitakin sijoituksia, kotijäsenvaltion on tämän artiklan sääntöjä ja periaatteita soveltaessaan otettava huomioon tytäryrityksen hallussa olevat liitännäisvarat; se voi soveltaa samaa käsittelyä muiden tytäryritysten varoihin,
- v) niiden vakuutusteknisistä vastuuvulkaa kattavien varojen prosenttimäärä, jotka eivät ole rahaksi muutettavissa, on rajoitettava varovaiseen tasoon, ja
- vi) kun varoihin sisältyy lainoja tietyille luottolaitoksille tai tällaisten laitosten liikkeeseen laskemia joukkovelkakirjoja, kotijäsenvaltio voi pannaan tämän artiklan sääntöjä ja periaatteita täytäntöön ottaa huomioon näiden luottolaitosten hallussa olevat perusvarat. Tätä menettelyä voidaan soveltaa ainoastaan sikäli kuin luottolaitoksen kotipaikka on jäsenvaltiossa, kun se on yksinomaan tämän jäsenvaltion ja/tai sen paikallisten viranomaisten omistama ja sen toimintaan perustamiskirjan tai yhtiöjärjestyksen mukaan kuuluu lainojen välittäminen valtiolle tai paikallisille julkisyhteisöille tai näiden takaamien lainojen välittämisestä taikka lainojen välittämisestä valtiioon tai paikallisiin julkisyhteisöihin läheisessä yhteydessä oleville toimielimille.

3. Hyväksyttävien varojen käyttöedellytyksiä koskevista tarkemmissa säännöksissä jäsenvaltion on käsiteltävä rajoitetummin: - lainoja, joiden vakuutena ei ole pankkitakausta, vakuutusyrityksen antamaa takausta, kiinnitystä tai muuta vakuutta, kuin lainoja, joilla on tällainen vakuutus, - arvopapereiden yhteissijoitusyrityksiä, joiden toiminta ei ole yhteensovitettu direktiivin 85/611/ETY (1⁴) mukaisesti, ja muita sijoitusrahastoja kuin yhteissijoitusyritykset, joiden toiminta on yhteensovitettu kyseisen direktiivin mukaisesti, - arvopapereita, joilla ei käydä kauppaa säännellyillä markkinoilla, kuin niitä, joilla käydään siellä kauppaa,

- arvopapereita, joukkovelkakirjoja ja muita raha- ja pääomamarkkinavälineitä, jotka eivät ole direktiivissä 89/647/ETY⁽¹⁵⁾ määrittelyyn A alueeseen kuuluvien valtioiden, alueellisten tai paikallisten julkisyhteisöjen tai yritysten liikkeeseen laskemia tai joiden liikkeeseenlaskijat ovat sellaisia kansainvälisiä järjestöjä, joiden jäsenenä ei ole yksikään yhteisön jäsenvaltio, kuin tällaisten ominaispiirteiden omaavien liikkeeseen laskijoiden samoja rahoitusvälineitä.

4. Jäsenvaltiot voivat korottaa 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettun rajan 40 prosenttiin tiettyjen joukkovelkakirjojen¹⁴ osalta, joiden liikkeeseen laskija on luottolaitos, jonka kotipaikka on jäsenvaltiossa ja joka on lain mukaan erityisen näiden joukkovelkakirjojen haltijoita suojaavan julkisen valvonnan alainen. Erityisesti näiden joukkovelkakirjojen liikkeeseen laskemisesta saadut määrät on lain mukaisesti sijoitettava varoihin, jotka joukkovelkakirjojen koko voimassaoloajan riittävät kattamaan niistä johtuvat sitoumukset ja jotka liikkeeseen laskijan maksukyvyttömyyden vuoksi käytetään etuoikeudella lainan pääoman takaisinmaksamiseen ja kertyneiden korkojen maksamiseen.

5. Jäsenvaltiot eivät saa vaatia vakuutusyrityksiä sijoittamaan tiettyihin varojen luokkiin.

6. Sen estämättä, mitä 1 kohdassa säädetään, kotijäsenvaltio voi vakuutusyrityksen pyynnöstä poikkeuksellisesti myöntää määräajaksi poikkeuksia 1 kohdan a-e alakohdissa annettuihin säännöksiin, jollei 20 artiklasta muuta johdu.

(14) Arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 20 päivänä joulukuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/611/ETY (EYVL N:o L 375, 31.12.1985, s. 3), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 88/220/ETY (EYVL N:o L 100, 19.4.1988, s. 31)

(15) Luottolaitosten vakavaraisuussuhteesta 18 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/647/ETY (EYVL N:o L 386, 30.12.1989, s. 14).

Kommentteja saattamisesta osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä

Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä ei aseteta välittömiä rajoituksia yrityksen sijoitusvalinnoille. Varojen arvostamista koskevat säännökset kuitenkin vaikuttavat välillisesti huomattavasti yrityksen sijoituspolitiikkaan. Joko säätämällä, että tiettytyyppiset varat eivät kelpaa, tai rajoittamalla niiden varojen arvoa, jotka voidaan ottaa huomioon sääntelytarkoituksessa, varojen arvostamista koskevat säännökset kannustavat yrityksiä hajauttamaan varovasti varoja, joiden riski on suhteellisen pieni ja jotka siten ovat direktiivin sijoitusten hajauttamista koskevien määräysten mukaisia.

Tiettyjä varoja koskevat sijoitusrajoitukset: direktiivissä määrätään tiettytyyppisiä varoja koskevista sijoitusrajoituksista, jotka ilmaistaan prosentteina vakuutusteknisen vastuuvelan bruttokokonaismäärästä. Esimerkiksi maa-alueeseen saa sijoittaa korkeintaan 10 prosenttia, käteisvaroihin korkeintaan 3 prosenttia, jne. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö sisältää myös sääntöjä, joissa vahvistetaan rajoitus sääntelytarkoituksessa huomioon otettavien varojen jokaisen tyyppin hyväksyttävälle enimmäisarvolle.

Asetuksessa 57 säädetään, että kun mihin tahansa luokkaan kuuluvien varojen yritykselle aiheuttama kokonaisriski ylittää kyseiseen luokkaan kuuluvien varojen "hyväksyttävän enimmäisarvon", "huomion ulkopuolelle on jätettävä ylityksen arvon verran varoja." Asetuksessa 57 määritetään myös "hyväksyttävä enimmäisarvo" pitkäaikaisia vakuutuksia antavan yrityksen kohdalla liitteessä 12, osassa I eriteltyjen "pitkäaikaisten vastuiden" prosenttimäärää vastaavaksi summaksi.

Toisin kuin direktiivissä asetetaan Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä prosenttiosuuden rajoitukset vakuutusteknisen vastuuvelan sijaan "pitkäaikaisten vastuiden" perusteella. Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoi, ettei ollut tarpeen muuttaa mitään, koska Yhdistyneen kuningaskunnan säännöt ovat suurimmaksi osaksi varovaisempia kuin direktiivi.¹

Esimerkiksi käteisvarojen kohdalla hyväksyttävä enimmäisarvo on 3 prosenttia pitkäaikaisista vastuista. Yhdistyneen kuningaskunnan säännössä ei nimenomaan määrätä, etteivät vakuutusyritykset saa sijoittaa enempää kuin 3 prosenttia käteisvaroihin; säännössä

¹ Katso 21 artiklan 1 kohtaa koskevat kommentit WE 20:ssä (Wilde Sapte -raportti), tämän osan kohdassa II.2.2.

määrätään kuitenkin, että jos yritys sijoittaa enemmän kuin 3 prosenttia käteisvaroihin, ylimenevää summaa ei lasketa kyseisiä varoja arvostettaessa.

Joissain tapauksissa kansalliset kokonaisriskirajoitukset ovat varovaisempia kuin direktiivin sijoitusrajoitukset. Direktiivissä esimerkiksi rajoitetaan sijoitukset maa-alueisiin korkeintaan 10 prosenttiin yrityksen vakuutusteknisen vastuuvelan bruttokokonaismäärästä, kun taas kansallisessa säännöksessä rajoitetaan maa-alueen yritykselle aiheuttama kokonaisriski 5 prosenttiin yrityksen pitkäaikaisista vastuista. Muissa tapauksissa rajoitukset ovat samat, esimerkiksi listaamattomien osakkeiden (10 prosenttia) ja käteisvarojen (3 prosenttia) kohdalla. Yhdistyneen kuningaskunnan asetuksessa määrätään myös rajoituksia, joista direktiivissä ei määrätä, esimerkiksi 5 prosenttia toimiluvan saaneisiin sijoitusrahasto-ohjelmiin kuuluvien omistusyhteyksien, 5 prosenttia tietokonetarvikkeiden ja 2,5 prosenttia toimistolaitteiden kohdalla.

Yhteys ELASin tapaukseen

Tämä artikla liittyy tapaukseen 6 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Kyseinen kohta sisältää artiklan muihin osiin sisältyviä edellytyksiä koskevan poikkeuslausekkeen. Tämän säännöksen mukaan kotijäsenvaltio voi "poikkeuksellisesti" ja "vakuutusyrityksen pyynnöstä" myöntää "määräajaksi" ja "asianmukaisesti perustellun päätöksen perusteella" poikkeuksia 1 kohdassa annettuihin säännöksiin.

Tätä on tarkasteltava solvenssimarginaalia koskevan 25 artiklan ja vakuutusteknisen vastuuvelan kattamiseen sallittuja varoja koskevan 21 artiklan yhteydessä. Kyse on siitä, antaako Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö sääntelijälle (ministerille) laajemmat valtuudet kuin direktiivi olla soveltamatta toiminnan vakauden valvontaa koskevia säädöksiä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ministeri voi vuoden 1982 ICA:n jakson 68 nojalla, pyynnöstä tai vakuuttajan suostumuksella, olla soveltamatta toiminnan vakauden valvontaa koskevia sääntöjä. Näiden valtuuksien käyttöä eivät rajoita direktiivissä mainitut standardit (esim. "poikkeuksellisesti", "määräajaksi", "asianmukaisesti perustellun päätöksen perusteella"). Säännöksessä määrätään, että ministerin päätös "voi riippua ehdoista", mikä selkeästi antaa sääntelijälle vapauden päättää, asettaako näitä ehtoja vai ei. Nämä tuntuisivat olevan laajemmat valtuudet kuin direktiivissä säädetyt.

Tällaiset valtuudet sisältävät riskin tulla käytetyiksi erittäin hölläkätisesti, mikä vie pohjaa yhdenmukaistettujen standardien soveltamiselta. Tämä tekee vuoden 1982 ICA:n jakson 68 yhteensopivuuden 3HVD:n kanssa hieman kyseenalaiseksi. Lisäargumentteja osassa, jossa käsitellään solvenssimarginaalia koskevaa 25 artiklaa.

29 artikla – Vakuutusehdot ja vakuutusmaksut (kodifioidun direktiivin 34 artikla)

Yhteenveto tavoitteista

Artiklan tavoite on kannustaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön vähemmän kauppaa rajoittavia käytäntöjä. Se estää jäsenvaltioita vaatimasta niiden vakuutusehtojen, maksuperusteiden, vakuutusmaksujen ja vakuutusteknisen vastuuvelan laskemisessa käytettyjen teknisten

perusteiden sekä muiden painettujen asiakirjojen ennalta hyväksymistä, joita vakuutusyrittäjä voi käyttää vakuutuksenottajien kanssa asioidessaan.

Artiklan teksti

29 artikla

Jäsenvaltiot eivät saa antaa säännöksiä, joissa vaaditaan niiden vakuutus sopimusten yleisten ja erityisten vakuutusehtojen, maksuperusteiden, vakuutusmaksujen ja vakuutus teknisen vastuuvelan laskemisessa käytettyjen teknisten perusteiden sekä lomakkeiden ja muiden painettujen asiakirjojen ennalta hyväksymistä tai järjestelmällistä tiedoksi antamista, joita vakuutusyrittäjä aikoo käyttää vakuutuksenottajien kanssa asioidessaan.

Sen estämättä, mitä ensimmäisessä alakohdassa säädetään ja ainoastaan vakuutus sopimuksia koskevien kansallisten säännöksiä noudattamisen valvomiseksi, kotijäsenvaltio saa vaatia ainoastaan vakuutus teknisen vastuuvelan laskemisessa käytettyjen teknisten perusteiden järjestelmällistä ilmoittamista edellyttäen, että se ei ole ennakoedellytys yrityksen liiketoiminnan harjoittamiselle.

Komissio antaa neuvostolle kertomuksen näiden säännösten soveltamisesta viimeistään viiden vuoden kuluttua tämän direktiivin täytäntöönpanosta.

Kommentteja saattamisesta osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä

Direktiivin säännös saatettiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä vuoden 1994 vakuutusyhtiöasetusten asetuksen 4 liitteen 1 pykälällä 11. Kyseisten sääntöjen mukaan hakijoita ei enää vaadita ilmoittamaan tietoja niiden vakuutus sopimusten yleisistä ja erityisistä ehdoista, joita yritys aikoo käyttää. Näitä tietoja vaadittiin vuoden 1981 vakuutusyhtiöasetuksissa, mutta vuoden 1994 vakuutusyhtiöasetusten tultua voimaan hakijan on toimitettava tietoja ainoastaan "niiden sitoumusten, joita yritys aikoo kattaa, luonteesta" mutta ei edellä mainituista seikoista.

Yhteys ELASin tapaukseen

Epäselvä. Lisätietoja tästä aiheesta sääntelytoimia koskevassa osassa III.

Erot 3HVD:n ja täytäntöönpanosäädösten välillä: ei löydetty.

30 artikla – Irtisanomista koskeva määräaika (HVD:n 15 artikla ja kodifioidun direktiivin 35 artikla)

Yhteenveto tavoitteista

Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava vakuutuksenottajille 14–30 päivää aikaa irtisanoa sopimus siitä lähtien, kun vakuutuksenottaja saa tiedon sopimuksen tekemisestä.

Artiklan teksti

30 artikla

1. Poistetaan direktiivin 90/619/ETY 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta sanat "jossakin III osastossa tarkoitetuista tapauksista."

2. Korvataan direktiivin 90/619/ETY 15 artiklan 2 kohta seuraavasti:

"2. Jäsenvaltiot eivät voi soveltaa 1 kohtaa sopimukseen, jotka on tehty enintään kuudeksi kuukaudeksi, eikä silloin, kun vakuutuksenottaja ei asemansa tai niiden olosuhteiden vuoksi, joissa sopimus on tehty, tarvitse tätä erityistä suojaa. Jäsenvaltioiden on lainsäädännössään ilmoitettava tapaukset, joissa 1 kohtaa ei sovelleta."

Kommentteja saattamisesta osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä

Alkuperäisessä muodossaan tämä säännös salli jäsenvaltioiden olla soveltamatta irtisanomista koskevaa määräaikaakaan vain enintään kuukaudeksi tehtyjen sopimusten kohdalla. 3HVD:n 30 artiklassa vahvistetaan toinen poikkeus, joka sallii jäsenvaltioiden olla soveltamatta irtisanomista koskevaa määräaikaakaan silloin, kun vakuutusentottaja ei asemansa tai niiden olosuhteiden vuoksi, joissa sopimus on tehty, tarvitse tätä erityistä suojaa. Säännös jättää kunkin jäsenvaltion harkintaan vahvistaa säännöt, joissa määrätään, milloin irtisanomista koskevaa määräaikaakaan ei annettujen ohjeiden mukaisesti sovelleta. Yhdistynyt kuningaskunta saattoi artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden 1993 vakuutusyhtiöistä (irtisanominen) annetuilla asetuksilla sekä vuoden 1993 vakuutusyhtiöistä (irtisanominen N:o 2) annetuilla asetuksilla, jotka korvattiin vuonna 1994 vakuutusyhtiöasetuksilla. Vuoden 1993 vakuutusyhtiöistä (irtisanominen) annettujen asetusten asetuksella 2 muutetaan vuoden 1982 ICA:n jaksoa 75 (Vakuutusyrityksen lakisääteinen ilmoitus pitkäaikaisen vakuutuksen kohdalla) ja jaksoa 76 (Oikeus peruuttaa tapahtuma pitkäaikaisen vakuutuksen kohdalla).

Yhteys ELASin tapaukseen

Epäselvä. Lisätietoja aiheesta sääntelytoimia koskevassa osassa III.

Erot 3HVD:n ja täytäntöönpanosäädösten välillä: ei löydetty.

II.1.3. Muiden direktiivien asiaan liittyvät artikkelit

- Ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi (1HVD), 1979/267/EY

Tulevia voittoja koskeva 18 artiklan 3 kohta (josta tuli kodifioidun direktiivin 27.4 artikla) [Katso myös 3HVD:n 18 artikla vakuutusteknisestä vastuuvälästä, 3HVD:n 21 artikla varojen sisällyttämisestä vakuutustekniseen vastuuvälästä ja 3HVD:n 25 artikla solvenssista.]

Mikäli yritys on tehnyt perustellun hakemuksen sen jäsenvaltion valvontaviranomaiselle, jonka alueella sillä on kotipaikka, ja viranomainen on suostunut siihen, seuraavat erät:

a) määrä, joka vastaa 50 prosenttia yrityksen tulevasta voitoista; tulevien voittojen määrä saadaan kertomalla arvioitu vuotuinen voitto vakuutussopimusten jäljellä olevaa keskimääräistä kautta edustavalla kertoimella; käytettävä kerroin voi olla enintään 10; arvioitu vuotuinen voitto on 1 artiklassa luetellussa toiminnassa viiden viimeisen vuoden aikana saatujen voittojen aritmeettinen keskiarvo.

Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on määriteltävä yhteisellä sopimuksella ja yhteistyössä komission kanssa perusteet arvioitujen vuotuisen voiton kertoimen laskemiseksi, sekä se, mistä eristä voitot koostuvat. Siihen saakka, kunnes tällaiseen sopimukseen on päästy, nämä erät määritellään sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella yritys (päätoimipaikka, asioimisto tai sivukonttori) toimii.

Toimivaltaisten viranomaisten määriteltäviä toteutuneiden voittojen käsitteen komission on annettava ehdotuksensa käsitteen yhdenmukaistamiseksi vakuutusyritysten tilinpäätösten yhdenmukaistamista koskevalla ja direktiivin 78/660/ETY⁽⁷⁾ 1 artiklan 2 kohdassa säädetyn yhteensovittamisen toteuttavalla direktiivillä;

b) jos zillmerointia ei suoriteta tai jos zillmerointi on pienempi kuin vakuutusmaksuihin sisältyvä hankintameno kuormituslisä, erotus zillmeroimattoman tai osittain zillmeroidun vakuutusmaksuvastuun ja sen vakuutusmaksuvastuun välillä, joka on zillmeroitu vakuutusmaksuun sisältyvän hankintamenojen kuormituslisällä vastaavan prosentin mukaisesti; tämä määrä ei kuitenkaan saa olla enempää kuin 3,5 prosenttia kaikkien niiden vakuutussopimusten, joissa zillmerointi on mahdollista, vakuutussummien ja vakuutusmaksuvastuun erotuksesta; erotuksesta vähennetään aktivoitujen hankintamenojen poistamatta oleva osuus;

c) jos sen jäsenvaltion valvontaviranomaiset, jossa yritys harjoittaa toimintaansa, ovat sen hyväksyneet, kaikki muut varaukset, jotka eivät käy ilmi tilinpäätöksestä ja jotka johtuvat omaisuuden aliarvostuksesta ja muiden velkojen kuin vakuutusmaksuvastuun yliarvostuksesta, jos nämä varaukset, jotka eivät käy ilmi tilinpäätöksestä, eivät ole luonteeltaan poikkeuksellisia.

- Konsolidoitu direktiivi, 2002/83/EY

17 artikla, tilintarkastajien tehtävät (alunperin direktiivin 92/26/EY 5 artikla) (Katso myös 3HVD:n 15 artikla salassapitovelvollisuudesta.)

1. Jäsenvaltioiden on säädettävä vähimmäisvaatimuksena, että:

a) jokainen henkilö, joka on neuvoston direktiivin 84/253/ETY⁽¹⁴⁾ mukaisesti valtuutettu ja joka suorittaa vakuutusyrityksessä neuvoston direktiivin 78/660/ETY⁽¹⁵⁾ 51 artiklassa, direktiivin 83/349/ETY 37 artiklassa tai neuvoston direktiivin 85/611/ETY⁽¹⁶⁾ 31 artiklassa tarkoitettua tehtävää tai muuta lakisäateistä tehtävää, on velvollinen viipymättä ilmoittamaan toimivaltaisille viranomaisille tuota yritystä koskevista seikoista tai päätöksistä, jotka hän on saanut tietoonsa tehtäväänsä suorittaessaan ja jotka saattavat:

- olennaisesti rikkoa lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, joissa säädetään toimilupaa koskevista edellytyksistä tai jotka erityisesti koskevat vakuutusyritysten toiminnan harjoittamista,

tai

- vaikuttaa vakuutusyrityksen toiminnan jatkumiseen, tai

- johtaa tilien vahvistamatta jättämiseen tai varausten esittämiseen;

b) tällainen henkilö on samoin velvollinen ilmoittamaan seikoista ja päätöksistä, jotka hän saa tietoonsa suorittaessaan a alakohdassa tarkoitettua tehtävää yrityksessä, jolla on määräämisvallasta johtuvat läheiset sidokset siihen vakuutusyritykseen, jossa hän suorittaa edellä mainittua tehtävää.

2. Sopimuksessa taikka laissa, asetuksessa tai hallinnollisessa määräyksessä olevan tietojen ilmaisemista koskevan rajoituksen rikkomisena ei pidetä sitä, että direktiivin 84/253/ETY mukaisesti valtuutettu henkilö vilpittömässä mielessä ilmaisee 1 kohdassa tarkoitettun tiedon tai päätöksen toimivaltaiselle viranomaiselle, eikä tästä saa aiheutua seuraamuksia kyseiselle henkilölle.

- Direktiivi 2002/12/EY, Solvenssi I

Tulevia voittoja koskeva 1 artiklan 4 kohta (alun perin 1HVD:n 18 artiklan 3 kohta) [Katso 3HVD:n 25 artiklaa koskeva kohta]

4. Jos yritys on tehnyt perustellun hakemuksen kotijäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja toimivaltainen viranomainen on suostunut siihen, käytettävissä olevan solvenssimarginaalin voivat muodostaa myös seuraavat erät:

a) 31 päivään joulukuuta 2009 saakka määrä, joka vastaa 50:tä prosenttia yrityksen tulevista voitoista, kuitenkin enintään 25 prosenttia käytettävissä olevasta solvenssimarginaalista tai vaaditusta solvenssimarginaalista, sen mukaan kumpi on alhaisempi. Tulevien voittojen määrä saadaan kertomalla arvioitu vuotuinen voitto vakuutus sopimusten jäljellä olevaa keskimääräistä kautta edustavalla kertoimella. Käytettävä kerroin voi olla enintään 6. Arvioitu vuotuinen voitto ei saa ylittää 1 artiklan 1 alakohdassa luetellusta toiminnasta viiden viimeisen tilikauden aikana saatujen voittojen aritmeettista keskiarvoa.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat hyväksyä tällaisen määrän sisällyttämisen käytettävissä olevaan solvenssimarginaaliin ainoastaan,

i) jos toimivaltaisille viranomaisille toimitetaan vakuutusmatemaatikon laatima kertomus, jossa osoitetaan näiden tulevien voittojen syntymisen todennäköisyys; ja

ii) siltä osin kuin tätä osaa jäljempänä c alakohdassa tarkoitetuista omaisuuden arvostuseroista muodostuvista tulevista voitoista ei jo ole otettu huomioon;

b) jos zillmerointia ei suoriteta tai jos zillmerointi on pienempi kuin vakuutusmaksuihin sisältyvä hankintamenon kuormituslisä, erotus zillmeroimattoman tai osittain zillmeroidun vakuutusmaksuvastuun ja sen vakuutusmaksuvastuun välillä, joka on zillmeroitu vakuutusmaksuun sisältyvää hankintamenojen kuormituslisää vastaavan prosentin mukaisesti. Tämä määrä ei kuitenkaan saa olla enempää kuin 3,5 prosenttia kaikkien niiden vakuutus sopimusten, joissa zillmerointi on mahdollista, vakuutussummien ja vakuutusmaksuvastuun erotuksesta. Erotuksesta vähennetään aktivoitujen hankintamenojen poistamatta oleva osuus;

c) omaisuuden arvostuserot, jos nämä eivät ole luonteeltaan poikkeuksellisia;

d) puolet maksamattomasta osakepääomasta tai takuupääomasta, kun siitä on maksettu 25 prosenttia, kuitenkin enintään 50 prosenttia käytettävissä olevasta solvenssimarginaalista tai vaaditusta solvenssimarginaalista, sen mukaan kumpi on alhaisempi.

- Direktiivi 2005/1/EY rahoituspalvelualan komiteajärjestelmän uudistamisesta

5–8 artikla EIOPCin perustamisesta

5 artikla

Direktiivi 91/675/ETY

Muutetaan direktiivi 91/675/ETY seuraavasti:

1. Korvataan direktiivin nimessä ilmaus "vakuutuskomitea" ilmauksella "Euroopan vakuutus- ja lisäeläkekomitea".

2. "1 artikla

1. Komissiota avustaa komission päätöksellä 2004/9/EY [23] perustettu Euroopan vakuutus- ja lisäeläkekomitea, jäljempänä "komitea".

2. Komission päätöksellä 2004/6/EY [24] perustetun Euroopan vakuutus- ja lisäeläkevalvontaviranomaisten komitean puheenjohtaja osallistuu komitean kokouksiin tarkkailijana.

3. Komitea voi kutsua kokouksiinsa asiantuntijoita ja tarkkailijoita.

4. Komissio vastaa komitean sihteeristötehtävistä.

3. "2 artikla

1. Päätöksen 1999/468/EY 5 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu määräaika vahvistetaan kolmeksi kuukaudeksi.

2. Komitea vahvistaa työjärjestyksensä.

4. Poistetaan 3 ja 4 artikla.

6 artikla

Direktiivi 92/49/ETY

Korvataan direktiivin 92/49/ETY 40 artiklan 10 kohdan ensimmäisessä virkkeessä sanat "antaa direktiivillä 91/675/ETY perustetulle vakuutuskomitealle kertomuksen, jossa on kunkin jäsenvaltion osalta niiden tapausten määrä ja laatu" sanoilla "ilmoittaa Euroopan vakuutus- ja lisäeläkekomitealle kunkin jäsenvaltion osalta niiden tapausten määrän ja laadun".

7 artikla

Direktiivi 98/78/EY

Muutetaan direktiivi 98/78/EY seuraavasti:

1. Korvataan 10 a artiklan 3 kohta seuraavasti:

"3. Komissio tarkastelee Euroopan vakuutus- ja lisäeläkekomitean avustuksella 1 kohdassa tarkoitettujen neuvottelujen tulosta ja siitä johtuvaa tilannetta, sanotun kuitenkin rajoittamatta perustamissopimuksen 300 artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamista."

2. Korvataan 11 artiklan 5 kohta seuraavasti:

"5. Komissio antaa viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2006 kertomuksen tämän direktiivin soveltamisesta ja tarvittaessa enemmän yhdenmukaistamisen tarpeellisuudesta."

8 artikla

Direktiivi 2002/83/EY

Muutetaan direktiivi 2002/83/EY seuraavasti:

1. Korvataan 46 artiklan 9 kohdan ensimmäisessä virkkeessä sanat "komissio antaa vakuutuskomitealle kertomuksen, jossa on kunkin jäsenvaltion osalta niiden tapausten määrä ja laatu" sanoilla "komissio ilmoittaa Euroopan vakuutus- ja lisäeläkekomitealle kunkin jäsenvaltion osalta niiden tapausten määrän ja laadun".

2. Korvataan 58 artikla seuraavasti:

"58 artikla

Jäsenvaltioiden ilmoitus komissiolle

a) toimiluvan myöntämisestä sellaiselle suoralle tai välilliselle tytäryhtiölle, jonka yhteen tai useampaan emoyritykseen sovelletaan kolmannen maan lakia;

b) jos tällainen emoyritys hankkii sellaisen osuuden yhteisön vakuutusyrityksestä, että jälkimmäisestä tulee sen tytäryhtiö. Jos a alakohdassa tarkoitettu toimilupa myönnetään sellaiselle suoralle tai välilliselle tytäryhtiölle, jonka yhteen tai useampaan emoyritykseen sovelletaan kolmannen maan lakia, yritysrhmän rakenne on eriteltävä ilmoituksessa, joka toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä komissiolle ja muille toimivaltaisille viranomaisille."

3. Korvataan 65 artiklan 1 kohta seuraavasti:

1. Komissiota avustaa komission päätöksellä 2004/9/EY [26] perustettu Euroopan vakuutus- ja lisäeläkekomitea.

II.2. Lisätodisteita täytäntöönpanosta

II.2.1. Komission todisteet

Johdantona on hyödyllistä muistuttaa ensimmäisenä mieliin, mistä asioista komissio on tarkalleen vastuussa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa¹. EY:n perustamissopimuksen 211 artiklan mukaan komission tehtävä on valvoa yhteisön lainsäädännön soveltamista, eli:

- 1) tarkistaa, ovatko jäsenvaltiot hyväksyneet kansallisia täytäntöönpanosäädöksiä ja ilmoittaneet niistä komissiolle määrätyn ajan kuluessa;
- 2) tarkistaa, että kansalliset täytäntöönpanosäädökset ovat yhteisön lainsäädännön mukaisia;
- 3) varmistaa, että yksityiset ja julkiset tahot, toimielimet ja viranomaiset todella noudattavat säännöksiä (täytäntöönpano).

Nämä kriteerit mielessään EQUI-valiokunta kuuli komissiota. Ensin komission edustaja, vakuutusyksikön johtaja Elmer Tertak osallistui EQUIn kuulemistilaisuuteen 23. maaliskuuta 2006 (suulliset todisteet H1). Lisäksi komission kanssa käytiin kirjeenvaihtoa. Toiseksi sisämarkkinoista vastaava komission jäsen Charlie McCreevy antoi todistajanlausunnon 23. marraskuuta 2006 (suulliset todisteet H8). Kaikkien näiden keskustelujen ja kirjeenvaihdon aikana komissio vastasi jäsenten esittämiin kysymyksiin ja esitti siltä pyydettyjä todisteita asiaan liittyvien direktiivien täytäntöönpanosta ja niiden soveltamisesta toimivaltaisten viranomaisten toimesta viiteajanjakson aikana sekä toimista, joihin komissio oli ryhtynyt täytäntöönpanon valvomisen osalta. Näihin todisteisiin kuuluu Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivan asianajotoimisto Wilde Sapten tutkimus 3HVD:n täytäntöönpanosta (WE 20), luettelo rikkomismenettelyistä (WE19) sekä luettelo kaikista ELASiin liittyvistä, komission hallussa olevista asiakirjoista, mukaan lukien kirjeet, sähköpostiviestit ja muut sekalaiset asiakirjat (WE 39). Komissio laati myös asiakirjan koti-/isäntäkysymyksistä (WE 41). Lisätodisteita saatiin WE Conf-11:ssa: selonteko täytäntöönpanotutkimuksesta, tietoja kyseisenä ajankohtana vastuullisten virkamiesten henkilöllisyydestä, tietoja Wilde Sapte -yrityksen vastuullisista henkilöistä, ja muita tietoja.

Yhteenveto suullisten ja kirjallisten todisteiden esiin nostamista aiheista

1. 3HVD:n asianmukainen ja aikataulun mukainen täytäntöönpano

Komission sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosaston rahoituslaitoksista vastaava johtaja Elmer Tertak toteaa, että hänen hallussaan olevien todisteiden mukaan *"Yhdistynyt kuningaskunta pani 3HVD:n täytäntöön aikataulussa ja asianmukaisesti"* (H1). Tämä todistettiin sillä, että jäsenvaltio *"ilmoitti komission pääsihteerille 29. kesäkuuta 1994 päivätyllä kirjeellä panneensa 3HVD:n täytäntöön."* Kirjeessä Yhdistynyt kuningaskunta tarkensi, että täytäntöönpanosäädökset *"tulisivat voimaan 1. heinäkuuta 1994, direktiivissä vahvistetun määräajan mukaisesti. Näin ollen Yhdistynyt kuningaskunta noudatti direktiivissä vahvistettua voimaantulon määräaika, noudatti asianmukaista käytäntöä ilmoituksessaan ja toimitti kopiot täytäntöönpanosäädöksistä."* Komissio tarkisti, noudattivatko jäsenvaltiot direktiiviä, yhdessä ulkopuolisten konsulttien kanssa. Nämä laativat täytäntöönpanokertomuksen ja yksityiskohtaisen vastaavuustaulukon. Sekä 3HVD:n että muiden direktiivien täytäntöönpanon kattavan tutkimuksen teki asianajotoimisto Wilde Sapte. Kreikkaa ja Espanjaa ei otettu huomioon. Elmer Tertakin mukaan kertomus ja sen sekä

¹ Euroopan komission velvollisuuksien luonnetta käsitellään laajasti mietinnön osassa V.

Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädösten tarkastelu komission yksiköissä *"eivät viitanneet mihinkään suurempiin eroihin tai ongelmiin Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanossa"* (H1).

Komission jäsen McCreevy toteaa H8:ssa, että *"johtopäätöksemme oli, että Yhdistynyt kuningaskunta oli asianmukaisesti saattanut kolmannen henkivakuutusdirektiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään."*

2. Komission rooli

Elmér Tertak tarkensi, että komissiolla *"ei ole välitöntä roolia yksittäisten vakuutusyritysten valvonnassa jäsenvaltioissa ja että EU:n vakuutusdirektiiveissä ei anneta komissiolle erityisiä valvontavaltuuksia. Komissio ei myöskään myönnä toimilupia tai valvo yrityksiä, jotka haluavat harjoittaa vakuutustoimintaa, ja on jokaisen jäsenvaltion vastuulla organisoida ja toimeenpanna tämä kansallinen valvontavastuu"* (H1). Komission tehtävä on varmistaa, että jäsenvaltiot käyttäessään näitä valvontavaltuuksia noudattavat asiaan liittyvien EY:n direktiivien mukaisia velvoitteitaan eivätkä estä sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Vain jos jäsenvaltio ei noudata näitä perustamissopimuksen mukaisia velvoitteita, komissio voi käynnistää muodollisen rikkomismenettelyn.

Komission jäsen McCreevy kuvailee komission joskus kohtaamia vaikeuksia (H8): *"Yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa on vaikeaa tarkistaa. Se vie paljon aikaa ja resursseja. Asiaan liittyy kielellisiä ongelmia. Käännöksiä ei aina ole saatavilla. Jäsenvaltiot panevat direktiivimme usein täytäntöön muuttamalla useita osia olemassa olevasta lainsäädännöstä ja jättävät vastaavuustaulukot usein toimittamatta."* Hän jatkaa lisäksi: *"Minun on kuitenkin korostettava, ettei komissio ole vastuussa yksittäisten vakuutusyritysten valvonnasta. Se on kansallisten viranomaisten tehtävä. Me emme myöskään voi seistä kansallisten valvojien takana varmistamassa, että he tekevät työnsä kunnolla. Kuten minä ja virkamieheni olemme aiemmin todenneet, komissio ei ole eikä voi olla valvojien valvoja."*

3. Rikkomismenettelyt: pienempiä käynnistettiin, mutta ne on nyt lopetettu

Elmér Tertak toteaa H1:ssä, että tällä hetkellä komissio ei ole tietoinen mistään ELASiin liittyvästä EU:n vakuutusdirektiivien rikkomuksesta ja että komissio ei pysty varmuudella sanomaan, onko ELASin tapauksessa ehkä tapahtunut rikkomus direktiivin käytännön soveltamisessa. Hän toteaa myös, että vaikka komissio pystyisikin esittämään tällaisen mielipiteen ja olisi vakuuttunut siitä, että käytännössä on tapahtunut rikkomus, se ei voisi viedä rikkomismenettelyä tuomioistuimeen yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaisten komission roolin ja perustamissopimukseen perustuvien rikkomismenettelyjen luonteen takia. Elmér Tertak jatkaa sanomalla, *"että useimmat rikkomuksista sisämarkkinoiden pääosaston tasolla ovat tietääkseni käsiteltävinä, koska... ne, jotka uskovat jonkin asian menevän väärään suuntaan, ottavat yhteyttä komissioon tuoden tietoomme, että jotain on pielessä. Totta kai me ryhdymme toimenpiteisiin heti, kun saamme todisteita ja selvityksen siitä, että sääntöjä todella on rikottu; toisaalta meillä ei kuitenkaan ole lupaa toimia poliisina, ja meitä sitoo rajoitus, jonka lainasin tuomioistuimen lausunnosta, ja niiden rajojen sisällä meidän on toimittava."*

Alan Beverly komissiosta selventää, että rikkomus *"ei ole pelkkää väärin toimimista, paitsi jos tämä väärin toimiminen todella liittyy yhteisön lainsäädännön rikkomiseen, ja tämä taas on jotain, mistä tarvitaan todisteita. Yhteenvetona voidaan sanoa, ettei meillä ollut mitään todisteita, joista olisin tuolloin ollut tietoinen, jotta olisimme voineet käynnistää rikkomismenettelyn, emmekä saaneet mitään valituksia, joista siis olisimme tuolloin olleet tietoisia, joiden perusteella olisi pitänyt käynnistää Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan rikkomismenettely kolmannen henkivakuutusdirektiivin määräysten noudattamatta jättämisestä Equitable Lifen yhteydessä."*

Komissio lähetti valiokunnalle kuitenkin luettelon rikkomismenettelyistä (WE 19), jotka oli käynnistetty jäsenvaltioita vastaan 3HVD:n osalta. Tämän luettelon mukaan *"joitakin jäsenvaltioita, Yhdistynyt kuningaskunta mukaan lukien, vastaan käynnistettiin virheellisestä soveltamisesta johtuvia menettelyjä niiden kansallisten toimenpiteiden tiettyjen aspektien osalta. Yhdistyneen kuningaskunnan kohdalla ongelma esimerkiksi liittyi valvojen väliseen tilastotietojen vaihtoon."* WE 19:ssä selvitetään, että *"kaikkien näiden tapausten käsittely on nyt lopetettu"* ja että *"mikään niistä ei nähtävästi liity direktiivin keskeisiin vakavaraisuusvaatimuksiin."*

4. Komissiolle ei tehty valituksia ennen vuotta 2001 – Komissio ei voi puuttua väitettyihin menneisiin rikkomuksiin, jotka on korjattu

Elmér Tertak selvitti kuulemisen aikana, että jos tosiasioita ei tuoda komission tietoon ajoissa, niitä ei muodollisesti ole olemassa. Tämä pätee ELASin tapauksessa, jonka kohdalla kukaan ei kyseisenä ajankohtana ilmoittanut asiasta komissiolle. On kuitenkin pidettävä mielessä, että komissio voi hankkia tietoja muilla tavoin.

Komission hallussa olevasta ELASia koskevasta kirjeenvaihdosta Elmér Tertak toteaa H1:ssä, että *"ensimmäinen komission arkistoissa näkyvä kirjeenvaihto, kirjeet Euroopan parlamentin jäseniltä James Ellesiltä ja Roy Perryltä, on peräisin alkuvuodelta 2001. Roy Perry kirjoitti komission jäsen Bolkensteinille uudelleen heinäkuussa 2001 Independent Insurance Companyn romahduksen jälkeen ja Equitable Lifen päätettyä leikata eläkevakuutusten arvoa 16 prosenttia. Roy Perry kysyi komissiolta, oliko se vakuuttunut siitä, että yhteisön direktiivejä oli noudatettu näissä asioissa."* Elmér Tertak jatkaa sanomalla, että komissio aikoo jatkaa tätä ajankohtaa aiemman kirjeenvaihdon etsimistä historiallisista arkistoistaan. Komission jäsen McCreevy toistaa H8:ssa nämä seikat: *"Equitable Lifen ongelmat tulivat komission tietoon vasta alkuvuodesta 2001, kun parlamentin jäsenet alkoivat ottaa meihin yhteyttä Equitable vakuutuksen ottaneiden äänestäjiensä puolesta. Olemme toimittaneet teille täydellisen luettelon kaikista Equitable Lifea koskevista asiakirjoistamme. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset reagoivat nopeasti yhtiön kriisiin ja sen jälkeen, kun yhtiö lopetti uusien vakuutusten antamisen. Bairdin raportin ja Tinerin uudistusten perusteella Yhdistynyt kuningaskunta on muuttanut perinpohjin henkivakuutuksia yleisesti, voittoja tuottavia vakuutuksia erityisesti, keskinäisiä vakuutuksia ja aktuaarin roolia koskevia sääntöjään. Luulen voitavan turvallisesti sanoa, että järjestelmää, jota sovellettiin ennen Equitable Lifen kriisiä, ei enää ole olemassa."*

Komission osallistumisesta Clive Maxwell toteaa H4:ssä, että mitä tulee *"komission osallistumiseen Equitable Lifen tapauksen jatkotoimenpiteisiin, käytössäni ei ole mitään*

yksityiskohtia siitä, että Euroopan komissio olisi osallistunut mitenkään yksittäisten tapausten käsiteltäväksi ottamiseen."

Tähän liittyen komissio pysyi kannassaan, jonka mukaan se ei voinut ilmaista mielipidettä tai tutkia rikkomuksia, jotka kyseinen jäsenvaltio on korjannut. Tämä johtui rikkomusmenettelyjen luonteesta; niiden tavoite on ainoastaan varmistaa EU:n lainsäädännön noudattaminen. Menneiden rikkomusten uhrit voivat silti testata jäsenvaltioiden menettelyjen yhteensopivuutta lainsäädännön kanssa kansallisten tuomioistuinten kautta. Jäsenet ilmaisivat hämmästyksiä siitä, ettei ole mitään keinoa avata uudelleen rikkomustapauksia tai tutkia menneitä rikkomuksia, etenkin jos kyseisten rikkomusten haitallinen vaikutus paljastuu vasta myöhemmässä vaiheessa.

Myös Alan Beverly komissiosta puolustaa H7:ssä toimielimensä toimintaa, toistaen Elmér Tertakin kannan sanomalla, että *"komission rooli ei ole toimia valvojien valvojana. Se ei kuulu toimivaltaamme, emmekä voi mitenkään tehdä sitä. Olemme sanoneet teille aikaisemmin, että kun olemme tarkistaneet, että jäsenvaltioissa on hoidettu täytäntöönpano, olemme käytännössä riippuvaisia kansalaisten valituksista tai kirjeistä saadaksemme kuvan siitä, onko jokin pielessä. Kuten olemme toistuvasti kertoneet, meille ei tiedotettu mistään ongelmista ennen ensimmäisiä saamiamme kirjeitä, jotka lähetettiin vuonna 2001, sen jälkeen, kun yhtiö lopetti uusien vakuutusten antamisen [...] Miksi emme kuulleet mitään ennen vuotta 2001? Se johtui todennäköisesti siitä, että 1990-luvulla Equitable Lifen jättäneet ihmiset lähtivät runsaiden korvausten kanssa eikä heillä ollut mitään syytä valittaa."*

5. Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivan yrityksen laatimat täytäntöönpanokertomukset

Valiokunnan jäsenten pyynnöstä komissio toimitti valiokunnalle 3HVD:n niin sanotut täytäntöönpanokertomukset. Kertomuksen laati Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva yksityinen asianajotoimisto Wilde Sapte. Kertomus sisältää yhteenvedon sekä yhdeksän yksittäistä maakohtaista vastaavuuskertomusta. Komission mukaan direktiivi pantiin täytäntöön liian myöhään kahdessa maassa, jotta ne olisi voitu ottaa mukaan kertomukseen. Karel Van Hulle komissiosta selitti, että yrityksen valinnassa noudatettiin tavanomaista julkista tarjouskilpailumenettelyä ja että se valittiin tekemään tutkimus koko EU:sta, mikä sisältää myös Yhdistyneen kuningaskunnan; on valitettavaa, että tällainen yhteys oli olemassa, mutta tutkimuksen aikana ELASin tapaus ei ollut tullut esiin. Komissio *"yrittää yleensä valita yrityksen, jolla on yhteyksiä kaikkiin jäsenvaltioihin"* (H1), mikä on vaikea tehtävä.

Komission jäsen McCreevy (H8) selvitti myös, *"että tarkistimme vakuutusdirektiivien kolmannen sukupolven täytäntöönpanon vuosina 1994–95 käyttäen osittain tunnetulta asianajotoimistolta tilattua tutkimusta. Olemme antaneet käyttöönnne tutkimusraportit ja omat sisäiset asiakirjamme, joista näkyvät selvästi kohtaamamme ongelmat. Asiakirjoista näkyvät myös komission virkamiesten huomattavat ponnistelut saada vastinetta varoille ja päästä parhaaseen mahdolliseen tulokseen."*

6. Täytäntöönpano: komissio voi saada vain tilannekuvan

Elmér Tertak myönsi kuulemisen aikana, että direktiivin täytäntöönpanoa analysoitaessa *"voi saada vain tilannekuvan tietystä ajankohdasta, eikä kuva automaattisesti kata sitä, mitä*

jälkeenpäin tapahtuu [...]. Emme saa unohtaa, että kaikkien toimielinten yläpuolella, etenkin niiden, joilla on valvontavaltuuksia, myös kansalliset parlamentit käyttävät tiettyä valvontavaltaa, ja voidaan olettaa demokraattisen parlamentin olevan riittävä hankkimaan yleiskuvan institutionaalisista toimista rajojensa sisällä ja siitä, noudatetaanko niissä lakia, koska direktiivit pannaan täytäntöön niiden kansallisilla laeilla." WE Conf 11:ssä tulee selväksi komission voimavarojen puute täytäntöönpanoasioissa (erityisesti kielelliset ongelmat, koska vastaanotettuja täytäntöönpanosäädöksiä ei edes käännetä), mikä vahvistaa käsitystä, että komissio voi valvoa täytäntöönpanoa asianmukaisesti ainoastaan, jos sillä on käytössään enemmän välineitä.

Resurssikysymyksen osalta komission jäsen McCreevy viittaa H8:ssa "joihinkin ongelmiin täytäntöönpanoluettelon tarkistamisessa, nykyisiin ongelmiin ja aiemmin koettuihin ongelmiin. Barroson komission kauden ja oman virkakauteni alettua parempi sääntely on ollut Barroson komission teema. Se tarkoittaa muun muassa parempaa sääntelyä yhteisön taholta. Siksi on loogista, että koko järjestelmässä tulisi olla käytettävissä enemmän ihmisiä valvomassa direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, täytäntöönpanoa, rikkomusmenettelyjä jne."

7. Täytäntöönpano on osittain rasti ruutuun -toimintaa

Jäsenten esittäessä kysymyksiä Elmér Tertak myönsi, että mitä tulee sisämarkkina-aspektien toimimiseen, uusien henkivakuutusdirektiivien luominen, hyväksyminen ja täytäntöönpano voi olla vain rasti ruutuun -tehtävä, "koska me loimme jotakin uutta, teimme palveluvapauden tarjoamisesta etenkin rajojen yli helpompaa eurooppalaisille yrityksille. Tarkastelimme siis täytäntöönpanoa melko pian täytäntöönpanon määräajan umpeuduttua. Näin ollen uusien säädösten soveltamisesta käytännössä ei oikeastaan voinut olla kokemusta siinä vaiheessa.... Se oli siis osittain rasti ruutuun -toimintaa mutta se sisältää myös paljon muuta."

Eri keskustelujen aikana jäsenet ovat tuoneet esiin ajatuksen, että täytäntöönpano on tällä hetkellä staattista ja lyhytnäköistä toimintaa, josta on tultava enemmän tulevaisuuteen suuntautunutta esimerkiksi siten, että arvioidaan säädöksen laatua sen soveltamisen ensimmäisten vuosien aikana eikä ainoastaan alussa. Komission jäsen McCreevy viittasi tähän H8:ssa: "Meidän tehtävämme on varmistaa, että sääntöjä noudatetaan. Miten siis pääsemme parhaiten tavoitteeseemme? Käytössämme olevat resurssit huomioon ottaen tuskin pystymme lähettämään virkamiestyöryhmiä etsimään 25 jäsenvaltiossamme – pian 27:ssä – tapauksia, joissa sääntöjä on sovellettu virheellisesti. Mutta me voimme – ja sitä teemme jo nyt – kannustaa jäsenvaltioiden sääntelijöitä ja valvojia työskentelemään entistä tiiviimmin yhdessä. Kun niiden yhteistyöstä tulee entistä tiiviimpää ja säännöllisempää, kun ne toteuttavat vertaisarviointeja, hyväksyvät pöytäkirjoja tai muistioita tiettyjen direktiivien soveltamiseksi koordinoitusti ja yleisesti noudattavat valvonnan lähentämisen politiikkaa, tulemme huomaamaan, että yhteisön lainsäädännön virheelliseen soveltamiseen liittyvät ongelmat tuodaan esiin ja ratkaistaan aikaisemmassa vaiheessa."

8. Täytäntöönpanoraporttien laatu ja tarkistaminen

Jäsenet ottivat esiin kysymyksen, pitäisikö komission ottaa opikseen tästä nimenomaisesta tapauksesta. He myös kysyivät H1:n aikana, onko täytäntöönpanotutkimuksia tarkistettu. Kuulemisen aikana komissio myönsi, että se "ei ollut tyytyväinen tutkimukseen tiettyjen

maiden kohdalla" (H1). Se aikoo koota historiallisista arkistoista täydellisen asiakirjakokonaisuuden informoidakseen valiokuntaa siitä, missä, minkä seikkojen ja minkä maiden kohdalla se ei ollut tyytyväinen tutkimukseen (WE-Conf 11). Alan Beverly väittää, että tutkimus tarkistettiin. Hän sanoi, että "tuolloin tutkimus tarkistettiin huolellisesti, koska me todellakin otimme esiin ongelmia konsultin kanssa tuona ajankohtana" (H1).

Tämä todistajanlausunto näyttäisi kuitenkin olevan ristiriidassa WE 19:n kanssa, jossa komissio toteaa, että *"asiakirjoista ja yhteydenotoistamme eläkkeelle siirtyneeseen virkamieheen selviää, että tutkimuksen tekemisen aikana kohdattiin suuria ongelmia. Lopputulos oli, että väliraportin parannetusta versiosta tuli lopullinen raportti ja lopullisesta budjetista leikattiin 50 prosenttia."* Komissio päättää lausuntonsa sanomalla, että *"tutkimuksesta ei tehty kirjallista katsausta"* mutta väittää voivansa vahvistaa, että *"vaikka tutkimuksesta tuolloin vastuussa olleet virkamiehet eivät tarkistaneet konsulttien koko työtä kaikissa yksittäisissä jäsenvaltioissa, heillä oli kuitenkin aktiivinen rooli tutkimuksen laatimisen valvonnassa."* WE 19:ssä komissio toteaa myös, että *"on selvää, että Yhdistyneen kuningaskunnan osuus raportista on yksi tutkimuksen moitteettomammista aspekteista"*. WE Conf-11 näyttäisi vahvistavan nämä väitteet.

9. Ei säännöksiä komiteamenettelystä

Kysymyksiin vastatessaan komissio totesi, että 3HVD ei sisällä säännöksiä komiteamenettelystä teknisten yksityiskohtien täytäntöönpanemiseksi. Direktiivi pantiin täytäntöön välittömästi sellaisena, kuin se tuli parlamentista ja ministerineuvostosta, eikä teknisiä yksityiskohtia käsitelty komiteamenettelyssä.

10. Solvenssi II on tärkeä muutos

Komissio katsoo (H1), että *"meidän tulisi pitää mielessä, että vakuutusdirektiivit sisältävät enimmäkseen vähimmäissääntöjä, ja siitä syystä jäsenvaltiot haluavat joskus laajentaa näitä sääntöjä....Olemme valmistelemassa "Solvenssi II:ta", joka merkitsee tärkeää muutosta vakuutusyritysten solvenssivaatimukseen. Olemme työstäneet sitä jo jonkin aikaa... ja syy siihen ovat Equitable Lifen kaltaiset kokemukset."* Komission mukaan Solvenssi II -direktiiviin *"sisältyy järjestelmä, joka perustuu enemmän riskialttiuteen, niin että kaikkien asianosaisten, valvojen ja itse yritysten, on pakko tarkastella markkinoille tuomiensa tuotteiden riskejä, kuten pääomamarkkinariskiä, joka oli tärkeä kysymys myös tässä Equitable Lifen tapauksessa."*

Komission jäsen McCreevy Solvenssi II:ta koskeissa H8-kommenteissa: *"Tällä hetkellä tärkein vakuutusprioriteettimme on Solvenssi II -hanke. Päämäärä ei ole sen vähäisempi kuin saada aikaan perinpohjainen muutos vakuutussääntelyssä ja -valvonnassa Euroopan unionissa. Nykyisestä solvenssijärjestelmästä, kuten valitettavasti monista meistä, näkyy sen ikä! Vakuutusyritysten solvenssimarginaalivaatimukset otettiin ensimmäisen kerran käyttöön yhteisön tasolla yli 30 vuotta sitten, ja laskentamenetelmä on pysynyt suurelta osin muuttumattomana siitä lähtien. Ne laadittiin sellaista vakuutusala ja maailmaa varten, joita ei enää ole olemassa. Vakuutusdirektiiveissä vahvistetaan vähimmäisstandardit, joita voidaan täydentää ja täydennetään monin tavoin kansallisen tason lisäsäännöillä. Näin ollen meillä ei ole todellista yhteistä perustaa."*

Puhuttaessa siitä, että käytettäisiin enemmän asetuksia direktiivien sijaan McCreevy jatkaa sanoen, että *"Solvensi II -direktiiviin aiomme sisällyttää mahdollisimman paljon yhdenmukaistamista ja jättää pois kaikki nämä poikkeukset, jne. Kun nämä direktiivit kuitenkin kulkevat ministerineuvoston ja Euroopan parlamentin prosessien läpi, väistämättä asioita lisätään eikä meillä ole kunnollista yhdenmukaisuutta. Olkaamme hyvin rehellisiä: ei kovin moni jäsenvaltio hypi innoissaan pyytämässä, että komissiolle annettaisiin enemmän välitöntä valtaa näissä asioissa ja että nämä poikkeukset poistettaisiin. Sitä ei tapahdu millään alalla, kaikkein vähiten rahoituspalveluissa. Suhtautukaamme siihen armottoman avoimesti. Edes useimmissa pro-eurooppalaisissa maissa en näe kenenkään ministereistä, oli heidän poliittinen vakaumuksensa sitten mikä tahansa – keskusta, oikeisto tai vasemmisto – haluavan sitä. Heidän näkökulmastaan on erittäin hyviä syitä sille, miksi he eivät haluaisi kulkea siihen suuntaan, joten keskustelu on ylipäänsä hankalaa."*

11. Rahoitustietojen parantaminen, vastaavuudet Enronin kanssa

Sijoittajille annettujen tietojen puutteen osalta Elmer Tertak (H1) vastaa, että *"tällä hetkellä rahoitustietovaatimukset ja avoimuusvaatimukset ovat lisääntyneet ja parantuneet valtavasti viime vuosina. ... Emme ole vielä analysoineet sitä, oliko Yhdistyneen kuningaskunnan käytäntö tuona ajankohtana paras käytäntö tai ei ainakaan kovin kaukana eurooppalaisesta tasosta. Mutta yksi asia on varma: älkää verratko aiempia säädöksiä nykyisiin, sillä nykyiset säädökset sisältävät aina kaikki ajan kuluessa saadut opetukset. Varmasti myös Enronin tapauksesta opittiin jotain, kukaan ei ollut asioista selvillä mutta joku astui lopulta esiin ja kävi niin, että monia raportointivaatimuksia, tilintarkastajan tehtäviä ym. koskevia säädöksiä on muutettu Yhdysvalloissa, ja vastaavasti joitakin muutoksia tulee tapahtumaan myös Euroopassa."*

12. 3HVD:n filosofia: yhdenmukaistamisen vähimmäistaso, vastavuoroinen tunnustaminen ja kotivaltion valvonta, mutta isäntävaltio voi soveltaa yleistä etua koskevia sääntöjä

Alan Beverly tekee H3:ssa yhteenvedon 3HVD:n taustalla olevasta yleisfilosofiasta. Hänen mukaansa *"on luotu sellainen vaikutelma... että isäntämaalla, maalla, jossa sivukonttori sijaitsee, ei ole minkäänlaista mahdollista roolia. Se ei ole aivan oikein. On aivan totta, että direktiiveissä, ja erityisesti kolmansissa direktiiveissä, vahvistetaan vähimmäisperusta yhdenmukaistamiselle, eli vakuutuslainsäädännön yhdenmukaistamisen vähimmäistaso jäsenvaltioissa."* Tämä yhdenmukaistamisen vähimmäistaso on *"perusta vastavuoroiselle tunnustamiselle ja kotivaltion valvonnalle – eli yhteisölupajärjestelmä."* Mitä sivukonttoreihin tulee, yrityksen, joka haluaa luoda sivukonttorin toiseen maahan, voidaan vaatia noudattavan *"pakollisia sääntöjä, joita sovelletaan yleisen edun mukaisesti maassa, jossa sivukonttori sijaitsee. Se on poliittinen päätös, joka riippuu sivukonttorin isäntämaasta, mutta isäntää ei jätetä kokonaan pois kuvasta, vaan se voi ilmoittaa sivukonttoria perustavalle vakuutusyritykselle, mitä paikallisia sääntöjä on noudatettava."* Tätä yleisen edun käsitettä käsitellään kodifioitun henkivakuutusdirektiivin 40 artiklan 4 kohdassa. Sen mukaan maa, jossa sivukonttori sijaitsee, määrää huomattavassa määrin myyntijärjestelyistä ja tavasta, jolla vakuutusentajille on toimitettava tietoa.

Komission myöhemmin laatimassa asiakirjassa koti-/isäntämaakysymyksistä (WE 41) näitä kysymyksiä käsitellään laajemmin: *"Kotijäsenvaltio on vastuussa toiminnan vakauden valvonnasta. Sillä on kuitenkin yleisempi vastuu niiden vakuutusyritysten toiminnasta, joille*

se antaa toimiluvan, ja se on lopullisessa vastuussa siitä, että vakuutusyrittäjä noudattaa niissä eri jäsenvaltioissa, joissa se harjoittaa liiketoimintaansa, voimassa olevia yleiseen etuun liittyviä sääntöjä. Jäsenvaltiolla, johon sivukonttori perustetaan tai johon toimitetaan rajat ylittäviä palveluja, on myös tehtävä, erityisesti sen tarkistamisessa, että yritys noudattaa vakuutus sopimukseen sovellettavia paikallisia sääntöjä, joiden tarkoitus on yleisen edun suojeleminen. Siltä ei ole viety kaikkia keinoja valvoa muista jäsenvaltioista tulevien vakuutusyrittäjien harjoittamaa vakuutus toimintaa, ja se voi vaatia omien, yleisellä edulla perustettujen liiketoiminnan harjoittamista koskevien sääntöjensä noudattamista. Direktiivi voi toimia moitteettomasti vain, jos koti- ja isäntävaltioiden viranomaiset tekevät hyvää yhteistyötä. Tilanne ei ole tyydyttävä, jos isäntävaltion viranomainen lähettää vahinkoa kärsineet vakuutusnottajat kotivaltion viranomaisen puheille ja kotiviranomainen lähettää heidät takaisin isäntäviranomaisen luo ja he joutuvat toteamaan, ettei kumpikaan tutki heidän tapusta."

II.2.2. Todisteet täytäntöönpanotutkimuksesta (WE 20)

Sekä 3HVD:n että kolmannen muita vakuutuksia koskevan direktiivin täytäntöönpanon jäsenvaltioissa kattavan tutkimuksen teki Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva asianajotoimisto Wilde Sapte. Loppuraportti esiteltiin komission yksiköille 14. marraskuuta 1995. Tutkimus ei kattanut kaikkia silloisista 12 jäsenvaltiosta, koska Kreikka ja Espanja olivat myöhässä täytäntöönpanon kanssa.

Tutkimus on jaettu kolmeen osaan: yksi yksityiskohtainen analyysi seitsemän komission määrittämän otsikon alla, toinen osa eroista direktiivin ja Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosääntöjen välillä ja kolmas osa, jossa käsitellään täytäntöönpanossa esiin tulevia käytännön kysymyksiä.

Tiivistelmä tutkimuksessa esiin tulevista aiheista

Yleisesti voidaan sanoa, että täytäntöönpanotutkimus ei sano paljoa täytäntöönpanon laadusta. Ensinnäkin itse teksti on melko lyhyt, epämääräinen ja epätarkka. Toiseksi, koska täytäntöönpanosääntö, joilla 3HVD saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä, on hajautettu kolmeen eri Yhdistyneen kuningaskunnan lakiin, on vaikeaa saada yhtenäistä kuvaa. Lisäksi tutkimus osoittaa, miten joitakin direktiivin säännöksistä ei yksinkertaisesti pantu täytäntöön, koska Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset katsoivat olemassa olevan lainsäädännön jo kattavan ne, mikä tekee asiasta entistä monimutkaisemman.

Tutkimuksen liitteenä oli yksityiskohtainen vastaavuustaulukko¹ (lähes 300 sivua), jossa yksinkertaisesti eriteltiin direktiivin jokaisen artiklan kohdalla vastaava artikla Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosääntöissä. Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanon johdonmukaisuuden tason ja laadun varmistamiseksi on ollut välttämätöntä tarkistaa joka ikinen Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosääntöistä. Tämä tehtävä on suoritettu EQUI-valiokunnan tilaaman asiantuntijatutkimuksen (ES 1) avulla. Tässä tutkimuksessa,

¹ Kiinnostuneet voivat pyytää saada tutustua taulukkoon (saatavilla vain paperiversiona).

joka rahoitettiin valiokunnan asiantuntijabudjetista, ei keskitytä ainoastaan Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanoon vaan pyritään myös vertailemaan sitä siihen, miten 3HVD on pantu täytäntöön muissa jäsenvaltioissa. (Katso osa II.1 "Täytäntöönpanon yksityiskohdat", joka sisältää täsmällisemmän artiklakohtaisen analyysin Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosta.)

Yleisesti ottaen Wilde Sapten tutkimuksesta ja siihen liitetystä vastaavuustaulukosta ei voi tehdä selväpiirteistä johtopäätöstä siitä, onko täytäntöönpanon asianmukaisuudessa puutteita. Kuten alla olevasta selviää, komissio vaikutti tyytyväiseltä tutkimuksen tuloksiin ja täytäntöönpanoon yleisesti.

1. Toimiluvan samisen ehdot: järkevä ja vakaa johtaminen; henkilöt, joita ilmoitusvelvollisuus koskee; tietojen luovuttaminen

Tutkimuksen sekä 3HVD:n 7 ja 14 artiklan mukaan *"yrityksiä on johdettava järkevän ja vakaan johtamisen periaatteiden mukaisesti"*. Tutkimuksessa väitetään, että Yhdistyneen kuningaskunnan säädöksissä *"asetetaan johtajille uusia vaatimuksia, jotka edellyttävät valvontajärjestelmän ylläpitoa."* Sen lopussa todetaan ilmiselvä asia, eli että *"kauppa- ja teollisuusministeriöllä on valtuudet ryhtyä sääntelytoimiin, jos vakuutusyrityksiä ei johdeta järkevästi ja vakaasti."*

Henkilöistä, joita ilmoitusvelvollisuus koskee, tutkimuksessa ei juuri ole lisätietoja; siinä vain kuvaillaan Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädösten artiklat. Tietojen luovuttamisesta tutkimuksessa sanotaan, että Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädöksissä noudatetaan 3HVD:n sisältämiä tiukempia tiedotusvaatimuksia. Säännökset on pantu täytäntöön niukasti ja hajautetusti eri laeilla.

2. Vakuutustekninen vastuuvelka, yksityiskohtainen analyysi

Tutkimuksessa ei löydetä eroja 3HVD:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädösten välillä, paitsi 22 artiklan 1 kohdassa. Katso alla kohta "erot".

3. Sivukonttoreiden perustaminen

Tutkimuksessa mennään yksityiskohtiin toimilupien myöntämistä ja ilmoittamista koskevien menettelyjen sekä sen kohdalla, miten kauppa- ja teollisuusministeriö aikoi täyttää vaatimukset tältä osin. Tekstistä ei selviä, onko täytäntöönpanon asianmukaisuudessa puutteita, ja komissio vaikutti tyytyväiseltä annettuihin selityksiin.

4. Yleistä etua suojaavat säännöt

Tutkimuksessa todetaan, että Yhdistyneen kuningaskunnan neuvontaviranomaiset eivät laatineet luetteloa ehdoista, joiden katsotaan muodostavan yleisen edun. Sen sijaan he laativat epätäydellisen luettelon, jossa hahmotellaan pääasialliset säädökset, joilla säädellään vakuutustoimintaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja joita saatetaan soveltaa siellä liiketoimintaa harjoittaviin ulkomaisiin vakuutusyrityksiin. Näihin kuuluvat muun muassa säännöt, jotka koskevat mainontaa, yhteyksien ilmaisemista vakuutusedustajien toimesta, harhaanjohtavia tietoja, vakuutusturvan raukeamista (ei erityisiä sääntöjä), kielikysymyksiä,

sovellettavan lain valintaa (vapaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa) ja irtisanomisoikeuksia (Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä niitä ei ole).

5. Erot:

▪ 12 artikla

"Yhdistyneen kuningaskunnan säädöksissä ei erityisesti vaadita ministeriä ilmoittamaan sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jossa riskit sijaitsevat, olennaisista seikoista." Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoi tämän olevan tarpeetonta, koska ministerillä oli jo valtuudet vaihtaa tietoja muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa Yhdistyneen kuningaskunnan senhetkisen lainsäädännön nojalla.

▪ 13 artikla

"Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädöksessä ei mainita, että Yhdistyneen kuningaskunnan valvonnasta vastaavan viranomaisen on ilmoitettava asiasta muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille", jos toisen jäsenvaltion myöntämä toimilupa peruutetaan, kuten direktiivissä edellytetään.

▪ 14 artiklan 2 kohta

"Yhdistyneen kuningaskunnan viranomainen katsoi, että koska sillä ei ole valtuuksia vastustaa luopumista, oli epäolennaista, tapahtuiko ilmoittaminen ennen luopumista vai seitsemän päivää sen jälkeen." Näin ollen artiklaa ei pantu täytäntöön.

▪ 21 artiklan 1 kohta

Artiklassa säädetään, että vakuutusteknistä vastuuelkaa kattavat varat on arvostettava ilman niitä hankittaessa syntyneitä velkoja. Tätä säännöstä ei pantu kokonaisuudessaan täytäntöön. Tutkimuksessa todetaan, että sen laatijat saivat kauppa- ja teollisuusministeriöltä tietoja, joiden mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä säädetään jo, että vastuut on katettava varoilla asianmukaisesti.

▪ 22 artiklan 1 kohta

Artiklassa säädetään, että vakuutusteknistä vastuuelkaa kattavista varoista tulee sijoittaa enintään tietty prosenttimäärä tiettyihin varoihin. Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädöksissä määrätään prosenttimäärän rajoitukset vakuutusteknisen vastuuelan sijaan pitkäaikaisten vastuiden perusteella. Tutkimuksen mukaan *"toimivaltainen viranomainen katsoi, ettei ollut tarpeen muuttaa tätä lähestymistapaa, koska Yhdistyneen kuningaskunnan säännöt ovat suurimmaksi osaksi varovaisempia kuin direktiivissä vahvistetut säännöt."*

6. Täytäntöönpanoon liittyvät käytännön kysymykset

Tutkimuksessa huomautetaan, että täytäntöönpano *"saatiin aikaan kokonaan sekundaarilainsäädännön avulla"*. Siinä todetaan, että *"direktiivien runko noudatti suurelta"*

osin Yhdistyneen kuningaskunnan olemassaolevaa sääntelyjärjestelmää. Näin ollen ei ole ollut tarvetta merkittäviin muutoksiin Yhdistyneen kuningaskunnan valvonnan muodossa."

Tutkimuksessa sanotaan, että kyseisenä ajankohtana *"ABI, Royal tai Lloyd's eivät ole ilmoittaneet ongelmista teknisissä eroissa direktiivin ja Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädösten välillä."* Ainoat esiin otetut ongelmat koskivat sitä, miten varmistaa, mitä on "yleistä etua" koskeva lainsäädäntö.

Lisäksi tutkimuksessa selitetään, että *"Yhdistyneen kuningaskunnan näkökulmasta vaikuttaa siltä, että – puhtaasti kaupallisista syistä – direktiivien täytäntöönpano ei ole merkittävästi muuttanut Yhdistyneen kuningaskunnan yritysten rajat ylittävän kaupan olemassaolevia malleja eikä lisännyt tätä kauppaa."*

Toinen kysymys on, että *"Yhdistyneen kuningaskunnan yrityksiä epäilyttää laajentaa toimintaansa muihin jäsenvaltioihin, koska ne pelkäävät ehkä kohtaavansa oikeudellisia ongelmia, jotka johtuvat sopimusoikeuden yhdenmukaistamisen puutteesta ja tarpeesta pitkäaikaisten vakuutusten kohdalla tehdä sopimuksia, joihin sovelletaan isäntämaan paikallista lainsäädäntöä."*

7. Tutkimuksen tarkistaminen

Komissio väittää (H1), että *"kertomus ja sen sekä Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpanosäädösten tarkastelu komission yksiköissä eivät viitanneet mihinkään suurempiin eroihin tai ongelmiin kolmannen henkivakuutusdirektiivin täytäntöönpanossa Yhdistyneessä kuningaskunnassa."* WE 19:ssä komissio kuitenkin toteaa, että *"asiakirjoista ja yhteydenotoistamme eläkkeelle siirtyneeseen virkamieheen selviää, että tutkimuksen tekemisen aikana kohdattiin suuria ongelmia. Lopputulos oli, että väliraportin parannetusta versiosta tuli lopullinen raportti ja lopullisesta budjetista leikattiin 50 prosenttia."* Komissio päättää lausuntonsa sanomalla, että *"tutkimuksesta ei tehty kirjallista katsausta"* mutta väittää voivansa vahvistaa, että *"vaikka tutkimuksesta tuolloin vastuussa olleet virkamiehet eivät tarkistaneet konsulttien koko työtä kaikissa yksittäisissä jäsenvaltioissa, heillä oli kuitenkin aktiivinen rooli tutkimuksen laatimisen valvonnassa."* WE 19:ssä komissio toteaa myös, että *"on selvää, että Yhdistyneen kuningaskunnan osuus raportista on yksi tutkimuksen moitteettomammista aspekteista"*. H8:ssä komission jäsen McCreevy selittää, että komissio on antanut EQUI-valiokunnan käyttöön tutkimusraportit ja komission sisäiset asiakirjat, *"joista näkyvät selvästi kohtaamamme ongelmat. Asiakirjoista näkyvät myös komission virkamiesten huomattavat ponnistelut saada vastinetta varoille ja päästä parhaaseen mahdolliseen tulokseen."*

WE-Conf 11:sta löydämme mahdollisia todisteita Wilde Sapte -tutkimuksen yleisestä heikosta laadusta ja siitä, että komissio teki parhaansa saadakseen aikaan muutoksia ja parannuksia tekstiin. Tämä nostaa esiin kysymyksen komission tällaisten ulkoisten tutkimusten kohdalla tuolloin käyttämien hankintamenettelyjen yleisestä laadusta ja hallinnasta sekä siitä, ovatko käytännöt tällä välin parantuneet.

II.2.3. Muita valikoituja kirjallisia ja suullisia todisteita täytäntöönpanosta

Muiden kirjallisten ja suullisten todisteiden kohdalla on yllättävää huomata, miten harvoin direktiivit ja kysymys asianmukaisesta/virheellisestä täytäntöönpanosta mainitaan. Todistajat ja muut asiantuntijat (Penrose, Baird) ymmärrettävästi viittaavat aina Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöön ja sääntelykäytäntöihin. Siksi on vaikeaa eritellä, mikä on selkeästi kysymys, joka liittyy puhtaasti täytäntöönpanoon, ja mikä toisaalta ELASin valvontaan ja sääntelyyn liittyvä seikka. Viimeksi mainittuun keskittymistä käsitellään paljon yksityiskohtaisemmin sääntelykäytäntöjä koskevassa osassa III. Jotta tarkastelu saisi selkeän rakenteen, eri todisteet sijoitetaan mahdollisuuksien mukaan 3HVD:n keskeiset artikkelit toistavien otsikoiden alle. Jos erityistä yhteyttä tiettyyn artiklaan ei ole, todiste sijoitetaan "Yleiset teemat" -otsikon alle:

- Yleiset teemat
- 8 artikla – Toiminnan vakauden valvonta
- 10 artikla – Valvontavaltuudet & kirjanpitoasiakirjat
- 18 artikla – Vakuutustekninen vastuuelvelka
- 25 artikla – Solvenssimarginaali
- 28 artikla – Yleinen etu
- 31 artikla – Tiedottaminen vakuutuksenottajille

Yleiset teemat

1. 2HVD:n ja 3HVD:n epätydyttävä täytäntöönpano ja toteuttaminen aiheutti suoraan ELASin sääntelyn heikkouden

Tom Lake Equitablen jäsenten toimintaryhmästä (*Equitable Members's Action Group, EMAG*) väittää, että "2HVD:n ja 3HVD:n täytäntöönpano ja toteuttaminen olivat epätydyttäviä ja että tämä vaikutti suoraan ELASin sääntelyvalvonnan laatuun" (H1). Hän väittää, että direktiivien tavoitetta – vakuutuksenottajien asianmukaista suojelua – ei saavutettu sääntelyllä, jota Yhdistynyt kuningaskunta sovelsi ELASIin.

2. Vakavia epäilyksiä siitä, ettei mitään kolmesta EY:n henkivakuutusdirektiivistä pantu onnistuneesti täytäntöön

Michael Josephs ilmoittaa H2:ssa, että hänellä ja hänen sijoittajayhdistyksellään (*Investors Association*) "on vakavia epäilyksiä siitä, olisiko mitään kolmesta EY:n henkivakuutusdirektiivistä voitu saattaa onnistuneesti osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan sääntely-ympäristöä, koska filosofiassa on eroja komission aikeiden ja sen välillä, miten Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmä todellisuudessa toimi."

Beatrice Knowd, vakuutuksenottaja, väittää myös H2:ssa, että "Equitablen kohdalla ei pitkään aikaan noudatettu EU:n säädöksiä".

3. Komission olisi pitänyt olla proaktiivisempi

H3:ssa Peter Scaven ELTA:sta katsoo, että komission roolin EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnassa "tulee olla proaktiivinen. Mielestäni virhe Yhdistyneessä

kuningaskunnassa oli se, että se oli passiivinen osasto, joka odotti jotain tapahtuvan ja toivoi kädet ristissä tilanteen paranevan. Luulen, että näin tapahtui. Uskon, että he olivat erittäin tietoisia tilanteesta mutta heillä ei ollut aavistustakaan, mitä tehdä asialle." Vaikuttaa siltä, että Scaven viittaa Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisiin eikä komissioon.

4. 3HVD pantiin asianmukaisesti täytäntöön, ja Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä noudatettiin sitä jo suurelta osin

Martin McElvee on H3:ssa sitä mieltä, että Yhdistynyt kuningaskunta *"pani direktiivin asianmukaisesti täytäntöön. En ole vielä nähnyt mitään, mikä viittaisi mielestäni siihen, että sitä jollain rikollisella tavalla ei olisi pantu moitteettomasti täytäntöön."* Clive Maxwell valtiovarainministeriöstä toteaa H4:ssä, että *"kolmas henkivakuutusdirektiivi ja sen edeltäjät saatiin asianmukaisesti osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan kansallista lainsäädäntöä. Itse asiassa silloinen Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö oli jo suurelta osin yhdenmukainen direktiivin edellyttämien säännösten kanssa"*. Maxwell luetteli vielä ne säädökset, joilla 3HVD saatiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä, eli vuoden 1994 vakuutusyhtiöistä (kolmannet vakuutusdirektiivit) annetut asetukset, vuoden 1994 vakuutusyhtiöasetukset ja vuoden 1994 vakuutusyhtiöistä (selonteot ja lausunnot) annetut asetukset. Lisäksi David Strachan FSA:sta väitti H4:n aikana, että *"Yhdistynyt kuningaskunta meni jatkuvasti kolmannen henkivakuutusdirektiivin muodollisia vaatimuksia pidemmälle pannessaan täytäntöön peräkkäisiä sijoittajakorvaus- ja asiamiesjärjestelmiä"*.

5. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vastuussa täytäntöönpanosta

Clive Maxwell selvensi H4:ssä, että *"Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on lain mukaan vastuussa direktiivien asianmukaisesta täytäntöönpanosta Yhdistyneessä kuningaskunnassa. ... Yhteisön direktiivien asianmukaisesta täytäntöönpanosta Yhdistyneessä kuningaskunnassa on loppujen lopuksi yhteisön lain mukaan vastuussa jäsenvaltio."*

6. Hajanainen täytäntöönpano ei vaikuta täytäntöönpanon laatuun

Vastatessaan jäsenen kysymykseen (H4), onko sillä, että kyseinen direktiivi ja muut direktiivit saatiin osaksi lainsäädäntöä eri lakien ja asetusten kautta, mitään oikeudellista tai muuta merkitystä sen vakavuuden kannalta, millä ne saatiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä, Clive Maxwell vastasi selvästi "ei": *"Laki on laki: ei ole väliä, onko asiasta säädetty parlamentin antamassa laissa vai parlamentin antamassa asetuksessa, tai vaikkapa FSA:n sääntökokoelmassa. Sillä on joka tapauksessa lain voima, ja se on joka tapauksessa erittäin pätevä tapa panna direktiivi täytäntöön. ...Luulen, että monilla jäsenvaltioilla on järjestelmä, jossa ne saattavat direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä useiden eri oikeudellisten välineiden kautta kansallisten järjestelyjensä mukaisesti. ... Se riippuu tietenkin niiden kansallisista järjestelyistä ja perinteistä ja siitä, miten ne sääntelevät."*

7. Direktiivit ovat vain lähtökohta

Martin McElwee on H3:ssa vastakkaista mieltä kuin muut todistajat ja toteaa, että *"direktiivit muodostavat ilman muuta lähtökohdan sääntelylle, ja yhdenmukaisesti direktiivin luonteen*

kanssa – toisin kuin asetuksen kohdalla – ne jättävät jäsenvaltioiden tehtäväksi löytää asianmukaisimman tavan saavuttaa direktiivin säännöksissä vaaditut tulokset. Direktiivit ovat ilman muuta vähemmän vaativia kuin asetukset, minkä takia joskus tulee esiin epäilyksiä niiden asianmukaisesta täytäntöönpanosta."

Tätä näkökulmaa kannatti Clive Maxwell valtiovarainministeriöstä H4:ssä: *"Kolmannen henkivakuutusdirektiivin, kuten sen edeltäjienkin, tavoite oli yhdenmukaistamisen vähimmäistaso. ... Jäsenvaltioita vaadittiin panemaan täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä direktiivin sisältämät vähimmäisstandardit, mutta ne voivat tehdä sen kansallisessa politiikassaan noudatettavan lähestymistavan puitteissa. Tarkoitus ei ollut, että jäsenvaltiot luovat identtisiä kansallisia järjestelmiä."*

8. Direktiivit eivät edellytä järjestelmää, joka estää kaikkien yritysten kaatumisen

H3:ssa Martin McElwee myös hälventää myyttiä, jonka mukaan direktiivit edellyttävät järjestelmää, joka estää kaikkien yritysten kaatumisen, tai edes vihjaavat siihen: *"Sellaisen järjestelmän rakentaminen olisi vaikeaa, mutta luulen, että se olisi mahdollista, ainakin teoriassa. Se edellyttäisi sellaista sääntelyn tasoa, joka minun mielestäni olisi ristiriidassa kuluttajien lopullisen edun kanssa. ... Direktiiveissä ei ole mitään, mikä kertoisi aiikesta luoda sellainen järjestelmä."* Clive Maxwell valtiovarainministeriöstä toteaa samansuuntaisesti, että *"järjestelmällä ei pyritty eikä pyritä vielääkään estämään kaikkien säänneltyjen yritysten kaatumista tai niihin liittyviä ongelmia"* (H4).

9. Vapaus liitettynä julkisuuteen, tarkoituksena innovaation edistäminen

H4:ssä Clive Maxwell valtiovarainministeriöstä lisää edelliseen kohtaan yrityksen selittää, miten Yhdistyneen kuningaskunnan lähestymistapaa *"toiminnan vakauden valvontaan luonnehdittiin käsitteellä 'vapaus liitettynä julkisuuteen'.* Vakuutusyhtiöille annettiin vapaus sovellettavan lainsäädännön puitteissa määrätä käytännöistään ja tehdä omat päätöksensä sillä ehdolla, että tietyt tiedot ilmaistaan yleisölle. *Lähestymistapa suunniteltiin tarkoituksella sellaiseksi, että vältettäisiin asiaton sekaantuminen yritysten asioihin, koska tämä saattaisi haitata innovaatiota ja yrittäjyyttä, mikä olisi heikentänyt vakuutuksenottajien asemaa ja kuluttajan valinnan mahdollisuuksia."*

10. Sääntelijät sovelsivat lakia

Vastatessaan jäsenen kysymykseen siitä, oliko Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vakuuttunut siitä, että sääntelijät 3HVD:n voimaantulon yhteydessä sovelsivat tarkasti täytäntöönpanosäädöksiä sekä direktiivin henkeä, Clive Maxwell toteaa H4:ssä, että mitä tulee *"lain soveltamiseen käytännössä, sääntelijät sovelsivat lakia."*

11. Lopullinen vastuu kriisistä on ELASin johdon käsissä

H3:ssa Martin McElwee sanoo myös, että *"perimmäinen syy siihen, miksi Equitable Life joutui tähän kriisiin, on suoraan johdon käsissä; se oli milloin korruptoitunut, milloin tietämätön."* Tämä on myös yksi Penrosen raportin osittaisista päätelmistä (WE 16). Brian Chase Grey (WE 9) väittää kuitenkin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen olevan syyllinen ELASin romahdukseen. Hän *"ilmiantaa"* kuuden vuoden ajanjakson kattaneen

yhteispelin ELASin kanssa. Tähän salaliittoon, jonka tarkoituksena oli salata todisteet romahduksen todellisesta syystä, kannusti ja sen lähteenä oli ja sitä tuki hänen mukaansa kaiken aikaa valtiovarainministeriö. Hän tukee näitä väitteitä viittaamalla Penrosen raporttiin (WE 16), Burgess Hodgsonin raporttiin (WE 226) ja Dr. Michael Nassimin raportteihin (WE 8, 7 ja 33).

Vastuusta WE Conf 3:ssa väitetään, että ELAS valehteli toistuvasti yrityksen tilanteesta ja sen kokemasta menestyksestä. Se laiminlöi tehtävänsä, koska ei pannut syrjään osakemarkkinoiden kasvusta saamiaan voittoja voittoja tuottavia vakuutuksia ottaneita asiakkaita varten eikä tehnyt varauksia takuutuottoisia vakuutuksia ottaneiden asiakkaiden tulevia maksuja varten. Tässä todistusaineistossa väitetään myös, että johto maksoi itselleen suuria palkkoja, suuria bonuksia ja suuria eläke-etuja. Se sisältää myös tilintarkastusyhtiö Ernst & Youngin vastaisia väitteitä, joiden mukaan tämä ei tarkastanut asianmukaisesti Equitable Lifen tilejä ja varmistunut siitä, ettei yhtiöllä ollut riittävästi rahaa takuutuottoisia vakuutuksia ottaneiden asiakkaiden varojen kattamiseksi.

12. Järjestelmän on kehityttävä, ja vastaus on Solvenssi II

H4:ssä Clive Maxwell valtiovarainministeriöstä sanoo, että *"mikään valvontajärjestelmä ei voi juuttua paikalleen alati muuttuvilla markkinoilla. On tärkeää, että henkivakuutusyhtiöiden valvontaa koskeva eurooppalainen kehys kehittyy edelleen vakuutuksenottajien asianmukaisen suojelun tason takaamiseksi. Siksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tukee Euroopan komission Solvenssi II -hanketta"*.

8 artikla - Toiminnan vakauden valvonta

13. 3HVD:n 8 artiklaa ei noudatettu

1HVD:n 15 artiklan 3 kohdassa, sellaisena kuin on muutettuna 3HVD:llä (8 artikla) määrätään, että kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on vaadittava, että jokaisella vakuutusyrityksellä on asianmukainen hallinto- ja kirjanpitojärjestelmä sekä asianmukainen sisäinen tarkastusmenettely. Tätä säännöstä ei noudatettu asianmukaisesti, väittää Tom Lake H1:ssä. Hänen argumenttinsa kuuluu: olennainen osa Yhdistyneen kuningaskunnan kansallista vakuutusjärjestelmää on pätevä johtava aktuaari, jonka vakuutusyritykset nimittävät neuvomaan muun muassa varausten, bonusten ja ennusteiden kohdalla ja jonka pitäisi toimia osaksi vakuutuksenottajien etujen suojelijana. Tom Laken mukaan se, että vuonna 1992 *"johtavasta aktuaarista Roy Ransonista tuli ELASin pääjohtaja ilman että hän olisi luopunut johtavan aktuaarin roolista, vaaransi selvästi vakuutuksenottajien edut, mutta Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaan Ransonia ei tarvinnut erottaa tehtävästä"* (H1). Tästä seuraa Laken mukaan, että virheellinen täytäntöönpano teki Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisista voimattomia. GAD eli Yhdistyneen kuningaskunnan keskushallinnon aktuaarit ilmaisi selkeästi paheksuvansa Ransonin kaksoisroolia mutta ei tehnyt mitään.

Myös Josh Holmes (WE 84) menee yksityiskohtiin käsitellessään asianmukaisen hallinto- ja kirjanpitojärjestelmän sekä asianmukaisen sisäisen tarkastusmenettelyn puutetta eli johtavaa

aktuaaria koskevaa ongelmaa siteeraten pitkän kappaleen Penrosen raportista (WE 16) ja toistaen sen sisältämät väitteet.

Kun Clive Maxwellille valtiovarainministeriöstä esitettiin kysymyksiä H4:n aikana, hän kuitenkin torjui tämän väitteen perustellen, että *"kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä ei viitata henkilöön nimeltä johtava aktuaari. Kysymys siitä, voiko johtava aktuaari omaksua kyseisen roolin, ei näin ollen kuulu kolmannen henkivakuutusdirektiivin soveltamisalaan. Monessa muussa henkivakuutusyhtiössä oli yleinen järjestely, että johtavalla aktuaarilla oli senkaltainen rooli Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmässä."*

14. Penrose havaitsee yleisiä puutteita ELASin toiminnan vakauden valvonnassa

Penrosen raportissa (WE 16) havaitaan yleisiä puutteita ELASin toiminnan vakauden valvonnassa: *"Säädöksissä ja GAD:n neuvoissa keskityttiin ainoastaan solvenssimarginaaliin sopimuksenmukaisten vastuiden kustannuksella eikä niissä otettu huomioon kertynyttä, vakuutuskauden lopussa maksettavaa tai lopullista bonusta, siitä huolimatta, että vuoden 1989 raportin aikaan alttius markkinoiden heikentymiselle oli todellista, mistä GAD ja sääntelijät olivat tietoisia." (Kohta 16-16). "Yhtiö... oli liian hyvämaineinen ollakseen todellinen huolenaihe, ja tiedonpuute antoi syyn toimettomuudelle [...]. Sääntelijät olivat saaneet yhtiön käytännöistä käsityksen, jonka olisi pitänyt hälyttää heidät huomaamaan tarve valvoa silloisia ja tulevia käytäntöjä. Mihinkään erityisiin toimiin ei ryhdytty sopivan järjestelmän käyttöön ottamiseksi." (Kohta 16-21)*

Näitä ajatuksia tukee se, että WE Conf 3:ssa väitetään, etteivät Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät puuttuneet ELASin ongelmiin, kun tiedettiin vakavista vaikeuksista organisaation sisällä ennen vuotta 1997 ja mahdollisesti niinkin aikaisin kuin vuonna 1991. He eivät tajunneet, ettei yhtiöllä ollut riittävästi varoja takuutuottoisia vakuutuksia ottaneiden asiakkaiden maksujen hoitamiseen.

15. Vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia suojaa Yhdistyneen kuningaskunnan laki

Tom Lake toteaa H1:ssä, että *"Yhdistyneessä kuningaskunnassa 'vakuutuksenottajien tai mahdollisten vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia' suojaavat toimivaltaiset viranomaiset"*.

Josh Holmesin (WE 84) todistajanlausunto tukee tätä teesiä: *"Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöön perustuvalla vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten suojalla oli suuri merkitys, koska 1980- ja 1990-luvuilla ELASin vakuutusten perusteella maksettujen etujen painopiste siirtyi pois taatuista eduista takuun ulkopuolisiin, vakuutuskauden lopussa maksettaviin (myöhemmin lopullisiin) bonuksiin. ... Taatut edut kuuluivat kansallisen ja yhteisön lainsäädännön mukaan 'vastuisiin', ja näin ollen niitä varten tuli tehdä varauksia. Sen sijaan ainoa kohdentamattomille, vakuutuskauden lopussa maksettaville tai lopullisille bonuksille myönnetty suoja Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmässä oli velvoite harkita, pitäisikö asiaan puuttua tällaisiin bonuksiin liittyvien perusteltujen odotusten suojaamiseksi"*.

16. Vakuutuksenottajien perustellut odotukset luotiin ELASin käytännöillä

Vakuutuksenottajien perustelluista odotuksista Penrose (WE 16) toteaa Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden todenneen hänelle, ettei yhtiön bonuskäytäntö luonut vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia vakuutuskauden lopussa maksettavista bonuksista. Hän sen sijaan argumentoi vastakkaisesti, väittäen, että vakuutuksenottajien perustellut odotukset syntyivät yhtiön vakuutuskauden lopussa maksettavia bonuksia koskevan käytännön takia (toisin sanoen, että vakuutuksenottajat odottivat perustellusti, että heillä oli oikeus tai että he saisivat harkinnanvaraisia bonuksia sopimuksenmukaisten etujen lisäksi). WE 16:n luvussa 18, kohdassa 220, sanotaan: *"GAD ja valtiovarainministeriö ovat kertoneet tutkimuksen tekijöille, että GAD ja sääntelijät tunnustivat aina vakuutuskauden lopussa maksettavien bonusten olennaisuuden mutta että yhtiön bonuskäytäntö ei luonut vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia vakuutuskauden lopussa maksettavista bonuksista. Ne viittaavat huomautuksiin, joiden mukaan vakuutuskauden lopussa maksettavat bonukset eivät olleet taattuja. GAD ja valtiovarainministeriö tunnustavat kuitenkin myös, että vakuutuksenottajien perustellut odotukset eivät rajoittuneet taattuihin etuihin. Ei ole välttämätöntä päätellä, että vakuutuksenottajilla olisi perusteltuja odotuksia täsmällisen bonussumman saamisesta, ollakseen sitä mieltä, että perusteltuja odotuksia olisi silti syntynyt. Tätä seikkaa korostetaan GAD:n omissa esityksissä: "Henkivakuutusmarkkinoilla oli yleisesti hyväksytty tosiasia, että vakuutuskauden lopussa maksettavien bonusten aikaisemmat tasot eivät luoneet perusteltuja odotuksia tulevaisuudesta, koska ne olivat kokonaan riippuvaisia markkinaolosuhteista ja niihin vaikutti tietynasteinen tasaaminen, joka vaihteli huomattavasti yhtiöstä toiseen." Perusteltu odotus ei olisi, että vakuutuksen mainittu täsmällinen arvo olisi maksettavissa, riippumatta markkinaolosuhteista tai tasaamisesta, vaan että arvon pieneneminen heijastaisi kielteisiä markkinaolosuhteita. Asemaa, jossa yhtiöllä ei ole varaa kunnioittaa vakuutusten arvoa nostamatta markkina-arvoja tai sukupolvien välisiä siirtoja, eivät yhtiön vakuutuksenottajat olisi ymmärtäneet heille annetuista tiedoista, eikä se olisi leimannut heidän perusteltuja odotuksiaan."*

17. Varsinainen valvonta henkivakuutusalan käsissä

"Investors' association tekee sen johtopäätöksen, että Yhdistyneen kuningaskunnan vakavaraisuusjärjestelmä oli suunniteltu antamaan kuva asianmukaisesta sääntelystä mutta jätti varsinaisen valvonnan henkivakuutusalan käsiin", on Michael Josephsin H2:ssa tekemä johtopäätös. Hän pyysi EQUI-valiokuntaa tutkimaan, "onko tällainen johdonmukainen salassapito- ja harhaanjohtamiskuvio yhdenmukainen EY:n henkivakuutusdirektiivien mukaisen sääntelyjärjestelmän kanssa tai pitäisikö sen olla sitä."

18. FSA ei vakuutusalan ohjaama

Viitaten väitteisiin, joiden mukaan rahoituspalveluviranomainen FSA olisi 'vakuutusalan ohjaama' sekä vakuutusalan rahoittama ja FSA 'katsoisi vakuutusalan näyttämään suuntaan', Martin McElwee katsoo H3:ssa, ettei tämä ole oikeudenmukainen luonnehdinta. Hänen mukaansa *"FSA:lla on neljä lakisäätöistä tavoitetta: luottamus markkinoihin, yleisön tietoisuus, kuluttajansuoja ja talousrikollisuuden vähentäminen. Lain mukaan FSA:n on mahdollisuuksien mukaan toimittava tavalla, joka on yhdenmukainen näiden tavoitteiden kanssa. Tavoitteista ainakin kolme on mielestäni kuluttajalähtöisiä ja yksi, markkinoihin kohdistuvan luottamuksen ylläpitäminen, ainakin neutraali kuluttajan ja liiketoiminnan harjoittajan välissä. Korkeammalla tasolla tämäkin on tietysti loppujen lopuksi kuluttajan*

eduksi siinä mielessä, että se hyödyttää markkinaosapuolia. Myös nämä edut välittyvät loppujen lopuksi kuluttajille."

Saman viestin välitti David Strachan FSA:sta H4:ssä selittäen, että *"FSA on riippumaton Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksesta. Sitä ei myöskään rahoiteta yleisistä verovaroista. Toimintamme rahoitetaan kokonaan maksuista, joita meillä on oikeus periä sääntelemiltämme yrityksiltä tai sellaisilta, jotka käyttävät Yhdistyneen kuningaskunnan arvopaperimarkkinoita ja -pörssijä. ... Olemme parlamentin perustama lakisääteinen sääntelijä; emme ole itsesääntelyelin emmekä vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuva ammattijärjestö. ... Säänneltyjen yritysten kaikilta rahoitusalan sektoreilta on maksettava sääntelyn kustannuksista."*

10 artikla – Valvontavaltuudet & kirjanpitoasiakirjat

19. ELASista tuli Ponzi-rahasto

Tom LAKE uskoo myös, että *"Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja sääntelyviranomaisten laiminlyönnit johtivat siihen, että ELASin voittoa tuottavasta rahastosta voi tulla 'Ponzi-rahasto', jossa houkuttelevia osinkoja tuettiin uusien ja senhetkisten vakuutuksenottajien kasvavilla sijoituksilla"* (H1). Hän väittää, että varojen pidättämisellä odotettujen osinkojen maksamiseksi oli lain suoja mutta Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset laiminlöivät velvollisuutensa panna laki täytäntöön.

Leslie Seymour on samaa mieltä H7:ssä: *"Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä olisi helposti voinut määrittää pyramidijärjestelmän olemassaolon, yhdessä varausten puuttumisen kanssa – kuten Penrose ja Hodgson tekivät – ja ryhtyä direktiivin edellyttämiin korjaaviin toimiin. Tämä oli oleellista etenkin siksi, että väitetty vararahaston olemassaolo oli keskeinen myyntikikka kaikkialla yhteisössä."*

20. Liikaa luottamusta "kevytsääntelyyn" perustuvaan lähestymistapaan

Tom Lake toteaa H1:ssä, että kyseiset laiminlyönnit täytäntöönpanossa kattavat valtuudet puuttua vakuutuksenottajille aiheutuneeseen vahinkoon, vakavaraisuusraporttien puutteellisuuden, riittämättömät resurssit, toimimattoman vastuunjaon kuluttajien informoinnin sääntelyssä *"sekä liian luottamuksen vakuutusalan ohjaamiin virastoihin ja perinteisen 'kevytsääntelyyn' perustuvan lähestymistavan"*. Hän väittää, että tämä lähestymistapa teki Yhdistyneestä kuningaskunnasta vastahakoisen hyväksymään direktiivien tarkoituksen, ja näin ollen se laiminlöi sekä niiden täytäntöönpanon että toteuttamisen.

Leslie Seymour tukee tätä näkökulmaa H7:ssä: direktiivien valvontavaatimuksissa *"sana 'tulee' on mainittu kaikkialla. Niissä ei lue 'voi' vaan 'tulee'. Ainoa tulkinta, jota on siteerattu Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyn kohdalla, on 'kevytsääntely' – jota minä kutsun 'pää hiekkään' -sääntelyksi."* Hän muistuttaa lukuisista sääntelemättömistä käytännöistä ELASin sisällä, mukaan lukien *"sellaiset kauheudet kuin jälleenvakuutussopimus, joka tarkasteltaessa osoittautui arvottomaksi, ja yhtiön aktuaari, joka oli nimitetty edustamaan vakuutuksenottajien oikeuksia, vaikka hän todellisuudessa oli yhtiön liiketoiminnasta vastaava toimitusjohtaja"*. Kaikesta huolimatta hän toteaa, ettei usko raskaaseen sääntelyyn,

mutta "että vakuutuksenottajalle pitäisi antaa selkeitä ja oikeita tietoja hänen vakuutuksestaan. Se on direktiiveissä; se on täysin järkevää. On myös täysin järkevää, että sääntelijä, jonka täytyy valvoa ja tietää perusteellisesti, mitä tapahtui vakuutusyritykselle, jonka kotipaikka oli sen alueella, tekee juuri niin ja varmistaa, ettei ihmisille anneta väärää tietoa ja ettei yritys voi harjoittaa liiketoimintaansa esitteidensä vastaisesti."

21. Yhtiön raportit eivät täyttäneet direktiivin vaatimuksia

Kirjanpitoraporteista Penrose (WE 16) sanoo, että "niin kauan kuin yhteisön direktiiveissä säädetään lakisääteisestä solvenssitestistä, tarvitaan rahoitus selvityksiä, jotka täyttävät tähän tarkoitukseen kehitetyt lainsäädännön vaatimukset. Historiallisessa järjestelmässä nämä selvitykset ovat olleet vaikeaselkoisen arvoituksellisia, äärimmäisen monimutkaisia ja monisanaisia ja niin yksityiskohtaisia, että yleinen vaikutelma sisällöstä on hautautunut yksityiskohtien alle. Yhtiön raportit olivat niin sekavia, että merkityksellistä tietoa jäi huomaamatta sääntelijöiltä ja heidän neuvonantajiltaan GAD:ssa."

Tämä raporttien selkeyden puute saattaa rikkoa 10 artiklan vaatimuksia; siinä edellytetään, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä perehtyy yksityiskohtaisesti yritysten tilaan ja vaatii asiakirjojen esittämistä tai suorittaa tarkastuksia paikalla. Muut todisteet näyttävät viittaavan siihen, että sääntelijät suhtautuivat aina kohtuuttoman kunnioittavasti ja jopa pelokkaasti ELASin johtoon.

Penrosella on lisää sanottavaa vakavaraisuusraporteista: "Equitablen vakavaraisuusraportteja koskevat tarkastusraportit 1980-luvun puolivälistä vuosikymmenen lopulle olivat suhteellisen lyhyitä, lyhytsanaisia asiakirjoja, yleensä sivun tai puolentoista pituisia. Ne laati GAD ... Tarkastusraportteihin merkittiin muutamia keskeisiä lukuja, uusien vakuutussopimusten määrä, liikkeet vakuutusmaksuvastuissa ja vähimmäissolvenssimarginaalin (RMM), jonka verran varat ovat vastuuta suuremmat, kate. (Luku 16-1.) Yhtiön RMM-kate oli selkeästi keskeinen suhdeluku ... joka putosi 1980-luvun keskivaiheilta vuosikymmenen lopulle, 8,5-kertaisesta vuonna 1984 3,8-kertaiseen vuoden 1988 raportissa. Kirjeenvaihtoarkistojen puuttuessa ei ole mahdollista sanoa täsmälleen, mitä raporteja koskevia epäilyksiä on saattanut olla olemassa tai miten RMM-katteen laskusuuntaukseen suhtauduttiin, mutta se ei näytä olleen sääntelijöille mikään suuri huolenaihe." (Luku 16-3). "Kauppa- ja teollisuusministeriön Equitableen liittyvää kirjeenvaihtoa koskevia asiakirjoja ei ole ajanjaksolta ennen vuotta 1991. Joukko aiempia asiakirjoja tuhottiin ... vuonna 1998, kun vakavaraisuusraportteja koskevat asiakirjat olivat vielä saatavilla (vuodet 1987 ja 1988 kateissa) vuoteen 1981 saakka." (Luku 15-46, 47, 53).

22. 3HVD:n 10 artiklaa ei noudatettu: resurssien puute ja vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten kunnioittamisen puute

Tom Lake väittää H1:ssä, että "vakuutuksen sääntelijöillä oli selvästi liian vähäiset resurssit koko 1990-luvun ajan", mikä rikkoa 1HVD:n 23 artiklan 3 kohtaa, sellaisena kuin se on muutettuna 3HVD:llä (10 artikla). Hän jatkaa argumentoiden, että 1HVD:n 23 artiklan 3 kohdan b alakohta, sellaisena kuin se on muutettuna 3HVD:llä (10 artikla), edellyttää, että toimivaltaisilla viranomaisilla on tarvittava toimivalta ja keinot vakuutettujen etuja vaarantavien epäkohtien välttämiseksi tai poistamiseksi, mitä ei tehty tässä tapauksessa.

Bairdin raportissa (WE 17) tuetaan myös ajatusta, että vakuutuksen sääntelijöillä oli liian vähäiset resurssit niiden ratkaisevien vuosien aikana, joina ELASin kriisi kehittyi. Siinä viitataan vakuutusten sääntelyyn osallistuvan henkilökunnan jakautumiseen 1. tammikuuta 1999: *"...noin 200:n vakuutusyrityksen (...) toiminnan vakauden valvontaan osallistuvan henkilöstön kokonaismäärä oli alle 135. Vertailun vuoksi todettakoon, että noin 135 henkilöstön jäsentä osallistui 400 toimiluvan saaneen Yhdistyneen kuningaskunnan pankin, rakennusyrityksen ja muiden kuin EU:n jäsenmaiden laitosten Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivien sivukonttoreiden sääntelyyn"* (kohta 2.23.5).

Myös Josh Holmes (WE 84) antaa uskottavuutta Bairdin raportille kritisoidessaan sääntelijöiden käytössä 1990-luvulla olleiden välineiden puutetta. Lisäksi hän toteaa, että *"vaikka otetaan huomioon harkintavalta, joka jäsenvaltioilla on sääntelyn resurssien asianmukaisesta tasosta päätettäessä, on kyseenalaista, antoiko Yhdistynyt kuningaskunta toimivaltaisille viranomaisilleen valvontaan tarvittavat välineet, joita koskevat standardit nimenomaan vahvistettiin yhteisön lainsäädännössä marraskuussa 1992. Yhtäältä on kysyttävä, keskittyikö tehtävään määrällisesti riittävästi henkilöstöä. Toisaalta on myös kysyttävä, oliko käytettävissä olevalla henkilöstöllä asianmukainen pätevyys suorittaa tehokasta valvontaa."*

Tom Lake argumentoi, myös H1:ssä, että 1HVD:n 23 artiklan 1, 2 ja 3 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna 3HVD:llä (10 artikla), edellyttää, että yritykset toimittavat tilinpäätökset ja määräajoin asiakirjat, jotka ovat tarpeellisia valvontaa varten samoin kuin tilastolliset asiakirjat. Asiakirjojen on annettava toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus toteuttaa kaikki asianmukaiset ja tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yrityksen liiketoiminta on niiden lakien, joita yrityksen on noudatettava kussakin jäsenvaltiossa, kotijäsenvaltio mukaan lukien, mukaista. Lake väittää myös, että Yhdistynyt kuningaskunta yksinkertaisesti ei pannut täytäntöön oikeudellisia vaatimuksia antaakseen viranomaisille mahdollisuuden valvoa oman vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia koskevan lainsäädäntönsä soveltamista, vaikka se olikin asianmukaista ja tarpeellista, ja rikkoi näin ollen yhteisön lainsäädäntöä.

23. Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmän soveltuvuus, eroavia näkökantoja

Toisin kuin muut todistajat, Charles Thomson, ELASin nykyinen toimitusjohtaja toteaa H2:ssa, että *"useiden vuosien ajan Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöillä oli erittäin laajat valtuudet esittää kysymyksiä yrityksille ja huomattavat valtuudet puuttua asioihin poikkeuksellisissa tapauksissa. Tarkemmin sanottuna ministerillä oli valtuudet puuttua asioihin, jos vakuutuksenottajien tai mahdollisten vakuutuksenottajien perusteltuihin odotuksiin ei vastattu. Lyhyesti sanottuna, mielestäni Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöillä oli sekä ennen konsolidoidun henkivakuutusdirektiivin seurauksena tehtyjä muutoksia että niiden jälkeen riittävät valtuudet säännellä tehokkaasti."*

Clive Maxwell valtiovarainministeriöstä tunnustaa H4:ssä sen tosiasian, että *"tuolloin käytössä olleeseen sääntelyjärjestelmään sisältyi ongelmia. Kyse ei ole siitä, ettei yksittäisiä direktiivejä – esimerkiksi kolmatta henkivakuutusdirektiiviä – olisi saatettu asianmukaisesti osaksi lainsäädäntöä; ennemminkin jälkiviisaana voidaan sanoa, että käytössä ollut järjestelmä ei nykyaikaistettu: se ei välttämättä ollut ihanteellinen järjestelmä."*

24. Säätelijöiden resurssien puute ei välttämättä merkitse, että Yhdistyneen kuningaskunnan lähestymistapa oli asiaton

3HVD:n 10 artiklan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava "toimivalta ja keinot toteuttaa kaikki toimenpiteet vakuutettujen etuja vaarantavien epäkohtien välttämiseksi tai poistamiseksi". Martin McElwee uskoo, viitaten lordi Penrosen tutkimustuloksiin, että Yhdistyneen kuningaskunnan "säätelijöillä ei ollut (...) joinakin ajanjaksoina riittävästi määrärahoja." Näin ollen niillä ei ollut "keinoja" tehtäviensä täysimääräiseen hoitamiseen. "Tämän vuoksi valiokunnan pitäisi mielestäni olla ehkä varovainen ja olla tekemättä sitä johtopäätöstä, että koska eri jäsenvaltioissa noudatettiin erilaisia lähestymistapoja, Yhdistyneen kuningaskunnan lähestymistapa ei ollut asianmukainen." Tätä näkökantaa tuki Clive Maxwell H4:ssä. Kommentoidessaan säätelijöiden resursseja koskevia kysymyksiä hän sanoo, että "raportissaan lordi Penrose kiinnittää huomiota joihinkin kysymyksiin, kuten käytössä olleen sääntelyjärjestelmän tiettyjen osien resursseihin eri aikoina. Mielestäni on kuitenkin reilua sanoa, että hänen kommenttinsa olivat jälkiviisaita ja heijastivat monilla tavoin hänen omia näkökantojaan vahvemman sääntelyn muodon tarpeesta. [...] Tuon kaltaiset kommentit resursseista on siis nähtävä tässä valossa".

18 artikla – Vakuutustekninen vastuuelva; 25 artikla – Solvenssimarginaali

25. Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmä ei kunnioita direktiivin tarkoitusta

Michael Josephs (H2) katsoo, että direktiivin tarkoitus oli, että vakuutussopimukset tulisi arvostaa erittäin varovasti vastuiden laskemiseksi. Tämän tulisi perustua jokaisen sopimusluokan tarkkaan sanamuotoon. Josephsin mielestä "Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmässä näin ei tehty lainkaan, eri asioille annettua aikaa koskevista todisteista päätellen – eli mitä säätelijän henkilöstö näki, mitä se teki ja niin edelleen".

26. 3HVD:n 18 ja 25 artiklaa ei noudatettu? Eri tapoja laskea solvenssi

Michael Josephs tukee H2:ssa tätä kantaa myös väittämällä, että 3HVD:n 18 artiklaa vakuutusteknisestä vastuuelvasta ei noudatettu, koska "Equitable piti kiinni kaikkien vakuutusten käsittelystä samalla tavalla, oli ne sitten tehty 'määrätyn etuuden' sopimuksina tai myöhemmässä muodossa 'sijoitussopimuksina'." Sopimukset "tehtiin niin, että vakuutusnottajille annettiin rajoittamaton oikeus saada osinkoa yhtiön tuotoista suhteessa maksettuihin nettovakuutusmaksuihin." 18 artiklassa velvoitetaan ottamaan tämä oikeus huomioon kyseisten vakuutusten vastuita laskettaessa, mitä Josephsin mukaan ei tapahtunut. Hän toteaa lopuksi, että tämä "mahdollisti jatkuvan varojen siirron uudempien vakuutusten ottajilta suosituimmuusasemassa olleille kumppaneille."

Christopher Daykin, keskushallinnon aktuaari, GAD:n johtaja, väittää kuitenkin H4:ssä, että "mitä tulee varausperustaan, Equitable Life omaksui bruttovakuutusmaksujen varaukseen perustuvan lähestymistavan, joka oli erilainen kuin useimpien muiden yhtiöiden käyttämä lähestymistapa, mutta sen oli osoitettava harjoittamansa toiminnan vastaavan vaatimusta nettovakuutusmaksujen varauksesta. Se onnistui aina tekemään näin tyydyttävästi. Näin ollen sen varaukset – ainakin vuoteen 1998 saakka – olivat aina säädösten vaatimusten mukaisia."

Vähimmäissolvenssivaatimusta koskevassa 25 artiklassa edellytetään, että yhtiön varojen on oltava suuremmat kuin vastuiden, ja ylijäämän on vastattava vähintään solvenssimarginaalivaatimusta. Näyttää kuitenkin siltä, että solvenssi voidaan laskea eri tavoin. David Strachan FSA:sta yrittää selventää asiaa H4:ssä sanomalla, että *"Equitable on aina ollut maksukykyinen, ja vakavaraisuusraporttinsa yhteydessä se on aina ilmoittanut täyttävänsä kulloisetkin lakisääteiset solvenssivaatimuksensa. Tässä yhteydessä käytetään itse asiassa kolmea eri perustaa: Chris Daykinin kuvailema lähestymistapa, joka leimasi järjestelmää suurimman osan 1990-lukua ja oli kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukainen; on olemassa laskentaperuste, jonka lordi Penrose esitteli raportissaan ja joka perustui Equitablen omiin tarkoituksiinsa tuottamiin lukuihin – näitä lukuja ei toimitettu sääntelijälle; kolmas eli nykyinen peruste on FSA:n uudet, realistiset solvenssivaatimukset".*

Vastatessaan jäsenen kysymykseen H5:ssä Stuart Bayliss, *Annuity Directin* toimitusjohtaja, sanoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät *"olivat uskoneet Equitablen tarinaan solvenssimarginaaleista jo hyvin pitkään. Se lähtee havaintoesimerkistä uusista myyntitapahtumista: niin kauan kuin saat aikaan uusia myyntitapahtumia selvitäksesi siitä, kaikki on kunnossa. Jos uusi liiketoimintasi on riittävän suurta, pystyt täyttämään aukon. Näin he tekivät, ja tietyiltä osin joidenkin sääntelijöistä on oletettavasti täytynyt nähdä se. En voi kuvitella, etteivät he olisi, koska se oli asia, jonka kasvattamista yhtiön kasvusuuntaus edellytti".*

Alan Beverly komissiosta tukeutuu myös tähän seikkaan H6:ssa viitaten vakuutusalan takuurahastojärjestelmiin: *"Equitable Lifen tapauksessa olennaista on, että Equitable Life ei tullut maksukyvyttömäksi, se ei kaatunut. Näin ollen edes olemassa ollutta korvausjärjestelmää – Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusalan takuurahastojärjestelmää – ei otettu käyttöön Equitable Lifen tapauksessa. ... Vaikka siis yhteisön tasolla olisi ollut direktiivi yhdenmukaistetun vakuutusalan takuurahastojärjestelmän luomiseksi, ei todellakaan ole selvää, että sillä olisi ollut merkitystä Equitable Lifen tapauksessa, koska kyseessä ei ollut varsinainen maksukyvyttömyys tai kaatuminen".*

27. Jatkuva varojen riittämättömyys johtui vähäisistä varauksista

Vakuutusteknistä vastuuelkaa koskevan 18 artiklan osalta WE 79 (*Investors Associationin* raportti varojen riittämättömyydestä) antaa hyödyllisen kuvan siitä, minkä siinä väitetään olevan syynä ELASin tilanteeseen. Lausunnossa todetaan, että ***"Yhdistyneessä kuningaskunnassa noudatetun vakavaraisuusjärjestelmän keskeinen heikkous oli, että siinä ei säädetty tulevien sijoitustuottojen maksamisesta ihmisille, joilla oli oikeus näihin tuottoihin, nimittäin 'sijoitusvakuutusten' ottajille. Säännöt jätettiin tarkoituksella epämääräisiksi, ja päätös varauksista tulevia bonuksia varten jätettiin aktuaarin mielijohteen varaan. Seuraukset tällaisten varausten tekemättä jättämisestä eivät kuitenkaan olleet lainkaan epämääräisiä, sillä ilman näitä varauksia voittoa tuottava rahasto kaatuisi lähes varmasti."***

Raportissa ollaan sitä mieltä, että ELASin perusongelma oli vakava varojen riittämättömyys suhteessa realistisiin vastuisiin. Tämä varojen riittämättömyys alkoi viimeistään vuonna 1985 ja jatkui niin kauan, kunnes Equitable lopetti uusien vakuutusten antamisen vuoden 2000 lopulla. Riittämättömyys johtui seuraavista osatekijöistä:

- "A) Epäonnistuminen tulevien taattujen bonusten, joihin sijoitusvakuutuksen ottaneilla henkilöillä sopimusten mukaan oli oikeus, huomioon ottamisessa;*
B) Epäonnistuminen asianmukaisten varausten tekemisessä sopimusten mukaisia takuita (kuten surullisen kuuluisia takuutuottoja, GAR) varten;
C) Epäonnistuminen minkäänlaisten näkyvien varausten tekemisessä muita kuin taattuja, jo ositettuja bonuksia varten;
D) Äärimmäisen liberaali ja itsekäs tulkinta lainmukaisista säännöistä (ja mahdollisesti ammattikunnan ohjesäännöistä)."

Raportissa todetaan vielä, että koko vuosien 1990 ja 2000 välisenä aikana varojen alijäämä vaihteli jatkuvasti noin 5 miljardin punnan ja 7 miljardin punnan välillä, eikä tähän kuulunut *"mitään varauksia 'lopullisia bonuksia' varten. Näistä väitettiin, etteivät ne olleet taattuja, huolimatta siitä, että vakuutusnottajia oli johdateltu olettamaan, että nämäkin bonukset maksettaisiin ja että ne riippuisivat ainoastaan markkinoiden tilanteesta rahaston jättämisen ajankohtana. Oikeastaan koko lopullisia bonuksia ei oltu katettu millään varoilla koko kyseisenä ajanjaksona. ... Kyseiset summat olivat huomattavia, ja oletamme, että ne olisivat kasvaneet noin 3 miljardista punnasta vuonna 1990 11 miljardiin puntaan vuonna 2000, mikä merkitsee keskimäärin 45:ä prosenttia varoista kyseisten 11 vuoden aikana."*

28. Ei varauksia vakuutuskauden lopussa maksettavia bonuksia varten: valinnaisuus Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä oli haitallinen

Nicholas Bellord toteaa H2:ssa, että *"kun kolmatta henkivakuutusdirektiiviä luonnosteltiin, huomattiin ehdotettavan tiukempia varausvaatimuksia, ja Yhdistyneen kuningaskunnan edustajat kannattivat näitä tiukempia vaatimuksia. Valtiovarainministeriö eli sääntelijät tajusivat kuitenkin, että jos tämä direktiivi menisi eteenpäin luonnoksen mukaisena, se saattaisi paljastaa totuuden Equitablesta, ja sen takia he tekivät ajatuksesta lopun säätämällä varaamisen valinnaiseksi (...). Asianmukaisten varausten tekeminen oli siis mahdollinen vaihtoehto, mutta Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät tarkoituksella hyödyntäneet tätä vaihtoehtoa."*

Tältä osin myös WE Conf 11:ssa väitetään, että hyväksytyssä 3HVD:ssä oli paha epäkohta, nimittäin edellä mainittu tosiasia, että tulevien bonusten myöntämisestä tehtiin valinnaista tekstin lopullisessa versiossa (katso myös 3HVD:n 18 artiklaa koskeva kohta). WE Conf 11:ssa väitetään, että tämä tehtiin Yhdistyneen kuningaskunnan painostaessa siihen koko direktiivin hyväksymistä edeltäneiden neuvottelujen ajan. Kuten toisaalla on selitetty, Yhdistynyt kuningaskunta tosiaan myöhemmin valitsi olla soveltamatta tätä vaihtoehtoa. WE-Conf 11:ssa selitetään, miten tämä käänne teki laillista siitä, että ELAS jätti tekemättä varaukset lopullisia bonuksia varten – tämä taas oli yksi syistä siihen, ettei yhtiöllä ollut riittävästi varoja, kun Ylähuone pakotti sen maksamaan takuutuottoisia vakuutuksia ottaneille asiakkaille heille luvatut bonukset.

WE 26:ssa (Burgess Hodgsonin raportti EMAGille) selitetään myös, miten vakuutuskauden lopussa maksettavia bonuksia varten ei pantu syrjään varoja ja mitä tästä seurasi. Siinä selitetään, etteivät ELASin sääntelijälle toimittamat kirjanpitoluvut sisältäneet mitään varauksia vakuutuskauden lopussa maksettavia bonuksia varten. Luvut riittivät kattamaan lakisääteiseen raportointiin tarvittavan vähimmäissolvenssimarginaalin (vuosien 1994 ja 1999

välillä marginaali oli keskimäärin 7 prosenttia). Raportissa väitetään kuitenkin, että *"sääntelijälle vakuutusmatematiikan asiantuntijana on täytynyt olla selvää, ettei se mitenkään voinut riittää vakuutuskauden lopussa maksettavien bonusten kattamiseen. Se olisi kohtuudella voinut arvioida, että tätä tarkoitusta varten marginaalin täytyisi olla lähempänä 20:tä prosenttia. Lyhyesti sanottuna sääntelijältä on kysyttävä, tiesikö se (tai olisiko pitänyt tietää), että Equitable Lifin varat eivät kattaneet johtajan bonuslausuntoja minään vuonna vuoden 1993 jälkeen. Sääntelijä olisi tiennyt, että vakuutuskauden lopussa maksettavia bonuksia käytettiin: a) vakuutusten arvon osoittamiseen jäsenille; b) maksujen hoitamiseen vakuutusten erääntyessä tai takaisinoston yhteydessä; c) uusien vakuutus sopimusten myynnin edistämiseen menneen menestyksen perusteella. Koska se oli tietoinen siitä, että vuodesta 1998 eteenpäin sopimuksen mukaisiin vastuisiin sisältyi varaus takuutuottojen aiheuttamia kustannuksia varten, se olisi myös tiennyt, että tätä vaikutusta vähensi huomattavasti Irish European Reinsurance Company Limited -yhtiöltä otetun jälleenvakuutuksen melko epävarma arvo."*

Myös Penrose (WE 16) tukee ajatusta, että järkevä varausten tekeminen olisi paljastanut ELASin heikkoudet. Hän väittää, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä keskittyi ainoastaan solvenssimarginaaleihin eikä ottanut huomioon kertynyttä, vakuutuskauden lopussa maksettavaa bonusta rikkoen mahdollisesti 18 artiklaa, jossa vaaditaan, että valvontaan kuuluu yrityksen koko liiketoiminnan eikä vain sen vakavaraisuuden tarkastaminen.

Penrose sanoo, että direktiivissä *"vaadittiin järkeviä varauksia lopullisia bonuksia varten tai niiden ottamista huomioon realistisesti. Tämä olisi paljastanut yhtiön heikkouden paljon aikaisemmassa vaiheessa ja aiheuttanut korjaavia toimia. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei hyödyntänyt tätä tilaisuutta vaan otti sen sijaan kannan, jonka mukaan 'joitakin asianmukaisia varauksia tulee tehdä välillisesti järjestelmän parametrien puitteissa'. Yhdistyneen kuningaskunnan säädökset, joilla direktiivi pantiin täytäntöön, jättivät tilanteen entiselleen."* Penrose kritisoi myös *"proaktiivisen lähestymistavan"* puutetta sääntelijän toimissa.

29. Tulevien voittojen käyttäminen solvenssimarginaalin noudattamiseksi ei 25 artiklan mukaista

Leslie Seymour väittää H7:ssä, että kun Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä näki ELASin ongelmien laajuuden ja keskustelut vakuutusturvarahaston käytöstä alkoivat, se joutui paniikkiin (koska tämä olisi merkinnyt kaikkiin muihin vakuutusyrityksiin kohdistuvaa veroa tai maksua korvausten maksamiseksi ELASin vakuutuksenottajille), ja tämän tilanteen välttääkseen se *"sitten hyväksyi järjestelmän, jossa otettiin mukaan viiden vuoden teoreettiset tulevat voitot suljetun yhtiön, ELASin, taseen tasapainottamiseksi, tehden näin korvausrahaston varojen saatavuudesta mahdotonta."* Hän sanoo, että *"tämä tekee koko maksukykyänsitteestä hölynpölyä"*.

WE 54:ssä ("La Vie d'Or", asia 98/2863 Den Haagin alueellisessa tuomioistuimessa, tuomion julistamispäivä 13. kesäkuuta 2001), Seymour (H7) selittää, miten asianomistaja väittää, että *"tulevien voittojen ottaminen mukaan taseeseen ei antanut totuudenmukaista kuvaa vakuutusyrityksen maksukyvyistä ja oli näin ollen EU:n henkivakuutusdirektiivien vastaista. ..."*

On tärkeää huomauttaa, että kysymys tulevien voittojen laillisuudesta EU:n henkivakuutusdirektiivien kannalta otettiin esiin."

Myös Bairdin raporttiin (WE 17) sisältyvä tulevien voittojen kysymystä koskeva tutkinta ansaitsee lähempää tarkastelua. Siteeraten GAD:n kanssa käytyä kirjeenvaihtoa siinä sanotaan, että *"EU:n direktiivit ja Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö sallivat arvon määrittämisen vakuutusyrityksen tuleville voitoille. Tähän viitataan käsitteellä 'taseen ulkopuolinen voittoerä'. ... GAD selvitti meille tällaisten erien taustaa: "Taustalla oleva lainsäädäntö... johtuu yhteisön direktiiveistä, erityisesti vuodelta 1979 peräisin olevasta ensimmäisestä henkivakuutusdirektiivistä. Siinä sanotaan, että valvonnasta vastaavan viranomaisen harkinnan mukaan yrityksen voidaan sallia sisällyttävän tällaiset erät solvenssimarginaalinsa 5/6:aa vastaan tulevia voittoja koskevaan laskelmaansa." Tulevia voittoja koskeva laskelma määritellään samassa direktiivissä 50 prosentiksi viiden viimeisen vuoden aikana saatujen voittojen keskiarvosta kerrottuna voimassa olevan vakuutuksen oletetulla kestolla. Direktiivissä sanottiin vain, että valvoja voi käyttää harkintavaltaansa, ja se voidaan hyväksyä solvenssimarginaaliksi."*

Tätä valinnaisuutta rajoitettiin huomattavasti hyväksymällä vuonna 2002 Solvessi I -direktiivi (1 artiklan 4 kohta), jossa kielletään tämä käytäntö kokonaan vuodesta 2009 eteenpäin. Baird selittää, kuinka ELAS pyysi sääntelijältä useaan otteeseen lupaa käyttää tulevia voittoja solvenssivaatimustensa täyttämiseen ja sai luvan. Sääntelijä käytti vuoden 1982 ICA:n jakson 68 mukaisia oikeuksiaan myöntää toistuvat luvat. Tämä antoi Bairdin mukaan yritykselle mahdollisuuden vahvistaa ulkopuolisten käsitystä sen taloudellisesta vahvuudesta. Baird suositteli, että tarkasteltaisiin uudestaan sääntelijän käyttämää harkintavaltaa niiden lupien kohdalla, joilla sallitaan tulevien voittojen käyttäminen solvenssivaatimusten täyttämiseen.

Tämä liittyy tiiviisti yhteen niistä tutkimussuunnista, joita tarkastellaan 3HVD:n asianmukaisen täytäntöönpanon kohdalla. Kyse on siitä, oliko ministerin vuoden 1982 ICA:n jakson 68noijalla käyttämällä harkintavallalla keskeinen rooli ELASin tapauksessa, kuten Baird väittää. Tässä yhteydessä on arvioitava, onko itse harkintavalta yhdenmukainen 3HVD:n kanssa. Direktiivissä määrätään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävä toimivalta ja keinot hoitaakseen valvontatehtävänsä (katso 3HVD:n 10 artikla). Sitä vastoin direktiivissä sallitaan toimivaltaisen viranomaisen olla soveltamatta sääntöjä ainoastaan rajallisessa määrässä tilanteita ja tiukkojen ehtojen täytyessä (katso 3HVD:n 21 artiklan 2 kohta ja 22 artiklan 6 kohta), mutta näyttää siltä, että missään kohtaa direktiiviä jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ei anneta sellaisia poikkeusvaltuuksia kuin vuoden 1982 ICA:n jaksossa 68. Tällaiset valtuudet sisältävät riskin tulla käytetyiksi hölläkätisesti tai epä johdonmukaisesti, mikä on saattanut hyödyttää joitakin yrityksiä mutta ei muita, mikä näin ollen mahdollisesti vie pohjaa yhdenmukaistettujen standardien soveltamiselta. On mahdollista, että jos kyseisiä valtuuksia olisi jotenkin rajoitettu, ELASin romahtaminen olisi vältetty tai ainakin sitä olisi voitu lieventää.

28 artikla – Yleinen etu; 31 artikla – Tiedottaminen vakuutuksenottajille

30. Liiketoiminnan harjoittamisen ja toiminnan vakauden erottaminen oli vahingollista

Viestintää vakuutusnottajan kanssa koskevista kysymyksistä Tom Lake sanoo (H1), että 3HVD:n edellyttämä tiedottaminen vakuutusnottajille sijoittui liiketoiminnan harjoittamisen sääntelijän valvonnan alaisuuteen. Tämä on eri taho kuin toiminnan vakauden sääntelijä, ja Laken mukaan tämä oikeudellinen vastuunjako liiketoiminnan ja toiminnan vakauden välillä oli haitaksi ELASin vakuutusnottajille. Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimissa nostetuista täytäntöönpanotapauksia koskevista kanteista hän sanoo, ettei ole tietoinen yhdestäkään, joka liittyisi EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon laiminlyöntiin.

David Strachan FSA:sta esitti kuitenkin erilaisen kannan H4:ssä väittäen, että *"kolmas henkivakuutusdirektiivi on pantu täytäntöön tavalla, joka on taannut selvyyden koti- ja isäntävaltion sääntelijöiden velvollisuuksien osalta.... Kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukaisesti on kyseisten sivukonttoreiden sääntelijän – tässä tapauksessa isäntävaltion sääntelijän – harkinnassa soveltaa omia sääntöjään. Näin vältetään muutoin sekava tilanne, jossa vakuutusnottajia koskisivat erilaiset liiketoiminnan harjoittamista koskevat suojatoimet sen mukaan, asioivatko he kansallisen laitoksen vai ETAan kuuluvan laitoksen sivukonttorin kanssa."*

31. Liitettä II ei noudatettu

Leslie Seymour esittää H7:ssä kirjallisia todisteita (WE 53) väittäen, että 3HVD:n liitettä II – uudelleen numeroitu liite IV kodifioidussa direktiivissä – jossa vaaditaan, että vakuutusnottajalle ilmoitetaan hänen vakuutustaan koskevat tiedot "selkeästi" ja "täsmällisesti", ei noudatettu. WE 53:ssa esitellään ELASin myyntiesitteitä, joissa selvitetään ELASin eläkerahastojen ylivoimaisia tuloksia ja väitetään, että ELAS pystyi tarjoamaan ylivoimaisia tuloksia alhaisempien toimintakulujensa ansiosta. Se väitti myös omaisuudenhoidotoimintaansa ylivoimaiseksi. Toisessa asiakirjassa selitetään, miten ELAS toimi 'tasoittamisen' osalta, ylläpitämällä varantoja, ja että vakuutusnottaja saisi joka vuosi bonuksen ja tietty osuus yhtiön ansaitsemasta rahasummasta varattaisiin kattamaan mahdolliset tulevat taantumet osakemarkkinoilla tai yhtiön tekemissä investoinneissa. Seymour väittää, että kaikki nämä lupaukset olivat perättömiä eikä tieto siten ollut selkeää eikä täsmällistä.

Seymour sanoo, että *"direktiivissä edellytetään, että vakuutusnottajat saavat säännöllistä, selkeää ja täsmällistä tietoa vakuutusyrityksestä. Sääntelijä ei tehnyt mitään taatakseen, että tämä direktiivin olennainen osa pannaan täytäntöön."*



**Johtopäätökset, II OSA – SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA
LAINSÄÄDÄNTÖÄ**



II OSA - SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Kolmannen henkivakuutusdirektiivin (3HVD) saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

1. Vaikka tutkintavaliokunta on todennut joitakin epäsuhtia Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisten säännösten ja 3HVD:n¹ artiklojen välillä, se katsoo, että tällaisten epäsuhtien luonne ja määrä eivät ole riittävän merkittäviä osoittamaan, että "muodollinen" saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä olisi puutteellinen.
2. Tutkintavaliokunta tekee kuitenkin yhden poikkeuksen, joka koskee Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisessa lainsäädännössä ministerille annettuja suuria valtuuksia (joita kuvataan vuoden 1982 vakuutusyhtiöistä annetun lain (ICA) jaksossa 68) poiketa vakavaraisuusmääräysten soveltamisesta. Nämä valtuudet näyttäisivät olevan yhteensopimattomat direktiivin kirjaimen ja tavoitteen kanssa ja niitä käytettiin sopimattomalla tavalla² (erityisesti hyväksyttäessä useita kertoja tulevien voittojen sisällyttäminen solvenssimarginaaliin), ja että siksi tässä nimenomaisessa tapauksessa on aihetta epäillä vakavasti, että 3HVD:tä ei täysin saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.
3. Tutkintavaliokunta uskoo, että 3HVD:n saattamista Yhdistyneessä kuningaskunnassa osaksi kansallista lainsäädäntöä ei toteutettu tavalla, joka mahdollisti sen taustalla olevien tavoitteiden tehokkaan saavuttamisen. Tutkintavaliokunta uskoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan tekniikka, jolla direktiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä vähitellen (ts. direktiiviä ei saatettu yhdeksi kansalliseksi laiksi vaan sen sisältö jaettiin erilaisessa hierarkkisessa asemassa oleviin säädöksiin), on epäselvä eikä vaikuta parhaalta tavalta sisällyttää EY:n periaatteita ja standardeja osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Kolmannen henkivakuutusdirektiivin soveltaminen

4. Tutkintavaliokunta pitää selvänä, että direktiivien jäsenvaltioille asettamat velvollisuudet eivät koske ainoastaan niiden lainsäädännöllistä toimivaltaa vaan ulottuvat myös niiden hallinnolliseen ja oikeudelliseen toimivaltaan. Lisäksi pelkästään se, että annetaan kansallisia toimeenpanosäädöksiä, joilla direktiivi pannaan täytäntöön, ei täytä direktiivin vaatimuksia. Direktiivin täysi soveltaminen on turvattu vasta, kun kansallisia täytäntöönpanosäädöksiä käytännössä sovelletaan siten, että direktiivillä tavoiteltu tulos saavutetaan. Direktiivien soveltamisen eroilla olisikin muussa tapauksessa kielteisiä vaikutuksia yhteisön oikeusjärjestyksen yhdenmukaisuuteen ja vastaavuuteen.
5. Tutkintavaliokunta katsoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan tapa panna 3HVD täytäntöön ELASin tapauksessa oli puutteellinen ja että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät ja viranomaiset eivät riittävällä tavalla kunnioittaneet direktiivin perimmäistä

¹ Ks. osa II, jakso II.2.1, s. 85-86; osa II, jakso II.2.2., s. 68; osa II, jakso II.2.3., s. 92 ja WE 20.

² Ks. osa II, jakso II.1.1. 3HVD:n 25 artiklasta, s. 60-61; ks. myös WE 17, kohta 7.2.2, s. 228.

tarkoitusta. Tutkintavaliokunta katsoo, että tässä tapauksessa muodollinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä yhdistyi monessa suhteessa puutteelliseen soveltamiseen tavalla, joka antaa aiheen päätellä, että voimaansaattaminen kokonaisuudessaan toteutettiin virheellisesti.

Soveltamista koskevia erityiskysymyksiä

"Koko liiketoiminnan vakavaraisuuden valvonnan" käsite

6. Tutkintavaliokunta palauttaa mieleen, että direktiivissä todetaan, että vakavaraisuuden valvonnan on katettava *vakuutusyrityksen koko liiketoiminta*.¹ Tutkintavaliokunta korostaa sääntelijänä, että tällainen yksinkertainen terminologia on yksiselitteistä ja että sitä on tulkittava laajasti ja asianmukaisesti.
7. Tutkintavaliokunta uskoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten ELAS-valvonnassa "koko liiketoiminnan vakavaraisuuden valvonnan" käsite laiminlyötiin tai tulkittiin väärin kolmannen henkivakuutusdirektiivin 8², 18³ ja 25⁴ artiklan vastaisesti.
8. Tutkintavaliokunta uskoo, että kolmannen henkivakuutusdirektiivin 18 artiklan 1 kohdan D alakohtaan sisältyvä vaihtoehto ei sulje harkinnanvaraisia etuja tai lisäetuja yhtiön "koko liiketoiminnan" ulkopuolelle ja että se ei vapauta jäsenvaltion viranomaisia velvollisuudesta tehdä parhaansa direktiivin kirjaimen ja tavoitteen kunnioittamiseksi. Lisäksi tutkintavaliokunnan käytössä olevan aineiston⁵ perusteella näyttää siltä, että yksi ELAS-romahduksen pääsystä oli se, että yhtiö ei vuosien kuluessa asianmukaisesti varautunut tuleviin harkinnanvaraisiin etuihin tai lisäetuihin.
9. On väitetty⁶, että ELAS ei ollut velvollinen varautumaan harkinnanvaraisiin etuihin tai lisäetuihin, koska se oli direktiivin mukaan valinnaista ja koska Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät päättivät olla käyttämättä tätä vaihtoehtoa. Tutkintavaliokunta uskoo, että kun harkinnanvaraisia etuja varten tehtävät varaukset tehtiin valinnaisiksi, tällä heikennettiin direktiivin vahvuutta ja sisäistä johdonmukaisuutta. Vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisilla oli oikeus ottaa käyttöön tällainen vaihtoehto, voidaan väittää, että tämä oli ristiriidassa direktiivin yleisen tavoitteen kanssa.
10. Valiokunnalle annetuista lausunnoista⁷ voidaan päätellä, että sääntelijä pyrki keskittymään solvenssimarginaaliin suppeassa mielessä eikä ottanut lainkaan tai otti vain vähäisessä määrin huomioon tulevat harkinnanvaraiset edut ja lisäedut arvioidessaan yrityksen taloudellista tilaa yleisesti. Tutkintavaliokunta uskoo siten, että on todennäköistä, että sääntelijä ei pystynyt takaamaan, että ELASin solvenssimarginaali oli kaikkina aikoina riittävä koko liiketoiminnan osalta.

¹ 3HVD:n 8 artikla.

² Ks. osa II, jaksot II.1.1 ja osa II, jakso II.2.3., ks. myös WE 16 (luku 16; kohta 19, kohta. 210; luku 18, kohta 220; luku 21) ja WE Conf 3.

³ Ks. osa II jakso II.1.1 ja osa II jakso II.2.3, ks. myös WE Conf 11, WE 16, WE 26 ja WE 79.

⁴ Ks. osa II jakso II.1.1 ja osa II jakso II.2.3 ks. myös WE 17.

⁵ Ks. osa II jakso II.2.3, ks. myös WE 16, WE 26 ja WE 79.

⁶ Ks. osa II jakso II.1.1, s. 52–54.

⁷ Ks. WE 16, luku 19, kohta 210.

Moitteettomien hallinto- ja kirjanpitojen sekä riittävien sisäisten valvontamekanismien puute

11. On olemassa selviä merkkejä siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät tietoisesti välttivät kyseenalaistamasta sitä, että toimiessaan kuuden vuoden ajan yrityksen toimitusjohtajana ELASin johtava aktuaari toimi kaksoisroolissa, joka siten oli ristiriitainen. Tutkintavaliokunta katsoo, että tämä roolien kaksijakoisuus loi mahdollisen eturistiriidan, joka oli vakuutuksenottajien etujen kannalta haitallinen ja johon sääntelijöiden olisi pitänyt puuttua, koska se edusti huonoa hallintotapaa. Lisäksi tutkintavaliokunta uskoo, että kun Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä ei puuttunut johtavan aktuaarin kaksoisrooliin nopeasti, se ei täyttänyt sillä olevaa velvollisuutta vaatia ELASilta *"asianmukaista hallinto- ja kirjanpitojärjestelmää sekä asianmukaista sisäistä tarkastusmenettelyä"*, jollaisia nimenomaisesti vaaditaan 3HVD:ssä ja sen 8 artiklan vastaisesti.¹ Tutkintavaliokunta katsoo, että johtavan aktuaarin rooli oli Yhdistyneen kuningaskunnan valvontajärjestelmässä keskeinen ja että jos tällaisen henkilön toiminnan tehokkuuden takaamisessa epäonnistutaan, heikennetään koko valvontajärjestelmää ja tehdään erityisesti kaikesta sisäisestä valvonnasta täysin riittämätöntä. Tutkintavaliokunta katsoo, että kun johtavan aktuaarin tehtävät oli otettu käyttöön ja riippumatta siitä, vaadittiinko sitä yhteisön lainsäädännön mukaisesti, tästä toiminnosta tuli osa Yhdistyneen kuningaskunnan sääntely- ja valvontajärjestelmää, joka kokonaisuudessaan kuului kolmannen henkivakuutusdirektiivin piiriin. Lisäksi eräät lausunnot² antavat tutkintavaliokunnalle aiheen uskoa, että tämä laiminlyönti muodosti osan laajempaa hallinnollista käytäntöä, jolla heikennettiin yhteisön lainsäädäntöön sisältyvien suojatoimien tehokkuutta.

Vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten kunnioittamisen laiminlyönti

12. Joidenkin tutkintavaliokunnalle annettujen lausuntojen³ mukaan odotusten käsite sisälsi sen, että vakuutuksenottajat odottivat saavansa harkinnanvaraisia etuja sopimuksenmukaisten etujen lisäksi. Jos Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten oli noudatettava näitä odotuksia osana heihin yhteisön lainsäädännön mukaisesti kohdistuvia velvoitteita, tutkintavaliokunta katsoo, että heidän olisi myös pitänyt varmistaa, että varaukset kattavat harkinnanvaraiset edut. Tutkintavaliokunta uskoo, että kun Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät pitäneet harkinnanvaraisia etuja yhtiön koko liiketoiminnan olennaisena osana eivätkä velvoittaneet ELASia huolehtimaan siitä, että niitä varten oli tehty riittävät tekniset varaukset, sääntelijät eivät asianmukaisesti ottaneet huomioon näitä odotuksia ja ovat ilmeisesti siten rikkoneet 3HVD:n 18 artiklan kirjainta ja tavoitetta.
13. Tutkintavaliokunta muistuttaa, että 3HVD:n 10 artiklassa vaaditaan, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille on annettava toimivalta ja keinot odotusten kunnioittamisen varmistamiseksi ja että on toteutettava kaikki asianmukaiset ja

¹ Ks. osa II jakso II.1.1 ja osa II jakso II.2.3.

² Ks. Bairdin raportti (WE 17), kohta 2.13.6.

³ Ks. osa II jakso II.1.1, ks. myös osa II jakso II.2.3, ks. myös WE 16, luku 18, jakso 220, ja WE 26, WE 52-54 sekä LLOYD, H5.

tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ELASin liiketoiminta on Yhdistyneen kuningaskunnan lakien¹ mukaista, jotta voidaan välttää tai poistaa vakuutettujen etuja vaarantavat epäkohdat.

14. Tutkintavaliokunnalle annetuista lausunnoista² voidaan päätellä, että 1990-luvulla Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät käyttäneet valtuuksiaan ELASiin nähden, vaikka ne olivat saaneet riittävästi viitteitä odotettavissa olevasta kriisistä. Joissakin lausunnoissa³ todetaan, että sääntelijä omaksui ELAS-tapaukseen tietoisien ja tahallisten "näpitiä" -lähestymistavan. Tutkintavaliokunta uskoo, että tällä on saatettu rikkoa sääntelijöiden velvollisuutta varmistaa odotusten kunnioittaminen ja siten rikottu 3HVD:n 10 artiklan kirjainta ja tavoitetta.

Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden liian pehmeä suhtautuminen solvenssimarginaaliin

15. Useissa lausunnoissa⁴ tuetaan johtopäätöstä siitä, että ELAS keinotekoisesti vahvisti yrityksen ulkopuolella vallinnutta käsitystä sen taloudellisesta vahvuudesta ja onnistui täyttämään vakavaraisuusvaatimukset siten, että se hankki sääntelijältä useaan kertaan luvan sisällyttää tulevat voitot ja ns. zilverointi taseen ulkopuolisiin varallisuuseriin. Nämä luvat myönnettiin vuoden 1982 ICA:n 68 jaksoon sisältyvillä ministerin poikkeusvaltuuksilla, joiden yhteensopivuutta 3HVD:n kirjaimen ja tarkoituksen kanssa tutkintavaliokunta epäilee. Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden liiallinen pehmeys tässä tapauksessa näyttää rikkoneen 3HVD:n 10 ja 25 artiklaa.
16. Tutkintavaliokunta uskoo, että kun ELASin sallittiin täyttää vakavaraisuusvaatimukset keinotekoisesti, se salasi totuuden vakuutusentittajilta ja vaaransi tulevan taloudellisen elinkelpoisuutensa. Tästä seuraa siten, että vakuutusentittajien odotukset vaarantuivat ja että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden voidaan olettaa toteuttaneen toimenpiteitä, jotka eivät olleet *"asianmukaisia ja tarpeellisia vakuutettujen etuja vaarantavien epäkohtien välttämiseksi tai poistamiseksi"*⁵.
17. Tutkintavaliokunta uskoo, että tulevien voittojen ja ns. zilveroinnin liiallinen käyttö teki solvenssimarginaalista suhteellisesti ottaen harhaanjohtavan indikaattorin ELASin taloudellisesta tilasta ja että tämän tuloksena Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät näytä täyttäneen velvollisuuttaan vaatia ELASilta *"koko liiketoiminnan kannalta jatkuvasti riittävää käytettävissä olevaa solvenssimarginaalia"*.
18. Suuri määrä aineistoa⁶ viittaa siihen, että erityisesti 1990-luvun alussa Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ja sääntelijät eivät olleet pätevän henkilöstön tai riittävien resurssien osalta riittävän hyvin varustautuneita täyttämään valvonta- ja sääntelytehtäviään kolmannen henkivakuutusdirektiivin 10 artiklan 3 kohdassa määriteltyä tasoa vastaavasti. Riittävä toimivalta ja riittävät keinot sekä niistä aiheutuva

¹ Ks. osa II jakso II.1.1.

² Ks. osa II jaksot II.1.1, ja osa II jakso II.2.3, ks. myös WE 17.

³ Ks. osa II jakso II.2.3 ja WE 16.

⁴ Ks. osa II jakso II.1.1 ja osa II jakso II.2.3, ks. myös WE 17, kohta 7.2.2, s. 228.

⁵ Kolmannen henkivakuutusdirektiivin 10 artikla.

⁶ Ks. esim.: Bairdin raportti (WE 17), kohta 2.23.5; Penrosen raportti (WE 16), luku 19, kohdat 158 ja 160.

mahdollisuus tehokkaaseen valvontaan ovat sitäkin tärkeämpiä, koska kolmannen henkivakuutusdirektiivin voimaantulon myötä kotijäsenvaltio on yksin vastuussa henkivakuutusyritysten vakavaraisuuden valvonnasta.

Tiedottamisvaatimukset

19. Tutkintavaliokunnan käytettävissä olevasta aineistosta¹ voidaan päätellä, että Equitable Life rikkoi kolmannen henkivakuutusdirektiivin tiedottamisvaatimuksia, joiden mukaan vakuutuksenottajille on sopimuksen tekemisen yhteydessä tiedotettava sitoumusjäsenvaltion kielellä valitusten käsittelyyn liittyvistä järjestelyistä, mukaan luettuna tarvittaessa valituselimen olemassaolosta.

¹ Ks. jakso IV.

III OSA - SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄ

Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmän arviointia Equitable Lifin kohdalla

HAKEMISTO III OSA

I Yhteisön säädökset

1. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännösten sovellettavuus
2. Vastuu toiminnan vakauden valvonnasta
3. Vastuu liiketoiminnan harjoittamisen valvonnasta
4. Yritysten taloudellisen aseman arvioiminen
5. Valvontatoimenpiteiden toteuttaminen
6. Ulkomaisten yritysten valvonta
7. Kirjanpidon valvonta ja taloudellinen asema
8. Vaikeuksissa olevien yritysten valvonta
9. Euroopan komissio ja Equitable Lifen tapaus
10. CEIOPS ja "Sienan pöytäkirja"
11. Solvenssi II -hanke
12. Avoimet kysymykset

II Yhdistyneen kuningaskunnan henkivakuutusten sääntelyjärjestelmä

1. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännösten soveltaminen
2. Toiminnan vakauden valvonta
 - a) Kausi 1982–1998
 - b) Kausi 1998–2001
 - c) Vuoden 2001 jälkeinen kausi
3. Liiketoiminnan harjoittamisen sääntely
4. Johtava aktuaari
5. Sääntelijöiden interventiovaltuudet
6. Sääntelijöiden vastuu

III Vakuutusalan sääntelijöitä koskevien Penrosen ja Bairdin raporttien tärkeimmät tulokset

1. Bairdin raportti (lokakuu 2001)
2. Penrosen raportti (maaliskuu 2004)
 - 2.1 Toiminnan vakauden valvonnan määritelmä
 - 2.2 Sääntelijöiden toimintavaltuudet
 - 2.3 Sääntelijöiden vuorovaikutus
 - 2.4 Roy Ransonin kaksoisroolin jättäminen kyseenalaistamatta
 - 2.5 Sääntelijöiden väitetyt yleiset laiminlyönnit
 - a) Tiedon puute ja/tai puutteellinen valvonta
 - b) Sääntelijöiden välinpitämättömyys tai "kevytsääntelyn" politiikka
 - c) Sääntelijöiden laiminlyönnit
 - 2.6 Equitable Lifin sääntelijöissä herättämän huolestuneisuuden aikataulu
 - 2.7 Penrosen raportin päätelmät

IV Tutkintavaliokunnan käsittelemä muu suullinen ja kirjallinen todistusaineisto

1. Laiminlyönnit toiminnan vakauden sääntelyssä ja valvonnassa
 - a) Väitteet puutteista Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden toiminnassa
 - b) Väitteet Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden harjoittamasta tutkimusten haittaamisesta ja yhteispuolueellisuudesta
 - c) Väitteet sääntelijöiden toimialaa suosivasta puolueellisuudesta
 - d) Väitteet sääntelijöiden harjoittamasta "kevytsääntelystä"
 - e) Väitteet sääntelijöiden liiallisesta "nöyryydestä" Equitable Lifea kohtaan
 - f) Väitteet sääntelijöiden pyrkimyksestä välttää Equitable Lifin maksukyvyttömyys
 - g) Equitable Lifin toimitusjohtajan ja johtavan aktuaarin kaksoisrooli
 - h) Sääntelijöiden käytössä olleiden resurssien riittävyys

2. Takuutuottoisten vakuutusten ongelma

- a) Takuutuottoisten vakuutusten kysymyksen aikataulu
- b) Taustaa
- c) Väitteet sääntelijöiden epäpätevydestä takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvien riskien havaitsemisessa

3. Vuoden 2001 "kompromissijärjestelmän" väitetty epäoikeudenmukaisuus

- a) "Kompromissijärjestelmän" aikataulu
- b) Kompromissijärjestelmän yksityiskohtaiset vaatimukset
- c) Riippumattoman aktuaarin raportti
- d) FSA:n rooli kompromissijärjestelmässä
- e) Vakuutuksenottajien valitukset
- f) Väitteet EL:n johdon jäsenistä, jotka eivät täyttäneet soveliaisuus- ja luotettavuuskriteereitä

4. Liiketoiminnan harjoittamisen (LH) valvontaan liittyvät laiminlyönnit

- a) Väitökset vilpillisestä myynnistä ja virheellisten tietojen antamisesta Yhdistyneessä kuningaskunnassa
- b) Väitökset vilpillisestä myynnistä ja virheellisten tietojen antamisesta muissa jäsenvaltioissa
- c) Väitteet vakuutustenottajien sopimusten muuttamisesta
- d) Väitteet Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisten välisistä tiedonkulun puutteista
- e) Yhdistyneen kuningaskunnan ja ulkomaisten sääntelyviranomaisten välinen yhteydenpito
- f) Harhaanjohtava mainonta Saksan ja Irlannin markkinoilla

Johtopäätökset

Johdanto

Noudattaen toimeksiannon osaa 3 tutkintavaliokunta jatkoi työtään analysoimalla Yhdistyneen kuningaskunnan ja muiden asianosaisten jäsenvaltioiden vakuutuksen sääntelijöiden roolia ja tehokkuutta pyrkien arvioimaan, onko henkivakuutusalan valvonnassa yleensä ja Equitable Lifen liiketoiminnan käytäntöjen ja rahoitustilanteen valvonnassa erityisesti ilmennyt johdonmukaisia sääntelyyn liittyviä puutteita. Valiokunta analysoi myös väitteitä kolmannen henkivakuutusdirektiivin¹ virheellisestä täytäntöönpanosta johtuvasta sääntelyn epäonnistumisesta vakuutuksenottajien ja kuluttajien suojelun kohdalla ja arvioi erityisesti sitä, miten Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmä kesti vertailua arvioitaessa sitä suhteessa muihin vastaaviin EU:n sisällä.

Penrosen² ja Bairdin³, joiden tutkimukset ovat osittain päällekkäisiä valiokunnan toimeksiannon kanssa, raporttien tulokset toimivat lähtökohtana mutta niitä tarkasteltiin laajemmassa eurooppalaisessa yhteydessä⁴.

I Yhteisön säädökset

Henkivakuutuksen sääntelijöiden rooli ja velvollisuudet vakuutusyritysten valvonnassa on kodifioitu ensimmäisen henkivakuutusdirektiivin (1HVD)⁵ 15, 16 ja 23 artiklan muuttamisesta annetussa kolmannen henkivakuutusdirektiivin (3HVD)⁶ 8–10 artiklassa.

¹ Direktiivi 92/96/ETY, annettu 10. marraskuuta 1992, EYVL L 360, 9.12.1992.

² Valtiovarainministeriö tilasi lordi Penrosen tutkimuksen elokuussa 2001. Tutkimusohjeet olivat: *"Tutkia olosuhteita, jotka johtivat Equitable Life Assurance Society -yhtiön tämänhetkiseen tilanteeseen, ottaen huomioon asiaan liittyvien henkivakuutusmarkkinoiden taustan, määrittää, mitä tapauksesta voidaan oppia henkivakuutus toiminnan harjoittamisen, hallinnon ja sääntelyn kannalta ja toimittaa tästä raportti valtiovarainministeriölle."* Penrosen raportti julkistettiin 8. maaliskuuta 2004.

³ Bairdin raportti, *"The Regulation of Equitable Life: an independent report"*, laatinut Ronnie Baird, FSA:n laadunvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen yksikön johtaja, avustajinaan Norton Rose ja PricewaterhouseCoopers. Raportin julkisti valtiovarainministeriö 17. lokakuuta 2001.

⁴ Meneillään olevassa Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus- ja terveystalvakuutusasiain (PO) tutkimuksessa pitäisi myös määrittää, hallinnoitiinko oleellista Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmää asianmukaisesti. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehen kesäkuussa 2003 julkistetussa ensimmäisessä raportissa ei todettu vakavaraisuuden sääntelijöiden syyllistyneen hallinnollisiin laiminlyönteihin vuosina 1999–2000 eikä määrätty niitä maksamaan korvauksia sijoittajille. Toisessa raportissa laajennettiin tutkimuksen kattamaa ajanjaksoa ja otettiin tarkastelun kohteeksi myös GAD. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehen toisen Equitable Lifea koskevan raportin, jonka oli alun perin tarkoitus valmistua syksyllä 2006, julkistamista lykättiin toukokuulle 2007, eikä sen tuloksia näin ollen voitu ottaa mukaan tähän mietintöön. Lokakuun 16. päivänä 2006 (sattumalta sama päivä, jona EQUI-valtuuskunta kävi Lontoossa) päivätyssä kirjeessään parlamentin jäsenille oikeusasiamies kirjoitti: *"Selvisi, että todisteita, jotka saattoivat olla oleellisia tutkittavana olevien seikkojen kannalta, ei ollut toimitettu meille... Saimme nämä todisteet heinä- ja elokuussa 2006 (WE-FILE19:n liite). Paul Braithwaite (H11) pahoitteli, että tämä "'rekkalastillinen' uusia, vuodelta 2001 peräisin olevia kirjallisia todisteita, jotka oli aiemmin salattu Penrosen tutkimukselta.. on nähtävästi onnistunut varmistamaan, että EQUI-mietinnössä ei voida siteerata oikeusasiamiehen tutkimusta."*

⁵ Direktiivi 79/267/ETY, 5. maaliskuuta 1979, EYVL L 63, 13.3.1979.

⁶ Katso myös kodifioitun henkivakuutusdirektiivin 2002/83/EY 10–13 artikla, EYVL L 345, 19.12.2002.

Säännöt vakuutusteknisestä vastuuelasta ja sen kattamisesta vakuutusyritysten toimesta (solvenssimarginaalit mukaan lukien) on kodifioitu 1HVD:n 17–21 artiklan muuttamisesta annetussa 3HVD:n 18–27 artiklassa¹.

Liiketoiminnan harjoittamisen (Conduct of Business) sääntöihin, jotka koskevat muun muassa sopimusoikeutta ja vakuutusehtoja, vaikuttavat säännökset on kodifioitu 3HVD:n 28–31 artiklassa ja liitteessä II toisen henkivakuutusdirektiivin (2HVD)² 4 ja 15 artiklan säännösten lisäksi.

Vaikeuksissa oleviin vakuutusyrityksiin sovellettavat säännökset taas kodifioitiin 1HVD:n³ 24 artiklan kohdissa 2–4.

Kolmannella henkivakuutusdirektiivillä siis luotiin EU-/ETA-alueelle yhtenäiset vakuutustuotteiden markkinat. Ne perustuvat sääntöön, jonka mukaan muut jäsenvaltiot tunnustavat kunkin jäsenvaltion vakavaraisuusjärjestelmän omiaan vastaavaksi. Isäntävaltioiden sääntelyviranomaiset voivat katsoa yhdessä jäsenvaltiossa säännellyn ja tuotteitaan sisämarkkinoilla myyvän vakuutusyrityksen olevan riittävän maksukykyinen myymään tuotteitaan muihin jäsenvaltioihin ilman, että sen tarvitsee täyttää siellä mitään muita solvenssivaatimuksia.

1. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännösten sovellettavuus

Toisin kuin asetukset, direktiivit ovat sitovia saavutettavan tuloksen kannalta mutta antavat kansallisten viranomaisten valita täytäntöönpanon muodon ja menetelmät⁴. Jäsenvaltioiden oli saatettava kolmas henkivakuutusdirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä 31. joulukuuta 1993 mennessä ja sovellettava sitä viimeistään 1. heinäkuuta 1994 alkaen. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ilmoittivat komissiolle muodollisesti 29. kesäkuuta 1994 saattaneensa 3HVD:n osaksi kansallista lainsäädäntöä vahvistaen sen tulevan voimaan 1. heinäkuuta 1994⁵.

Tämä määräaika on tärkeä tarkasteltaessa Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden roolia Equitable Lifem tapauksessa, sillä niiden toimintaa vuosina 1989–1993 (vakuutusmatematiikan laatimien kertomusten tarkastus, toiminnan vakauden valvonta) sääntelivät vastaavasti ensimmäisen henkivakuutusdirektiivin (79/267/ETY) säännökset.

¹ Katso myös kodifioidun henkivakuutusdirektiivin 20–31 artikla.

² Direktiivi 90/619/ETY, annettu 8.11.1990, EYVL L 330, 29.11.1990, katso myös kodifioidun henkivakuutusdirektiivin 32–36 artikla ja liite III.

³ Katso myös kodifioidun henkivakuutusdirektiivin 37 artikla.

⁴ Katso EY:n perustamissopimuksen 249 artikla.

⁵ ES-1:ssä todettiin, että "Yhdistynyt kuningaskunta valitsi asteittaisen ja välillisen lähestymistavan, jonka tarkoitus oli sovittaa sen jo monimutkainen ja pitkälle kehitetty sääntelyjärjestelmä direktiivien periaatteiden ja standardien mukaiseksi. Espanja ja Irlanti taas valitsivat mekaanisemman ja keskitetyemmän tien, joka perustui direktiivin tuomiseen osaksi kansallista oikeusjärjestelmää siten, että hyväksyttiin yksi säädös, jossa periaatteessa toistettiin direktiivin rakenne ja teksti. Periaatteessa... tällaiset erilaiset täytäntöönpanon muodot ovat yhdenmukaisia yhteisön oikeuden kanssa, (mutta) vapaus valita menetelmät ja muodot ei vapauta jäsenvaltioita direktiivin sitovista tuloksista 'saavutettavien tulosten kannalta'."

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa on toistuvasti painotettu erityisesti direktiivien *tarkoitusta*.¹ Näin ollen ratkaiseva kysymys on, onko jäsenvaltio *direktiivissä asetettujen tavoitteiden* mukaisesti toteuttanut kaikki direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Kuten tuomioistuin painottaa, "*jäsenvaltiot ovat velvollisia varmistamaan direktiivin täysimääräisen ja tehokkaan soveltamisen, mikä tarkoittaa, että jäsenvaltio ei vapaudu täytäntöönpanovelvoitteistaan pelkästään hyväksymällä tarvittavat täytäntöönpanosäädökset. Jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa direktiivin täysimääräinen soveltaminen jatkuu myös kyseisten täytäntöönpanosäädösten hyväksymisen jälkeen, ja yksityiset oikeussubjektit voivat kansallisessa tuomioistuimessa perustellusti vedota valtiota vastaan kaikissa niissä tapauksissa, joissa direktiivin täysimääräistä soveltamista ei ole tehokkaasti varmistettu, eli ei ainoastaan silloin, kun direktiiviä ei ole pantu täytäntöön tai kun se on pantu täytäntöön virheellisesti, vaan myös silloin, kun direktiivi on tosin pantu täytäntöön asianmukaisesti, mutta kyseisiä kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä ei sovelleta siten, että direktiivillä tavoiteltu tulos saavutettaisiin.* Lisäksi direktiivit vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan velvoittavat kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia: ei ainoastaan lainsäädäntöelimillä vaan myös lainsäädännön jokapäiväisestä soveltamisesta ja noudattamisen valvonnasta vastaavilla hallintoviranomaisilla... on tämä velvoite." (ES-1, kohta 7–8)

2. Vastuu toiminnan vakauden valvonnasta

3HVD:n 8 ja 9 artiklassa määritellään selkeästi jäsenvaltioiden valvontavastuun soveltamisala ja laajuus, mukaan lukien tapaukset, joissa vakuutusyhtiö toimii toisessa jäsenvaltiossa, seuraavasti: "*Talouden valvontaan kuuluu erityisesti vakuutusyrityksen koko liiketoiminnan vakavaraisuuden, vakuutustekninen vastuuvetka mukaan lukien, laskennalliset varaukset ja sitä kattavien varojen tarkastaminen kotijäsenvaltiossa annettujen määräysten tai noudatettujen menettelyjen mukaisesti yhteisön tasolla annettujen säännösten nojalla.*"

Jos yritys on perustanut toimintayksikön toiseen jäsenvaltioon, "*kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on vaadittava, että jokaisella vakuutusyrityksellä on asianmukainen hallinto- ja kirjanpitojärjestelmä sekä asianmukainen sisäinen tarkastusmenettely.*" Valvontaa varten "*jäsenvaltion, jossa sivukonttori sijaitsee, on säädettävä, että... kotijäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat... tarkastaa itse tai tähän tarkoitukseen valtuuttamiensa henkilöiden välityksellä paikalla yrityksen talouden valvonnalle tarpeellisia tietoja. Sen jäsenvaltion viranomaiset, jossa sivukonttori sijaitsee, voivat osallistua tähän tarkastamiseen.*" Kotijäsenvaltio saa vaatia vakuutusteknisen vastuuvelan järjestelmällistä ilmoittamista toiminnan vakauden valvontaa varten, mutta ainoastaan "*vakuutus sopimuksia koskevien kansallisten säännöksiä noudattamisen valvomiseksi edellyttäen, että se ei ole ennakoedellytys yrityksen liiketoiminnan harjoittamiselle.*"

3. Vastuu liiketoiminnan harjoittamisen valvonnasta

Liiketoiminnan harjoittamista (*Conduct of Business*) koskevien sääntöjen (eli vakuutuksen ottavaan kuluttajaan vaikuttavien sopimusehtojen ja -käytäntöjen) valvonta on toinen

¹ Katso asiat C-14/83, von Colson ja Kaman, kohta 15 ja C-62/00 Marks & Spencer vs. Customs & Excise, kohta 27.

jäsenvaltioiden nimittämien sääntelijöiden vastuualue. 2HVD:n 4 artiklassa määrätään, että *"sopimukseen sovelletaan sitoumusjäsenvaltion lakia. Jäsenvaltioiden on sovellettava... vakuutus sopimukseen kansainvälisen yksityisoikeutensa yleisiä sopimusvelvoitteita koskevia säännöksiä."* Isäntävaltion sääntelijän velvollisuus puuttua asiaan rajoitetaan näin ollen tapauksiin, jotka ovat *"ristiriidassa sitoumusjäsenvaltiossa voimassa olevan yleistä etua¹ koskevan lainsäädännön kanssa."*

Kuluttajansuojatoimenpiteenä vakuutuksenottajille on annettava *"14–30 päivää aikaa irtisanoa sopimus siitä lähtien, kun vakuutuksenottaja saa tiedon sopimuksen tekemisestä."* (15 artikla, 2HVD) Lisäksi vähintään 3HVD:n liitteessä II luetellut tiedot on annettava tiedoksi vakuutuksenottajalle, ja on mahdollista *"vaatia, että vakuutusyritykset antavat lisätietoja..., ainoastaan jos nämä tiedot ovat tarpeellisia vakuutuksenottajalle sitoumuksen olennaisten seikkojen ymmärtämiseen. Sitoumusjäsenvaltio antaa tämän artiklan ja liitteen II täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset määräykset."* (31 artikla, 3HVD)

4. Yritysten taloudellisen aseman arvioiminen

3HVD:n 10 artiklan 2 kohdassa määritetään vakuutusyrityksiltä vaadittavat tiedot ja todetaan: *"Jäsenvaltioiden on vaadittava, että vakuutusyritykset, joiden kotipaikka on niiden alueella, toimittavat määräjain asiakirjat, jotka ovat tarpeellisia valvontaa varten samoin kuin tilastolliset asiakirjat. Toimivaltaisten viranomaisten on annettava toisilleen tiedoksi kaikki valvontaa varten tarvittavat asiakirjat ja tiedot."*

5. Valvontatoimenpiteiden toteuttaminen

3HVD:n 10 artiklan 3 kohdassa määritetään välineet, jotka jäsenvaltioiden on otettava käyttöön voidakseen toteuttaa nämä valvontatoimenpiteet: *"Kunkin jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet, sen varmistamiseksi, että toimivaltaisilla viranomaisilla on tarvittava toimivalta ja keinot niiden vakuutusyritysten liiketoiminnan valvomiseksi, joiden kotipaikka on niiden alueella, mukaan lukien tämän alueen ulkopuolella harjoitettava liiketoiminta tätä liiketoimintaa koskevien neuvoston direktiivien mukaisesti ja niiden soveltamiseksi."*

Tässä kohdassa tarkennetaan vielä: *"Tämän toimivallan ja keinojen on erityisesti annettava toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus:*

- a) perehtyä yksityiskohtaisesti yrityksen tilaan ja koko liiketoimintaan, erityisesti:
- keräämällä tietoja tai vaatimalla vakuutusliikettä koskevien asiakirjojen esittämistä, ja
- suorittamalla tarkastuksia paikalla yrityksen toimitiloissa,*
- b) toteuttaa yrityksen, sen hallituksen jäsenten tai johtajien tai yrityksessä määräämisvaltaa käyttävien henkilöiden osalta kaikki asianmukaiset ja tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yrityksen liiketoiminta on niiden lakien,*

¹ Katso WE-CONF-26: *"Yleisen edun' käsite on poikkeus perustamissopimukseen kirjatuista vapaan liikkuvuuden peruseräistä... 3HVD:ssä ei erityisesti selitetä, mitä yleisellä edulla tarkoitetaan... mutta annetaan useita vihjeitä syistä."* (Kohta 3.4)

asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaista, joita yrityksen on noudatettava kussakin jäsenvaltiossa, ja erityisesti toimintasuunnitelman mukaista, jos se on sekä vakuutettujen etuja vaarantavien epäkohtien välttämiseksi tai poistamiseksi pakollinen, ja

c) turvata näiden toimenpiteiden toteuttaminen, jos tarpeellista pakkotoimin ja tarvittaessa oikeusteitse."

6. Ulkomaisten yritysten valvonta

Kysymystä ulkomaisten yritysten toiminnan vakauden valvonnasta sääntelee 3HVD:n 8 artikla, jossa todetaan selkeästi: "*Vakuutusyrityksen talouden valvonta, mukaan lukien sellaisen liiketoiminnan valvonta, jota yritys harjoittaa joko sivukonttoreiden välityksellä tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, kuuluu yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan.*" Siinä lisätään: "*Jos sitoumusjäsenvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteet katsoa, että vakuutusyrityksen liiketoiminta saattaa vaikuttaa sen vakavaraisuuteen, niiden on ilmoitettava asiasta kyseisen yrityksen kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.*"

7. Kirjanpidon valvonta ja taloudellinen asema

3HVD:n 18 artiklassa todetaan, että "*kotijäsenvaltion on vaadittava, että jokainen vakuutusyritys muodostaa koko liiketoimintansa osalta riittävän vakuutusteknisen vastuuvelan, mukaan lukien vakuutusmaksuvastuu*", jonka määrä määräytyy selkeästi määriteltyjen periaatteiden mukaisesti¹. Erityisesti 3HVD:n 20 artiklassa määrätään: "*Vakuutusteknistä vastuuvelkaa kattavissa varoissa on otettava huomioon yrityksen harjoittaman liiketoiminnan laatu yrityksen sijoitusten varmuuden, tuoton ja rahaksi muutettavuuden turvaamiseksi...*"

On kuitenkin väitetty, että vakuutus sopimusten bonuksia koskevat laskelmat ja niiden "tasoittava vaikutus" vakuutuksiin – keskeinen tekijä arvioitaessa ELASin toimintaa – "*ei perustunut EU:n lainsäädäntöön vaan sitä oli tarkasteltava osana yksityistä sopimusoikeutta*"².

8. Vaikeuksissa olevien yritysten valvonta

1HVD:n 24 artiklan 2–4 artiklassa todetaan: "*Sellaisen yrityksen taloudellisen aseman ennalleen palauttamiseen... yrityksen kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on vaadittava, että sen hyväksyttäväksi esitetään tervehdyttämissuunnitelma. Jos solvenssimarginaali ei ole... takuurahaston mukainen, kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on vaadittava yritystä toimittamaan viranomaisen hyväksyttäväksi lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelma... Toimivaltaisen viranomaisen on sen jälkeen ilmoitettava kaikista toteuttamistaan toimenpiteistä niille muiden jäsenvaltioiden viranomaisille, joiden alueella yritys harjoittaa liiketoimintaansa, ja kyseisten viranomaisten on ensiksi mainitun*

¹ Vrt. 3HVD:n 18 artiklaa (oikaistaan 17 artiklaa) solvenssimarginaaleihin viittaavaan 25 ja 26 artiklaan.

² Vrt. Professori Tridimas (WS1), joka myös totesi, että "*tuomio Hymanin tapauksessa ei varsinaisesti koskenut EU:n lainsäädäntöä*".

viranomaisen pyynnöstä toteutettava samat toimenpiteet. Toimivaltaiset valvontaviranomaiset saavat lisäksi toteuttaa kaikki tarpeelliset toimenpiteet vakuutettujen etujen turvaamiseksi..."

9. Komissio ja Equitable Lifen tapaus

EU:n komission jäsenen Charlie McCreevyn tarkastelemien ja vahvistamien (H8) todisteiden mukaan komissio vastaanotti ensimmäisen Equitable Lifea koskevan kirjeen helmikuussa 2001¹ eli kun tapauksesta oli jo keskusteltu laajalti Yhdistyneen kuningaskunnan lehdistössä, selvästi Ylähuoneen päätösten jälkeen ja sen jälkeen, kun Equitable Life oli lopettanut uusien vakuutusten antamisen. Ensimmäisissä vastauksissaan komissio totesi, että aikoo *"odottaa Penrosen raportin tuloksia ennen päätöstä siitä, mihin toimenpiteisiin, jos mihinkään, tulisi ryhtyä."*²

Maaliskuussa 2004 komission pääsihteeristö ei vielääkään rekisteröinyt vastaanotettuja valituksia muodollisina valituksina. Se väitti, että yhteisön rikkomismenettelyjen tavoitteena on *"palauttaa ennalleen tai aikaansaada kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus yhteisön lainsäädännön kanssa eikä päättää aikaisemman sääntely- tai valvontajärjestelmän väitetystä yhteensopimattomuudesta"*, ja lisäsi, että *"väitettyjä vahinkoja koskevat kanteet on nostettava kansallisissa tuomioistuimissa."* Periaatteessa komissio – siteeraten *"painokkaita, tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia oikeudellisia neuvoja"*³ – väitti itsepintaisesti, ettei sen tarvinnut tehdä päätöstä Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden Equitable Lifea koskevan toiminnan vakauden valvonnan väitetystä aikaisemmasta yhteensopimattomuudesta EY:n lainsäädännön kanssa, kunhan sääntelyjärjestelmän senhetkinen yhteensopivuus oli varmistettu.

H8:ssa komission jäsen McCreevy vahvisti, että on *"komission keskeinen tehtävä varmistaa, että yhteisön lainsäädäntö pannaan asianmukaisesti täytäntöön"*, ja lisäsi, että *"yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa on vaikeaa tarkistaa. Se vie paljon aikaa ja resursseja. Asiaan liittyy kielellisiä ongelmia. Käännöksiä ei aina ole saatavilla. Jäsenvaltiot panevat direktiivimme usein täytäntöön muuttamalla useita osia olemassa olevasta lainsäädännöstä ja jättävät vastaavuustaulukot usein toimittamatta."*

Hänen selkeä viestinsä oli, että *"komissio ei ole vastuussa yksittäisten vakuutusyritysten valvonnasta. Se on kansallisten viranomaisten tehtävä... komissio ei ole eikä voi olla valvojien valvoja."* Arvioidessaan erityisesti Equitable Lifen tapausta komission jäsen McCREEVY sanoi vielä, että *"Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset reagoivat nopeasti yhtiön kriisiin ja sen jälkeen, kun yhtiö lopetti uusien vakuutusten antamisen... Luulen voitavan turvallisesti sanoa, että järjestelmää, jota sovellettiin ennen Equitable Lifen kriisiä, ei enää ole olemassa."* (WE73)

10. CEIOPS ja "Sienan pöytäkirja"

¹ Kirje EPJ:ltä komission jäsen Frits Bolkesteinille 27.2.2001. Kirjettä seurasi viisi kirjettä muilta EPJ:ltä, kaksi kirjallista kysymystä EP:ltä ja seitsemän valitusta yksittäisiltä kansalaisilta.

² Katso WE-CONF11 ja WE 73, sivu 4.

³ Katso suullinen todistusaineisto H1:ssä ja H7:ssä.

Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitea (CEIOPS¹) – aiemmin *Vakuutusvalvontaviranomaisten eurooppalainen konferenssi* – perustettiin 5. marraskuuta 2003 tehdyn päätöksen 2004/6/EY nojalla ja aloitti toimintansa 28. toukokuuta 2004. CEIOPS koostuu EU:n jäsenvaltioiden vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten korkean tason edustajista².

Soveltaen pankki- ja pääomamarkkinasektorilla käytettyä "Lamfalussy-prosessia"³ CEIOPS on hoitanut "tason 3 komitean" tehtäviä vakuutus-, jälleenvakuutus- ja työeläkesektorien kohdalla. Tähän rooliin kuuluu komission neuvonta puitedirektiivien täytäntöönpanosäädösten laatimisessa (esimerkiksi "Solvenssi II:n" kohdalla, joka on tällä hetkellä sen keskeisin hanke⁴) ja vakuutusta ja työeläkkeitä koskeviin asetuksiin liittyvä neuvonta, samoin kuin valvontastandardien laatiminen. Sen suositusten ja ohjeiden tarkoitus on edistää asetusten lähentämistä ja tehokasta soveltamista helpottaen näin yhteistyötä kansallisten valvojien välillä ja parantaen vuoden 1997 "Sienan pöytäkirjaa". CEIOPS on kuitenkin erityisten täytäntöönpanovaltuuksiensa osalta nähtävä "välitysmekanismi, jonka puitteissa kansalliset sääntelijät ovat vertaispainostuksen, eivät pakkotoimien alaisia."⁵

"Sienan pöytäkirja", joka allekirjoitettiin 30. lokakuuta 1997, liittyy EU:n jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten yhteistyöhön henkivakuutuksista ja muista vakuutuksista annettujen direktiivien soveltamisessa. Siinä todettiin, että "kolmansien henkivakuutuksia ja muita vakuutuksia koskevien puitedirektiivien, joilla otetaan käyttöön yhden toimiluvan antajan ja yhden valvojan järjestelmä, jossa erityisesti talouden valvonnasta huolehtivat ainoastaan kotijäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, hyväksyminen tekee niiden yhteistyön syventämisestä välttämätöntä. Yhteistyö on jo katettu pöytäkirjoilla, joissa sovelletaan ensimmäisiä ja toisia direktiivejä." Pöytäkirjan tarkoitus oli "ylläpitää käytännön yhteistyötä kansallisten hallintoyksiköiden välillä ensivakuutusten valvonnan helpottamiseksi Euroopan unionin sisällä sekä direktiivien soveltamisessa mahdollisesti esiin tulevien ongelmien tarkastelemiseksi." (WE55)

¹ Lisätietoja sivustolla www.ceiops.org.

² Euroopan talousalueen jäsenvaltioiden (Norjan, Islannin ja Lichtensteinin) ja EU:n ehdokasmaiden viranomaiset sekä Euroopan komissio osallistuvat CEIOPSiin tarkkailijoina.

³ "Lamfalussy-prosessi" on EU:n käyttöön ottama lähestymistapa rahoituspalvelualan sääntelyn kehittämiseen (nimetty prosessin kehittäneen EU:n neuvoo-antavan komitean puheenjohtajan mukaan). Se koostuu neljästä tasosta:

- Taso 1: EP ja neuvosto hyväksyvät lainsäädäntöä yhteispäätöksillä, määrittäen puiteperiaatteita ja ohjeita täytäntöönpanovaltuuksista.
- Taso 2: Tekniset täytäntöönpanotoimenpiteet uusien direktiivien ja/tai asetusten muodossa, toteutetaan tasolla yksi jaettujen valtuuksien nojalla.
- Taso 3: Sääntelijöiden välinen verkostoituminen, jonka tarkoitus on laatia yhteisiä tulkitsevia suosituksia, yhdenmukaisia ohjeita ja yhteisiä standardeja, vertaisarviointeja ja vertailuja sääntelykäytäntöjen välillä yhdenmukaisen täytäntöönpanon ja soveltamisen varmistamiseksi.
- Taso 4: Euroopan komission suorittama valvonta, joka kohdistuu siihen, miten jäsenvaltiot noudattavat EU:n lainsäädäntöä, ja tarvittaessa pakkotoimenpiteet.

⁴ Katso H7, Henrik Bjerre-Nielsen, ja seuraava kohta 11.

⁵ Katso H7, Bjerre-Nielsen.

Valvontaviranomaiset ilmoittivat, että *"yritysten tilanteen analysoiminen kussakin maassa edellyttää moninaisia valvontamenetelmiä ja -käytäntöjä sekä erilaisten kirjanpitoasiakirjojen ja tilastojen keräämistä. Valvonnan standardointi paranisi yhteisen analyysikielen sekä vakuutukseen liittyvän kirjanpidon asiakirjojen ja tilastojen yhdenmukaistamisen avulla. Valvontaviranomaiset vahvistavat, että niillä on oltava standardiasiakirja, jonka avulla ne voivat tarkastaa solvenssimarginaalin tilanteen, koska se ei selviä suoraan yrityksen tilinpäätöksiä tarkasteltaessa."*¹

Viitaten yhteistyöhön ja salassapitovelvollisuuteen valvontaviranomaiset sopivat *"vaihtavansa luottamuksellisia tietoja aina sen ollessa mahdollista kolmansissa direktiiveissä vahvistettujen sääntöjen puitteissa... tehostaakseen vakuutusten valvontaa Euroopan yhteisössä"* lisäten, että *"pöytäkirjassa vahvistetut yhteistyön säännöt saattavat osoittautua riittämättömiksi todellisissa tapauksissa, ja sovitaan, että tämän seurauksena niitä laajennetaan tarvittaessa."*²

11. Solvenssi II -hanke

Viitaten meneillään olevaan työhön vakuutusalan tärkeimmän sääntelyhankkeen³ parissa komission jäsen McCreevy (H8) totesi, että Solvenssi II -hanke *"on jo luonut uuden valvontayhteistyön ilmapiirin yhteisön tasolla"*, ja vahvisti sen olevan komission *"tällä hetkellä tärkein vakuutusprioriteetti"*, jonka kunnianhimoinen päämäärä *"ei ole sen vähäisempi kuin saada aikaan perinpohjainen muutos vakuutuslaitosten sääntelyssä ja -valvonnassa Euroopan unionissa. Nykyisestä solvenssijärjestelmästä ... näkyy sen ikä! Vakuutusyritysten solvenssimarginaalivaatimukset otettiin ensimmäisen kerran käyttöön yhteisön tasolla yli 30 vuotta sitten, ja laskentamenetelmä on pysynyt suurelta osin muuttumattomana siitä lähtien. Ne laadittiin sellaista vakuutusala ja maailmaa varten, joita ei enää ole olemassa... Solvenssi II:n haasteellinen tehtävä on saavuttaa tasapaino kuluttajien, valvojien ja vakuutusyritysten odotusten välillä. On ratkaisevan tärkeää, ettei vakuutusala menetä riskivalmiuttaan liiallisten valvontavelvoitteiden takia. Tärkeää on kuitenkin myös, että yritykset ovat täysin tietoisia ottamistaan riskeistä ja hyväksyvät vastaavat seuraukset. Solvenssi II:n puitteissa solvenssivaatimukset perustuvat yrityksen riskiprofiiliin. Vakuutusyrityksen, joka kontrolloi riskejään paremmin, voidaan sallia ylläpitävän pienempiä pääomavarauksia."* (WE73)

Lyhyesti: Solvenssi II:n tarkoitus ei ole nostaa pääomavaatimusten yleistä tasoa vaan ennemminkin taata riskinarvioinnin ja pääoman tehokkaan kohdentamisen korkea taso. Tämä edistäisi markkinoiden avoimuutta ja auttaisi kehittämään yhtäläiset toimintaedellytykset kaikkialla Euroopassa; tämä olisi keskeinen askel todellisten sisämarkkinoiden toteuttamisessa rahoituspalvelujen alalla. Itse asiassa se, että tällä hetkellä Solvenssi I:n nojalla vakuutusyrityksiltä vaadittu pääoma vaikuttaa huonosti kohdennetulta, on johtanut sääntelyn tiukentamiseen joissakin jäsenvaltioissa ja luonut näin solvenssisääntöjen tilkkutäkin. Uuden yhteisen solvenssikehyksen tulisi siksi perustua selkeisiin taloudellisiin

¹ Katso WE55, osa I, kohta 1.3.

² Katso WE55, osa I, kohdat 1.4-1.6.

³ Komission pitäisi hyväksyä ehdotus vakuutusalan uudeksi solvenssikehykseksi (Solvenssi II) vuoden 2007 toisella puoliskolla, ja säädöksen on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2010.

periaatteisiin varojen ja vastuiden arvioimisessa. Riskit tulee arvioida johdonmukaisten periaatteiden perusteella ja pääomavaatimusten tulee perustua suoraan näihin arvioihin.¹

Jos Solvenssi II -kehys pannaan asianmukaisesti täytäntöön, sillä olisi myönteinen vaikutus vakuutuksenottajiin; se antaisi heille paremman suojan takaamalla, että yritykset parantavat riskinhallintakäytäntöjään ja ylläpitävät asianmukaisia pääomavarauksia. Samalla se johtaisi tehokkaampaan pääomien kohdentamiseen vakuutusalaalla, pienempään riskiin yritysten kaatumisesta ja näin ollen suurempaan luottamukseen vakuutusalaan ja sen taloudelliseen vakauteen.

12. Avoimet kysymykset

Analysoidessaan kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä määriteltyjä EY:n säädöksiä toimeksiannon tämän osan yhteydessä valiokunnan oli löydettävä vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

- 1. Luotiinko Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyelimet tehokkaasti ja annettiin niille asianmukainen henkilöstö ja varat 3HVD:n 10 artiklan 3 kohdassa eriteltyjen tehtävien hoitamiseen?*
- 2. Mitä – ja milloin - Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyelinten olisi kohtuudella voitu olettaa havaitsevan Equitable Lifin tapauksessa, jos ne olisivat asianmukaisesti käyttäneet toiminnan vakauden sääntelyyn liittyviä valvonta- ja sääntelyvaltuuksiaan noudattaen 3HVD:n 10 ja 13 artiklassa eriteltyjä säännöksiä?*
- 3. Reagoivatko Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät ajoissa ja asianmukaisesti saatuaan tietää Equitable Lifin ongelmista, erityisesti takuutuottoihin liittyvien riskien havaitsemisen ja korostamisen osalta, kuten 3HVD:n 13 artiklan 3 kohdassa edellytetään?*
- 4. Valvoivatko Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät ja sääntelijät muissa jäsenvaltioissa asianmukaisesti liiketoiminnan harjoittamisen sääntöjen soveltamista alueellaan? Auttoivatko he vakuutuksenottajia, jotka osoittivat valituksia sääntelijöille?*
- 5. Olivatko tiedonkulku ja yhteistoiminta Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden ja muiden jäsenvaltioiden sääntelijöiden välillä asianmukaisia mitä tulee ELASin toimintaan niiden alueella?*

¹ Tarkempia yksityiskohtia myös oppaassa "Solvency II Introductory Guide", CEA 2006, ja WE-CONF18:ssa.

II Yhdistyneen kuningaskunnan henkivakuutusten sääntelyjärjestelmä

Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusyritysten on täytynyt toimittaa kirjanpitoraportteja ja vakuutusmatemaatikon laatimia raportteja niiden toiminnan vakauden valvomiseksi vuoden 1870 henkivakuutusyrityksistä annetun lain (Life Assurance Companies Act) hyväksymisestä alkaen. Sääntelyvaltuuksien tukema muodollisempi toimilupajärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1967, ja sitä vahvistettiin myöhemmin ottamalla käyttöön käsite "vakuutuksenottajien perustellut odotukset"¹ sekä "johtavien aktuaarien" lakisäateinen rooli vuonna 1974².

Vaikuttaa siltä, että Yhdistyneen kuningaskunnan henkivakuutusyritysten toiminnan vakauden valvontaa oli perinteisesti leimannut järjestelmä, jonka perusta oli "vapaus liitetynä julkisuuteen". Määritelmän mukaan "henkivakuutusyhtiöt tekivät asioistaan julkisia toimittamalla taloudellisia tietoja julkisesti saataville." Vastaavasti oli toivottavaa "valvoa jonkin verran henkivakuutusalan toiminnan vakautta vakuutuksenottajien etujen suojaamiseksi mutta oli myös toivottavaa, ettei liiketaloudellista vapautta rajoitettaisi... sillä äärimmäisen tungetteleva toiminnan vakauden valvonta saattaisi vaikuttaa estävästi innovatiivisten ja kilpailtujen henkivakuutusmarkkinoiden kehittymiseen... Perusluonteeltaan sääntelyjärjestelmä perustui edelleen yritysten toimintavapauteen ennemmin kuin tiukkoihin sääntöihin."³ Tutkijat väittävät kuitenkin, että EU:n rahoituspalvelusäädökset ovat parantaneet Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelujen tarjoamista säänteleviä oikeudellisia puitteita. "Useimmilla osa-alueilla Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelujen sääntelyssä, joka kattaa markkinoiden väärinkäytön/sisäpiirikaupat, pääoman riittävyden, vakuutusyrityksiä koskevat insolvenssikertoimet ja pääomamarkkinoiden sääntelyn, Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestelmä on hyötynyt valtavasti EU:n lainsäädännöstä ja sitä on uudistettu sen kautta. EU:n rahoituspalveluja koskevien säädösten täytäntöönpano Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä ei ole vienyt pohjaa maan 'kevyen otteen' periaatteisiin perustuvalta rahoituspalvelujen sääntelyjärjestelmältä."⁴

Kahden viime vuosikymmenen aikana henkivakuutusyhtiöiden sääntely- ja valvontakehys Yhdistyneessä kuningaskunnassa on kehittynyt vaiheittain, mikä johti yhden rahoituspalvelujen valvontaviranomaisen, FSA:n (Financial Services Authority), perustamiseen. FSA sai täydet sääntelyvaltuutensa vasta joulukuussa 2001. Siihen saakka pitkäaikaisia sijoitustuotteita myyviä Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusyhtiöitä säänneltiin kahdesta Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ministeriöstä käsin: kauppa- ja teollisuusministeriöstä (DTI) vuosina 1989–1997 ja valtiovarainministeriöstä (HMT)

¹ Kuten WE32:n kohdissa 30–31 eriteltiin, käsitettä "vakuutuksenottajien perustellut odotukset" ei ole koskaan nimenomaisesti määritelty eikä se ollut peräisin EY:n lainsäädännöstä, eli EY:n lainsäädännössä ei koskaan luotu vakuutuksenottajien perustelluja odotuksia vastaavaa oikeudellista vaatimusta. Se koski vain Yhdistynyttä kuningaskuntaa, mutta vaikka tämän standardin olisi pitänyt johtaa konservatiiviseen arvioon yrityksen vastuista, se ei selvästikään osoittautunut hyödylliseksi ELASin tapauksessa.

² Katso laki vakuutusyrityksistä (Insurance Companies Act) 1974, jakso 2, kohta 15.

³ WE32 kohta 23 a, b, d.

⁴ Katso prof. Kern Alexander, WE-FILE 31, kohta 4, alakohta 1.

vuosina 1998–2001¹. Teknistä apua ne saivat keskushallinnon elimeltä GAD:ltä², joka oli vastuussa yritysten raporttien ja operaatioiden vakuutusmatemaattisesta analysoinnista erityisen toimeksiannon mukaisesti (palveluntasositoumukset³) ja jonka oletettiin ilmoittavan sääntelijälle kaikista huolestuttavista tekijöistä, joita sen analyysissa paljastui. Ilmeisesti osa vakuutusyritysten jokapäiväisestä toiminnan vakauden valvonnasta vastaavaa henkilöstöä kuitenkin siirtyi DTI:stä HMT:hen ja myöhemmin FSA:han, mikä toi jatkuvuutta sääntelytoimiin ja -vastuuseen.

1. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännösten soveltaminen

Mitä tulee toiminnan vakauden ja liiketoiminnan harjoittamisen valvonnan käytännön toteutukseen Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisten toimesta, ES-1:ssä on määritetty *"kolme eri epäsuhtatyyppiä kansallisten säädösten ja 3HVD:n artiklojen välillä, vaikkakaan näiden epäsuhtien luonne ja lukumäärä eivät anna ratkaisevia todisteita siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö olisi rikkonut EY:n henkivakuutusyrityksistä annetun lainsäädännön kirjainta tai henkeä."*⁴

EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden ja niiden hallintoviranomaisten on tehtävä "lojaalia yhteistyötä", mikä tässä yhteydessä tarkoittaa, että toimivaltaisten kansallisten sääntelyviranomaisten velvollisuus on hoitaa valvontatehtävät asiaankuuluvalla huolellisuudella, vaikka 3HVD:n säännöksissä annettiin niille *"huomattava harkintavalta asianmukaisen menettelyn osalta kulloisessakin tapauksessa eli siltä osin, milloin ja millä keinoin puuttua asiaan epäkohtien ehkäisemiseksi tai poistamiseksi"* (ES-1, kohta 28).

2. Toiminnan vakauden valvonta

Toiminnan vakauden valvonta henkivakuutusliiketoiminnassa voidaan määritellä seuraavasti:

- Varmistetaan, että yritykset, jotka eivät ole soveliaita ja luotettavia, joilla ei ole riittäviä varoja ja joita ei johdeta järkevästi, eivät harjoita henkivakuutusliiketoimintaa.
- Suojellaan vakuutuksenottajia siltä riskiltä, että henkivakuutusyhtiöt eivät pysty maksamaan päteviä vaatimuksia tai täyttämään vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia.

¹ Valtiovarainministeriö antoi vakuutusyritysten jokapäiväisen valvonnan FSA:n tehtäväksi, mutta sillä oli edelleen yksinomainen toimivalta käyttää ICA82:n mukaisia lakisäätteisiä valtuuksia.

² Vuonna 1919 perustetulla GAD:lla ei ollut vastinetta muissa jäsenvaltioissa, joissa sääntelijät saivat vakuutusmatemaattista neuvontaa joko työsuhteessa olevilta tai riippumattomilta aktuaareilta.

³ Palveluntasositoumukset (service level agreements) tarkistettiin vuosina 1995 ja 1998.

⁴Mainittuihin epäsuhtiin kuuluu tapauksia, joissa a) kansallisen lainsäädännön vaatimukset menivät direktiivin vaatimuksia pidemmälle (esim. johtava aktuaari); b) vaatimukset ovat saattaneet rikkoa kotimaan valvonnan periaatteeseen liittyviä säännöksiä (esim. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä ei vaadita ministeriä ilmoittamaan muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille päätöksestä peruuttaa toimilupa tai rajoittaa yrityksen vapautta hallita varojaan); c) sääntelijän valtuuksiin liittyvissä vaatimuksissa on eroja (esim. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö sallii ministerin jättää soveltamatta vakavaraisuussäädöksiä). Lisäyksityiskohtia ES-1:n kohdassa 26 ja liitteessä II, taulukossa 9.

Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden täytäntöön panemat hallintotapaa ja varainhoitoa koskevat vakavaraisuusvaatimukset¹ vaikuttivat yleisesti ottaen vastaavan muiden jäsenvaltioiden vakavaraisuusvaatimuksia, paitsi että Yhdistyneessä kuningaskunnassa niihin on lisätty sellaisia piirteitä kuin käsite "*vakuutuksenottajien perustellut odotukset*", GAD ja yhtiön aktuaari (johtava aktuaari).

2a) Kausi 1982–1998

Vakuutusyrityksistä vuonna 1982 annetun lain (*Insurance Companies Act*), johon oli sisällytetty IHVD:n täytäntöönpanon vaatimia säännöksiä, voimassaoloaikana kauppa- ja teollisuusministeriö (DTI) oli vastuussa vakuutusyritysten (Equitable Life mukaan lukien) toiminnan vakauden valvonnasta samoin kuin alaa koskevasta politiikasta ja lainsäädännöstä. DTI:n vakuutusosastoksi (Insurance Directorate) kutsuttu yksikkö oli 4. tammikuuta 1998 saakka välittömästi vastuussa vakuutuksen toiminnan vakauden sääntelystä (eli yritysten maksukyvyyn varmistamisesta) keskushallinnon aktuaarien (GAD) avustamana.

"GAD alkoi antaa vakuutusmatemaattista neuvontaa toiminnan vakauden osalta toimivaltaiselle viranomaiselle 1960-luvulla. Tämä neuvonta koski yksittäisiä yrityksiä, uusia henkivakuutusliiketoiminnan harjoittamista koskevia toimilupahakemuksia ja joko yleistä tai tiettyjen yritysten asioihin liittyvää politiikkaa... GAD toimi ainoastaan toiminnan vakauden osalta toimivaltaisen viranomaisen neuvonantajana. Kaikki lakisääteiset valtuudet pysyivät toiminnan vakauden osalta toimivaltaisen viranomaisen käsissä, eikä GAD:llä ollut valtuuksia antaa millekään yritykselle tai sen johtavalle aktuaarille mitään toimintaohjeita vaan ainoastaan neuvoa toiminnan vakauden osalta toimivaltaista viranomaista avustaakseen sitä sen valvontavelvollisuuksien täyttämiseksi. Käytännössä kauden loppuvuosina GAD oli suoraan yhteydessä yrityksiin teknisten kysymysten osalta." (WE32)²

GAD raportoi valtiovarainministerille, ja alasta vastaava ministeri oli valtiovarainministeriön rahoitusasiainministeri (Financial Secretary to the Treasury). Käytännössä "*oli GAD:n velvollisuus valvoa jokaisen henkivakuutusyhtiön taloudellista asemaa, mukaan lukien vuosittaisten vakavaraisuusraporttien, neljännesvuosittaisten vakavaraisuusraporttien... ja muiden tietojen tarkastelu, keskustella yrityksen ja erityisesti johtavan aktuaarin kanssa, selvittää mahdolliset epävarmuustekijät ja mahdollisuuksien mukaan ratkaista erimielisyydet. GAD raportoi DTI:lle... GAD kehitti omat toimintasääntönsä määritelläkseen, mikä oli hyväksyttävää... jaettiin ohjeina johtaville aktuaareille kirjeiden muodossa..."* (WE32)³. GAD:n suorittaman vakuutusyrityksen valvonnan tärkein tuotos oli yksityiskohtainen tarkastusraportti (*Detailed Scrutiny Report*) toiminnan vakauden valvonnasta vastaavalle viranomaiselle.

Tarkasteltana olevan kauden alussa "*ei ollut epäilystäkään siitä, että GAD oli hallitseva osapuoli henkivakuutusyhtiöiden valvonnassa. GAD:llä oli enemmän varoja ja teknistä asiantuntemusta kuin DTI:n vakuutusosaston virkamiehillä. Vallan tasapaino oli kuitenkin siirtynyt enemmän valvontaan osallistuvan henkilöstön suuntaan siihen mennessä, kun vastuu*

¹ Vakavaraisuusvaatimukseen kuuluu mm. hallituksen jäsenten, johtajien ja määräysvaltaa käyttävien osakkeenomistajien "soveliaisuus ja luotettavuus", "järkevän ja vakaan johtamisen" periaatteet, vähimmäissolvenssi vaatimukset, vähimmäistakuurahastot jne.

² WE32, kohta 8–9.

³ WE32, kohdat 10 ja 14.

valvonnasta siirtyi DTI:ltä valtiovarainministeriölle vuonna 1997, mikä oli osaksi tulosta valvontahenkilöstön määrän kasvusta ja paremmasta laadusta".¹

Toukokuussa 1997 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ilmoitti perustavansa toimialalle yhden sääntelijän (tulevan FSA:n), joka olisi hallituksesta riippumaton ja jonka oli tarkoitus omaksua yhdeksän senhetkisen itsesääntelyelimen roolit.

2b) Kausi 1998-2001

FSA:n perustamisen aikana valtiovarainministeriö (Her Majesty's Treasury, HMT) otti (5. tammikuuta 1998 ja 1. tammikuuta 1999 välisenä aikana) "täyden vastuun toiminnan vakauden osalta toimivaltaisena viranomaisena ja oli vastuussa DTI:n menneestä toiminnasta samassa ominaisuudessa" (WE32)². Osana siirtymäkautta DTI:n vakuutusosaston henkilöstö siirrettiin väliaikaisesti HMT:hen odottamaan siirtoa FSA:han. HMT oli siten suoraan vastuussa vakuutusyritysten, kuten Equitable Lifin, toiminnan vakauden sääntelystä. Osana siirtymäkauden järjestelyä HMT antoi 1. tammikuuta 1999 alkaen vakuutusyritysten jokapäiväisen valvonnan FSA:n hoidettavaksi pysyen kuitenkin vastuullisena ja säilyttäen sääntelyroolinsa siihen saakka, että FSA:lle annettiin täydet lakisääteiset valtuudet rahoituspalveluista ja -markkinoista annetulla lailla (*Financial Services and Markets Act 2000*).

2c) Vuoden 2001 jälkeinen kausi

Nykyään FSA on riippumaton yksityinen elin, rahoituspalvelualan rahoittama yhtiö (company limited by guarantee). Valtiovarainministeriö nimittää FSA:n johtokunnan, joka koostuu tällä hetkellä puheenjohtajasta, pääjohtajasta, kolmesta toimitusjohtajasta ja kymmenestä toimivaan johtoon kuulumattomasta jäsenestä. Johtokunta määrää yleisestä politiikasta, kun taas jokapäiväinen johtaminen on toiminnanjohtajien vastuulla. Ainoana rahamarkkinoiden sääntelijänä FSA on tilivelvollinen valtiovarainministeriölle ja sen kautta Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentille.

FSA sai täydet sääntelyvaltuudet 1. joulukuuta 2001, ja sillä on tällä hetkellä yhdeksän toimialaryhmää, joista yksi on nimenomaan omistettu vakuutusalan valvonnalle. Sen keskeisiin tehtäviin kuuluvat riskintunnistus (uhkaavien vakuutusriskien tunnistaminen ja niiden lieventämiskeinojen koordinointi), yhteyksien ylläpitäminen suureen joukkoon vakuutusalan ulkoisia asianosaisia, FSA:n vakuutusalaan vaikuttavien vaatimusten ja politiikkojen johdonmukaisuuden seuranta sekä tarvittaessa uusien sääntöjen ja vaatimusten tulkinta. Jokaisen FSA:lta toimiluvan saaneen vakuutusyrityksen on joka vuosi lähetettävä sille vakuutusraportti, joka sisältää tarkastettuja taloudellisia tietoja ja tilintarkastuskertomukset.

3. Liiketoiminnan harjoittamisen sääntely

Liiketoiminnan harjoittamisen sääntöjen tarkoitus henkivakuutusliiketoiminnassa voidaan määritellä sen varmistamiseksi, että:

¹ Katso ES-2, luku 4.1.

² WE32, kohta 7.ii).

- markkinoilla yksityissijoittajille tarjottavat vakuutustuotteet soveltuvat sijoittajille
- sijoittajat ymmärtävät kaikki ottamaansa vakuutukseen liittyvät riskit
- vakuutustuotteiden mainosten viestit ovat reiluja, selkeitä eivätkä harhaanjohtavia
- tulosenusteet perustuvat asianmukaisiin perusteisiin.

1980-luvun loppupuolella liiketoiminnan harjoittamisen sääntelystä huolehti vuoden 1986 rahoituspalveluista annettu laki (Financial Services Act), joka oli korvannut sijoitushuijausten ehkäisemisestä annetun lain (Prevention of Fraud Investments Act) vuodelta 1958 ja jolla otettiin käyttöön sääntelyjärjestelmä yksityishenkilöille suunnatun sijoitustoiminnan harjoittamiselle.

Toimijoiden oli joko saatava toimilupa SIB:ltä (Securities & Investments Board), joka muodosti myöhemmän FSA:n ytimen, tai liityttävä jäseneksi itsesääntelevään organisaatioon (SRO), joka valvoi jäseniä omien sääntöjensä mukaan. Itsesääntelyorganisaatioiden valta perustui niiden sopimuksenmukaiseen suhteeseen jäseniinsä, ja ne sääntelivät riippumattomia rahoitusneuvoja tai muita toimijoita, jotka markkinoivat sijoitustuotteita suurelle yleisölle. SRO:t käsittelivät myös valituksia vilpillisestä myynnistä. Jos kuitenkin "*SRO erotti henkivakuutusyhtiön järjestöstä, seurauksena ei ollut yhtiön vakuutusliiketoiminnan harjoittamista tai vakuutusten myymistä koskevan toimiluvan peruuttaminen vaan ainoastaan yhtiön siirtäminen SIB:n huostaan.*" (ES-2)

Vuoden 1986 rahoituspalveluista annetussa laissa oli nimetty kaksi SRO:ta liiketoiminnan harjoittamisen valvontaan¹:

- LAUTRO (*Life Assurance and Unit Trust Regulatory Organisation*), henkivakuutusyhtiöiden ja sijoitusrahastojen sääntelyorganisaatio
- FIMBRA (*Financial Intermediaries Manager and Broker Regulatory Association*), rahoituspalvelujen välittäjien sääntely-yhdistys

Vuonna 1994 nämä yhdistettiin PIA:ksi ²(*Personal Investment Authority*), joka vuodesta 1998 alkaen antoi tehtävänsä FSA:n hoitoon, ennakkoiden tämän muuttumista ainoaksi toiminnan vakauden ja liiketoiminnan harjoittamisen valvontaviranomaiseksi.

Toiminnan vakauden valvojan ja liiketoiminnan harjoittamisen valvojan välinen suhde oli ratkaiseva Yhdistyneessä kuningaskunnassa, koska tiivis yhteistyö ja tiedonjako olivat erittäin tärkeitä vakuutusyhtiöiden asianmukaisen valvonnan varmistamisessa. Jotta PIA:n asema itsesääntelyorganisaationa tunnustettiin, sen oli oltava "*kykenevä ja halukas edistämään ja ylläpitämään vilpittömyyden ja reilun kaupanteon korkeita standardeja vakuutusliiketoiminnan harjoittamisessa ja tekemään yhteistyötä jakamalla tietoa ja muilla tavoin ministerin ja kaikkien muiden viranomaisten, elinten tai henkilöiden kanssa, jotka ovat vastuussa vakuutusliiketoiminnan tai muiden rahoituspalvelujen valvonnasta tai*

¹ Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti olivat "*ainoat jäsenvaltiot, joiden liiketoiminnan harjoittamisen sääntelijät toimivat erillään toiminnan vakauden valvojista; niiden valtuudet olivat tiukasti rajatut, ja niitä pidettiin valvonnan 'junioripartnereina'*" (ES-1, sivu 6).

² Equitable Life oli LAUTRO:n jäsen ja liittyi PIA:han heinäkuussa 1994.

sääntelystä."¹ Koska liiketoiminnan harjoittamiseen liittyvät huolenaiheet saattoivat olla oireita laajemman ongelman, johon toiminnan vakauden valvojan oli puututtava, havaitsemisesta yrityksessä, liiketoiminnan harjoittamisen sääntelijöitä kiinnostivat myös kaikki henkivakuutusyhtiöön vaikuttavat vakavaraisuusongelmat. Sellaiset ongelmat saattoivat osoittaa tarpeen tarkastella tarkemmin markkinointimateriaaleja sen varmistamiseksi, etteivät ne olleet harhaanjohtavia.

Ennen tammikuun 1. päivää 1999, jolloin FSA otti hoitaakseen PIA:n liiketoiminnan harjoittamisen sääntöjen noudattamiseen liittyvän jokapäiväisen valvonnan sekä henkivakuutusyhtiöiden toiminnan vakauden valvonnan, nämä kaksi sääntelijää toimivat erillisten säädösten mukaisesti eri paikoissa, niillä oli vain vähän muodollisia yhteyksiä eivätkä ne ottaneet käyttöön mitään säännöllisiä tiedonjakomenettelyjä. Vuodesta 1999 lähtien kahden palveluntasitoumuksen nojalla henkivakuutusyhtiöiden jokapäiväisestä valvonnasta vastaava henkilöstö toimi samassa rakennuksessa FSA:ssa, mutta päätöksentekovaltuudet olivat edelleen PIA:n liiketoiminnan harjoittamisen sääntöjä käsittelevällä hallituksella sekä valtiovarainministeriöllä vakavaraisuusasioiden osalta, kunnes FSMA (Financial Services and Markets Act), rahoituspalveluista ja -markkinoista annettu laki tuli voimaan vuoden 2001 lopulla. Kesti jonkin aikaa, ennen kuin molemmat osapuolet ymmärsivät paremmin toistensa tavoitteet ja painopisteet ja oppivat työskentelemään yhdessä.

Itsesääntelevät organisaatiot lakkautettiin 1. joulukuuta 2001 (kun FSMA tuli voimaan) ja FSA:sta tuli sen lisäksi, että se oli toiminnan vakauden valvoja, ainoa liiketoiminnan harjoittamista sääntelevä viranomainen henkivakuutusyhtiöiden osalta.

4. Johtava aktuaari

Johtavan aktuaarin käsite otettiin käyttöön vuoden 1974 vakuutusyhtiöistä annetulla lailla, ja se on ollut vuosikymmeniä ratkaiseva piirre Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmässä. Ajatus oli *"nimittää yritykseen tietty asiantunteva henkilö, jonka toiminnan vakauden osalta toimivaltainen viranomainen voisi luottaa valvojan jatkuvasti yrityksen taloudellista asemaa... Johtavan aktuaarin ammatillisena velvollisuutena katsottiin olevan yrityksen yleisen taloudellisen aseman valvominen. Johtavan aktuaarin läsnäolon yrityksen ytimessä (täydet oikeudet osallistua johtokunnan toimintaan)... oli tarkoitus suojata vakuutuksenottajien etuja sekä aikaansaada vahva sisäinen varainhoidon valvonnan ja riskinhallinnan järjestelmä."* (WE32)² Hän oli yleensä *"GAD:n ensimmäinen yhteyshenkilö jokaisessa henkivakuutusyhtiössä."* (ES-2)

Johtavalla aktuaarilla *"oli oltava 'määräystenmukainen pätevyys', mihin kuului vaatimus, että aktuaarin oli oltava vähintään 30-vuotias ja Englannin aktuaarien hallintoelimen (Institute of Actuaries) tai Skotlannin aktuaarien hallintoelimen (Faculty of Actuaries) jäsen; myöhemmin vaatimukseksi tuli... 'valtakirja' aktuaarien yhteiseltä hallintoelimeltä".* (WE32)³

¹ Katso ES-2, luku 9.

² WE32, kohdat 26, 28 ja 29.

³ WE32, kohdat 41–42.

Käytännössä johtavan aktuaarin tehtävä oli *"varmistaa, että yrityksellä oli riittävät varat niiden lupauksen ja toimien täyttämiseksi, joihin yritys oli sitoutunut."* (WE59)¹ Johtavan aktuaarin tehtäviin kuului raportoida johtokunnalle yrityksen taloudellisesta tilanteesta sekä neuvoa sitä bonusten jakamisessa ja mahdollisesti vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten tulkinnassa. Hänen oli laadittava vuosikertomus yrityksen taloudellisesta tilanteesta, esitettävä se johtokunnalle ja sisällytettävä tiivistelmä siitä yrityksen vakavaraisuusraporttiin, joka lähetettiin GAD:lle.

Johtavilla aktuaareilla ei siis ollut varsinaisia sääntelytehtäviä vaan heidän oletettiin raportoivan sääntelyviranomaiselle, jos johtokunta ei ottanut huomioon heidän neuvojaan tietyissä keskeisissä asioissa, mikä mahdollisesti johti sääntelytoimiin. Heidän tuli myös varmentaa vakavaraisuusraporttien se osa, joka sisälsi arvion yrityksen vastuista, mikä johti mahdollisesti siihen, että sääntelijät tarkastivat raportin tarkemmin. Johtavan aktuaarin asema vaihteli huomattavasti henkivakuutusyhtiöiden välillä.

FSA:n vakuutuslainsäätelyn uudistuksessa, joka tuli täysimääräisesti voimaan 1. tammikuuta 2005, poistettiin johtavan aktuaarin rooli ja sen sijaan vaadittiin yritysten johtokuntia ja ylintä johtoa ottamaan vastuu vakuutusmatemaattisista asioista ja näiden asioiden saattamisesta yrityksen ulkopuolisen tilintarkastuksen piiriin. (WE37)^{2 3}

Aktuaarien ammattikunta oli ensimmäinen taho, joka perusti riippumattoman komitean (joulukuussa 2000) tutkimaan tapahtumia, jotka liittyvät Equitable Lifen uusien vakuutusten antamisen lopettamiseen ja sen seurauksiin. Syyskuussa 2001 julkaistu *Corleyn raportti*⁴ aloitti johtaville aktuaareille annettujen ammattikunnan ohjesääntöjen asianmukaisuuden tarkastelun sen selvittämiseksi, oliko nämä seikat myötävaikuttaneet Equitable Lifen ongelmiin. Raportin yleinen johtopäätös oli, että ohjesäännöt olivat olleet asianmukaisia, mutta siinä suositeltiin, että ammattikunnan tulisi edellyttää johtavien aktuaarien työn olevan *"vertaisarvioinnin"* piirissä (WE50).⁵

¹ Aktuaarien roolista ja velvollisuuksista katso myös Alahuoneen valtiovarainvaliokunnan kyselytunti, 24. huhtikuuta 2004 pidetyn istunnon pöytäkirja (WE59).

² WE37, kohta 25 d).

³ Sveitsi on ilmeisesti ottanut käyttöön "johtavan aktuaarin" hahmon Sveitsin rahoituspalvelujen valvontajärjestelmässä brittiläisen mallin mukaan, kuten Sveitsin yksityisvakuutuksia sääntelevän viranomaisen edustaja kertoi (H6).

⁴ *"Corleyn raportti"* nimettiin laatijansa Roger Corleyn, Englannin aktuaarien hallintoelimen johtajan, mukaan.

⁵ Katso WE50, kohta 82: *"... (ELASin) epätavallisen bonusfilosofian logiikka on selkeä eikä näyttänyt tuolloin rikkoneen säädöksiä. Se sai kuitenkin vain rajallista kannatusta muilta aktuaareilta..."*

Katso WE50, kohta 89: *"Mitä tulee kysymykseen ohjesääntöjen asianmukaisuudesta, johtopäätöksemme on, että useimmat niistä asioista, joiden kohdalla katsoimme ohjesääntöjen olevan oleellisia, oli katettu ohjesäännöissä jossain muodossa, vaikkakin sanamuoto joissakin kohdissa oli ennemminkin yleinen kuin täsmällinen..."*

Katso WE50, kohta 90: *"Emme ole löytäneet todisteita, joiden mukaan kukaan Equitablen johtavista aktuaareista olisi laiminlyönyt eri päätösten tehokkellä voimassa olleiden ohjesääntöjen huomioimisen. Emme tiedä, mihin johtopäätöksiin kukin Equitablen johtavista aktuaareista tuli harkitessaan, miten julkaistut ohjesäännöt vaikuttivat hänen päätöksiinsä, emmekä sitä, mitä neuvoja hän antoi johdolle tai johtokunnalle. Emme myöskään pysty sanomaan, olivatko johtokunnan päätökset noiden neuvojen mukaisia. Emme ole nähneet todisteita, jotka viittaisivat siihen, että kukaan Equitablen johtavista aktuaareista olisi missään vaiheessa ollut niin huolissaan kyseisten päätösten luonteesta, että hän olisi katsonut tarpeelliseksi ilmoittaa asiasta sääntelijälle."*

5. Sääntelijöiden interventiovaltuudet

Toiminnan vakauden valvonnan tärkein painopiste Yhdistyneessä kuningaskunnassa oli yrityksen taloudellisissa resursseissa. Arvioidakseen niiden riittävyyttä sääntelijöiden oli tarkastettava vakuutusyhtiöiden vakuutustekniset vastuuvelat, solvenssimarginaalit ja vähimmäistakuurahastot, ja niillä oli valtuudet hankkia tietoa sekä arviointiin tarvitsemaan asiakirjoja. Toiminnan vakauden valvonta perustui yritysten toimittamien vakavaraisuusraporttien julkistamiseen ja tarkastamiseen. Raporttien tarkoitus oli osoittaa yrityksen senhetkisen maksukyvyn lisäksi myös, joustavuustestien avulla, sen herkkyyden tuleville kielteisille muutoksille. Vakavaraisuusraportit myös julkaistiin, niin että henkivakuutusyhtiön taloudellista asemaa koskevat tiedot olivat rahoitusneuvojen, taloustoimittajien ja kilpailijoiden helposti saatavilla.

Vuoden 1982 vakuutusyrityksistä annetun lain (ICA) mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden muodollisen intervention oli oltava lähtöisin toiminnan vakauden valvojasta (DTI, HMT tai FSA, ei GAD), jos yritys ei täyttänyt järkevän ja vakaan johtamisen edellytyksiä tai jos yrityksen katsottiin rikkovan ICA:n tiettyä vaatimusta. Esimerkiksi vähimmäissolvenssimarginaalin ylläpitämisen laiminlyöminen saattoi johtaa toiminnan vakauden valvojan ICA:n jakson 33 nojalla esittämään pyyntöön esittää lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelma, jonka avulla yritys voisi taas täyttää vaatimukset¹. Sääntelijä voi myös vahvistaa tiettyjä seuraamuksia, kuten määrätä yrityksen toimittamaan vakavaraisuusraportin aikaisin, rajoittaa vakuutusmaksutulojen yhteenlaskettua enimmäismäärää, siirtää yrityksen varoja edunvalvojalle ja lopulta peruuttaa yrityksen toimiluvan, kuten vuoden 1982 ICA:n jaksoissa 38–44 on eritelty.

Vuoden 1982 ICA:n 45 jaksossa² annettiin ministerille valtuudet "*vaatia yritystä ryhtymään asianmukaisiksi katsomiinsa toimiin yrityksen vakuutuksenottajien tai mahdollisten vakuutuksenottajien suojelemiseksi siltä riskiltä, että yritys ei ehkä pysty kattamaan vastuutaan tai... täyttämään vakuutuksenottajien tai mahdollisten vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia.*" Jaksoon 45 turvautuminen rajoitettiin kuitenkin tapauksiin, joissa katsottiin, ettei vakuutuksenottajien suojelun päämäärää voitu saavuttaa käyttämällä jaksojen 38–44 mukaisia valtuuksia ja että nämä sulki pois mahdollisuuden "*rajoittaa yrityksen vapautta hallita varojaan*".³

3HVD:n täytäntöönpanon yhteydessä ICA 82:een tehdyillä muutoksilla, jotka tulivat voimaan 1. heinäkuuta 1994, "*otettiin käyttöön lain uudessa liitteessä 2C vahvistetut 'järkevän ja vakaan johtamisen' uudet kriteerit ja lisättiin perusteita, joiden nojalla ministeri (tähän asti jakson 11 mukaisesti) voi määrätä, että vakuutusyhtiön tulee lopettaa uusien vakuutus sopimusten tekeminen ja että jokin järkevän ja vakaan johtamisen kriteereistä ei täytynyt, ei ehkä täytynyt tai ei ehkä ollut täytynyt yrityksen osalta.*"⁴

¹ Katso ES-2, luku 3.2.1.

² ICA 82(45): "*Valtuudet määrätä vaatimuksista vakuutuksenottajien suojelemiseksi*".

³ ICA 82(45)(2).

⁴ Katso WE-CONF25, kohta 4-5.

Kansainvälisessä vertailussa ES-1:n mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan valvojat *"mieluiten välttivät muodollisten lakisäätöiden valtuuksien käyttämistä aina, kun se oli mahdollista"*. Näin ollen Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin valvojilla oli samankaltaiset täytäntöönpanovaltuudet, kun taas Saksan vakuutusvalvojan valtuudet olivat *"laajemmat ja täsmällisemmät ja tukivat voimakkaampaa puuttumista asioihin... Saksan järjestelmä sai aikaan 'tungettelevamman' valvonta- ja tarkastusjärjestelmän kuin muissa jäsenvaltioissa. Siellä valvontaviranomaisen edustajat saivat osallistua hallintoneuvoston kokouksiin, ad hoc -tarkastuksia voitiin tehdä tarvitsematta ilmoittaa perusteltua syytä ja viranomaiset voivat jopa korvata johdon ja hallintoneuvoston jäseniä."*

Liiketoiminnan harjoittamisen sääntöjen täytäntöönpanon osalta PIA:n henkivakuutusyrityksiin liittyvien valtuuksien käyttämisestä (kuten rajoitukset käydä kauppaa varoilla tai vaatimus ylläpitää tiettyjä varoja) voi päättää ainoastaan toiminnan vakauden valvoja (DTI/HMT), ja päätös oli PIA:n valtuuksien ulkopuolella. PIA:n/SIB:n oli etukäteen ilmoitettava DTI:lle/HMT:lle aikomuksesta käyttää interventiovaltuuksia. Jälkimmäisillä oli veto-oikeus ehdotetun intervention kohdalla.¹

6. Sääntelijöiden vastuu²

Sääntelijöiden vastuusta kannattaa ehkä huomauttaa, että tapaoikeuden mukaan valvontaviranomaista voidaan pitää vastuullisena vain väärinkäytöksestä julkisessa virassa. Tämä edellyttäisi, että "tahallisuus" pystytään todistamaan, ja vastuu rajoittuisi tappioihin, jotka viranomaisen olisi voinut ennakoita todennäköisinä seurauksina toimistaan/laiminlyönneistään³.

Itsesääntelyorganisaatiot (SRO:t) ja niiden virkamiehet eivät olleet vastuussa tappioista, jotka johtuivat niiden toimista tai laiminlyönneistä tehtäviensä hoidossa, paitsi jos toimi tai laiminlyönti todistetusti oli tahallinen⁴.

EY:n lainsäädännön mukaan valvojan vastuu rajoittuu "vakaviin rikkomuksiin" EY:n lainsäädännön täytäntöönpanossa mutta ainoastaan, jos rikkomus on vaikuttanut yksilökohtaisiin oikeuksiin ja siitä on suora syy-yhteys vahinkoa kärsineen osapuolen tappioihin. Viimeaikaiset EY:n tuomioistuimen tuomiot näyttävät vähentäneen entisestään valvojan vastuuta. Niissä on vahvistettu valvontaviranomaisten velvollisuuden olevan toimia *"vain yleisen edun nimissä"*, mikä tarkoittaa, että valvontatehtävät tulee hoitaa mitä erilaisimpien etujen, ei minkään tietyn sijoittajaryhmän etujen, suojelemiseksi⁵.

Penrosen raportin julkaisemisen jälkeen vuonna 2004 arvioitiin oikeudellisessa tutkimuksessa⁶ ELASin tai sen yksittäisten vakuutuksenottajien kanteiden mahdollisuuksia Yhdistyneen

¹ Katso ES-2, luvut 6 ja 7.

² Sääntelijöiden vastuuta on käsitelty yksityiskohtaisemmin mietinnön osassa V.

³ Katso myös WE71:n johtopäätökset.

⁴ Laki rahoituspalveluista (Financial Services Act) 1986, jakso 187(1).

⁵ Katso EY:n tuomioistuimen tuomio asiassa C-222/02 Peter Paul et al. vs. Saksa, 12. lokakuuta 2004.

⁶ Katso WE71: oikeudellista neuvontaa antoi Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva asianajotoimisto Herbert Smith kirjeessä ELASin hallituksen jäsenille 14.4.2004. Siinä tarkasteltiin mahdollisia kanteita vakavaraisuussääntelijöitä vastaan (ICA 82:n nojalla) ja liiketoiminnan harjoittamisen sääntelijöitä vastaan (FSA

kuningaskunnan sääntelijöitä vastaan näiden sääntelyyn liittyvien laiminlyöntien perusteella, kuten raportin luvussa 19 korostettiin. Johtopäätökset eivät olleet rohkaisevia mahdollisten oikeustoimien osalta; niiden laatija totesi aivan selkeästi, että *"yhtiöllä ei ole realistisia vaatimuksia sääntelijöiden osalta"*. *"Tapaoikeuden laiminlyömiseen"* tai *"lakisääteisen tehtävän rikkomiseen"* toiminnan vakauden sääntelijöiden toimesta liittyviä vaatimuksia pidettiin liian heikkoina, koska *"ei voida sanoa, että sääntelijä olisi jättänyt harkitsematta, käyttääkö ICA 1982:n mukaisia interventiovaltuuksiaan, tai että järkevä toiminnan vakauden sääntelijä ei olisi voinut toimia niin kuin se toimi; lisäksi ICA 1982:ssa ei myönnetä yhtiölle yksityisoikeuteen perustuvia oikaisukeinoja."* Mahdollisten *"laiminlyönteihin julkisessa virassa"* perustuvien kanteiden osalta siinä todettiin, että *"mikään ei... viittaa siihen, että yksikään tai useampi toiminnan vakauden sääntelijöiden palveluksessa olevista henkilöistä olisi käyttänyt valtaansa laittomasti erityisesti pyrkien aiheuttamaan haittaa yhtiölle tai törkeän piittaamattomasti tällaisen haitan mahdollisuudesta. Realistisesti nähtynä ei vaikuta siltä, että tällaisia todisteita tulisi esiin."* Argumentteja ei löydetty myöskään vakuutusnottajien tukemiseksi *"ihmisoikeuksien rikkomiseen"* tai *"tahallisuuteen"* perustuvissa oikeustoimissa liiketoiminnan harjoittamisen sääntelijöitä vastaan.

Vähäinen mahdollisuus nähtiin olevan ainoastaan *"mahdollisesti perusteltavissa olevalla vakuutusnottajien kanteella kolmannen henkivakuutusdirektiivin rikkomisen takia, koska yhtiön vakuutusteknisessä vastuuvälissä osoitettiin todella kohtuuton arvo jälleenvakuutusopimukselle"*. Tutkimuksessa kuitenkin korostettiin *"tällaisen uudenlaisen kanteen sisällön epävarmuutta"* ja tehtiin se johtopäätös, että kanteeseen todennäköisesti liittyisi *"lukuisia monimutkaisia syy-yhteys- ja tappiokysymyksiä, pitkä ja kallis oikeudenkäynti, ja on epäselvää, missä määrin yhtiö voisi koskaan hyötyä taloudellisesti tällaisesta kanteesta."* (WE71)

III Vakuutusalan sääntelijöitä koskevien Penrosen ja Bairdin raporttien tärkeimmät tulokset

1. Bairdin raportti (lokakuu 2001)

Bairdin raportti oli FSA:n toimeksiannosta suoritettu sisäinen tarkastus, ja sen vuoksi siinä keskitytään lähinnä FSA:n omaan rooliin Equitable Lifin tapauksen arvioinnissa. Eräät sen tuloksista voivat kuitenkin osaltaan valaista rahoitusalan sääntelijöiden roolia yleensä ja tätä tapausta erityisesti.¹

86:n nojalla), mukaan lukien EY:n kolmansista henkivakuutusdirektiiveistä johtuvien täytäntöönpanokelpoisten yksityisten oikeuksien rikkomiseen liittyvät kanteet.

¹ Kuten BRAITHWAITE (H11) muistutti, Bairdin raportissa ei tutkittu ajanjaksoa 1990–98, jolloin ensisijaiset laiminlyönnit tapahtuivat, vaan se kattoi vain ajanjakson, josta FSA oli vastuussa, eli 23 viimeistä kuukautta ennen Equitable Lifin toiminnan päättymistä.

Raportissa määritellään yleisesti toiminnan vakauden valvojan tehtäväksi "*...arvioida yrityksen toimintaa varmistuakseen siitä, että yritys pysyy maksukykyisenä ja täyttää vakuutusnottajien perustellut odotukset, sekaantumatta kohtuuttomasti yrityksen johtamiseen*" (kohta 6.1.5). Samalla siinä kuitenkin muistutetaan, että FSA:n toimeksiantoon sisältyi yksimielinen näkemys, jonka mukaan "*toimintaympäristössä, joka pyrkii lisäämään kilpailua, innovaatioita ja kuluttajien valintamahdollisuuksia, ei ole realistista eikä välttämättä toivottavaakaan pyrkiä välttämään sataprosenttisesti yritysten konkursseja.*"

Sääntelijän käytettävissä olleiden resurssien asianmukaisuudesta raportissa muistutetaan, että "*FSA:n resurssit ovat rajalliset, ja siksi se suorittaa jatkuvasti riskinarviointeja määrittääkseen, miten käyttää resurssinsa tehokkaimmin*" (kohta 6.3.3). Vaikka raportissa myönnetään, että "*karkea vertailu 'käytetyt henkilöresurssit valvottua instituutiota kohti' osoittaa, että pankkien ja asuntorahastojen valvontaan käytetään yli kaksi kertaa niin paljon resursseja kuin henkivakuutusyhtiöiden valvontaan*" (kohta 7.9), siinä ei katsota FSA:n "*resurssien puutteen olleen ongelma Equitable Lifen toiminnan valvonnassa, ... vaan pikemminkin resurssien puutteellisen käytön*" (kohta 6.3.4).

FSA:n reagoinnista Equitable Lifen tapauksessa raportissa todetaan, että "*kun vastuu Equitable Lifen toiminnan valvonnasta siirrettiin FSA:lle, Equitable Life ... oli jo huomiota herättävä 'päivänpolttava' kysymys, ja siitä käytiin valtiovarainministeriön vakuutusosaston (HMT-ID) käynnistämää keskustelua*" (kohta 6.2.2). Raportissa tehdään kuitenkin se päätelmä, että "*1. tammikuuta 1999 'arpa oli heitetty', eikä FSA olisi nähdäksemme voinut sen jälkeen tehdä mitään, mikä olisi oleellisesti lieventänyt tuomioistuinkäsittelyn tuloksen vaikutuksia silloisiin vakuutusnottajiin tai parantanut oleellisesti lopputulosta Equitable Lifen kannalta.*" (kohta 6.2.4)

Tästä huolimatta raportissa todetaan, että "*FSA olisi voinut tehdä useita asioita paremmin. ... [Oli] tilanteita, joissa sekä toiminnan vakauden että liiketoiminnan valvojat eivät huomanneet seikkoja, joihin olisi pitänyt puuttua, tai jos huomasivat, eivät puuttuneet niihin*", ja pääsyynä tähän pidetään "*näiden kahden valvonnan haaran, toiminnan vakauden ja liiketoiminnan valvonnan, välisen viestinnän ja koordinoinnin heikkoutta.*" (kohta 6.2.5)

Raportin luvussa 7 ("*Opiksi otettavat seikat*") esitetään lopuksi joukko FSA:n tulevaa valvontarakennetta koskevia teknisiä suosituksia¹ vastaavien laimin ehkäisemiseksi tulevaisuudessa.

2. Penrosen raportti (maaliskuu 2004)²

Penrosen raportissa käsitellään hyvin yksityiskohtaisesti sääntelijöiden tehtäviä sekä kuvaillaan ja kommentoidaan sitä, miten sääntelijät tarkastivat Equitable Lifen

¹ Suosituksia annettiin erityisesti seuraavista seikoista: solvenssivaatimusten tiukentaminen; rahoituksen jälleenvakuutusta koskevien tietojen ilmoittaminen; useiden valvontatasojen käyttöönotto; johtavan aktuaarin riippumaton tutkimus; sääntelyviranomaisille annettavien vakavaraisuusraporttien sisältö ja säännöllisyys; ennakoivan valvontakulttuurin kehittäminen; FSA:n sisäisen viestinnän ja koordinoinnin sekä riskinarviointimenettelyjen parantaminen, jotta taataan "*tulkinnan ja soveltamisen johdonmukaisuus koko sääntelyprosessissa*".

² Tämän kappaleen alleviivaukset esittelijän.

vakavaraisuusraportit 1980-luvun lopulta lähtien. Raportin ulkopuolelle kuitenkin *"jätettiin nimenomaisesti syyllisyyttä ja korvausten maksamista koskevat kysymykset."*¹ Osassa 6 (luvut 15–18) lordi Penrose kertoo, millainen käsitys toiminnan vakauden valvojilla oli yrityksen taloudellisesta vahvuudesta, miten he hoitivat valvontatehtäviään, millainen käsitys heillä oli toiminnan vakauden valvonnan ja liiketoiminnan valvonnan välisestä suhteesta ja miten he toimivat kriisin edetessä.

2.1 Toiminnan vakauden valvonnan määrittelmä

Luvun 15 kohdissa 7 ja 8 toiminnan vakauden valvonnan kohteeksi määritellään *"vakuuttajan taloudellinen vakaus ja sen kyky selvitä siihen kohdistuvista riskeistä sekä vastata veloistaan. Vuonna 1995 tehdyn DTI:n ja GAD:n välisen palveluntasositoumuksen mukaan valvonnan tehtävänä on:*

- *Valvoa tehokkaasti vakuutusala (vuonna 1982 annetussa) laissa määriteltyjen velvollisuuksien ja valtuuksien rajoissa), jotta vakuutusnottajat voivat luottaa Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusyhtiöiden kykyyn vastata veloistaan ja täyttää vakuutusnottajien perustellut odotukset.*
- *Suojella kuluttajia varmistamalla, että henkilöt tai yhtiöt, jotka eivät ole soveliaita ja luotettavia, eivät omaa riittäviä varoja tai joiden hallinto ei ole moitteetonta, eivät harjoita vakuutustoimintaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.*
- *Suojella vakuutusnottajia siltä riskiltä, että yhtiöt eivät pysty maksamaan oikeutettuja korvausvaatimuksia. Henkivakuutusyhtiöiden kohdalla tämä kattaa myös riskin, että ne eivät kykene täyttämään vakuutusnottajien perusteltuja odotuksia."*

Lyhyesti sanottuna: *"Vakuutusvalvontalainsäädännön päätarkoitus on suojella yleisöä vakuuttajien maksukyvyttömyyden, epärehellisyyden tai epäpätevyyden aiheuttamilta tappioilta."*

Lordi Penrose muistuttaa lisäksi, että *"sen lisäksi, että yrityksen valvontaviranomaisille antamat vakavaraisuusraportit antoivat tietoa kauppa- ja teollisuusministeriön (DTI) sääntelijöille ja näiden neuvonantajille GAD:ssä, ne olivat julkisia asiakirjoja, ja tähän julkisuuteen nojautuen henkivakuutusyhtiöille luotiin ylimääräistä valvontaa julkistamalla niiden taloudellista asemaa koskevia yksityiskohtia asiantuntevien ja kriittisten kommentoijien analysoitavaksi ..."* (kohta 9)

2.2 Sääntelijöiden toimintavaltuudet

Vuoden 1982 vakuutusyhtiölain (Insurance Companies Act) nojalla toiminnan vakauden valvojilla oli valtuudet antaa tiettyjen edellytysten täytyessä määräys, jolla peruutetaan yrityksen lupa antaa uusia vakuutuksia, sekä valtuudet puuttua asioihin useissa eri tilanteissa. Lisäksi toiminnan vakauden valvojalla oli "toissijaisen toimivallan" perusteella mahdollisuus ryhtyä mihin tahansa tarvittaviin toimiin vakuutusnottajien tai mahdollisten

¹ BRAITHWAITE (H11).

vakuutuksenottajien suojaamiseksi siltä riskiltä, että yhtiö ei kykenisi hoitamaan velkaansa tai täyttämään vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia.¹

Lordi Penrose täsmentää raportissaan, että *"DTI:n sääntelytehtävää tukivat lain ministerille antamat laajat valtuudet, muun muassa valtuudet vaatia tietoja, olla hyväksymättä uusia controllereita sekä puuttua liiketoiminnan harjoittamiseen eri tavoin, viime kädessä jopa peruuttaa luvan antaa uusia vakuutuksia..."* (kohta 10)

Vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten sisällyttämisestä vuonna 1973 väliintulotoimet laukaiseviin perusteisiin todetaan, että *"sääntelijän oli harkittava paitsi sitä, olivatko vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia koskevat epäilykset riittävä peruste toimenpiteisiin ryhtymiselle, myös sitä, miten tätä perustetta käytettäisiin tarkoituksenmukaisella tavalla. ... Sääntelijän täytyisi ottaa tasapuolisesti huomioon joukko keskenään kilpailevia etuja, kuten useiden vakuutuksenottajaryhmien odotukset tai vakuutuksenottajien ja mahdollisten vakuutuksenottajien edut."* (kohta 11)

GAD esitti Penrosen tutkimuksessa erilaisen tulkinnan; se totesi, että *"toimenpiteisiin ryhdyttäisiin vain, jos oli 'ilmeistä', että perustellut odotukset eivät täytyisi, eikä toimilla 'läheskään' pyrittäisi varmistamaan vastinetta rahalle tai tietyn tasoisia voitto-osuuksia riippumatta määräaikaisarvioinnin osoittamasta ylijäämästä."* (kohta 12)

2.3 Sääntelijöiden vuorovaikutus

"Alustavan tarkastuksen" määritelmän mukaan valvojan *"tulee erityisesti ... tutkia, ovatko asiakirjat täsmällisiä ja täydellisiä ja olla yhteydessä vakuutusyhtiöön 'mahdollisten epätarkkuuksien ja puutteellisuuksien korjaamiseksi'."* (kohta 13)

Vuonna 1984 DTI:n ja GAD:n vastuualueet vakuutusyhtiöiden sääntelyssä saivat virallisen muodon *"palveluntasositoumuksessa"* (jota tarkistettiin 1995), jonka mukaan *"DTI oli edelleen vastuussa ministerin puolesta toteutettavista virallisista toimenpiteistä ja ... säilyi yhtiöiden ensisijaisena kontaktipisteenä, kun taas GAD vastasi vakavaraisuusraporttien tarkastamisesta ja sai harkintansa mukaan esittää kysymyksiä suoraan vakuutusyhtiöille. ... GAD ei kuitenkaan saanut ottaa suoraan yhteyttä tilintarkastajiin eikä johtaviin aktuaareihin"*. (kohta 34)

Sopimuksella perustettiin ensisijaisuusjärjestelmä (asteikolla 1–4), jonka mukaan GAD antoi vakavaraisuusraporttien alustavan tarkastuksen perusteella niille ensisijaisuusluokituksen (1 = korkein ensisijaisuusaste, 4 = matalin ensisijaisuusaste). Lokakuussa 1998 tehtiin sopimus tehtävien siirtämisestä DTI:ltä valtiovarainministeriölle. *"Toiminnan vakauden valvojien käytettävissä olleen henkilöstön määrä vaihteli, mutta Equitable Lifesta suoraan vastuussa olleiden työntekijöiden määrä ja heidän palkkaluokkajakaumansa säilyivät suurin piirtein samoina."* (kohta 39)

"Toiminnan vakauden valvojien ja LH-sääntelyelinten (joita eräissä piireissä pidettiin 'rasti ruutuun' -sääntelijöinä) välinen vuorovaikutus ... näyttää olleen 1980-luvulla suhteellisen vähäistä. Vuodesta 1992 lähtien vuorovaikutus sai hieman virallisemmän muodon ns.

¹ Ks. vuoden 1982 vakuutusyhtiölaki, 11, 37, 38 ja 35 pykälä.

sääntelijäryhmän ('college of regulators') myötä: se tarkoitti rahoituspalvelujen eri sääntelyelinten säännöllisiä kokouksia, joita isännöi ja johti kulloinkin tietyntyyppisten yritysten pääasiallisena sääntelijänä pidetty elin: henkivakuutusyhtiöiden kohdalla tämä oli kauppa- ja teollisuusministeriö." (kohdat 26 ja 29)

2.4 Roy Ransonin kaksoisroolin jättäminen kyseenalaistamatta

Vuoden 1982 vakuutusyhtiölain nojalla DTI:lle annettiin myös tehtäväksi tutkia, ovatko vakuutusyhtiö ja sen johto (eli johtajat, johtava aktuaari ja merkittävät osakkeenomistajat) "soveliaita ja luotettavia" hoitamaan tehtäviään.

Erityistä huolta herättävä kysymys oli vuodesta 1982 Equitable Lifen johtavana aktuaarina toimineen Roy Ransonin rooli: 30. kesäkuuta 1991 RANSONista tuli Equitable Lifen toimitusjohtaja, mutta hän ei jättänyt johtavan aktuaarin tehtäviään. Tämä herätti kysymyksen mahdollisesta vakuutuksenottajien etujen kannalta haitallisesta eturistiriidasta – sääntelijät mainitsivat tämän ongelman useaan otteeseen, mutta eivät ryhtyneet mihinkään virallisiin toimiin asian suhteen.

Raportissa kerrotaan, että *"GAD:ta kuultiin. Hallituksen pääaktuaari Christopher Daykin kehotti 17. huhtikuuta 1991 Ransonia olemaan hoitamatta molempia tehtäviä muuten kuin hyvin väliaikaisesti. ... DTI ilmoitti 26. huhtikuuta Equitable Lifelle pitävänsä epätoivottavana, että sama henkilö toimii sekä toimitusjohtajana että johtavana aktuaarina... Ranson sanoi, että yhtiön omat aktuaarit tarvitsivat vielä noin 12 kuukautta lisää kokemusta ylimmän johdon tehtävistä, ennen kuin he voisivat hoitaa johtavan aktuaarin tehtäviä. Pidettiin parempana, että hän pysyisi johtavana aktuaarina vielä 12–18 kuukautta, kunnes hänelle voitaisiin nimittää korvaaja talon sisältä. ... Daykin katsoi, että tämä väliaikaisjärjestely voitiin hyväksyä ja Burt ilmoitti DTI:lle 13. toukokuuta, että GAD suostui järjestelyyn sillä ehdolla, että sen oli tarkoitus jatkua vain rajallisen ajan." (luku 16 – 35 ja 36)*

Todellisuudessa Ranson sai pysyä kaksoisroolissaan paljon aluksi suunniteltua 12–18 kuukauden "siirtymäkautta" pidempään, ja hän hoiti molempia tehtäviä lopulta yli kuusi vuotta heinäkuuhun 1997 asti, jolloin hän jäi eläkkeelle.

2.5 Sääntelijöiden väitetyt yleiset laiminlyönnit

Penrosen raportissa mainitaan joukko laiminlyöntejä, joihin Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät syyllistyivät hoitaessaan sääntely- ja valvontatehtäviään. Ne esitetään tässä ymmärrettävyyssyistä tiivistelmänomaisesti ja jaoteltuina kolmeen ryhmään vakavuusasteen mukaan. Jotta raportin tuloksia voidaan arvioida asianmukaisesti, myös tässä on syytä ottaa huomioon aikaulottuvuus (ts. ennen vai jälkeen heinäkuun 1994) sikäli, sovellettiinko kunakin ajankohtana ensimmäistä henkivakuutusdirektiivin (1HVD) vai kolmatta henkivakuutusdirektiiviä (3HVD).

a) Tiedon puute ja/tai puutteellinen valvonta

"Equitable Lifen vakavaraisuusraporteista tehdyt tarkastuskertomukset olivat 1980-luvun puolivälistä sen loppuun suhteellisen lyhyitä ja suppeita asiakirjoja, tavallisesti sivun tai

puolentoista sivun mittaisia. Ne olivat GAD:n laatimia. ... Tarkastuskertomuksiin kirjattiin muutamia tärkeimpiä lukuja, kuten uusien annettujen vakuutusten määrä, vakuutusmaksuvastuun muutokset ja vähimmäissolvenssimarginaalin kate. (luku 16 – 1) Equitable Lifen vähimmäissolvenssimarginaalin kate oli selvästi tärkein tunnusluku ... , ja se laski 1980-luvun puolivälistä sen loppupuolelle: vuoden 1984 vakavaraisuusraportissa se oli 8,5x, kun vuonna 1988 vastaavaksi luvuksi ilmoitettiin 3,8x. Koska kirjeenvaihtotiedostoja ei ole, on mahdotonta sanoa tarkasti, millaisia epäilyksiä ilmoitukset herättivät tai miten vähimmäissolvenssimarginaalin katteen pienentymiseen suhtauduttiin, mutta se ei näytä erityisesti huolestuttaneen sääntelijöitä." (luku 16 – 3)

"Tiedostoja DTI:n Equitable Lifea koskevasta kirjeenvaihdosta ennen vuotta 1991 ei ole olemassa. Joukko aiempia tiedostoja tuhottiin ... vuonna 1998, mutta vakavaraisuusraportteja koskevat tiedostot vuodesta 1981 lähtien (vuodet 1987 ja 1988 puuttuvat) olivat yhä tallella." (luku 15 – 46, 47 ja 53)

"Vuoden 1989 vakavaraisuusraportin tarkastus valmistui 5. joulukuuta 1990. Tarkastuskertomus oli vain sivun mittainen." (luku 16 – 14)

Pickford (GAD:n aktuaari) huomautti, että vuonna 1991 "toimeksiantomme koski lähinnä vakavaraisuutta eikä niinkään etujen antamista. Käyttöomaisuusosakkeita koskevat menetelmät olivat tuolloin vasta kehitymässä. Me emme valvoneet yrityksen etujentasaamisprosessia, vaan keskityimme sen sijaan säännösten noudattamiseen, erityisesti velan arvostukseen ja solvenssimarginaaleihin ... tämä johti siihen, että järjestelmä kokonaisuutena oli altis etuyhdistelmää koskevien sääntelemättömien päätösten avulla harjoitetulle hyväksikäytölle." (luku 16 – 53)

Lordi Penrose toteaa keskustelleensa "etuilmoituksen muotoilusta vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten yhteydessä ... mutta kukaan GAD:ssä tai DTI:ssä ei näytä silloin huomanneen muotoilun muuttamista. Kumpikaan organisaatio ei tarkastanut järjestelmällisesti etuilmoituksia. Itse asiassa sääntelijät mainitsivat Equitable Lifen etujen jakamista koskevan menettelytavan, joka käsittääkseni oli ainutkertainen, vasta maaliskuussa 1993. (luku 16 – 57)

"Linjajohtajilla ja vanhemmilla linjajohtajilla ei ollut riittävää koulutusta eikä kokemusta muodostaakseen itsenäisen käsityksen tällaisten seikkojen merkityksestä." (luku 16 – 81)

Vuoden 1991 vakavaraisuusraporttien tarkastuksessa jäi huomaamatta, että "vuonna 1991 arvostuksessa käytetyissä arvoissa näytti olevan 'hyvin pieni tai täysin olematon marginaali'. Voidakseen maksaa vuosina 1989 ja 1991 annetut edut yrityksen olisi täytynyt tuottaa voittoa 11¼ prosenttia vuodessa. Todellisuudessa yritys tuotti kahden vuoden aikana voittoa vain 3 prosenttia tarvittavien 23 prosentin sijasta." (luku 16 – 83)

"GAD:n ei odotettu 'juurikaan painottavan etujen antamista koskevia kysymyksiä paitsi silloin, jos vakuutuksenottajien perustellut odotukset herättivät kiistaa." Palveluntasitoutumus ei velvoittanut GAD:tä selvittämään ennakoivasti etujärjestelmiin liittyviä kysymyksiä yritysten kanssa." (luku 16 – 120)

"Vuoden 1993 vakavaraisuusraporttia koskeva tarkastuskertomus ... oli noin 17 sivua pitkä. Se oli ensimmäinen uudentyyppinen tarkastuskertomus ja sisälsi paljon aiempaa enemmän tietoa yrityksestä sekä lisäksi osat, joissa korostettiin 'tärkeimpiä ominaisuuksia' ja 'toteutettavia toimia'. Uudentyyppiset tarkastusraportit, jotka virallistettiin vuonna 1995 DTI:n ja GAD:n sopimuksella, merkitsivät huomattavaa parannusta DTI:lle toimitettavien tietojen määrässä ja laadussa." (luku 16 – 142)

"Sääntelijät eivät näytä pitäneen Equitable Lifen osakkaiden vastuuvollisuutta veloista kovin tärkeänä seikkana. Sääntelijät eivät ehkä ymmärtäneet riskin vakavuutta.. Linjajohtaja kirjoitti 9. joulukuuta 1997 saksalaisille virkaveljilleen vastauksena näiden kyselyyn Equitable Lifen asemasta: 'Equitable on keskinäinen vakuutusyhtiö. Tämä merkitsee sitä, että sen omistajia ovat vakuutuksenottajat eikä sillä ole osakkeenomistajia. Osakkuuteen ei liity mitään muita velvoitteita kuin velvollisuus maksaa vakuutusmaksuja.' En voi yhtyä tähän näkemykseen. Equitable oli ja on rajoittamattoman vastuun yhtiö." (luku 16 – 215)

b) Sääntelijöiden välinpitämättömyys tai "kevytsääntelyn" politiikka

"Sääntelytoimissa ja GAD:n neuvoissa keskityttiin yksinomaan sopimusperusteiset vastuut ylittävään solvenssimarginaaliin eikä otettu huomioon kertyneitä vakuutuskauden lopussa maksettavia etuja, vaikka vuoden 1989 tarkastuskertomusta laadittaessa markkinoiden laskun vaikutukset olivat todellisia ja GAD:n ja sääntelijöiden tiedossa." (luku 16 – 16)

"Equitable Life ... oli liian kunnianarvoisa yhtiö herättääkseen todellista huolta, ja toimitettujen tietojen vähäisyys johti passiivisuuteen. ... Sääntelijöille oli annettu yhtiön käytänteistä tietoa, jonka perusteella heidän olisi kohtuudella voinut olettaa huomaavan, että yhtiön silloista ja tulevaa toimintaa oli tarpeen valvoa. Mihinkään erityisiin toimiin sopivan valvontajärjestelmän luomiseksi ei ryhdytty." (luku 16 – 21)

Toukokuun 19. päivänä 1992 pidettiin Equitable Lifen ja sääntelijöiden välinen kokous. "Kokous oli osa ohjelmaa, jossa DTI ja GAD vierailivat kolmen vuoden välein yrityksissä, ja tämä oli ensimmäinen ohjelmaan kuuluva vierailu Equitable Lifessa ja samalla ensimmäinen GAD:n ja Equitable Lifen välinen tapaaminen sitten marraskuun 1990. ... Vuosina 1986–1991 Equitable Lifesta vastannut DTI:n vanhempi linjajohtaja kertoi tutkintalautakunnalle, ettei hän ollut koskaan tavannut ketään Equitable Lifen edustajaa henkilökohtaisesti. Tätä asiaintilaa selitettiin näin: "Koska Equitable Lifea pidettiin hyvin hallinnoituna ja terveenä yrityksenä, tapaamisen järjestämiseen ei ollut syytä." (luku 16 – 58)

"Pickford (GAD) sanoi, ettei tapaaminen ollut sujunut odotetusti ja että hän oli ollut sen jälkeen varsin vihainen ja turhautunut, koska he eivät olleet voineet tavata ja arvioida ketään muita yrityksen johtajista." (luku 16 – 70)

"Käsitys Equitable Lifen ainutlaatuisuudesta toistui monissa sääntelijöiden tutkintalautakunnalle antamissa lausunnoissa. On valitettavaa, että näkemys Equitable Lifen ainutlaatuisuudesta ei herättänyt suurempaa mielenkiintoa vakuutuksenottajille koituihin seurauksiin." (luku 16 – 71)

"Kun (vuoden 1991 vakavaraisuusraportin) tarkastus oli käynnissä, ministerille ... toimitettiin saapumisilmoitus Equitable Lifelta tulleesta lounaskutsusta. Tiedostoista ei käy ilmi, että

GAD olisi välittänyt DTI:lle Ransonin 15. kesäkuuta lähettämässä kirjeessä esitetyt tarkistetut luvut, ja muistio laadittiin luultavasti aiempien lukujen perusteella." (luku 16 – 74)

"Toukokuun 19. päivänä 1992 pidetty kokous oli ... merkittävä tilaisuus saada mahdollista lisätietoa ja puuttua päättäväisesti Equitable Lifen ongelmiin. Valitettavasti näyttää siltä, että vaikka eräistä kysymyksistä keskusteltiin yrityksen kanssa, ratkaisuja löydettiin vain vähän jos lainkaan." (luku 16 – 99)

"Vuoden 1991 tarkastusraportin jälkeen GAD:ssä ja DTI:ssä tapahtuneet henkilöstövaihdokset olivat mahdollisesti syynä siihen, että yleinen huolestuminen Equitable Lifesta ja esiin tulleista yksittäisistä kysymyksistä ... pääsi haihtumaan. Prosessi oli pitkä. GAD:n vastaukset kyselyihin olivat heikkolaatuisia, ja sen kirjeet sisälsivät vain vähän tietoa. Päätös olla esittämättä lisäkysymyksiä ja keskittyä sen sijaan seuraavaan vuoteen oli aiemman käytännön mukainen. Sen seurauksena kattava selonteko yrityksen tilasta jäi kuitenkin saamatta." (luku 16 – 103)

"Sääntelijöiden asiakirjoissa yritystä kuvataan toistuvasti ainutlaatuiseksi, mutta niistä puuttuu täysin analyysi siitä, saataisiko tämä olla tehokkaan sääntelyn este ja mikäli niin on, mitä muutoksia vallitsevaan sääntelyjärjestelmään tulisi tehdä. ... Vakuutuskauden lopussa maksettavista eduista, arviointiperustasta ja liiketoimintaan kohdistuvista uusista paineista huolimatta GAD ja DTI ei käsitellyt tehokkaasti tai ratkaissut mitään näistä kysymyksistä. Vuoden 1991 vakavaraisuusraportin tarkastusprosessi osoittaa, että GAD:n selväsanaisen ohjauksen puuttuessa sääntelijöillä ei ollut Equitable Lifesta riittävän syvällistä tietoa, jonka avulla he olisivat voineet tehdä tarkemman arvioinnin yrityksen taloudellisesta vahvuudesta. GAD ei antanut tarkempia selityksiä monista esiin tulleista kysymyksistä." (luku 16 – 104)

"Equitable Lifen vastaus GAD:n tutkimukseen (etujen jakamisesta) ei aiheuttanut mitään välittömiä sääntelytoimia. On mahdotonta sanoa, mitä päätelmiä tehtiin vastauksen arvoituksellisesta ensimmäisestä kohdasta, jonka mukaan 'käyttöomaisuusosakkeiden ennakoitujen kehityssuuntaukset ... otetaan huomioon'. " (luku 16 – 106)

"Vuoden 1993 lopulla Equitable Life sai Standard & Poor'silta luottoluokituksen AA erinomaisen korvaustenmaksukykynsä ansiosta." (luku 16 – 123)

"Yrityksen vastaus etututkimukseen antoi aiheutta analyttiseen tarkasteluun. Se ei ollut itsestään selvä, ja viittaus käyttöomaisuusosakkeiden tulevaan kehitykseen edellytti selvästi tutkimista. Annetut tiedot ... eivät sopineet yhteen käyttöomaisuusosakemenetelmiä ja tasaussykliä koskevien vastausten kanssa, paitsi jos otettiin huomioon, että ajanjakso oli ollut poikkeuksellinen. Poikkeavuuksien luonne ja laajuus edellyttivät lisätutkimuksia. Niitä ei kuitenkaan tehty." (luku 16 – 131)

"Se, että annuiteettitakuista annettuihin tietoihin ja ehdotettuun ratkaisuun ei reagoitu, oli vakava virhe. Etututkimukseen toimitetut vastaukset osoittivat, ettei vakuutusentittäjille annettu mitään tarkkoja tietoja siitä, kuinka usein vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen määrä todennäköisesti muuttuisi. ... Kyvyttömyys nähdä yhteys matalien korkojen ongelman ja lopullisten etujen välillä sekä Ransonin yrityksen menettelytavasta antaman kuvauksen – niin käsittämätön ja epäselvä kuin se olikin – tutkimatta jättäminen johtivat

siihen, ettei sääntelijöillä ollut selvää käsitystä annuiteettitakuukysymyksestä ennen kuin se tuli julkisuuteen 1998." (luku 16 – 132)

"Vaikuttaa siltä, ettei DTI:llä ollut riittävästi yrityksen sisäisiä eikä ulkoisia tietolähteitä pystyäkseen reagoimaan tietoon siitä, että tällaisia annuiteettitakuuta oli olemassa ja että niistä oli tulossa arvokkaita. DTI sai kopion Equitable Lifin hallituksen joulukuun kokouksessa tehdystä asiakirjasta vasta vuoden 1998 lopulla paljon sen jälkeen, kun annuiteettitakuukysymys oli noussut esiin. ... Se, että yrityksen suhtautuminen takuusiin markkinointiin liittyvänä eikä vakavaraisuuskysymyksiä herättävänä asiana hyväksyttiin kyselemättä, on osoitus välinpitämättömydestä, jolle ei ollut perusteita toiminnan vakauden valvojan ja GAD:n käytettävissä olleiden tietojen perusteella." (luku 16 – 134 ja 135)

Joulukuun 9. päivänä 1994 pidetty kokous "oli ensimmäinen kokous, johon osallistui Equitable Lifesta muita kuin Ranson ... ja Ranson ilmoitti, että hän jatkaisi kaksoisroolissaan kevääseen 1996 asti." (luku 16 – 153)

"Jos GAD ei pitänyt asiaa ongelmallisena, DTI ei kantanut siitä huolta." (luku 16 – 166)

"Joulukuun 1994 kokoukseen valmistelluista asiakirjoista kävi ilmi, että Equitable Life herätti jonkinlaista huolta sinä vuonna; velanarvostuksen heikkoudet, tukeutuminen 'toivevaroihin', alttius talouden häiriölle, vaara, että edunjakojärjestelmät synnyttäisivät vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia, etujen liiallinen jakaminen ja erityisen valppaan valvonnan tarve. Näitä kysymyksiä ei ollut käsitelty laajemmin eikä ratkaistu. Ilmoitettu 10 prosentin kasvuaste suhteessa 4,2 prosentin negatiiviseen sijoitetun pääoman tuottoon sekä arvostuksen puutteellisuus olivat tekijöitä, joiden olisi pitänyt saada sääntelijät tutkimaan tarkemmin yrityksen taloudellista tilaa. Taas kerran sääntelijät vaikuttivat täysin piittaamattomilta yrityksen tilasta ja tyytyivät vain huomauttamaan, että se oli haavoittuvainen (tätä osoitti ... luokituksen laskeminen 4:ään, mikä merkitsi, että tarkastus oli saatettava valmiiksi vasta 9 kuukauden kuluttua)." (luku 16 – 191 ja 192)

"Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän (NHS) pääjohtaja kirjoitti 17. marraskuuta 1997 DTI:lle ja kysyi, oliko Equitable Life sovelias NHS:n lisäeläkeyhtiöksi. Kysymyksestä kirjoitetussa sisäisessä muistiossa huomautettiin, että Equitable Lifin vähimmäissolvenssimarginaalin kate oli vuoden 1996 vakavaraisuusraporteissa 2,53x ja 2,07x ilman taseen ulkopuolisia eriä. Käsikirjoitetussa muistiinpanossa ... linjajohtaja totesi, että vastatessaan äskettäin samanlaiseen kyselyyn he olivat viitanneet erään toisen tunnetun yhtiön vahvaan solvenssikatteeseen, mutta Equitable Lifin kate 'ei ollut häppöinen'. Harkittuaan asianmukaista vastausta DTI totesi 26. marraskuuta 1997 päivätyssä vastauskirjeessään, että vuoden 1996 vakavaraisuusraportin perusteella 'yritys on arviomme mukaan taloudellisesti terve. DTI:n harjoittamassa [Equitable Lifin ja sen tytäryhtiöiden] sääntelyssä ei ole mitään merkittäviä avoimia kysymyksiä.' Tämän lausunnon vilpittömyyttä ei ole mitään syytä epäillä, ja vaikka on selvää, että vastausta harkittiin jonkin verran, se osoittaa, kuinka heikko käsitys DTI:llä oli marraskuussa 1997 Equitable Lifin todellisesta taloudellisesta asemasta." (luku 16 – 226)

"Vuoden 1996 tarkastuskertomuksessa pidettiin – ensimmäistä kertaa missään tarkastusraportissa – 'toivottavana', että Equitable Life pidättäisi itsellään suuremman osan syntyvästä ylijäämästä alentamalla takuutuottoja, mutta se voisi samalla säilyttää

vakuutuskauden lopussa maksettavat runsaat edut, kunhan perusteltuja odotuksia ei syntyisi. Tästä syntyy kuva lainsäädännön vaatimusten hyvin vajavaisesta ymmärtämisestä ja kapea-alaisesta lähestymistavasta vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten arviointiin. Tämä oli ensimmäinen tarkastuskertomus, joka sisälsi erillisen kappaleen vakuutuksenottajien perustelluista odotuksista (etuja käsittelevässä osassa). Tästä huolimatta näyttää siltä, että vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten aktiivista arviointia varten ei edelleenkään ollut luotu varsinaista järjestelmää (eikä sellaista edes harkittu). Tarkastusta seurannut kirjeenvaihto ... näyttäisi ... osoittavan, että vaikka GAD oli yhä huolestuneempi Equitable Lifen haavoittuvuudesta, etuilmoituksista ja vakuutuksenottajien perustelluista odotuksista, ... se katsoi tehtävänsä tällä alalla rajoittuvan siihen, että se pyysi ja sai yritykseltä vakuutuksen siitä, että tämä oli tietoinen ongelmista." (luku 16 – 247 ja 248)

Tammikuussa 1999 "konkreettisiin toimiin ryhtymiseen suhtauduttiin ilmeisen vastahakoisesti ja pidettiin parempana antaa neuvoja ja varoittaa mahdollisista toimista, ellei yritys toteuttaisi korjaavia toimenpiteitä. Joulukuun 15. päivänä 1998 pidettyä kokousta varten laaditussa muistiossa oli maalattu kuva yhtiöstä, jolla ei ollut varaa maksaa etuja, ja itse kokouksessa oli tehty päätelmä, jonka mukaan järkevän ja vakaan johdon vaatimukset valtuuttaisivat estämään tällaisen etujen vahvistamisen. Koska väliintulo oli viimeinen vaihtoehto, ... etujen hyväksyminen oli 'luultavasti välttämätöntä yrityksen vakaan johdon kannalta'. Joka tapauksessa FSA ei ehdottomasti vaatinut estämistä." (luku 17 – 110)

"(Equitable Lifen) Headdonin ylioptimistiseen arvioon 'muutamasta prosenttiyksiköstä' kiinnittivät huomiota vain virkaiältään nuorimmat asiaa käsitelleistä aktuaareista. GAD katsoi, ettei konkreettisiin toimiin voitu ryhtyä." (luku 17 – 111)

"Annuiteettitakuukysymyksen mittasuhteiden räjähdysmäisen kasvun vuoksi vuoden 1997 vakavaraisuusraportista ei ollut tehty tarkastuskertomusta, ja tästä syystä viimeisin tarkastuskertomus, joka sääntelijöillä oli käytettävissään joulukuussa 1997, oli vuodelta 1996. GAD sai vuoden 1998 vakavaraisuusraportin alustavan tarkastuksen valmiiksi 9. huhtikuuta 1999. ... FSA ei ollut 1. helmikuuta 1999 edelleenkään saanut pyytamiään lisätietoja solvenssiennusteista ja valmiussuunnitelmista. Huhtikuun 15. päivänä se kiirehti Equitable Lifen toimittamaan nämä (sekä kopion lopullisesta jälleenvakuutus sopimuksesta). Koko tarkastuskertomus, joka on päivätty 20. toukokuuta 1999, käsitti noin 23 sivua, ja siinä asetettiin Equitable Lifen ensisijaisuusluokitukseksi 2. Se koski sekä vuoden 1997 että vuoden 1998 vakavaraisuusraportteja. (luku 17 – 128, 133 ja 139)

"Vuoden 1998 tarkastusraportista ilmenevä suhteellisen välinpitämätön asenne heijastaa pikemmin sekä GAD:n että FSA:n luottamusta jälleenvakuutus sopimukseen ja keskittymistä vakavaraisuuden valvontaan kuin realistista käsitystä Equitable Lifen asemasta pitkällä aikavälillä." (luku 17 – 146)

"Elokuussa 1999, kun [ylioikeuden] päätöstä oikeudenkäynnissä odotettiin, FSA laati Equitable Lifesta 'alustavan riskinarvioinnin' osana uuden riskiperusteisen valvontatavan pilottihanketta. Siinä yritys luokiteltiin 'suureksi taloudelliseksi riskiksi' taattujen etujen suuruuden, vapaiden varojen vähäisyyden ja ulkoisen rahoituksen hankkimisvaikeuksien vuoksi. Kappaleessa 'Johto' Equitable Lifen yrityskulttuuria kuvailtiin seuraavasti: 'Sillä on taipumusta suhtautua ylimielisesti operaatioidensa tehokkuuteen ja pitää vakuutuksenottajien etuja hyvin ensisijaisina. Tämä voi sokaista johdon niiltä taloudellisilta riskeiltä, joita

korkeiden etujen takaaminen saattaa aiheuttaa. Se on kuitenkin avoin sääntelijöiden suuntaan, eikä tähän mennessä osoitetussa yhteistyövalmiudessa ole erityistä huomauttamista.' Arvioinnissa todettiin, että yrityksen hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä oli saatavilla vain niukasti tietoja." (luku 18 – 22)

"Syyskuun 13. päivänä 1999 FSA:n vanhempi linjajohtaja ehdotti Headdonille, että FSA tekisi yleisen yritysvierailun Equitable Lifeen joulukuun alkupuolella (edellinen vierailu oli tehty marraskuussa 1996)." (luku 18 – 25)

c) Sääntelijöiden laiminlyönnit

"Tarkastusraportteja vuosilta 1987 ja 1988 ei ole löytynyt DTI:n eikä GAD:n arkistoista, ja silloinen pääaktuaari kertoi tutkimuslautakunnalle ... , että mitään yksityiskohtaista tarkastuskertomusta ei ehkä laadittukaan, koska GAD:ssa oli käynnissä laaja rekrytointi ... useiden vapaiden virkojen täyttämiseksi." Mutta "nämä vuodet olivat keskeisen tärkeitä, sillä 1987 oli Equitable Lifeen kannalta heikko markkinavuosi ... ja yrityksen omaisuus kunkin vuoden lopussa ei riittänyt kattamaan vakuutusten kokonaisarvoa." (luku 16 – 7)

"Burt (GAD:n pääaktuaari) päätyi yllättävään johtopäätökseen ... : 'Tällä hetkellä meillä ei ole riittävästi tietoa yrityksestä voidaksemme ottaa asiaan tarkemmin kantaa, ja ellei yritykseltä tule muita viestejä, katsomme, ettei lisätietoja tarvitse hankkia. Yritys on pisimpään toiminut henkivakuutusyhtiömme, ja se nauttii suurta arvostusta markkinoilla." Kuitenkin "yrityksen käytänteiden tarkastelu ... olisi paljastanut, että vaikka jaettujen etujen kokonaissumma alitti selvästi sijoitetun pääoman tuoton vuonna 1989 ... vakuutusten arvo oli 104 prosenttia hyväksyttävistä varoista, ja tämä puolestaan olisi paljastanut vuodesta 1987 tai kauemmin jatkuneen huomattavan alijäämän. Näitä tietoja ei kuitenkaan vaadittu ilmoitettavan vakavaraisuusraporteissa, eikä Equitable Lifea pyydetty toimittamaan niitä erikseen tässä vaiheessa." (vuonna 1990) (luku 16 – 21 ja 28)

Tarkastaessaan vuoden 1990 vakavaraisuusraporttia GAD ei huomannut, että "Equitable Life oli ilmoittanut laskennalliseksi kokonaiskasvuasteeksi 12 prosenttia, vaikka sijoitetun pääoman nettotuotto oli miinus 10,4 prosenttia, mikä oli yrityksen ensimmäinen negatiivinen tuotto sitten vuoden 1974. ... Pickford (GAD) oli saanut haltuunsa keskeistä tietoa, joka paljasti yrityksen tukalan aseman ja ne äärimmäiset toimet, joiden avulla etuja voitiin jakaa myös vakavia tappioita tuottaneena vuonna." Mutta "Pickford ilmeisesti noudatti Ransonin pyyntöä eikä toimittanut papereita DTI:lle. Burtille lähettämässään päiväämättömässä muistiossa kirjeestä ja sen sisällöstä Pickford totesi: "Mielestäni meidän ei tarvitse näyttää näitä DTI:lle, ellei tilanne aikanaan sitä edellytä." (luku 16 – 40 ja 43)

Toiminnan huolimattomuus tulee selvästi ilmi, kun "heinäkuun 26. päivänä, vähän sen jälkeen kun DTI oli saanut vuoden 1990 sääntelijöille annettavan vakavaraisuusraportin, Pickford (GAD) kirjoitti Ransonille ja kiitti tätä papereista, viittasi tulevassa kokouksessa käytäviin keskusteluihin 'yleisesti tätä alaa' koskevista kysymyksistä ja vakuutti, että papereiden 'jakelu olisi äärimmäisen suppea'. ... Myöhemmin Pickford myönsi tehneensä virheen salliessaan Ransonin kanssa tehdyn henkilökohtaisen sopimuksen hämärtää hänen velvollisuutensa sääntelijöitä kohtaan." (luku 16 – 43 ja 44)

Tästä kysymyksestä lordi Penrose totesi lopuksi, että *"GAD on kertonut tutkimuslautakunnalle, että vakiintuneen käytännön mukaan GAD:lle toimitettuja 'luonteeltaan lähinnä teknisiä ja vakuutusmatemaattisia tietoja' ei rutiininomaisesti välitetty DTI:lle ja että kyseiset paperit eivät paljastaneet Equitable Lifen vakavaraisuusasemasta mitään, mikä olisi antanut välitöntä aihetta huolestumiseen. GAD näyttää myös torjuvan näkemykseni, jonka mukaan paperit paljastivat merkittäviä muutoksia yrityksen etujärjestelmässä. ... Minä en hyväksy GAD:n näkemystä paperien sisällöstä tai niiden merkityksestä enkä myöskään perusteita, joilla ne jätettiin toimittamatta sääntelijöille. Vuoden 1990 tarkastuskertomus lähetettiin DTI:lle 20. marraskuuta 1991. Puolentoista sivun mittaisena se oli tuolle ajalle tyypillinen, mutta kun otetaan huomioon tuolloin esiin nousseet epäilykset, se oli täysin riittämätön. ... Ransonin Pickfordille toimittamista papereista paljastui, että vuoden 1990 etujen jakamisen yhteydessä oli käytetty menettelytapaa, joka olisi herättänyt sääntelijöissä vakavia kysymyksiä. Saatuaan paperit Pickford vaikuttaa vähätelleen niitä. ... Hän ei toimittanut niitä edelleen DTI:lle."* (luku 16 – 46, 47 ja 52)

"Roberts (DTI) kommentoi asiaa 4. marraskuuta 1992 seuraavasti: 'Tästä syntyy huolestuttava kuva. Yritys, joka pitää (tietoisesti) riittämätöntä vähimmäissolvenssimarginaalin katetta ja tekee (jatkuvasti) runsaasti oman pääoman ehtoisia sijoituksia, jakaa liikaa etuja. Mielestäni meidän tulisi pyytää GAD:ltä tarkempaa arviota yrityksen asemasta ja sen vaihtoehtoista siinä tapauksessa, että markkinat heikentyvät vielä merkittävästi lisää. ... Kuinka kauan se voi jatkaa nykyisentasoisten etujen jakamista, kun tuotto on nolla?' Nämä huomiot välitettiin ilmeisesti John Rathbonelle, joka oli tullut Burtin tilalle pääaktuaariksi, vasta 14. tammikuuta 1993." (luku 16 – 86)

"Equitable Lifen vuonna 1992 antaman vakavaraisuusraportin ensisijaisuusluokitus oli ollut taas 3. Vuoden 1992 tarkastuskertomus valmistui vasta 28. maaliskuuta 1994 ja oli ainoastaan kahden sivun mittainen. Arviot olivat yleisesti ottaen myönteisiä." (luku 16 – 124)

"Sääntelijät eivät reagoineet annuiteettitakuiden olemassaoloon eivätkä yrityksen ehdottamaan ratkaisuun, joka esitettiin (vaikkakin hämärästi) vakavaraisuusraportissa ja marraskuussa 1993 pidetyssä kokouksessa käydyissä keskusteluissa. Vuoden 1993 tarkastuskertomuksessa ei mainittu mitään annuiteettitakuukysymyksestä. ... Mitään selitystä sille, että asian parissa toimineet eivät huomanneet tämän kysymyksen merkitystä, ei ole annettu. ... Sääntelijät jättivät myös käyttämättä tilaisuuden tehdä täysimittainen arvio yrityksen vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen käytön lisääntymisestä sekä niiden esittämisestä ja julkaisemisesta tilinpäätöstiedoissa." (luku 16 – 163 ja 164)

"Vakuutuksien kokonaisarvo ylitti joka vuosi vuodesta 1987 ... vuoteen 2000 hyväksyttävien varojen markkina-arvon (joskin määrät ja prosenttiosuudet vaihtelivat) rahastopohjaisesti. Sääntelijöillä ei koskaan ollut hallussaan vuoden 1991 jälkeisen ajan lukuja, joista tämä olisi käynyt ilmi, ja he vaativat niitä vasta 1997. (luku 16 – 173)

"Mitä GAD:lle marraskuussa 1996 vallinneesta tilanteesta sitten kerrottiinkin, Equitable Lifelta ei ilmeisesti vaadittu tietoja, jotka olisivat osoittaneet liiallisuuksien keston ja täydet mittasuhteet. Näyttää siis siltä, että sääntelijät eivät pyytäneet saada tutkittavakseen kahta tärkeää kysymystä (vakuutuskauden lopussa maksettavat edut ja liian korkeat vakuutusarvot) koskevia tarkempia lukuja ja asiakirjoja, joiden avulla ne olisivat voineet tehdä kunnollisen arvion ongelmista, joista tuolloin keskusteltiin yrityksen kanssa." (luku 16 – 206)

"Kuinka huolestuneita GAD:ssa näistä kysymyksistä (toukokuussa 1998) oltiin ja miten se ilmaistiinkin, käytettävissä olevat asiakirjat eivät osoita, että valtiovarainministeriö olisi ollut vastaavasti huolestunut tai että GAD olisi ilmoittanut huolestuneisuudestaan sääntelijälle. Valtiovarainministeriö pysyi täysin passiivisena ja luotti siihen, että GAD käynnistäisi mahdollisesti tarvittavat toimet." (luku 16 – 251)

"Levottomuus kasvoi, mutta oli edelleen laimeaa. Valtiovarainministeriö tyytyi antamaan GAD:n hoitaa vuoropuhelun Equitable Lifen kanssa osallistumatta itse siihen aktiivisesti ... mikä oli palveluntasitoumuksen mukaista (tarkistettu sitoumus tehtiin joulukuussa 1998). Palveluntasitoumuksen lukeminen kuitenkin vain vahvistaa sitä käsitystä, että laajemman sääntelyllisen näkemyksen muodostaminen oli toissijaista ja etusija annettiin puhtaasti vakuutusmatemaattiselta pohjalta käydyille teknisille keskusteluille. Kyseessä oli siirtymävaihe sääntelyn kehityksessä. On vaikeaa välttyä siltä käsitykseltä, että sääntely jäi väliinputoajan asemaan, kun keskustelujen tärkeimmällä toimijalla ei ollut sääntelyvaltuuksia ja sääntelyvallan käyttäjällä ei juuri ollut tietoa niistä prosesseista, joiden perusteella olisi voitu ryhtyä sääntelytoimiin. (luku 16 – 252)

"Ylioikeuden käsittelyn oli määrä alkaa 5. heinäkuuta 1999. Kesäkuun 8. päivän tienoilla vanhempi linjajohtaja laitoi jakeluun asiakirjan, jonka otsikko oli 'Equitable Lifen oikeudenkäynti – mahdolliset skenaariot'. Sikäli kuin tutkimuslautakunta on pystynyt saamaan selville, tämä oli ensimmäinen GAD:n tai FSA:n laatima asiakirja, jossa oikeudenkäyntiä käsiteltiin merkittävämmän. ... Pahimman tapauksen skenaarion seurauksien kuvauksessa keskityttiin välittömiin tai lyhyen aikavälin hallinnollisiin ongelmiin. Siinä ei mainittu mitään Equitable Lifen tulevaisuuteen vaikuttavia pitkän aikavälin näkökohtia." (luku 18 – 1 ja 6)

"Ensimmäinen oikeudenkäyntiä koskeva kokous yrityksen kanssa pidettiin 29. kesäkuuta 1999 (muutama päivä ennen oikeuskäsittelyn alkamista ja yli kuusi kuukautta sen jälkeen, kun Equitable Life oli ilmoittanut valtiovarainministeriölle aikeistaan panna asia vireille)." (luku 18 – 17)

"Toukokuun 22. päivänä 2000 vanhempi linjajohtaja esitti mielipiteenään, että "[yritys] ei ole kaikkein vahvin henkivakuutusyhtiö, mutta välitöntä vaaraa sen vararikosta ei ole (vaikka se häviäisi jutun ylähuoneessa)". Lyhyesti sanottuna kielteisen tuomion ei katsottu vaikuttavan oleellisesti yrityksen taloudelliseen tilaan, eikä FSA tehnyt oikeudenkäynnin suhteen juuri mitään vetoomustuomioistuimen tammikuussa antaman tuomion ja ylähuoneen käsittelyn tuloksesta kesä-heinäkuussa levinneiden huhujen välisenä aikana. Aiempi skenaarioasiakirja (joka oli laadittu ylioikeuden käsittelyä varten) saatettiin ajan tasalle vasta päivää ennen ylähuoneen tuomiota. (luku 18 – 47)

2.6 Equitable Lifin sääntelijöissä herättämän huolestuneisuuden aikajana

14.11.1990: "Burt (GAD:n pääaktuaari) ilmaisi huolestuneisuutensa yrityksen asemasta, varsinkin jos markkinat laskisivat yhtään lisää tai edes pysyisivät nykyisellä tasolla. Ranson myönsi, että jos markkinat laskisivat vielä 20 prosenttia, heillä 'olisi ongelmia' ja hänen täytyisi harkita, millaisiin toimiin tulisi ryhtyä. Vaikka selviä huolenaiheita oli olemassa, molempien GAD:n aktuaarien muistiotien johtopäätös oli, ettei lisätoimenpiteisiin ollut

tarvetta." (luku 16 – 11, 23) Vaikka "sekä GAD että DTI olivat olleet huolissaan Equitable Lifen tilanteesta vuonna 1990 (kuten 14. marraskuuta 1990 pidetty kokous ja sitä seurannut kirjeenvaihto osoittivat), molempien kiinnostus yritykseen näyttää laantuneen vuonna 1991." (luku 16 – 51)

14.5.1992: "Lisäksi yksi DTI:n valvontaryhmän jäsenistä kirjoitti Burtin (GAD) muistion marginaaliin, että 'Paul Burtin mielestä yritys on maksanut liian paljon etuja.' ... Heikkouksia muistiossa luettiin seuraavasti: ... Ransonin asema toimitusjohtajana ja johtavana aktuaarina voi aiheuttaa ongelmia, sillä nyt ei ole ketään, joka soittaisi hälytyskelloja, kun asiat menevät vikaan. ... Pickford (GAD) huomautti, että hän piti yrityksen suhtautumisesta vakuutuksenottajiinsa mutta katsoi sen vakavaraisuuden olevan kyseenalainen ... ja totesi, että hän huolestui yrityksen suorituskyvystä, jos markkinoilla tapahtuisi dramaattista laskua. Tähän asia näyttää jääneen." (luku 16 – 66 ja 68)

15.9.1992: "Syyskuun 10. päivänä Ranson lähetti jonkin verran taustatietoja Burtille (GAD). Tiedoista ... paljastui silloinen tilanne, jossa vakuutusten kokonaisarvo (joka kirjeen määritelmän mukaan oli yhtä kuin 'taattujen etujen nykyiset arvot plus vakuutuskauden lopussa maksettavat edut silloisen arvon mukaan') ylitti käyttöomaisuusosakkeiden arvon, seuraavasti:
1989: 104 prosenttia; 1990: 124 prosenttia; 1991: 120 prosenttia.
Nämä tiedot eivät sisällyneet vakavaraisuusraporttiin. Jossain vaiheessa kirje toimitettiin DTI:lle." (luku 16 – 77)

4.11.1992: "Tällä välin tarkastuskertomus oli herättänyt DTI:ssä levottomuutta. Roberts totesi kertomukseen käsin kirjoittamassaan kommentissa ...: 'Tästä syntyy huolestuttava kuva. Yritys, joka pitää (tietoisesti) riittämätöntä vähimmäissolvenssimarginaalin katetta ja tekee (jatkuvasti) runsaasti oman pääoman ehtoisia sijoituksia, jakaa liikaa etuja. Mielestäni meidän tulisi pyytää GAD:ltä tarkempaa arviota yhtiön asemasta ja yhtiön vaihtoehtoista siinä tapauksessa, että markkinat heikentyvät vielä merkittävästi lisää. ... Kuinka kauan se voi jatkaa nykyisin eduin, kun tuotto on nolla?'" (luku 16 – 86)

11.1.1993: "Equitable Life oli anonut ja saanut 68 pykälän¹ mukaisen vapautuksen 360 miljoonan punnan suuruisen taseen ulkopuolisen tulevan voittoerän kirjaamisesta" (sekä luvan yhä suuremmille summille seuraavina vuosina). GAD:n muistiossa esitettiin seuraava päätelmä: "Kokonaisuutena arvioin, että Equitable Life voisi selviytyä huomattavastakin lyhytaikaisesta markkinoiden laskusta siinä kuin muutkin yhtiöt. Yrityksen sijoitussalkku on kuitenkin jossain määrin huolestuttava, mikäli osakkeiden arvo pysyy pitkään alhaisena. Yrityksen viimeaikainen siirtyminen kiinteäkorkoisiin arvopapereihin tuo helpotusta vaikeuksiin, joskin yrityksen mukaan ennakoitujen vakuutuksenottajille maksettavien lopullisten etujen kustannuksella." (luku 16 – 93)

30.11.1993: Tässä sääntelijöiden ja Equitable Lifin välisessä kokouksessa "annuiteettitakuiden olemassaolo ja Ransonin ehdottama ratkaisu ilmeisesti saatettiin sekä GAD:n että DTI:n tietoon. ... Tämä ei kuitenkaan aiheuttanut jatkotoimia, eikä asiaa mainittu

¹ Vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 68 pykälä.

sääntelyasiakirjoissa ennen kuin sen paljastuttua vuonna 1998. GAD oli siis huomannut kysymyksen takuutuottoisista vakuutuksista. ..." (luku 16 – 117)

9.12.1994: "GAD:n kokousta varten laatimassa, 6. joulukuuta päivytyssä muistiossa lueteltiin äskettäin esiin nousseita seikkoja ... anomukset 68 pykälän mukaisista sijoitusomaisuutta koskevista vapautuksista, kriittisiä sairauksia ja suuria terveydenhoitokuluja koskevien Equitable Lifen vakuutusten luokittelu sekä Ransonin kaksoisrooli. Luettelo huolenaiheista oli kapea-alainen. Siinä ei viitattu annuiteettitakuisiin eikä etukysymykseen. ... Kokous oli ensimmäinen, johon osallistui Equitable Lifesta muita kuin Ranson." (luku 16 – 152 ja 153)

5.11.1995: Eräessä sunnuntaisin ilmestyvässä sanomalehdessä julkaistiin artikkeli, jossa kerrottiin, että Equitable Lifen vapaiden varojen ja velan suhdeluku oli heikko, ja annettiin ymmärtää, että riippumattomat rahoitusneuvojat eivät suositelleet yrityksen tuotteita. "Marraskuun 6. päivänä 1995 DTI sai puhelinsoiton eräältä vakuutusenttäjältä, joka halusi tietää, mitä ministeriö aikoi tehdä lehtiartikkelissa esitetyn Equitable Lifen heikon taloudellisen tilan suhteen. Marraskuun 8. päivänä päivytyssä sisäisessä muistiossa kiinnitettiin vanhemman linjajohtajan huomio artikkeliin. Siinä todettiin: 'Equitable Life laskee varauksensa eri tavalla kuin useimmat [yhtiöt], mutta yrityksen taloudellinen vahvuus käy varmasti ilmi sen DTI:lle antamista vakavaraisuusraporteista, joskaan ei välttämättä lomakkeesta 9. Miten muuten [olisi] mahdollista, että S+P¹ antaa sille niin hyvän luokituksen?'" (luku 16 – 177)

8.11.1996: "Tarkastuksen suorittanut aktuaari huomautti, että yrityksen täytyisi olla hyvin varovainen etuilmoituksiensa suhteen, jotta asiakkaille ei annettaisi harhaanjohtavia tietoja eduista. Tämä kohta ei näytä aiheuttaneen jatkotoimia, sillä muistiinpanoissa siirryttiin toiseen aiheeseen, arvioinnin luotettavuuteen. Ranson ... aikoi pysyä tehtävissään 'kunnes muutokset oli saatu vakiinnutettua'." (luku 16 – 203 ja 204)

13.1.1998: "Tarkastuksen suorittanut aktuaari kysyi, oliko totta, että käyttöomaisuusosakkeiden nykyinen kokonaisarvo ylitti hyväksyttävien varojen nykyisen kokonaisarvon, ja pyysi toimittamaan kertyneitä käyttöomaisuusosakkeita koskevat luvut kaikista vuoden 1996 lopussa voimassa olevista kumuloituvista voittoa tuottavista vakuutuksista. Headdon vastasi ..., että hän ei oikein ymmärtänyt kysymystä käyttöomaisuusosakkeista, mutta vahvisti, että vakuutusten nimellinen kokonaisarvo vakuutuskauden lopussa maksettavat edut mukaan luettuna ylitti hyväksyttävien varojen arvon." (luku 16 – 234 ja 235)

27.2.1998: "GAD vastasi ... samalla vakuuttaen, ettei se harkinnut yrityksen etuilmoitusten julistamista lainvastaisiksi ..., että 'asia muuttuisi huolestuttavaksi, jos kumuloituvien takuutuottoisten vakuutusten ottajat joskus katsoisivat tulleensa harhaanjohtetuiksi.' Lisäksi GAD totesi: 'Equitable Lifen toimintatapa keskinäisenä vakuutusyhtiönä, eli parhaan mahdollisen tuoton jakaminen kullekin vakuutusenttajasukupolvelle ja siitä johtuva vapaiden varojen niukkuus, merkitsee, ettei teillä ole juurikaan puskuria, jolla suojata tällaisten vakuutusten ottajia omaisuuden markkina-arvon mahdollisen tulevan laskun luonnollisilta vaikutuksilta. Luotamme siihen, että yhtiönne on täysin tietoinen tästä.' Tämä

¹ Standard & Poor's.

kirjeenvaihto toimitettiin vakuutusosastolle, joka oli nyt siirretty valtiovarainministeriöön." (luku 16 – 238)

6.12.1999: *"Kokoukseen osallistuivat FSA:n kaksi linjajohtajaa, pääaktuaari ja tarkastuksen suorittanut aktuaari sekä Nash, Headdon, Thomas (sijoitusjohtaja) ja myynnin ja markkinoinnin pääjohtaja Equitable Lifesta. ... Valvojien aikomuksena oli vierailun avulla 'täyttää joitakin aukkoja yritystä koskevissa tiedoissaan'. ... Kysymys annuiteettitakuiden varauksista otettiin esiin, ja vanhempi linjajohtaja ilmoitti, että hallituksen pääaktuaari lähettäisi kaikille yhtiöille kirjeen, jossa selvennettäisiin tammikuussa annettuja ohjeita, mikä saattaisi merkitä sitä, että Equitable Lifen olisi lisättävä varauksiaan. Kesti siis 10 kuukautta, ennen kuin GAD ja FSA päättivät selventää varauksia koskevia ohjeita, ja näin oli mahdollista, että vuoden 1998 (samoin kuin vuoden 1997) vakavaraisuusraportissa esitettiin annuiteettitakuiden varauksia, joita sääntelijät pitivät riittämättöminä." (luku 18 – 38)*

2.7 Penrosen raportin päätelmät

Huomattava osa raportin päätelmistä (luku 19, kohdat 149–163) koskee Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmää. Siinä korostetaan, että *"henkivakuutusyhtiöiden toiminnan vakauden valvonta perustui pääosin vakavaraisuusraportteihin ... joita Equitable Lifen tapauksessa täydennettiin vuonna 1991 ja sen jälkeen henkivakuutusyhtiöihin tehdyin vierailuin. (Equitable Life oli yksi ensimmäisistä yhtiöistä, joissa vierailtiin.) Vakavaraisuusraporteissa vaadittiin tietoja yrityksen pitkän aikavälin liiketoiminnasta vastauksena tarkasti rajattuihin kysymyksiin."* Valvonnan toteutuksesta lordi Penrose kuitenkin toteaa, että *"ei katsottu olevan sääntelyn varsinainen tehtävä syrjäyttää johdon harkintaa sääntelijän näkemyksellä siitä, mikä olisi sääntelyn näkökulmasta ihanteellista."* (kohta 150) Vaikka lordi Penrose toteaa, että *"sääntelyn soveltamisalaan kuului muutakin kuin vain ... vakavaraisuusraporttien tarkastus, jolla varmistettiin voimassa olleiden säännösten noudattaminen"*, hän täsmentää, että *"vakuutusyhtiöiltä vakavaraisuusraporteissa vaaditut pitkän aikavälin liiketoimintaa koskevat taloudelliset tiedot koskivat lähinnä yhtiön sopimussuhteisia vastuita."* (kohdat 149 ja 151)

Lordi Penrose selittää lisäksi GAD:n kertoneen hänen tutkimukselleen, että "sääntelyn ja valvonnan tärkeimpänä periaatteena oli tukeutua pääasiallisesti johtavaan aktuaariin, joka oli lähellä yhtiötä ja jolla oli ammatillinen vastuu valvoa päivittäin sen taloudellista tilaa ja määrittää vakuutustekninen vastuuvelka." Valtiovarainministeriön puolesta vastanneet kertoivat vastaavasti hänen tutkimukselleen Ransonin kiistelystä kaksoisroolista Equitable Lifen toimitusjohtajana ja johtavana aktuaarina, että *"ellei aktuaari toiminut jollain tavalla säännösten vastaisesti, ei ollut sääntelijän (tai sen vakuutusmatemaattisten neuvojen) tehtävä syrjäyttää johtavan aktuaarin harkintaa sääntelijän harkinnalla sellaisilla aloilla, joista johtavalla aktuaarilla oli selvä ammatillinen vastuu."* (kohta 154)

Vaikka lordi Penrose ei kiistä, että *"sillä, ettei pyritty määräämään mitään kiinteää vakuutusmatemaattista lähestymistapaa, oli etunsa"*, hän toteaa, että 1970-luvun puolivälissä *"järjestelmä oli liiaksi johtavan aktuaarin varassa"*, minkä nähtävästi *"myös FSA tunnusti ehdotuksissaan tämän roolin uudistamisesta."* (kohta 155) Hän painottaa kuitenkin, että *sääntelijoille vuosittain annetut vakavaraisuusraportit sisälsivät "useita vakuutusmatemaattisesti arveluttavia käytäntöjä"* ja että *"sääntelijöillä oli painava vastuu valvoa vakuutusmaksuvastuun arvostusta sekä taseen ulkopuolisten erien suuruuden*

määrittämistä ja käsittelyä – tai hankkia tällainen valvonta joltain muulta taholta – voidakseen arvioida tehokkaasti yrityksen vakavaraisuusasetmaa arvostusta koskevien säännösten kannalta." (kohta 156)

Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusalan sääntelijöiden rakenteista ja resursseista lordi Penrose toteaa hyvin suoraan, että "DTI:n vakuutusosastolla oli huonot valmiudet osallistua sääntelyprosessiin. Sillä oli liian vähän henkilöstöä, ja sääntelyyn osallistuneilla työntekijöillä erityisesti linjajohtajatasolla ei ollut riittävää pätevyyttä antaakseen mitään merkittävää panosta prosessiin. Vakuutusosaston sääntelijät olivat viime kädessä riippuvaisia GAD:n neuvoista vakuutusmaksuvastuun, taseen ulkopuolisten erien, yleensä teknisten kysymysten sekä vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten suhteen, eikä yksittäisillä työntekijöillä ollut tarvittavia erityistaitoja tai kokemusta arvioidakseen itsenäisesti Equitable Lifin asemaa näihin tekijöihin nähden. Koska työtä oli huomattavasti normaalia vakavaraisuusraporttien tarkastamista enemmän, ylemmillä virkamiehillä ei juuri ollut mahdollisuuksia osallistua rutiinisääntelyyn", ja lisää, että "sääntelyyn oli tuolloin havaittu tarvittavan lisäresursseja." Lopuksi hän toteaa, että "käytännössä henkivakuutusyhtiöiden vakuutusmatemaattisen toiminnan tarkastus oli GAD:n käsissä, kunnes FSA:n uudelleenorganisointi oli saatu tehtyä." (kohta 158)

Vaikka lordi Penrose vahvistaa, että "sääntelijät arvostivat GAD:n aktuaareja suuresti", hän sanoo, että "sääntelijöiden toimintaa häiritsi heidän käsityksensä siitä, mikä oli hyväksyttävää väljien ja huonosti määriteltyjen toimintanormien puitteissa", ja antaa ymmärtää, että "hallitus edellytti 'kevytsääntelyä' ja myönsi resursseja tämän mukaisesti." Lisäksi hän toteaa, että "suuremmat resurssit ... olisivat saattaneet parantaa mahdollisuuksia havaita ongelmat", ja viittaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa suurimman osan 1990-luvusta vallinneeseen poliittiseen ilmastoon, jossa hallituksen tavoitteena "oli purkaa sääntelyä, vähentää yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa, välttää sekaantumasta yksityisten yritysten asioihin ja antaa markkinavoimien vallita." (kohdat 159, 160 ja 161)

Lopuksi hän toteaa, että "uudistuksia tehtiin silloisen lainsäädännön puitteissa, mutta ministerit olivat toistuvasti sulkeneet pois tämän alan sääntelyn primaarilainsäädännöllä", sillä yleisen käsityksen mukaan "henkivakuutusvalvonta oli ollut menestyksestä, koska kahdenkymmenen vuoden aikana oli tapahtunut vain yksi merkityksetön henkivakuutusyhtiön konkurssi." Osittain tästä syystä "ministerit eivät vieneet eteenpäin lähes mitään DTI:n vastuulla olevaa sääntelyalaa koskevaa primaarilainsäädäntöä", ja lordi Penrose lisää, ettei hän ollut nähnyt "mitään lainsäädäntömuutoksia koskevaa toivomuslistaa, jossa olisi pidetty perustavanlaatuisia rakenneuudistusta mahdollisena lainsäädännön kohteena." (kohta 162)

Päätelmässään lordi Penrose katsoo, että "yritys oli pääasiassa itse syyppää epäonnistumisensa. Sääntelyjärjestelmän virheet olivat toissijaisia tekijöitä." (luku 20, kohta 84) Hän piti kuitenkin seuraavia seikkoja tutkimuksensa Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusalan sääntelijöiden roolia koskevana "avaintuloksina"¹:

a) Yhdistyneen kuningaskunnan sääntely tukeutui liiaksi johtavaan aktuaariin, joka Equitable Lifin tapauksessa toimi myös toimitusjohtajana kriittisenä ajanjaksona 1991–

¹ Luku 19, s. 726.

1997 siitä huolimatta, että tämän aseman mukanaan tuoma eturistiriidan mahdollisuus oli huomattu; (kohta 240.7)

b) Sääntelijoille annettavat vakavaraisuusraportit ja sääntelijöiden soveltamat vakavaraisuustoimet eivät pysyneet alan kehityksen mukana. ... Näin lakisääteisestä vakavaraisuudesta tuli yhä merkityksettömämpi yrityksen todellisen taloudellisen aseman mittari; (kohta 240.8)

c) Sääntelijät ymmärsivät lainsäädäntöön perustuvien vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten merkityksen. ... Sitä, miten vakuutuksenottajien perustellut odotukset saattaisivat vaikuttaa yrityksen hyväksytyihin vastuisiin, ei kuitenkaan pyritty johdonmukaisesti ja sinnikkäästi selvittämään; (kohta 249)

d) Sääntelijät eivät kiinnittäneet riittävää huomiota siihen, että monet yrityksen vakavaraisuusaseman pönkittämiseen tähtäävät toimenpiteet oli laskettu tulevaisuudessa mahdollisesti syntyvän ylijäämän varaan; (kohta 240.10)

e) Sääntelijät ja GAD laiminlöivät yleisesti Equitable Lifin sääntelyn yhteydessä esiin tulleiden kysymysten seurannan eivätkä kyseenalaistaneet tehokkaasti yritysjohton toimia. (kohta 240.11)

Lordi Penrose toteaa päätelmänään, että "syntyy kuva yrityksestä, jolla oli pahoja talous- ja johtamisongelmia jo ennen tuottotakuuongelman syntymistä. ... Ylähuoneen tuomio Hyman-asiassa vauhditti kriisin syntymistä, mutta ei ollut sen ainoa syy. Asian antamat opetukset ovat laaja-alaisia ja koskevat kaikkien osapuolten, niin hallintoelinten jäsenten, yrityksen johdon, tilintarkastajien kuin sääntelijöidenkin, vastuualueita." (WS2)

IV Tutkintavaliokunnan käsittelemä muu suullinen ja kirjallinen todistusaineisto

Voidakseen arvioida paremmin, kuinka henkivakuutusalan sääntelijät Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja muissa jäsenvaltioissa noudattivat yhteisön lainsäädännön määräyksiä, tutkintavaliokunta kutsui joukon asiantuntijoita ja todistajia esittämään suullisia ja kirjallisia todistajanlausuntoja Equitable Lifin tapauksesta¹. Kutsutut todistajat olivat yksittäisiä vakuutuksenottajia ja vakuutuksenottajien yhdistysten edustajia, valtionhallinnon edustajia, Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Saksan nykyisten ja entisten henkivakuutusalan sääntelyelinten johtavia virkamiehiä, komission edustajia, aktuaareja ja henkivakuutusten,

¹ Tutkintavaliokunnalle esitetystä todistusaineistosta käytetään tässä mietinnössä seuraavia lyhenteitä:

H # = EQUIn kuulemistilaisuudessa annetut suulliset todistajanlausunnot; **WS #** = EQUIn työryhmissä annetut suulliset todistajanlausunnot;

WE # = EQUIn yleisölle avointen verkkosivujen kautta toimitettu kirjallinen todistusaineisto; **ES #** = ulkopuolinen tutkimus;

WE-FILE # = kirjallinen todistusaineisto, jota ei toimitettu verkkosivujen kautta; **WE-CONF #** = luottamuksellinen kirjallinen todistusaineisto.

annuiteettivakuutusten ja kirjanpitoalan rikosteknisen tutkinnan asiantuntijoita sekä muita asiantuntijoita ja sidosryhmien edustajia, Equitable Lifen nykyinen johto mukaan lukien.

Equitable Lifen nykyisen toimitusjohtajan Thomsonin antamien tietojen mukaan vuonna 2001 *"noin 1,5 miljoonalla henkilöllä oli osuus yrityksen voittoa tuottavassa rahastossa; tähän sisältyivät noin 8 000 irlantilaista ja noin 4 000 saksalaista takuutuottoisten vakuutuksien ottajaa. Lisäksi oli noin 6 500 kansainvälistä vakuutusta, jotka yrityksen Guernseyn toimisto oli myynyt eri puolella maailmaa asuville henkilöille, joista osa lienee Euroopassa"* (WE47).

Seymour (WE53) antoi Equitable Lifen kansainvälisistä vakuutuksenottajista tarkempaa tietoa ja totesi, että yrityksellä oli 1990-luvun lopulla *"13 405 Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolista vakuutuksenottajaa, jotka asuivat 13:ssa EU:n jäsenvaltiossa¹."*

Muiden todistajien esittämissä lausunnoissa käsiteltiin useita keskeisiä kysymyksiä, jotka voidaan ryhmitellä seuraavasti:

1. Laiminlyönnit toiminnan vakauden sääntelyssä ja valvonnassa

Todistajat (vetoomusten esittäjät, vahinkoa kärsineet vakuutuksenottajat tai vakuutuksenottajien toimintaryhmien edustajat) esittivät yhteneviä näkemyksiä, joissa korostettiin monia laaja-alaisia Yhdistyneen kuningaskunnan sekä muiden asianomaisten jäsenvaltioiden vakuutusalan sääntelijöitä koskevia huolenaiheita ja valituksia.

Tästä nimenomaisesta kysymyksestä tutkintavaliokunnan käsittelemää todistusaineistoa toimittivat EMAGin² puolesta Tom Lake, John Newman ja Paul Braithwaite (H1, H11, WE2, WE14, WE26, WE28, WE29, WE44, WE58, WE74, WE75, WE76, WE-CONF 22–34); Michael Josephs (H2, WE4, WE31, WE42, WE79), Beatrice ja Pat Knowd (WE4), Nicholas Bellord (H2), Paul Weir (H2, WE6); Peter Scawen (H3, WE23), Markus Weyer (H3, WE22); Liz Kwantes (H7, WE51); Leslie Seymour (H7, WE36, WE52); Joseph O'Broin (WE3); Michael Nassim (WE7, WE8, WE33); John Vinall (WE43); Onagh O'Brien (WE-FILE3); Frank Troy (WE-FILE4); K. Noonan (WE-FILE11); Fred McGuirk (WE-FILE8); Peter Thornton (WE-FILE12); Jim Berry (WE-FILE13); Jack Duggan (WE-FILE14); Brian Edmonds (WE-FILE1); Peter Schäfer; Patrick O'Farrell (WE-FILE9, WE-FILE19); Barry ja Susan Groves (WE-FILE7); Albert Douglas (WE-FILE5); Dermot Byrne (WE-FILE6); John Galvin (WE-FILE15); Patrick McCarthy (WE-FILE16); Frank Troy (WE-FILE4); David Stonebanks (WE46); N. F. Norrish (WE-FILE20); W. Deppe (WE81); Richard Lloyd (H5); Seamus Power (WE-FILE2), Simon Bain (H8, WE72).

Lausunnoissaan he syyttivät – vaihtelevassa määrin – Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöitä siitä, että ne eivät hoitaneet asianmukaisesti sääntelytehtäviään Equitable Lifen suhteen ja jättivät yrityksen toiminnan vakauden valvonnassa useiden vuosien ajan tuottamuksellisesti huomaamatta monet selvät varoitussignaalit sekä reagoimatta niihin.

¹ Kaikkiaan 12 425 vakuutuksenottajaa EU:n jäsenvaltioissa (Irlanti, Saksa, Belgia, Itävalta, Tanska, Suomi, Ranska, Kreikka, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Portugali, Espanja ja Ruotsi) sekä 980 Yhdistyneen kuningaskunnan alaisuuteen kuuluvilla alueilla (Kanaalisaaret, Mansaari, Gibraltar).

² The Equitable Life Action Group Ltd.

Lausunnossa H7 Seymour totesi, että *"kolmannen henkivakuutusdirektiivin 23 artiklassa edellytetään, että sääntelijä valvoo ja tietää perusteellisesti, mitä tapahtuu vakuutusyhtiöissä, joilla on kotipaikka sääntelijän kotivaltion alueella – korostan: 'joilla on kotipaikka sen alueella, mukaan lukien tämän alueen ulkopuolella harjoitettavan liiketoiminnan valvominen'. Siinä todetaan myös, että sääntelijän on varmistettava, 'että vakuutettujen etuja vaarantavat epäkohdat ehkäistään tai poistetaan'."*

Erästä vakuutuksenottajien tukiryhmää edustanut Kwantes (H7) väitti, että *"Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus oli yksi kolmannen henkivakuutusdirektiivin päätukijoista 1990-luvun alussa ja vaati hyvin painokkaasti henkivakuutusalan vankkaa sääntelyä. Kymmenen vuotta myöhemmin saamme kuulla, että sääntely oli vain 'kevytsääntelyä', mitä se nyt sitten tarkoittaakaan. Minun mielipiteeni on, että jotain joko säännellään tai ei säännellä, mitään puolinaista sääntelyä ei ole olemassa."*

Lausunnossa WE7 Nassim väitti, että *"sääntelijät käyttivät liikaa aikaa keskusteluihin siitä, missä olosuhteissa ne voisivat käyttää harkintavaltaansa, eivätkä lopulta käyttäneet sitä lainkaan, kun yleinen tilanne olisi sitä edellyttänyt. Tämän seurauksena ne eivät tunnistaneet mitään tilanteen kehityksen merkittävistä eri vaiheista eivätkä reagoineet niihin."*

Lausunnossa H8 Bain väitti, että *"valvonnan puutteen vuoksi Equitable Life uskoi voivansa tehdä mitä halusi, koska se toimi ikään kuin sääntelyvapaalla vyöhykkeellä."*

Mitä tulee Equitable Lifen viestintäkulttuuriin, jonka perusteella valppaiden sääntelijöiden olisi lopulta pitänyt huomata yrityksen mahdolliset taloudelliset heikkoudet, alahuoneen valtiovarainvaliokunnalle tammikuussa 2001 toimitetussa muistiossa¹ korostetaan, että *"Equitable Life ei perinteisesti arkaillut paljastaa suhteellisen ohutta solvenssikatettaan, vaan mainosti sitä toivottavana tuloksena yrityksen kiitettävästä politiikasta palauttaa vakuutuksenottajille mahdollisimman suuri osuus näiden vakuutusmaksuilla ansaituista voitoista. Kun otetaan huomioon, kuinka laajasti tästä raportoitiin viestimissä, on mielestämme todennäköistä, että monet kahden viime vuosikymmenen aikana vakuutuksenottajiksi ryhtyneet ... olivat tietoisia Equitable Lifen toimintafilosofiasta, jossa ei muodostettu eikä ylläpidetty huomattavaa solvenssikatetta. Ongelmallista EL:n ohuessa solvenssimarginaalissa on, että se teki yrityksestä muita henkivakuutusyhtiöitä alttiimman taloudellisille vastoinkäymisille, tuli niitä sitten varapuolella sijoitusmarkkinoiden heikentyessä tai vastuupuolella vastuiden paisuessa odottamattomasti esimerkiksi sääntelytoimenpiteiden seurauksena."*

Entinen Equitable Lifen myyntiedustaja Lloyd (H5) katsoi, että *"Equitable Lifen hallitus petti myös yrityksen koko myyntihenkilöstön. ... Sillä oli velvollisuus kertoa vakuutuksenottajille ja myyntihenkilöstölle riskeistä, joita yhä uusien summien lisäämisestä silloiseen voittoa tuottavaan rahastoon liittyi, ja kyseisten riskien olisi pitänyt olla tiedossa vuoteen 1998 mennessä ja mahdollisesti jo aiemmin. ... Mielestäni myös sääntelijät pettivät meidät; kellään yrityksessä hallitusta lukuun ottamatta ei ollut mahdollisuutta saada kaikkea käytettävissä ollutta tietoa, mutta sääntelijöillä tällainen mahdollisuus epäilemättä olisi pitänyt olla."*

¹ Ks. yksityiskohtaisemmin WE58.

Vastauksessaan näihin syytöksiin FSA:n edustaja Strachan¹ (H4) piti niitä *"osoituksena väärinkäsityksistä, joita vallitsee siitä, mitä sääntelijät olisivat voineet ja mitä niiden olisi pitänyt tehdä Equitable Lifen kaltaisessa tapauksessa."* Hän muistutti myös, että FSA:n *"riskiperusteisessa valvonnassa hyväksytään se, että sääntelyjärjestelmällä ei voida eikä sen tarkoituksaan ole estää kaikkia konkursseja. ... Me emme pyri järjestelmään, jossa yritysten konkursseja ei tapahdu lainkaan, sillä katsomme, että sellainen järjestelmä ei ole toivottava eikä edes mahdollinen vapaassa markkinataloudessa. Tämä on tunnusomainen peruseriaate Yhdistyneen kuningaskunnan sekä nykyiselle että aiemmalle lähestymistavalle vakuutusalan sääntelyssä."*

Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriön edustaja Maxwell (H4)² myötäili tätä kantaa todetessaan: *"... sääntely ei ollut staattista. Sekä lainsäädäntö- että sääntelypolitiikassa tapahtui kehitystä markkinoiden kehittyessä, mutta järjestelmällä ei pyritty – eikä pyritä vielääkään – ehkäisemään kaikkia säänneltyjen yritysten konkursseja tai vaikeuksia. ... Kun vuonna 1998 kävi selväksi, että Equitable Life ei ollut varauksia asettaessaan tehnyt erillistä varausta annuiteettitakuista varten, valtiovarainministeriö toimi nopeasti ja päättäväisesti."*

Samansuuntaisia näkemyksiä esittivät McElwee (H3), jonka mukaan teknisesti katsottuna *"epäonnistumiset markkinoilla eivät ole ristiriidassa hyvän valvontajärjestelmän kanssa"*, sekä Bjerre-Nielsen (H7), joka sanoi: *"En usko, että me sääntelijöinä tai valvojina voimme taata, ettei koskaan synny kriisejä, romahduksia, epäonnistumisia tai valituksia."*

Komission edustaja, rahoitusmarkkinoiden linjan johtaja Terták (H1) ei halunnut arvioida Yhdistyneen kuningaskunnan aiempien tai nykyisten rahoitusalan sääntelijöiden tehokkuutta tai mahdollisia virheitä, vaan painotti niiden tehtävää valvoa asianomaisten EU:n direktiivien täytäntöönpanoa kansallisella tasolla. Kuten komission edustaja Beverly lausunnossa H7 ja komission jäsen McCreevy lausunnossa H8 painottivat, komissio *"ei voinut – eikä sillä ollut keinoja olla – sääntelijöiden sääntelijä"*.

Equitable Lifen entinen toimitusjohtaja (ja johtava aktuaari) Christopher Headdon kieltäytyi tutkintavaliokunnan kutsusta osallistua yhteen kuulemistilaisuuksista, mutta ilmaisi lausunnossa WE45 *"huolestuneisuutensa tutkintavaliokunnan jäsenten objektiivisuudesta sekä siitä tavasta, jolla todistusaineistoa tutkitaan (tai paremminkin ei tutkita). Oletuksena näyttää olevan, että Equitable Lifen johdossa tehtiin valtavia virheitä noin 20 vuoden ajan ennen kuin yritys lopetti uusien vakuutusten antamisen joulukuussa 2000. ... Kommentoijat eivät ota huomioon vuosina 2000–2003 pitkään vallinneiden laskevien arvopaperimarkkinoiden vaikutusta, joka pienensi huomattavasti kaikkien henkivakuutusyhtiöiden vakuutustulosta. Tutkintavaliokunnan jäsenten ilmeisessä perusolettamuksessa, jonka mukaan tehtiin valtavia virheitä, ei nähtävästi myöskään oteta tätä huomioon. Vakuutuksenottajien on vaikea erottaa toisistaan yhtäältä yrityksen yksittäisistä toimista johtuva vakuutusarvojen lasku ja toisaalta koko alaa koetellut yleinen lasku. Monet heistä näyttävät valittavan pikemmin pienenneistä odotuksista kuin mistään todellisista menetyksistä markkinoilla. Voittoa tuottavien vakuutusten ottajien odotukset ovat kuitenkin koko vakuutuslalla pienentyneet tuntuvasti sijoitusmarkkinoiden kehityksen vuoksi."* Päätelmissään hän myönsi, että oli *"täysin*

¹ FSA:n suurten vähittäismyyntiryhmien osaston johtaja.

² Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriön rahoituspalvelupolitiikasta vastaava johtaja.

ymmärrettävää, ettei yksittäinen vakuutusentottaja kykene erottamaan näitä kahta asiaa toisistaan", mutta katsoi, että lordi Penrosen raportti oli "pahasti puutteellinen, koska hänkään ei yrittänyt tehdä niin, vaikka hänen tutkimuksensa tehtävämäärityksessä nimenomaisesti mainittiin markkinavertailut." (WE45)

1 a Väitteet puutteista Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden toiminnassa

Kuten lausunnossa WS2 esitetään, akateemisissa tutkimuksissa on tultu siihen tulokseen, että Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusalan sääntelyjärjestelmä ennen vuotta 2001 oli *"selvästi riittämätön ja epä johdonmukainen ja siksi tehoton, kuten useat 1980- ja 1990-luvuilla tapahtuneet, Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelualaa järkyttäneet merkittävät pankkien konkurssit ja rahoitusalan skandaalit ovat osoittaneet."*¹ Nämä tapaukset viittaavat siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan pankki- ja vakuutusalan valvontajärjestelmässä oli koko 1980- ja 1990-lukujen ajan sisäsyntyisiä heikkouksia, ja ne vauhdittivat rahoituspalveluista ja -markkinoista vuonna 2000 annetussa laissa (*Financial Services and Market Act, FSMA*) määriteltyä sääntelyuudistusta.

Lausunnossa WE7 Michael Nassim esitti Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden toimintavirheitä koskevia yksityiskohtaisia syytöksiä ja totesi, että *"sääntelijät eivät ryhtyneet mihinkään konkreettisiin toimiin, vaikka niiden olisi pitänyt tietää, että liiallisella etujen jakamisella on väistämättä vaikutuksensa. Toisin sanoen sääntelijät passiivisuudellaan antoivat Equitable Lifin maksukyvyyn joutua vakavaan vaaraan sekä välittömästi että tulkinallisesti mahdollisia myöhempiä kanteita ajatellen. Kantajien tappiot johtuivat ensi sijassa yrityksen johdon varomattomasta toiminnasta, jolla oli vuosina 1973–1987 erittäin vakavia seurauksia. Tämä toiminta oli sen tyyppistä, että se sopi täysin valvontaa, varoittamista ja toimiluvan peruuttamista koskevien sääntelijän velvollisuuksien ja valtuuksien soveltamisalaan. Sääntelijä ei ryhtynyt mihinkään toimiin tai ainakaan mihinkään tehokkaisiin toimiin, vaan salli aktuaaritetikin pikemmin kuin lakisäätöisten velvollisuuksien ohjata toimintaansa. Näin ollen toiminnan vakauden valvoja oli yhtä lailla vastuussa kyseisistä tappioista."*

Nassim väitti myös, että *"sääntelijät eivät myöskään kyseenalaistaneet sitä, että yritys jatkoi sopimattomalla tavalla kroonista etujen liiallista jakamista käyttämällä epäasianmukaisia mukautuksia ja toissijaisia lainoja, joilla ennakoitiin tulevia vakuutusmaksutuloja ja jotka pienensivät tulevia voittoja. Tämän seurauksena ne eivät saaneet käsitystä asian vaikutuksista toiminnan vakauteen ja vakuutusentottajien perusteltuihin odotuksiin. Sääntelijät eivät havainneet jälleenvakuutusjärjestelyjä, joilla varauduttiin Hyman-asiasta johtuvaan tilanteeseen, eivätkä ne tutkineet tarkemmin ELASin helmikuussa 2000 antamaa julkista lausuntoa, jonka mukaan Hyman-asian häviäminen maksaisi osakkaille vain 50 miljoonaa puntaa, vaikka tilanteeseen varautumiseksi pyrittiin tekemään jälleenvakuutus sopimuksia nimellisesti noin 800 miljoonan punnan arvosta."*

¹ Tohtori Kern Alexander mainitsi seuraavat Equitable Lifin tapausta edeltäneet Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelualan kriisit: Johnson Matthey Bankers -yhtiön maksukyvyttömyys (1984), BCCI-yhtiön romahdus (1991), Lloyd's-skandaali (1994), Barings Bankin romahdus (1995) ja henkivakuutukseen liitettyjä luottoja koskeva skandaali (1999).

Hän päättää lausuntonsa seuraavasti: "... jos sääntelijä olisi tuolloin tai aikaisemmin vaatinut todella järkevää ja vakaata toimintaa, kaikki vakuutuskauden lopussa maksettavat (eli harkinnanvaraiset) edut olisi keskeytetty määräämättömäksi ajaksi, kunnes yrityksen taloudellinen tilanne pystyttäisiin täysin selvittämään. Kokonaisuutena katsoen on siis riittävästi todisteita väittää, että sääntelytoiminta oli pitkän aikaa täysin epäonnistunut ja että tämä oli myöhemmässä vaiheessa tietoista, niin että sen seurauksena monet oikeutetut kanteet valuivat hiekkaan ilman mahdollisuutta saada korvauksia. Jos sääntelijät olisivat pysäyttäneet tämän kehityksen, olisi estetty mahdollisesti petoksen tunnusmerkit täyttävä tilanne, jota sääntelijät tosiasiallisesti katsoivat läpi sormien sallimalla kompromissijärjestelyn käyttöönoton. ... Näin äärimmäinen toiminnan epäonnistuminen voi johtua vain eettisesti vastuullisen asenteen yleisestä puuttumisesta. Muut ovat lisäksi väittäneet, että organisatoristen ja toiminnallisten puutteiden lisäksi sääntelyn epäonnistumisen on täytynyt olla myös vilpillistä."

Muistiossa WE-CONF6 väitetään, että "on väistämätöntä, että mitä enemmän joku tiesi vakuutusalan perinteisistä menetelmistä, sitä epätodennäköisemmin Equitable Lifen toiminta harhautti häntä ja sitä todennäköisemmin hänessä heräsi epäilyjä siitä, mitä todella tapahtui vakuutusmaksuille. Tästä huolimatta sääntelijät, joiden olisi pitänyt olla parhaita asiantuntijoita, sulki silmänsä koko asialta."

Tilintarkastaja ja kirjanpitoalan rikosteknisen tutkinnan asiantuntija Colin Slater korosti todistajanlausunnossaan (H4) eräitä Equitable Lifen toiminnassa ilmenneitä kirjanpidollisia puutteita, jotka sääntelijöiden olisi pitänyt voida havaita ja joihin niiden olisi pitänyt reagoida. Hän muistutti erityisesti, että "heinäkuussa 2000 Hyman-oikeudenkäynnin aiheuttamien tappioiden arvioitiin maksavan yritykselle 1,5 miljardia puntaa. ... Myöhemmin esiin tulleet tiedot ovat osoittaneet, että annuiteettitakuuoikeudenkäynnin häviäminen ei ollut suinkaan ainoa Equitable Lifen romahdusta edesauttanut tekijä. ... 1980-luvun lopulta lähtien Equitable Life yritti yhdistää takuutuottoisten vakuutusten tasaamisen edut ja rahoituslaitosten hoitamien rahastojen arvostusten läpinäkyvyyden ylläpitämättä kuitenkaan ylimääräisten varojen vararahastoa.¹ Equitable Lifen toimintatapaa selvitettiin Roy Ransonin laatimassa asiakirjassa 'With Profits Without Mystery', joka esitettiin Englannin aktuaarien hallintoelimelle (Institute of Actuaries) 20. maaliskuuta 1989. Toimintamalli ei saanut varauksetonta hyväksyntää. Yksi kommentoijista oli Clark, josta myöhemmin tuli Institute of Actuariesin puheenjohtaja (2000–2002). Hän totesi, että 'kirjoittajat ilmoittavat katsovansa, että varat ovat nykyisten vakuutuksenottajasukupolvien omistamat. Kirjoittajat tekevät katsoakseni tästä sen päätelmän, että jos tasausta ei oteta huomioon, yksittäisten vakuutusten yksittäisten käyttöomaisuusosakkeiden yhteissumma on yhtä kuin rahaston markkina-arvo. Tämä tarkoittaa, että tasaamisen täytyy olla täydellisessä tasapainossa, niin että yhdelle vakuutuksenottajaryhmälle maksetut liialliset maksut täytyy tasapainottaa maksamalla toiselle ryhmälle vastaava määrä liian vähän. Jos tässä ei onnistuta ja teorian muut osat pysyvät muuttumattomina, on tuloksena pitkällä aikavälillä väistämättä maksukyvyttömyys."

¹ "Voittoa tuottavia vakuutuksia antavan yhtiön johtajat antoivat määrääkäsia etuja, joiden on määrä heijastaa niiden perustana olevaa sijoitustuottojen kehitystä. Näin voittoa tuottaviin sopimuksiin sijoittajia suojataan jossain määrin markkinoiden heilahteluilta. Monet voittoa tuottavia vakuutuksia antavat yhtiöt vahvistavat tätä ylläpitämällä ylimääräisten varojen 'vararahastoa', joka ei kuulu kenellekään. Tämän ansiosta tällaiset yhtiöt voivat jatkaa etujen antamista myös laskusuhdanteiden aikana." (WE34, s. 1)

Vastatessaan syytöksiin puutteista sääntelijöiden toiminnassa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus selvitti todistajanlausunnossa WE32¹, miksi se katsoi, että kaikki 3HVD:n vaatimukset oli pantu asianmukaisesti täytäntöön ja että Equitable Lifen valvonnassa oli noudatettu kaikkia direktiivin edellyttämiä vakavaraisuuden valvontaa koskevia standardeja. Se totesi erityisesti, että 3HVD:ssä *"edellytetään, että henkivakuutusyhtiön vakuutustekninen vastuovelka on laskettava kaikille jäsenvaltioille yhteisten ja Euroopan yhteisön maiden aktuaariyhdistysten neuvoo-antavan ryhmän (Groupe Consultatif des Associations d'Actuaires dans les Pays des Communautés Européennes) suosittamien vakuutusmatemaattisten periaatteiden perusteella. Näihin periaatteisiin kuului arvostuksessa käytettävien korkotasojen rajoittaminen, mutta niissä ei määrätty, mitä arvostusmenetelmää tulee käyttää, vaan sen valinta jätettiin jäsenvaltioiden päätettäväksi.*² Direktiivissä edellytetään *'hyväksyttävien varojen käyttöä'* koskevia rajoituksia, mutta estetään jäsenvaltioita vaatimasta yhtiötä sijoittamaan johonkin tiettytyyppiseen omaisuuteen. Sillä muutettiin ensimmäisellä henkivakuutusdirektiivillä käyttöön otettuja varojen vastaavuutta ja sijaintia koskevia sääntöjä niin, että niitä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa.³ Sillä myös sallittiin ensimmäistä kertaa, että vaadittu solvenssimarginaali katetaan ... toissijaisilla lainoilla.⁴ Direktiivin mukaan tämä ei edellyttänyt toimivaltaisen vakavaraisuuden valvontaviranomaisen hyväksyntää, mutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa tällainen hyväksyntä kuitenkin vaadittiin; se toteutuu siten, että toimivaltainen vakavaraisuuden valvontaviranomainen myöntää vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 68 pykälän mukaisen vapautuksen."

Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset selittivät lausunnossa WE32 lisäksi, että 3HVD:ssä *"kiellettiin vaatimasta toimivaltaisen vakavaraisuuden valvontaviranomaisen ennakkohyväksyntää vakuutustuotteille tai -maksuille⁵, vaan sen sijaan tukeuduttiin vaadittuun solvenssimarginaaliin sekä vakuutusteknistä vastuovelkaa ja varojen arvostusta koskeviin sääntöihin ... asianmukaisen suojan tarjoamiseksi vakuutuksenottajille. Vaikka kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä annettiin jäsenvaltioille mahdollisuus asettaa nimenomaisia varausvaatimuksia vakuutuskauden lopussa maksettavia etuja varten, siinä ei vaadittu tätä.*⁶"

Lausunnossa WE43 vakuutuksenottaja Vinall katsoi, että *"sääntelijä epäonnistui tehtävässään ja pahensi sitten ongelmaa antamalla vakuutuksenottajille harhaanjohtavaa tietoa."* Hän muistelee hyvin yksityiskohtaisesti turhauttavaa kokemustaan vuonna 2001, jolloin hän Equitable Lifea koskevan kirjoittelun yhä lisääntyttä otti yhteyttä FSA:han saadakseen luotettavaa tietoa ja selvittääkseen totuuden yrityksen taloudellisesta tilasta. Ensin eräs FSA:n Equitable Lifen valvontaryhmän jäsen sanoi Vinallin mukaan, että *"he eivät nähneet aihetta huolestumiseen"* Equitable Lifen vakavaraisuuden ja varauksien riittävyyden suhteen; tämän jälkeen FSA:n henkilöstö ei enää suhtautunut hänen kysymyksiinsä vakavasti ja jopa katkaisi puhelinkeskustelun kesken. Kirjallisiin valituksiin vastattiin, että hänellä ei ollut perusteita

¹ Ks. WE32, kohdat 66–67.

² Ks. 3HVD:n 18 artikla, jotka saatettiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä vuonna 1994 annetuilla vakuutusyhtiöitä koskevilla asetuksilla 58–75 (*Insurance Companies Regulations 1994*).

³ Ks. 3HVD:n 18 artikla ja liite I, jotka saatettiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä vuonna 1994 annetuilla vakuutusyhtiöitä koskevilla asetuksilla 27–33 (*Insurance Companies Regulations 1994*).

⁴ Ks. 3HVD:n 25 artiklan 1 kohta.

⁵ Ks. 3HVD:n 29 ja 39 artikla.

⁶ Ks. 3HVD:n 18 artikla.

väittää FSA:n toimineen epäammattimaisesti, ja samaan tulokseen tuli myös FSA:n valitustenkäsittelyelin. Vinallin näkemyksen mukaan FSA:n kieltäytyminen antamasta paikkansapitävää tietoa vakuutusnottajalle sai hänet pitämään vakuutuksensa Equitable Lifessa kauemmin kuin hänen olisi pitänyt, minkä seurauksena hänen täytyi maksaa 20 prosentin rangaistusmaksu hänen nostaessaan varansa yrityksestä.

Kesäkuun 7. päivänä 2006 lähetetyssä sähköpostiviestissä (lausunnon WE43 liite) Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehen virasto vahvistaa Vinallille, että se oli *"tietoinen monien henkilöiden tekemistä kanteluista ... ja että FSA oli vakuuttanut sille, ettei Equitable Lifen vakavaraisuusasema antanut syytä huoleen."*

Väitteitä siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät (etenkin valtiovarainministeriö ja FSA) tiesivät jo 1998 Equitable Lifen mahdollisesta annuiteettitakuuongelmasta mutta eivät ryhtyneet toimenpiteisiin, esitettiin paljon; yksi niistä oli SAGA-aikakauslehdessä¹ (syyskuussa 2001) ilmestynyt artikkeli, jossa lainattiin erään virkamiehen FSA:n toimitusjohtajalle 5. marraskuuta 1998 lähettämää ja julkisuuteen vuotanutta muistiota: siinä ilmaistiin epäilyksiä *"siitä, oliko Equitable Lifella riittävät varaukset maksaakseen taatut annuiteettietunsa. Tähän mennessä saadut tiedot eivät ole vakuuttavia ja herättävät vakavia epäilyksiä yrityksen vakavaraisuuden suhteen."*²

Todistajanlausunnossa WE-FILE17 Harding kiinnittää huomiota etenkin ylähuoneen tekemän päätöksen (20. heinäkuuta 2000) jälkeisen sääntelyn epäonnistumiseen, sillä *"saattoi olla myöhäistä pelastaa Equitable Life ilman Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen antamaa rahoitusruisketta, [mutta] ei ollut liian myöhäistä varmistaa, että myös ei-takuutuottoisten vakuutusten ottajien oikeudet otettiin huomioon ennen varallisuuden siirtämistä vakuutusnottajalta toiselle."*

Kiistellyistä vuosina 2000–2001 tehdyistä vakuutusarvojen leikkauksista todetaan lausunnossa WE-CONF8, että *"pätös vakuutusarvojen leikkauksista ja niiden jakautumisesta kuului Equitable Lifen hallitukselle. FSA:lla olisi ollut perusteet puuttua asiaan vain, jos ehdotetut leikkaukset olisivat loukanneet kaikkien vakuutusnottajien tai jonkin vakuutusnottajaryhmän sopimusperusteisia oikeuksia tai perusteltuja odotuksia. Se 'vakuutusarvo', jonka Equitable Life ilmoitti vakuutusnottajilleen, oli kuitenkin yhdistelmä sopimusarvosta ja (harkinnanvaraisista) vakuutuskauden lopussa maksettavista eduista. ... Tässä tapauksessa leikkaukset heijastivat sijoitusten huonoja tuottoja vuosina 2000 ja 2001 ja noudattelivat suurin piirtein tärkeimmillä sijoitusmarkkinoilla tuona aikana tapahtunutta laskua."*

Hyman-asian tuomioistuinkäsittelyn mahdollisten seurauksien väärään aikaan tehtyä arviointia koskevista syytöksistä lausunnossa WE-CONF8 todetaan, että *"FSA:n mielestä päätös hakea tuomioistuimen ratkaisu ennakkotapaukseen oli järkevä, sillä Equitable Life sai yhä enemmän valituksia takuutuottoisia vakuutuksia tehneiltä vakuutusnottajilta. Sen sijaan että olisi käsitelty kunkin valituksen erikseen, Equitable Life halusi ennakkopäätöksen tuoman varmuuden."* Lausunnossa muistutetaan, että lordi Penrosekaan ei ollut nähnyt "syytä

¹ Saga Magazine oli alun perin yli 50-vuotiaille suunnattu uutiskirje, jossa keskityttiin hinta-laatu-suhteeseen; nykyään se on yli 1,25 miljoonaa lukijaa kuukausittain tavoittava julkaisu. (lähde: www.saga.co.uk)

² Ks. WE53, liite N-1.

arvostella yrityksen hallitusta tai ylintä johtoa siitä, että ne halusivat hakea ennakkopäätöstä esiin tulleisiin oikeudellisiin kysymyksiin¹". Lopuksi siinä todetaan, että Equitable Lifen hallitus "teki valmiussuunnitelmat monien erilaisten tulosten varalle ja havaitsi, että pahimmassa tapauksessa sen täytyisi etsiä yritykselle ostaja."

Lausunnossa WE-CONF25 syytetään Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöitä epäonnistumisesta sääntelytehtävässään ja väitetään lopuksi, että ne *"olisivat voineet ja niiden olisi pitänyt puuttua asioiden kulkuun sekä ennen heinäkuuta 1994 että sen jälkeen ja käyttää niille vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 45 pykälässä annettuja valtuuksia"* oikaistakseen liiallisista eduista ja takuutuottoisista vakuutuksista johtuvat vakavat puutteet Equitable Lifen liiketoiminnassa.

Erityisesti heinäkuun 1. päivän 1994 jälkeen ne olisivat voineet *"katsoa, että puutteet yrityksen liiketoiminnassa olivat riittävän vakavia oikeuttamaan vakuutusyhtiölain (sellaisena kuin se on muutettuna) 11 pykälän mukaisen määräyksen antamisen sillä perusteella, että yritykseltä puuttui järkevä ja vakaa johto. Näin tehtyään sääntelijä olisi ... voinut käyttää sille 45 pykälän 2 momentin a alamomentissa myönnettyjä valtuuksia ja estää vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen maksamisen tai rajoittaa sitä. Vakuutusyhtiölain 11 pykälän mukaisen määräyksen antaminen Equitable Lifelle olisi ollut hyvin jyrkkä toimenpide, mutta sääntelijät olisivat hyvin voineet harkita sitä sillä perusteella, että ... Equitable Life myönsi ja maksoi etuja selvästi yli varojensa (eli vakuutuksenottajille, joiden vakuutuskausi loppui, maksettiin suurempi osuus varoista kuin heille varsinaisesti olisi kuulunut) luottaen siihen, että erotus katettaisiin 'goodwillin' ja/tai tulevaisuudessa mahdollisesti saatavien käteisvirtojen avulla. ... Koska takuutuottoiset vakuutukset kiistatta aiheuttivat Equitable Lifelle oikeudellisen vastuun, sääntelijöiden olisi pitänyt ottaa ne huomioon harkitessaan 45 pykälän 2 momentin d alamomentin ja 35A pykälän soveltamista. ... Ilmeisin toimenpide, jonka sääntelijät olisivat voineet Equitable Lifelta vaatia – turvautumatta 45 pykälän 2 momentin sisältämään kieltoon – , olisi ollut kyseisen vakuutuksenottajien perusteltuja odotuksia synnyttäneen käytännön lopettaminen."*²

WE-CONF25 päättyy toteamukseen, jonka mukaan *"tällainen vaatimus olisi selvästi ollut toiminnan vakauden valvojan valtuuksien ja velvollisuuksien mukainen, sillä se perustui tarpeeseen ottaa huomioon vakuutuksenottajien perustellut odotukset sekä yrityksen kyky täyttää ne. ... Kaiken kaikkiaan näkemykseni on, että jos sääntelijät liiallisten etujen vakavan ongelman havaittuaan olisivat antaneet Equitable Lifen hallitukselle vakavan varoituksen, on hyvin epätodennäköistä, että ongelmalle ei olisi tehty tai voitu tehdä mitään."*

1b) Väitteet Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden harjoittamasta tutkimusten haittaamisesta ja yhteispelistä Equitable Lifen kanssa

Vakuutuksenottajat Chase Grey (WE9) ja Weir (WE6) ottivat vielä tiukemman kannan ja katsoivat, että sääntelijät syyllistyivät vilpilliseen yhteistoimintaan ja tutkimusten haittaamiseen peittääkseen sääntelytoiminnassa tekemänsä virheet ja vastuunsa niistä.

¹ WE16, luku 1, kohta 120.

² Ks. WE-CONF25, kohdat 9–12, 18–20.

Etenkin Chase Grey (WE9) väitti, että *"tuottotakuuta sisältämättömien voittoa tuottavien vakuutusten käyttöönotto vuonna 1987 täytti petokseen tähtäävän salahankkeen tunnusmerkit sellaisena kuin se on määritetty Englannin common law -oikeudessa. Valtiovarainministeriö ja/tai FSA olisivat kohtuullisilla tutkimuksilla voineet saada selville Equitable Lifen alijäämäisen pääoma-aseman ja petokseen tähtäävän salahankkeen. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ... on jatkuvasti harhauttanut ja haitannut tutkimuksia peittääkseen sääntelyssä tekemänsä virheet."*

Lausunnossa WE-CONF6 väitettiin, että *"noin 15 vuoden ajan (1987–2001) sekä Equitable Life ja sitä sääntelevät elimet toimivat johdonmukaisesti tavalla, jonka tarkoituksena oli hämmentää ja harhauttaa vakuutusentottajia ja mahdollisia uusia vakuutusentottajia."*

Nassim (WE7) täsmensi, että *"katsottuaan sormien läpi vakavaa vakavaraisuusriskiä vuosina 1990–92 sääntelijä alkoi tämän jälkeen harjoittaa itseään suojelevaa kiistämispolitiikkaa peitelläkseen edellisten vuosien huonoa hallintoa ja vapauttaakseen itsensä vastuusta, kun voittoa tuottavan rahaston romahdus lopulta tapahtui. Se harjoitti vilpillistä yhteistoimintaa koko ajanjakson 1996–2002 ajan väittämällä, että voittoa tuottavan rahaston sulkemisen taustalla olivat annuiteettitakuisiin liittyvät ongelmat pikemmin kuin aikaisempi ja paljon vakavampi vuosina 1982–87 harjoitettu liiallisten etujen maksaminen."*

Lausunnossa WE8 Nassim totesi päätelmänään, että *"kun ylähuoneen antama tuomio vauhditti takuutuottoisten vakuutusten kriisiä, asiasta osaltaan vastuulliset monet eri toimijat olivat laajalti tyrmistyneitä. Mikään niistä ei luonnollisesti halunnut joutua suurempaan vastuuseen syntyneestä tilanteesta kuin mihin esiin tulevat tosiseikat saattaisivat lopulta oikeuttaa. Yleiskuva tapahtumista viittaa vahvasti siihen, että niiden ensimmäinen vaistonomainen reaktio oli arvioida ja varmistaa oma asemansa, jolloin niiden määrätietoista tilanteen hallintaa koskevat velvollisuudet saattoivat jäädä taka-alalle. Hallituksen, valtiovarainministeriön ja sääntelijöiden tapauksessa tämä oli erityisen valitettavaa ..."*

Myös Josephs (WE69) esitti syytöksiä epäpätevydestä ja/tai vilpillisestä yhteistoiminnasta ja väitti, että *"Equitable Life syyllistyi moninkertaisiin tietoiisiin petoksiin asiakkaitaan kohtaan noin 15 vuoden aikana. Koska näihin petoksiin viittaavat tärkeimmät tiedot olivat saatavilla vakavaraisuusraporteista monien vuosien ajan, tullaan väistämättä siihen johtopäätökseen, että sääntelijät syyllistyivät vakavaan sääntelyvirheeseen, kun ne eivät kiinnittäneet ministerin huomiota tapahtumiin eivätkä käyttäneet laajoja toimivaltuuksiaan tilanteen oikaisemiseksi."*

Näin ollen sääntelijöiden väitetään mahdollistaneen petokset joko *"silkkää epäpätevyyttään, joka johtui siitä huonosti toimivasta organisaatiorakenteesta, jossa sääntelijöiden täytyi työskennellä, sekä riittämättömästä koulutuksesta ja valvonnasta, tai vilpillisellä yhteistoiminnalla, joka todennäköisimmin toteutui epävirallisen ja harkitseamattoman ministeritason määräyksen muodossa. Sen perusteella Equitable Lifelle myönnettiin määräaikainen vapautus vakavaraisuussäännösten tiukasta noudattamisesta. ... Se, että tällainen määräys oli lain vastainen, saattaa selittää, miksi sitä ei koskaan peruutettu!"*

Lausunnossa WE69 väitettiin edelleen, että *"Equitable Life otti käyttöön huonosti määritellyn voittoa tuottavan annuiteettivakuutuksen vuonna 1987 ja esitteli sen pieniriskisenä tuotteena huolimatta voittoa tuottavan rahaston välittömistä ja jatkuvista riskeistä: pätevä ja tarmokas sääntelijä olisi ottanut selville, mitä yritys todella teki, ja ryhtynyt viimeistään 1990 toimiin*

suojatakseen sen maksukykyisyyden ja puuttuakseen vakuutuksenottajien perusteltuihin odotuksiin kohdistuviin vakaviin uhkiin. Yksi näistä odotuksista on yksinkertaisesti se, että yrityksen johto harjoittaa liiketoimintaa rehellisesti ja kohtelee oikeudenmukaisesti erilaisia vakuutuksenottajia ja eri vakuutuksenottaja-sukupolvia." Lopuksi Josephs kysyi, miten "sääntelyelimet, joissa oli vakuutusmatemaattikkoja ja muita vakuutusalan asiantuntijoita, saattoivat 15 vuoden ajan olla huomaamatta Equitable Lifen toimintaa ympäröinyttä vahvaa petoksen hajua, tai jos ne huomasivat sen, miksi ne eivät ryhtyneet mihinkään tehokkaisiin toimiin selvittääkseen tuon hajun lähteen?"

Lausunnossa H11 Braithwaite totesi, ettei hänellä ollut epäilystäkään siitä, että *"mahdollisen katastrofin vakavuus oli [vuonna 1998 Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriön] tiedossa. Siitä lähtien ensisijaisena toimintasuunnitelmana on nähdäkseen ollut syyllisyyden kiistäminen, korvausten välttäminen ja toistuvien viivästyksen aiheuttaminen ... "* Hän jatkoi, että *"välittömästi Penrosen raportin julkaisemisen jälkeen FSA myönsi Equitable Lifelle useita vapautuksia, jotka mahdollistivat valitusten huomiotta jättämisen, samalla kun suljettujen ovien takana suunniteltiin hyvin organisoitua vastausta Penrosen raportin mahdollisesti aiheuttamien kanteiden torjumiseksi" ja tämän jälkeen "kieltäytyi julkistamasta jälkiarviointiaan Penrosen raportista, vaan ainoastaan ilmoitti heinäkuussa 2004 päätelmänään, että 'Penrosen raporttiin liittyvät kanteet tuskin menestyvät'."* Hän lisäsi, että valtiovarainministeriön, FSA:n, Equitable Lifen ja Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen FOS:n¹ välinen vilpillinen yhteistoiminta *"on juuri näytetty vastaansanomattomasti toteen kahdella heinäkuussa 2004 päivätyllä valtiovarainministeriön sähköpostiviestillä, jotka saatiin tiedonvapauslakiin (Freedom of Information Act) perustuvalla pyynnöllä."*²

Lopuksi lausunnossa WE-CONF16 kyseenalaistettiin FSA:n *"Equitable Lifen tapauksessa soveltama erittäin valikoiva 'luottamuksellisuuden' tulkinta"*, joka esti sitä kertomasta vakuutuksenottajille, oliko pyydetty tutkimus Equitable Lifen tapauksesta käynnistetty vai ei, vaikka samaan aikaan FSA:n verkkosivuilla oli saatavilla lehdistötiedotteita, joissa kerrottiin muista FSA:n meneillään olevista tutkimuksista ja niiden edistymisestä.

Lausunnossa WE-CONF8 vastataan näihin syytöksiin kiistämällä painokkaasti kaikki väitteet ja syytökset sääntelijöiden ja Equitable Lifen välisestä *"vilpillisestä yhteistoiminnasta" ja pidetään tällaisia syytöksiä "hyvin vakavina".* Siinä todetaan kuitenkin, että *"koska tiedossa ei ole mitään tällaisia väitteitä tukevaa todisteita, on täysin selvää, että mitään vilpillistä yhteistoimintaa ei tapahtunut."* Viitaten vakuutuksenottajaryhmien esittämiin väitteisiin vilpillisestä yhteistoiminnasta Equitable Lifen nykyinen toimitusjohtaja Thomson kiisti jyrkästi *"kaikenlaiset jännittävät salaliittoteoriat. Koska mitään todennettavissa olevia todisteita ei ole, tätä on pidettävä yhden henkilön näkemyksenä tapahtumista."*³

1c) Väitteet sääntelijöiden toimialaa suosivasta puolueellisuudesta

¹ The Financial Ombudsman Service.

² Ks. myös lordi Neillin suullinen todistajanlausunto (H11), jossa hän sanoo sähköpostiviestin "tarkoituksena olleen 'antaa FOS:lle perusteet' Penrosen raporttiin liittyvien kanteluiden käsittelyyn. Tätä koskevat keskustelut FSA:n ja FOS:n välillä oli tarkoitus käydä kesäkuun 18. päivän 2004 jälkeisellä viikolla."

³ Ks. WE-CONF5.

Monet todistajat (Lake (H1), Braithwaite (H1, H11), Bellord (H2), Josephs (H2), Kwantes (H7), Scawen (H3); Seymour (H7)) väittivät useaan otteeseen, että Yhdistyneen kuningaskunnan henkivakuutusalan sääntelijät, joiden piti olla puolueettomia, suosivat voimakkaasti vakuutusala. Heidän näkemyksensä mukaan tämä seikka esti sääntelijöitä arvioimasta puolueettomasti Equitable Lifen toimia – tai ainakin vaikutti arviointiin – ja ryhtymästä oikea-aikaisiin toimiin yrityksen romahduksen estämiseksi.

Suullisessa todistajanlausunnossaan Josephs (H2) totesi, että 1980-luvulta lähtien Yhdistyneen kuningaskunnan toiminnan vakauden valvontajärjestelmä *"jätti todellisen valvonnan toimialan käsiin, vaikka antoi ulospäin kuvan moitteettomasta sääntelytoiminnasta"*. Tämä johti hänen mukaansa heikkoon sääntely-ympäristöön, joka osoittautui kyvyttömäksi suojaamaan sijoittajia tehokkaasti.

Tätä vahvistavia lausuntoja antoivat Lake (H1) ja Braithwaite (H1, H11), jotka pitivät Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöitä *"liian toimialasuuntautuneina eikä riittävän kuluttajasuuntautuneina"* ja väittivät *"FSA:n katsovan, että sen asiakkaita ovat alan yritykset."*

FSA:n edustaja Strachan (H4) torjui päättäväisesti väitteet toimialaa suosivasta vinoutumasta ja piti *"täysin perusteettomina epäilyksiä siitä, että FSA olisi jotenkin sääntelemiensä yritysten 'taskussa': me olemme parlamentin asettama lakisäätelyelin."*¹

1d) Väitteet sääntelijöiden harjoittamasta "kevytsääntelystä"

Valaistakseen paremmin Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmän "kevytsääntely"-luonnetta vakuutusalan Seymour (H7) siteerasi Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriön² kommenttia laista, jolla uusi FSA perustettiin: *"Aina kun mahdollista, käytetään kevyttä otetta. ... Lailla vältetään liian raskas sääntely, joka vain tukahduttaisi innovaatiot ja lisää kuluttajille koituvia kustannuksia. Sen sijaan FSA:lla on velvollisuus osoittaa, että sen asettama hallintotaakka on oikeasuhtainen saavutettuihin etuihin nähden."*

Myös toinen vetoamuksen esittäjä Bellord (H2) piti *"sääntelijöiden ja Equitable Lifen suhteita hyvin lämpiminä"* ja korosti eräiden Penrosen raportin tuloksia, joiden mukaan valtion aktuaariyksikön (Government Actuary's Department, GAD) käytettävissä olleissa raporteissa oli jo 1980-luvun lopulta lähtien viitattu Equitable Lifen vaarallisiin liiketoimintakäytäntöihin, mutta GAD jätti ne täysin huomiotta.³

Tammikuussa 2001, eli vain joitain viikkoja ennen Equitable Lifen hallituksen joukkoeroamista ja uusien vakuutusten antamisen lopettamista, Saksan sääntelyviranomaiselle BAV:lle lähetetty kirje uhkuu "kevytsääntelyn henkeä". Tässä kirjeessä FSA toisti, että *"Equitable Life säilyy maksukykyisenä, voimassa olevat vakuutukset pysyvät voimassa ja yritys kykenee täyttämään sopimusperusteiset velvoitteensa vakuutusalan kohtaan."* Se

¹ Myös asiantuntija McELWEE piti lausunnossa H3 väitteitä siitä, että FSA olisi (tai olisi ollut) valvonta- ja sääntelytoiminnassaan liian "toimialaa suosiva", *"epäoikeudenmukaisina"*.

² Parlamentin keskustelupöytäkirjat, 28. kesäkuuta 1999; osa 334, luku 39.

³ Ks. myös tämän osan III luvun 2.6 kohdassa oleva aikataulu.

väitti jopa, että *"monet lehdistössä esitetyt tiedot Equitable Lifesta ovat olleet virheellisiä ja spekulatiivisia"* ja lisäsi jyrkästi, ettei FSA *"tule vaatimaan yritykseltä uutta arviointia."*

Tai, kuten vakuutusentustajien edustaja Kwantes (H7) tiivisti: *"Minusta totuus on se, että sääntelijät nukkuivat ratissa. Ne vaikuttivat tuntevan kohtuuttoman suurta kunnioitusta Equitable Lifen kohtaan ja käsittävän sitä silkkihansikkain. ... Jos sääntelijät olivat tietoisia Equitable Lifen ongelmista, miksi ne eivät sanoneet mitään? Jos ne eivät olleet tietoisia ongelmista, ne eivät hoitaneet sääntelytehtävänsä kunnolla."*

Nämä väitteet, erityisesti väite, jonka mukaan *"Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät kyseenalaistaneet Equitable Lifen ylimmän johdon toimia"*, torjuttiin painokkaasti lausunnossa WE-CONF8, jossa viitattiin suoraan Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehen ensimmäisen raportin¹ tuloksiin. Samoin siinä torjuttiin kaikki väitteet passiivisuudesta Equitable Lifen tilintarkastusyhtiön Ernst & Youngin vastuun tutkimisessa, sillä tämän kysymyksen katsottiin kuuluvan *"ammattialajärjestöille"*. Myös syytökset siitä, että Equitable Lifen johtoa ei estetty ryhtymästä oikeustoimiin tilintarkastajiaan vastaan, torjuttiin sillä perusteella, että *"Equitable Lifella oli selkeät erilliset oikeudelliset ja huolellisuusvelvoitteet vakuutusentustajiaan kohtaan, ja se oli täysin vastuussa omista päätöksistään."*

1e) Väitteet sääntelijöiden liiallisesta "nöyryydestä" Equitable Lifen kohtaan

Lausunnossa H5 Bayliss kertoi, että sääntelyelimissä tuohon aikaan vallitsi nöyrä asenne Equitable Lifen kohtaan, mikä johtui *"siitä, että Roy Ranson juurrutti – ja kyse oli lähinnä hänestä yksilönä – sääntelijöihin vahvan uskon Equitable Lifen erehtymättömyydestä. Yritys harjoitti ylimyntyä itseään ja 300 myyntiedustajaansa kohtaan. Tämä ei ollut rikollista ennen kuin loppuvaiheessa, mutta se oli huonoa johtamista, eikä sääntelijä pysäyttänyt sitä niin kuin sen olisi pitänyt. ... Tämä johtui Equitable Lifen kunnioitetusta asemasta ja siitä arvosta, joka sillä katsottiin olevan markkinoilla. Sen katsottiin olevan 'se hyvä yhtiö', paljon parempi kuin kaikki muut. ... Uskon, että opittavaa on vielä jäljellä ..."*. Vaikka Bayliss ei sulkenut pois rahoitusalan yritysten konkurssien mahdollisuutta tulevaisuudessa, hän päätti lausuntonsa: *"En usko, että tulee toista vastaavaa vararikkoa, joka johtuu täysin johdon ylimielisyydestä ja tämän ylimielisyyden suvaitsemisesta. Tapa, jolla Equitable Life käyttäytyi ja kohteli sääntelijöitä, oli todella aivan ainutlaatuinen."*

Epäilyt siitä, että Equitable Lifen nimi ja arvovalta olisi "pelottanut" FSA:ta, saavat osittain tukea Equitable Lifen myyntiedustajalta Lloydilta (H5), joka totesi: *"Olen ehdottomasti sitä mieltä, että Equitable Lifen asioista sääntelijöiden ja omien tilintarkastajiemme kanssa käydyissä keskusteluissa yrityksen hallituksen vahva asema ja arvovalta luultavasti jossain määrin säikäyttivät sääntelijät olemaan samaa mieltä tämän perinteikkään keskinäisen henkivakuutusyhtiön kanssa, joka oli keksinyt termin 'aktuaari' ja luultavasti tiesi siitä enemmän kuin sääntelijät. ... Näin jälkeensä katson, että jonkun olisi pitänyt istua Ransonin yläpuolella ... ja sanoa: 'Ei, me emme luota vain teidän sanaanne, me haluamme*

¹ Jaksot 168–170 ja tulostiivistelmän kohta 9, joissa todetaan, että FSA (ja GAD) puuttuivat takuutuottoisten vakuutusten varauskysymykseen ja Equitable Lifen taloudellista tilannetta koskeviin virheellisiin tietoihin *"vähintäänkin päättäväisesti"*, että niiden lähestymistapa ei voitu väittää "passiiviseksi" ja että *"FSA vaati Equitable Lifen voimakkaasta vastustuksesta huolimatta koko prosessin ajan itsepintaisesti, että yritys noudattaa täysimääräisesti varausvaatimuksia."*

täyden selonteon asioista, haluamme ymmärtää miten tämä toimii'. Nyt en voi ymmärtää, miksi mikään taho – sääntelijät, tilintarkastajat tai yrityksen hallitus – ei paneutunut asiaan ja selvittänyt, mitä lopulta tapahtuisi. ... En käsitä, miten ne saivat toimia ilman tällaista analyysia ja kenenkään sanomatta: 'Hetkinen, tässä voi käydä hyvin huonosti.' En voi ymmärtää, että meidän, myyntihenkilöstön, annettiin jatkaa voittoa tuottavan rahaston markkinoimista vuosina 1997–1998, kun yrityksen hallitus oli jo saanut ristiriitaisia oikeudellisia neuvoja, jotka viittasivat siihen, ettei se ehkä voittaisikaan oikeusjuttua, että sen täytyisi ehkä kunnioittaa antamiaan annuiteettitakuuta jne. Meidän kaikkien olisi pitänyt siinä vaiheessa huolestua."

Equitable Lifin johtajat ovat kuitenkin kyseenalaistaneet ja kiistäneet Lloydin pätevyys antaa jälkimmäinen lausunto¹ sillä perusteella, että koska hän oli vain myyntiedustaja, hänellä ei ollut ensi käden tietoa eikä kokemusta Equitable Lifin yhteyksistä sääntelijöihin.

Viitaten Equitable Lifin kiisteltyyn ns. "hallinnoitavien eläkkeiden" (managed pensions) myyntiin Bain lainasi lausunnossa WE72 erästä englantilaista riippumatonta rahoitusneuvojaa, jonka mukaan "FSA:n Equitable Lifelta vaatimat tiedot poikkesivat laadultaan siitä, mitä FSA vaati muilta yrityksiltä." Joseph (WE69) vahvisti tämän toteamalla, että "useat vakuutusyhtiöiden johtajat ovat kertoneet sijoittajayhdistykselle (Investors Association), että muita yhtiöitä, tavallisesti muita kuin keskinäisiä vakuutusyhtiöitä, säänneltiin hyvin paljon tiukemmin kuin Equitable Lifea."

Toinen selvä vihje Equitable Lifea kohtaan tunnetusta "nöyryydestä" on 7. elokuuta 2000 päivätty FSA:n vastauskirje Saksan sääntelyelimelle BAV:lle, joka oli pyytänyt ajantasaista tietoa Equitable Lifesta ylähuoneen antaman päätöksen jälkeen. FSA ilmoitti BAV:lle, että Equitable Life "on edelleen maksukykyinen", ja lisäsi hyvin optimistisesti, että "yritys on laittamassa itsensä myyntiin ... eikä sen ostamisesta kiinnostuneista yrityksistä uskota olevan pulaa, koska sillä on vahva tehokkaan yhtiön maine Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutuslalla. ... Yrityksen johto näyttää hoitavan tilannetta tehokkaasti, ja olemme varmoja, että se pyrkii toimimaan tässä vakuutuksenottajien etujen mukaisesti." (WE-CONF9)²

Lopuksi lausunnossa WE75 kerrotaan valituksesta, joka koski FSA:n hyväksyntää Trevesin nimitykselle Equitable Lifin hallituksen puheenjohtajaksi: Trevesillä oli valituksen mukaan "aivan liian monia keskenään kilpailevia puheenjohtajuuksia, hän on ylittänyt eläkeiän eikä hänellä ole kokemusta henkivakuutusyhtiöistä ... ja hän on johtanut valtavan kalliita epäonnistuneita oikeustoimia." Lausunnon mukaan FSA merkitsi tiedoksi nämä huolenaiheet, mutta ei antanut mitään lisäperusteluja.³

1f) Väitteet sääntelijöiden pyrkimyksestä välttää Equitable Lifin maksukyvyttömyys

Vaikka Equitable Life näyttää tietoisesti käyttäneen hyväkseen Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyjärjestelmän mahdollista heikkoutta, herää kysymys, olisiko sääntelijöiden pitänyt ja

¹ Ks. Equitable Lifin entisen toimitusjohtajan Headdonin vastaus (WE45) ja WE-CONF8.

² Tämä lausunto annettiin vain 4 kuukautta ennen kuin Equitable Life lopetti uusien vakuutuksien antamisen ja sen hallitus erosi!

³ Ks. WE75, kohta b).

olisivatko ne voineet havaita tämän pyrkimyksen ja miksi ne eivät tehneet mitään kriisin estämiseksi, vaan – kun oli jo liian myöhäistä – valitsivat ratkaisun, jolla vältettiin yrityksen maksukyvyttömyys. Tällä valinnalla, joka ehkä ei sinänsä ollut alan eikä rahoitusmarkkinoiden edun mukainen, koska maksukyvyttömyys olisi saattanut rasittaa olemassa olevia rahoitusalan korvausjärjestelmiä ja heikentää luottamusta Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusmarkkinoihin kokonaisuutena, saattoi olla kielteisiä seurauksia vakuutuksenottajille, jotka muutoin olisivat kuuluneet tällaisen korvausjärjestelmän piiriin.

Vakuutuksenottajien toimintaryhmää edustanut WEIR (H2) väitti todistanlausunnossaan, että *"Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus pyrki yhteisesti pitämään Equitable Lifen pystyssä, peittelemään Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden syyllisyyttä ja välttämään maksukyvyttömyyden hinnalla millä hyvänsä."* Hän syytti sääntelijöitä myös Equitable Lifen hallituksen kanssa harjoitetusta vilpillisestä yhteistoiminnasta, jolla pyrittiin *"varmistamaan, että tappiot ... jäävät sijoittajien maksettaviksi. Näin vältettiin rahoituspalveluja koskevan korvausjärjestelmän (Financial Services Compensation Scheme, FSCS), muun rahoituspalvelualan [ja] valtiovarainministeriön maksettavaksi tulevat kustannukset."* Josephs (H2) lisäsi, että *"vahvat ulkoiset voimat, etenkin valtiovarainministeriö ja FSA, kannattivat samalla strategialla jatkamista."*

Viitaten tähän kysymykseen sekä yleisesti Equitable Lifen väitettyyn tekniseen maksukyvyttömyyteen Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriön edustaja Maxwell (H4) täsmensi, että *"Equitable Life päätti lopettaa uusien vakuutusten antamisen: yritys ei joutunut maksukyvyttömään tilaan."* FSA:n edustaja Strachan (H4) kiisti *"kaikki väärinkäsitykset, joiden mukaan Equitable Life olisi jossain mielessä 'romahtanut' tai 'epäonnistunut' maksukykyisyyden suhteen. Tämä ei pidä paikkaansa: yritys on koko ajan pysynyt maksukykyisenä. Equitable Life ei ole milloinkaan jättänyt hoitamatta sopimusperusteisia tai taattuja velvoitteitaan vakuutuksenottajiaan kohtaan. Lisäksi se on jokaisessa vakavaraisuusraportissaan ilmoittanut täyttävänsä lakisääteiset solvenssimarginaalivaatimukset."*

Itse asiassa FSA oli marraskuussa 2002, sen jälkeen kun Equitable Life oli antanut varoituksen, että se ei ehkä kykenisi täyttämään FSA:n asettamia pääomaa koskevia vähimmäisvaatimuksia, torjunut pyynnön Equitable Lifen selvitystilaan asettamisesta sillä perusteella, että tämä huonontaisi vakuutuksenottajien asemaa, antamatta tarkempia perusteluja.

Lausunnossa H8 Equitable Lifen toimitusjohtaja Thomson väitti, että *"vaihtoehtoa yrityksen julistamisesta maksukyvyttömäksi käsiteltiin kompromissijärjestelyä koskevissa asiakirjoissa vuonna 2001, ja silloin kuten nytkin oli selvää, että selvitystilaan joutuminen olisi johtanut vakuutuksenottajien kannalta paljon epätyytyvämpään tulokseen"*, mutta hänkään ei esittänyt mitään tarkempia perusteluja kannalleen.¹

1g) Equitable Lifen toimitusjohtajan ja johtavan aktuaarin kaksoisrooli

¹ Kysyttäessä tätä riippumattomalta asiantuntijalta, Sveitsin vakuutusalan sääntelijää edustavalta Schneiderilta, tämä katsoi, että *"vakuutusyhtiön maksukyvyttömäksi julistamista tulisi pitää vain viimeisenä keinona"* (H6).

Yhdistyneessä kuningaskunnassa yleisesti hyväksytyyn toiminnan vakauden valvonnan määritelmään sisältyy *"sen varmistaminen, että henkivakuutusyhtiön johtajat ja suurimmat osakkaat ovat soveliaita ja luotettavia."*¹

Tämä asian suhteen on todettu, että Ransonista tuli Equitable Lifen toimitusjohtaja vuonna 1991, eikä hän luopunut johtavan aktuaarin tehtävästään ennen kuin siirtyessään eläkkeelle 1997. EMAGin edustajat sekä monet vakuutuksenottajat ovat viitanneet tähän ja väittäneet, että tämä seikka sekä sääntelijöiden passiivisuus ja kieltäytyminen kyseenalaistamasta Ransonin kaksoisroolia ovat vahingoittaneet heidän etujaan. Chase Grey (WE9) esitti samanlaisen väitteen ja syytti FSA:ta törkeästä huolimattomuudesta tässä asiassa ja epäonnistumisesta sen sääntelytehtävässä.

Myös lausunnossa WE-CONF25 syytettiin Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöitä siitä, että ne eivät puuttuneet asioihin käyttämällä vuoden 1982 vakuutusyhtiölain 45 pykälässä niille myönnettyjä valtuuksia. Siinä todettiin erityisesti, että *"sääntelijät olisivat vaihtoehtoisina toimina 45 pykälän nojalla voineet esimerkiksi vaatia Equitable Lifea vahvistamaan johtoaan ja/tai erottamaan toisistaan toimitusjohtajan ja johtavan aktuaarin tehtävät, joita molempia hoiti 1990-luvun alussa Ranson."*

Nassim (WE7) vahvisti, että *"sääntelijät ja GAD sallivat useiden peräkkäisten Equitable Lifen toimitusjohtajien hoitaa myös johtavan aktuaarin tehtäviä² huolimatta siitä, että tämän aseman aiheuttama mahdollinen eturistiriita oli huomattu ja että se vei täysin pohjan sääntelyprosessilta, joka perustui johtavan aktuaarin ja muun ylimmän johdon toimivaltuuksien erottamiseen."*

Vastauksessaan näihin väitteisiin valtiovarainministeriön edustaja Maxwell (H4) huomautti, että johtavan aktuaarin tehtävä ei perustunut EU:n lainsäädäntöön eikä siitä säädetä missään sen osassa. *"Kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä ei viitata toimihenkilöön, jonka nimikkeenä olisi 'johtava aktuaari'. Kysymys siitä, voiko johtava aktuaari toimia myös toimitusjohtajan roolissa, ei siksi kuulu kolmannen henkivakuutusdirektiivin soveltamisalaan. Oli monien muidenkin henkivakuutusyhtiöiden käyttämä yleinen järjestely, että johtavalla aktuaarilla oli tällainen rooli Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmässä. ... Asiat kehittyvät, mutta kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä ei ollut nimenomaista mainintaa johtavan aktuaarin roolista. Niihin seikkoihin, joita sääntelijä tutki selvittääkseen, kuka oli sovelias ja luotettava toimimaan vakuutusyhtiön toimitusjohtajana, ei kuulunut se, toimivatko kyseiset henkilöt aktuaarina."*

Kun Headdon oli päättänyt jättää Equitable Lifen 1. maaliskuuta 2001, FSA *"vastusti ehdotusta, jonka mukaan (uusi toimitusjohtaja) Thomson toimisi molemmissa tehtävissä, ja Equitable Life hyväksyi tämän kannan."* Yksi sääntelyjärjestelmään sittemmin tehdyistä muutoksista on ollut *"johtavan aktuaarin tehtävän lakkauttaminen. Sen sijaan edellytetään, että yhtiöiden hallitukset ja ylin johto vastaavat vakuutusmatemaattisista kysymyksistä ja saattavat ne yrityksen ulkoisen tarkastuksen alaisiksi."* (WE-CONF8)

¹ Ks. ES-1, s. 9: "Henkivakuutusyhtiön oli ilmoitettava DTI:lle hallintoelinten jäsenten, taloushallinnon controllerien ja johtajien vaihdoksista, ja DTI:llä oli valta olla hyväksymättä uuden toimitusjohtajan, hallintoelimen jäsenen tai controllerin nimitystä." Muodollisesti Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä ei kuitenkaan suljettu pois molempien tehtävien yhdistämistä samalle henkilölle.

² Myöskin Headdon toimi jonkin aikaa sekä Equitable Lifen toimitusjohtajana että johtavana aktuaarina.

Kun asiaa tiedusteltiin riippumattomalta asiantuntijalta Schneiterilta (H6), tämä kertoi, että Sveitsin laki ei nykyisellään kiellä saman henkilön toimimista toimitusjohtajana ja johtavana aktuaarina. Hän lisäsi kuitenkin, että Sveitsin sääntelijä pitäisi tällaista selvänä esimerkkinä "huonosta yrityshallinnosta", joka saattaa johtaa eturistiriitaan ja johon tulee tämän mukaisesti puuttua. Joka tapauksessa saman henkilön toimiminen sekä yrityksen toimitusjohtajana että johtavana aktuaarina käynnistäisi välittömästi Sveitsin vakuutusalan sääntelijän perusteellisen tutkimuksen yrityksen toimintatavoista yleensä. Lopullinen päätös näiden kahden tehtävän yhteensopivuudesta tehtäisiin kuitenkin tapauskohtaisesti.

1h) Sääntelijöiden käytössä olleiden resurssien riittävyys

Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusalan sääntelijöiden rakenteista ja käytössä olleista resursseista lordi Penrose totesi, että *"DTI:n vakuutusosastolla oli huonot valmiudet osallistua sääntelyprosessiin. Sillä oli liian vähän henkilöstöä, ja sääntelyyn osallistuneilla työntekijöillä erityisesti linjajohtajatasolla ei ollut riittävää pätevyyttä antaakseen mitään merkittävää panosta prosessiin. Vakuutusosaston sääntelijät olivat viime kädessä riippuvaisia GAD:n neuvoista vakuutusmaksuvastuun, taseen ulkopuolisten erien, yleensä teknisten kysymysten sekä vakuutuksenottajien perusteltujen odotusten suhteen, eikä yksittäisillä työntekijöillä ollut tarvittavia erityistaitoja tai kokemusta arvioidakseen itsenäisesti Equitable Lifen asemaa näihin tekijöihin nähden.*

Hän lisäsi, että *"toiminnan vakauden valvojen käytettävissä olleen henkilöstön määrä vaihteli, mutta Equitable Lifesta suoraan vastuussa olleiden työntekijöiden määrä ja heidän palkkaluokkajakaukansa säilyivät suurin piirtein samoina. ... Suuremmat resurssit olisivat saattaneet parantaa mahdollisuuksia havaita ongelmat, mutta ... hallitus edellytti 'kevytsääntelyä' ja myönsi resursseja tämän mukaisesti."* (WE16, kohdat 39, 158 ja 159)

Nassim (WE7) väitti, että *"sääntelijöillä ei aina ollut riittävästi resursseja eikä tarvittavaa ammattitaitoa antaakseen tehokkaan panoksen sääntelyprosessiin ja käyttääkseen vastuullisesti harkintavaltaansa, kuten parlamentti edellytti vuodesta 1973 lähtien. Tämän seurauksena ne eivät hoitaneet tehtäviään kunnolla."*

Lake (H1) viittasi Bairdin raportin todistusaineistoon ja katsoi, että vakuutusalan sääntelijöiden resurssit olivat pahasti puutteelliset koko 1990-luvun. Hän syytti Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta siitä, että se oli rikkonut 1HVD:n 15 artiklan 3 kohtaa ja 23 artiklan 3 kohtaa (sellaisina kuin ne ovat muutettuina 3HVD:llä), joissa vaaditaan, että *"toimivaltaisilla viranomaisilla on tarvittava toimivalta ja keinot vakuutettujen etuja vaarantavien epäkohtien välttämiseksi tai poistamiseksi", ja tässä tapauksessa näin ei ollut."* Lisäksi *"myönnettyjen resurssien oli mahdollistettava se, että kotijäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset vaativat jokaiselta vakuutusyritykseltä asianmukaisen hallinto- ja kirjanpitojärjestelmän sekä asianmukaisen sisäisen tarkastusmenettelyn." Tätäkään säännöstä ei noudatettu asianmukaisesti."*

2. Takuutuottoisten vakuutusten ongelma

Takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvän ongelman käsittely on keskeinen kysymys vetoomuksen esittäjien ja vakuutuksenottajien tälle tutkintavaliokunnalle esittämässä todistajanlausunnoissa ja valituksissa. Niissä väitetään erityisesti, että sääntelijät laiminlöivät sen potentiaalisen riskin havaitsemisen, jonka takuutuottoiset vakuutukset aiheuttivat Equitable Lifen maksukyvyille, ja tämän seurauksena jättivät myös informoimatta ja/tai varoittamatta mahdollisia vakuutuksenottajia tästä riskistä.

2a) Takuutuottoisten vakuutusten kysymyksen aikataulu

- 1957** **Equitable Life alkoi myydä voittoa tuottavia annuiteettieläkevakuutuksia, joihin sisältyi "taattu vähimmäistuotto"**, joka oli sidoksissa tiettyihin oletusarvoihin kuten korkotasoon ja elinajanodotteeseen. **Takuutuottoisia vakuutuksia myytiin vuoteen 1988 asti**; voittoa tuottavia vakuutuksia, joihin sisältyi "**takuukorko**", myytiin vuoteen 1996 asti.
- 1970-1982** **Yhdistyneen kuningaskunnan korkean inflaation vuodet** (vähittäishinnat nousivat vuosittain 10–22 prosenttia)
- 1990** **Yhdistyneen kuningaskunnan inflaatio laski merkittävästi**, ja pitkäaikaisten obligaatioiden tuotto pieneni vastaavasti. Paljon takuutuottoisia vakuutuksia antaneiden vakuuttajien vastuut kasvoivat jyrkästi: Equitable Life, jolla oli mahdollisimman pienet varaukset ja joka maksoi mahdollisimman paljon etuja, kärsi tästä erityisen pahasti.¹
- 1993** **Markkinoiden käypä annuiteettitaso laski ELASin lupaaman takuutuottotason alapuolelle**, mikä nosti huomattavasti takuutuottoisten eläkkeiden ELASille aiheuttamia kustannuksia; alettiin soveltaa etujen eriytettyä järjestelmää (Differential Bonus Policy, DBP).
- 7.9.1998** **Equitable Life pyysi asianajajatoimistolleen Denton Hallille lähettämässään kirjeessä oikeudellisia neuvoja** takuutuottoisista vakuutuksista ja eriytetystä etujärjestelmästä; **takuutuottoiset vakuutukset muuttuivat viralliseksi kysymykseksi.**
- tammik. 1999** **Hyman-asian tuomioistuinkäsittely käynnistyi** Yhdistyneen kuningaskunnan ylioikeudessa. S&P alensi Equitable Lifen luottoluokituksen AA:sta luokkaan A+/watch negative.²
- 20.7.2000** **Ylähuoneen tuomio päätti Hyman-asian tuomioistuinkäsittelyn.**³

¹ Ks. myös "hallinnoitavia eläkkeitä ja tuotonnostoa" koskeva kysymys, jota kuvaillaan yksityiskohtaisesti lausunnossa WE72.

² Ks. WE-FILE22.

³ Lausunnossa WE-CONF21 vahvistetaan, että Equitable Life antoi uusia vakuutuksia vielä tämän jälkeen, kunnes se lopetti vakuutusten uusmyynnin 8. joulukuuta 2000. Tästä ajanjaksosta tarkemmin ks. myös Penrosen raportin luku 18 (WE16).

2 b Taustaa

Jotta takuutuottoisten vakuutusten kysymystä voidaan ymmärtää paremmin, saattaa olla hyödyllistä yksilöidä asiassa osallisina olleet eri vakuutuksenottajaryhmät:

- takuutuottoisia vakuutuksia ottaneet vakuutuksenottajat, joiden vakuutuksiin siis sisältyi optio maksettavien annuiteettien taatusta vähimmäismäärästä
- ei-takuutuottoisia vakuutuksia ottaneet vakuutuksenottajat, joiden vakuutuksissa tällaista optiota ei ollut
- myöhemmin vakuutuksen ottaneet eli vakuutuksenottajat, jotka ostivat Equitable Lifen vakuutuksia syyskuun 30. päivän 1998 jälkeen.

Takuutuottovakuutusten ongelmaan johtaneita markkinavoimia on tutkittu perusteellisesti ja ne on yksilöity tarkasti: pääasiassa on kyse Yhdistyneen kuningaskunnan korkotason nopeasta ja odottamattomasta laskusta 1990-luvun alussa. Lausunnossa WE29 muistutetaan, että *"vuoden 1993 lopulla ja vuonna 1995 markkinakorko laski annuiteettitakuiden alapuolelle ja on pysynyt siellä siitä asti. Lisäksi elinajanodotetta koskevia perusteita, joiden mukaan takuutuottoisen vakuutuksen eläkemaksujen suuruus määriteltiin, ei tarkistettu kuolevuudessa perusteiden asettamisen jälkeen tapahtuneen kehityksen mukaisiksi, mikä lisäsi entisestään eläkekustannuksia. Yrityksen silloinen hallitus ei ottanut näitä ylimääräisiä kustannuksia huomioon myöntäessään vuotuisia etuja, ja kaikkien osakkaiden vakuutusten (sekä takuutuottoisten että muiden) arvot nousivat vastaavassa määrin."*

Yrityksenä korjata tätä haitallista markkinoiden liikettä *"yrityksen hallitus tasapainotti takuutuottoisten vakuutusten aiheuttamia lisäkustannuksia vuonna 1993 ensi kerran käyttöön otetulla 'vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen eriytettyllä järjestelmällä', jonka se katsoi kuuluvan harkintavaltansa piiriin.¹ Tarkoituksena oli antaa vakuutuskauden lopussa etuja, joiden avulla kokonaisetujen arvoksi tuli suuri piirtein sama kuin kunkin vakuutuksenottajan laskennallinen osuus voittoa tuottavasta rahastosta. ... Takuutuottoisen vakuutuksen ELASilta ottaneet ja takuutuotto-optiotaan käyttäneet vakuutuksenottajat saivat vakuutuskauden lopussa pienemmän edun kuin vakuutuksenottajat, jotka takuutuottomahdollisuudesta huolimatta päättivät ottaa eläke-etunsa jossain muussa muodossa ... mutta silloisen alemman markkinakoron mukaisena. Hallituksen mielestä tämä strategia oli laillinen; Institute of Actuaries ja valtiovarainministeriön vakuutusosasto olivat samaa mieltä."* (WE29)

Vakuutuksenottajien mielestä eriytetty etujärjestelmä teki takuutuottovaihtoehdosta arvottoman, ja heidän valitustensa perusteella Equitable Life nosti asian ratkaisemiseksi ylioikeudessa "edustajakanteen", joka tultiin tuntemaan "Hyman-asian tuomioistuinkäsittelynä" ja joka päättyi ylähuoneen antamaan lopulliseen tuomioon 20. heinäkuuta 2000. *"Tapaus päättyi ylähuoneeseen, jonka päätöksen mukaan ELAS ei voinut soveltaa eriytettyä etujärjestelmää mihinkään vakuutuksenottajaryhmään siitä riippumatta, oliko näillä takuutuottoisia vai muita vakuutuksia. Takuutuottoisten vakuutusten ottajille, jotka olivat käyttäneet takuutuotto-optiotaan tammikuun 1994 ja 20. heinäkuuta 2000*

¹ Equitable Lifen johto katsoi, että yrityksen yhtiöjärjestyksen 65 artiklan nojalla sillä oli tällainen harkintavalta.

välisenä aikana, tuli maksaa vakuutuskauden lopussa yhtä suuri etu kuin niille takuutuottoisten vakuutusten ottajille, jotka eivät olleet käyttäneet kyseistä optiota, ja tuottotakuuta oli sovellettava tarkistettuun lopulliseen vakuutusarvoon. Keskeistä oli myös, että ylähuoneen päätöksen mukaan mitään ryhmää takuutuottoisten vakuutusten ottajien keskuudessa ei voitu 'suojata' takuutuottoisten vakuutusten aiheuttamien vastuiden kustannuksilta." (WE29)

Tämän päätöksen jälkeen Equitable Lifelle koituvien kokonaiskustannusten arvioitiin olevan 25 prosenttia takuutuottoisten vakuutusten arvosta eli 1,5 miljardia puntaa¹. Tämä summa oli otettava yhteisestä voittoa tuottavasta rahastosta, joka hoiti sekä takuutuottoisten että muiden vakuutusten vakuutusmaksujen sijoittamisen. *"20. heinäkuuta 2000 voittoa tuottavasta rahastosta 25 prosenttia muodostui takuutuottoisten vakuutusten ottajien saatavista ja 75 prosenttia muiden vakuutuksenottajien saatavista. Siten ylähuoneen päätös merkitsi sitä, että oli suoritettava 1,1 miljardin punnan (75 prosenttia 1,5 miljardista punnasta) 'tulonsiirto' muilta vakuutuksenottajilta takuutuottoisten vakuutusten ottajille." (WE29)*

Lausunnossa WE-CONF2 korostettiin, että *"takuutuottoisten vakuutusten ongelmaa kärjisti se seikka, että yrityksen perinteisenä toimintatapana oli ollut maksaa mahdollisimman suuria etuja eikä muodostaa varausta. Yrityksen perusteluna oli, että kaupalliselta näkökannalta vain 50 miljoonan punnan varaus oli riittävä, sillä ... vain pieni osa takuutuottoisten vakuutusten ottajista käytti takuutuotto-optiotaan. Teoreettiseksi vastuuksi laskettiin 170 miljoonaa puntaa."*² Siinä muistutettiin myös, että Equitable Lifen vuosien 1998 ja 1999 lakisääteisiin tilinpäätöksiin sisältyi *"200 miljoonan punnan varaus 'niitä lisävastuita varten, joita saattaa syntyä asiakkaiden päättäessä käyttää vakuutuksiinsa sisältyvää takuutuotto-optiota'. On tärkeää muistaa, että näitä varauksia ei tehty siltä varalta, että Hyman-oikeudenkäynti hävittäisiin, vaan sellaisia vastuita varten, joita odotettiin siinäkin tapauksessa, että Equitable Life voittaisi oikeudenkäynnin."*

Näyttää siltä, että Equitable Life ei reagoanut markkinoiden kehitykseen, sillä se ei toteuttanut mitään johdonmukaisia suojaustoimenpiteitä tai muodostanut katetta sen riskin varalta, että takuutuotto-optioita käytettäisiin tai Hyman-oikeudenkäynti hävittäisiin. Vuonna 1999 Equitable Life otti yli 700 miljoonan punnan rahoituksen jälleenvakuutuksen kattaakseen takuutuotto-optioiden käyttämisen aiheuttamat välittömät maksut, *"mutta tätä jälleenvakuutusta ei ollut koskaan tarkoitus käyttää. Sopimusehtojen mukaan jälleenvakuutus toimisi vain, jos yrityksen etujärjestelmä säilyisi muuttumattomana. Kun eriytetty etujärjestely (DBP) tuomittaisiin lainvastaiseksi, vakuutus mitätöityisi. Toisin sanoen jälleenvakuutus ei koskenut kysymystä takuutuottoisten vakuutusten ottajille maksettavien etujen Equitable Lifelle aiheuttamista kustannuksista, mikäli eriytetty etujärjestelmä julistettaisiin laittomaksi."* (WE-CONF-2)

2c) Väitteet sääntelijöiden epäpätevyydestä takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvien riskien havaitsemisessa

¹ Tämä summa sisälsi 200 miljoonaa puntaa, joilla katettiin takuutuottoisista vakuutuksista tammikuun 1994 ja 20. heinäkuuta 2000 välisenä aikana maksetut pienemmät eläke-edut, sekä 1,3 miljardia puntaa tulevien vajausten kattamiseksi.

² Ks. myös Bairdin raportin kohta 4.15.3 (WE17).

Lausunnossa WE58 esitetään tekninen analyysi takuutuottoisten vakuutuksien kysymyksestä ja korostetaan, että *"vuoden 1997 ja vuoden 1998 lopun välillä pitkäaikaisten obligaatioiden tuotto laski hyvin jyrkästi, mikä lisäsi jyrkästi vakuutuksenottajien 'saamisia' (ja henkivakuutusyhtiöiden ongelmia) takuutuottoisten vakuutusten suhteen. Kun 1990-luvun alussa takuutuottoisten vakuutusten ongelma alkoi kaatua Equitable Lifen syliin, yritys (toisin kuin useimmat sen kilpailijoista) nähtävästi päätti olla tekemättä varauksia ja sen sijaan ratkaista ongelman täysin toisella tavalla. ... Equitable Lifen toiminta näyttäisi olleen seurausta sen filosofiasta olla pitämättä runsaasti ylimääräistä pääomaa. Yksinkertaisesti sanottuna yritys tiesi, ettei sillä ollut varaa maksaa luvattuja takuutuottoja, ja sen mukaisesti se pyrki muuttamaan etujärjestelmäänsä niin, että takuut olisivat arvottomia."*

Kuten lausunnossa WE58 selostettiin, Equitable Life oli suunnitellut mahdollisena ratkaisuna periä takuutuoton myöntämisen kustannukset vakuutuksenottajilta vähentämällä ne piilotetusti vakuutuskauden lopussa maksettavasta (harkinnanvaraisesta) edusta: *"Vaikuttaa mahdolliselta – mutta tämä riippui kunkin sopimuksen erityisistä ehdoista – että eräänymisajankohtana maksettava etu olisi voinut olla jonkin verran pienempi kuin sopimuksissa, joihin ei sisälly tällaisia optioita tai takuita, ja että tämä loppu etu olisi voitu joissain tapauksissa maksaa käyvän annuiteettitason mukaisena. ... Equitable Lifen koston jumalatar saapui riippumattoman rahoitusneuvojan Baylissin muodossa. Hän oli eläkevakuutusten asiantuntija, ja hänellä oli keskeinen rooli levittäessään sanaa siitä, että Equitable Life oli hänen mielestään kohdellut eläkevakuutuksia tehneitä vakuutuksenottajia epäoikeudenmukaisesti ja järjestellyt eläkkeiden maturiteettiarvoja ja annuiteettitasoja estääkseen vakuutuksenottajia saamasta heille taattujen annuiteettien todellista arvoa. Baylissin ja muiden aktivismi johti tuomioistuinkäsittelyyn, jonka Equitable Life lopulta hävisi ylähuoneessa. Siten Equitable Lifen päällisin puolin näppärä toimintatapa ja takuutuottoisten vakuutusten ongelman vähättely suhteellisen vähäpätöisenä ja korkeintaan 50 miljoonaa puntaa maksavana ... aiheutti sen, että [vakuutuksenottajat] huolestuivat pahan kerran saadessaan tietää, että '50 miljoonan punnan pikkujuttu' oli itse asiassa 1,5 miljardin punnan lopullinen katastrofi."*¹

Nassim esitteli lausunnossa WE7 useita tilanteita, joissa sääntelijöiden väitetään lyöneen laimin *"Equitable Life toimintaan liittyvien riskien kattavan arvioinnin ja asianmukaisen puuttumisen niihin:*

– *Vuodesta 1973 lähtien sääntelijät eivät reagoineet siihen, että ELAS ei tehnyt nimenomaista varausta yhä hallitsevammaksi käyvää etumuotoaan (vakuutuskauden lopussa maksettavat edut) varten, eivätkä tarkastelleet tilannetta sen edellyttämästä realistisesta näkökulmasta soveltaen asianmukaista tai kohtuullista tulkintaa vakuutuksenottajien perustelluista odotuksista.*

– *Huolimatta tuolloin esitetyistä asiantuntevista vakuutusmatemaattisista huomioista sääntelijät eivät tutkineet tarkoin 'With Profits Without Mystery (WPWM)' -asiakirjassa esitettyä vakuutusmatemaattista ja vakuutustoimintaa yleensä koskevaa ajattelutapaa. Jos ne olisivat tehneet niin, ne olisivat väistämättä huomanneet, että kyseessä oli lähinnä yritys perustella omaisuuden hävittäminen ja voittoa tuottavan rahaston ajoittain negatiivinen tekninen solvenssi. WPWM-ajattelutavan mukaisesti ei ollut olemassa järkeviä ja kohtuullisia takeita tai todellisia mahdollisuuksia täyttää vakuutuksenottajien perustellut odotukset.*

¹ WE58, s. 7–10.

– Vuodesta 1987 lähtien sääntelijät sallivat voittoa tuottavan rahaston toimia, vaikka sen tekninen solvenssi oli useimmiten negatiivinen, mikä enteili silloisille ja tuleville vakuutusnottajille pikemmin velkaa kuin voittoja.

– Yleisesti ottaen sääntelijät löivät laimin velvollisuutensa arvioida Equitable Lifen yksityisasiakkaiden ja institutionaalisten tai yritysasiakkaiden välisten eturistiriitöjen vaikutuksia sekä GAD:n asemaa sen suositellessa Equitable Lifea valtion toimielimen viralliseksi eläkeyhtiöksi."

Slater väitti lausunnossaan (WE34), että sääntelijät eivät yli vuosikymmenen ajan täysin ymmärtäneet mahdollista riskiä, joka sisältyi Equitable Lifen käytäntöön "maksaa etuja sijoitustoiminnasta saatua todellista tuottoa enemmän sekä yhtä pitkään velan vähättelyn perinteeseen."

Suullisessa todistajanlausunnossaan Seymour (H7) väitti, että jättämällä keräämättä varoja tulevien etujen katteeksi rahoitusmarkkinoiden hyvinä vuosina Equitable Life oli tosiasiallisesti kattanut velkansa toimimalla kuin pyramidimyyntijärjestelmä sääntelijän huomaamatta tätä. "ELAS antoi etuja näyttääkseen kilpailijoitaan suorituskykyisemmältä ja saadakseen näin uusia varoja, joilla kattaa välittömät menonsa. Se ei ylläpitänyt luvattua vararahastoa. ... Sääntelijä olisi helposti voinut havaita pyramidijärjestelmän olemassaolon sekä varausten puutteen ja ryhtyä oikaisutoimiin, kuten direktiivissä edellytetään. Tämä oli olennaisen tärkeää, varsinkin kun ilmoitus vararahaston olemassaolosta oli keskeinen myyntivaltti koko unionin alueella."

Myös lausunnossa WE-CONF23 syytettiin Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijoitä takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvien riskien havaitsemisen ja niihin reagoimisen laiminlyönnistä ja todettiin, että "huolellinen tutkimus olisi paljastanut, että takuutuottoisia vakuutuksia varten ei ollut varausta. Se, että sääntelijät eivät ryhtyneet toimiin lopettaakseen Equitable Lifen toiminnan tai pakottaakseen sen merkittäviin uudelleenjärjestelyihin, rohkaisi johtajia olemaan tekemättä mitään ja pahensi siten niiden vakuutusnottajien kärsimiä tappioita, joilla 16. heinäkuuta 2001 oli vakuutuksia."

Lausunnossa H5 Bayliss totesi, että "on aivan selvää, että ... FSA:n uudessa sääntelyjärjestelmässä vakavaraisuusraportit eivät olleet asianmukaisia sikäli, että niistä ei käynyt ilmi todellinen tilanne eivätkä kyseisissä rahastoissa piilleet mahdolliset vastuut. ... Sääntelijät olivat uskoneet Equitable Lifen tarinan solvenssimarginaaleista hyvin pitkään: niin kauan kuin tapahtuu uutta myyntiä, jonka avulla tilanteesta selvitään, ollaan kuivilla. Jos uusmyynti on riittävän suurta, aukon voi tukkia. ... Ongelma oli se, että sääntelijät käsittivät vuonna 1998 takuutuottovakuutusten aiheuttavan vaikeuksia, mutta eivät tienneet, mitä tehdä asialle. Toinen kysymys oli, pitäisikö asiaan puuttua ja jos, niin milloin. Vuosina 1997 ja 1998 sääntelijät varmasti olivat saaneet tietää oikeusasiamiehen kautta, että tämä oli tärkeä seikka. Sääntelijoillä oli käytettävissään meidän lehdistön kautta levittämämme aineisto viimeistään kesällä 1998, elleivät ne olleet saaneet sitä jo aikaisemmin yksittäisten asiakkaiden lähettämänä. ... Luulen, että niillä oli tässäkin sama ongelma: ne sekä halusivat että eivät halunneet puuttua asioihin."

Lausunnossa WE46 ei-takuutuottoisen vakuutuksen tehnyt vakuutusnottaja Stonebanks kuitenkin osittain kyseenalaisti Baylissin todistuksen. Hän totesi, että yhtäältä takuutuottoisia vakuutuksia tehneiden ja toisaalta muunlaisia vakuutuksia tehneiden

vakuutusnottajaryhmien edut olivat selvästi erilaiset, ja väitti, että Bayliss oli puolustanut vain edellisen ryhmän oikeuksia viemällä takuutuottoasian oikeuteen, mikä viime kädessä johti Equitable Lifen romahdukseen. *"Se oli keskinäinen vakuutusyhtiö, jonka oli tarkoitus hyödyttää kaikkia osakkaita, joten olin järkyttynyt siitä, että Bayliss vaati joillekin osakkaille enemmän kuin muille. ... Baylissin on täytynyt ymmärtää, että jos hänen vaatimuksiinsa suostutaan, Equitable Lifen liiketoiminta loppuisi ja lisäksi, sen velan kasvaessa 1,5 miljardilla punnalla ja sen tärkeimmän tuotteen tuhoutuessa, yritystä ei kannattaisi pelastaa. Hänen on täytynyt tietää, että jos Equitable Life suostuu hänen vaatimuksiinsa, sen liiketoiminta loppuu. Ja koska Equitable Lifen tärkeintä tuotetta ei voitu markkinoida, mitkään muut yhtiöt eivät pitäneet mielekkäänä ostaa yritystä. Olivatko muut suuret henkivakuutusyhtiöt panneet Stuart Baylissin asialleen kaatamaan Equitable Lifen? En usko, että saamme koskaan tietää sitä, mutta minusta se on ainoa looginen selitys Baylissin toimille. Equitable Life oli merkittävä ja menestyksenkäs toimija Yhdistyneen kuningaskunnan eläkevakuutusallalla, ja voin hyvin ymmärtää, että muut henkivakuutusyhtiöt halusivat sen kaatuvan."*

3. Vuoden 2001 "kompromissijärjestelmän" väitetty epäoikeudenmukaisuus

Kun "kompromissijärjestelmä" oli saanut Yhdistyneen kuningaskunnan ylioikeuden hyväksynnän ja tullut siten voimaan (8. helmikuuta 2002), *"lähes miljoonalla henkilöllä oli vielä etuja voittoa tuottavassa rahastossa."* (WE47)¹. Järjestelmällä oli tarkoitus vakauttaa voittoa tuottava rahasto vähentämällä takuutuottoisten vakuutusten aiheuttamaa räsitusta ja samalla torjua vaara, että vakuutusnottajat nostaisivat Equitable Lifea vastaan kanteen vilpillisestä myynnistä sillä perusteella, että heille ei ollut kerrottu takuutuottovastuisiin liittyvistä riskeistä heidän ottaessaan vakuutuksensa. Kuten lausunnossa WE80 todetaan, Irlannin sääntelyviranomaiset eivät osallistuneet kompromissijärjestelmän hyväksymisprosessiin.

Kompromissijärjestelmän ehtojen mukaan *"kaikki tuottotakuuihin liittyvät vaateet, joita järjestelmän vakuutusnottajilla on ja/tai saattaa tulevaisuudessa olla takuutuottoista rahastoaan ja/tai ei-takuutuottoista rahastoaan kohtaan ... raukeavat ja ne suoritetaan täydellisesti, lopullisesti ja peruuttamattomasti"*; niissä nimenomaisesti suljetaan pois mahdollisuus esittää *"kanteluita tai vaateita millekään oikeusasiamiehelle (Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies mukaan luettuna)"*.

3a) "Kompromissijärjestelmän" aikataulu

20. heinäkuuta 2000: **Ylähuoneen päätöksellä** pidettiin voimassa vetoomustuomioistuimen päätös ja julistettiin erisuuruisten etujen maksaminen takuutuottoisista vakuutuksista lainvastaiseksi (ja pakotettiin näin Equitable Life laittamaan itsensä myyntiin).

¹ Lausunnon WE29 liitteessä A.2 täsmennetään: "30. kesäkuuta 2001 tuottotakuun sisältävien voittoa tuottavien yksilöllisten vakuutusten ottajia oli 70 000 ja ei-takuutuottoisten yksilöllisten vakuutusten ottajia 415 000; ryhmäeläkejärjestelmissä oli 105 000 takuutuottoisten ja 510 000 ei-takuutuottoisten vakuutusten ottajaa."

Heinä-marrask. 2000: Useat yritykset harkitsivat Equitable Lifen ostamista, mutta tarjouksia ei tehty.¹

8. joulukuuta 2000: **Equitable Life lopetti uusien vakuutusten antamisen** ja nosti varojen nostamisesta perittävän rangaistusmaksun 10 prosenttiin.²

20. joulukuuta 2000: Equitable Lifen hallitus erosi.

5. helmikuuta 2001: Halifax suostui maksamaan miljardi puntaa Equitable Lifen "käyttöomaisuudesta" (myyntihenkilöstö ja muut kuin voittoa tuottavat vakuutukset) ja lupasi lisää rahoitusta, mikäli voittoa tuottavista vakuutuksista päästäisiin sovitteluratkaisuun.³

14. helmikuuta 2001: Equitable Life antoi asianajajaneuvos (QC) Nicholas Warrenille tehtäväksi tutkia tuottotakuutapauksen esiin nostamia kysymyksiä.

10. toukokuuta 2001: Warrenin raporttiluonnoksessa annettiin ymmärtää, että ei-takuutuottoisten vakuutusten ottajien väitteet vilpillisestä myynnistä olivat perusteltuja.

16. heinäkuuta 2001: Equitable Life alensi vakuutusarvoja 16 prosenttia (suhteessa vuoden 2000 lopun tasoon).

Lausunnon WE-CONF16 mukaan Equitable Life päätti leikata kaikkien vakuutusten arvoja saman verran riippumatta niiden kestosta sen sijaan, että se olisi uuden johtavan aktuaarin Nowellin suosituksen mukaisesti leikannut vakuutuskauden lopussa maksettavia etuja⁴, ja syytti tästä osakemarkkinoiden epäsuotuisaa tilannetta⁵.

¹ Lausunnon WE58 selitetään, että "Equitable Lifen kustannusten hallintaa ja toiminnan tehokkuutta koskevan lähestymistavan vuoksi ... se ei koskaan olisi ollut mahdollisista ostajista erityisen houkutteleva (vaikka ei otettaisi huomioon tuottotakuiden ongelmaa), koska siitä oli yksinkertaisesti tullut niin tehokas ja virtaviivainen, että mikäli yrityksen keskinäisen yhtiön muoto olisi purettu, osakkeenomistajille syntyvät tuotot olisivat jääneet hyvin laihoiksi." Mahdollisia ostajia karkotti myös se, että "Equitable Lifen arvo (ennen joulukuun 8. päivää 2000) oli korkeintaan 2 miljardia puntaa, kun sen tervehdyttämiseen arvioitiin tarvittavan 4 miljardia puntaa."

² 8. joulukuuta 2000 Equitable Life menetti luottoluokituksensa (joka oli vuodesta 1993 ollut AA/A+), kun S&P alensi sen luokitukseen BB/Watch negative (WE-FILE22).

"Halifax plc. ei todellakaan ole 'ostanut' Equitable Lifea. Järjestelyt, joihin Halifax osallistui, koskivat tiettyjä Equitable Lifen toimintoja, eikä niihin sisällynyt Equitable Lifen keskinäisen yhtiön yhtiömuodon purkaminen eikä sen pitkän aikavälin liiketoiminnan siirtäminen millekään muulle taholle. Näin ollen Equitable Life säilyi edelleen osakkaidensa omistamana keskinäisenä henkivakuutusyhtiönä." (WE58, s. 13)

⁴ Equitable Lifen toimitusjohtaja Thomson (H8) väitti, että tällä päätöksellä pyrittiin "suurempaan tasapuolisuuteen kaikkia vakuutusosittajia kohtaan" (ei tarkempia perusteluja, esittelijän huomautus) ja sitä edelsi "monien eri vaihtoehtojen harkinta johtavan aktuaarin kanssa."

⁵ Siitä huolimatta, että FTSE-100-osakeindeksi oli laskenut vain 6 prosenttia heinäkuusta 2001 huhtikuuhun 2002 ja että Equitable Lifen oman pääoman ehtoiset sijoitukset olivat suhteellisen vähäiset (46 prosenttia). Ks.

- Elokuu 2001** Equitable Life ei julkistanut tietoja taloudellisesta asemasta¹ vakuutusnottajille.
- 20. syyskuuta 2001:** **Equitable Life laati luonnoksen kompromissijärjestelmästä** vuoden 1985 vakuutusyhtiölain 425 pykälän nojalla. Se perustui takuutuottoisten vakuutusten lunastamiseen ja tähtäsi yrityksen talouden vakauttamiseen. Järjestelmä edellytti vakuutusnottajien ja ylioikeuden hyväksyntää.²
- 1. joulukuuta 2001:** **FSA sai täydet toimintavaltuudet Yhdistyneen kuningaskunnan ainoana sääntelyelimenä.** Virallinen ehdotus kompromissijärjestelmästä lähetettiin vakuutusnottajille.
- 7. joulukuuta 2001:** **FSA ilmoitti julkisesti hyväksyvänsä kompromissijärjestelmän yleiskirjeessään (Scheme Circular).**³
- 11. tammikuuta 2002:** **Vakuutusnottajat äänestivät kompromissijärjestelmästä:** hyväksyntä edellytti, että yli 50 prosenttia yksittäisistä vakuutusnottajista, jotka edustivat 75:tä prosenttia molempien vakuutustyyppien (takuutuottoisten ja ei-takuutuottoisten) arvosta, äänestivät sen puolesta.
- 28. tammikuuta 2002:** Equitable Life ilmoitti, **että vakuutusnottajien ylivoimainen enemmistö kannatti ehdotusta** (98 prosenttia ei-takuutuottoisten ja 99 prosenttia takuutuottoisten vakuutusten ottajista).
- 8. helmikuuta 2002:** **Ylioikeus hyväksyi kompromissijärjestelmän, jota alettiin soveltaa välittömästi;** Equitable Life alkoi periä 10 prosentin rangaistusmaksua varojen nostamisesta. Halifax investoi luvatut 250 miljoonaa puntaa Equitable Lifeen.
- 15. huhtikuuta / 1. heinäkuuta 2002:** **Equitable Life leikkasi voittoa tuottavien vakuutusten maturiteettiarvoa 4 prosenttia ja 6 prosenttia** ja nosti varojen nostamisesta perittävän rangaistusmaksun 14 prosenttiin; samalla Equitable Lifin vuoden 2001 vuosikertomus osoitti, että

yksityiskohtaisemmin WE-CONF16 (s. 3–4), jonka mukaan "*puolet vakuutusarvojen leikkauksesta johtui siitä, että Equitable Life oli maksanut liikaa etuja yli kymmenen vuoden ajan*".

¹ Equitable Lifin toimitusjohtaja (H8) katsoi, että "päätös vakuutusarvoista kuului hallitukselle eikä vakuutusnottajille; päätöksen jälkeen vakuutusnottajille kerrottiin, että vakuutusarvot olivat varojen mukaiset, joten heillä oli tarvittavat tiedot tehdäkseen perustellun päätöksen siitä, jäädäkö vai lähteä."

² Ks. myös 29. lokakuuta 2001 päivätty Equitable Lifin kirje vakuutusnottajalle lausunnossa WE-CONF19.

³ FSA:n aineisto sisälsi kaksi Ian Glickin (QC) ja Richard Snowdenin antamaa lausuntoa sekä kaksi Nicholas Warrenin (QC) ja Thomas Lowen Equitable Lifin ohjeiden mukaan antamaa lausuntoa. (WE-CONF2, kohta 3)

uudelle hallituksen puheenjohtajalle ja toimitusjohtajalle oli maksettu avokätisiä bonuksia¹.

Mahdollisena selityksenä siihen, miten tarve heinäkuussa 2001 tehdylle vakuutusarvojen 16 prosentin leikkaukselle oli syntynyt, Slater toimitti kaavion², josta näkyi, että Equitable Life oli yli kymmenen vuoden jättänyt tasapainottamatta vakuutusarvonsa ja omistusarvonsa ja kerännyt näin vuosittain huomattavia vajeita vuodesta 1989 vuoteen 2000. Huippuluvut olivat 28 prosenttia vuonna 1990 ja 20 prosenttia vuonna 1994. Tämä *"toimintatapa, jossa maksettiin yhteensä enemmän etuja kuin sijoitustoiminnasta saatiin todellista tuottoa, houkutteli satoja tuhansia paha-aavistamattomia uusia sijoittajia, ja yritys kasvoi valtavasti. Equitable Lifen ylin johto selvästi ymmärsi, millaisia riskejä se otti. 27. kesäkuuta 2001 toimitusjohtaja Charles Thomsonin esitti yrityksen uudelle hallitukselle näkemyksensä siitä, minkä suuruista ylijäämää hän olisi odottanut vuoden 1999 lopussa. Thomson huomautti, että vuoden 2000 alussa vakuutusarvot ylittivät omistusarvon noin 3 prosentilla, mikä oli hyväksyttävän rajoissa. Vastauksessaan asiasta esitettyyn kysymykseen Thomson vahvisti, että normaalien vakuutusmatemaattisten periaatteiden mukaan hän olisi odottanut, että omistusarvo olisi tuolloin ollut ehkä noin 6–7 prosenttia vakuutusarvoja suurempi. Vuoden 2000 alussa yritykseltä puuttui varoja (tai se oli myöntänyt liikaa etuja) noin 10 prosenttia (3 prosenttia + 7 prosenttia), rahassa 2,5 miljardia punttaa. Takuutuottoasian tuomioistuinkäsittelyn häviäminen heinäkuussa 2000 kasvatti tämän vajeen 4 miljardiin puntaan. Tämä oli suurin piirtein se summa, joka 16. heinäkuuta 2001 tehdyllä vakuutusarvojen 16 prosentin leikkauksella saatiin."*³

Hyman-asian tuomioistuinkäsittelystä ja sen seurauksesta lausunnossa WE46 lainataan Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriön henkivakuutusalan neuvonantajaa Ned Cazaletia, joka sanoi takuutuottoisia vakuutuksia ottaneista vakuutuksenottajista: *"He yksinkertaisesti saivat poikki oksan, jolla istuivat. He voittivat oikeusjutun. Kysymys kuuluu: Mitkä ovat voiton seuraukset? Equitable Lifea odottaa mahdollinen 1,5 miljardin punnan lasku taattujen annuiteettituottojen kattamiseksi. Sillä ei ole niin paljon vapaata rahaa."*

Cazalet tiivistä takuutuottokysymyksen varsin epäviralliseen sävyyn seuraavasti: *"Ajatellaanpa, että Equitable Life on suklaapastillirasia. Opettaja lupaa joukolle lapsia neljä pastillia kullekin. Rasia on kuitenkin pienempi kuin opettaja luuli, ja kun kaikki pastillit jaetaan koko luokan kesken, niitä riittää vain kolme jokaiselle. Pettynyt luokka vaatii, että lupaus on pidettävä. Ainoa tapa saada ylimääräiset makeiset on napata ne toisilta luokkatovereilta. Nahistelun jälkeen jäljellä on vain tallattua suklaata ja sokerikuorrutuksen sirpaleita."* (WE46)

¹ Lausunnon WE29 liitteessä A.30 kerrotaan yksityiskohtaisesti: "Charles Thomson, josta tuli toimitusjohtaja maaliskuussa 2001, sai joulukuuhun 2001 päättyneeltä vuodelta 275 000 punnan bonuksen hänen 347 758 punnan kokonaispalkkansa lisäksi; Vanni Treves, josta tuli Equitable Lifen hallituksen puheenjohtaja helmikuussa 2001, sai 250 000 punnan bonuksen 58 750 punnan palkkansa lisäksi." Thomson selitti lausunnossa H8, että päätöksen bonusten myöntämisestä teki "Equitable Lifen palkkiokomitea, jonka puheenjohtaja oli Sir Philip Otton, ja yrityksen hallitus hyväksyi sen yksimielisesti. Hallitus katsoi, että maksut olivat asianmukaisia, oikeudenmukaisia, ansaittuja eivätkä todellakaan liian avokätisiä." (ks. myös Equitable Lifen vuosikokous, toukokuu 2002)

² WE34, s. 2; tiedot perustuvat Penrosen raportin tuloksiin.

³ WE34, s. 3–4.

3b) Kompromissijärjestelmän yksityiskohtaiset vaatimukset

Käytännössä kompromissi tarkoitti, että

- 70 000 yksittäisen takuutuottoisen eläkevakuutuksen ottajan vakuutusarvoa nostettaisiin 17,5 prosenttia, jos he luopuisivat oikeudestaan takuutuottoon

- 415 000 yksittäisen muun kuin takuutuottoisen vakuutuksen ottajan vakuutusarvoa nostettaisiin 2,5 prosenttia, jos he luopuisivat oikeudestaan nostaa tuomioistuimessa vilpillistä myyntiä koskeva kanne Equitable Life -yhtiötä vastaan.

WE29:n professori David Blake totesi, että *"joulukuussa 2001 esitetystä kompromissijärjestelmäehdotusta koskevasta asiakirjasta (ja vuoden 2001 välitilinpäätöksestä) kävi ilmi, että tuottorahaston tulevaisuus olisi vaakalaudalla vain, mikäli vakuutuksenottajat eivät äänestäisi takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvät ongelmat ratkaisevan kompromissijärjestelmäehdotuksen puolesta"*. *"Asiakirjoissa ei mainittu, että vaikka kompromissijärjestelmäehdotus hyväksyttäisiinkin, tuottorahasto suljettaisiin teknisen maksukyvyttömyyden vuoksi."* Professori lisäsi vakuutusta koskevana suosituksena, että *"tulevaisuudessa, sijoittajien osallistuminen samaan yhteiseen sijoitusrahastoon tulisi sallia vain, mikäli kaikki saisivat saman odotetun (tai ennakoitun) tuoton"*.¹

Kompromissijärjestelmäehdotukseen viitaten WE29:ssa EL-yhtiön johtokunnan kerrottiin väittäneen *sen ratkaisuehdotuksen perustuvan neljään periaatteeseen. "Ehdotuksen on oltava oikeudenmukainen kaikkien takuutuottoisten vakuutuksenottajaryhmien kannalta, helposti ymmärrettävissä ja toteutettavissa sekä korkeimman oikeuden hyväksymä."* Johtokunta väitti järjestelmän olevan takuutuottoisten vakuutusten ottajien kannalta näiden periaatteiden mukainen, sillä sen mukaisesti *"takuutuottoisten vakuutusten ottajat saivat laillisista oikeuksistaan luopumisen vastineena realistiseen arvioon perustuvan oikeudenmukaisen hyvityksen, jonka määrä jaetaan eri takuutuottoisten vakuutusten ottajien kesken näiden oikeuksien arvon mukaisesti; järjestelmässä hyvityksen määrästä vähennetään muiden kuin takuutuottoisten vakuutusten ottajien hylkäämien mahdollisten korvaushakemusten arvo; hyvitys annetaan takuutuottoisten vakuutusten ottajien vakuutusarvon suhteellisena korotuksena niin taatussa kuin takaamattomassa muodossa"*.²

Sen varalle, että vakuutuksenottajat eivät puoltaisi kompromissijärjestelmää, EL-yhtiön johtokunta muotoili seuraavat vaihtoehdot:³

1. säilytetään nykyinen tilanne, mukautetaan takuutuottoisten vakuutusten velat suojausinstrumentteihin
2. vakuutuksenottajien kanssa laaditaan kahdenkeskiset sopimukset
3. pyydetään tuomioistuinta alentamaan sopimusten arvoa (vuoden 1982 ICA:n 58 jakso)
4. tehdään takuutuottoisiin vakuutuksiin sopivia muutoksia⁴
5. ELAS asetetaan selvitystilaan.

¹ WE29, 5 ja 7 kohta.

² Ks. WE29, liite A.17–18.

³ Ks. WE29, liite A.24–25.

⁴ Esimerkiksi vuoden 1982 ICA:n mukaisesti "Schedule 2C transfer" -siirto tai vuoden 2000 FSMA-lain mukaisesti takuutuottoisen liiketoiminnan "Section 112 transfer" -siirto kolmannelle osapuolelle. (WE29)

Johtokunta päätti olla suosittelematta mitään näistä vaihtoehtoista, sillä niissä kaikissa oli sen mielestä huonoja puolia. (WE29)

3c) Riippumattoman aktuaarin raportti

Equitable Life nimitti kompromissijärjestelmän arvioijaksi riippumattoman aktuaarin Michael Arnoldin¹. Tämä totesi kuitenkin, että hänen tehtävänänsä oli "*raportoida ainoastaan yhtiölle, eikä hänellä ollut velvollisuuksia yhtiön vakuutuksenottajiin nähden*". Raportin tarkoituksena ei siis ole antaa neuvoja vakuutuksenottajille." (WE-CONF9) Michael Arnold tarkensi vielä, että *järjestelyn avulla tietyt saksalaiset vakuutukset oli voitu erottaa tehokkaasti muista takuutuottoisista vakuutuksista, joiden vaivana olivat tällaisiin vakuutuksiin liittyvät ongelmat. "Nämä saksalaiset vakuutukset eivät osallistu kompromissijärjestelmään, eikä järjestelmä vaikuta niihin."*²

Raportin tiivistelmässä Michael Arnold katsoi, että kompromissijärjestelmän ehdot oli luotu "*aktuaarin näkökulmasta oikeudenmukaisella ja kohtuullisella tavalla*" (WE67) ja että "*yhtiö on määrittänyt takuutuoton määrän realistisen arvion mukaisesti*". (WE29) Michael Arnold lisäsi, että "*mikäli järjestelmää ei oteta käyttöön, varat on arvioitava uudelleen vakaan pitkän aikavälin investointiyhdistelmän perustamiseksi, jossa tunnustetaan, että takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvät ongelmat todennäköisesti jatkuvat jäljellä olevien vakuutusten voimassaolon ajan, minkä vuoksi yhtiön vakavaraisuusasema tulee pysymään epätyytyttävällä tasolla*". (WE29)

Lisäksi Michael Arnold varoitti, että *järjestelmä ei sulkenut pois kaikkia taattuihin etuihin liittyviä mahdollisia riskejä* ja että *järjestelmän oli myönnetty saattavan aiheuttaa haittaa yksittäisille eläkeikää lähestyville takuutuottoisten vakuutusten ottajille, jotka haluaisivat mahdollisesti käyttää takuutuotto-oikeuksiaan*. Johtopäätelmänä Arnold totesi, että *järjestelmän perimmäisenä etuna muiden kuin takuutuottoisten vakuutusten ottajille oli se, että takuutuotto-oikeuksien kustannukset olivat selkeät. Epävarmuuden selvittämisestä oli etua kaikille takuutuottoisten vakuutusten ottajille sekä yhtiön tulevalle hallinnoinnille*.

3d) FSA:n rooli kompromissijärjestelmässä

Kun kompromissijärjestelmää ehdotettiin vuoden 1985 ICA:n 425 jaksossa, FSA:lla ei ollut prosessissa muodollista osaa, mutta sääntelyelimenä sillä oli *FSMA 2000* -lain mukaisesti toimivalta toimia tarvittaessa vakuutustenottajien etujen suojelemiseksi. Lisäksi FSA:lla oli oikeus tulla kuulluksi, jos järjestelmä aiottiin hyväksyä vakuutustenottajien äänestyksen jälkeen muodollisesti tuomioistuimessa.

FSA vahvisti 7. joulukuuta 2001 julkaistussa kompromissijärjestelmää koskevassa arviossaan (WE67) sopimuksen ehdot ja totesi, että sillä *ei ollut mitään syytä puuttua asiaan ja vastustaa vakuutuksenottajille esitettyjä ehdotuksia*, ja täsmensi *FSA:n olevan merkityksellisten*

¹ Lisätietoja, ks. WE-CONF9.

² Michael Arnoldin tosiasiallinen riippumattomuus kyseenalaistettiin WE75:ssa (f kohta), jossa valitettiin, että EL:n johtokunta oli "valvonut Arnoldin toimintaa rajoittamalla tämän ohjeita ja antamalla hänelle luvan sanoutua irti huolellisuusvelvollisuudesta vakuutuksenottajia kohtaan sekä tarjoamalla hänelle myöhemmin hyvin palkattua työtä". FSA totesi myöhemmin, ettei nimitykselle ollut oikeudellista velvoitetta.

takuutuottoisten ja muiden kuin takuutuottoisten vakuutusten ottajien ryhmien suhteen tyytyväinen siihen, että vakuutusarvojen nostaminen on oikeudenmukainen vastine takuutuotto-oikeuksista ja mahdollisista vilpillistä myyntiä koskevista korvausvaatimuksista luopumiselle. "Vaikka ryhmissä onkin yksilökohtaisia eroja, FSA on tyytyväinen siihen, ettei ryhmissä ole vakuutuksenottajia, joiden edut olisivat suhteettomasti suurempia tai pienempiä."

Arviossa todettiin, että FSA *"uskoo vahvasti, että menestyksenkäs kompromissi tarjoaa periaatteessa parhaat mahdollisuudet vakauttaa tuottorahasto ja parantaa huolestuneiden vakuutuksenottajien näkymiä"*.

Mitä ehdotetun kompromissin monimutkaisuuteen tulee, FSA totesi pitävänsä tärkeänä, että *"vakuutuksenottajille esitetty kompromissi on selkeä ja antaa riittävästi tietoa, jotta vakuutuksenottajat voivat muodostaa ehdotuksista äänestystä silmällä pitäen oman mielipiteensä"*. FSA tunnusti kuitenkin vakuutuksenottajille äänestystä varten lähetettyjen kompromissia koskevien asiakirjojen olleen monimutkaisia. FSA oli tyytyväinen, että materiaali oli riittävän selkeää, jotta vakuutuksenottajat voivat muodostaa henkilökohtaisen tilanteensa perusteella oman äänestyskantansa.

FSA täsmensi lisäksi, ettei se voisi neuvoa vakuutuksenottajia henkilökohtaisesti, ja lisäsi, että *"kun Equitable Life -vakuutuksenottajat tarvitsevat tukea äänestystä koskevaan päätöksentekoon, heidän on pyrittävä saamaan riippumatonta sijoitusneuvontaa"*. (WE67)

3e) Vakuutuksenottajien valitukset

Useat muiden kuin takuutuottoisten vakuutusten ottajat ja vakuutuksenottajien toimintaryhmien edustajat ovat esittäneet kompromissijärjestelmää koskevaa todistusaineistoa ja valituksia. Vakuutuksenottajien vaatimusten mukaan järjestelmä oli laadittu alusta pitäen vakuutuksenottajien vahingoittamiseksi ja ehdottaessaan järjestelmää syyskuussa 2001 EL:n johto oli ollut tietoinen tai jopa tietoisesti suunnitellut toteuttavansa huhti- ja heinäkuussa 2002 myöhempiä leikkauksia, jotka tekisivät nopeasti tyhjiksi järjestelmän vakuutuksenottajille tuomat korotukset¹. Valitusten mukaan sääntelyviranomaisen oli lisäksi tietoinen siitä, että ehdotetut korotukset olivat tekaistuja, sillä niiden toteuttamiseen ei ollut riittävästi varoja.

Vakuutuksenottajat valittivat lisäksi, että heidän annettiin ymmärtää, että kompromissijärjestelmä oli vakauttanut tuottorahaston, mikä ei pitänyt paikkansa, sillä markkinoiden heilahtelut ja niistä johtuvat osakemarkkinoiden taantuminen vuonna 2002 vaikuttivat rahastoon edelleen. Tämän vuoksi loukkaantuneet vakuutuksenottajat väittivät, että helmikuussa 2002 hyväksytyn järjestelmän vuoksi muiden kuin takuutuottoisten vakuutusten ottajat olivat todellakin aiempaa huonommassa asemassa, sillä he olivat luopuneet vastineetta oikeudestaan esittää yhtiölle korvausvaatimus.

Equitable Life ja FSA (H4) ovat väittäneet toistuvasti, että vakuutuksiin myöhemmin tehdyillä leikkauksilla ei sinänsä ollut mitään tekemistä kompromissin ehtojen kanssa, vaan että leikkaukset tehtiin syyskuussa 2002 tapahtuneen osakemarkkinoiden rajun, tuottorahaston

¹ Ks. WE6, WE7, WE-CONF16, WE-CONF.

varallisuusperustaa heikentäneen pudotuksen vuoksi, eikä tämänlaajuisia markkinoiden taantumista osattu ennustaa, kun järjestelmä otettiin käyttöön syyskuussa 2001¹.

Tammikuussa 2001 annetussa parlamentin alahuoneen valtiovarainvaliokuntaan lähetetyssä Cazaletin muistiossa myönnettiin, että *olisi koko yhtiön edun mukaista ratkaista maksettavien annuiteettien taatun vähimmäismäärän optioon liittyvä ongelma vakuuttamalla vakuutusnottajat, joiden eläkkeiden maksua on lykätty, luopumaan optiostaan. "Ei ole kuitenkaan lainkaan varmaa, että takuutuottoisten vakuutusten ottajat äänestävät järjestelmän puolesta, sillä todennäköisessä ehdotuksessa takuutuottoisten vakuutusten ryhmän arvo kasvaa pääoman vahvistumisen vuoksi, mutta tämänhetkisten markkinaolosuhteiden perusteella takuutuoton menetys johtaisi samanaikaisesti eläkkeelle jäävien eläkevakuutustulojen laskuun. Jos Equitable onnistuisi suostuttelemaan vakuutusnottajansa äänestämään yhtiön kompromissiksi kutsuman järjestelmän puolesta, yhtiön taloudellinen tilanne ei paranisi merkittävästi Halifaxin maksamista 250 miljoonasta punnasta huolimatta, sillä lunastaessaan takuutuottoiset vakuutukset yhtiön kulut kasvavat. Todellinen etu ei olisi Equitablen vakavaraisuusaseman paraneminen, vaan pohjimmiltaan maksettavien annuiteettien taatun vähimmäismäärän epävakaaseen optioon liittyvän ongelman ratkaiseminen."* (WE58, s. 14).

Kompromissijärjestelmän mukaisesti vakuutusnottaja Paul Weir (WE6) väitti, että *kun Equitable Life oli ehdottanut (FSA:n tuella) kompromissijärjestelmää, jossa vastineena vakuutusarvojen pienestä nostamisesta vakuutusnottajat luopuisivat kaikista laillisista oikeuksistaan nostaa kante, yhtiö oli luvannut parantaa vakauttaan ja toivoa paremmasta tulevaisuudesta, ja mikäli kompromissijärjestelmä hyväksyttäisiin, yhtiö oli aikonut palauttaa pääomasijoituksiin 4 miljardia puntaa. "Vakuutusarvojen noususta ei kuitenkaan annettu takuita ja vain muutaman viikon kuluessa 2,5 prosentin kasvu muuttui maagisesti 4 prosentin vähennyksiksi! ... On vaikea uskoa, ettei Equitable Lifen johto (ja FSA) ollut kompromissia käyttöön otettaessaan jo täysin tietoinen, että he pyysivät ihmisiä luopumaan oikeuksistaan täysin perättömän lupauksen perusteella. Jos vakuutusnottajille ei olisi luvattu oikeudestaan ryhtyä oikeustoimiin luopumisestaan vastineeksi jonkinlaista taloudellista hyvitystä (vaikka pientäkin), kompromissijärjestelmä olisi ollut oikeudellisesti pätemätön. Silti ihmiset äänestivät (vaikkakin tietämättään) rahastojensa leikkaamisen ja kanneoikeutensa poistamisen puolesta. Eikä FSA puuttunut asioiden kulkuun."*

Nicolas Bellord (H2) korosti myös väitettyä kompromissijärjestelmän epäoikeudenmukaista kohtaa, jonka *sääntelyviranomaiset olivat hyväksyneet ja jonka mukaisesti useat vakuutusnottajat menettivät oikeutensa korvaukseen. "Ollessaan tuomioistuimen kuultavana helmikuussa 2002 (EL-yhtiön toimitusjohtaja) Charles Thompsonin on täytynyt tietää, ettei yhtiöllä ollut varoja, mutta hän ei kertonut asiasta tuomioistuimelle."*² Toinen tutkimisen arvoinen seikka on se, että sääntelyviranomaiset suosittelivat kompromissijärjestelmän hyväksymistä."

¹ Syyskuun 2001 ja 2002 välisenä aikana FTSE 100 -osakemarkkinaindeksi putosi 29 prosenttia, mutta pysyi lähes muuttumattomana joulukuun 2001 ja huhtikuun 2002 välisenä aikana.

² WE-CONF5 hylkäsi nämä väitteet "väärinä ja ilkeämielisinä" ja väitti, että yhtiön kanta tuona ajankohtana kävi selkeästi ilmi kompromissijärjestelmän asiakirjoista.

Paul Weir (WE6) väitti, että *"FSA todellakin suositteli kompromissia vakuutuksenottajien kannalta parhaana vaihtoehtona, mutta piti huolen siitä, että julkaisi neuvonsa vasta 8 päivää sen jälkeen, kun parlamentin oikeusasiamies oli myöntänyt sille koskemattomuuden!"*¹
"Voidaan pitää varsin outona yhteensattumana, että kaikista mahdollisista ajankohdista FSA päätti julkaista nimenomaan korkeimman oikeuden ensimmäisenä käsittelypäivänä (26. marraskuuta 2001) sensaatiomaisen lehdistötiedotteen, joka koski niin kutsuttua Headdonin liitekirjettä ja joka pyyhkäisi kompromissijärjestelmän ehtojen uutisoinnin taka-alalle – klassinen spoileri. On aihetodiste, että FSA työskenteli tiiviisti Equitable Lifin kanssa ja todennäköisesti myös valtiovarainministeriön kanssa runnoakseen kompromissin läpi."

WE7:ssa Michael Nassim väitti, että *luettelo valikoiduista poisjätöistä merkitsi sääntelyn epäonnistumista ennen ja jälkeen kompromissijärjestelmän, mitä voitiin pitää harkittuna tekona. "Kompromissijärjestelmä toteutettiin vakuutustenottajien vahingoksi ja heidän laillisten oikeuksiensa kumoamiseksi."*

Vakuutuksenottaja W. Deppe esitti WE81:ssa niin ikään väitteitä *Equitablen vilpillisestä vääristelystä toukokuussa 1999. "Equitable oli salannut takuutuottoisten vakuutusten velat ja suositellut takuutuottoisten vakuutusten myyntiä. Huhtikuussa 2001 ainoana tavoitteena oli saada kompromissijärjestelmä hyväksytyksi."* W. Deppe kertoi lisäksi, että *Equitablen ja vakuutuksenottajien kokouksessa edesmennyt (vetoituksen esittäjä) Arthur White pyysi ELASin puheenjohtajaa Vanni Trevesiä myöntämään, että kaikista vilpillisistä seikoista oli sovittu ennen kompromissin soveltamista tuomioistuimessa. "Vanni Treves kieltäytyi antamasta tällaista vakuutusta ja Arthur White pyysi tätä kirjaamaan esittämänsä pyynnön ja varmistamaan, että tuomioistuinkäsittelyn oikeuden puheenjohtaja oli tietoinen vilpillisen toiminnan todellisesta mahdollisuudesta. Vanni Treves ei toteuttanut nimenomaista pyyntöä, sillä se olisi saattanut viivästyttää tai haitata kompromissijärjestelmän hyväksymistä. Siten oikeuden puheenjohtajalle ei kerrottu, että takuutuottoisten vakuutusten velat oli pimitetty ja luottavaisille vakuutuksenottajille oli myyty takuutuottoisia vakuutuksia."*

FSA kielsi vihjaukset, että sääntelyviranomaisen olisi ollut tietoinen kompromissijärjestelmän väitetystä vajavaisista varoista. Viitaten FSA:n rooliin kompromissijärjestelmän neuvottelijana FSA:n edustaja David Strachan (H4) kertoi, että *Equitable Life 2002 - kompromissijärjestelmä toteutettiin pikemminkin yhtiölain kuin (rahoituspalveluista ja -markkinoista vuonna 2000 annetun lain) VII osan mukaisesti ja lopullisen päätöksen antoi riippumaton tuomioistuin. Silti FSA oli kannustanut Equitablea ylittämään yhtiölain mukaiset velvollisuutensa ja varmistamaan, että vakuutustenottajien edut turvattiin niin hyvin kuin mahdollista etenkin nimittämällä riippumaton, ehdotukset arvioiva aktuaari. Lisäksi FSA valvoi, että vakuutuksenottajat, jotka olivat lähteneet Equitablesta liian aikaisin hyötyäkseen kompromissijärjestelmästä, saisivat asianmukaisen korvauksen. FSA totesi sekä takuutuottoisten että muiden kuin takuutuottoisten vakuutusten ottajille esitetyn järjestelmän perusteella, että vakuutusarvon lisäys oli ollut oikeudenmukainen tarjous takuutuotto-oikeuksista ja mahdollisista vilpillistä myyntiä koskevista korvausvaatimuksista luopumiselle. "Vaikka selkeitä eroja olikin, kompromissijärjestelmä oli kaiken kaikkiaan kohtuullinen."*

¹ Kun FSA:sta tuli 1. joulukuuta 2002 Yhdistyneen kuningaskunnan ainoa sääntelyviranomaisen, siitä tuli muodollisesti riippumaton hallituksen ja siten myös parlamentin valvonnasta.

Toimitusjohtaja Charles Thomson kumosi niin ikään väitökset, ettei EL ollut tiedottanut vakuutuksenottajille avoimesti, että kompromissijärjestelmä ei vakauttaisi lopullisesti tuottorahastoa (WE-CONF16), vaan että osakemarkkinoiden pudotukset merkittävällä tavalla vakuutusarvoihin lisäleikkauksia (kuten tapahtuikin huhti- ja heinäkuussa 2002), ja väitti, että *tuottorahasto oli aina koostunut erilaisista sijoituksista ja oli siten aina ollut altis markkinoiden kehityksen vaikutuksille. "Missään vaiheessa ei annettu ymmärtää, että kompromissijärjestelmä olisi muuttanut tuottorahaston käsitettä. Johtokunta ei myöskään voinut ennustaa sijoitusmarkkinoiden tulevaisuutta."* (WE70)

Anthony Boswood, QC, totesi WE76:ssa että hänen mielestään *yhtiön hoitotavassa vuosina 2001 ja 2002 oli useita ongelmia ja kysymyskohtia, joita oli tarkasteltava ja joihin oli vastattava ennen kuin voitiin sulkea pois mahdollisuus, että vakuutuksenottajia sekä tuomioistuinta johdettiin harhaan, kun asiaan liittyvää tietoa ei saatettu heidän tietoonsa.* (WE76, 4 kohta) Anthony Boswood jatkoi ja totesi, että *jos johtokunta oli ollut tietoinen, kun kompromissijärjestelmään liittyvät asiakirjat julkaistiin ja kun niistä keskusteltiin tuomioistuimessa, että 2,5 prosentin korotus olisi todennäköisesti epätodellinen, elleivät osakemarkkinat kääntyisi välittömästi ja yllätyksellisesti noususuuntaan (vaikka 56 prosenttia varoista oli joka tapauksessa käteisenä ja kiinteäkorkoisina arvopapereina), olisi asiasta todellakin pitänyt mainita tuomioistuin mukaan luettuna niille, joiden hyväksyttäväksi kompromissijärjestelmä annettiin. "Kompromissijärjestelmän asiakirjojen mukana toimitetut rahoitustiedot olivat auttamatta vanhentuneita, kun järjestelmän perusteista alettiin keskustella. "Mutta yhtiön johtokunnalla oli selvästi tuoreempia rahoitustietoja, joista kävi ilmi, että järjestelmän mukaiset vakuutusarvojen korotukset olivat todennäköisesti epätodellisia."* (9 ja 10 kohta) Anthony Boswood totesikin, että *"vastuussa olevat tahot salasivat tietoja, joiden he tiesivät olevan järjestelmän kannalta merkityksellisiä"*.

3f) Väitteet EL:n johdon jäsenistä, jotka eivät täyttäneet soveliaisuus- ja luotettavuuskriteereitä

Liittyen väitettyyn tietojen salaamiseen kompromissijärjestelmän vakuutuksenottajille suunnatun esittelyn yhteydessä EMAG pyysi vuonna 2005 FSA:ta käynnistämään FSMA 2000 -lain 168 jakson mukaisesti tutkimuksen ja vahvistamaan, olivatko EL-yhtiön kolme johtohenkilöä (puheenjohtaja, toimitusjohtaja ja johtava aktuaari) soveliaita ja luotettavia harjoittamaan tehtäviään. Jos FSA:n tutkimuksessa tultaisiin järjestelmästä esitettyjen todistusten valossa siihen tulokseen, että johtohenkilöt olivat salanneet keskeisiä tietoja, heidän ei voitaisi katsoa olevan soveliaita ja luotettavia tehtävänsä. Tässä tapauksessa FSA voisi peruuttaa kyseisen henkilön nimityksen tai aloittaa kurinpidolliset menettelyt FSMA 2000 -lain 63 ja 66 jakson mukaisesti.

Anthony BOSWOOD, QC, (WE76) oli samaa mieltä siitä, että mikäli voitaisiin todistaa, että EL:n johtohenkilöt olivat *"salanneet tietoja, joiden he tiesivät olevan järjestelmän kannalta merkityksellisiä, tämänkaltainen tietoinen salaaminen voitaisiin vuorostaan tulkita siten, etteivät kyseessä olevat henkilöt olleet soveliaita ja luotettavia henkilöitä, mikä oli edellytys FSA:n valtuuksille tutkia asiaa"* FSMA 2000 -lain 168 jakson 5 kohdan mukaisesti.

FSA totesi 21. elokuuta 2006 päivätyssä kirjeessään, että se *ei nähnyt painavia ja pakottavia todisteita ja perusteita, joiden perusteella olisi voitu todeta ensi näkemältä, että FSA:lta, tuomioistuimelta tai vakuutuksenottajilta oli tietoisesti pimitetty tietoja joulukuun 2001 ja*

helmikuun 2002 välisenä aikana ja että FSA pysyisi kompromissijärjestelmän yhteydessä antamassaan lausunnossa esitetyn analyysin ja yhteenvetojen takana. Tarkastellussa todistusaineistosta ei käynyt ilmi, että FSA olisi osoittanut halunsa (tai aikomuksensa) aloittaa virallisesti kyseisen tutkimuksen.

4. Liiketoiminnan harjoittamisen (LH) valvontaan liittyvät laiminlyönnit

Useat vakuutusentajat ovat esittäneet väitteitä kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin säännösten mukaisesti EL-yhtiön liiketoiminnan harjoittamisen valvonnasta alueellaan vastuussa olevien niin Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisen kuin Irlannin (DETE/ISFRA)¹ ja Saksan sääntelyviranomaisenkin (BAV/BaFin)² valvontaan liittyvistä laiminlyönneistä.

Kuten WE-CONF26:ssa todettiin, "kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin mukaisesti FSA ei voinut soveltaa liiketoiminnan harjoittamista koskevia sääntöjä muiden jäsenvaltioiden sivuliikkeisiin, mutta FSA:n olisi pitänyt varmistaa ELASin sivuliikkeiden vakuutusentajien perusteltujen odotusten suojelu".³

WE-CONF10:ssa eräs vakuutusentaja valitti erityisesti siitä, että Saksan sääntelyviranomaiset olivat kieltäytyneet (kolmannen vahinkovakuutusdirektiivissä määriteltyyn kotijäsenvaltion periaatteeseen systemaattisesti vedoten) kantamasta vastuuta EL:n sopimattomista toimista Saksassa. Valitukseen yhtyi WS2:ssa Manfred Westphal toteamalla, että "*kansallinen valvonta on seuranta- ja täytäntöönpanoprosessissa usein liian passiivisessa roolissa*" ja että "*vaikka valitusten 'kriittinen massa' saavutetaankin, se ei aktivoi joidenkin jäsenvaltioiden seurantatoimintaa*".

4a) Väitökset vilpillisestä myynnistä ja virheellisten tietojen antamisesta Yhdistyneessä kuningaskunnassa⁴

Periaatteessa vakuutusentajat ovat esittäneet EL-yhtiötä vastaan kahdenlaisia syytöksiä, jotka koskevat

- *vilpillisistä myyntiä*, koska EL oli antanut tietoisesti virheellisiä tietoja yhtiön taloudellisesta asemasta ja etenkin takuutuottoisten vakuutusten riskeistä

¹ Irlannin vuoden 2003 keskuspankeista ja rahoituspalveluviranomaisista annetun lainsäädännön (*Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Act 2003*) mukaisesti vakuutusalan ja siihen liittyvien palveluiden vakauden valvonta siirtyi toukokuussa 2003 kokonaisuudessaan yritys-, kauppaa- ja työministeriöltä (Department of Enterprise, Trade and Employment, DETE) Irlannin rahoituspalveluviranomaiselle (Irish Financial Services Authority, ISFRA) ja DETE:n vakuutusallalla ennen vuoden 2003 lainsäädännön voimaan astumista toteuttamat toimet tulisi käsitellä ISFRA:n ja/tai valtiovarainministerin toimina. (WE64)

WE80:ssa tarkennettiin, että ennen vuotta 2003 erityisesti vakuutusten myyntiin liittyviä liiketoiminnan harjoittamisen sääntöjä ei ollut, lukuun ottamatta vuonna 2001 annetun henkivakuutuksia koskevien tietojen antamista koskevia määräyksiä (S.I. 15 of 2001) ja S.I. 360 of 1994 -määräyksiä, jotka ovat molemmat täytäntöönpantavissa tuomioistuimen päätöksen nojalla.

² Vastuu vakuutusallasta siirtyi BaFinilta BAVille toukokuussa 2002

³ Ks. WE-CONF26, s. 4–5, 1 kohta.

⁴ Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies totesi toukokuussa 2003 Equitable Lifen syylliseksi *virheellisten tietojen antamisesta*.

- *puutteita* (jotka perustuivat mahdollisesti petokseen), koska EL ei ollut kiinnittänyt huomiota takuutuottoisten vakuutusten riskeihin, vaikka niistä olisi pitänyt kertoa olemassa oleville ja tuleville vakuutusnottajille.

Useat vakuutusnottajat esittivät yksityiskohtaisia todisteita vilpillisestä myynnistä. Vakuutusnottaja Seymour (WE53) esitti tutkintavaliokunnalle jäljennöksiä Equitable Lifen esitteistä, joissa väitetään selvästi, että tuottorahastoissa *tämänkaltaisiin osakesalkkusijoituksiin yleensä liittyvien tuottojen ja omistuksen arvon vaihtelut tasoittuisivat*.¹ Väitös osoittautui vääräksi, kun kävi ilmi, ettei EL ollut kerännyt markkinoiden positiivisten kehitysvuosien aikana lainkaan varantoa, joka olisi sallinut tämänkaltaisen "tasoittamisen".

Vakuutusnottajille 26. tammikuuta 2000 (WE53) osoittamassaan tiedotteessa Equitable Life toteaa, että muutoksenhakutuomioistuimen kielteinen päätös ei vaikuttaisi EL:n taloudelliseen riskiprofiiliin ja että sillä *ei olisi Equitableen rahoitusvaikutusta. "Equitablen vakavaraisuutta ja asemaa riippumattomana keskinäisenä vakuutusnottajana ei siis aseteta kyseenalaiseksi*."² Tämä kanta peruttiin myöhemmin vakuutusnottajille 14. elokuuta 2000 (välittömästi ylähuoneen päätöksen jälkeen) ja 18. syyskuuta 2000 päivätyissä kirjeissä, joissa ilmoitettiin takuutuottoisten vakuutusten laajoista leikkauksista³. Toinen peräton lausunto annettiin edellä mainitussa 26. tammikuuta 2000 päivätyssä tiedotteessa, jonka mukaan tilanne *"ei vaikuta kansainvälisen liiketoiminnan voitto-osuuksiin, sillä Equitablen kansainvälisissä vakuutuksissa ei ollut takuutuottoa"*. Väittäjä osoittautui vääräksi sen perusteella, että kaikkia, niin Yhdistyneessä kuningaskunnassa kuin muuallakin tehtyjä vakuutuksia hallinnoi yksi ja sama rahasto, eikä "kansainvälisille vakuutuksille" ollut erillistä rahastoa, kuten EL väitti.

Yhden vilpillistä myyntiä ja virheellisten tietojen antamista koskevan valituksen EL-yhtiötä vastaan esitti Michael Nassim (WE7), jonka mukaan säätelyviranomaiset olivat *jättäneet tietoisesti huomiotta "rohkean tietämättömyden" sekä yleistyneen vilpillisen myynnin, sillä huolimatta siitä, mitä yhteisö oli kertonut vakuutusnottajille provisioiden puuttumisesta, se oli maksanut työntekijöilleen toistaiseksi määrittämätöntä myyntiprovisiota. "Tiedossamme ei ole myöskään, saiko kaikista yhtiön tuotteista saman myyntiprovision vai oliko takuutuottotuotteiden provisio muita tuotteita korkeampi. Kieltäytyessään myöntämästä tai dokumentoimasta vilpillistä myyntiä ja tietojen ilmoittamatta jättämistä yhtiö ja asianosaiset viranomaiset ovat siirtäneet todistustaakan kaikille yksittäisille vakuutusnottajille. Ei olekaan yllättävää, että FSA totesi jälkepäin suorittaneensa oman tutkimuksensa, jossa se ei löytänyt todisteita Equitablen toteuttamasta vilpillisestä myynnistä, mutta kieltäytyi myös julkaisemasta todistusaineistoaan."*

Michael Josephs (WE69) väitti, että *oli mahdollista näyttää toteen, että Equitable oli päättänyt luoda laittomat ja harhaanjohtavat tulostiedot, jotka olisivat päteviä vähintään seuraavat 15 vuotta, ja käyttää näitä tuloslukuja ensisijaisena välineenä uusien vakuutusnottajien hankkimisessa ja yhtiön omistuksen arvon lisäämisessä. "Väärrien tuloslukujen luomisen edellyttämät toimenpiteet heikensivät kuitenkin myös EL-yhtiön*

¹ Ks. WE53, liite D.

² Ks. WE53, liite F.

³ Ks. WE53, liite F.

talouden vakautta, joten mitä pidempään petos jatkui, sitä suuremmaksi vakuutuksenottajien menetykset kasvoivat. Equitable päätti luoda suotuisat ja jatkuvat suoritusilastot yksinkertaisesti maksamalla liikaa tietyille vakuutuksenottajaryhmille, joiden vakuutusmaksut oli saatu ennen vuosia tai vuosina 1975–1980. Teko oli laiton, sillä se rikkoi johtajien lojaalisuusvelvollisuutta käsitellä eri vakuutuksenottajaryhmiä tasavertaisesti. Siten he tekivät tuottorahastosta tietoisesti alijäämäisen ainakin neljän vuoden ajaksi. Vakuutuksenottajille asiasta ei mainittu sanaakaan. Vakuutuksenottajat olivat autuaan tietämättömiä vakuutustensa yllä leijuvista uhkapilvistä, ja tilannetta pidettiin yllä päättäväisin toimin. Vakuutuksenottajien huomio kiinnitettiin vakuutusrahastoon, jonka kuvattiin olevan "osuus tasoittavasta hallinnoidusta keskusrahastosta", jossa vakuutuksen kokonaisarvo edusti heidän "tasoitettua omistusosuuttaan"."

H8:ssa Simon Bain esitti selkeän väitöksen vilpillisestä myynnistä ja pyysi tutkintavaliokuntaa ottamaan huomioon 20 000 EL-yhtiön asiakasta, joille oli vuosien 1995 ja 2000 välisenä aikana myyty hallinnoitavaksi eläkkeeksi kutsuttu tuote ja joista suurin osa oli saanut vuosien 2001 ja 2005 välisenä aikana vain pienen tai ei lainkaan korvausta, vaikka he olivat todennäköisesti organisoidun vilpillisen myynnin uhreja. "Yhtiönä EL toimi selkärangattomasti, huoletta ja huolimattomasti sekä varsin selkeästi omaa etua tavoitellen." (WE72)

WE81:ssa vakuutuksenottaja W. Deppe kertoi tavanneensa Equitablen toimitusjohtaja Charles Thomsonin tammikuussa 2003 ja kysyneensä tältä televisio-ohjelmassa, *miten Equitable oli voinut aloittaa tuottorahastoon liittyvien tuotteiden markkinoinnin syyskuun 1998 jälkeen turvautumatta harkittuun petokseen. Charles Thomson ei ollut vastannut. "Myöhemmin hän oli ilmoittanut kirjallisessa vastauksessaan, että valitukseni oli ratkaistu kompromissijärjestelmässä ja että asia oli loppuunkäsitelty."*

Myös WE-CONF2:ssa esitettiin joukko väitteitä vilpillisestä myynnistä ja etenkin siitä, ettei tuleville asiakkaille kerrottu takuutuottoisten vakuutusten riskeistä, mikä aiheutti harmia etenkin vakuutuksen myöhemmin ottaneille, jotka olivat ottaneet EL-yhtiön vakuutuksen syyskuun 1998 jälkeen eli kun EL oli jo hakenut lakimiehiltään ja sääntelijöiltä oikeudellista neuvoa takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvistä ongelmista. "Kaikki vakuutuksenottajat (eli myöhemmin vakuutuksen ottaneet) tai ainakin suurin osa heistä sai yhtiöltä hankittavaa vakuutusta koskevan, vakuutuksen keskeisiä piirteitä esittelevän Key Features -esitteen. Asiakirja toimitettiin Yhdistyneen kuningaskunnan yksityishenkilöiden sijoitustoimintaa sääntelevän viranomaisen (Personal Investment Authority, PIA) asettamien sääntöjen mukaisesti. On selvää, että nämä herrat (EL-yhtiön toimitusjohtajat) olivat tietoisia lakimiesten Hyman-asiassa yhtiölle antamista neuvoista ja asiaan liittyvistä ongelmista; he osallistuivat kaikki prosessiin, jossa yhtiön myyntihenkilöstölle tiedotettiin nykyisille ja tuleville vakuutuksenottajille annettavista tiedoista. Tammikuuhun 1999 mennessä takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyviä ongelmia puitiin jo kiihkeästi lehdistössä, joka julkaisi hälyttäviä artikkeleita ja raportteja. Luonnollisesti tämä vaikeutti uuden liiketoiminnan suunnittelemista. Mutta alasajon välttämiseksi yhtiö tarvitsi uutta liiketoimintaa. Uudet takuutuottoisten vakuutusten ottajat tarvitsivat kannustusta, eikä heille voinut kertoa takuutuottoisten vakuutusten riskeistä. Yhtiö valitsi politiikakseen takuutuottoisten vakuutusten riskien vähättelyn ja virheellisten tietojen antamisen tuleville

vakuutuksenottajille: Esitteen Riskitekijät-kohdassa ei mainittu takuutuottoisten vakuutusten riskeistä mitään."

Myöhemmin vakuutuksen ottaneiden ryhmään kuuluvat kertoivat, että EL-myyntihenkilöstö tyynnytteli heidän huoliaan eri tavoin: *"lehtileike, jossa takuutuottoisten vakuutusten velkojen väitettiin olevan mahdollisesti 1,5 miljardia punttaa, oli virheellinen", "kustannukset yhtiölle ovat enimmillään 50 miljoonaa punttaa", "takuutuottoisten vakuutusten ottajat on suojattu takuutuottoisten vakuutusten veloilta", "muiden kuin takuutuottoisten vakuutusten ottajat voidaan suojata jälleenvakuutusten avulla". (WE-CONF2)¹*

Vakuutuksenottaja John Galvin (WE-FILE15) valitti, että hänen päätöksensä ottaa Equitable Lifen vakuutus perustui osin EL-yhtiön vakuutteluun vankasta vakavaraisuudestaan, jonka vahvisti kansainvälisen luokituslaitoksen Standard & Poor'sin² antama AA-luokitus (liitteenä EL-kirjeessä, WE-FILE15).

Viitaten EL-yhtiön vakuutuksenottajille antamiin harhaanjohtaviin tietoihin Liz Kwantes (H7) muistutti, että *"kun tuomioistuimien kuuli Equitablea takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvien ongelmien tiimoilta, vakuutuksenottajat saivat kirjeen, jossa kerrottiin, että kaikki oli hyvin ja että lehdistössä julkaistuja kielteisistä kommentteista ei kannattanut huolestua; lisäksi vaikuttava mainoskampanja loi vaikutelman turvallisuudentunteesta".*

H5:ssa Equitable Lifen Länsi-Englannissa vuosina 1995–2001 toiminut entinen myyntiedustaja Richard Lloyd kielsi selvästi kaikki Equitablen myyntihenkilöstöön liittyvät väitteet vilpillisestä myynnistä: *"Asiakkaamme olivat lähes aina tyytyväisiä, kun soitimme sopiaksemme tapaamisesta ja tarjotaksemme mahdollisuutta suorittaa tilanteen vuosittainen tarkastelu tai päivittää vakuutuksia. Uutiset olivat usein hyviä ja uusien sijoituskohteiden ehdottaminen oli helppoa. Asiakkaat valittivat usein, että muiden vakuutusyhtiöiden palvelut eivät olleet yhtä laadukkaita. Kun takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvät ongelmat ilmenivät ja niistä alettiin keskustella, muistaakseni vuoden 1997 tietämällä – kuulin asiasta tuolloin ensimmäisen kerran – , johtokunta antoi meille nopeasti tietoja. Tilanneselostus koski aikomusta antaa asiakkaille vakuutuskauden lopussa myönnettävä takaamaton hyvitys ja takuutuotto, joka koski ainoastaan takuutuotto-osuutta. Tämä tarkoitti, että kyseinen asiakas sai 20 prosenttia enemmän kuin mitä hänen oikeudenmukainen osuutensa rahastosta oli. Tämä oli käsitteenä helppo ymmärtää ja siten myös selittää asiakkaille. Oman kokemukseni mukaan selityksen kuulleiden asiakkaiden, mukaan luettuina asiakkaat, joiden vakuutuksessa oli takuutuotto, vastaus oli myöntävä." Asiakassuhteet olivat siis hyvässä kunnossa myös vuonna 2000, sillä "kun asiaa tarkastellaan kokonaisuutena tuona ajankohtana heinäkuuhun 2000 asti, kun ylähuone antoi päätöksensä, meillä oli varsin vähän ongelmia ja asiakkaat hyväksyivät antamamme selvityksen".*

Richard Lloyd kielsi niin ikään väitökset virheellisten tietojen antamisesta tietoisesti asiakkaille tai mahdollisesta epämiellyttävien seikkojen kaunistelusta. *"En muista kertaakaan*

¹ Ks. WE-CONF2, 38–40 kohta.

² Itse asiassa Standard & Poor's antoi EL-yhtiölle ajanjaksolla 1993–1999 luokituksen 'AA' (sijoitusluokka), joka alennettiin luokkaan A+ (Watch Neg) vasta toukokuussa 1999 ja sitten sijoitusluokan alapuolelle (BB/Watch Neg) vasta joulukuussa 2000. Tämän jälkeen luokitusta laskettiin uudelleen luokkaan B kesäkuussa 2001 ja CCC (korkea osapuoliriski) syyskuussa 2001. Standard & Poor's antoi yhtiölle viimeisen luokituksen 21. helmikuuta 2002 (WE-FILE22)

ajatelleeni, että olisin painostanut asiakkaita tai myynyt tuotteita, joita minun ei pitäisi myydä, enkä usko kollegoidenikaan ajatelleen niin. Vakuutan, että meille suunnatuissa tiedoissa ei koskaan käsketty sanomaan tai olemaan sanomatta näin tai noin tai muuntelemaan totuutta. Näin ei käynyt koskaan. Mielestäni yhtiö tiesi, mitä teki ja miten hoitaa liiketoimintansa, ja että heillä oli onnistunut toimintamalli. Siten kiillotteluun ei ollut tarvetta. Sulkemispäivään 8. joulukuuta 2000 mennessä en koskaan tuntenut, että olisin kaunistellut asioita tai salannut asiakkailtani jotenkin oudosti käsiini saamiani tietoja. Enkä todellakaan johtanut asiakkaitani tietoisesti harhaan, enkä usko, että yksikään yhtiön edustaja olisi myynyt tietoisesti harhaanjohtavia sopimuksia. En usko, että se olisi totta. Jälkiviisaasti arvioisin, että myimme tuottorahastoa tämänhetkisen käsitykseni mukaan piittaamattomasti niin tuotonnoston kuin takuutuottoisten vakuutusten suhteen. Ehdotus oli vajavainen, mutta me emme tienneet sitä. Ehdotus oli vajavainen rahaston todellisten velkojen vuoksi, mutta me emme tienneet sitä."

Richard Lloyd myönsi kuitenkin, että heidän myymiensä tuotteiden riskiprofiili ei vastannut tarkasti todellisuutta, mutta myyntihenkilöstö ei ilmeisesti ollut tästä tietoinen: *"Mielestäni suurin virhe oli se, miten saimme myydä tuottorahastoa ja kertoa sen riskiluokituksen olevan välillä alhainen–keskimääräinen, vaikka rahastoon olisi vuodesta 1998 lähtien pitänyt yhdistää selkeä varoitus. Tuolloin en ajatellut, mutta näin jälkikäteen ja kuultuani eri näkökohtia olen sitä mieltä, että meitä olisi pitänyt varoittaa. Johtokunnan olisi pitänyt varoittaa asiakkaitamme siitä, että tuottorahastomme riski ei ollut vaihteluvälillä alhainen–keskimääräinen, sillä selvittämättömien ongelmien vuoksi meidän olisi vähintäänkin pitänyt muuttaa myyntikriteeriämme. Jälkiviisaana uskon, että minua johdatettiin harhaan tuottorahastoon liittyvien riskien suhteen. Tämä on mielipiteeni nyt, mutta tuolloin ajattelin aivan toisin. Mielestäni jotenkin olisi pitänyt voida estää uusia asiakkaita (eli muita kuin tuottorahastoon jo kuuluvia) sijoittamasta rahojaan rahastoon, jonka velat olivat yli äyräiden."*

Lopuksi Richard Lloyd kielsi väitteet siitä, että myyntimateriaali oli laadittu asiakkaiden harhaanjohtamiseksi, sillä *"myyntimateriaalin tarkoituksena ei ollut, kuten tuolloin näin, johdattaa ketään harhaan". "Myyntimateriaalissa annettiin kuva voimakkaasta ja hyvin hallinnoidusta yhtiöstä ja rahastosta sekä kannustettiin ihmisiä tekemään sijoituspäätöksensä vuosien kuluessa saavuttamamme tehokkuuden perusteella."*

4b) Väitökset vilpillisestä myynnistä ja virheellisten tietojen antamisesta muissa jäsenvaltioissa

Väitöksen muualla kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa tapahtuneesta vilpillisestä myynnistä esitti muun muassa vakuutusenttaja Seymour (H7), joka oli ottanut vakuutuksensa Belgiassa ja kertoi, että ELASin myyntihenkilöstö oli lähestynyt mahdollisia asiakkaita eri puolilla Euroopan yhteisöä väittämällä, että lakimuutosten vuoksi sijoittaminen ELASin eläkevakuutuksiin oli mahdollista. *"Myyntihenkilöstö vakuutteli, että vakuutuksia kutsuttiin "kansainvälisiksi" ja että niitä hallinnoitiin erillään Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella toimivasta sivuliikkeestä käsin."*

Eräs toinen esite¹ osoitti, että ELAS oli väittänyt tarjoavansa jonkinlaisen "tasoittavan rahaston", jonka toiminta perustui varojen keräämiseen: "ELAS väitti eläkevakuutusrahastonsa olevan jonkinlainen tasoittava rahasto, joka pitää varantotalletuksia. Voitto-osuudet jaettiin vuosittain ja niiden sanottiin olevan taattu. Kaikkien esitteiden takakannessa korostettiin sääntelyn perustuvan Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöön. Minulle vakuutettiin lisäksi, että eläkerahaston sääntely perustui yksinomaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnan lainsäädäntöön, joten olin varma näkemieni ja kuulemieni seikkojen paikkansapitävyydestä. Myyntihetkellä yhtiö vakuutti mahdollisille ostajille, että kansainvälisiä vakuutuksia hallinnoitiin erillään Yhdistyneen kuningaskunnan tuottorahastosta." (H7)

Vakuutuksenottaja Seymour lisäsi, että myyntikäynneillään Belgiaan vuonna 1994 ELASin edustajat kertoivat hänelle, että heillä oli valtuudet harjoittaa tämänkaltaisia myyntitoimintaa Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella. "Lisäksi he (ELASin edustajat) painottivat, että myyntimateriaalin tiedot olivat oikein ja liiketoiminta vakaata, koska heidän sijoitustoimintaansa säänteli "luotettava Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisen". (WE67)

Joukko muita kuin Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutuksenottajia esitti väitteitä vilpillisestä myynnistä tai virheellisten tietojen antamisesta. Vakuutuksenottaja Patrick McCarthy (WE-FILE16) kertoi, että hänen päätökseensä liittyä Equitable Lifeen vaikutti Equitablen väitös, että se oli Irlannin vakuutusasioista vastaavan asiamiehen (IOI) jäsen. Irlantilainen vakuutuksenottaja Jim Berry (WE-FILE13) kysyi, miten oli mahdollista, että Equitable oli saattanut näissä olosuhteissa tuottaa uutta liiketoimintaa (Irlannissa) niinkin myöhään kuin huhtikuussa 2000. "Tämä oli mahdollista vain, koska sääntelyviranomaisen oli jättänyt räikeästi noudattamatta velvollisuuksiaan." Vakuutuksenottaja Jack Duggan (WE-FILE14) väitti, että ostohetkellä hänelle oli vakuutettu, että Equitablen vakuutukseen sovellettiin Irlannin lainsäädäntöä. Vakuutuksenottaja Frank Troyn (WE-FILE4) mielestä vakuutus oli myyty hänelle vilpillisesti joulukuussa 1999, sillä yhtiö oli vaikeuksissa Yhdistyneen kuningaskunnan eläkerahastovelkojensa kanssa, eikä asiasta oltu kerrottu hänelle. Vakuutuksenottaja Patrick O'Farrell (WE-FILE9) valitti, ettei hänelle kerrottu koskaan rahastoa väijyvistä mahdollisista takuutuottoisten vakuutusten velasta tai siitä, että hänen eläkerahastonsa saattaisi joutua velan osarahoittajaksi.

EL-yhtiön entinen Irlannin myyntiedustaja Seamus Power antoi tähän liittyen mielenkiintoisen lausunnon (WE-FILE2), jossa hän kertoi lukeneensa takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvistä ongelmista Sunday Times -sanomalehdestä loppuvuodesta 1998. "Tuolloin myyntihenkilöitä oli noin 12, eikä kukaan ollut kuullut takuutuottoisista eläkevakuutuksista, sillä niitä ei oltu koskaan myyty Irlannissa. Kysyimme johdolta tilanteesta ja meille kerrottiin, ettei asia kuulunut meille, ja meitä kehoitettiin jatkamaan myyntitoimintaamme." Kun Seamus Power oli kuullut tuomioistuimessa heinäkuussa 1999 käsiteltävästä asiasta, hänelle oli kerrottu, ettei asialla ollut mitään tekemistä ulkomaisten sivuliikkeiden kanssa, sillä vakuutuksia ei myyty Irlannissa, ja että heidän rahastonsa oli "suojattu". Kun yhtiö hävisi asian tuomioistuimessa, "meitä kehoitettiin jatkamaan myyntiä, sillä meidät oli "suojattu", eikä epäedullisinkaan lopputulos vaikuttaisi meihin. Jatkoimme

¹ Toimitetut myyntiesitteet, ks. WE53.

myyntiä, ja yhtiö palkkasi lisää myyntihenkilöstöä. Kun EL-yhtiöltä kiellettiin uuden liiketoiminnan tuottaminen, meidät kaikki irtisanottiin. Sitten tulivat seuraamukset, joiden mukaisesti useat vakuutusnottajat joutuivat valitsemaan joko 10 prosentin vakuutusarvon alennuksen tai sijoitustensa säilyttämisen välillä. Nähtävästi EL-yhtiön johto tiesi yhtiön merkittävistä sisäisistä ongelmista vuonna 1998, ja mielestäni kaikki tuon jälkeen myydyt vakuutukset pitäisi mitätöidä".¹

Vastaavanlaisia väitteitä esittivät irlantilaiset vakuutusnottajat, jotka kertoivat Equitable Lifem antaneen heille vääriä tietoja (eli että he olivat ostaneet tai ostamassa osuuden erillisestä "suojatusta" irlantilaisesta rahastosta, johon Yhdistyneen kuningaskunnan rahaston velat eivät vaikuttaneet). EL-yhtiön toimitusjohtaja Charles Thomson (H8) vastasi, että *irlantilaisissa vakuutuksissa oli erilliset voitto-osuudet ja teoreettisesti suojatut varat, joiden puitteissa irlantilaiseen yritykseen sijoitettu pääoman tuotto saattoi heijastua Irlantiin sijoitettuun pääoman tuottoon. Siten esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 2001 toteutettua vakuutusarvon 16 prosentin leikkausta ei sovellettu irlantilaisiin vakuutuksiin.* Charles Thomson vahvisti kuitenkin, että Irlannissa tapahtunut liiketoiminta oli osa yhtiön ainoaa tuottorahastoa.

WE-CONF28:ssa tuotiin kuitenkin esille, että vaikka irlantilaisten vakuutusten vakuutusarvoa ei leikattu 16 prosenttia heinäkuussa 2001, *"vastineeksi irlantilaisten vakuutusnottajien seuraamukset olivat korkeampia ja voitto-osuudet alhaisempia".²*

WE-CONF21:ssa todettiin, että *EL-yhtiön tuote-esitteissä ei todettu missään, että irlantilaiset sijoitukset pidettäisiin jotenkin erillään muista tuottorahastoista.* WE80:ssa lausuntoon yhtyi Isfra väittäen, että *"väitteiden, joiden mukaan EL olisi puhunut irlantilaisen suojatun rahaston olemassaolosta, tueksi ei oltu esitetty todisteita".*

WE-CONF28:ssa esitetyt todisteet puhuivat kuitenkin tätä lausuntoa vastaan ja osoittivat, että 14. maaliskuuta 2000 Dublinissa pidetyssä EL-yhtiön lehdistötilaisuudessa *"Equitable Lifem Yhdistyneen kuningaskunnan kansainvälinen aktuaari Terry Curtis oli todennut, että muutoksenhakutuomioistuimen päätöksellä ei ollut vaikutusta irlantilaisiin vakuutusnottajiin, jotka oli suojattu Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusnottajista".³*

WE-CONF28:ssa osoitettiin lisäksi, että 12. joulukuuta 2000 *"EL-yhtiön Irlannin toimintojen toimitusjohtaja Noel Creedon vaati, että Irlannin markkinoilla ei määrätä seuraamuksia takuutuottoisten vakuutusten ennenaikaisesta lunastamisesta, sillä rahasto oli tuolla hetkellä ylijäämäinen".* Molemmat lausunnot osoittavat selkeästi, että EL viittasi julkisesti erilliseen irlantilaiseen rahastoon ja antoi irlantilaisten vakuutusnottajien uskoa virheellisesti, että he olivat ostaneet osuuden EL-rahastosta, joka oli erillään Yhdistyneen kuningaskunnan päärahastosta.

¹ H4:ssa Mary O'Dea ilmoitti, että Equitable Lifem Irlannin sivuliike oli toiminnassa 1991–2001 ja siltä kiellettiin uusi liiketoiminta joulukuussa 2000 samanaikaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan pääkonttorin kanssa.

² Ks. lisätietoja WE-CONF28:n liitteissä.

³ Myös WE-CONF28:ssa korostettiin, että EL-yhtiö oli käynnistänyt tässä lehdistötilaisuudessa Eurooppalaisen rahastonsa Irlannissa vain 4 kuukautta ennen kuin kupla puhkesi ylähuoneen päätöksen muodossa. Teko oli vastuuton ja häijy. Rahaston markkinoille tuonnin ajoitus osoittaa selvästi, että yhtiön tarkoituksena oli ansaita Irlannin markkinoilta mahdollisimman paljon rahaa.

Viitaten EL-yhtiön väitettyihin kansainvälisiin vakuutuksiin vakuutuksenottaja Seymour (H7) kertoi myös, että kun lehdistö raportoi laajasti Equitable Lifin ongelmista vuoden 1999 lopulla, Equitable kirjoitti kaikille "kansainvälisille" vakuutuksenottajille tammikuussa 2000 vakuutellen, että heidän vakuutuksensa olivat todellakin erillisiä ja ettei mikään yhtiön Yhdistyneen kuningaskunnan rahastoa koskeva tuomioistuimen päätös vaikuttaisi niihin. "Yhtiö myönsi vasta tuomioistuimen päätöksen jälkeen, ettei väite pitänyt paikkaansa. ELAS kertoi 14. elokuuta 2000 päivättyssä kirjeessä, että tuomioistuimessa hävityn asian johdosta kaikkien vakuutuksenottajien takuutuottoisten vakuutusten voitto-osuuksia leikattaisiin ja että yhtiö oli myytävänä."¹

4c) Väitteet vakuutustenottajien sopimusten muuttamisesta

WE72:ssa Simon Bain väitti, että 1990-luvun puolivälissä Equitable Life oli laatinut strategian, jolla vastata korkokantojen jyrkkään pudotukseen, joka oli kasvattanut yhtiön velkoja dramaattisesti takuutuottoisten vakuutusten vuoksi ja uhannut yhtiön vähimmäisvarantojen marginaaleja. Siten EL oli ehdottanut vakuutuksenottajille uudentyyppistä eläkesuunnitelmaa, jossa oli mahdollista lykätä annuiteettia 75 ikävuoteen saakka ja lunastaa välittömästi 25 prosenttia verottomana käteishyvityksenä ja nostaa tuottoja. Hallinnoitavien eläkkeiden houkutukset olivat voimakkaita:

- 1) hallinnoitavien eläkkeiden myyntiä voisi edistää toteamalla, että eläkevakuutusten korot saattavat lähteä uuteen nousuun
- 2) uuden eläketuotteen myynti loisi uutta liiketoimintaa
- 3) hallinnoitavat eläkkeet loisivat käteisvaroja verottomasta könttäsummasta ja tuloista, ja varat voitaisiin sijoittaa muihin EL-tuotteisiin
- 4) takuutuottoisten vakuutusten ottajat menettäisivät takuunsa, mikä vähentäisi velkoja merkittävästi.

Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 1995 yleiset vaalit (jotka työväenpuolueen suosikki voittaisi) olivat vain kahden vuoden päässä, joten "EL-yhtiön myyntihenkilöstö lähestyi varakkaita asiakkaitaan, jotka olivat yli 50-vuotiaita tai lähestyivät tuota ikää, ja ehdotti heille "tuotonnostoa"² huolimatta Yhdistyneen kuningaskunnan yksityishenkilöiden sijoitustoimintaa sääntelevän viranomaisen (PIA) yksityiskohtaisista ohjeista (G-60), joissa PIA totesi tuotonnoston soveltuvan vain harvoille eläkeikää lähestyville ihmisille. "Ensin avuksi otettiin pelottelu: yhtiö pelotteli asiakkaitaan, että mikäli hallituksen muodostaisi työväenpuolue, se saattaisi hyvinkin poistaa oikeuden eläkevakuutuksesta saatavaan verottomaan käteishyvitykseen, joten tilaisuuteen kannatti tarttua nyt, vaikka könttäsummalle ei olisikaan nyt käyttöä. Samoin tuotot kannatti nostaa nyt, vaikka rahoille ei olisikaan nyt tarvetta."

Vakuutusmyyntihenkilöstön velvollisuutena oli osoittaa, että he olivat tarjonneet vakuutuksenantajan tuotevalikoimasta asiakkaalle sopivimman tuotteen, ja seuraavaksi oli

¹ Jäljennös tutkintavaliokunnalle toimitetusta kirjeestä.

² Tuotonnosto (income drawdown) viittaa mahdollisuuteen lykätä annuiteetin lunastusta, mikäli korot ovat eläkeiän lähestyessä alhaalla. Nostamalla tuottoa eläkevakuutuksen lunastamista voidaan lykätä enintään 75 ikävuoteen saakka, johon saakka vakuutuksenottaja voi käyttää suoraan eläkerahaston tuottojaan (www.finance-glossary.com).

*turvauduttu salailemaan tai vääristelemään olennaisia tuotetta tai vaihtoehtoisia tuotteita (joita ei todellisuudessa myyty koskaan) koskevia tietoja, kuten verotustietoja. "Kun asiakas oli hyväksynyt tuotonnoston, hänelle suositeltiin verottoman könttäsumman, ja yleensä myös tuottojen, sijoittamista EL-yhtiön muihin tuotteisiin. Todellisuudessa vanhojen liiketoimien pohjalta lopputulokseksi saatiin käsittämättömät kolminkertainen myynti, kolminkertainen provisio ja "uuteen liiketoimintaan" liittyvä myynti, joissa pyörivät summat olivat usein varsin merkittäviä, hyvinkin kuusinumeroisia lukuja."*¹

WE72:ssa mainitussa raportissa² annetaan 200 esimerkkiä EL-yhtiön tyytymättömistä vakuutusnottajista, joista jokainen oli kokenut saaneensa myyntitilanteessa puutteellisia tai virheellisiä tietoja ja joista lähes kaikille oli parhaana neuvona kehotettu olemaan tekemättä mitään tai hyväksymään vaiheittainen eläkesuunnitelma. "Tuotonnosto oli monimutkainen, asianmukaisia neuvoja edellyttävä vaihtoehto, mutta suora myynti tarjosi merkittävän mahdollisuuden provision väärinkäyttöön. Mitä sääntelyviranomaisen teki? Helmikuussa 1999 julkisesti saatavilla olevien lukujen perusteella PIA:n varoituskellojen olisi pitänyt alkaa soida: EL-yhtiön myyntihenkilöstö oli myynyt jo 11 600 tuotonnostosuunnitelmaa, joiden arvo oli 1,35 miljardia puntaa eli summa lähes kaksinkertainen alan toiseksi suurimman toimijan 750 miljoonan punnan myyntiin ja nelinkertainen alan keskiarvoon verrattuna. Lisäksi EL oli sijoittanut 95 prosenttia nostetuista tuotoista tuottorahastoonsa, kun keskeiset kilpailijat Scottish Equitable (25 prosenttia tuottorahastossa) ja Winterthur (vain vähän) totesivat julkisesti, että useimmille sijoittajille tuottorahasto ei ollut sovelias vaihtoehto. Miksi EL poikkesi niin paljon muista saman alan toimijoista? Vihdoin toukokuussa 2002 FSA ilmaisi huolensa: se oli selvittänyt, että myydessään tuotonnostosuunnitelman myyntihenkilöstö saattoi ansaita 6 prosentin provision, joka eläkevakuutusten kohdalla oli 1,5 prosenttia, ja kertoi selvittävänsä, esiintyikö myynneissä vääristymiä."

Simon Bain totesi, että kirjanpidosta oli pyyhitty tuhansia takuutuottoisia vakuutuksia, eikä asiakkaille yleensä edes kerrottu, että heillä oli takuutuotto, saati tarjottu perusteltua valinnanmahdollisuutta. "Miten EL onnistui pääsemään pälkähästä rikottuaan niin räikeästi liiketoimintasääntöjä sekä ensisijaisia luotettavuuden ja huolellisuuden periaatteita? Uskon, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaiset olivat ensinnäkin epäpäteviä, sillä he eivät huomanneet selkeitä varoitusmerkkejä yhtiön liiketoiminnan harjoittamisessa tai suojelleet kuluttajia tässä suhteessa mitenkään. Toiseksi sääntelyviranomaiset eivät ymmärtäneet, että tämänkaltaiset liiketoimintakäytännöt antoivat EL-yhtiölle mahdollisuuden ilmoittaa uuden liiketoimintansa arvon virheellisesti muun muassa tilinpäätöstiedoissaan. Ja lopuksi sääntelyviranomaisen laati salaa yhteistyössä Equitable Lifen uuden johtokunnan kanssa strategian yhtiön, toimialan ja hallituksen taloudellisen ja maineelle aiheutuvat vahingon minimoimiseksi. Mutta näin voitiin toimia vain vakuutusnottajien laillisten oikeuksien kustannuksella." (WE72)

Samankaltaisessa väitöksessään Micael Josephs (WE69) totesi, että Equitable oli päättänyt antaa virheellisiä tietoja uusien "sijoitusvakuutustensa", kuten yksilöllisten eläkevakuutusten ja joukkovelkakirjavakuutusten taustalla olevista varoista. "Myyntihenkilöstönsä välityksellä

¹ Väitteen tukena ovat WE72:n liitteessä luetellut tapaustutkimukset.

² Raportin on laatinut skotlantilainen itsenäisesti ammattiaan harjoittava rahoitusneuvoja Alan Steel Asset Management.

yhtiö oli antanut virheellisiä tietoja vuodesta 1987 lähtien. Ajan myötä Equitablen tavoitteena oli korvata vanhat vakuutusmuodot "teknisesti tehokkaammilla" vakuutuksilla, jotka edellyttivät pienempiä pääomavarauksia (koska takuut olivat rajallisempia). Jotta vaikutelma oikeudenmukaisuudesta säilyisi, näiden vakuutusten kokonaistuotto oli sama, mutta alennetun takuutuotto-osuuden kattamiseksi vakuutuskauden lopussa annettava hyvitys oli suhteellisesti korkeampi. Oikeudenmukaisuusvaikutelma oli harhaa, sillä sopimuksen mukaan koko vakuutuskauden lopussa annettava hyvitys saatettiin poistaa milloin tahansa, joten parannetun "tehokkuuden" hinta yhtiölle tarkoitti vakuutuksenottajan kannalta merkittävästi kohonnutta riskiä. Riskit salattiin tietoisesti asiakkailta, joita vakuutuksen muokkailu koski."

4d) Väitteet Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisten välisistä tiedonkulun puutteista

Michael Nassim (WE7) väitti, että toiminnan vakautta valvovat sääntelyviranomaiset eivät kyenneet pitämään tehokkaasti yhteyttä vakuutusyhtiöiden liiketoiminnan harjoittamisen valvonnasta vastaavien viranomaisten kanssa varsinkaan ELASin julkaistuun vakuutusmatemaattiseen ja vakuutusliiketoimintaparadigmaan liittyen tai kertomaan liiketoiminnan harjoittamisen sääntelyviranomaisille, että vakavaraisuusaseman sijaan todellinen asema on mahdollisen asiakkaan kannalta keskeinen viite.

ES-2:ssa katsottiin, että Yhdistyneen kuningaskunnan "vakavaraisuutta valvovat sääntelyviranomaiset eivät katsoneet olevansa toimivaltaisia tiedottamaan henkivakuutusalan ongelmista liiketoiminnan harjoittamisen valvonnasta vastaaville viranomaisille. Viranomaiset tekivät vain vähän tai ei lainkaan käytännön yhteistyötä, kunnes toiminnan vakauden valvonnasta vastaavat viranomaiset huomasivat työskentelevänsä samassa rakennuksessa kuin liiketoiminnan harjoittamisen valvonnasta vastaavat viranomaiset. Ja siltikin vei aikaa, ennen kuin osapuolet oppivat työskentelemään yhdessä."

Tässä yhteydessä FSA:n edustaja David Strachan (H4) selitti, että "eri sääntelyviranomaisten välinen tiedotusvelvollisuus pätee pääasiassa kolmessa tilanteessa: kun jokin toisessa jäsenvaltiossa sivuliikkeen avannut yritys tulee maksukyvyttömäksi, kun sivuliikkeitä omistavan yrityksen toimilupa perutaan mistä tahansa syystä ja kun olosuhteet muuttuvat esimerkiksi sivuliikkeen sulkemisen vuoksi. Kaksi ensimmäistä tilannetta (maksukyvyttömyys ja toimiluvan peruminen) eivät liity tähän tapaukseen, joten ne voidaan ohittaa. Kun Irlannin ja Saksan sivuliikkeet suljettiin fyysisesti sen vuoksi, että uuden liiketoiminnan luominen kiellettiin Equitablelta, eri viranomaiset olivat yhteydessä toisiinsa."

Stuart Bayliss (H5) totesi lisäksi, että ei ollut epäilystäkään siitä, etteikö FSA olisi työskennellyt yritysten toiminnan vakauden ja etenkin takuutuoton valvontaa koskevan toimivaltansa puitteissa lujasti. "FSA on valvonut vieläkin aktiivisemmin liiketoiminnan harjoittamista, sillä toimialan puutteet ovat havaittavissa tällä osa-alueella. Mitä tulee liiketoiminnan harjoittamisen valvontaa koskevaan edellytykseen, mielestäni sääntelyviranomaisen eteni oppimiskäyrällä, jonka voitiin perustellusti sanoa olevan uusi avaus, sillä rehellisesti sanottuna valtiovarainministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö eivät olleet aikaisemmin olleet vastaavassa tilanteessa."

4e) Yhdistyneen kuningaskunnan ja ulkomaisten sääntelyviranomaisten välinen yhteydenpito

Yhdistynyt kuningaskunta ja Saksa

WE-CONF9:ssa ja WE-CONF17:ssa esitetyt todisteet antavat ymmärtää, että Yhdistyneen kuningaskunnan ja Saksan viranomaiset olivat yhteydessä Equitable Lifen toiminnan vakauden valvontaa koskevien kysymysten tiimoilta ensimmäisen kerran vuonna 1995¹, kun EL oli avannut Saksan sivuliikkeensä Kölnissä joulukuussa 1992 ja valtuutetut edustajat olivat alkaneet myydä vakuutuksia. Sienan pöytäkirjan 5 artiklan 32 kohdan mukaisesti Saksan sääntelyviranomainen (Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, BAV²) suosittelee 20. maaliskuuta 1995 päivätyssä kirjeessään Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriölle Saksan aktuaariyhdistyksen laatiman uuden kuolevuustaulukon käyttöä vakuutusmaksujen ja takuukatteen laskennassa. Kirjeessä todettiin, että Saksan sääntelyviranomainen *"ei kyennyt arvioimaan, missä määrin Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovellettavaa takuukatteen korkotasoa koskeviin säännöksiin oli kiinnitetty huomiota, mutta oli mahdollista, että yritys ei ollut noudattanut kolmannen henkivakuutusdirektiivin 19 artiklaa yhdessä 18 artiklan 1 kohdan alakohtaa"*.

Lisäksi BAV ilmaisi huolensa siitä, että Equitable Life Deutschlandin markkinointipäällikkö ei kertoman³ mukaan tehnyt eläkevakuutuksissa miesten ja naisten välillä mitään eroa, *mikä oli Saksassa sovellettavien vakuutusperiaatteiden vastaista*. Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriön mahdollista vastausta ei ole esitetty tutkintavaliokunnalle.

Toisen kerran BAV ja FSA olivat yhteydessä heti ylähuoneen 31. heinäkuuta 2000 antaman päätöksen jälkeen (tiedotusvälineiden uutisoinnin ja huolestuneiden saksalaisten vakuutusnottajien kyselyjen pohjalta), jolloin BAV pyysi tietoja EL-yhtiön rahoituksen vakaudesta, FSA:n mahdollisista yhtiöön liittyvistä toimista ja päätöksen vaikutuksista saksalaisiin vakuutusnottajiin.

FSA vastasi pikaisesti 7. elokuuta 2000 *Euroopan yhteisöjen vakuutusdirektiivin säännösten mukaisten tietojen antamista koskevien rajoitusten mukaisesti*. Siten BAV:lle kerrottiin, että FSA oli tyytyväinen, *että EL kykeni kattamaan vaaditun solvenssimarginaalin, mutta kate oli pitkällä aikavälillä alhaisempi kuin FSA tai itse yhtiö olisi halunnut*. Kirjeessä todettiin myös erittäin optimistisesti, *että yhtiö oli myytävänä ja että Equitable Lifesta kiinnostuneita yrityksiä riittänee, sillä yhtiö oli Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusosalalla varsin tehokkaan yhtiön maineessa. "Yhtiön vakavaraisuusasemaa seurataan tarkasti, mutta olemme tyytyväisiä, että yhtiön myyntisuunnitelmien voidaan odottaa ratkaisevan sen taloudellista asemaa pitkällä aikavälillä koskevat huolenaiheet. Olemme tyytyväisiä, että yhtiön johto näyttää hoitavan tilanteen tehokkaasti, sillä näin toimiessaan he pyrkivät takaamaan vakuutusnottajien edut."*⁴

¹ Kolmannen henkivakuutusdirektiivin Saksan täytäntöönpanolaki tuli voimaan 21. heinäkuuta 1994.

² Saksan nykyinen ja ainoa rahamarkkinoiden sääntelystä vastaava viranomainen BaFin luotiin toukokuussa 2002.

³ *Die Welt* -sanomalehti, 27. helmikuuta 1995. Ks. WE-CONF9:n liite 2.

⁴ Kirje lähetettiin vain neljä kuukautta ennen kuin EL-yhtiöltä kiellettiin uuden liiketoiminnan luominen ja yhtiön johtokunta erosi.

Lopuksi FSA vahvisti, että *Saksan sivuliikkeen vakuutuksenottajat olivat samassa asemassa kuin Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutuksenottajat*, ja lisäsi, että *"kun EL on myyty, yhtiö toivoo voivansa palauttaa takuutuottoisten vakuutusten alennetun arvon tarkistetun voitto-osuuspolitiikan avulla"*. FSA päätti kirjeen toivoen, että BAV voi tietojen avulla lievittää joitakin saksalaisten vakuutuksenottajien suurimpia huolenaiheita.

Kun Equitable Lifem myynti ei toteutunutkaan ja yhtiöltä kiellettiin uuden liiketoiminnan tuottaminen, BAV otti FSA:han uudelleen yhteyttä 13. joulukuuta 2000 ja pyysi elokuun kirjeen perusteella selvitystä. FSA vastasi jälleen nopeasti 3. tammikuuta 2001 ja toisti aikaisempiin puhelinkeskusteluihin viitaten, että koska *EL oli maksukykyinen, nykyiset vakuutukset olivat voimassa ja yhtiö kykeni vastaamaan sopimusvelvoitteisiinsa*. FSA väitti jopa, että *useat EL-yhtiötä koskevat lehtijutut olivat olleet virheellisiä ja spekulioivia*, ja päätti kirjeen toteamalla, että *FSA ei aikonut vaatia yhtiöltä uutta arviota*.

Seuraavissa Yhdistyneen kuningaskunnan ja Saksan sääntelyviranomaisten yhteydenotoissa rajoituttiin toteamaan, että EL-yhtiön Saksan sivuliike aiottiin sulkea (30. kesäkuuta 2001), jolloin BAV muistutti, että *osa vakuutuksenottajista oli ottanut EL-yhtiön vakuutuksen vain, koska sillä oli sivuliike Saksassa*, ja ilmaisi toiveensa, että *saksalaiset vakuutuksenottajat saisivat jatkossakin optimaalista palvelua*. BAV päätti kirjeensä pyytämällä *lausunnon siitä, mitä palveluita saksalaisille vakuutuksenottajille tarjottaisiin jatkossa*. Merkintää FSA:n vastauksesta ei ole ja sääntelyviranomaisten välinen yhteydenpito harventui tämän jälkeen, sillä BAV pyysi FSA:ta vahvistamaan kahteen eri otteeseen (7. marraskuuta 2001 ja 19. maaliskuuta 2002) EL-yhtiön Saksan sivuliikkeen sulkemispäivän, joka oli 30. syyskuuta 2001.¹

Viitaten Yhdistyneen kuningaskunnan ja Saksan sääntelyviranomaisten valvontavelvollisuuksien jakamiseen ennen kolmannen henkivakuutusdirektiivin voimaan astumista WE-CONF26:ssa katsottiin, että *toisen henkivakuutusdirektiivin mukaisesti ELASin ensimmäisiä Saksan sivuliikkeen liiketoimintoja ei voitu pitää passiivisena palvelujen tarjoamisen vapautena*. Saksalaisiin vakuutuksenottajiin oli aktiivisesti yhteydessä ELASin Saksan sivuliike. Tämän perusteella ELASin ensimmäisiä Saksan sivuliikkeen liiketoimintoja oli pidettävä toisen henkivakuutusdirektiivin 13 artiklan sijasta aktiivisena palvelujen tarjoamisen vapautena. Siten *"sivuliikkeen toimintojen valvonnasta oli vastuussa Saksa ja BAV, eikä Yhdistynyt kuningaskunta ja FSA"*.

Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti

Kuten Irlannin rahoitusalan sääntelyviranomaisen muistutti WE61:ssa, *EL-yhtiön Irlannin sivuliike oli toiminnassa 1991–2001 ja myi vakuutuksia Irlannin kansalaisille*. *"Kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukaisesti Irlannin sivuliikkeen toiminnan vakautta valvoi Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisen ja sivuliikkeeltä kiellettiin uusi liiketoiminta joulukuussa 2000 samaan aikaan Yhdistyneen kuningaskunnan pääkonttorin kanssa, eikä sivukonttori myynyt uusia vakuutuksia tämän jälkeen*. EL palvelee jäljellä olevia irlantilaisia vakuutuksenottajia kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukaisen rajatylittävän

¹ Olemassa olevia saksalaisia vakuutuksia hallinnoi nyt Aylesburyssä, Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva ELAS CSC Germany.

toiminnan periaatteen perusteella. *Meille ei ole esitetty asiakirjatodisteita siitä, että EL on rikkonut Irlannin rahoituspalvelulainsäädäntöä.*"

Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin sääntelyviranomaisten välinen kirjattu kirjeenvaihto (WE-CONF9) rajoittuu vuosina 1994 ja 1999 tapahtuneeseen vuonna 1991 toimintansa aloittaneen EL-yhtiön Irlannin sivuliikkeen *EY:n säännösten mukaisessa tarvittavien tietojen toimittamisessa* tapahtuneita muutoksia koskevien teknisten yksityiskohtien vaihtoon (WE38). Vuonna 2002 FSA ilmoitti Irlannin yritys-, kauppa- ja työministeriölle¹ sulkevansa EL-yhtiön Irlannin sivuliikkeen ja päättävänsä sen Yhdistyneen kuningaskunnan toimilupasopimuksen mukaisen toiminnan 8. heinäkuuta 2002 alkaen ja lähetti kirjeen liitteenä vakavaraisuustodistuksen.

4f) Harhaanjohtava mainonta Saksan ja Irlannin markkinoilla

Vuoden 2000 alussa Equitable Life aloitti Saksassa aggressiivisen markkinointikampanjan houkutellakseen lisää saksalaisia asiakkaita. BAV ilmoitti, että EL-yhtiön mainokset rikkoivat sääntöjä sen perusteella, että mainoksissa käytetyt ilmaisut, kuten "*takaus, vakuutuskauden lopussa maksettava taattu etuus, takuutuottoiset edut ja vakuutuskauden lopussa maksettava etuus*" olivat harhaanjohtavia. Ongelmaan liittyen vakuutusentottajien yhdistyksen DAGEV:in edustaja Markus Weyer (H3, WE22) yhtyi väitteeseen, että Equitable Lifen mainokset antoivat virheellisiä tietoja.

Etenkin kaksi suurissa saksalaisissa sanomalehdissä helmikuussa 2000 julkaistua mainosta² olivat räikeästi harhaanjohtavia: toisessa mainoksessa ("*13 %*", ks. kuva alla) vakuutettiin, että EL myönsi tuolloista Saksan keskimääräistä korkoa kaksi kertaa korkeamman takuukoron ja toisessa mainoksessa ("*Osta saksalaisittain, tienaa brittiläisittäin.*") väitettiin epäsuorasti, että Saksan sääntelyviranomaisen valvoi EL-yhtiön vakuutuksia, mikä ei kuulunut toiminnan vakauden valvonnan piiriin lainkaan.

Asiasta kysyttäessä Saksan rahoitusalan sääntelyviranomaisen (BaFin) edustaja tri Thomas Steffen kertoi H6:ssa, että Equitable Life Deutschland (ELD) oli keskeyttänyt mainoskampanjan sääntelyviranomaisen (tuolloin vielä BAV) nopean väliintulon seurauksena.

¹ Yritys-, kauppa- ja työministeriö (vakuutus toiminnan sääntelyviranomaisen 1989–2001), Irlannin rahoitusalan sääntelyviranomaisen (Irish Financial Regulator, ISFRA) perustettiin vasta 1. toukokuuta 2003

² "Osta saksalaisittain, tienaa brittiläisittäin. Korkea tuotto ja korkeatasoinen suoja – ihanteellinen säästöstrategia saksalaisille sijoittajille piti ensin luoda" ja "13 prosentin tuotto: kysy vakuutusyhtiöltäsi, miksi he myöntävät sinulle vain puolet": kaksi viikoittaisessa Die Welt am Sonntag -sanomalehdessä ja Frankfurter Allgemeine Zeitung - sanomalehdessä helmikuussa 2000 julkaistua koko sivun mainosta.

WAM 3 Nr. 4 27.2.2000 Seite 65

13% RENDITE.* FRAGEN SIE IHRE VERSICHERUNG, WARUM SIE IHNEN NUR DIE HÄLFTE GIBT.



Es mehr Rendite über Lebensversicherung bringt, wenn erklärt wird das Leben im Alter. So können Sie bei Equitable Life Deutschland von erheblichem höherem Wert profitieren. Einmal 100.000 € im Alter 60 Jahren, dann 200.000 € im Alter 70 Jahren, dann 300.000 € im Alter 80 Jahren. Einmal 100.000 € im Alter 60 Jahren, dann 200.000 € im Alter 70 Jahren, dann 300.000 € im Alter 80 Jahren. Einmal 100.000 € im Alter 60 Jahren, dann 200.000 € im Alter 70 Jahren, dann 300.000 € im Alter 80 Jahren. Einmal 100.000 € im Alter 60 Jahren, dann 200.000 € im Alter 70 Jahren, dann 300.000 € im Alter 80 Jahren.

WE-CONF17:ssa asiaan tuotiin lisävalaistusta ja osoitettiin, että sääntelyviranomaisen väliintulo oli varsin säyseä niin ajoituksensa kuin tehokkuudenkin puolesta. BAV pyysi ensimmäisessä 12. huhtikuuta 2000 päivätyssä (eli noin kuusi viikkoa mainosten julkaisemisesta sanomalehdissä) kirjeessään ELD:tä vastaamaan sopimatonta mainontaa koskeviin väitteisiin, ja toisti pyyntönsä 29. toukokuuta ja 4. heinäkuuta 2000. ELD lähetti lopulta 17. heinäkuuta 2000 vastauksen, johon BAV oli ilmeisen tyytymätön, sillä se esitti lisäkysymyksiä: kun ylähuoneen EL-yhtiötä koskevasta päätöksestä keskusteltiin vilkkaasti Yhdistyneen kuningaskunnan lehdistössä, BAV lähetti uuden kirjeen 31. heinäkuuta 2000 ja valitti mainoksen legitimiudesta ja pyysi määrittämään, *käytettiinkö mainosta edelleen tässä muodossaan, ja mikäli näin ei ollut, lähettämään näytteen päivitetystä versiosta*. Myös tämä pyyntö piti toistaa 12. syyskuuta, ennen kuin ELD vastasi 21. syyskuuta 2000 ja vahvisti, että mainos oli vedetty pois – yli kuusi kuukautta sen jälkeen, kun mainos oli ensimmäisen kerran julkaistu saksalaisessa lehdistössä!

BAV vahvisti 10. lokakuuta 2000 ensimmäisen mainoksen poisvedon ja ryhtyi toimiin toisen mainoksen keskeyttämiseksi, mutta jälleen erittäin hillitysti ja antamatta suoria määräyksiä tai asettamatta määräaika ("Pyydän teitä poistamaan mainoksen ja kaiken samankaltaisen sisällön.").

ELAS-yhtiön harhaanjohtavasta mainonnasta Irlannissa ei ole ilmoitettu. Irlannin rahoitusalan sääntelyviranomaisen totesi WE 80:ssa, että *se ei ollut tietoinen, että Irlannin vakuutusalan sääntelystä vastaavat viranomaiset olisivat saaneet valituksia Equitable Lifen harhaanjohtavasta mainonnasta*.



Johtopäätökset, III OSA - SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄ



OSA III - SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄ

Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden "kevytsäätely"

1. Tutkintavaliokunta on vastaanottanut vakuuttavia selvityksiä, jotka osoittavat, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa on pitkän ajan kuluessa kahtena viime vuosikymmenenä sekä ennen kolmannen henkivakuutusdirektiivin voimaantuloa että sen jälkeen sovellettu henkivakuutusliiketoimintaan "kevytsäätelyä". Selvitykset ja lausunnot osoittavat, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa on nyt laajasti kehitetty ja pantu täytäntöön periaatteisiin pohjautuvaa sääntelypolitiikkaa, ja niiden odotetaan sisältyvän Solvenssi II -ehdotuksiin.
2. Tutkintavaliokunta ymmärtää, että millään sääntelyjärjestelmällä ei voida pyrkiä eliminoimaan riskiä ja täysin estämään kaikkien säänneltyjen yritysten kaatumista, koska tällainen järjestelmä saattaisi haitata yritystoimintaa, kilpailua ja innovaatiota sekä heikentää kuluttajien valinnanmahdollisuuksia. On kuitenkin esitetty lukuisia lausuntoja, jotka viittaavat siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan "kevytsäätelyssä" mentiin liian pitkälle ja mahdollistettiin siten heikko sääntely-ympäristö. Tämä mahdollisti ELASin vaikeuksien huomaamattoman kasvamisen, kun ne vahvemmassa sääntely-ympäristössä olisivat saattaneet käydä ilmi varhaisemmassa vaiheessa, jolloin kriisi olisi ehkä voitu välttää.
3. Vaikuttaa siltä, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät onnistuneet reagoimaan ajoissa siihen, että ELAS oli ollut kautta koko 1990-luvun kroonisessa rahapulassa, koska se ei tehnyt asianmukaisia varauksia tuleviksi eduiksi, joihin vakuutuksenottajat oli houkuteltu uskomaan (vaikka niitä ei ollut taattu). Tämä aiheutui siitä, että sääntelijät pitivät tulevien harkinnanvaraisten etujen luomista koskevat säännöt tarkoituksellisesti hämärinä ja ilmeisesti jättivät niistä huolehtimisen johtaville aktuaareille ilman seurantaa.

Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden sääntelyn puutteita

4. On esitetty lukuisia lausuntoja, jotka tukevat johtopäätöstä sääntelyn epäonnistumisesta ja vakavaraisuuden valvonnan puutteista Yhdistyneen kuningaskunnan henkivakuutuksen sääntelijöiden (DTI/HMT/FSA) sekä GAD:n piirissä suhteessa ELASin valvontaan kautta koko 1990-luvun ja erityisesti kolmannen henkivakuutusdirektiivin tultua voimaan vuonna 1994.
5. Lisäksi on runsaasti aineistoa, joka viittaa siihen, että jos Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät olisivat asianmukaisesti ja huolellisesti käyttäneet vakavaraisuuden valvontaa ja sääntelyä koskevia valtuuksiaan kolmannen henkivakuutusdirektiivin 10 ja 13 artiklassa vaaditulla tavalla, niiden olisi puolestaan pitänyt havaita ELASin liiketoimintamalliin ja toimintaan sisältyvät heikkoudet ja riskit ajoissa ja reagoida niihin ennen kuin kriisitilanne kävi ilmeiseksi.

6. Lukuisissa lausunnoissa on todettu, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät onnistuneet estämään ELASia ajautumasta kriisiin eivätkä siten onnistuneet suojelemaan ELASin vakuutuksenottajia Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja muissa jäsenvaltioissa tästä suoranaisesti aiheutuneilta taloudellisilta menetyksiltä.
7. Tutkintavaliokunnan kuulemat todistajien ja asiantuntijoiden lausunnot eivät näytä vastaavan lordi Penrosen yleisarviota, jonka mukaan *"yritys oli periaatteessa itse syyppää epäonnistumiseensa. Sääntelyjärjestelmän virheet olivat toissijaisia tekijöitä"*¹. Erityisesti hänen oman raporttinsa kohta *"avaintulokset"*² vaikuttaa olevan ristiriidassa hänen edellä esitetyn arvionsa kanssa, koska *avaintuloksissa* todetaan, että sääntelyn puutteet vaikuttivat merkittävästi siihen, että luotiin heikko sääntely-ympäristö, jossa ELAS-kriisi pääsi toteutumaan.

Takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvien riskien havaitsemisen laiminlyönti

8. On olemassa runsaasti aineistoa, joka antaa ymmärtää, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät eivät havainneet - tai jopa tietoisesti aliarvioivat - mikä vaikutus takuutuottoisilla vakuutuksilla saattaisi olla ELASin taloudelliseen vakauteen erityisesti rahamarkkinoiden merkittävän heikentymisen tapauksessa ja kun otettiin huomioon ELASin maine ohuiden solvenssi- ja varausmarginaalien soveltajana. Näyttää siltä, että kun Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät viimein havaitsivat tämän riskin, tilanteen korjaaminen oli liian myöhäistä ja kaikki myöhäisemmät sääntelytoimet jäivät myöhästyneiksi yrityksiksi rajoittaa vahinkoja.
9. Voidaan tuskin epäillä, etteikö vuosien 2001–2003 pörssilasku olisi vaikuttanut ELAS-kriisin syvenemiseen Ylähuoneen päätöksen jälkeen. Kielteisiä markkinavoimia ei kuitenkaan voida yksin pitää ELAS-kriisin aiheuttajina, mistä on osoituksena se, että kaikki Yhdistyneen kuningaskunnan henkivakuuttajat eivät kärsineet vastaavaa taloudellista kriisiä. ELASin tapauksessa käytettävissä oleva aineisto antaa aiheen olettaa, että jotkut pörssilaskua selvästi edeltäneet tekijät ja erityisesti takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvä kysymys olivat jo luoneet yrityksen huomattavien taloudellisten ongelmien perustan.

ELASia kohtaan tunnettu liiallinen kunnioitus

10. On myös ilmeistä, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöillä oli taipumus suhtautua ELASiin tarpeettoman "nöyrästi" tai "kunnioittavasti", etenkin kun otettiin huomioon sen pitkä historia ja siihen asti erittäin kunniallinen asema, mikä antoi sääntelijöille aiheen pitää sitä henkivakuutusalan "kultapoikana", jota ilmeisesti pidettiin "liian hyvänä ja maineikkaana" tekemään virheitä.
11. Lukuisat todistajat ja lausunnot ovat osoittaneet, että juuri tämä kunnioittava asenne vaikutti merkittävästi siihen, että luotiin salliva vakavaraisuuden valvontaan liittyvä ilmapiiri ja heikko sääntely-ympäristö, jotka puolestaan antoivat ELASille

²⁰⁵ Ks. WE 16, luku 20, kohta 84.

²⁰⁶ Ks. WE 16, s. 726: kohta 240, kohdat 7-11.

mahdollisuuden toimia esteittä, jolloin yrityksen taloudelliset heikkoudet pääsivät kasautumaan valvomatta vuodesta toiseen.

Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden vastuualueiden muuttuminen

12. Tutkintavaliokunta uskoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan eri sääntelyelinten välisten vastuualueiden muuttuminen vaikutti FSA:n (Financial Supervisory Authority) syntyyn asti selvästi kielteisesti valvonta- ja sääntelytoiminnan tehokkuuteen 1990-luvulla.
13. Monissa lausunnoissa tuetaan olettamusta, jonka mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden välisen kommunikaation puutteet vaikuttivat osaltaan tilanteeseen, joka mahdollisti ELASin kasvavien ongelmien jäämisen huomaamatta ja niiden kehittymisen kriisiksi. Tältä osin monissa lausunnoissa on kuitenkin todettu, että tilanne Yhdistyneessä kuningaskunnassa on parantunut keskitetyn Financial Services Authorityn perustamisen jälkeen.

Väitteet, jotka koskevat sääntelijöiden yhteispeliä ELASin kanssa ja/tai suoranaisia petoksia

14. Tutkintavaliokunta ei ole vakuuttunut väitteistä¹, joiden mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät ja ELASin johto olisivat tahallisesti ja koordinoidusti pelanneet yhteispeliä joko haittaamalla tutkimuksia, jotka liittyvät ELASin kriisin syihin, tai joiden mukaan ne olisivat tahallisesti ja koordinoidusti syyllistyneet petokseen ELASin vakuutuksenottajien kustannuksella.
15. ELAS-kriisin purkautumisen jälkeen monet osapuolet ovat kuitenkin useaan otteeseen väittäneet, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijät toimivat ELAS-tutkimusten ja siitä yleisölle ja erityisesti kyseisille vakuutuksenottajille suoritettavan tiedottamisen yhteydessä hitaasti, hieman vastahakoisesti eivätkä aina täysin avoimesti.

Kompromissijärjestely (KJ)

16. Lukuisissa vakuuttavissa lausunnoissa² annetaan ymmärtää, että monet vakuutuksenottajat kokivat ELASin ja sääntelijöiden johdattaneen heitä harhaan tai pettäneen heidät kompromissijärjestelyä hyväksyttäessä ja siitä äänestettäessä.
17. Tutkintavaliokunta uskoo, että KJ:stä äänestettäessä vakuutuksenottajat eivät olleet täysin tietoisia päätöksensä oikeudellisista seurauksista.³ Tämä aiheutui ilmeisesti osaksi siitä, että oikeudelliset tiedot, joita ELAS ja FSA toimittivat KJ-ehdotuksen yhteydessä, olivat monimutkaisia ja keskivertovakuutuksenottajan kannalta hyvinkin käsittämättömiä.
18. Tutkintavaliokunta uskoo myös, että vakuutuksenottajia olisi pitänyt selkeästi varoittaa siitä, että KJ:n hyväksymisen yhteydessä voittoa tuottavien rahastojen vakautta ei pitkällä aikavälillä millään tavalla turvattu ja ne jäivät täysin alttiiksi rahamarkkinoiden

²⁰⁷ Ks. osa III, jakso IV.1 (b) ja (f).

²⁰⁸ Ks. osa III, jakso IV.3 (e).

³ Ks. osa III, jakso IV.3 (b) - (d).

heilahteluille ja että KJ:ssä taattujen vakuutusarvojen nousut saattaisivat kumoutua muilla vakuutusarvojen alennuksilla.

Vilpillistä myyntiä koskevat syytökset

19. Monet sekä suorat että epäsuorat lausunnot tukevat selkeästi väitettä, jonka mukaan ELAS syyllistyi vilpilliseen myyntiin ja virheellisten tietojen antamiseen vakuutuksenottajille ja mahdollisille asiakkailleen Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Irlannissa, Saksassa ja muissa jäsenvaltioissa, joissa se harjoitti toimintaa.
20. Erityisesti on väitetty¹, että ELAS antoi vakuutuksenottajille ja mahdollisille asiakkaille virheellistä tietoa monista asioista ja jätti johdonmukaisesti mainitsematta takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvät riskit jopa sen jälkeen, kun ELAS oli hakenut lakimiehiltään ja sääntelijöiltä oikeudellista neuvoa tällaisiin vakuutuksiin liittyvistä ongelmista.
21. Tutkintavaliokunta pitää tervetulleena vuoden 2002 etämyyntidirektiiviä (direktiivi 2002/65/EY, jolla muutetaan direktiiviä 97/7/EY), jolla pyritään onnistuneesti täsmentämään säädöksiä vakuutusten myynnin helpottamiseksi sen jäsenvaltion ulkopuolella, johon yhtiö on sijoittautunut.
22. Tutkintavaliokunta on kuullut muita vilpillistä myyntiä koskevia syytöksiä, joiden mukaan ELASin esitteissä väitettiin, että voittoa tuottavissa rahastoissa tuottojen ja omistuksen arvon vaihtelut tasoittuisivat. Lisäksi väitettiin, että ELAS harjoitti aggressiivista myyntipolitiikkaa, jossa ELASin vakuutuksia pyrittiin muuttamaan uudemmiksi sijoitusvakuutuksiksi, jotka olivat ELASin kannalta erittäin tuottoisia, jolloin luotiin uutta liiketoimintaa ja provisioita ja vaadittiin yhä pienempiä pääomavaroja, mikä oli selkeästi vakuutuksenottajien edun vastaista.
23. On myös esitetty lausuntoja, joilla on tuettu väitteitä vilpillisestä myynnistä muissa jäsenvaltioissa, joissa ELASilla oli myyntitoimintaa, ja joiden mukaan mahdollisia asiakkaita on houkuteltu esimerkiksi väittämällä, että mahdollisilla sijoituksilla on ominaisuuksia, joita ei todellisuudessa ollut, kuten esimerkiksi väittämällä, että irlantilaiset tai kansainväliset vakuutukset olivat "suojattuja" tai että saksalaiset vakuutukset kuuluivat rahamarkkinoiden sääntelystä Saksassa vastaavan viranomaisen valvonnan piiriin.

Liiketoiminnan harjoittamisen (LH) valvontaan liittyvät laiminlyönnit

24. Tutkintavaliokunta uskoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan LH-sääntelijät reagoivat myöhään, jos lainkaan, ELASin edellä mainittuihin myynti- ja markkinointikäytäntöihin. Muiden jäsenvaltioiden LH-sääntelijät reagoivat niin ikään myöhään, osaksi siksi, että vastaavia valvontarakenteita ei ollut vielä luotu ja osaksi siksi, että ne odottivat voivansa luottaa Yhdistyneen kuningaskunnan valvontaan. Näyttää kuitenkin siltä, että kun ELASiin liittyvät ongelmat olivat tulleet yleisesti tunnetuiksi tai kun ongelmat oli saatettu

¹ Ks. osa III, jakso IV.2 (a) ja jakso IV.4 (a), s. 69-71.

irlantilaisten ja saksalaisten sääntelijöiden tietoon, niiden LH-valvonta parantui liian myöhään.

25. Yleisesti ottaen saadut ja kuullut lausunnot viittaavat vahvasti siihen, että kyseisten jäsenvaltioiden henkivakuutusvalvonta on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana parantunut merkittävästi siten, että keskitetty vakuutusten valvonnasta vastaava viranomais huolehtii nyt sekä vakavaraisuuden valvonnasta että LH-valvonnasta.

Yhdistyneen kuningaskunnan ja ulkomaisten sääntelijöiden välisen kommunikaation puutteet

26. Monissa lausunnoissa tuettiin väitettä siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin, Saksan ja muiden sääntelijöiden ELAS-kommunikaatio oli epätydyttävää vaikkakaan ei ehkä selvästi puutteellista koko 1990-luvun ja vuoteen 2002 asti. Tutkintavaliokunta katsoo erityisesti, että jos kommunikaatiota esiintyi, se oli täysin riittämätöntä käsittelemään niin vakavaa kysymystä kuin ELAS-kriisiä, jolla oli selvästi rajat ylittäviä vaikutuksia.
27. Tutkintavaliokunta uskoo vakaasti, että sääntelijöiden tulkinta koti-/isäntämaan velvollisuuksista henkivakuutusyhtiöiden valvonnan alalla oli aivan liian passiivinen ja siinä pyrittiin liikaa luottamaan toisiin. Kuten monissa lausunnoissa on todettu, tämä käyttäytyminen itsessään heikensi edelleen sääntely-ympäristöä ja johti siihen, että erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvat vakuutuksenottajat jäivät "istumaan tuolien väliin" ja että Irlannin ja Saksan sääntelijät vaikuttivat pelkiltä sivustakatsojilta, joilla oli vähän vaikutusvaltaa niiden alueella harjoitettuun vakuutustoimintaan, muiden jäsenvaltioiden vakuutustoiminnasta puhumattakaan. Tutkintavaliokunta tukee siksi työtä, jolla pyritään tutkimaan mahdollisuutta konsernitason suorittamaan sääntelyvalvontaan, jotta sääntelyvastuuta voidaan selkeyttää.
28. Tutkintavaliokunnalle annetut lausunnot ja sille osoitettu aineisto antavat aiheen uskoa, että vakuutustoiminnan sääntelijöiden kommunikaatio on parantunut vuodesta 2004, koska sääntelijät tekevät läheisempää yhteistyötä eurooppalaisten sääntelijöiden uudessa keskinäisessä CEIOPS-verkostossa, jolla pyritään parantamaan rajat ylittävää valvontaa ja sääntelyä, mutta liian myöhään auttamaan ELAS-vakuutuksenottajia kriisin alla.
29. Tutkintavaliokunta kuitenkin katsoo, että jos isäntäjäsenvaltio ei ilmoita kotijäsenvaltion viranomaisille "yleistä etua koskevista säännöistä", on olemassa vaara, että koti- tai isäntäjäsenvaltion valvoja eivät kumpikaan valvo liiketoiminnan harjoittamista koskevia sääntöjä, koska kumpikin uskoo, että toinen panee täytäntöön omia sääntöjään.
30. Yleisesti ottaen tutkintavaliokunta toteaa, että rahoituspalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä kiirehdittiin ilman, että huolehdittiin riittävästä kuluttajansuojakeinoista.

IV OSA - OIKAISUKEINOT

vaateiden asema ja vakuutuksenottajille tarjottujen oikeussuojakeinojen riittävyys

HAKEMISTO IV OSA

I Johdanto

II Vahingonkorvaus

1. Vahinkoa kärsineet vakuutuksenottajat
2. Vakuutuksenottajien yhteisesti kärsimät vahingot
3. Yksittäiset menetykset

III Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaiselle ja virallisille tutkijoille tehdyt valitukset

1. FSA:lle osoitetut valitukset
2. Bairdin raportti
3. Penrosen raportti

IV Vahinkoa kärsineitä vakuutuksenottajia koskevat ELASin toimet

1. Oikeuskäsittely
2. Kompromissijärjestelmä
3. ELASille tehdyt valitukset ja vakuutusten tarkistaminen

V Petossyytökset ja Yhdistyneen kuningaskunnan vakavia petoksia tutkiva virasto

VI Vilpillistä myyntiä koskevat syytökset ELASia vastaan

1. Käsittely tuomioistuinten ulkopuolella - rahoitusasiamies (FOS)
 - a) Johdanto
 - b) Equitable Lifea koskevien kanteiden käsittely
 - c) Vakuutuksenottajien kriittiset huomiot FOS:n tavasta käsitellä kanteluja
2. Oikeudelliset keinot – siviilikanteet Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimiin
 - a) Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön tarjoamat oikeusperustat vaateelle ELASia vastaan

- b) Vanhentumisaika
- c) Tuomioistuinkäsittelyt

VII Kanteet Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijää vastaan

1. Oikeuslaitoksen ulkopuolinen keino – Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamies
2. Oikeudelliset keinot – kanteet tuomioistuimissa

VIII Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluja koskeva korvausjärjestelmä ja päätös olla lakkauttamatta ELAS-yhtiötä

IX Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvien vakuutuksenottajien tilanne

1. Equitable Lifen liiketoiminta Irlannissa ja Saksassa
2. Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvien vakuutuksenottajien valitukset
 - a) Perusteet sijoittaa ELASiin
 - b) ELASin mainonta
 - c) Vilpillistä myyntiä koskevat syytökset
 - d) Epätasa-arvoista kohtelua koskevat syytökset
 - e) ELASin tiedotuspolitiikka
3. Muutoksenhakukeinot sitoumusjäsenvaltiossa
 - a) Sitoumusjäsenvaltion valvontaviranomaiset
 - b) Rahoitusasiamiesjärjestelmät
 - c) Vakuusrahastot
4. Muutoksenhakukeinot Yhdistyneessä kuningaskunnassa
 - a) Kantelut FSA:lle
 - b) Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelualan oikeusasiamiehelle (FOS) tehdyt kantelut
 - c) Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamies
 - d) Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelualan korvausjärjestelmästä vastaava elin (Financial Services Compensation Scheme, FSCS)
5. Tuomioistuimissa nostetut kanteet

X ELAS-uhrien käytössä olevat yhteisön lainsäädäntöön perustuvat oikaisukeinot

1. Kolmas henkivakuutusdirektiivi

2. EU:n primaarilainsäädäntö

a) Oikeus esittää vetoamus ja oikeus tehdä kantelu Euroopan komissiolle

b) Sääntelyä koskeva vastuu EU:n lainsäädännön nojalla

c) Vahingonkorvauskanteet EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan ja 288 artiklan 2 kohdan nojalla

3. Koordinointimekanismit EU:n tasolla

a) FIN-NET-verkosto

b) CEIOPS

XI Eurooppalaisen ryhmäkanteen puolesta puhuvat näkökohdat

XII Tarve myöntää korvauksia Equitable Life -yhtiön uhreille

Johtopäätökset

I Johdanto

Tutkintavaliokunta tutkii raportin tässä osassa Equitable Life Assurance Society (ELAS) -yhtiön kriisistä vakuutuksenottajille aiheutuneita vahinkoja tai menetyksiä. Lisäksi tutkintavaliokunta määrittää ja arvioi vakuutuksenottajien korvauksenhakumahdollisuudet Euroopan parlamentin tutkintavaliokunnan asettamista koskevan päätöksen 4 alakohdan mukaisesti.

Mitä tulee vahingonkorvauksiin, kysymyksen monimutkaisuuden ja asianmukaisten tietojen puutteen huomioon ottaen tutkintavaliokunta ei yritä määrittää tarkkoja lukuja, vaan pyrkii luomaan kuvan asian suuruusluokasta ja vakuutuksenottajien erilaisista, ELAS-kriisin aiheuttamista tilanteista. Tutkintavaliokunta on saanut tätä varten loukkaantuneilta vakuutuksenottajilta lukuisia kirjallisia ja suullisia lausuntoja.

Raportissa käsitellään myös joitakin Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisen ja itse yhtiön antamia Equitable Life -kriisiä koskevia vastauksia, joilla on merkitystä vakuutuksenottajien kannalta. Seuraavissa osissa määritetään vakuutuksenottajien mahdolliset, Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaiset korvauksenhakukanavat. Ensin analysoidaan vakuutuksenottajien mahdollisuudet vaatia yhtiöltä vahingonkorvausta. Mainitut oikaisukeinot sisältävät sekä oikeudenkäynnin tuomioistuimessa ja ilman oikeuskäsittelyä tapahtuvat menettelyt, kuten vaihtoehtoiset riitojenratkaisujärjestelmät. Toiseksi raportissa tarkastellaan vakuutuksenottajien mahdollisuuksia vaatia korvausta valtiolta sekä tuomioistuimen tai vaihtoehtoisten järjestelmien kautta. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaisia korvauksenhakukanavia tarkastellaan todistajien suullisesti ja kirjallisesti antamien tietojen sekä tutkintavaliokunnan tutkimuksen tulosten pohjalta. Raportissa kiinnitetään huomiota myös loukkaantuneiden vakuutuksenottajien korvauksenhakuryityksiin liittyviin kokemuksiin.

Tämän osan seuraavissa kohdissa käsitellään niiden vakuutuksenottajien tilannetta, jotka ostivat vakuutuksensa ELASin Euroopan unionin muissa jäsenvaltioissa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa, etenkin Irlannissa ja Saksassa, toimivista sivuliikkeistä. Yksittäisten vakuutuksenottajien valitusten tarkastelun jälkeen raportissa tarkastellaan Irlannin ja Saksan rahoitusalan sääntelyviranomaisten ELASin suhteen toteuttamia toimia ja arvioidaan muiden kuin Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutuksenottajien korvauksenhakumahdollisuudet asuinvaltiossaan ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Irlannin ja Saksan loukkaantuneet vakuutuksenottajat ja sääntelyviranomaiset ovat esittäneet tutkintavaliokunnalle suullisia ja kirjallisia todisteita.

Tämän osan viimeisessä kohdassa käsitellään vakuutuksenottajien Euroopan unionin lainsäädännön mukaisia oikaisukeinoja. Kohdassa tarkastellaan ensin, tarjoaako johdettu oikeus, kuten kolmas henkivakuutusdirektiivi sinällään korvauksenhakumekanismia. Lisäksi kohdassa käsitellään EU:n primaarioikeuden mukaista oikeussuojajärjestelmää, kun kyse on yksityishenkilöille yhteisön lainsäädännön rikkomisesta aiheutuneista sellaisista menetyksistä ja vahingoista, joista jäsenvaltioita voidaan pitää vastuullisina Euroopan yhteisöjen

tuomioistuimen laatimien kriteereiden perusteella. Lopuksi tutkintavaliokunta tarkastelee Euroopan unionin koordinoituneita mekanismeja, kuten FIN-NET-verkostoa, joka perustettiin helpottamaan kuluttajien esittämien rajatylittävien valitusten käsittelyä. Osassa käsitellään myös ryhmäkanteita ja hahmotellaan ELASin uhrien tapaus Yhdistyneelle kuningaskunnalle esitettävää korvausvaatimusta varten.

II Vahingonkorvaus

1. Vahinkoa kärsineet vakuutusottajat

Tutkintavaliokunnalle antamassaan lausunnossa Equitable Lifen nykyinen toimitusjohtaja Charles Thomson (H2) totesi, että vuonna 2001, kun Equitable-kriisi tuli esille, *Equitable Life -yhtiön tuottorahaston osakkuuden omisti noin miljoona henkilöä*. David Strachan (H4) osoitti, että vuonna 2000 Equitable Life -yhtiössä oli noin 1,7 miljoonaa takuutuottoisen ja muiden vakuutusten ottajaa. Charles Thomson tarkensi myöhemmin kirjallisessa lausunnossaan (WE 47¹), että vuonna 2001 yhtiön takuutuottoisen vakuutuksen omisti noin 1,5 miljoonaa henkilöä. Luku sisältää arvion ryhmävakuutusjärjestelmien jäsenistä, jotka eivät ole vakuutusottajia, ja on siten arvio vahinkoa kärsineiden yksityishenkilöiden kokonaismäärästä.

Suurin osa näistä henkilöistä on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia, mutta yhtiöllä on Irlannissa noin 8000 takuutuottoisen vakuutuksen ottajaa (David Strachanin (H4) mukaan vakuutusottajia on 8300) ja Saksassa noin 4000 takuutuottoisen vakuutuksen ottajaa. Charles Thomsonin mukaan "*EU-jäsenvaltioiden kansalaisten osuus on siten noin 1 prosentti kaikista vakuutusottajista*" (WE 47²). Lisäksi yhtiöllä on noin 6 500 kansainvälistä vakuutusta, jotka myytiin yhtiön Guernseyn sivuliikkeen kautta yksityishenkilöille eri puolilla maailmaa (WE 47³). Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvista vakuutusottajista vastaava EMAGin johtaja Seymour kertoi tutkintavaliokunnalle H7:ssä, että 1990-luvun lopulla ELASilla oli 13 405 Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella eli 13 jäsenvaltiossa asuvaa vakuutusottajaa. WE 53:ssa⁴ Seymour antoi tarkat luvut eri jäsenvaltioissa asuvista vakuutusottajista. Irlannin (6342) ja Saksan (3281) lisäksi vakuutusottajia näyttää olleen huomattavat määrät Ranskassa (1069) ja Espanjassa (728). EMAGin Euroopan parlamentille esittämän vetoamuksen kirjallisessa todistusaineistossa väitetään, että kriisi on koskettanut yhteensä jopa Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvaa 70 000 vakuutusottajaa (WE 14⁵).

Vaikka luvuissa onkin hienoja eroja, lausuntojen perusteella voidaan todeta, että Equitable Life -kriisi on koskettanut lukuisia ihmisiä niin Yhdistyneessä kuningaskunnassa kuin muissakin EU:n jäsenvaltioissa.

¹ Sivu 1.

² Sivu 1.

³ Sivu 1.

⁴ Liite A.

⁵ Sivu 7.

Liz Kwantes huomautti H7:ssa, että Equitable Lifen hyvä maine veti puoleensa useiden eri ammattiryhmien edustajia: *"80 prosentilla Yhdistyneen kuningaskunnan asianajajista oli Equitable Lifen vakuutus. Lääketieteellisten ammattien edustajilla, kirjanpitäjillä, tunnetuissa yrityksissä toimivilla ihmisillä, poliiseilla, tuhansilla virkamiehillä ja jopa Euroopan parlamentin jäsenillä oli Equitable vakuutus. Yhtiötä arvostettiin todella."* Markus Weyer (H3) korosti, että suuri osa saksalaisista vakuutuksenottajista oli *"akateemisten alojen edustajia ja henkilöitä, joilla oli joko merkittävästi työkokemusta tai jotka toimivat itse rahoituspalvelualalla"*. Vallalla on ollut jossain määrin käsitys, että suurin osa Equitable Lifen vakuutuksenottajista olisi varakkaita. Tutkintavaliokunnan saamien lausuntojen mukaan useimmat vakuutuksenottajat ovat kuitenkin *"tavallisia ihmisiä"* (Liz Kwantes, H7), jotka ovat kärsineet Equitable-kriisin vuoksi paljon. Esimerkiksi irlantilainen vakuutuksenottaja kertoi tutkintavaliokunnan Dublinissa 6. lokakuuta 2006 vierailleelle valtuuskunnalle joutuneensa myymään kriisin vuoksi talonsa.

Useimmat vahinkoa kärsineet vakuutuksenottajat näyttävät olevan iäkkäitä. Markus Weyer kertoi, että *"tyypillinen saksalainen asiakas on naimisissa oleva noin 65-vuotias eläkeläinen"* (H3). Trapped annuitants -ryhmän edustajat Peter Scawen totesi WE 23:ssa¹, että *"olemme kaikki keski-ikäitämme noin 75-vuotiaita eläkeläisiä, joista osa on ... verrattain nuoria sekä fyysisesti ja henkisesti aktiivisia ja osa lähestyy elämänsä loppuvaihetta kaikkine ikääntymisprosessiin liittyvine muistiongelmineen sekä fyysisine ja henkisine haurauksineen"*.

2. Vakuutuksenottajien yhteisesti kärsimät vahingot

Vakuutuksenottajien yhteisesti kärsimien vahinkojen määrää ei voida (vastoin vakuutuksenottajien aiheellisia odotuksia) määrittää tarkasti. Equitable Members' Action Group (EMAG) -ryhmän puheenjohtaja Tom Lake totesi, että ELASin 16. heinäkuuta 2001 toteuttaman kaikkien eläkevakuutusten kokonaisarvon 16 prosentin yleisleikkauksen arvo oli 4 miljardia puntaa. Lord Penrose kertoi WE 16:ssa², että heinäkuussa 2001 ilmoitetun leikkauksen arvo oli 4,9 miljardia puntaa (joka sisälsi takuutuottoisten vakuutusten arvon erillisen 630 miljoonan punnan leikkauksen). Tämän jälkeen on määrätty ylimääräisistä markkina-arvon mukautuksista. Tom Laken (H1) mukaan lisäksi noin 45 000 niin kutsutun takuutuottoisen vakuutuksen ottajan tuottoja on leikattu jatkuvasti ja *"35 prosentin leikkaukset ovat nyt tyypillisiä ja tuotot laskevat yhä"*. FSA totesi, ettei se ole laskenut menetysten kokonaisuutta ja että tämä voitaisiin tehdä vain vakuutuskohtaisesti (David Strachan, H4).

Vaikka tarkat luvut tiedettäisiinkin, olisi vaikeaa määrittää, minkä suuruinen osa menetyksistä johtuu yhtiön huonosta hallinnosta (ja toimisi siten mahdollisten korvausvaatimusten perusteena) ja missä määrin menetykset johtuivat ulkoisista tekijöistä, kuten rahoitusmarkkinoiden tuolloin heikosta tilanteesta. Charles Thomson (H2) on väittänyt, että *"selkeästi Equitable Lifen erityisistä olosuhteista johtuvat menetykset liittyvät takuutuottoisiin vakuutuksiin (GARs) eli Hyman-asiassa heinäkuussa 2000 annettuun tuomioon"*. Muut menetykset liittyivät markkinoihin, etenkin osakemarkkinoiden jyrkkään pudotukseen tämän vuosikymmenen alussa, ja kohdistuivat jossain määrin myös muiden takuutuottorahastojen

¹ Sivu 4.

² Sivu 223.

tarjoajille. David Strachan (H4) oli myös sitä mieltä, että vakuutusleikkaukset tehtiin pääasiassa osakemarkkinoiden jyrkän pudotuksen vuoksi. EMAG kiistää tämän näkökannan (ks. alla).

Charles Thomson toi siten WE 47:ssä¹ esille, että "*vakuutuksenottajien yhteisesti kärsimien vahinkojen merkitys on määritettävä huolellisesti, [sillä] takuutuottoiset vakuutukset ovat investointisopimuksia ja siten myös alttiita tavanomaisen liiketoiminnan sijoitustappioille ja -voitoille*". Thomson ilmoittaa, että Equitable Lifelle on kertynyt yhtiön erityisistä olosuhteista johtuvia menetyksiä monella eri tapaa (WE 47). Ensinnäkin yrittäessään periä korvauksia entisiltä tilintarkastajiltaan ja johtajiltaan² Equitable Life "*sai tietää mahdollisista yhtiön arvoon vuonna 2001 perustuvista uusista menetyksistä, jos tietyt toimet olisi toteutettu aikaisemmin*". Yhtiölle (eli kaikille omistajajäsenille, mutta ei vakuutuksenottajille) aiheutui tästä jopa 2,05 miljardin menetykset. Lisäksi kompromissijärjestelmään liittyvien takuutuottoisten vakuutusten vaikutusten vuoksi yhtiölle koitui menetyksiä muista kuin takuutuottoisista vakuutuksista (ks. alla³). Kompromissijärjestelmästä aiheutuneet menetykset, jotka eivät kuitenkaan kattaneet kaikkia muun kuin takuutuottoisen vakuutuksen ottajia, nousivat 850 miljoonaan puntaan. Aikaisemmat eläkkeet korjaava ja takuutuottoiset vakuutukset salliva oikaisujärjestely⁴, jonka arvo nousi 103 miljoonaan puntaan, voidaan myös ottaa huomioon. Charles Thomsonin (H2; WE 47) mukaan takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvät menetykset olivat yhteensä korkeintaan noin 5 prosenttia vakuutusarvosta, joka tuolloin oli noin 1,5 miljardia puntaa.

Penrosen raportin mukaan ELASin taloudelliset heikkoudet johtuivat pitkälle kuitenkin liiallisista eduista, minkä vuoksi turvaututtiin vakuutusarvojen leikkauksiin (WE 16)⁵. Viitaten Lord Penrosen raporttiin EMAG totesi edellisen laskeneen lähteille vakuutuksenottajille 1990-luvulla todellisuudessa maksettujen liiallisten etujen arvoksi 1,800 miljoonaa puntaa, joihin on liiallisten etujen kokonaismäärän selvittämiseksi lisättävä (määrittämätön mutta merkittävä) jatkuvien vakuutusten liiallisten etujen kokonaismäärä: "*Minkä tahansa laskentatavan mukaan liiallisista eduista kertyi Equitable Lifelle vähintään 2 miljardin punnan menetykset, mikä oli noin puolet 16. heinäkuuta 2001 toteutetusta vakuutusarvon leikkauksesta.*" (WE-CONF 16) Kirjanpitoyrityksiltä (WE-CONF 23 ja WE-CONF 24) saadut todisteet ja Anthony Boswoodin oikeudellinen lausunto (WE 76) tukevat vahvasti näkökantaa, jonka mukaan 1990-luvun ylimääräiset edut heikensivät vakavasti Equitable Lifen taloutta ja 16. heinäkuuta 2001 toteutetun vakuutusarvojen leikkauksen tarkoituksena oli saada takaisin tämä ylimääräisten etujen arvo: "*Kun joulukuussa 1999 alkaneen osakemarkkinoiden putoamisen osuus oli arviolta noin 5,6 prosenttia toteutetusta 16 prosentin leikkauksesta, johtui loppuosa ensinnäkin tarpeesta saada takuutuottoisten vakuutusten kustannukset takaisin ja toiseksi tuottorahaston tasapainotustarpeesta varojen saattamiseksi samalle tasolle kokonaisvakuutusarvojen kanssa. Todellinen syy varojen riittämättömyyteen ei ollut osakemarkkinoiden putoaminen, vaan 1990-luvulla maksetut liialliset edut.*"

¹ Sivu 2.

² Ks. myös kohta IV.1.

³ Ks. IV.2.

⁴ Ks. myös IV.3.

⁵ Muun muassa s. 691.

Colin Slater kertoi heinäkuussa 2001 toteutetun 16 prosentin leikkauksen taustoista ja korosti WE 34:ssä¹, että EL-yhtiö ei ollut tasapainottanut vakuutusarvoja omistuservoon yli vuosikymmeneen ja oli siten lisännyt vajetta vuosien 1989 ja 2000 välisenä aikana vuosittain (alijäämät olivat merkittäviä, kuten 28 prosenttia vuonna 1990 ja 20 prosenttia vuonna 1994). Siten *"todellisen sijoituksen tuoton ylittävien ylimääräisten etujen jakaminen kannusti satojatuhansia uusia viattomia sijoittajia ja yhtiö laajensi huimasti. Equitable Lifen ylempi johtajisto oli selvästi tietoinen ottamistaan riskeistä. Toimitusjohtaja Charles Thomsonin kertoi uudelle johtokunnalle 27. kesäkuuta 2001 mielipiteensä vuoden 1999 lopussa odottamansa ylijäämän tasosta. Charles Thomson totesi, että vuoden 2000 liialliset vakuutusarvot olivat varojen arvosta noin 3 prosenttia, mikä oli hyväksyttävyyden rajoissa. Kysyttäessä Charles Thomson vahvisti, että tavanomaisten vakuutusperiaatteiden mukaisesti hän oli kuitenkin odottanut näkevänsä varojen arvon ylittävien vakuutusarvot tuolla hetkellä noin 6–7 prosentilla. Vuoden 2000 alussa yhtiöltä puuttui varoja (tai se oli myöntänyt liiallisia etuja) noin 10 prosenttia (3 prosenttia + 7 prosenttia) tai 2,5 miljardia puntaa. Takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvän asian häviäminen tuomioistuimessa heinäkuussa 2000 lisäsi vajetta 4 miljardiin. Summa vastasi kutakuinkin vakuutusarvojen 16 prosentin leikkauksella 16. heinäkuuta 2001 saatua summaa."*

Kuten WE 8:ssa todettiin, vakuutuksenottajille on saattanut vakuutusarvojen tai annuiteettien leikkauksista johtuvien kustannusten lisäksi aiheutua henkilökohtaisesta tilanteesta riippuen lisäkustannuksia, kuten seuraamuksia varhaisesta eläkkeelle siirtymisestä, juridisista kuluista tai uudelleeninvestoinnin kuluista.

3. Yksittäiset menetykset

Tutkintavaliokunta on saanut vakuutuksenottajilta lukuisia kirjallisia esityksiä, joissa kuvataan heidän tuottojen tai vakuutusarvon leikkauksista johtuneita henkilökohtaisia menetyksiään². Lisäksi useat todistajat ovat viitanneet henkilökohtaisiin menetyksiin (Paul Weir, H2; Knowd, H2; Peter Scawen, H3) tai hahmottaneet tutkintavaliokunnalle esittämässään suullisissa todistuksissa "tyypillisiä tapauksia" (Weyer ja Peter Scawen, H3). Esimerkiksi ELASin annuiteettivakuutuksen edunsaajien edustaja Peter Scawen kertoi, että *"tähän mennessä kerääntyneet ja tulevat tulonmenetykset ovat valtavat. Monien annuiteettivakuutuksen edunsaajien, joiden ainoa tulonlähde on yhtiö, elintaso tulee jatkossa laskemaan, ja useissa tapauksissa vakuutuksenottajat joutuvat pyytämään taloudellista tukea perheiltään tai sosiaaliturvajärjestelmistä tai myymään kotinsa pysyäkseen hengissä. Nämä ihmiset siirsivät ansioistaan harkitusti rahaa syrjään tarjotakseen itselleen eläkeiässä miellyttävän elämäntyylin, jonka yhtiö on nyt varastanut."* (WE 23³) Vaikka onkin selvää, että vakuutustyyppistä, kompromissisopimuksen mahdollisesta hyväksymisestä ja muista henkilökohtaisista olosuhteista riippuen yksittäiset menetykset eroavat toisistaan huomattavasti, tutkintavaliokunnan saamat lausunnot vahvistavat Lord Penrosen raportissaan esittämän näkemyksen, jonka mukaan *"on selvää, että monet Equitablen vakuutuksenottajat*

¹ Sivut 3 ja 4.

² Ks. esimerkiksi WE-FILE 1, WE-FILE 2, WE-FILE 3, WE-FILE 4, WE-FILE 5, WE-FILE 6, WE-FILE 7, WE-FILE 8, WE-FILE 9, WE-FILE 11, WE-FILE 12, WE-FILE 13, WE-FILE 14, WE-FILE 15, WE-FILE 16, WE-FILE 19, WE-FILE 20, WE-FILE 33, WE-CONF 3, WE-CONF 19.

³ Sivun 10.

ovat kärsineet ja tulevat vielä kokemaan todellisia taloudellisia vaikeuksia sen vuoksi, että heidän odottamansa säästöjen tuotot ovat vähentyneen dramaattisesti" (WE 16)¹.

Osa todistajista on korostanut kärsineensä taloudellisten tappioidensa lisäksi huolestuneisuudesta ja ahdistuksesta. *"Olen viettänyt unettomia öitä ja ollut jännittynyt – kyse ei ole ainoastaan oikeudenmukaisuudesta, mukana on myös inhimillinen puoli" (Knowd, H2). Liz Kwantes totesi H7:ssä vastaavasti: "Tämä on aiheuttanut harmia niin monille. Olen kuullut monien viettäneen unettomia öitä pitkiä ajanjaksoja. Osa on sairastunut ihan fyysisesti, mikä on mielestäni todella surullista."*

Kuten edellä mainittiin, asia on koskettanut eri vakuutusentajatryhmiä monin eri tavoin. Yleisesti ottaen muiden kuin takuutuottoisten vakuutusten ottajat, jotka ovat ottaneet vakuutuksensa vuoden 1988 jälkeen, ovat joutuneet hoitamaan ylähuoneen päätöksen (Hyman-asia), jossa yhtiö määrättiin täyttämään sitoumuksensa takuutuottoisten vakuutusten ottajia kohtaan, täytäntöönpanosta johtuneen laskun. Muiden kuin takuutuottoisten vakuutusten ottajien joukossa on kaksi erityisen ikävään asemaan joutunutta ryhmää: Toinen on vakuutuksen myöhemmin ottaneiden ryhmä, jotka ottivat vakuutuksen hieman ennen Equitable Lifen romahtamisen alkusoittoa. Osa heistä otti vakuutuksen vasta ylähuoneen päätöksen jälkeen, sillä *"yhtiö tuotti uutta liiketoimintaa ylähuoneen 20. heinäkuuta 2000 antaman päätöksen jälkeenkin, kunnes uuden liiketoiminnan tuottaminen kiellettiin yhtiöltä 8. joulukuuta 2000"* (WE-CONF 21). Equitable Late Contributors Action Group -ryhmän puheenjohtajan Paul Weirin (H2) mukaan vakuutuksen myöhemmin ottaneet *"houkuteltiin sijoittamaan Equitable Lifeen pitkän ajan kuluttua siitä, kun yhtiö tiesi, että se oli suurissa vaikeuksissa, ja myöhemmin näiden vakuutusentajien piti maksaa kaikista ongelmista, vaikka he eivät olleet saaneet luvatuista eduista mitään"*. Vastaavasti EMAG katsoi WE-CONF 16:ssa, että 16 prosentin kiinteä vakuutusarvon leikkaus kohdistui voimakkaammin niihin muiden kuin takuutuottoisten vakuutusten ottajiin, jotka ottivat vakuutuksen myöhemmin ja jotka eivät siten olleet koskaan hyötynet liiallisten etujen jaosta. Anthony Boswood yhtyi tähän näkemykseen WE 76:ssa². Charles Thomsonilla (H8) oli asiasta toisenlainen näkemys: *"Kiinteiden leikkausten soveltamisen tarkoituksena oli olla mahdollisimman oikeudenmukainen kaikkia vakuutusentajia kohtaan. Johtokunta teki päätöksen tarkasteltuaan johtavan aktuaarin kanssa useita vaihtoehtoja."* Toista vakuutusentajatryhmää kutsutaan nurkkaan ajettujen ”Trapped annuitants”-ryhmäksi. Kuten Peter Scawen (H3) totesi tutkintavaliokunnalle, *"emme voi tai emme saa siirtää vakuutuksiamme toiseen vakuutusyhtiöön. Näin yhtiö voi leikata ja on leikannut annuiteettejamme merkittäväällä summalla, omassa tapauksessani noin 40 prosentilla, ja aikoo jatkaa tuottojen leikkaamista koko loppuelämäni ajan"*.

¹ Sivu 745.

² Sivu 3.

III Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaiselle ja virallisille tutkijoille tehdyt valitukset

1. FSA:lle osoitetut valitukset

ELASin tapahtumien jälkeen vakuutusnottajat ovat vaatineet selityksiä ja korvauksia lakkaamatta. EMAGin Euroopan parlamentille esittämän vetoamuksen mukaan (WE 14¹), useat vakuutusnottajat valittivat suoraan Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaiselle rahoituspalveluviranomaisen FSA:n (Financial Services Authority) kautta. EMAG kertoo, että FSA hylkäsi kaikki valitukset (WE 14²). FSA:n edustajat eivät kommentoineet tutkintavaliokunnalle erityisesti FSA:n tapaa käsitellä vakuutusnottajien valituksia (H4), vaan kertoivat Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen olevan toimivaltainen taho käsittelemään tämänkaltaisia valituksia. David Strachan (H4) totesi vain yleisesti, että *"ymmärrämme vakuutusnottajien tilanteen ja vahvan kannan, jonka perusteella he ovat esittäneet joukon valituksia, mutta valituksista heijastuu väärinkäsitys siitä, mitä sääntelyviranomaiset voivat ja mitä heidän olisi pitänyt tehdä Equitable Lifin tapauksessa"*. David Strachan jatkaa, että *"sääntelyjärjestelmän tavoitteena ei voi eikä pidä olla kaikkien virheiden välttäminen"*.

WE 32:ssa ja WE 37:ssa määritetään FSA:n rahoituspalveluista ja -markkinoista vuonna 2000 annetun lain 2 jakson mukaiset sääntelytavoitteet. Niiden mukaisesti FSA on vastuussa muun muassa markkinoiden luottamuksen ja kuluttajansuojan takaamisesta. Jotkut vakuutusnottajat ovat ilmaisseet tyytymättömyytensä FSA:n tapaan edistää jälkimmäistä tavoitetta Equitable Lifin yhteydessä ja ovat väittäneet voimakkaasti, että FSA on yrittänyt estää vakuutusnottajia saamasta korvausta ja että se on epäonnistunut tehtävässään suojella kuluttajia. EMAG väittää WE 44:ssa, että *"sijoittajien suojelussa FSA on puolueellinen, sillä ala rahoittaa sen vuotuiset juoksevat kulut"*, ja kutsuu FSA:ta *"elimeksi, jolla on monopolistinen valta kuluttajansuojelussa ja joka on samanaikaisesti toimialan maksumiesten vallassa"*. Erityisesti EMAG väittää, että FSA on epäonnistunut ottamaan käyttöön yleisen lähestymistavan, jonka avulla loukkaantuneet vakuutusnottajat saavat korvauksen. EMAG syyttää FSA:ta jopa *"peitettarinan orkestroinnista"* korvausmaksujen välttämiseksi: *"Kaikki tehokkaat korvauksenhakutavat on estetty systemaattisesti."* (WE 44).

Luonnollisesti FSA on kieltänyt voimakkaasti nämä väitökset (ks. WE 37): *"Olen tietoinen siitä, että tutkintavaliokunnalle on esitetty, että koska ala rahoittaa FSA:n toimintaa, se on jotenkin sääntelemiensä yritysten "talutushihnassa". Toivon voivani vakuuttaa tutkintavaliokunnalle, että tämänkaltaiset huolenaiheet ovat täysin aiheettomia. FSA on parlamentin perustama lakisäätäinen sääntelyviranomainen. Rahoitussektorin kaikkien säänneltyjen yritysten on maksettava sääntelystä aiheutuvat kulut. Maksujen keräämiseen liittyvä toimivaltamme on lakisäätäinen ja pakolliset maksut kannetaan kaikilta mahdollisesti yli 33 000 yritykseltä, joita säännellään objektiivisten kaavojen ja toimenpiteiden mukaisesti. FSA:n yrityksiä valvova henkilökunta ei osallistu poliittisesti tai operatiivisesti mitenkään"*

¹ Sivu 28.

² Sivu 28.

maksujen kantoprosessiin, josta vastaa FSA:n erillinen organisointitoimi, joka raportoi FSA:n johtokunnalle erillisen raportointikanavan kautta."

David Strachan (H4) toteaa kuluttajansuojasta yleisesti ja ELASin vakuutusentottajista erityisesti seuraavaa: *"FSA tarjoaa kuluttajille täydelliset tiedot tavoitteistaan, suunnitelmistaan ja säännöistään. Kuluttajat voivat ottaa yhteyttä FSA:han palvelupuhelimen ja Web-sivuston kautta; näistä lähteistä kuluttajille jaetaan monipuolisia tietoja erityisesti rahoitustuotteista, sääntelystä ja kuluttajien oikeuksista. Ottaen huomioon Equitable Lifea koskevien ongelmien merkityksen ja vakuutusentottajien suuren määrän Web-sivustoon on koottu Equitable Lifen vakuutusentottajien kannalta merkityksellisiä tietoja."* (David Strachan, H4). Lisäksi David Strachan huomautti, että *"olemme tehneet aloitteita Equitable Lifen vakuutusentottajien hyväksi siitä lähtien, kun yhtiöltä kiellettiin uusi liiketoiminta."* Tähän liittyen Strachan viittasi erityisesti FSA:n ELASia koskettaneeseen vaikutusvaltaan kompromissijärjestelmää laadittaessa (ks. osa IV.2.)

Toisin sanoen FSA:lle esitetyt yksittäiset valitukset eivät johtaneet korvauksiin loukkaantuneille vakuutusentottajille.

2. Bairdin raportti

EMAG ilmoitti tutkintavaliokunnalle, että lukuisat vakuutusentottajat johdattivat FSA:n panemaan vireille sisäisen tutkimuksen (WE 14¹). Tutkimus toteutettiin sisäisen tarkastuksen johtajan Ronnie Bairdin alaisuudessa ja siinä pyrittiin määrittämään, oliko FSA epäonnistunut 23 kuukautta kestäneessä valvontatehtävässään juuri ennen kuin uuden liiketoiminnan tuottaminen kiellettiin ELASilta. Braithwaite huomautti H11:ssä, että tutkimus ei kattanut ensimmäisten väärinkäytösten kautta 1990–1998. Tutkimuksessa ei myöskään käsitelty vakuutusentottajien mahdollisia korvaushakemuksia koskevaa kysymystä.

3. Penrosen raportti

EMAGin vetoamisen mukaan vakuutusentottajat tekivät valituksen myös Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriölle (WE 14²). Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeri käynnisti vanhemman tuomarin Lord Penrosen johdolla tutkimuksen elokuussa 2001. Lord Penrosen tehtävänä oli tutkia Equitable Life -kriisiin johtaneita tekijöitä ja vetää johtopäätökset henkivakuutusalan hoitamista, hallinnointia ja sääntelyä varten. Lord Penrosen tutkimuksessa (tai 8. maaliskuuta 2004 julkaistussa raportissa) ei käsitelty kahta asiakohtaa, nimittäin sitä, ketä voidaan pitää syyllisenä yhtiön ongelmiin, ja sitä, kuka on tämän perusteella oikeutettu saamaan korvauksen (WE 16³). Jälkimmäisestä kysymyskohdasta Lord Penrose toteaa pyytäneensä *"yksittäisiä vakuutusentottajia auttamaan häntä laatimaan korvausvaatimuksia, joiden avulla saisi paremman kuvan yhtiön mahdollisista vastuualueista"*, ja että näin saatujen tietojen perusteella *"oli voitiin todeta*

¹ Sivun 28.

² Sivun 29.

³ Sivun 744.

varsin selkeästi, että korvausvaatimukset olivat merkittäviä" (WE 16¹). Lord Penrose korosti kuitenkin, ettei hänellä "ollut valtaa päättää vakuutusnottajien korvausvaatimuksista", ja totesi, että "monet, jotka ovat ilmaisseet odotuksensa, että tämä raportti tarjoaisi näkökannan korvausvaatimusten oikeutukseen ja niiden arvoon, pettyvät väistämättä" (WE 16²). Tästä huolimatta Lord Penrose halusi huomauttaa, että Equitablen tapahtumien inhimillistä vaikutusta ei saa aliarvioida ja että "vahinkoa aiheutettiin paitsi vakuutusnottajien taloudelliseen tilanteeseen, myös itsetuntoon ja luottamukseen ajaa itse asioitaan" (WE 16³). Lord Penrose toteaa lopuksi, että "muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kärsimään joutuneet ovat olleet tämän kriisin viattomia uhreja" (WE 16)⁴.

Kaiken kaikkiaan Bairdin ja Penrosen raporteissa tai missään virallisissa tutkimuksissa⁵ ei tarjota vakuutusnottajille oikaisukeinoja. Vakuutusnottajien turhautumisen ilmaisten EMAG valittaa WE 44:ssa, että "raportteja on julkaistu yksi toisensa jälkeen, mutta kaikista puuttuu toimivalta määrittää syyllisiä tai hyväksyä korvauksia".

IV Vahinkoa kärsineitä vakuutusnottajia koskevat ELASin toimet

Tässä osassa tarkastellaan toimia, joita Equitable Life on toteuttanut kriisin selvittämiseksi, ja sitä, onko niistä ollut apua vakuutusnottajille.

1. Oikeuskäsittely

Aluksi Equitable Life harkitsi oikeuskäsittelyn jatkamista Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöitä vastaan Yhdistyneen kuningaskunnan tai EY:n tuomioistuimissa. "Pyysimme lainopillista neuvoa siitä, pitäisikö yhtiön jatkaa väärinkäytösten oikeuskäsittelyä EY:n tuomioistuimissa... mutta saamiemme neuvojen mukaan siihen ei ollut mahdollisuuksia. ...Meille selvisi myös, ettei oikeudenkäynnissä Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöitä vastaan olisi todellista onnistumisen mahdollisuutta" (Thomson (H2)). ELAS ilmoitti johtavalta lakimieheltä saamansa lainopilliset neuvot WE 71:ssa. Siinä otetaan huomioon yhtiön ja/tai vakuutusnottajien mahdolliset kanteet sekä vakavaraisuuden valvojia että liiketoiminnan harjoittamisen valvojia vastaan. Asianajotoimisto totesi seuraavaa: "emme pidä yhtiön oikeustoimia sääntelijöitä vastaan taloudellisesti kannattavina" ja kehotti siten yhtiötä "luopumaan tällaisten toimien toteuttamisesta." Siitä, että yhtiö rahoittaisi vakuutusnottajien kanteita, asianajotoimisto totesi, että se "tunsi... tällaisten kanteiden nostamiseen liittyvät ongelmat sekä näkökohdat, jotka liittyvät yhtiön mahdollisuuksiin ja

¹ Sivu 744.

² Esipuhe.

³ Sivu 285.

⁴ Sivu 745.

⁵ Eli Corleyn raportti (WE 50) tai Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamiehen ensimmäinen raportti (Equitable Lifen toiminnan vakauden valvonta, 4. istunto 2002-2003).

velvollisuuksiin rahoittaa tällaisia kanteita" ja totesi päätelmissään, että "on vaikea löytää perusteita tällaiselle menettelylle" (WE 71).

Sitä vastoin *"harkittuaan saamiaan lainopillisia, tilintarkastukseen liittyviä ja vakuutusteknisiä neuvoja sekä vakuutuksenottajien ja toimintaryhmien voimakkaasti kannustamana"* yhtiö ryhtyi jatkamaan entisiä johtajiaan ja entisiä tilintarkastajiaan vastaan esitettyjen laiminlyöntisyytösten käsittelyä, *"joka päättyi oikeudenkäyntiin [vuonna 2005]"* (Thomson, H2). Valiokunta on vastaanottanut muutamia asiaan ELAS vs. Ernst&Young liittyviä oikeudenkäyntiasiakirjoja (WE-CONF 14). Oikeudenkäyntiasiakirjojen mukaan mahdollisia rikkomuksia oli kahdentyyppisiä. Ensinnäkin vuosien 1997, 1998 ja 1999 lakisääteisten tilinpäätösten olisi väitteiden mukaan pitänyt sisältää annuiteettien taattua vähimmäismäärää koskeviin vakuutuksiin liittyviä merkittäviä teknisiä määräyksiä. Toiseksi väitettiin, että vuosien 1998 ja 1999 tileistä olisi pitänyt käydä ilmi Hymanin riita-asiaan liittyvät ehdolliset velat ja epävarmuustekijät. ELAS väitti kärsineensä tappiota jätettyään liiketoiminnan ja omaisuuden myymättä (joko syyskuussa 1998 tai vuonna 2000), menetettyään tällaisen myyntimahdollisuuden sekä ilmoitettuaan sellaisia etuja, joita ei olisi ilmoitettu. Thomson (H2) korosti, että näistä menettelyistä aiheutuneet tappiot olivat koko yhtiön arvonalennuksesta johtuvia yritystappioita eivätkä yksityisten vakuutuksenottajien tappioita.

Lopulta yhtiön oli lopetettava asian käsittely, koska se ei pystynyt osoittamaan väitettyjen laiminlyöntien ja aiheutuneiden tappioiden välistä syy-yhteyttä. *"Suureksi pettymykseksemme emme pystyneet näyttämään toteen sellaisia tappioita, joiden voitaisiin katsoa johtuvan vastaajista"* (Thomson, H2). Thomson piti *"valitettavana sitä, ettei ketään voitu saattaa vastuuseen tapahtuneesta"* koska hänen olisi *"jokseenkin vaikea uskoa, että tämä oli täysin tahatonta"* (H8).

Chase Grey kuitenkin katsoo, että ELASin oikeustoimet sen entisiä johtajia ja tilintarkastajia vastaan *"käynnistettiin... pikemminkin vakuutuksenottajien hämäämiseksi ja lehdistön huomion suuntaamiseksi toisaalle kuin todellisten vahinkojen korvaamiseksi. Mitä todennäköisimmin tarkoituksena oli myös viivyttää tutkimusprosessia ja jättää vakuutuksenottajille vähemmän aikaa käynnistää vahingonkorvausmenettely vanhentumisajaa koskevien säädösten mukaisesti"* (WE 40¹). *"ELASin hallituksen puheenjohtaja... – ammatiltaan asianajaja – ja toimitusjohtaja... ovat kumpikin selittäneet (mielestäni erittäin tekopyhästi), että nämä toimet oli keskeytettävä, koska ELAS oli oikeudenkäynnin aikana todennut, ettei tappioita pystytä todistamaan, minkä pätevä asianajaja olisi tarkistanut ennen oikeuskäsittelyn aloittamista"* (WE 40²).

Vakuutuksenottajille 2. joulukuuta 2005 osoittamassaan kirjeessä (WE 35, liite) ELAS antaa seuraavan selvityksen oikeuskäsittelystä entisiä johtajia vastaan: *"Yhtiön hallitus nosti kanteet harkittuaan tarkoin saamiaan yksityiskohtaisia lainopillisia neuvoja. Kyseisten neuvojen perusteella hallitus katsoi, että olisimme laiminlyöneet velvollisuutemme johtajina ja vastuumme vakuutuksenottajia kohtaan jättämällä kanteet nostamatta puolestanne, kun se oli vielä taloudellisesti kannattavaa. Jatkoimme kanteiden tarkastelua oikeudellisen työryhmän kanssa koko ajan varmistaaksemme, että pysymme ajan tasalla kanteiden pitävyyden ja*

¹ Sivu 4.

² Sivu 5.

taloudellisen kannattavuuden kehityksestä. Oikeudellisen työryhmän luotettavien neuvojen perusteella päädyimme siihen, että oikeuskäsittely entisiä johtajia vastaan on saatettava päätökseen mahdollisimman pienin lisäkustannuksin... Tämä ei tietenkään ole se tulos, jonka puolesta olemme työskennelleet lujasti viimeisten neljän vuoden ajan, ja olemme hyvin pahoillamme siitä, että emme pystyneet tuomioistuinkäsittelyssä saamaan vakuutusnottajille korvauksia. Lordi Penrose teki selkeät ja vakuuttavat päätelmät yhtiön romahduksesta. On kuitenkin myönnettävä, että on eri asia saada tuomioistuimien vakuuttuneeksi siitä, että entiset johtajat on asemansa takia saatettava vastuuseen, joka johtaa oikeudessa syyllisyyden toteamiseen ja korvausvelvollisuuteen."

2. Kompromissijärjestelmä

Kompromissijärjestelmää käsitellään tyhjentävästi mietinnön IV osassa. Koska sillä on kuitenkin suuri merkitys vahinkoa kärsineiden vakuutusnottajien tilanteelle, joitakin siihen liittyviä seikkoja käydään uudelleen läpi jäljempänä erityisesti vakuutusnottajien esiin tuomien näkökohtien kannalta.

Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 1985 osakeyhtiölain 425 pykälän nojalla yhtiö voi toteuttaa yhtiön ja sen jäsenten tai velkojien taikka velkojaryhmien välisen kompromissijärjestelyn asianomaisten osapuolten ja tuomioistuimen suostumuksella. Järjestelmästä tulee sitova, jos sen hyväksyvät määrällinen enemmistö, joka edustaa kolmea neljäsosaa velkojien tai velkojaryhmien taikka jäsenten tai jäsenryhmien saatavien arvosta, ja tuomioistuin (ks. ES 3¹). ELASin oli kehittämällään järjestelmällä tarkoitus vakauttaa tuottorahasto vähentämällä sen altistumista takuutuottoisten vakuutusten vaikutukselle ja samalla varmistaa, ettei ELASia vastaan ryhdytä vilpillisestä myynnistä johtuviin oikeustoimiin sillä perusteella, että sen väitetään jättäneen ilmoittamatta takuutuottoisten vakuutusten riskeistä mahdollisille muuta kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutusnottajille. Käytännössä ehdotettiin, että takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutusnottajille myönnettäisiin vakuutusarvoon 17,5 prosentin korotus vastineeksi siitä, että he luopuvat oikeudestaan takuutuottoon. Samanaikaisesti muille kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutusnottajille tarjottiin vakuutusarvoon 2,5 prosentin korotusta² vastineeksi siitä, että he luopuvat oikeudestaan esittää vaatimuksia joko oikeusteitse tai rahoitusasiamiehen välityksellä.

ES 3:n³ mukaan järjestelmän kehittämiseen käytettiin kattavaa kuulemismenettelyä, johon osallistui vakuutusnottajia ja sääntelijöitä, ja järjestelmä sai paljon huomiota julkisuudessa. EMAG kutsui sitä "*massiiviseksi kuulemisprosessiksi, joka oli pelkkä silmänlumeeksi tarkoitettu kulissi*" (WE 75). ES 3:ssa se korosti myös, että asialla oli jokseenkin kiire, koska Halifax-osakeyhtiön 250 miljoonan Englannin punnan arvoisen maksusuorituksen ehtona oli kompromissin voimaantulo 1. maaliskuuta 2002 mennessä. Näin ollen "*järjestelmän valmiiksi saamiseen ja sen hyväksymiseen käytettävissä oleva aika oli paljon lyhyempi kuin näin monimutkainen järjestelmä yleensä edellyttäisi*" (ES 3⁴).

¹ Sivut 27 ja 28.

² Asiakkaille tarjottiin 2,5 prosentin korotusta vakuutuksen kokonaismäärään (ks. WE 23, sivu 19).

³ Sivu 30.

⁴ Sivu 29.

Lopulta kumpikin Equitable Lifen vakuutuksenottajaryhmä¹ hyväksyi järjestelmän selvällä enemmistöllä. On merkille pantavaa, että Justice Lloyd hylkäsi ehdotuksen, jonka mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvia vakuutuksenottajia pitäisi kohdella erillisenä ryhmänä kompromissisopimusta koskevassa äänestyksessä.² Myöskään takuutuottoisia vakuutuksia ottaneita asiakkaita ei kohdeltu erillisenä ryhmänä. Kompromissijärjestelmä sai lainvoiman 8. helmikuuta 2002 High Courtin hyväksytyä sen. Yhtiö arvioi, että kompromissijärjestelmän tultua voimaan "tuottorahastossa oli osakkaana vielä lähes miljoona ihmistä", vaikka huomattava määrä vakuutuksenottajista oli lähtenyt vuoden 2001 aikana (WE 47³).

Equitable Lifen hallitus väitti, että tuolloiseen järjestelmään kuului "takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutuksenottajille maksettava kohtuullinen arvoperusteinen korvaus, jonka lähtökohtana oli "realistinen arvio" heidän luovuttamiensa laillisten oikeuksien arvosta... korvausta myönnetään erilaisia takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutuksenottajille heidän oikeuksiensa mukaisesti; korvauksesta vähennetään niiden mahdollisten korvausvaatimusten arvo, joista muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneet vakuutuksenottajat ovat luopuneet, ja korvaus muodostuu takuutuottoisia vakuutuksia tehneiden vakuutuksenottajien vakuutusarvoon tehdystä sekä takuutuottoisesta että muusta kuin takuutuottoisesta suhteellisesta korotuksesta" (WE 29⁴). Sitä vastoin vakuutuksenottajien edustajat väittivät, että järjestelmä oli "epäoikeudenmukainen"⁵ ja että siinä "hämärtyttiin ja väheksyttiin tarkoituksellisesti lainopillisia neuvoja [jotka osoittivat] että muita kuin [takuutuottoisia] vakuutuksia tehneillä vakuutuksenottajilla olisi vahvat todisteet vilpillisestä myynnistä"⁶. EMAGin mielestä vakuutusarvojen ensimmäinen yleinen 16 prosentin leikkaus heinäkuussa 2001 ei johtunut pelkästään takuutuottoisia vakuutuksia koskevasta hävitystä oikeustapauksesta ja osakemarkkinoiden laskusta, vaan myös (suuressa määrin) ELASin vuosikymmenen ajan maksamista ylisuurista eduista. WE-CONF 16:ssa EMAG katsookin, että kyseinen leikkaus kohdistui varsin epäoikeudenmukaisesti uudempiin, muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneisiin vakuutuksenottajiin, jotka eivät olleet aiemmin hyötynet ylisuurien etujen maksamisesta kuten ennen vuotta 1990 (valtaosin takuutuottoisia) vakuutuksia tehneet vakuutuksenottajat. Thomson (H8) esitti kohdassa II.3. eriävän näkemyksen: "Syynä kiinteämääräisten vähennysten soveltamiseen oli pyrkimys kaikkien vakuutuksenottajien tasapuolisempaan kohteluun. Hallitus teki kyseisen päätöksen harkittuaan lukuisia vaihtoehtoja tehtävään valitun aktuaarin kanssa". Boswood tukee lausunnossaan (WE 76⁷) EMAGin näkemystä, jonka mukaan kiinteämääräisessä leikkauksessa ei otettu huomioon aiempien vakuutuksenottajien saamia ylisuuria etuja. EMAGin mukaan ELAS olisi voinut korjata tilanteen kompromissijärjestelmän avulla. Sen sijaan järjestelyssä ehdotettiin takuutuottoisten vakuutusten arvon nostamista 17,5 prosenttia,

¹Takuutuottoisia vakuutuksia ja muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneet vakuutuksenottajat kuuluivat eri äänestäjäryhmiin.

²Päätöksen perustelut on esitetty ES 3:ssa, sivut 32 ja 33.

³Sivu 2.

⁴Ks. WE 29, sivu 19.

⁵FSA:ta ja FOS:ia koskeva vetoamus 29/2005, päivätty 9. marraskuuta 2005; liite, sivu 2.

⁶Toinen kannanotto lordi Penrosen johtamaan tutkintaan, joka koskee Equitable Life -yhtiön romahduksesta saatuja kokemuksia - tapaustutkimus hallituksen ja sitä edustavan FSA:n sääntelyn jatkuvista puutteista; EMAG; 27. maaliskuuta 2003; sivu 50.

⁷Sivu 3.

kun taas muiden kuin takuutuottoisten vakuutusten arvoa nostettiin 2,5 prosenttia. Selvityksessään lordi Penrose kieltäytyy kommentoimasta kompromissijärjestelmän oikeudenmukaisuutta (WE 16¹).

Lisäksi vakuutuksenottajat totesivat valiokunnalle, etteivät vakuutusarvojen korotukset olleet takuutuottoisia: "*Muutamassa viikossa 2,5 prosentin korotus muuttui yhtäkkiä 4 prosentin vähennykseksi*" (Weir, H2), joten vakuutuksenottajat "*menettivät oikeutensa korvaukseen vastineeksi korotuksesta, joka osoittautui katteettomaksi sekiksi*" (Bellord, H2). Hyvitettyään vakuutusarvojen korotukset 1. maaliskuuta 2002 yhtiö ilmoittikin 15. huhtikuuta 2002 tekevänsä 4 prosentin lisäleikkauksen, joka ylitti selvästi muille kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutuksenottajille vain kuusi viikkoa aiemmin hyvitetyn 2,5 prosentin korotuksen. Takuutuottoisia vakuutuksia ottaneille asiakkaille kävi samoin, kun yhtiö vähensi kokonaistuottoa 4 prosenttia sopimuksen hyväksymisen jälkeen. Tästä syystä jotkut vakuutuksenottajat kyseenalaistivat kompromissisopimuksen oikeudellisen pätevyyden (ks. esimerkiksi Weirin suullinen lausunto H2 ja Scawen, WE 23²).

Vastauksessaan Thomson väitti yhtiön esittäneen kaikki kompromissijärjestelmää koskevat tiedot liiteasiakirjoissa. "*Järjestelmää koskevissa asiakirjoissa korotukset on esitetty erittäin selvästi, ja niihin kuului sekä takuutuottoisia että muita kuin takuutuottoisia osatekijöitä. Markkinavaihteluiden takia meidän oli vähennettävä vastaavasti muita kuin takuutuottoisia etuja. Tämä riski oli määritelty selvästi asiakirjoissa...*" (WE-CONF 5³). Professori Blake kuitenkin toteaa WE 29:ssä⁴, ettei hallitus antanut vakuutuksenottajille kompromissijärjestelmää koskevasta ehdotuksesta riittävästi tietoa. Hän kritisoi muun muassa sitä "*että suurin osa rahaston tilannetta koskevista tiedoista oli vanhentuneita, että rahaston kohtalosta [kompromissijärjestelmän voimaantumisen jälkeen] ei annettu käytännössä mitään tietoa ja ettei tuotu selvästi esiin, mitä... [järjestelmän] puolesta äänestämisestä seuraisi vakuutuksenottajille*" (WE 29⁵). Scawen väittää myös, ettei yhtiön taloudellisesta tilanteesta annettu täydellisiä tietoja. Muutoin takuutuottoisia vakuutuksia ottaneet asiakkaat olisivat "*varmasti kieltäytyneet tarjouksesta*" (WE 23⁶). EMAG kritisoi sitä, "*ettei kompromissia koskevissa asiakirjoissa käsitelty ylisuuria etuja eikä takuutuottoisia vakuutuksia tehneiden vakuutuksenottajien niistä saamaa hyötyä, muihin kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneisiin vakuutuksenottajiin epäoikeudenmukaisesti kohdistuvaa 16 prosentin vakuutusarvon leikkausta [ja] mahdollista korvaavaa mukautusta muiden kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneiden vakuutuksenottajien hyväksi*" (WE-CONF 16).

Lisäksi EMAG kommentoi yksityiskohtaisesti 15. huhtikuuta 2002 tehtyä toista vakuutusarvojen leikkausta, joka ylitti selvästi muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutuksenottajille hyvitetyn korotuksen. Kuten edellä todettiin, ELAS väitti tämän olevan välttämätöntä "*markkinavaihtelujen*" takia. EMAG väittää, että sinä aikana, joka kului heinäkuussa 2001 tehdyn 16 prosentin leikkauksen ja huhtikuussa 2002 tehdyn toisen leikkauksen välillä, markkinat laskivat noin 6 prosenttia (mikä vastaa 3 prosentin laskua Equitable Lifin varallisuudessa). Silti "*koko tämä lasku tapahtui ennen*

¹ Sivu 275.

² Sivu 19.

³ Sivut 1 ja 2.

⁴ Sivu 6.

⁵ Sivu 6.

⁶ Sivu 19.

kompromissijärjestelmän julkistamista joulukuussa 2001, [eivätkä] markkinat enää laskeneet huomattavasti ennen vakuutusarvon leikkaamista huhtikuussa 2002" (WE-CONF 16). EMAG katsoo, että ELAS on saattanut johtaa vakuutuksenottajia tahallisesti harhaan jättäessään selittämättä muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutuksenottajille, että elleivät osakemarkkinat lähtisi välittömästi jyrkkään nousuun, vakuutusarvoa olisi jälleen leikattava. Sitä vastoin Thomson väitti H8:ssa, "että markkinoiden lasku jatkui kompromissijärjestelmän hyväksymisen jälkeen helmikuussa 2002, eikä hallituksella ollut muuta mahdollisuutta kuin ottaa nuo muutokset huomioon muiden kuin takuutuottoisten etujen markkina-arvoissa." Boswood (WE 76¹) yhtyy EMAGin arvioon ja huomauttaa, että "tämä on sellainen seikka, joka olisi pitänyt mainita niille osapuolille, joilta haettiin hyväksyntä järjestelmälle, muun muassa tuomioistuimelle". Näin ollen hän pitää mahdollisena sitä, että "vastuuhenkilöt salasivat tarkoituksella järjestelmän kannalta olennaisia tietoja ". Edellä esitetyn perusteella EMAG kehotti FSA:ta tutkimaan asiaa. Se kuitenkin kieltäytyi tekemästä niin harkintaansa vedoten (WE-CONF 16).

Thomson vastasi kompromissia koskevan aineiston puutteellisuutta koskeviin syytöksiin toteamalla, että High Court oli hyväksynyt järjestelmän. Hän siteerasi tuomaria seuraavasti (H8): "*Olen aivan varma siitä, että tämä on sellainen järjestelmä, jonka järkevä ja rehellinen henkilö, joka on asianomaisen ryhmän jäsen ja toimii oman etunsa mukaisesti, voisi kohtuudella hyväksyä. Olen myös tyytyväinen siihen, ettei puutteellisten tietojen, muiden menettelyllisten puutteiden tai minulle järjestelmän sisällöstä esitettyjen huomautusten takia ole pienintäkään syytä epäillä tämän järjestelmän asianmukaisuutta. Se on hyväksytty eri ryhmien vaaditulla enemmistöllä, ja tuomioistuimen pitäisi hyväksyä se. Päätän, että järjestelmä hyväksytään.*"

Vakuutuksenottajat kritisoivat yleisesti sitä, että FSA kehotti vakuutuksenottajia hyväksymään kompromissin tai jopa tuki sitä.² "*FSA oli mukana painostamassa Equitable Life -yhtiön jäsenten enemmistöä hyväksymään kiireesti kehnon kompromissin. Vakuutuksenottajille vihjattiin harhaanjohtavasti, että ellei kompromissia hyväksytä, Equitable Life romahtaa, ja heidän annettiin ymmärtää, että kompromissin hyväksymisen jälkeen rahaston vakaus saataisiin palautettua (mitä ei ole tapahtunut)... Ne, jotka eivät suostuneet FSA:n kannattamaan kompromissiin ja nostivat varansa pois, vaikuttavat lopulta selviytyneen paremmin kuin ne, jotka pysyivät järjestelmässä. Tämän luulisi olevan kiusallista kompromissia varauksetta kannattaneelle FSA:lle, jonka odotetaan turvaavan vakuutuksenottajien perustellut odotukset.*"³

Valiokunnalle antamassaan lausunnossa Strachan (H4) kommentoi FSA:n osuutta kompromississa: "*Kompromissijärjestelmä toteutettiin riippumattoman oikeusmenettelyn yhteydessä osakeyhtiölain mukaisesti. FSA:lla ei ollut kyseisessä menettelyssä virallista lakisäätöistä asemaa". WE 37:ssa FSA korostaa, että se "kehotti Equitable Lifea siitä huolimatta turvaamaan vakuutuksenottajien edut mahdollisimman kattavasti muullakin tavoin kuin osakeyhtiölaissa määrättyjen toimien avulla, etenkin valitsemalla riippumattoman aktuaarin antamaan lausuntonsa ehdotusten oikeudenmukaisuudesta". Lisäksi FSA "tarkisti*

¹ Sivu 4.

² FSA:ta ja FOS:ia koskeva vetoamus 29/2005, päivätty 9. marraskuuta 2005; liite, sivu 2.

³ Toinen kannanotto lordi Penrosen johtamaan tutkintaan, joka koskee Equitable Life -yhtiön romahduksesta saatuja kokemuksia - tapaustutkimus hallituksen ja sitä edustavan FSA:n sääntelyn jatkuvista puutteista, EMAG, 27. maaliskuuta 2003, sivu 50.

ja arvioi niitä ehdotuksia, joita Equitable Lifen voittoa tuottavia vakuutuksia tehneille vakuutuksenottajille tehtiin kompromissijärjestelmästä, varmistaakseen, että kaikkien vakuutuksenottajien edut oli otettu asianmukaisesti huomioon" (WE-CONF 8). Tässä yhteydessä FSA kiinnitti huomiota seuraaviin näkökohtiin: "Ensinnäkin kompromissijärjestelmän onnistuminen tarjoaisi periaatteessa Equitable Lifelle ja vakuutuksenottajille parhaat vakausratkaisut. Toinen näkökohta koskee oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä, ja siinä arvioidaan, saivatko asianomaiset ryhmät kohtuullisen vastineen oikeuksistaan ja vaatimuksistaan. Kolmas näkökohta oli selvän ja monipuolisen tiedon antaminen vakuutuksenottajille, ja neljänneksi otimme huomioon riippumattoman aktuaarin arvion ehdotuksesta" (Strachan, H4). Riippumaton aktuaari totesi selvityksessään, että "vakuutustekniseltä kannalta järjestelmälle vahvistetut ehdot ovat kohtuulliset ja järkevät" (WE-CONF 9¹). Vakuutuksenottajat kuitenkin väittivät aktuaarin jättäneen huomiotta joitakin tärkeitä kysymyksiä, jotka olisivat lisänneet ehdotuksen ymmärrettävyyttä vakuutuksenottajien kannalta (ks. WE-CONF 16), ja epäilivät lisäksi hänen riippumattomuuttaan ELASista (ks. WE 75).

Kompromissijärjestelmää koskevassa arviossaan (WE 67) FSA tekee seuraavat päätelmät: "FSA on tyytyväinen siihen, että asianomaisille takuutuottoisia ja muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutuksenottajaryhmille tarjottu vakuutusarvojen korotus on kohtuullinen vastine siitä, että ne menettävät oikeuden takuutuottoon ja luopuvat mahdollisista vilpillistä myyntiä koskevista kanteista. Vaikka kaikkien vakuutuksenottajien tilanne on erilainen, olemme tyytyväisiä siihen, ettei ryhmiin kuulu sellaisia vakuutuksenottajia, joiden edut olisivat suhteettoman suuret tai pienet". Lisäksi FSA huomauttaa, että "järjestelmä oli vakuutuksenottajien edun mukainen ja että se oli asianmukainen tapa poistaa yritystä haitanneet epävarmuustekijät; näin ollen emme nähneet mitään syytä antaa lausuntoja tuomioistuimelle, joka teki lopullisen päätöksen" (WE-CONF 8).

ES 3:ssa² ei arvioida kompromissijärjestelmän oikeudenmukaisuutta vaan pikemminkin korostetaan yleisesti sen hyviä puolia: "Ensinnäkin se toi varmuutta asianomaisille osapuolille suojaamalla vakuutuksenottajia (ja Equitable Lifea) laajalta ja kalliilta oikeuskäsittelyltä. Toiseksi se sai sääntelijän (FSA), jäsenten enemmistön ja tuomioistuimen hyväksynnän. Kolmanneksi sen ansiosta päästiin Halifax-osakeyhtiön kanssa sopimukseen mahdollisimman edullisin ehdoin. Neljänneksi se vaikuttaa paremmalta kuin muut vaihtoehdot, kuten Equitable Lifen lakkauttaminen." Käsittelemättä tätä kohtaa laajemmin ES 3:n laatijat toivat esiin näkemyksensä, jonka mukaan "on yleisesti ottaen todennäköisempää, että vahinkoa kärsineet vakuutuksenottajat saavat korvauksia kompromissijärjestelyn kaltaisen kollektiivisen korvausjärjestelmän kautta kuin turvautumalla yksilöllisiin oikeussuojakeinoihin".

Kompromissijärjestelmä sai lainvoiman 8. helmikuuta 2002 sen jälkeen, kun vakuutuksenottajien vaadittu enemmistö ja High Court olivat hyväksyneet sen. Lyhyesti sanoen todisteista käy ilmi, että kompromissijärjestelmän ensisijaisena tavoitteena oli poistaa Equitable Lifesta oikeudelliset epävarmuustekijät ja vastuut ja siten vakauttaa rahasto. Järjestelmän avulla ei kuitenkaan voitu korvata niitä tappioita, joita vakuutuksenottajille aiheutui vakuutusarvojen alentamisesta vuonna 2001. Arvonalennukseen olivat syynä monet

¹ Yhteenveto riippumattoman aktuaarin selvityksestä; sivu 125.

² Sivun 9.

Equitable Lifea koskevat erityisolosuhteet, kuten yhtiön 1990-luvulla säännöllisesti maksamat ylisuuret edut. Etenkin ne vakuutusarvojen korotukset, joita myönnettiin muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutuksenottajille vastineeksi heidän oikeudestaan esittää vaatimuksia, jäivät selvästi myöhempiä leikkauksia pienemmiksi. Lukuisista kertomuksista käy ilmi, että yhtiö on saattanut olla järjestelmää ehdottaessaan tietoinen siitä, että vakuutusarvojen korotuksia ei voitaisi normaaleissa olosuhteissa ylläpitää. Se ei kuitenkaan ilmoittanut tästä vakuutuksenottajille, jotka olisivat hyvinkin voineet äänestää järjestelmää vastaan, jos he olisivat tienneet yhtiön taloudellisen tilanteen. Valiokunnan päätelmien mukaan järjestelmän lopputuloksena oli se, että kaikki jäljellä olevat vakuutuksenottajat menettivät oikeutensa nostaa kanteita yhtiötä vastaan, vaikka heidän tappioidensa kasvu jatkui.

3. ELASille tehdyt valitukset ja vakuutusten tarkistaminen

Thomson ilmoitti valiokunnalle, että ELASissa on käytössä rahoituspalveluasetusten vaatimusten mukainen sisäinen valitusten käsittelymenettely. Hän totesi, että yhtiö on vuodesta 2001 lähtien käsitellyt yli 40 000 kannetta hyvin monenlaisista aiheista. Ne kanteet, jotka liittyivät *"yksinomaan yhtiön tilannetta koskeviin asioihin... hoidettiin suurimmaksi osaksi vakuutusten tarkistuksilla"* (WE 47¹). Thomsonin (WE 47²) mukaan vakuutusten tarkistaminen ("oikaisujärjestely", "vakuutuksensa lopettaneita ei-takuutuottoasiakkaita koskeva järjestely" ja "hallinnoitavien eläkkeiden tarkistus") koskivat yhteensä yli 100 000:tta tapausta, joista monet yhtiö tunnisti ja hoiti ilman vakuutuksenottajan nostamaa kannetta.

Ensinnäkin "oikaisujärjestelyn" (75 000 tapausta) perusteella maksettiin korvauksia takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutuksenottajille, joiden vakuutukset olivat erääntyneet ennen kuin yhtiö velvoitettiin parlamentin ylähuoneen päätöksellä täyttämään takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutuksenottajille antamansa sitoumukset. Järjestelyn perusteella he saivat etuja, joita he olisivat saaneet, jos päätös olisi ollut tuolloin tiedossa.

Toiseksi "hallinnoitavien eläkkeiden tarkistus" koski 20 000:tta sopimusta, joiden nojalla vakuutuksenottaja voi nostaa tuloja eläkevakuutuksesta muuttamatta kyseisessä vaiheessa koko eläkevakuutusta toistuvaissuoritukseksi. Taloustoimittaja Bain kuitenkin väitti H8:ssa, että *"useimmille... asiakkaille, joita hallinnoitavien eläkkeiden tarkistus koskee, sanottiin, etteivät he saa korvausta, ja vähemmistölle heistä tarjottiin vähäistä korvausta"*. Hän mainitsi esimerkiksi uhrin, jolle tarjottiin tarkistuksen perusteella 522 Englannin punnan korvausta. Bainin (H8) mukaan ELAS *"[suostui] maksamaan hänelle 81 907 Englannin puntaa"* vasta sitten, kun uhri uhkasi ryhtyä oikeustoimiin.

Kolmas eli "vakuutuksensa lopettaneita ei-takuutuottoasiakkaita koskeva järjestely" koski noin 15 000:tta muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehnyttä vakuutuksenottajaa, jotka olivat lopettaneet vakuutuksensa ennen kompromissijärjestelmän voimaantuloa. Thomsonin (H2) mukaan heille tarjottiin enintään 5 prosentin korvausta tappioista. FSA ilmoitti, että se *"valvoi [tätä] prosessia, jossa myönnettiin asianmukainen korvaus vakuutuksenottajille, jotka lähtivät Equitable Lifesta liian aikaisin hyötyäkseen kompromissijärjestelmästä"* (Strachan,

¹ Sivun 4.

² Sivun 4.

H4). Vakuutuksenottajien edustajat korostivat, että yhtiön tekemät yksittäiset tai vakuutusten tarkistamiseen perustuvat tarjoukset olivat naurettavia ja kattoivat vain murto-osan ihmisten todellisista tappioista. Thomsonin (H2) mukaan valtaosa asianosaisista kuitenkin hyväksyi yhtiön heille tekemät tarjoukset. Hän totesi, että yhtiö jätti rahoitusasiamiehen (ks. jäljempänä) ratkaistavaksi noin 1 000 tapausta, joissa vakuutuksenottajat hylkäsivät tarjoukset.

Thomson (H2) huomautti yleisesti, että keskinäisenä yhtiönä Equitable Lifen on otettava tasapuolisesti huomioon kantajan ja muiden vakuutuksenottajien edut, sillä jälkimmäiset joutuvat maksamaan saatavat. *"Yhtiön maksamat korvaukset voivat olla peräisin vain nykyisiltä vakuutuksenottajilta, joten velvollisuutemme heitä kohtaan on kieltäytyä maksamasta silloin, kun korvaus ei ole asianmukainen... Siksi yhtiön oli erotettava perustellut vaatimukset sellaisista vaatimuksista, joissa pyrittiin vain hyötymään tilanteesta..."* (Thomson, H2). Samoin hän totesi H8:ssa, että *"ylisuurien korvausten maksaminen niille, jotka esittävät kovaäänisimpiä vaatimuksia, tapahtuisi taka-alalle jäävien kustannuksella... joten meidän on aina ratkaistava asia mahdollisimman tasapuolisesti."*

V Petossyytökset ja Yhdistyneen kuningaskunnan vakavia petoksia tutkiva virasto

Joissakin valiokunnan vastaanottamissa kirjallisissa todisteissa¹ väitetään, että yhtiön asenne ja menettelytavat vastaavat käytännössä petosta. Sijoittajayhdistys toteaa WE 31:ssa², ettei se voi näyttää petoksia toteen, mutta se pitää käytettävissä olevia todisteita vakuuttavina. Nykyisessä valmisteluasiakirjassa ei käsitellä yksityiskohtaisesti näitä syytöksiä. Väitteiden osoittautuminen todenperäiseksi auttaisi kuitenkin vakuutuksenottajia näyttämään väitteet toteen ja saamaan korvauksia siviilituomioistuimissa. WE 31:n³ mukaan kysymys siitä, onko Equitable Life itsenäisenä kokonaisuutena syyllistynyt siviilioikeudelliseen rikkomukseen pettamällä vakuutuksenottajia, olisi merkittävä, sillä vakuutuksenottajien olisi siinä tapauksessa teoriassa edelleen mahdollista nostaa yksityisoikeudellinen kanne, vaikka kanneaika olisikin muilla perusteilla jo umpeutunut (ks. jäljempänä). ELAS toteaa, että *"olemme tutkineet petossyytteitä hyvin tarkasti [mutta] emme ole löytäneet yhtiötä vastaan pitäviä todisteita syyllistymisestä petokseen"* (WE-CONF⁴).

Jotkut vakuutuksenottajat jättivätkin syytökset Yhdistyneen kuningaskunnan vakavia petoksia käsittelevän viraston (SFO)⁵ ratkaistaviksi. Laken mukaan jopa Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriö pyysi SFO:ta tutkimaan tapauksen. SFO ilmoittaa Internet-sivustollaan⁶, että se on riippumaton julkishallinnon yksikkö, joka tutkii vakavia tai monimutkaisia petoksia ja nostaa niistä syytteitä. Se on osa Yhdistyneen kuningaskunnan rikosoikeudellista järjestelmää. Viraston johtajan nimittää oikeusministeri, jolle johtaja myös

¹ Ks. esimerkiksi WE 7, WE 8, WE 9, WE 25, WE 31, WE 33, WE 34, WE 40 ja WE 42.

² Sivu 2.

³ Sivu 7.

⁴ Sivu 2.

⁵ Ks. esimerkiksi Chase Greyn kirjallinen kannanotto (WE 9), sivut 3 ja 4.

⁶ <http://www.sfo.gov.uk/>.

on vastuussa. Tärkein peruste, jonka pohjalta virasto päättää tapauksen käsiteltäväksi ottamisesta, on petosepäilyyn osoittautuminen niin vakavaksi tai monimutkaiseksi, että tapauksen tutkinta olisi annettava sille taholle, joka vastaa syytteen nostamisesta. Muita tekijöitä ovat mahdollisen petoksen arvo, petoksen kansainvälinen merkittävyys, tapauksen mahdollisesti herättämä laaja yleinen mielenkiinto ja sen edellyttämä erityisosaaminen esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden alalla.

Chase Grey toteaa SFO:n ilmoittaneen hänelle, että hänen esittämiään syytöksiä tarkasteltaisiin ELASin entisiä johtajiaan ja tilintarkastajiaan vastaan nostaman ja tuolloin vireillä olleen siviilikanteen valossa. Hänen mukaansa ELASin siviilikanteet *"oli lähes varmasti nostettu tahallisen viivytyksen aikaansaamiseksi [ja] ELASin romahduksen taustalla olevien todellisten syiden salaamiseksi"* (WE 9¹). Lisäksi Chase Grey väittää saaneensa Weiriltä tiedon, jonka mukaan SFO ei Weirin toistuvista pyynnöistä huolimatta ilmoittanut virallisesti vastaanottaneensa raporttia², joka on Chase Greyn mukaan kaikkein kattavin selonteko petossyytöksistä ja jonka ilmeisesti Weir oli jättänyt SFO:n käsiteltäväksi (WE 9³).

SFO päätti myöhemmin olla tutkimatta tapausta. Maxwell (H4) siteerasi SFO:n 19. joulukuuta 2005 antamaa lehdistötiedotetta: *"Tarkasteltuaan huolellisesti käytettävissä olevaa todistusaineistoa, johon kuuluvat lordi Penrosen raportti ja yhtiön hallussa oleva aineisto, sekä niiden tulosten perusteella, joita on saatu yhtiön oikeudenkäynnistä sen entisiä tilintarkastajia ja joitakin sen entisiä johtajia vastaan, vakavia petoksia tutkiva virasto vahvistaa, ettei ole käynyt ilmi mitään sellaista, mikä oikeuttaisi tekemään Equitable Life Assurancen liiketoiminnasta täydellisen rikostutkinnan"*. WE-CONF 30:een sisältyy SFO:n erälle vakuutusentustajalle osoittama kirje, jossa perustellaan SFO:n päätöstä: *"Tämä päätös perustui lordi Penrosen raportin perusteelliseen tarkasteluun ja laajoihin tutkimuksiin siitä, onko todistusaineistoa riittävästi syyteeseen johtavan rikostutkinnan käynnistämiseksi. Tarkastelussamme otettiin huomioon Equitable Lifin entisiä tilintarkastajiaan sekä entistä johtoaan ja virkailijoitaan vastaan nostama siviilikanne. SFO käyttää tällaisessa tapauksessa arviointiperusteena sitä, onko jotakin yksityishenkilöä tai yhteisöä vastaan riittävän pitävät todisteet, joiden perusteella tuomion langettamiseen on kohtuulliset mahdollisuudet. Rikkomus tai rikkomukset on todistettava ilman varteenotettavaa epäilyä. SFO:n tarkastelussa tekemien päätelmien mukaan nämä perusteet eivät todisteiden osalta olisi täyttyneet"*.

Laken (H1) esittämän kritiikin mukaan *"on outoa, että SFO:lta vei kaksi vuotta päättää, ettei tutkimuksiin ollut aihetta, vaikka on varsin ilmeistä, että Equitable Lifin vuotuisia tiedonantoja vakuutusentustajille vääristeltiin"*. Braitwaite (H1) korosti kuitenkin, että *"[EMAG] ei millään tavoin vihjannut, ettei SFO selvittänyt petoksen mahdollisuutta"*. WE 31:ssä⁴ väitettiin kuitenkin, että monimutkaisia talouspetoksia koskeva Yhdistyneen kuningaskunnan rikoslainsäädäntö on valitettavan tehoton: *"SFO:lla on suuria vaikeuksia saada langetettua tuomioita, ja sen saavutukset ovat erittäin vaatimattomia"*.

¹ Sivut 3 ja 4.

² Myös valiokunta on kirjannut mainitun selvityksen tunnuksella WE 7: Equitable Life: Penrose and beyond - anatomy of a fraud. Tohtori Michael Nassimin selvitys; 30. joulukuuta 2004.

³ Sivun 4.

⁴ Sivun 6.

VI Vilpillistä myyntiä koskevat syytökset ELASia vastaan

Useat vakuutusentoutajat esittivät valiokunnalle suullisesti tai kirjallisesti vilpillistä myyntiä koskevia syytöksiä, joita käsitellään tarkemmin tämän mietinnön III osassa. Equitable Life ei tiettävästi koskaan ilmoittanut asiakkaille (tai antoi heille harhaanjohtavaa tietoa) riskeistä, joita liittyi heidän varoistaan ja takuutuottoisista vakuutuksista muodostettuun yhteisrahastoon. Etenkin ne vakuutusentoutajat, jotka olivat hankkineet vakuutuksensa 1990-luvun lopulla, jolloin takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvistä vastuista tuli merkittävä riski (erityisesti vireillä olevan Hymanin tapauksen valossa), moittivat saamia tietoa puutteellisiksi ja väittävät siksi ELASin myyneen heille vakuutuksia vilpillisesti. Vakuutusentoutajat esittivät myös muita vilpillistä myyntiä koskevia syytöksiä, joiden mukaan ELASin myyntiesitteissä väitettiin, että voittoa tuottavissa rahastoissa tuottojen ja omistuksen arvon vaihtelut tasoittuisivat (mikä ei pitänyt paikkaansa), ja heidän mukaansa ELAS pyrki aggressiivisesti markkinoimaan ELASin vakuutusten muuttamista uudemmiksi sijoitusvakuutuksiksi, jotka olivat ELASille erittäin tuottoisia, koska ne synnyttivät uutta liiketoimintaa ja provisioita ja edellyttivät yhä pienempiä pääomavarauksia.

On merkille pantavaa, että kaksi ELASin entistä myyntiedustajaa (ks. Lloydin (H5) ja Powerin (WE-FILE 2) antama suullinen todistusaineisto) vahvasti vakuutusentoutajien väitteet ja väitti yhtiön harhauttaneen myös heitä itseään. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa toiminut myyntiedustaja Lloyd totesi valiokunnalle seuraavaa: *"Tunsin, että Equitable Lifen hallitus petti meidät kaikki. Mielestäni sillä oli velvollisuus kertoa vakuutusentoutajille ja myyntihenkilöstölle riskeistä, joita uusien varojen lisääminen nykyiseen tuottorahastoon aiheutti, ja mielestäni niiden riskien olisi pitänyt olla tiedossa vuoteen 1998 mennessä, mahdollisesti jopa aiemmin... Jälkeenpäin ajatellen sain luullakseni vääriä tietoja tuottorahastoon liittyvistä riskeistä... Tuolloin en tietenkään ollut tätä mieltä, mutta jälkeenpäin ajatellen olisi mielestäni pitänyt tehdä jotakin, jotta olisi estetty uusia asiakkaita, jotka eivät vielä olleet rahaston osakkaita, sitomasta varoja sellaiseen rahastoon, jonka vastuut ylittivät sen varat. Jälkeenpäin katsottuna tapamme myydä tuottorahastoa oli nykyisen kokemuksemme perusteella vastuuton sekä tulojen nostamiseen perustuvia että voittoa tuottavia vakuutuksia ajatellen"* (H5).

Väitetään lisäksi, ettei takuutuottoisia vakuutuksia ottaneille asiakkaille tuolloin selitetty, että suuri osa heidän tuloistaan luokiteltiin vakuutusehtojen mukaisesti "ei-takuutuottoisiksi": *"Sen paremmin sopimuksessa kuin tuote-esitteissäkään ei ilmoitettu, että vakuutuskauden lopussa maksettavan edun poistaminen on pelkästään yhtiön harkintavallassa ja että tämän edun osuus saattaisi muutaman vuoden kuluessa nousta 50 prosenttiin vakuutustulosta. On käsittämätöntä... että kukaan, joka ymmärsi tämän ja halusi varmistaa itselleen varman elinikäisen tulonlähteen... olisi koskaan ostanut tällaista tuotetta"* (WE 23¹).

Taloustoimittaja Bain kiinnitti H8:ssa valiokunnan huomion siihen, mitä hän kuvailee *"suunnitelmalliseksi vilpillisen myynnin harjoittamiseksi"* yhtiön vuonna 1995 käyttöön ottamien niin kutsuttujen "hallinnoitavien eläkkeiden" yhteydessä. Nämä olivat tulojen nostamisen mahdollistavia eläkevakuutuksia, joista vakuutusentoutaja oli oikeutettu

¹ Sivun 5.

nostamaan tuloa muuttamatta kyseisessä vaiheessa koko eläkevakuutusta toistuvaissuorituksiksi. Tätä kysymystä käsitellään yksityiskohtaisesti mietinnön III osassa.

Muutamat vakuutusnottajat katsoivat voivansa esittää yhtiölle korvausvaatimuksen niistä tappioista, joita heille aiheutui yhtiön 1990-luvulla säännöllisesti jakamista ylisuurista eduista, kuten lordi Penrose raportissaan (WE 16¹) totesi. Lordi Penrose epäili näkemystä, jonka mukaan yhtiön ongelmat johtuivat suoraan Hymanin tapauksen oikeuskäsittelyyn liittyvistä ongelmista ja osoitti, että rahasto oli runsaasti alijäämäinen 1990-luvulla ELASin tuolloisten ylisuurten maksusuoritusten vuoksi. Sen jälkeen kun raportti julkaistiin 8. maaliskuuta 2004, ELAS toi selvästi esiin, että sillä olisi pitävä puolustus, jos vakuutusnottajat yrittäisivät esittää sille korvausvaatimuksia lordi Penrosen tutkimustulosten (ks. WE-CONF 29²) perusteella. FSA teki myöhemmin oman tutkimuksensa ulkoisten asiantuntijoiden avulla arvioidakseen *"mahdollisia korvausvaatimuksia, joita Equitable Life Assurance Societylle esitettäisiin lordi Penrosen raportin perusteella"*. Valiokunta sai FSA:n arviosta huomattavasti muokatun version, jonka päätelmissä todetaan, *"että yhtiön edunmaksukäytäntöön perustuvien vahingonkorvausvaatimusten läpimeno on vähäinen"* (WE-CONF 29³). Muokatussa asiakirjassa ei kuitenkaan ole millään tavoin perusteltu tai selvitetty tätä päätelmää. Heinäkuussa 2004 FSA julkaisi Internet-sivustollaan tiedotteen, jossa annettiin ELASin vakuutusnottajille neuvoja useista kysymyksistä (WE-FILE 29). Tiedotteessa FSA vahvisti näkemyksensä, että *"Equitable Lifen 1990-luvun edunmaksuperusteisiin liittyvien yleisten korvausvaatimusten läpimeno on epätodennäköistä"* (WE-FILE 29⁴).

Vakuutusnottajilla, joilla oli mielestään korvausvaatimuksia ELASille, oli mahdollisuus joko kääntyä rahoitusasiamiehen (FOS) puoleen tai jatkaa oikeuskäsittelyä ELASia vastaan tuomioistuimissa sillä edellytyksellä, etteivät he kuuluneet kompromissijärjestelmään tai hyväksyneet yhtiön muita hyvitystarjouksia, jotka sulki pois oikeustoimet.

1. Käsittely tuomioistuinten ulkopuolella - rahoitusasiamies (FOS)

a.) Johdanto

Valiokunta vastaanotti FOS:n laatiman muistion (WE 27⁵), jossa luodaan yleiskatsaus FOS:n osuudesta ELASia vastaan nostetuissa kanteissa ja esitetään FOS:n lakisääteinen ja sääntelyä koskeva toimivalta, asema, valtuudet ja tehtävät. FOS siis perustettiin rahoituspalveluista ja -markkinoista vuonna 2000 annetun lain (FSMA) nojalla. Siinä yhdistettiin kuusi aiempaa järjestelmää, muun muassa yksityishenkilöiden sijoitustoiminnan sääntelystä vastaava viranomais eli Personal Investment Authority (PIA) Ombudsman Bureau, jonka toimivaltaan oli aiemmin kuulunut useita Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelualan sektoreita. Muissa FSMA:n nojalla annetuissa säännöissä määrättiin FOS:n oikeudenkäyttövalta ja menettely, jota sen on noudatettava valitusten käsittelyssä. FOS:iin

¹ Kappale 6.

² Sivu 1.

³ Sivu 9.

⁴ Sivu 8.

⁵ Rahoitusasiamiehen laatima muistio Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisiä käsittelevälle tutkintavaliokunnalle; 31. toukokuuta 2006.

sovelletaan myös siirtymäsäännöksiä, joita on annettu sekä FSMA:ssa että muissa Yhdistyneen kuningaskunnan säädöksissä, joiden soveltamisalaan kuuluvat entisten järjestelmien mukaisten keskeneräisten valitusten käsittely sekä valitukset niistä seikoista ja laiminlyönneistä, jotka tapahtuivat ennen FOS:n perustamista.

Equitable Lifen tapauksessa aiempi asiamiesjärjestelmä on Personal Investment Authority -järjestelmä, jota hoitaa PIA-asiamiehen toimisto eli PIA Ombudsman Bureau Ltd. Tämä järjestelmä velvoitti asiamiehen noudattamaan kaikkia voimassa olevia säädöksiä, oikeussääntöjä tai asianomaisen oikeusviranomaisen määräyksiä. FOS:n on ratkaistava kanteita, jotka jätettiin alun perin PIA-asiamiehen käsiteltäviksi PIA-järjestelmän kriteerien mukaisesti, ja siten noudatettava kaikkia voimassa olevia säädöksiä tai oikeuskäytäntöjä. Uudet valitukset FOS:n on kuitenkin ratkaistava tapauksen kaikkiin olosuhteisiin nähden kohtuullisella ja järkevällä tavalla sekä kaikki sovellettavat säädökset ja oikeustapaukset huomioon ottaen (ks. ES 3¹).

FOS on oman määritelmänsä mukaan riippumaton julkinen elin, joka on perustettu ratkaisemaan kuluttajien ja rahoituspalveluyritysten välisiä yksittäisiä riita-asioita epävirallisesti ja tuomioistuinten ulkopuolella.² Kuluttajat voivat nostaa FOS:ssa kanteita maksutta. Sellaisissa kanteissa, jotka on nostettu asiakassuhteen tai mahdollisen asiakassuhteen nojalla, kantajiksi hyväksytään yleensä yksityishenkilöt, pienyritykset ja järjestöt. Kantajan ei edellytetä asuvan tai sijaitsevan Yhdistyneessä kuningaskunnassa. FOS:n sitova oikeudenkäyttövalta ulottuu kaikkiin laillisiin yrityksiin, joita vastaan on nostettu kanne, joka liittyy FSMA:ssa säänneltyyn toimintaan ja johon sovelletaan sitovaa oikeudenkäyttövaltaa koskevia sääntöjä. Yleisesti ottaen FOS:n sitovaa oikeudenkäyttövaltaa sovelletaan kaikkiin laillisiin yrityksiin, harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta. Tällaista oikeudenkäyttövaltaa sovelletaan säännöllistä toimintaa harjoittavan laillisen yrityksen toimiin ja laiminlyönneihin sekä yrityksen edustajien toimintaan.

Ennen FOS:n puoleen kääntymistä kuluttajan on tehtävä kirjallinen valitus suoraan kyseessä olevalle yritykselle. Mikäli hän ei ole tyytyväinen yrityksen vastineeseen, hän voi tehdä valituksen FOS:lle. Asiamies ei voi käsitellä valitusta, jos kantelija kääntyy asiamiehen puoleen yli kuusi kuukautta sen päivämäärän jälkeen, jolloin yritys antaa lopullisen vastauksensa, eikä yli kuusi vuotta kantelun aiheena olevan tapahtuman jälkeen. Mikäli kanne nostetaan tätä myöhemmin, se on tehtävä kolmen vuoden sisällä siitä päivämäärästä, jolloin kantelija huomasi (tai hänen olisi pitänyt kohtuudella huomata), että hänellä on peruste kanteen nostamiseen. Asiamies voi ottaa huomioon myös näiden määräaikojen jälkeen jätetyt kanteet silloin, kun määräaikojen noudattamatta jättäminen johtuu hänen näkemyksensä mukaan poikkeuksellisista olosuhteista tai kun yritys ei vastusta kanteen käsittelyä (ks. ES 3³). Seikat, joiden nojalla asiamies voi hylätä kanteen sitä tutkimatta, on tuotu esiin DISP 3.3.1:ssä⁴. Kohdan 18 mukaan FOS:lla on laaja harkintavalta, sillä se voi hylätä kanteen ottamatta huomioon sen perusteluja, "*mikäli vakuutuu siitä, että on pakottavia syitä, joiden takia FOS:n ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä kannetta*" (ks. ES 3⁵). Jos vaikkapa yksittäisessä kanteessa tulee esiin seikkoja, joilla on laajempaa merkitystä esimerkiksi

¹ Sivu 35.

² <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/index.html>.

³ Sivu 37.

⁴ FOS:n käsikirjaan sisältyvien riidanratkaisusääntöjen lyhenne.

⁵ Sivu 38.

suuremmalle määrälle kuluttajia, rahoituspalveluviranomainen voi toteuttaa laajamittaisia toimia (ES 3¹).

Jos FOS pitää kantajan kannetta perusteltuna, se voi määrätä kyseisen yrityksen maksamaan korvausta. FOS:n ratkaisu on lopullinen ja sitoo yritystä, jonka on suoritettava enintään 100 000 Englannin punnan suuruinen pakollinen korvaus korkoineen.² Mikäli kantaja ei ole tyytyväinen FOS:n päätökseen, hän voi ryhtyä oikeustoimiin, joissa on noudatettava määräaikoja sekä muita seikkoja koskevia lakisääteisiä rajoituksia. Kantajan hyväksymä päätös on sitova.

FOS:n ja FSA:n keskinäistä suhdetta käsitellään yhteistoimintamuistiossa (MoU), jota käsitellään tarkemmin WE 83:ssa³. MoU:ssa korostetaan muun muassa, että *"kumpikin elin toimii itsenäisesti, ja niillä on eri tehtävät"*, ja siinä esitetään yhteenveto FSA:lle ja FOS:lle kuuluvista tehtävistä sekä määritellään yhteistoimintapuitteet. Lisäksi siinä on määräyksiä näiden elinten välisestä tietojenvaihdosta. Etenkin FOS:n *"vastuulla on ilmoittaa FSA:lle sellaisista kysymyksistä, joilla voi olla sääntelyvaikutuksia"*. Lisäksi muistiossa todetaan, että *"kun FSA katsoo, että on tullut ilmi sääntelyn kannalta merkittäviä kysymyksiä, jotka ovat myös FOS:n ratkaistavaksi soveltuvia riita-asioita, se ilmoittaa FOS:lle näistä kysymyksistä ja keskustele kaikista sääntelytoimista koskevista ehdotuksista"*. MoU:n mukaan *"FSA ja FOS päättävät parhaista yhteydenpitotavoista asiakkaisiin ja yrityksiin silloin, kun kanteeseen tai kanteisiin liittyvät olosuhteet antavat aiheita FSA:n sääntelytoimiin ja silloin, kun toimia todennäköisesti toteutetaan useimpien ongelmien ja näkökohtien selvittämiseksi..."*. MoU:ssa käsitellään myös FOS:n talousarvion otsakkeita, rahoitusvälineitä ja tuloperustaa. Siinä määrätään myös, että *"FSA nimittää koko FOS:n johtajiston ja vastaa myös sen virasta erottamisesta"*, kun sitä vastoin *"kunkin johtajan nimittämistä koskevien edellytysten avulla on varmistettava, että hän hoitaa järjestelmää FSA:sta riippumattomasti"*. FOS antaa FSA:lle täydellisen selonteon vähintään vuosittain.

b.) Equitable Lifea koskevien kanteiden käsittely

Todistusaineiston mukaan FOS:n ratkaistavaksi on jätettyjen useita tuhansia tapauksia (ks. esimerkiksi WE 14⁴). FOS toteaa valiokunnalle toimittamassaan muistiossa, että se *"on vastaanottanut noin 2 700 takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvää kannetta"* ja että *"näistä kanteista noin 1 200 on ratkaistu"*. Lisäksi FOS:ssa on parhaillaan vireillä *"noin 400 [hallinnoitavia eläkkeitä koskevaa] kannetta"* (WE 27⁵). Todistusaineistossa, jonka Merricks esitti yhtiön Lontoon-vierailun yhteydessä 16. lokakuuta 2006 (WE 56) todetaan, että FOS on käsitellyt *"yli 6 000 Equitable Lifea koskevaa kannetta"*, mikä olisi *"vähemmän kuin käsittelemämme kanteet joitakin muita Yhdistyneen kuningaskunnan henkivakuutusyhtiöitä vastaan"*. Noin 2 700 näistä kanteista liittyy takuutuottoisiin vakuutuksiin. Hän toteaa vielä, että 1 843 kannetta on "ratkaistu". WE 90:ssä FOS selventää, että kaikki 1 843 "ratkaistua" kannetta liittyivät takuutuottoisiin vakuutuksiin. "Ratkaistuista" kanteista 917 "hyväksyttiin", 889 "hylättiin" ja 37:ää "ei otettu käsiteltäväksi". Tuolloin vireillä oli 930 kannetta. Kaiken

¹ Sivun 38.

² Asiamies voi kehottaa yritystä maksamaan suuremman vapaaehtoisen summan (WE 27, sivu 3).

³ Sivut 12–17.

⁴ Sivun 33.

⁵ Sivut 4 ja 5.

kaikkiaan 50 kannetta liittyi lordi Penrosen raporttiin ja jätettiin siten tutkimatta (ks. jäljempänä). FOS:n toimittamien viimeisimpien lukujen¹ mukaan 31. maaliskuuta 2007 mennessä oli saatu päätökseen 7 377 kanteen käsittely ja 752 kannetta on edelleen vireillä. Korvausta oli myönnetty 2 087 kanteen yhteydessä.

Kanteiden suuren määrän takia FOS päätti ryhmitellä yhteen tapaukset, joihin tuntui liittyvän samankaltaisia kysymyksiä, ja keskittyä aluksi kunkin ryhmän "päätapauksen" tutkimiseen. FOS:n ratkaisemat päätapaukset olivat²:

- "Tapaus N", johon liittyi Equitable Lifen vuonna 1990 antamia neuvoja. FOS hylkäsi kanteen sillä perusteella, että takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvä riski oli tuolloin vain teoreettinen.
- "Tapaus H", johon liittyi ennen 20. maaliskuuta 1998 annettuja neuvoja. FOS hylkäsi kanteen sillä perusteella, että vaikka takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvästä kysymyksestä oli tuolloin käyty asiantuntijakeskusteluja, ei voitu esittää pitäviä todisteita, että Equitable Life tiesi siitä.
- "Tapauksessa E" FOS hyväksyi kanteen, joka liittyi syyskuun 1998 ja heinäkuun 2000 (asiassa Hyman annetun tuomion päivämäärä) välisenä aikana annettuihin neuvoihin, sillä perusteella, että tuolloin Equitable Lifella oli tietoa riskistä, ja sen olisi pitänyt ilmoittaa siitä vakuutusnottajille.
- Myös "tapauksessa G" FOS hyväksyi kanteet, jotka liittyivät vuonna 1998 maaliskuun 20. päivän ja elokuun välisenä aikana annettuihin neuvoihin.
- "Tapaus O", johon liittyi asiassa Hyman tehdyn ratkaisun jälkeen annettuja neuvoja. FOS:n päätöksen mukaan Equitable Lifella ei ollut velvollisuutta ilmoittaa erikseen siitä, että yhtiön myynti saattaisi epäonnistua, ja yhtiön oli perusteltua esittää myyntinäkömät myönteisessä valossa.

ES 3:ssa³ esitetään yleiskatsaus siitä, miten FOS laski korvauksen kahdessa hyväksymässään päätapauksessa: "*FOS katsoi, että E:n pitäisi saada korvaus, joka palauttaisi hänen tilanteensa sellaiseksi kuin se olisi ollut, ellei hän olisi investoinut Equitable Lifeen. Koska osakemarkkinat kuitenkin laskivat sen jälkeen, kun E oli hankkinut vakuutuksensa, olisi epäoikeudenmukaista korvata hänelle sellaisia osakemarkkinoiden laskusta johtuvia tappioita, jotka olisivat vaikuttaneet kaikkiin tuottorahastoihin ja joita hänelle olisi aiheutunut, jos hän olisi investoinut toiseen yritykseen. Näin ollen korvaus oli arvioitava vertaamalla keskenään sitä tuottoa, jota E sai sijoituksistaan Equitable Lifen voittoa tuottavaan eläkkeeseen, ja vastaavasta tuottorahastosta saatavaa keskimääräistä tuottoa. Lisäksi E:n tappioissa pitäisi ottaa huomioon hänen varojensa väheneminen hänen siirtäessään ne Equitable Lifesta ja hyvitys niistä kustannuksista, jotka hän maksoi ottaessaan uuden vakuutuksen toisessa yrityksessä, sillä hänen varansa eivät olisi vähentyneet eikä hän olisi maksanut näitä kustannuksia, ellei hän olisi investoinut Equitable Lifeen*". Vaikuttaa

¹ Ks. WE 90.

² Kunkin esimerkkitapauksen ratkaisua käsitellään tarkemmin ES 3:ssa, sivut 40–46.

³ Sivut 43.

siltä, että FOS:lla on ollut laaja harkintavalta korvauksen laskentamenetelmän suunnittelussa, sillä kuten yhdessä sen ratkaisusta todetaan, "*laki, väärrien tulkintojen tai huolimattomien neuvojen aiheuttamien taloudellisten tappioiden korvaamisesta on valitettavan epäselvä*" (ks. ES 3¹).

Näin ollen näyttääkin siltä, että FOS on määrännyt maksamaan korvauksia muutamille kantajille, jotka ovat nostaneet takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyviä kanteita. Sekä Thomsonin (H2) että Weirin (H2) antamien lausuntojen mukaan määrät näyttävät olleen joissakin tapauksessa suurempia ja toisissa taas pienempiä kuin yhtiön alkuperäiset tarjoukset, kuten esimerkiksi vakuutuksensa lopettaneita ei-takuutuottoasiakkaita koskevassa järjestelyssä, kun taas toisille ei myönnetty korvausta lainkaan. Valiokunta ei ole onnistunut saamaan tietoa siitä, kuinka moni kantajista hyväksyi FOS:n päätösten jälkeen tehdyt tarjoukset.

Lordi Penrosen raportin mukaan vakuutuksenottajat hakivat korvauksia väitetyistä "ylisuurista eduista", jotka raportissa mainittiin. Penrosen tapausta koskevassa ratkaisussa FOS päätti 22. maaliskuuta 2005 hylätä kanteet ottamatta huomioon niiden perusteluja. Valiokunnalle laatimassaan muistiossa WE 27² FOS antaa seuraavan selvityksen: "*Tietyissä olosuhteissa asiamies voi harkintansa mukaan hylätä kanteen ottamatta huomioon sen perusteluja. Tämä tuotiin selvästi esiin FSMA:n 14 kohdan luettelossa 17. Olosuhteet, joissa tätä harkintavaltaa voidaan käyttää, on esitetty DISP 3.3.1R:ssä. Asiamies käytti tätä harkintavaltaa määrättyjen Equitable Lifen "ylisuuria etuja" koskevien kanteiden yhteydessä kehotettuaan tästä asiasta kannelleita kuluttajia ja muita asianosaisia toimittamaan hänelle huomautuksensa ja näkemyksensä ja tarkasteltuaan niitä... Hän päätteli, että tähän asiaan liittyvät erityisolosuhteet olivat pakottava syy siihen, että hänen oli käytettävä DISP 3.3.1R:n mukaista harkintavaltaa.*"

ES 3:n³ mukaan FOS totesi tehneensä tämän päätelmän pohjimmiltaan seuraavista syistä: *Ensinnäkin oli todennäköistä, että PLA-asiames olisi hylännyt vastaavat kanteet, sillä tuolloisten sääntöjen mukaan kyseisellä asiamiehellä ei ollut valtuuksia käsitellä kanteita siltä osin kuin ne koskivat vakuutusteknisiä normeja, takaisinostoarvojen laskentamenetelmää ja etuja. Toiseksi useiden kanteiden aiheita käsiteltiin myös tuomioistuimessa, kurinpitomenettelyssä ja muissa tutkimuksissa. Vaikka missään tuolloin vireillä olleessa tuomioistuinkäsittelyssä ei ratkaistukaan esiin nousseita kysymyksiä lopullisesti, näiden kanteiden käsittely tuomioistuimessa olisi tarkoituksenmukaisempaa. Kolmas näkökohta on, että, jos FOS jatkaisi tutkimuksia ja ratkaisisi kanteet kantajien eduksi, sen päätös johtaisi luultavasti umpikujaan. Tämä johtuu siitä, että jos se ratkaisisi asian kantajien eduksi ja myöntäisi heille korvauksia, tarvittavat varat olisi otettava tuottorahastosta. Mittava rahastoarvojen uudelleenjärjestely olisi tarpeen. Tällaisen järjestelmän valvonnasta vastaisi FSA, jonka vastuulla olisi valvoa yhtiön maksukyvyyn jatkumista ja varmistaa kaikkien asianosaisten jäsenten oikeudenmukainen kohtelu. Näin ollen FOS:n päätös saisi aikaan sääntelyyn liittyvän ongelman, joka olisi jätettävä FSA:n ratkaistavaksi. FSA oli kuitenkin jo päätelmissään tullut siihen tulokseen, ettei investoijille koituneiden tappioiden voida katsoa johtuvan sääntelyjärjestelmästä. Päätäessään kanteluiden tutkimatta jättämisestä FSA otti*

¹ Sivut 50 ja 51.

² Sivu 3.

³ Sivut 47 ja 48.

lisäksi huomioon tutkimusten laajat vaikutukset, jotka saattaisivat koskea jopa miljoonaa ihmistä, kantajien verrattain vähäiseen määrään nähden.

WE 56:ssa Merricks esittää seuraavan yleisen toteamuksen Equitable Lifea koskevien kanteiden käsittelystä: *"Korostaisin, että tehtävämme Equitable Lifen suhteen rajoittuu varsinaisesti Equitable Lifea koskevien kanteiden käsittelyyn, ja hyväksytyjen kanteiden johdosta myönnetyt korvaukset maksetaan Equitable Lifen tuottorahastoista – toisin sanoen ne pienentävät muille Equitable Lifen vakuutuksenottajille kuuluvaa rahastoa. Kuten aiemmin tekemäni päätöksen yhteydessä totesin, lähes kaikilla yhtiön kriisistä kärsineillä on valittamisen aiheita. Kaikki ovat kärsineet tappioita, ainakin odotuksiinsa nähden. Olisi mahdotonta sanoa, minkä ryhmien voitaisiin katsoa ansaitsevan eniten myötätuntoa, ja luojan kiitos se ei ollut minun tehtäväni."* FOS:n kanta käy ilmi ES 3:sta¹: *"Näyttää siltä, että FOS otti huomioon muun muassa kaksi näkökohtaa: ensinnäkin sen, että sijoittajansuojan on oltava tasapainossa muiden etujen kanssa, ja toiseksi sen, että kantajille myönnettävät korvaukset maksetaan tuottorahastosta, toisin sanoen nykyisten vakuutuksenottajien kustannuksella. Näin ollen korvausvaatimukset eivät merkinneet investoijien etujen rinnastamista yritysjohtajien etuihin ja varoihin vaan kahden kilpailevan investoijaryhmän etujen tasapainottamista."*

c.) Vakuutuksenottajien kriittiset huomiot FOS:n tavasta käsitellä kanteluja

Eräät valiokunnan kuulemat vakuutuksenottajat, kuten Lake (H1), Braithwaite (H1), Bellord (H2), Weir (H2) ja Scawen (H3), arvostelivat voimakkaasti FOS:n tapaa käsitellä Equitable Life -yhtiön vakuutuksiin liittyviä kanteluja. *"FOS:n tapa käsitellä yksittäisiä tapauksia on ollut epäoikeudenmukainen, omituinen ja puolueellinen Equitablen hyväksi, eikä luonnollisen oikeuden toteutumiseen ja vastuuvollisuuteen ole voinut luottaa"*, sanoi Lake (H1). Muut viittasivat *"hämäysliikkeisiin ja yleiseen jarruttamiseen"* (Bellord, Hs) ja *"tahalliseen viivyttämiseen"* (Weir, H2). Scawen (H3) totesi, että *"rahoitusasiamies on... osa ongelmaa eikä osa ratkaisua"*. Vakuutuksenottajien esittämät yksityiskohtaiset kriittiset huomiot FOS:n tavasta käsitellä heidän kanteluitaan voidaan tiivistää seuraavasti:

Ensinnäkin eräät vakuutuksenottajat olivat tyytymättömiä FOS:n henkilökunnan pätevyyteen kantelujen käsittelystä. Scawen toteaa WE 23:ssa²: *"kokemusteni perusteella henkilökunta on alikoulutettua [eikä] heillä ole oikeudellista, taloudellista tai eläkkeisiin liittyvää kokemusta... Esimerkiksi: jätin kantelun... ja minulle vastattiin, että vaateeni hylättiin takuutuottoisia vakuutuksia koskevan kompromissin seurauksena. Olin nimenomaan erikseen varmistanut, että vaateessani ei millään tavalla mainittu mitään kompromissin osa-aluetta tai viitattu siihen, joten vastasin hyvin suorasanaisella kirjeellä, jossa ilmoitin heidän erehtyneen. Sain vastauksen, jossa ilmoitettiin, että kanteluni otettaisiin käsiteltäväksi. Huomionarvoista tässä on se, että minä olen suhteellisen hyvin perillä asioista, varmasti paremmin kuin valtaosa vakuutuksenottajista. Epäilen, että monet kantelijat olisivat hyväksyneet tämän niin kutsutun päätöksen ja antaneet asian olla. Tämä ei ole hyväksyttävää toimintaa julkiselta virastolta, jonka velvollisuutena pitäisi olla täsmällisen ja oikeudenmukaisen kohtelun takaaminen."* Myös asianajotoimisto Clarke Willmott suhtautuu erittäin kriittisesti FOS:n toimintaan ja

¹ Sivun 51.

² Sivut 6 ja 7.

toteaa, että vaadittua "uutteruutta" jäätiin "aivan liian usein kaipaamaan" (WE 23¹): "Yksi kokemamme esimerkki oli se, että suuri joukko Equitablen voittoa tuottavan eläkevakuutuksen haltijoiden tekemiä vilpillistä myyntiä koskevia kanteluja hylättiin sen perusteella, että ne liittyivät takuutuottoon eli kuuluivat Equitablen ja sen vakuutuksenottajien välillä tehdyn ja korkeimman oikeuden 8. helmikuuta 2002 hyväksymän kompromissijärjestelyn piiriin. Näiden kantelujen hylkääminen on ollut hyvin laajalti epäoikeudenmukaista. Tämä johtuu siitä, että FOS ei ottanut huomioon sitä seikkaa, että asiakkaat, jotka kirjoittivat itse kantelunsa, luulivat Equitablen ongelmien johtuvan sen takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvistä vastuista (koska näin luki sanomalehdissä). He eivät kokemustemme mukaan vaivautuneet tutkimaan tarkemmin ja ottamaan selvää, mikä oli kantelun todellinen luonne, joka useimmissa tapauksissa oli vakuutuksen sopivuus ja siihen liittyvät riskit" (WE 23²).

ES 3:ssa³ ilmaistaan täysin erilainen näkemys FOS:n toiminnasta: "FOS käsitteli kantelut tehokkaasti, läpikotaisesti ja turvaten prosessuaaliset oikeudet. Se teki kaiken voitavansa varmistaakseen, että kaikki osapuolet saivat tilaisuuden tulla kuulluiksi, ja järjesti laajan kuulemisprosessin ennen lopullisten päätösten tekemistä." Hän totesi jopa, että "ei ole mitään näyttöä siitä, että FOS [ei olisi] työskennellyt ripeästi, niin tehokkaasti kuin kyseisissä olosuhteissa pystyi ja ottaen huomioon kaikkien osapuolten edut".

Muut vakuutuksenottajat viittasivat esteisiin ja viivytyksiin käsiteltäessä kanteluita asiamiehen toimistossa. Weir tuki väitteitään esittämällä lainauksia kirjeestä, jonka hän ilmoitti saaneensa vakuutuksenottaja Deppeltä: "Tein kantelun [FOS:lle] ja ilmoitin, että Equitable Lifeen tammikuussa 2001 käynnistämät voittoa tuottavat vakuutukset oli esitelty väärässä valossa sikäli, että tietoja takuutuottoisten vakuutusten olemassaolosta ja niiden synnyttämisestä vastuista ei kerrottu. FOS oli aluksi haluton käsittelemään kantelua "työpaineiden" vuoksi. Seuraavaksi he olivat hukanneet kantelun, sitten olin käyttänyt väärää lomaketta jne. Lopulta he myönsivät, että kantelu voisi olla "vilkailemisen arvoinen". Sen jälkeen kantelu kiersi ympäri toimistoa ja ymmärsin, että sitä siirrettiin ylemmille portaille. Sitten minulle kerrottiin... että Equitable Life oli hakenut kompromissiratkaisua eivätkä he tutkisi kanteluani ennen äänestystä. Ilmoitin välittömästi, että olin FOS:n kanssa tekemisissä sellaiseen olemassa olevaan Equitable Lifeen liittyvään kanteluun liittyen, jonka he olivat ottaneet käsiteltäväksi. FOS, joka tiesi täysin mitä Equitable Life puuhasi, kieltäytyi muuttamasta kantaansa. He väittivät, että kanteluni oli ratkaistu kompromissi[sopimukse]n puitteissa. Kertaakaan he eivät kommentoineet vuonna 2001 jättämäni kantelun varsinaista aihetta." Weir päätyi siihen johtopäätökseen, että "Deppel on nyt "loukkuun jäänyt annuiteettivakuutuksen maksaja", joka ei voi lähteä rahastosta eikä saada korvausta. Hänen eläkettään pienennetään joka vuosi, eikä tilanteen parantumisesta ole juuri toivoa" (WE 6⁴).

Ns. hallinnoitaviin eläkkeisiin liittyvien kantelujen osalta Bain (H8) kritisoi sitä, että "FSA antoi FOS:lle luvan jäädyttää kaikki ... kantelut". "Asiamies oli jäädyttänyt kaikki kantelut, eikä mitään edistystä tapahtunut kahden–kolmen vuoden aikana. Tietääkseni ketään kantelun jättänyttä minkään muun yhtiön asiakasta ei ole koskaan kohdeltu näin Yhdistyneessä kuningaskunnassa" (Bain, H8). Kuten FOS totesi WE 27:ssä⁵, se "kirjoitti niille, jotka olivat...

¹ Sivu 25.

² Sivu 25.

³ Sivu 49.

⁴ Sivut 3 ja 4.

⁵ Sivu 5.

tehneet kanteluita... Managed Pensions -järjestelyn asianmukaisuudesta ja lopetti kyseisten kantelujen käsittelemisen ilmoittaen, että ne sisällytettäisiin Equitable Lifem [Managed Pensions -järjestelyn] tarkastusmenettelyyn ja selittäen, että kantelijoilla olisi mahdollisuus lähettää kantelu uudelleen FOS:lle, mikäli he eivät olisi tyytyväisiä tulokseen tapaustensa tarkastamisen jälkeen." On syytä huomata, että FSA oli myöntänyt Equitable Lifelle poikkeusluvan olla tutkimatta tarkastusmenettelyn kohdealaa liittyviä kanteluita FSA:n ohjeissa¹ vahvistetuissa normaaleissa aikarajoissa, edellyttäen, että ELAS teki kirjallisen sitoumuksen, jonka mukaan "jos se vetoaa vuoden 1980 Limitations Act -lakiin kieltäytyäkseen perustellusti esitettyyn kanteluun sisältyvästä vaateesta, se ei laske lain nojalla mukaan sellaisia kausia, joiden aikana perustellusti esitetyn kantelun tapaus on ollut tarkastusmenettelyn alaisena" (ks. WE 27²).

Eräät vakuutusnottajat kuitenkin vahvistivat Scawenin lausuman (H3:ssa), jonka mukaan "monissa tapauksissa FOS:n päätöksen saamiseen kuluu niin kauan, että päätöksen tekohetkeen mennessä lainsäädännön mukainen määräaika oli vakuutusnottajan kannalta jo kulunut umpeen". Weir (H2) totesi, että FOS ilmoitti hänelle vuonna 2003, että jos hän esittäisi jotakin vakuutustaan koskevan vaateen tuomioistuimessa, FOS lopettaisi välittömästi muiden vaateiden käsittelyn. "Nyt kaksi vuotta myöhemmin olen saanut tarjouksen, joka ei ole tyydyttävä, mutta määräaika tuomioistuin käsittelyn aloittamiseen on kulunut umpeen". Hänen mielestään "ei ole sattumaa, että FOS:lta kului lähes viisi vuotta ennen kuin se esitti ratkaisua vaateeseen" (Weir, H2). WE 23:ssa³ Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva asianajotoimisto huomautti, että "yksityiselle asiakkaalle mahdollisuus haastaa FOS oikeuteen kielteisen päätöksen jälkeen on lähes täysin olematon... koska FOS ei ole kovin nopea, ja... siihen mennessä, kun FOS antaa päätöksen, Limitation Act -lain mukainen kolmen vuoden kausi... on voinut kulua umpeen." Annuity Directin toimitusjohtaja Bayliss totesi H5:ssä, että "kaiken kaikkiaan sanoisin, että asiamiehen menettely ei ole toiminut riittävän hyvin niiden henkilöiden näkökulmasta, jotka ovat päätyneet siihen... [mutta]... poikkeuksiakin on". Hän lisäsi, että "kun otetaan huomioon rahoitusasiamiehen yleinen rooli, tässä on jouduttu opettelemaan hyvin äkkiä monia asioita, eikä hallinnollisia kustannuksia ja viipeitä koskevaan ongelmaan ole puututtu kovin hyvin, mikä huolestuttaa asiakkaita. Sitä aletaan tehdä nyt." McElween mukaan (H3) viipeet kanteluiden käsittelyssä FOS:n toimistossa johtuivat sen "valtavasta työmäärästä", mutta "ne aiheuttivat vakavia ongelmia vanhentumisaikojen suhteen".

Strachan (H4) FSA:sta toteaa, että kantelut (FOS:lle esitetyt) voidaan monissa tapauksissa käsitellä nopeasti. "On kuitenkin täysin selvää, että jos kantelu on monimutkainen... tavoitetta ei ehkä voida saavuttaa, ja eräät Equitable-kanteluista päätyvät mitä ilmeisimmin tähän ryhmään" (Strachan, H4). Tässä yhteydessä sekä FOS (ks. WE 27) että Strachan (H4) myös huomauttivat, että osa FOS:n toiminnassa ilmenneistä viivästyksistä johtui siitä, että ELAS oli pyytänyt lisää aikaa valmistellakseen vastausta eräisiin Penrosen raporttiin perustuviin kanteluihin ja valmistellakseen hallinnoitavia eläkkeitä koskevaa tarkastusmenettelyä (ks. myös edelliset kappaleet). He korostivat kuitenkin, että sallittuja viivästyksiä ei laskettu Limitations Act -lain mukaiseen vanhentumisaikaan. Myös ES 3 kommentoi viivästyksiä: "On totta, että FOS ei omien myönnytyksensä vuoksi pystynyt täyttämään asettamiaan

¹ Riitojenratkaisusäännöt (DISP), kohta 1.4.

² Sivun 5.

³ Sivun 24.

aikarajatavoitteita eli ratkaisemaan 45:ttä prosenttia kanteluista kolmessa kuukaudessa ja 80:aa prosenttia kuudessa kuukaudessa. Koska tehtävä oli kuitenkin niin monimutkainen ja laaja, tätä ei voida pitää FOS:n epäonnistumisena. Joissakin suhteissa viivästykset olivat Equitablen kannalta edullisia, sillä osa kantajista suostui mieluummin Equitablen tekemään tarjoukseen kuin odotti ratkaisuprosessin loppuun saattamista" (ES 3¹).

Lisäksi vakuutusentajat arvostelivat FOS:n päätöksiä puolueellisiksi, mielivaltaisiksi ja epäjohdonmukaisiksi (esim. Weir, H2). Myös asianajotoimisto Clarke Willmott toteaa WE 23:ssä², että sen "*asiakkaat valittavat päätöksistä, jotka vaikuttavat huonosti valmistelluilta ja oikukkailta*" ja lisää, että "*saamamme vaikutelman mukaan kantelu rahoitusasiamiehelle on melkein pelkkää onnenpeliä*". Tässä yhteydessä Clarke Willmott kritisoi sitä, että FSA:n ohjeiden mukaan FOS:n pitäisi tehdä päätöksensä "*sen mukaan, mikä vaikuttaa oikeudenmukaiselta ja kohtuulliselta*" ja vain "*ottaa huomioon*" asiaan liittyvä lainsäädäntö ja määräykset (WE 23³). Asianajotoimiston mukaan "*aivan liian usein asiaan liittyvä lainsäädäntö ja määräykset jätetään täysin huomiotta*", ja se esittää esimerkin kantelusta, johon FOS antoi kielteisen päätöksen "*ottamatta lainkaan huomioon, jopa mainitsematta kokonaan, LAUTRON sääntöjä liiketoiminnan harjoittamisesta henkivakuutusyhtiöissä, joissa annetaan neuvoja eläkkeiden siirroista ja joita oli yleisen käsityksen mukaan rikottu törkeästi*" (WE 23⁴).

Weir (H2) väitti, että sen jälkeen kun FOS oli antanut ratkaisunsa, se ilmoitti, että Equitable Life tai sen edustajat saisivat laskea maksettavan korvauksen määrän sen sijaan, että sitä vaadittaisiin maksamaan FOS:n omien laskelmien mukainen korvaussumma. Valiokunnalle antamassaan muistiossa FOS ilmoittaa, että "*eräs suuri aktuaaritoimisto on käyttänyt vastaavaa laskutapaa kuin [FOS:n] päätöksessä oltuaan säännöllisesti yhteydessä FOS:n aktuaarin kanssa silloin kuin se kehitteli omaa menetyksen arviointilaskuriaan*" (WE 27⁵). Weir (H2) valitti myös, että "*FOS on... kieltäytynyt näyttämästä kantajille, miten Equitable Life laski heille aiheutuneet menetykset, vaan on sen sijaan esittänyt esimerkkejä, joita kukaan ei voi ymmärtää eikä tarkistaa*". Hänen mukaansa Equitable Lifen laskelmat perustuivat pikemminkin taustalla oleviin rahastoarvoihin kuin todellisiin maksuihin. Hän syyttääkin FOSia siitä, että "*se on antanut palveluntarjoajan poimia haluamansa erilaisista laskuperusteista vaatimatta minkäänlaista johdonmukaisuutta*" (Weir, H2). WE-CONF 32:ssa kuvataan tarkemmin nämä väitteet, joiden mukaan laskukaava, jota FOS antoi Equitablen käyttä, ei ole oikeudenmukainen ja sillä saatettiin pyrkiä "*tietoisesti vähentämään korvauskustannuksia*". Myös Young (WE 88) valitti korvauksen laskutavasta. Hän viittaa erityisesti E:n päätäpaukseen ja lainaa FOS:n päätöksestä seuraavan otteen: "*jos E olisi saanut täydelliset ja asianmukaiset ohjeet, hän ei olisi sijoittanut ELASiin, vaan jonkin toisen yrityksen voittoa tuottavaan eläkerahastoon, johon ei liittynyt vastaavia riskejä*", kuten erityisesti takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvää riskiä. Korvausta laskettaessa tehtiin vertailu eräiden muiden eläkkeentarjoajien keskimääräisen tuoton kanssa, ja mukana oli myös tarjoajia, jotka olivat Youngin mukaan samoin yhdistäneet takuutuottovakuutuksen ottajat ja muut vakuutusentajat samaan voittoa tuottavaan rahastoon. Hänen mielestään näin ollen

¹ Sivut 49 ja 50.

² Sivu 24.

³ Sivu 25.

⁴ Sivu 25.

⁵ Sivu 4.

"tämä ei ollut oikeudenmukainen tapa laskea korvausta. ... Joissakin päätapauksissa [käytetyt] menetelmä[t] ... ovat pohjimmiltaan virheellisiä WE 88).

FOS:n päätöstä käyttää harkintavaltaansa ja noudattaa Equitable Lifen suositusta olla tutkimatta lainkaan niin kutsuttuja "Penrose-kanteluita" (eli kanteluita, jotka perustuivat Penrosen raportin tuloksiin) arvostelivat erityisesti Lake (H1), Bellord (H2) ja Weir (H2). Valiokunnassa pitämässään todistuspuheenvuorossa Bellord (H2) kertoi oman kokemuksensa, jota hän kuvasi tyypilliseksi: *"Kantelin Equitablelle ilmoittaen, että olin oikeutettu saamaan korvauksia eräiden seikkojen ollessa tosia. He hylkäsivät vaateeni ja asiani siirtyi FOS:n käsittelyyn. FOS ilmoitti, että he haluavat odottaa Penrosen raportin tuloksia. Penrosen raportti vahvisti ne seikat, joiden väitin olleen tosia. Equitable valitti FOS:lle, että seikat eivät ole tosia. FOS päätti, että Penrosen raportin todeksi osoittamiin seikkoihin perustuvia kanteluita ei oteta käsiteltäväksi ja kantelut hylätään."* FOS totesi WE 27:ssä¹, että *"tilanteen olosuhteet olivat ainutlaatuiset... ja ne aiheuttivat pakottavia syitä, joiden vuoksi [FOSin] piti käyttää harkintavaltaansa"*.² ES 3:ssa esitetään seuraavia huomiota asiasta: *"Kuten Penrose-päätös osoittaa, FOS voi päättää olla tutkimatta yksittäisten sijoittajien valituksia, jos valituksen kohteena oleva asia koskee monia sijoittajia ja edellyttää sääntelylähestymistapaa. Vaikka tällainen toiminta voi olla perusteltua tietyissä olosuhteissa, se paljastaa huomattavan aukon oikeussuojassa, koska käytännössä vakuutuksenottajilla ei ole muita vaihtoehtoja. Tapahtuneen vahingon toteaminen Lord Penrosen tekemän raportin kaltaisessa tutkimuksessa ei merkitse automaattisesti konkreettisia korvauksia vahingosta kärsineille kuluttajille. Käräjöinti on raskasta kamppailua käytännön vaikeuksien ja kalliiden toimituskustannusten vuoksi sekä siksi, että asiaan liittyvät lainsäädäntö on epäselvä ja päävastuu on kuluttajalla olennaisuus- ja luottamusvaatimusten ja todistusvelvollisuutta koskevien sääntöjen vuoksi"* (ES 3³).

Vakuutuksenottajat kyseenalaistivat myös yleisesti FOS:n riippumattomuuden ja totesivat, että sitä satoi yhteistyömuistio. He katsoivat, että se on pääosin FSA:n valvonnassa, sillä FSA nimittää FOS:n johtokunnan ja valvoo sen talousarviota (esim. Lake ja Braithwaite, H1). Vastaavasti Scawen väittää WE 23:ssa⁴, että FOS on *"ensisijaisesti vastuussa rahoituspalveluviranomaiselle"*. *"Se on erittäin politisoitunut ja tosiasiallisesti FSA:n ja valtiovarainministeriön valvonnassa, ja tavoitteena näyttää olevan pikemmin Equitablen pitäminen toiminnassa kuin yleisön palveleminen."* FOS kiistää tämän viittaamalla *"lakisääteiseen vaatimukseen FOS:n toiminnallisesta riippumattomuudesta rahoituspalveluviranomaiseen nähden"* ja vakuuttaa, että *"FOS:n johtokunta ei pyri vaikuttamaan rahoitusasiamiesten näennäisoikeudellisiin päätöksiin tai puuttumaan niihin"* (WE 27⁵). McElwee (H3) totesi FSA:n ja FOS:n suhteesta, että niiden *"tehtävät ovat melko erillisiä"*: *"FSA ei käsittele kuluttajakanteluita eikä rahoitusasiamies käsittele poliittisia kysymyksiä."* Myös FSA korosti valiokunnalle esittämässään lausunnoissa (ks. esimerkiksi WE-CONF 7⁶) FOS:n riippumattomuutta, esimerkiksi Thomson H2:ssa ja H8:ssa: *"FOS on riippumaton yksikkö, joka on aika ajoin eri mieltä ELASin kanssa ja aika ajoin myös sääntelijän eli FSA:n kanssa. Monet toimialalla ovat sitä mieltä, että FOS on liian*

¹ Sivu 3.

² FOS:n esittämät syyt Penrose-kanteluiden hylkäämiselle mainitaan edellä kohdassa VI.1.b.

³ Sivu 51.

⁴ Sivu 12.

⁵ Sivu 1.

⁶ Sivu 2.

kuluttajasuuntautunut..." (H8). Kun Baylissiltä (H5) kysyttiin, onko FOS hänen mielestään toimialan käskyläinen, hän totesi, että "en varmasti pidä sitä normaalitilanteessa toimialan apuvälineenä. Siitä on kyllä olemassa poikkeuksellisia esimerkkejä, mutta ne johtuvat pääasiassa yksilön eivätkä instituution taustatilanteesta".

Laajin ja perusteellisin selonteko vakuutusentottajien esittämistä FOS:n toimintaa koskevista kriittisistä huomioista sisältyy Lord Neillin raporttiin (WE 83). Vaikka jotkut hänen esille ottamistaan kohdista ovat samoja kuin edellä, hänen selontekoaan tarkastellaan vielä erikseen seuraavassa.

Lord Neillin lausunto (WE 83)

Lord Neill tarkasteli EMAGin puolesta "[FOS:n] kantelun jättäneille [ELASin] vakuutusentottajille toimittaman palvelun luonnetta". Tätä tehdessään hän tarkasteli sellaisten FOS:lle kanteluja tehneiden 31 henkilön tapauksien vastaavuutta, "jotka olivat ilmoittaneet EMAG:lle olevansa tyytymättömiä FOS:n toimintaan".¹ Hän tutki myös perinpohjaisesti FOS:n päätöksen hylätä ilman tarkempia tutkimuksia 50 vaadetta, jotka FOS luokitteli "Penrosen raporttiin liittyviksi".

Määritellessään vaatimustasoa, johon FOS:n toimintaa verrattaisiin, Lord Neill otti huomioon FSMA:n sisältämien "lakisäätöiden määräysten" ja "perussäännössä vahvistettujen sääntöjen" lisäksi myös "FOS:n esitteessä "kantelusi ja rahoitusasiamies" antamat tiedot ja FOS:n verkkosivuilla esitetyt vahvistukset vaatimustasosta, jota se pyrkii noudattamaan (WE 86²). Tiivistettynä rahoitusasiamies siis perustettiin (ja/tai sen tavoitteena on) ratkaisemaan taloudellisia riitoja "oikeudenmukaisesti, järkevästi, nopeasti, epämuodollisesti, riippumattomasti ja puolueettomasti". Häntä "eivät sido tiukat lain säännöt", vaan pikemminkin hän "määrittelee, millainen mahdollinen ratkaisu on hänen mielestään oikeudenmukainen ja kohtuullinen kaikki tapaukseen liittyvät olosuhteet huomioon ottaen". Rahoitusasiamies "[soveltaa] luonnollisen oikeuden sääntöjä päätöksenteossa[an]" ja "antaa kummallekin osapuolelle tilaisuuden kommentoida kaikkia toisen osapuolen esittämiä tapausnäkökohtia". Lisäksi hän "tekee parhaansa sen varmistamiseksi, että lähtökohdat ovat tasapuoliset ja että toisen osapuolen suurempi vauraus ja resurssit eivät aiheuta epätasa-arvoa käytössä olevien keinojen suhteen". Hän käyttää harkintavaltaansa "oikeudenmukaisesti ilman mielivaltaa ja oikukkuutta". Menettelyyn liittyvä erikoispiirre on se, että kantelijat eivät tarvitse asianajajaa, ja FOS jopa neuvoo heitä niin, että vaikka he käyttäisivät asianajajaa, he eivät yleensä saa kulukorvauksia. FOS "varmistaa, että kantelijat eivät joudu huonompaan asemaan, vaikka he eivät saa oikeudellista neuvontaa" (ks. WE 86³).

Tarkasteltuaan edellä mainittujen seikkojen toteutumista 31 tapauksessa Lord Neill havaitsi, että "lähes kaikki kantelijat kokivat, että ollessaan yhteydessä FOSiin heillä oli vastassaan EL:n puolustaja eikä puolueeton tuomari" (WE 86⁴). "Elin on monessa tapauksessa ollut

¹ Tapaukset on kuvattu yksityiskohtaisesti hänen lausuntonsa (WE 83) lisäyksissä 1–3. Yhteenvedo tapauksista esitetään lausunnon kohdassa 150 (WE 83:n sivut 54–72).

² Sivu 1.

³ Sivu 5.

⁴ Sivu 10.

rahoitusyhtiön, tässä tapauksessa EL:n, puolella" (WE 83¹). "Pahimmillaan [FOS:n] virkailijoita pidettiin EL:n puolustajina. Joissakin tapauksissa he esittivät omia väitteitään kantelijan tyrmäämiseksi ilman että EL:n tarvitsi edes puolustautua" (WE 83²). Lord Neillin mukaan "lähtökohdat olivat epätasa-arvoiset", sillä FOS "myöntää EL:lle paljon enemmän liikkumisvapautta kuin kantelijoille" (WE 86³) aikarajojen suhteen, ja ottaen huomioon "FOS:n halukkuuden ratkaista riita-asiat EL:n hyväksi silloinkin, kun kantelija vetoaa todeksi osoitettuihin seikkoihin ja EL vastaa esittämällä arveluja siitä, mitä olisi tapahtunut / olisi pitänyt tapahtua" (WE 83⁴ ja WE 86⁵). Hänen mielestään FOS ei myöskään pyrkinyt kunnolla välttämään kantelijan ja yrityksen "keinojen epätasa-arvoisuutta" varmistamalla, että kantelija ei ole epäedullisemmassa asemassa esitellessään tapausta ilman asianajajien, kirjanpitäjien ja aktuaarien apua (ks. WE 83⁶). Luonnollisen oikeuden periaatteita oli Lord Neillin mukaan rikottu "tapauksissa, joissa FOS otti huomioon sellaisia asiakirjoja, joita yksityinen kantelija ei ollut nähnyt eikä voinut kommentoida" (WE 83⁷). Lisäksi Lord Neill toteaa, että "monissa tarkastelun kohteena olleissa tapauksissa FOS:n lopullisen päätöksen tekeminen kesti kohtuuttoman kauan, joissakin tapauksissa jopa yli viisi vuotta" (WE 86⁸) ja että "viivästykset kanteluiden käsittelemisessä vaikuttivat syövyttävästi" siten, että "kantelijat menettivät luottamuksensa järjestelmään ja alkoivat uskoa, että FOS yritti voittaa aikaa" (WE 83⁹). Lopuksi hän paljasti "FOS:n virkailijoiden asenteet, joita kantelijat pitivät palveluhaluttomina, turhan väittelyhaluisina tai jopa hyökkäävinä" sekä "FOS:n yleisen tehottomuuden ja piittaamattomuuden yksittäisten tapausten yksityiskohdista" (ks. WE 83¹⁰).

Jopa eräät kantelijat, joiden tapaukset saivat tukea, olivat tyytymättömiä "taloudellisen ratkaisun epämääräisyyteen". Lord Neillin mukaan "monet kantelijat kuvasivat vaikeutta – tai jopa mahdottomuutta – käsittää, miten korvaussummat lasketaan". Esimerkiksi E:n päätapauksessa "kirjanpitäjä Deloittes käytti EL:n ohjeiden mukaan" monimutkaista ja hyvin teknistä järjestelmää korvauksen laskemiseen. "Monet kantelijat eivät voi tarkistaa lukuja, koska tarvittavia lähtötietoja ei ole annettu heille, [ja] pitävät täysin epäoikeudenmukaisena sitä, että heidät jätetään asemaan, jossa he eivät voi tarkistaa lukuja, joiden EL väittää olevan "oikeat" luvut" (WE 86¹¹). "Ne, jotka ovat valittaneet FOS:lle korvausten pienuudesta ja epämääräisyydestä, ovat saaneet kuulla, että FOS ei tarjoa tarkistuspalvelua ja että kantelijoiden pitää itse osoittaa, miksi korvaus on virheellinen, ja ottaa sen jälkeen yhteyttä suoraan EL:ään" (WE 83¹²). Lord Neillin mukaan "tämä merkitsee todistustaakan siirtämistä täysin päälaelleen. Mikään tuomioistuin ei sallisi sitä, että asianomainen jätettäisiin ilman tietoja hänelle maksettavassa korvauksessa käytetyistä laskelmista. Mikään tuomioistuin ei myöskään jättäisi valvomatta omia päätöksiään niin kuin FOS tekee" (WE 86¹³). Lord Neill arvostelee edellä esitettyyn liittyen sitä, että "FOS ei ole määrännyt korvauksia itse, vaan on

¹ Sivu 83.

² Sivu 83.

³ Sivu 13.

⁴ Sivu 81.

⁵ Sivu 13.

⁶ Sivu 81.

⁷ Sivu 72.

⁸ Sivu 11.

⁹ Sivu 83.

¹⁰ Sivut 83 ja 84.

¹¹ Sivu 12.

¹² Sivu 75.

¹³ Sivu 12.

painostanut EL:ää tekemään tarjouksen, [minkä] ansiosta EL on voinut asettaa ehdot, jotka ovat täysin sen omien etujen mukaiset". Tällaisia ovat esimerkiksi luottamuksellisuuslausekkeet tai ilmoitukset, joiden mukaan tarjoukset tehtiin ilman vastuun tunnustamista.

Lord Neillin raportissa kiinnitetään erityistä huomiota FOS:n päätökseen käyttäen harkintavaltaansa ja hylättyjä perusteluja tarkastelematta kaikki kantelut, joiden voitiin katsoa liittyvän Penrosen raporttiin. *"Vaikka päätös muodollisesti koski vain 50 kantelua, jotka FOS oli saanut, todellisuudessa se esti tuhansia muitakin EL:n vakuutuksenottajia lähettämästä kantelujaan FOS:lle"* (WE 86¹). *"Päätös poisti ilmaisen muutoksenhakukeinon ja jätti kantelijoille vain riskialttiin ja kalliin vaihtoehdon ryhtyä oikeudenkäyntiin"* (WE 86²).

Lord Neill arvostelee ensinnäkin rahoitusasiamiehen päätökseen johtanutta prosessia. Hänen mukaansa FOS oli lähettänyt kyseisille 50 kantelijalle kommentoitavaksi EL:n kirjeen, jossa rahoitusasiamiestä kehoitettiin käyttämään eräitä hylkäämisvaltuuksiaan (mikä todellisuudessa vastasi pyyntöä pyyhkiä tapaukset yli), täsmentämättä kuitenkaan, mistä toimivaltuuksista tarkalleen ottaen oli kyse. Ilman asianajajien apua *"kantelijat eivät koskaan saaneet oikeudenmukaista mahdollisuutta nostaa kannetta heitä vastaan"* (WE 86³). Lord Neill pitää tätä *"selvimpänä esimerkkinä luonnollisen oikeuden rikkomisesta FOS:n toimesta"* (WE 83⁴). Toiseksi Lord Neill viittasi rahoitusasiamiehen varsinaiseen päätökseen ja muistutti, että yksi mainituista kantelujen hylkäämiseen johtaneista syistä oli se, että *"oli mahdollista, että jos korvaus myönnettäisiin"*, tilanne johtaisi *"umpikujaan"*, koska *"tarvittaisiin laajoja rahastoarvojen uudelleenjärjestelyohjelmia"*, jotka *"jäisivät haluttoman FSA:n toteutettaviksi"* (WE 83⁵). Lord Neillin mukaan *"ei ole tiedossa, mitä todistusaineistoa"* rahoitusasiamies käytti näiden päätösten pohjana, koska *"hän ei julkistanut sitä"* (WE 83⁶). Näin ollen kantelijat *"eivät tietenkään... voineet kommentoida FSA:n esittämiä mielipiteitä, jotka eivät olleet tiedossa"* (Lord Neill, H11).

Hän väittää, että FOS:n päätös *"on huomiota herättävin esimerkki siitä, että FOS ei ole riippumaton"* (WE 83⁷). Tämän väitteen tueksi Lord Neill esittää otteen sisäisestä valtiovarainministeriön sähköpostiviestistä, jossa viitattiin FSA:n lausuntoon, jonka mukaan *"FSA:n tärkein tehtävä" on "antaa FOS:lle perusta liian suurien määräosuuksien koskevien kantelujen käsittelemiseksi"* (WE 86⁸). Hän toteaa, että *"vakuutuksenottajat voivat hyvinkin pitää [FOS:n tekemää] päätöstä FSA:n sanelemana ja päätöksenä, jonka taloudelliset seuraamukset ovat tuhoisat tuhansille tavallisille ihmisille, jotka odottivat tätä päätöstä"* (WE 86⁹). Lord Neill korostaa myös sitä, että FOS:n päätös oli epä johdonmukainen suhteessa valtiovarainministeriön raha-asiainsihteerin Ruth Kellyn Penrosen raportin julkistamispäivänä ja sen jälkeen antamiin lausuntoihin¹⁰, joissa *"toistuvasti vakuutettiin parlamentin jäsenille,*

¹ Sivu 8.

² Sivu 10.

³ Sivu 9.

⁴ Sivu 72.

⁵ Sivu 41.

⁶ Sivut 72 ja 73.

⁷ Sivu 74.

⁸ Sivu 10.

⁹ Sivu 9.

¹⁰ Ministeritason lausunnot FOS:n valmiudesta käsitellä Penrosen raporttiin perustuvia kanteluita, ks. WE 83, sivut 25–29.

että FOS oli valmis käsittelemään Penrosen raporttiin pohjautuvia kanteluita ja että sillä olivat tarvittavat resurssit sitä varten" (WE 86¹).

Kaiken kaikkiaan Lord Neill tekee seuraavan johtopäätöksen: "*Vakuutusnottajat, joiden tapauksia olen tarkastellut, voisivat kohtuudella katsoa, että rahoitusasiamiehen toimiston palvelut jäivät siitä vaatimustasosta, jota heillä oli oikeus odottaa (vaatimukset olivat toimiston itse ilmoittamia ja julistamia). ... Vakuutusnottajilla, joilla oli Penrosen raporttiin liittyviä vaateita (liittyen liian suurten etujen myöntämiseen ja maksamiseen) oli täysi syy tyrmistyä päärahoitusasiamiehen päätöksestä hylätä heidän vaateensa käsittelemättä lainkaan perusteluita, sekä päätöksen tekoprosessin osalta että päätöksen sisällön osalta*" (WE 83²).

Päärahoitusasiamies Merricks esitti seuraavat ensimmäiset kommentit Lord Neillin raportista (WE 87): "*Lord Neill tarkasti vain 30 tapausta yhteensä 8 000 käsitellystä tapauksesta. Nämä 30 tapausta oli kerännyt Action Group -toimintaryhmä, joka pyysi jäseniltään tapauksia, joiden tuloksia he pitivät epätydyttävänä. Otos oli siksi erittäin epäedustava eikä sen perusteella voi tehdä minkäänlaisia yleistyksiä. Voisimme yhtä lailla ottaa esiin ne lukuisat kuluttajat, jotka ovat ilmaisseet kiitollisuutensa tavasta, jolla olemme käsitelleet heidän Equitable-kantelunsa. [...] Tässä välikohtauksessa, jossa hyvin monet ovat menettäneet rahaa ilman että se olisi ollut heidän vikansa, on aina niitä, jotka eivät ole tyytyväisiä, ja he todennäköisesti suurentelevat ja vääristelevät julkisia elimiä koskevaa kritiikkiään saadakseen hyvityksen mistä tahansa lähteestä. Heidän saattaa jopa tehdä mieli esittää aiheetonta kritiikkiä saadakseen huomiota kärsimälleen vääryydelle. Lord Neillin raporttia, joka on Action Group -ryhmän maksama ja tilaama ja jossa käsitellään vain hyvin pientä epäedustavaa otosta tapauksia, pitäisi tarkastella tässä valossa.*"

Valiokunta sai myöhemmin FOS:lta toisen vastauksen, jossa se "*torjui pääasialliset syytökset, jotka Lord Neill esitti lausunnossaan ja suullisessa todistuspuheenvuorossaan*" (WE 90). Lisäksi FOS kritisoi sitä, että "*Lord Neill ei halunnut saada tietoja FOS:lta eikä antanut FOS:n kommentoida raportin ns. tosiseikkoja ennen sen julkaisemista*"³, ja väittää, että Lord Neillin päätelmät ja kritiikki "*perustuvat virheellisiin olettamuksiin*". FOS mainitsee esimerkkinä kaksi "*virheellistä olettamusta*"⁴. Voidaan kuitenkin ajatella, että vaikka kahta oletettua virhettä ei olisi tapahtunut, se ei olisi vaikuttanut ratkaisevasti Lord Neillin tärkeimpiin päätelmiin. FOS korosti myös sitä, että se on aidosti riippumaton ja että Lord

¹ Sivu 7.

² Sivu 84.

³ Lord Neillin raportissa todetaan tästä asiasta seuraavaa: "*En ole ollut missään yhteydessä FSA:han ja FOS:iin lukuun ottamatta tammikuun 11. päivää 2007, jolloin päärahoitusasiamies kirjoitti minulle ja tarjosi apua FOS:n menettelyihin tai muihin toimiston työskentelytapoihin perehtymisessä. Vastasin 18. tammikuuta 2007 ja kiitin tarjouksesta, mutta ilmoitin, etten tarvinnut apua mainituissa asioissa*" (WE 83, sivut 84 ja 85).

⁴ "*Kohdassa 85 Lord Neill sanoo – "on todennäköistä, että [päärahoitusasiamiehelle] on toimitettu jäljennös [Penrosen] raportista pian sen jälkeen, kun se päättyi valtiovarainministeriöön 23. joulukuuta 2003". Todellisuudessa päärahoitusasiamies tai kukaan muukaan FOS:ssa ei nähnyt Penrosen raporttia ennen kuin maaliskuussa 2004. Kohdassa 98(7) Lord Neill sanoo, että päärahoitusasiamies ei antanut kantelijoille FSA:n asiakirjaa "Maxwellisation submission to Lord Penrose", jonka Lord Neill oletti päärahoitusasiamiehen saaneen. Todellisuudessa päärahoitusasiamies eikä kukaan muukaan FOS:ssa ollut koskaan nähnyt kyseistä asiakirjaa.*" (WE 90)

Neill ei pystynyt todistamaan päinvastaista, "koska siitä ei ole todisteita" (WE 90). Lopuksi FOS totesi, että "jos rahoitusoikeusasiamiehen prosessi olisi ollut niin virheellinen kuin Lord Neill ja EMAG ovat perusteettomasti väittäneet, EMAG olisi voinut vaatia oikeudellisia korjaustoimia ja pyytää korkeinta oikeutta kumoamaan rahoitusasiamiehen päätökset. On merkillepantavaa, että EMAG ei tehnyt näin" (WE 90).

Yhteenvedona voidaan todeta, että todisteiden mukaan eräät vakuutusnottajat, jotka väittivät, että heille oli myyty vakuutuksia väärin perustein, saivat FOS:n kautta korvauksen, toiset taas eivät. Näkemykset ovat ristiriitaisia sen suhteen, olivatko myönnetyt korvaussummat asianmukaisia ja oikeudenmukaisia sikäli, että ne olisivat vastanneet vakuutusnottajille Equitablen tapahtumista aiheutuneita todellisia menetyksiä. Vaikuttaa siltä, että FOS ei pystynyt tai halunnut kaikissa tapauksissa varmistaa, että korvaussummat oli laskettu niin läpinäkyvästi, että kantelijat pystyivät tarkistamaan laskelmat.

FOS:n päätös hylätä perusteluja tutkimatta Lord Penrosen tuloksiin perustuvat kantelut oli selkeä aukko oikeussuojassa ja toi selvästi esiin FOS:n rajat kantelujen käsittelyssä, vaikka asiamiehen päätöksillä voi olla lainsäädännöllisiä seuraamuksia. On olemassa näyttöä siitä, että FOS ei tehnyt päätöstään riippumattomana Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijästä, joka oli nähtävästi ollut sitä mieltä, että Penrosen raportti ei antanut perustetta vilpilliseen myyntiin vetoaviin kanteisiin. Selviä osoituksia on siitä, että vakuutusnottajat olivat hyvin pettyneitä päätökseen, eivätkä vähiten siksi, että he olivat ministeritason lausunnoista saaneet sellaisen käsityksen, että FOS olisi valmis käsittelemään Penrosen raporttiin pohjautuvia kanteluita. FOS:n päätöksen seurauksena kokonaisuudelle ryhmälle kantelijoita, jotka olisivat halunneet esittää mahdollisesti hyväksyttävistä vaateista liian suurista eduista, jäi ainoaksi vaihtoehdoksi turvautua kalliiseen ja riskialttiiseen oikeudenkäyntiin.

Eräät merkit viittaavat siihen, että FOS ei kanteluja käsitellessään perustanut päätöksiään pelkästään kyseisen kantelun tosiseikkoihin, vaan otti huomioon myös muita poliittisia tavoitteita kuin sijoittajan suojelemisen. Saadun näytön perusteella on ilmeistä, että FOS on pohtinut päätöksensä vaikutuksia muihin sijoitusrahaston vakuutusnottajiin. Nämä näkökohdat ovat ilmeisesti vaikuttaneet sen päätöksiin (siitä, otetaanko kantelu käsiteltäväksi, hyväksytäänkö kantelu ja mahdollisesti kuinka suuri on korvaussumma). Periaate yksittäisten vakuutusnottajien suojelemisesta varmistamalla riittävä korvaus ei siten ei ole välttämättä toteutunut kaikissa tapauksissa kilpailevien tavoitteiden vuoksi.

Selvää näyttöä on olemassa myös siitä, että monet kantelijat olivat tyytymättömiä FOS:n palveluihin yleensä: he väittivät muun muassa, että se käyttäytyi puolueellisesti ja puolusti ELASia. Yksimielisyys näyttää vallitsevan siitä, että eräät vahinkoa kärsineet vakuutusnottajat ovat kärsineet monin tavoin kantelujen käsittelyn viivästyisestä FOS:n toimistossa. Joissakin tapauksissa kantelijat eivät voineet määräjän umpeutumisen vuoksi enää ryhtyä oikeustoimiin. Olipa viivästysten syy mikä tahansa, ne vaikeuttivat vakuutusnottajien pyrkimyksiä saada hyvityksiä.

Kaiken kaikkiaan vaikka FOS myönsikin korvauksia joillekin vakuutusnottajille, FOS:n ei voida sanoa yleisesti ottaen olleen riittävän tehokas oikaisukeino niille Equitable Life -yhtiön vakuutusnottajille, jotka olivat kärsineet vääryyksistä Equitable Lifin kriisin seurauksena.

Voidaan toki pohtia, olisiko FOS:lla ollut valmiudet tai oliko se ylipäättään oikea taho löytämään yleispätevää ratkaisua. Joka tapauksessa muiden tuomioistuimen ulkopuolisten vaihtoehtojen puuttuminen jätti monet vahinkoa kärsineet vakuutusnottajat täysin epätyytyttävään tilanteeseen.

2. Oikeudelliset keinot – siviilikanteet Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimiin

Vakuutusnottajilla oli mahdollisuus käynnistää kanne yhtiötä vastaan Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimissa, mikäli Yhdistyneen kuningaskunnan Limitations Act -lain (ks. jäljempänä) mukainen vanhentumisaika ei ollut kulunut umpeen. He eivät myöskään saaneet kuulua kompromissijärjestelyn piiriin tai eivät muutoin olleet voineet hyväksyä yhtiön tarjoamaa korvausta, joka poisti oikeustoimien mahdollisuuden.

a) Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön tarjoamat oikeusperustat vaateelle ELASia vastaan

ES 3:ssa¹ esitetään yleiskatsaus Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännöstä, johon vakuutusnottajat voivat vedota ELASille esittämiensä vaateiden perustelemiseksi. Oikeudellinen tausta voidaan esittää yhteenvetona seuraavasti:

- Vuoden 1986 rahoituspalvelulain (Financial Services Act) 62 pykälän mukaan yksityishenkilö voi nostaa kanteen, jos sijoittaja on kärsinyt menetyksistä valtuutetun edustajan rikottua tiettyjä sääntöjä. Merkitykselliseen aikaan Equitable oli LAUTRON valtuuttama ja sen sääntöjen alainen. Muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneellä vakuutusnottajalla olisi kanneperuste, jos 1) LAUTRON sääntöjen mukaan yhtiön olisi pitänyt ilmoittaa takuutuottoriskin olemassaolosta mahdollisille vakuutusnottajille, 2) yhtiö ei ilmoittanut riskistä ja 3) vakuutusnottaja perusti päätöksensä vaillinaisiin tietoihin. Vakuutusnottajan on myös osoitettava 4), että hän ei olisi ottanut Equitable Lifen tarjoamaa vakuutusta, jos hän olisi tiennyt riskistä. ES 3:ssä² väitetään, että "*ELAS oli velvollinen [LAUTRON sääntöjen mukaan] ilmoittamaan mahdollisille vakuutusnottajille takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvästä riskistä*". Siinä todetaan lisäksi, että "*on erittäin kiistanalaista väittää, että yhtiö ei ilmoittanut riskistä, koska yhtiön jakamassa aineistossa ei viitattu siihen mitenkään*". Keskeinen kysymys tässä suhteessa on sen ajankohdan määrittäminen, milloin takuutuottoon liittyvästä riskistä tuli todellinen ja mistä lähtien se olisi siis pitänyt ilmoittaa. Luottamusongelmien ja syy-yhteyden määrittäminen olisi vaikeampi osoittaa, ja se kuuluisi vakuutusnottajan vastuulle (ES 3³).
- Muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneet vakuutusnottajat voivat myös hakea hyvitystä vääristä tiedoista vuoden 1967 Misrepresentation Act -lain tai common law -tapaoikeuden nojalla. Vaateen esittäminen edellyttää, että 1) on olemassa aineellinen kuvaus tosiseikoista, jotka Equitable on esittänyt vakuutusnottajille etuihin tai voittoa tuottavan rahaston osuudesta saatavaan tuottoon liittyen, 2) kuvaus on virheellinen, 3) ei

¹ Sivut 54–64.

² Sivut 55 ja 60.

³ Sivut 54–60.

ole todisteita siitä, että Equitable Lifella oli perustellut syyt olettaa ja että se oletti esitettyjen tosiseikkojen olevan totta ja 4) kuvaukseen on luotettu eli vakuutuksenottaja on tehnyt sopimuksen sen perusteella, ja lopuksi 5) on olemassa syy-yhteys eli vakuutuksenottaja ei olisi ottanut vakuutusta Equitable-yhtiöltä, jos kuvausta ei olisi esitetty hänelle. Yhtiön vakuutuskirjoissa ei mainita erikseen mitään takuutuottoisten vakuutuksien olemassaolosta ja mahdollisista vaikutuksista muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneisiin vakuutuksenottajiin. Vaateet voivat kuitenkin olla perusteltuja vain, "jos yhtiö oli tehnyt epäsuoria esityksiä ja lupauksia mahdollisille muuta kuin takuutuottoisia vakuutuksia ottaville vakuutuksenottajille tai jos, luettelemalla tiettyjä tekijöitä keskeiset piirteet esittelevän asiakirjan kohdassa "riskitekijät", yhtiön katsotaan esittäneen epäsuoran kuvauksen, jonka mukaan muita riskejä ei ole, tai jos se on syyllistynyt väärin tietojen tai virheellisten neuvojen antamiseen common law -oikeuden oikeuskäytännön *Hedley Byrne v. Heller* [1964] AC 465 mukaisesti" (ES 3¹).

- Muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehnyt vakuutuksenottaja voi myös esittää yhtiölle sopimukseen perustuvan vaateen, jos voidaan katsoa, että tapaukseen liittyi epäsuora sopimuslupaus tai -takuu siitä, ettei muita ilmoitettavia tietoja ole keskeiset piirteet esittelevään asiakirjaan sisältyvien tietojen lisäksi eli että yhtiö oli sopimuksen mukaan velvollinen ilmoittamaan takuutuottoriskistä. "Tällaista sopimusvelvoitetta ei kuitenkaan näytä olleen. Sitä ei voida erikseen vahvistaa tai osoittaa epäsuorana ehtona tai takuuna. Keskeiset piirteet esittelevään asiakirjaan sisältyvät tiedot ja kuvaus eivät ole osa varsinaista vakuutusta. Osapuolet eivät ole tarkoittaneet siinä esitettyjen lausuntojen olevan yhtiön antamia sopimuslupauksia" (ES 3²).

Yhteenvedona voidaan siis todeta, että "muun kuin takuutuottoisen vakuutuksen ottanut vakuutuksenottaja voi esittää vaateen Equitable-yhtiölle vuoden 1986 rahoituspalvelulain 62 pykälän tai väärin tietojen ja virheellisten neuvojen antamisen perusteella" ES 3:n mukaan³. "Sen sijaan sopimuskanteen esittäminen voisi olla vaikeaa" (ES 3⁴).

b) Vanhentumisaika

Kuten ES 3:ssa todetaan⁵, edellä kuvatun oikeudellisen kanteen esittämiselle on asetettu tiettyjä vanhentumisaikoja Limitation Act 1980 -lain 2 pykälän nojalla. Oikeudenloukkaukseen perustuvien kanteiden vanhentumisaika on kuusi vuotta siitä päivästä, kun kanneperuste syntyi. Tätä vanhentumisaikaa sovelletaan FSA:n 62 pykälän ja Misrepresentation Act 1967 -lain 2 pykälän 1 kohdan mukaisiin vaateisiin. Kanneperuste syntyy silloin, kun vakuutuksenottajalle aiheutuu ensimmäisen kerran menetyksiä. Common law -oikeuden mukaisen laiminlyöntikanteen (neuvojen antamatta jättäminen tai virheelliset neuvot) vanhentumisaika on kuusi vuotta kanneperusteen syntymisestä tai, jos ajankohta on sitä myöhäisempi, kolme vuotta siitä päivästä, jona kantaja toisaalta sai ensimmäisen kerran tietoonsa asiat, joiden pohjalta asianomaiseen vahinkoon perustuva korvauskanne voidaan esittää, ja toisaalta oli oikeutettu käynnistämään kanteen.

¹ Sivun 61.

² Sivun 62.

³ Sivun 17.

⁴ Sivun 17.

⁵ Sivut 62 ja 63.

Equitable Life -yhtiön yhteydessä on muistettava, että pian Penrosen raportin julkaisemisen jälkeen yhtiö pyysi lisää aikaa valmistellakseen vastausta eräisiin siihen perustuviin kanteluihin. Tästä syystä FSA antoi 10. toukokuuta 2004 poikkeusluvan, jonka mukaan Equitable Lifen ei tarvitse tutkia kyseisiin asioihin liittyviä kanteluita normaaleissa FSA:n sääntöjen mukaisissa aikarajoissa. Ehtona tälle poikkeusluvalla oli se, että Equitable Life antaisi *"kirjallisen sitoumuksen, jonka mukaan jos se vetoaa vuoden 1980 Limitations Act -lakiin kieltäytyäkseen perustellusti esitettyyn kanteluun sisältyvästä vaateesta tuomioistuimessa tai rahoitusasiamiehen menettelyssä, se ei laske lain nojalla mukaan sellaisia kausia, joiden aikana perustellusti esitetyn kantelun tapaus on ollut tämän menettelyn alaisena"*. FSA myönsi poikkeusluvan aluksi kesäkuun 30. päivään 2004 asti ja jatkoi sitä myöhemmin syyskuun 30. päivään 2004 asti. Vaikka tämä merkitsi käytännössä vanhentumisajan pidentymistä muutamalla kuukaudella, valtaosa vakuutuksenottajista olisi tällä hetkellä siinä tilanteessa, että lain mukainen määräaika on kulunut umpeen. Scawenin (H3) mukaan kaikkien ELASin vakuutuksenottajien määräaika on umpeutunut vuoden 2006 loppuun mennessä.

c) Tuomioistuinkäsittelyt

Siviilikanne oli mahdollista jättää alueellisen kreivikunnan tuomioistuimen tai korkeimman oikeuden käsiteltäväksi riippuen tapaukseen liittyvistä olosuhteista. Jos vaade on enintään 15 000 puntaa, sen käsittely aloitetaan kreivikunnanoikeudesta. Jos tapaus on yksinkertainen, kreivikunnanoikeus käyttää pieniin vaateisiin sovellettavaa menettelyä ja siirtää tapauksen pieniä vaateita koskevaan käsittelyyn. Useimmissa tapauksissa tuomioistuin ei määrää asianajokustannuksia hävinneen osapuolen maksettaviksi, jos kyseessä on pieni vaade. Jos kantaja käyttää asianajajaa, hänen on maksettava kustannukset. Tästä syystä useimmat kantajat hoitavat pieniä vaateita koskevat asiat ilman asianajajan apua. Jos tapauksen arvo on 15 000 puntaa tai vähemmän, se yleensä siirretään pienien vaateiden käsittelyyn.

Weir (H2) ja Scawen (H3) ilmoittivat, että jotkut vakuutuksenottajat ovat valinneet tämän vaihtoehdon ja jättäneet vaateensa pieniä vaateita käsittelevän tuomioistuimen käsiteltäväksi tai ovat uhanneet ELASille tekensä niin. He muistuttivat kuitenkin, että tapauksen arvo voi tällöin olla enimmillään 15 000 puntaa ja että asiaan liittyvät summat ja siten myös mahdollinen korvaus ovat näin ollen rajallisia.

Valtaosa vakuutuksenottajien vaateista olisi jouduttu käsittelemään korkeimmassa oikeudessa. Tällöin, kuten vakuutuksenottajat korostivat, kantaja joutuisi kuitenkin maksamaan vastaajan kustannukset, mikäli tuomioistuin ratkaisisi asian yhtiön eduksi (Lake, H1; Weir, H2; Scawen, H3). ES 3:ssa¹ todetaan, että *"käräjöinti on raskasta kamppailua käytännön vaikeuksien ja kalliiden toimituskustannusten vuoksi sekä siksi, että asiaan liittyvät lainsäädäntö on epäselvä ja päävastuu on kuluttajalla olennaisuus- ja luottamusvaatimusten ja todistusvelvollisuutta koskevien sääntöjen vuoksi"*. Scawen (H3) oli sitä mieltä, että valtaosalla vakuutuksenottajista ei ole tarvittavia taloudellisia resursseja yhtiötä vastaan nostetusta kanteesta mahdollisesti seuraavien kustannusten korvaamiseksi. Lisäksi hän

¹ Sivun 51.

korosti, että olisi vaikeaa löytää asianajajia, jotka ymmärtäisivät asiaan liittyviä monimutkaisia eläkemääräyksiä.

WE 23:ssa¹ Scawen kuvaa kantajien kustannusongelmaa Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimissa: *"Jos päättäisin haastaa yhtiön oikeuteen saadakseni korvauksen, minua neuvottaisiin, että kustannusriskini olisi, jos tapaukseni johtaisi oikeudenkäyntiin ja häviäisin sen, noin 150 000 puntaa kummankin puolen osalta – 300 000 puntaa kaiken kaikkiaan (440 000 euroa). Jos ei oteta huomioon sitä, että minulla ei ole tällaista riskirahastoa, toiminta ei vaikuta kovin kustannustehokkaalta, sillä vaateeni on vain noin 70 000 puntaa(101 000 euroa). ... Saamieni tietojen perusteella on selvää, että korvausvaatimuksen ajaminen yhtiötä vastaan siihen pisteeseen saakka, että yhtiö sopii oikeudenkäynnin päättävästä ratkaisusta, maksaisi 56 000–180 000 puntaa; keskimäärin noin 101 000 puntaa. Tämä ylittää selvästi Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten valtaosan taloudelliset resurssit, puhumattakaan riskistä joutua maksamaan vastaava summa yhtiön lakimiehille, jos kantaja häviää tai luovuttaa oikeudenkäynnin aiheuttaman stressin ja paineen alla."*

Scawen katsoo alan ammattikunnan Yhdistyneessä kuningaskunnassa tuntevan ongelman Englannin ja Walesin siviilioikeusjärjestelmää käsittelevästä raportista² otetun lainauksen perusteella: *"Nykyisessä järjestelmässämme havaittuja puutteita... olivat se, että se on liian kallis, sillä kustannukset usein ylittävät vaateen arvon, liian hidaskäyttöön tapauksia ja liian epätasa-arvoinen: vaikutusvaltaisen, rikkaan asianosaisten ja vähävaraisen asianosaisten tilanne on täysin erilainen. Se on liian epävarma: vaikeus arvioida oikeudenkäynnin kustannuksia ja kestoa aiheuttavat tuntemattoman pelkoa, ja se on monien asianosaisten näkökulmasta käsittämätön. Se on ennen kaikkea organisoitu liian pirstaleisesti, sillä kukaan ei ole yksiselitteisesti vastuussa siviilioikeuden yleisestä hallinnasta, ja se on liian vastakkainasettelua, sillä tapauksia käsittelevät osapuolet, eivät tuomioistuimet, ja aivan liian usein osapuolet eivät tunne tuomioistuimen sääntöjä ja tuomioistuin ei noudata niitä"* (WE 23³). WE 23:ssa on kirje, jonka asianajotoimisto lähetti FSA:lle vastauksena kuulemisasiakirjaan. Siinä todetaan: *"Rahoituspalveluiden vilpillistä myyntiä käsittelevä korkeimpaan oikeuteen esitetty kanne, joka viedään oikeudenkäyntiin, voi maksaa mitä tahansa väliltä 30 000 ja 150 000 puntaa. Harvoilla yritysasiakkailta ja vielä harvemmillä yksityisasiakkailta on varaa tällaiseen. ... Tuloksen epävarmuus ja riski joutua maksamaan toisen osapuolen kustannukset jarruttavat halukkuutta merkittävästi."*

"Lukuun ottamatta joitakin harvoja suhteellisen varakkaita kantajia, tämä vaihtoehto on jokseenkin poissuljettu tavalliselta vakuutuksenottajalta Yhdistyneessä kuningaskunnassa", Scawen (H3) totesi. Sekä EMAGilta (H1) että Weiriltä (H2) saaduissa todistuksissa katsotaan, että vain harvat korkeita nettoansioita nauttivat yksilöt ja ryhmät ovat lähteneet oikeudenkäyntiin tai uhanneet sillä ELASia.

Valiokunta toivoi luonnollisesti saavansa tietoonsa vakuutuksenottajien ELASia vastaan nostamien oikeusjuttujen lukumäärän ja niiden tuloksen. Se otti tässä tarkoituksessa yhteyttä useisiin todistajiin ja pyysi niiltä oikeudenkäyntiasiakirjoja ja tuomioita. Se sai vastaukseksi

¹ Sivun 7.

² ACCESS TO JUSTICE Final Report by The Right Honourable the Lord Woolf, Master of the Rolls; heinäkuu 1996; Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales.

³ Sivun 22.

jäljennöksen yhdestä virheelliseen tulkintaan ja/tai lakisääteisen velvollisuuden rikkomiseen perustuvasta lopetus- ja vahingonkorvausvaateesta, jonka oli esittänyt 13. toukokuuta 2002 vakuutusnottaja, joka oli sijoittanut rahastoon vuonna 2002 yli 850 000 puntaa. Tapaus sovittiin ilmoituksen mukaan kaikilta osin ennen oikeuskäsittelyä (ks. WE-CONF 15). Tämän asiakirjan lisäksi ei saatu mitään kirjallisia osoituksia vakuutusnottajien käynnistämistä oikeusjutuista. Bain (H8) kertoi tapauksesta, jossa ELAS tarjosi 522 punnan korvausta kantelijalle, joka väitti, että hänelle oli myyty vilpillisesti tuotonnoston mahdollistava eläkevakuutus. Kun kantelija oli uhannut ELASia oikeustoimilla, yhtiö suostui maksamaan hänelle Bainin mukaan 81 907 puntaa.

Weir korosti, että *"tietojeni mukaan kaikki tapaukset [joissa käytettiin asianajajaa tai nostettiin kanne] ratkaistiin kaikilta osin ennen tapauksen oikeuskäsittelyä"*. *"Toisin sanoen Equitable Life tiesi hyvin, että se häviäisi avoimessa oikeuskäsittelyssä ja että tämä avaisi ovet uusien vaateiden tulvalle"* (Weir, H2). Vastaavasti myös Lake (H1) totesi, että tapaukset sovittiin aina *"vaitioloon velvoittavilla sopimuksilla, joilla kielletään laajemmat keskustelut sovintoratkaisun ehdoista"* (Lake, H1). Scawen vahvisti tämän ja totesi, että *"tietojeni mukaan kaikki nämä tapaukset on sovittu tuomioistuimen ulkopuolella ennen oikeuskäsittelyä ja asettamalla hyvin tiukat luottamuksellisuusehdot"* (WE 23/2¹). Eräs toinen vakuutusnottaja esitti asian näin: *"Keskeistä kaikissa... tapauksissa on se, että tuomioistuin ei koskaan käsitellyt niitä, koska ne sovittiin aina kaikilta osin edeltävänä päivänä ja käyttäen luottamuksellisuussopimusta. Kun "kohtuullinen tarjous" on tehty, tuomioistuin ei salli kantajalle asian käsittelyä oikeudessa ja saattaa jopa määrätä kantajan maksamaan kustannukset. Totuutta on siksi hyvin vaikea hahmottaa. Equitablen strategiana on ollut pelottaa mahdolliset kantajat pois uhkaamalla korkeilla oikeudenkäyntikustannuksilla, jotka jäisivät heidän maksettavikseen, jos he häviävät. Toiseksi Equitable ei missään tapauksessa halua tapausten päätyvän oikeuskäsittelyyn, koska se tietää häviävänsä, mikä kannustaisi muita nostamaan kanteita ja pakottaisi paljastamaan todistusaineistoa, jonka se ei halua pääsevän julkisuuteen"* (WE-CONF- 12).

Thomson totesi valiokunnassa vain, että *"muutamia tapauksia on saatettu Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuinten käsiteltäväksi"* ja että *"kaikissa niissä tapauksissa on maksettu asianmukainen korvaus..."* (H8).

Valiokunnalla ei siten ole tarkkaa tietoa siitä, kuinka monta oikeusjuttua vakuutusnottajat ovat aiemmin nostaneet ELASia vastaan. Todistusaineisto näyttää osoittavan, että tuomioita ei ole jaettu, sillä tapaukset yleensä sovittiin tuomioistuimen ulkopuolella ja käyttäen luottamuksellisuuslausekkeita. Tällä hetkellä käynnissä olevista tapauksista Scawen (H3) ilmoitti valiokunnalle, että ryhmä voittoa tuottavan annuiteettivakuutuksen edunsaajia on parhaillaan jättämässä kannetta yhtiötä vastaan. Hän selitti, että ryhmä on kehittänyt järjestelyn, jonka mukaisesti kantajat *"vakuuttavat keskinäisesti"* toisensa, jos yksi tai useampi tapauksista hävitään, ja että kanne oli mahdollista vain sen ansiosta, että eräs asianajotoimisto suostui ottamaan tapauksen hoitoonsa periaatteella *"ei voittoa, ei palkkiota"*. Lisäksi valiokunnalle ilmoitettiin, että yksi irlantilainen vakuutusnottaja on käynnistänyt oikeusjutun ja että eräs toinen tapaus on ilmeisesti käsiteltävänä saksalaisessa tuomioistuimessa (ks. jäljempänä).

¹ Sivu 5.

ELASia vastaan käynnistetty oikeudenkäynti rahoituspalveluista annetun vuoden 1986 lain (Financial Services Act) 62 pykälän tai väärin tietojen tai virheellisten neuvojen perusteella oli siis teoriassa vahinkoa kärsineiden vakuutuksenottajien kannalta mahdollinen tapa hakea korvausta. Käytännössä aihetodistukset kuitenkin osoittivat, että vain harvat varakkaat vakuutuksenottajat turvautuivat tähän ja siten pääsivät yhtiön kanssa sopimukseen, mutta Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestelmään liittyvä merkittävä taloudellinen riski estivät keskivertovakuutuksenottajaa haastamasta yhtiötä oikeuteen. Lisäksi käytännössä kaikki vahinkoa kärsineet vakuutuksenottajat ovat nyt siinä tilanteessa, että Limitations Act -lain mukainen vanhentumisaika on umpeutunut, sillä ELASin pääasialliset tapahtumat ovat peräisin vuosilta 1998–2000. Rahoitusasiamies oli siten ainoa mahdollinen siviilioikeuslähde valtaosalle vakuutuksenottajista.

VII Kanteet Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijää vastaan

Vahinkoa kärsineet vakuutuksenottajat saattoivat teoriassa perustaa kanteensa siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä ei pystynyt suojelemaan vakuutuksenottajia valvomalla Equitable Life -yhtiön kirjanpitoa ja puuttumalla sen käytäntöihin ja rahoitustilanteeseen Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaisesti. Useat todistajat ovat suullisesti (ks. esimerkiksi Lake, H1; Weir, H2; Bellord, H2; Josephs, H2; Kwantes, H7; Seymour, H7; Braithwaite, H11) ja kirjallisesti (ks. esimerkiksi WE 4, WE 7, WE 8, WE 14, WE 15, WE 36, WE 44, WE 51, WE 52) esittäneet väitteen, jonka mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaiset eivät hoitaneet vakavaraisuuden valvontatehtäväänsä. Väitteitä tarkastellaan tämän mietinnön III osassa.

Eräät todistajat väittivät, että sääntelijä ei pelkästään laiminlyönyt valvontatehtäväänsä, vaan myös johti harhaan vakuutuksenottajia, jotka lähestyivät sitä Equitable Life -asian yhteydessä. Esimerkiksi Vinall väittää WE 43:ssa, että hän otti yhteyttä FSA:han vuoden 2001 alussa, kun ELASin maksukyvyttömyysongelmat tulivat ilmi ja niistä kirjoitettiin laajasti Yhdistyneen kuningaskunnan lehdistössä. Hän esitti kysymyksiä solvenssi- ja varaustasoista, ja sai kertomansa mukaan FSA:lta vastauksen, jonka mukaan huoleen ei ollut syytä, vaikka todellisuudessa ongelmat olivat sääntelijän tiedossa. Hänen mielestään FSA antoi vakuutuksenottajille vääriä tietoja. Niiden seurauksena he pysyivät ELASissa pidempään kuin mitä olisivat muutoin tehneet ja kärsivät näin suurempia menetyksiä.

Vinallin myöhemmät kantelut FSA:lle ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanteluasiamiehelle eivät tuottaneet tulosta. FSA väitti, että ei ollut sen tehtävä arvioida, onko ELAS ongelmissa, ja että oli kuluttajien vastuulla tehdä omat päätelmänsä ELASin suhteen (WE 43). Se korosti myös, että päättäessään yrityksille asetettavista rajoituksista FSA:n on otettava huomioon laajemmat vaikutukset, jotka rajoituksilla voi olla markkinoihin ja kuluttajiin yleensä. Vastaavasti myös kanteluasiamies totesi, että sääntelijöiden on oltava äärimmäisen varovaisia antaessaan tuomioita. "*Jälkiviisaasti voidaan todeta, että varovaisuus oli harhaanjohtavaa, mutta se ei tarkoita sitä, että alkuperäinen arvio olisi ollut väärä, saati puolueellinen*" (WE 43). Kanteluasiamies korosti myös, että FSA:lla on tiukat rajoitukset sen suhteen, mitä se voi sanoa kolmansista osapuolista, sillä asianomainen yhtiö voi haastaa sen oikeuteen, mikäli

tiedot ovat virheellisiä ja haitallisia. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamies (ks. jäljempänä) tutkii parhaillaan monia yksityishenkilöiden esittämiä kanteluita, joissa väitetään "FSA:n vakuuttaneen heille, ettei yhtiön maksukyvyttömyys aiheuttanut mitään syytä huoleen" (WE 43).

Vakuutuksenottajat voivat turvautua kahteen keinoon saadakseen korvauksen sääntelijän väitetyistä laiminlyönneistä.

1. Oikeuslaitoksen ulkopuolinen keino – Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamies

Kantelu Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehelle on ensimmäinen keino, jonka kautta vahinkoa kärsineet vakuutuksenottajat voivat hakea korvausta. Oikeusasiamiehen vetoamusvaliokunnalle laatimassa muistiossa kuvataan yksityiskohtaisesti oikeusasiamiehen roolia yleensä ja liittyen erityisesti ELASin tapaukseen (WE 12). Sen mukaan *"oikeusasiamiehen tehtävänä on käsitellä kanteluja (jotka hän saa alahuoneen jäsenten kautta) yksityishenkilöiltä, jotka ovat mielestään kärsineet korjaamatta jääneitä vääryyksiä, kun hänen toimialaansa kuuluvat toimet ovat syyllistyneet hallinnollisiin epäkohtiin hallinnollisia tehtäviä hoitaessaan. Jos oikeusasiamies toteaa, että hallinnollinen epäkohta on aiheuttanut (tai on osaltaan aiheuttanut) korjaamatta jääneen vääryyden, hän esittää suosituksia vääryyden korjaamiseksi. Oikeusasiamiehellä ei kuitenkaan ole oikeutta pakottaa toimielintä hyväksymään suosituksia. Pääsääntöisesti hänen suosituksiaan kuitenkin noudatetaan ja soveltuva hyvitys myönnetään. Jos näin ei tapahdu, oikeusasiamies voi tuoda tapauksen parlamentin tietoon laatimalla erityiskertomuksen."*

EMAG toteaa vetoamuksessaan, että vuonna 2001 yli 600 Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvaa vakuutuksenottajaa pyysi oikeusasiamiehen tutkimusta (WE 14¹). Oikeusasiamies totesi tutkimustensa perusteella kesäkuussa 2003 julkaistussa kertomuksessa, että vakavaraisuuden valvoja ei ollut syyllistynyt hallinnolliseen epäkohtaan. Penrosen raportin julkaisemisen jälkeen käynnistettiin kuitenkin toinen tutkimus (huolimatta FSA:n väitetyistä vastustuksesta²), joka kattoi pidemmän ajanjakson ja jossa tutkittiin myös hallituksen aktuaariyksikön (Government's Actuary Department, GAD) toimia. Tutkimus on parhaillaan käynnissä.

Oikeusasiamiehen tutkimukselle asetettuna tavoitteena on *"määrittää, kärsivätkö yksityishenkilöt Equitable Life Assurance Society -yhtiön vakavaraisuuden valvonnasta vastaavien julkisten elinten ja/tai hallituksen aktuaariosaston hallinnollisesta epäkohdasta johtuvista vääryyksistä joulukuuta 2001 edeltäneellä ajanjaksolla, ja suositella, mikä olisi asianmukainen korvaus näin aiheutuneesta vääryydestä"* (WE 12³). Oikeusasiamies ei tutki, oliko Yhdistyneen kuningaskunnan tuolloinen sääntelyjärjestelmä oikein laadittu tai vastaako se EU:n lainsäädännön vaatimuksia, vaan arvioi pelkästään sitä, hallinnoitiinko sitä oikein. Lisäksi on tärkeä huomata, että hänen tutkimuksensa kattaa vain ajanjakson joulukuun 1. päivään 2001 saakka, sillä FSA, joka perustettiin kyseisestä päivästä lähtien ainoaksi sääntelijäksi, ei kuulu hänen toimialaansa. Oikeusasiamies voi tutkia vain niiden tahojen

¹ Sivun 28.

² Lisäys vetoamukseen nro 29/2005, päivätty 9. marraskuuta 2005, FSA:sta ja FOS:sta; sivu 10

³ Liite B.

toimia, jotka ovat vastuussa ELASin vakavaraisuuden valvonnasta. Hän ei siis voi tutkia kanteluja, jotka koskevat yritystoimintaa tai markkinointiasioita, sillä tällaisesta lainsäädännöstä vastaavat itsesääntelyelimet eivät kuulu – eivätkä ole koskaan kuuluneet – oikeusasiamiehen toimialaan.

Muutamat todistajat korostivat oikeusasiamiehen tutkimuksen tärkeyttä. Thomson (H2) oli sitä mieltä, että oikeusasiamiehen kertomus on vakuutuksenottajien paras mahdollisuus saada korvauksia. Myös Terták (H1) totesi, että *"[komissio] on johdonmukaisesti ollut sitä mieltä, että oikeusasiamiehen toinen kertomus on Equitable Lifen uhrien paras mahdollisuus saada hyvitystä"*. Komission jäsen McCreevy vahvisti tämän H8:ssa: *"Kertomus on vahinkoa kärsineiden vakuutuksenottajien ja eläkkeensaajien paras toivo – ja ehkä ainoa – saada korvauksia"*. Vakuutuksenottajat ovat mitä ilmeisimmin yksimielisiä oikeusasiamiehen kertomuksen tärkeydestä ja kehottivat valiokuntaa odottamaan sen julkaisemista ennen oman lopullisen mietintönsä antamista. Toisaalta he muistuttivat myös oikeusasiamiehen tutkimuksen rajallisesta kattavuudesta. *"Oikeusasiamiehen toimiala ei ole laaja: sen ulkopuolelle jäävät FSA, puolet asiaan liittyvästä sääntelyjärjestelmästä, joka liittyy markkinointiin ja yritystoimintaan, sekä itse Equitable"* (WE 44).

Lisäksi he esittivät huolestuneisuutensa siitä, toteuttaisiko Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus järjestelmän, joka saattaa voimaan mahdolliset oikeusasiamiehen suositukset korvauksien maksamisesta. Tässä yhteydessä he viittasivat viimeaikaiseen työeläketapaukseen, jossa peräti 125 000 henkilöä menetti huomattavia osuuksia ennalta määritetystä lisätyöeläkkeestään, kun kyseiset järjestelmät lakkautettiin huhtikuun 1997 ja maaliskuun 2004 väliseksi ajaksi, koska varat eivät riittäneet luvattujen etuuksien maksamiseen. Maaliskuussa 2006 oikeusasiamies julkaisi kertomuksen nimeltä *"Trusting in the pensions promise"* (voiko eläkelupauksiin luottaa), jonka mukaan hallituksen toiminnassa esiintynyt hallinnollinen epäkohta oli johtanut siihen, että menetyksistä kärsineet henkilöt eivät olleet ymmärtäneet riskiä, jolle he altistuivat, eivätkä olleet saaneet tilaisuutta pienentää sitä. Hän suositteli, että hallitus harkitsisi mahdollisia järjestelyjä peruseläkkeen ja lisäetuuksien palauttamiseksi asianomaisille. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus torjui sekä oikeusasiamiehen väitteen hallinnollisesta epäkohdasta että hänen suosituksensa.

Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin julkishallintoa käsittelevä erityisvaliokunta suhtautui erittäin kriittisesti hallituksen kantaan tässä asiassa ja ilmaisi huolensa vaikutuksista, jotka sillä voi olla oikeusasiamiehen perustuslaillisen tehtävän kannalta: *Olemme yhtä mieltä oikeusasiamiehen kanssa siitä, että asiassa ilmeni hallinnollinen epäkohta. Hallituksen tiedot eläkkeistä olivat vajavaiset ja järkeviä ihmisiä on voitu johtaa harhaan. Hallituksen olisi myös pitänyt käsitellä oikeusasiamiehen suositukset kunnolla eikä olettaa suoraa päätä, että niistä aiheutuu suuri rasite julkiselle taloudelle. Tämä on toinen kerta 12 kuukauden aikana, kun oikeusasiamies ilmoittaa parlamentille vääryydestä, jota ei ole korjattu tai jota ei ole tarkoitus korjata. Tällaisia kertomuksia on tehty vain neljä. Parliamentary Commissioner Act 1967 -lailla perustettu järjestelmä voi toimia vain, jos oikeusasiamies, parlamentti ja hallitus ovat yhtä mieltä siitä, mikä on hallinnollinen epäkohta ja kenellä on oikeus määrittää se. Hallitus on ollut aivan liian halukas sivuuttamaan oikeusasiamiehen toteamat hallinnolliset epäkohdat. Tutkimuksemme ovat osoittaneet, että tulokset olivat oikeita. Olisi erittäin valitettavaa, jos hallitus ottaa tavaksi yksinkertaisesti torjua havaitut hallinnolliset epäkohdat, erityisesti jos tämän valiokunnan tutkimus osoittaa, että huomauttamisen aiheutta on ilmennyt. Jokaisen hallinnollisen epäkohdan keskiössä on joku, joka on kärsinyt vääryyttä.*

*Hallitus on aiheuttanut kantelijoille lisäkärsimyksiä keskittämällä voimansa hallinnollisten epäkohtien kieltämiseen sen sijaan, että olisi pohtinut, mitkä korjauskeinot voisivat olla käytännöllisiä ja oikeasuhtaisia. Se on viivyttänyt ongelmien ratkaisua."*¹ Hallitus pitäytyi kannassaan erityisvaliokunnan raportin päätelmiin ja suosituksiin antamassaan vastauksessa.²

Kuten Braithwaite (H11) ilmoitti valiokunnalle, osa uhreista haki korkeimmasta oikeudesta muutosta päätökseen hylätä oikeusasiamiehen tulokset ja suositukset. Tuomioistuin kumosi 21. helmikuuta 2007 annetussa tuomiossa (ks. WE-FILE 30³) valtiosihteerin päätöksen torjua oikeusasiamiehen päätelmä hallinnollisesta epäkohdasta ja kehotti tätä harkitsemaan uudelleen oikeusasiamiehen suositusta.

Useat vakuutuksenottajat ilmaisivat olevansa hyvin huolissaan: "*Kun otetaan huomioon tämä ennakkotapaus, on epävarmaa, maksetaanko korvauksia, vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamies havaitsisi hallinnollisen epäkohdan*", totesi Lake (H1). Kwantes (H7) esitti samansuuntaisen näkemyksen: "*Minua huolestuttaa se, että hallitus voi hyvin helposti tehdä saman asian, kun oikeusasiamies laatii kertomuksensa Equitable Lifesta, ja se on todellinen vaara. ... Näkemykseni mukaan jos hallitus voi vain sivuuttaa suositukset ilman mitään seuraamuksia, se pilkkaa koko oikeusasiamiesjärjestelmää.*" Scawen toteaa WE 23/2:ssa⁴, että "*viimeaikaiset kokemukset eivät herätä luottamusta*". Hän lisäsi, että "*meitä ei auta, vaikka hallitus päivän päätteeksi panisikin merkille todetun hallinnollisen epäkohdan mutta ei ryhtyisi mihinkään toimiin epäpätevyytensä uhrien hyvittämiseksi*" (WE 23/2⁵). Vastaavia huolenaiheita esittää WE-CONF 19:ssa Newman. Seymour (H7) viittasi sanomalehtiartikkeliin, jossa lainataan Thomsonin puheenvuoroa, jossa tämä sanoo, ettei ole "täysin toivotonta", että oikeusasiamiehen kertomus johtaisi korvauksiin. H8:ssa Thomson selittää lausuntoaan: "*Kahden edellytyksen on täytyttävä, jotta hallitus maksaisi korvauksia oikeusasiamiehen kertomuksen perusteella: ensinnäkin oikeusasiamiehen on todettava hallinnollinen epäkohta, joka on aiheuttanut epäoikeudenmukaisia menetyksiä vakuutuksenottajille, ja toiseksi hallituksen on hyväksyttävä tulos ja korvaussuositus. Tarkoitin kommentillani sitä, että toinen edellytys ei automaattisesti seuraa ensimmäistä.*"

Oikeusasiamiehen kertomus oli alun perin tarkoitus julkaista keväällä 2006 (ks. WE 12). Kertomuksen julkaisujankoa lykättiin myöhemmin vuoden 2006 loppuun. Oikeusasiamies ilmoitti 16. lokakuuta 2006 päivättyllä kirjeellä ajankohdan siirtymisestä edelleen, sillä kertomus julkaistaan aikaisintaan toukokuussa 2007 (ks. WE-FILE 19).

2. Oikeudelliset keinot – kanteet tuomioistuimissa

¹ Julkishallintoa käsittelevä erityisvaliokunta: "The Ombudsman in Question: the Ombudsman's report on pensions and its constitutional implications"; kuudes raportti istuntokaudelta 2005–06; alahuoneen tilaama raportti, joka on tarkoitus julkaista 20. heinäkuuta 2006.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmpublicadm/1081/108102.htm>

² Hallituksen vastaus julkishallintoa käsittelevän erityisvaliokunnan kuudenteen raporttiin istuntokaudelta 2005–06 The Ombudsman in Question: the Ombudsman's report on pensions and its constitutional implications [HC 1081].

³ Tuomio asiassa N:o CO/4927/2006.

⁴ Sivu 6.

⁵ Sivu 6.

Vahinkoa kärsineet vakuutuksenottajat saattoivat myös ryhtyä oikeustoimiin sääntelijää vastaan Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimissa. Kuten Lake (H1) kuitenkin totesi, *"esteet sille, että... kansalainen saisi hyvityksen Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuinten kautta, ovat valtavat"*. *"Kansalaisen on pystyttävä todistamaan virkavallan väärinkäyttö sääntelijää vastaan, mikä on suunnattoman vaikeaa"*, hän totesi. Vastaavasti myös Seymour totesi H7:ssä, että *"julkiset elimet, kuten sääntelijä, nauttivat kuninkaallisten syytesuojaa, ja jäsenvaltiossa hallitusta vastaan nostetun vahingonkorvauskanteen pitäisi ylittää valtava oikeudellinen virkavallan väärinkäytön todistamiskynnys"*. *"Virkavallan väärinkäytöllä tarkoitetaan todellakin sitä, että hallitus voi tehdä jotain väärin, mutta se ei joudu siitä vastuuseen, ellei pystytä todistamaan, että se on tehnyt sen tahallaan. Se on valtavan vaikeaa"* (Seymour, H7).

Lisäksi Lake (H1) korosti, että sääntelijää vastaan nostettu kanne aiheuttaisi huomattavan taloudellisen riskin vahinkoa kärsineille vakuutuksenottajille samaan tapaan kuin mitä on esitetty edellä mahdollisten yhtiön kohdistuvien oikeudenkäyntien osalta. EMAGin WE 44:ssä esitetään asiasta seuraava näkemys: *"Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tekee varmasti kaikkensa, jotta oikeudenkäyntikustannukset olisivat mahdollisimman korkeat ja jotta kaikki mahdolliset valitusprosessit käydään läpi – mihin liittyy se pelottava riski, että hallituksen oikeudenkäyntikustannukset määrätään kantelijoiden maksettaviksi. Tarvittaisiin kymmeniä miljoonia euroja, jotta Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus voitaisiin haastaa oikeuteen. Tämän ovat osoittaneet BCCI:n oikeusjutut Bank of Englandia vastaan¹ sekä Railtrackin osakkeenomistajat, joiden piti maksaa tuomioistuimelle 3,3 miljoonaa euroa ennen kuin he edes saattoivat haastaa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen oikeuteen virkavallan väärinkäytöstä. Se oli mahdollista vain suurten rahoituslaitosten avulla, jota Equitablen tapauksessa ei olisi saatavilla."*

Kuten IV.1. kohdassa on mainittu, ELAS palkkasi Penrosen raportin julkaisemisen jälkeen asianajotoimiston neuvomaan sitä mahdollisissa yhtiön ja vakuutuksenottajien kanteissa erilaisia yhtiön sääntelijöitä vastaan. Valiokunnan tietoon WE 71:ssä saatettujen neuvojen perusteella se päätti olla nostamatta kanteita. WE 71:ssä kuvataan useita mahdollisia kanteita vakavaraisuuden valvojia vastaan² ja arvioidaan niiden menestymisen todennäköisyyttä:

- Vuoden 1982 Insurance Companies Act -lain (ICA) mukaisten lakisääteisten velvoitteiden rikkominen. WE 71 katsoo, että yhtiö ei voi nostaa kannetta tässä asiassa, *"sillä i) ei voida sanoa, että sääntelijä ei olisi harkinnut, käyttääkö se ICA 1982 -lain mukaisia väliintulovaltuuksiaan, tai että järkevä vakavaraisuuden valvoja ei olisi voinut toimia niin kuin se teki, ja ii) ICA 1982 -laissa yhtiölle ei suoda yksityisoikeudellisia oikaisukeinoja"*.
- WE 71:n mukaan yhtiö ei voisi nostaa kannetta myöskään common law -tapaoikeuden laiminlyönnistä, *"sillä i) raportissa ei ole mitään, mikä osoittaisi, että jokin, minkä vakavaraisuuden valvojat tekivät tai jättivät tekemättä, ylittäisi niiden toimivallan, ja ii) sääntelijöillä ei ole velvollisuutta suojata yhtiötä mahdollisilta menetyksiltä, joita se*

¹ Tarkempia tietoja tapauksesta on ES 3:n sivulla 94.

² Vakavaraisuuden valvojia olivat tuohon aikaan kauppa- ja teollisuusasioiden valtiosihteeri, joka käytti valtuuksiaan kauppa- ja teollisuusministeriön kautta (tammikuun 5. päivään 1998) ja sen jälkeen valtiovarainministeriö, jonka tehtävät ulkoistettiin rahoituspalveluviranomaiselle (FSA).

saattoi kärsiä raportissa mainittujen vakavaraisuuden valvonnassa ilmenneiden puutteiden seurauksena".

- Virkavallan väärinkäytössyytteetkään eivät tuskin menestyisi WE 71:n mukaan: *"Mikään... ei viittaa siihen, että vakavaraisuuden valvojien palveluksessa työskentelevät henkilöt olisivat käyttäneet valtuuksiaan laittomasti, tahallisessa yhtiön vahingoittamistarkoituksessa tai täysin piittaamatta vahingon mahdollisuudesta."*

Vuoden 1986 rahoituspalvelulain (FSA) mukaan liiketoiminnan sääntelijään¹ liittyy rajattu lakisääteinen koskemattomuus. Sitä vastaan ei siten voida FSA 1986 -lain mukaan nostaa kannetta, ellei toimea tai laiminlyöntiä voida osoittaa tehdyn vilpillisessä mielessä (ks. ES 3²). ES 3:ssa³ todetaan lopuksi, että *"vahinkoa kärsineelle vakuutuksenottajalle olisi suunnaton tehtävä todistaa vähintäänkin se, että sääntelijä tiesi toimien laittomuuden ja vahingon aiheutumisen mahdollisuuden"*. WE 71:n kirjoittajat korostavat, että *"meidän nähdäksemme asiassa ei ole mitään... millä voisi perustella vilpillistä toimintaa."*

Vahinkoa kärsineillä vakuutuksenottajilla ei siten Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön perusteella näytä olevan mitään realistisia mahdollisuuksia onnistua saamaan sääntelyviranomaisia vastuuseen menetyksistään. Onkin oletuksenmukaista, ettei saatujen tietojen mukaan sääntelijää vastaan ole toistaiseksi nostettu yhtään kannetta.

ES 3:n mukaan⁴ on olemassa perustellut syyt sille, miksi sääntelijän vastuu myönnetään vain äärimmäisissä tilanteissa: *"Rahoituspalvelualan sääntely on hyvin monimutkainen ala... ja sääntelijä joutuu tavoittelemaan ja sovitteluun yhteen monia erilaisia ja joskus ristiriitaisia päämääriä, joita ovat sijoittajan suojeleminen, markkinoiden vakaus ja markkinoiden toimintakyky. Tästä syystä sillä on oltava laaja harkintavalta tehtäviään suorittaessaan, jotta se voi asettaa kilpailevat tavoitteet tärkeysjärjestykseen yleisen edun vaatimusten mukaisesti. Sen harkintavaltaa ei saisi rajoittaa pelko siitä, että jos linjausvalinta osoittautuu vääräksi tai laittomaksi, se voidaan saattaa vastuuseen aiheutuneista vahingoista. ... Lisäksi jos vahingonkorvauskanne menestyy, kustannukset kattaa viime kädessä veronmaksaja."* Näistä syistä valvojien vastuuvelvollisuus on rajattu kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, tosin eri tasoiseksi. Säädösteksteissä tämä poikkeusluonne ilmaistaan vaatimuksilla, jotka koskevat esimerkiksi "vilpillistä toimintaa" (esim. Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta) tai "törkeää laiminlyöntiä" (Ranska).

ES 3:n kirjoittajat kuitenkin uskovat, että edellä esitetyistä seikoista huolimatta rahoituspalvelujen sääntelijöiden täydellinen lakisääteinen koskemattomuus ei olisi toivottavaa. ES 3 toteaa tässä yhteydessä, että *"törkeän laiminlyönnin tai harkintavallan ilmeisen ja vakavan väärinkäytön käsitteet ovat parempia arviointiperusteita kuin vilpillisen toiminnan käsite (jota sovelletaan Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä), sillä ne eivät riipu sääntelijän motiiveista ja johtavat siten todennäköisemmin objektiiviseen arvioon"* (ES 3⁵). Hän toteaa myös, että *"sääntelytehtävät ja valvontatehtävät voitaisiin erottaa*

¹ Liiketoiminnan sääntelijänä toimi tuolloin Personal Investment Authority, jonka tehtävät oli ulkoistettu FSA:lle.

² Sivun 92.

³ Sivun 18.

⁴ Sivun 105.

⁵ Sivun 106.

toisistaan; olisi helpompaa asettaa sääntelijä vastuuseen operationaalisella valvontatasolla tehdyistä päätöksistä kuin päätöksistä, joihin liittyy sääntelypolitiikan valintoja."

VIII Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluja koskeva korvausjärjestelmä ja päätös olla lakkauttamatta ELAS-yhtiötä

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on lakisääteinen, Financial Services and Markets Act -lailla (rahoituspalvelu- ja -markkinalaki, FSMA) perustettu rahasto valtuutettujen rahoituspalveluyhtiöiden asiakkaiden viimeisenä turvana. Se muodostaa rahoituspalveluja koskevan korvausjärjestelmän (Financial Services Compensation Scheme, FSCS), josta voidaan maksaa korvauksia, jos vakuutusyhtiö on varaton eli sen varat eivät riitä vaateiden maksamiseen tai se on julistettu maksukyvyttömäksi. FSCS rahoitetaan FSA:n valtuuttamilta yrityksiltä perittävillä maksuilla. WE 6:ssa¹ lainataan silloista valtiovarainministeriön raha-asiainsihteriä Ruth Kellyä, joka sanoo: *"Mikäli Equitable Life otetaan maksukyvyttömyysmenettelyyn, rahoituspalveluja koskevan korvausjärjestelmän muodostama lakisääteinen turvaverkko korvaa 90 prosenttia taatuista vakuutusarvoista"*.

Järjestelmä ei kuitenkaan ollut Equitable Lifen uhrien käytettävissä, koska yhtiötä ei koskaan julistettu maksukyvyttömäksi. Vakuutuksenottajat väittivät, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tarkoituksena oli *"pitää Equitable Life hengissä hinnalla millä hyvänsä... jotta rahoituspalveluja koskevalle korvausjärjestelmälle ei aiheutuisi kuluja; jotta muulle rahoituspalvelualalle ei koituisi kustannuksia"* ja näin *"vältettiin maksukyvyttömyyttä hinnalla millä hyvänsä... sen varmistamiseksi, että menetykset... jäävät sijoittajien maksettaviksi"* (Weir, H2). Weir (H2) väitti, että kompromissin tekohetkellä vuoden 2002 alussa ELAS oli todellisuudessa *"teknisesti maksukyvytön"*, mutta *"sitä pidettiin hengissä, jotta hallitus tai rahoituspalveluala eivät joutuisi sen takuumiehiksi"*. *"Strategiana oli todellakin pitää lampaat karsinassa siihen saakka, että ne voitaisiin teurastaa"* (Weir, H2). Seymour esitti samansuuntaisen näkemyksen H7:ssä: *"Kun ymmärrettiin, että ELAS ei voisi hoitaa välittömiä sopimusvelvoitteitaan omin varoin, alettiin keskustella vakuutusturvarahastosta, joka olisi perinyt veron tai maksun kaikilta muilta vakuutusyhtiöiltä korvausten maksamiseksi ELASin vakuutuksenottajille. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäätäjät hyväksyi sen jälkeen järjestelmän, joka käsitti viisi vuotta teoreettisia tulevia voittoja lakkautetun yhtiön – ELASin – tilien tasapainottamiseksi, minkä seurauksena korvausrahaston hyödyntämisestä tuli mahdotonta."*

ELAS torjuu nämä väitteet ja toteaa, että rahasto ei koskaan ollut *"teknisesti maksukyvytön"* (ks. WE-CONF 5²). Myös Daykin ja Strachan (H4) korostivat, että yhtiö on aina ollut maksukykyinen. Thomson ilmoitti, että *"maksukyvyttömyys liittyy yhtiön kykyyn maksaa takuitaan; vaikka yhtiön solvenssitilanne on äärimmäisen tiukka melko pitkään, noin vuoteen 2003, uskon silti edelleen, että se ei nähdäkseni missään vaiheessa ollut maksukyvytön"* (H8). H2:ssa Thomson esitti lisäksi, että oli *"yhteisen edun mukaista, että yhtiötä ei julisteta*

¹ Sivun 5.

² Sivun 2.

maksukyvyttömäksi". Hänen mukaansa jos yhtiö olisi julistettu maksukyvyttömäksi, vakuutusnottajien näkymät olisivat olleet huomattavasti huonommat. H8:ssa hän toisti näkemyksensä: "On esitetty, että olisi ollut parempi yhtiölle, jos se olisi julistettu maksukyvyttömäksi. Tätä vaihtoehtoa käsiteltiin kompromissijärjestelyyn liittyvissä asiakirjoissa vuonna 2001 ja tuolloin oli selvää, kuten on nytkin, että selvitystila olisi johtanut paljon epätydyttävämpään tulokseen vakuutusnottajien kannalta." Strachan (H4) kommentoi päätöstä olla lakkauttamatta Equitable Life -yhtiötä toteamalla, että FSA:n mukaan "kaiken kaikkiaan noin miljoonan Equitablen tämänhetkisen vakuutusnottajan etuja palveli paremmin se, että yhtiön annettiin... jatkaa uutta liiketoimintaa".

Lord Penrose toteaa asiasta seuraavaa: *"Ylähuoneen päätöksen jälkeen pohdittiin, pitäisikö yhtiö lakkauttaa, ja sääntelijöillä oli vastassaan kilpailevia etuja. On oikeutettu ja tarpeellinen osa vakavaraisuuden valvontaa, että nykyisten ja mahdollisten vakuutusnottajien edut yritetään saada tasapainotettua, enkä katso sääntelijöiden toimineen väärin päätyessään siihen johtopäätökseen, johon he päätyivät, vaikkakin pidän valitettavana sitä, että FSA:ssa ja GAD:ssa ei ollut riittävästi riippumatonta asiantuntemusta ja yhtiön liiketoiminnan ymmärtämystä siihen, että niiden varmuus kaupan toteutumisesta olisi ollut perusteltu. En myöskään katso, että päätös olisi merkinnyt ristiriitaa vakavaraisuuden valvonnan ja liiketoiminnan tavoitteiden välillä. Tämä väite perustuu vakavaraisuuden valvonnan luonteen väärinymmärtämiseen. Sääntelijät toimivat kuitenkin sen oletuksen varassa, että jos joku kärsisi päätöksestä olla lakkauttamatta yhtiötä, hän voisi saada korvauksen. Oikeudellista varmuutta tämän toteutumisesta ei kuitenkaan haettu eikä asiaan liittyviä oikeudellisia kysymyksiä tutkittu. Sitä ei todistetusti ymmärretty, että jos korvausvaatimukset hyväksyttäisiin, ne kustannettaisiin voittoa tuottavasta rahastosta, eikä kukaan pyrkinyt arvioimaan riskiä, jolle mahdolliset vakuutusnottajat altistuisivat johtuen liikkeenjohdon liiketoiminnan jatkamiseen vaatimasta voitosta. Mitään sellaisia toimenpiteitä ei harkittu, jotka olisivat voineet lieventää myöhempiä väärin tietojen antamiseen perustuvia vaateita. Yhtiön annettiin jatkaa mainostamista, joten uusia tai täydentäviä vakuutuksia yhtiöstä ottaneet asiakkaat tekivät niin kutsusta eivätkä täysin vapaaehtoisesti, ilman että heille olisi kerrottu tähän liittyvistä riskeistä. Nk. "maxwellisaation" aikana esitettiin, että sääntelijöiden toimien ja tuotemyyntiin liittyvien päätösten arvostelussa ei annettu riittävää painoarvoa FSA:n valtuuksille vaatia järjestelyä, jonka puitteissa vahinkoa kärsineet vakuutusnottajat saisivat korvauksen ilman oikeudenkäynnin tarvetta. Tässä unohdetaan kuitenkin se, että toimiin olisi voitu ryhtyä etukäteen uusien tulokkaiden suojelemiseksi. Yhtiö vaati heitä ilmoittamaan kaikki mahdolliset yrityksen myynnistä saatavat voitot. Kohtuullinen vastine olisi voinut olla heidän suojelemisensa menetyksiltä sallimalla mahdollisuus siirtyä ulos rangaistuksesta, jos myynti epäonnistuu. Näin olisi hahmotettu riskiryhmän suojelun tarve sen sijaan, että jouduttiin pohtimaan jälkikäteen maksettavia korvauksia" (WE 16¹).*

¹ Sivut 724 ja 725.

IX Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvien vakuutuksenottajien tilanne

Kuten edellä on mainittu, uhrien joukossa on satojatuhansia henkilöitä, jotka olivat ostaneet vakuutuksia Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella. Merkittävä osuus heistä oli ostanut voittoa tuottavia vakuutuksia Equitable Lifen haarakonttoreista, joita se oli perustanut kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännösten mukaisesti Irlantiin ja Saksaan.

1. Equitable Lifen liiketoiminta Irlannissa ja Saksassa

Saksan rahamarkkinoiden sääntelyviranomaiselta saatujen tietojen mukaan ELAS myi vakuutuksia saksalaisessa haarakonttorissaan 22. joulukuuta 1992 ja 30. syyskuuta 2001 välisenä aikana (WE 21¹). Irlannin rahamarkkinoiden sääntelyviranomaisen ilmoitti, että Equitable Lifella oli haarakonttori Irlannissa vuosina 1991–2001 (O'Dea, H4). Kirjeenvaihto Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden välillä kuitenkin viittaa siihen, että Irlannin haarakonttori sulki ovensa virallisesti 8. heinäkuuta 2002. Thomson (H2) väitti, ettei yhtään uutta sopimusta myyty Irlannissa joulukuun 8. päivän 2000 jälkeen. O'Dea (H4) vahvisti, että Equitable Lifin Irlannin haarakonttori lopetti uusien sopimusten myynnin vuonna 2000 eli samaan aikaan kuin Yhdistyneen kuningaskunnan pääkonttori. "*Yhtiö ei ole myynyt yhtään uutta vakuutusta sen jälkeen*" (O'Dea, H4). Equitable Life palvelee edelleen irlantilaisia ja saksalaisia asiakkaitaan valtioiden rajojen yli Yhdistyneen kuningaskunnan toimipisteestään kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukaisesti (WE 61² ja WE 85³). Kaikki vakuutukset, joita ELAS myi Irlannin ja Saksan haarakonttoreissaan, olivat muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia (Weyer, H3; Knowd, H2; WE 21). Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuville vakuutuksenottajille kriisistä aiheutuneen taloudellisen vahingon kokonaislaajuutta ei pystytä arvioimaan saatavilla olevien tietojen pohjalta.

2. Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvien vakuutuksenottajien valitukset

Valiokunta on saanut saksalaisilta ja irlantilaisilta vakuutuksenottajilta useita kirjeitä, joissa kuvataan olosuhteita, joissa he hankkivat vakuutuksensa, kirjeenvaihtoa ELASin ja rahoitusviranomaisten kanssa, heidän kärsimiään menetyksiä ja toimia, joihin he ovat ryhtyneet hyvityksen saamiseksi. Yksi irlantilainen vakuutuksenottaja (Knowd, H2) ja saksalaisen vakuutuksenottajien toimintaryhmän edustaja (Weyer, H3) antoivat myös suullisen todistajalausannon valiokunnalle. Lisäksi valiokunnan valtuuskunta vieraili Dublinissa 6. lokakuuta 2006 ja tapasi vahinkoa kärsineitä irlantilaisia vakuutuksenottajia. Tämän vierailun jälkeen valiokunta lähetti osallistujille kyselylomakkeen, joka sisälsi yksityiskohtaisia kysymyksiä, jotka käsitelivät erityisesti hyvityksen saamiseksi toteutettuja toimia. Kolmekymmentä irlantilaista vakuutuksenottajaa palautti täytetyn kyselylomakkeen ja

¹ Sivu 1.

² Sivu 1.

³ Sivu 8.

osaan oli liitetty jäljennöksiä asiakirjoista ja ELASin, rahoitusviranomaisten ja rahoitusasiamiehen kanssa käydystä kirjeenvaihdosta (WE-FILE 33).

a) Perusteet sijoittaa ELASiin

Monet vakuutusnottajat korostivat, että kun he tekivät päätöksensä Equitable Lifen voittoa tuottavaan vakuutukseen sijoittamisesta, he luottivat Equitable Lifen maineeseen Yhdistyneen kuningaskunnan vanhimpana keskinäisenä henkivakuuttajana. Jotkut viittasivat myös yhtiön erinomaiseen luottoluokitukseen (ks. esimerkiksi WE-FILE 15, WE-FILE 33), joka tuodaan esiin Equitablen myyntimateriaalissa (ks. WE-FILE 15:n liite). Irlantilaiset vakuutusnottajat kertoivat valiokunnalle Dublinissa 6. lokakuuta 2006 pidetyssä tapaamisessa, että heidät houkutteli Equitable Lifen asiakkaisiksi se seikka, että he voisivat ostaa vakuutuksia suoraan yhtiön haaratoimistosta ja välttyä näin välityspalkkiolta, joita ELASin kilpailijoiden tarjoamien vakuutusten välittäjät perivät. Ulkomaiset vakuutusnottajat korostivat lisäksi, että kun tekivät sijoituspäätöksen, ELAS ilmoitti heille, että toimialaa valvovat sääntelijät (ks. myös Seymour WE 36:ssa ja H7:ssa; Duggan WE-FILE 14:ssä).

b) ELASin mainonta

Ulkomaiset vakuutusnottajat ilmoittivat valiokunnalle, että heidän päätöksensä sijoittaa Equitablen vaikuttivat myös yhtiön mainokset ja myyntimateriaali, joissa korostettiin rahaston *"ylivoimaista tulositykyä"* (ks. WE 53¹) ja viitattiin arvonsiirtoon vuonna 2000 sovellettavaan 10,75 prosentin väliaikaiseen asteeseen *"erinomaiseen lukuna"* (WE-FILE 12 ja WE-FILE 15). Myös valiokunnalle toimitetussa Equitablen myyntimateriaalissa viitattiin *"vaihtelujen tasoittamiseen"* (WE-FILE 13; WE 53): Seymour (H7) mainitsi *"asiakirjan, [jossa] todettiin ELASin tarjoaman varainhoitomenetelmän olevan varauksien luomiseen perustuva tasoittava rahasto... ELAS väitti, että se hoitaa eläkerahastoon vaihteluja tasoittavana rahastona luomalla varauksia."* Vakuutusnottajat totesivat myös, että Equitablen myyntimateriaali sai heidät uskomaan, että sijoitus oli täysin turvallinen. WE-FILE 12:een liitettyssä ELASin vuoden 2000 mainoksessa todetaan: *"Equitablessa et ota mitään riskiä"*.

ELASin mainontaa arvosteltiin myös Saksassa. Weyer ilmoittaa WE 85:ssä², että *"ELAS aloitti vuoden 2000 alussa aggressiivisen kampanjan saadakseen lisää saksalaisia asiakkaita ja julkaisi mainoksia, joissa viitattiin vuonna 1999 saavutettuun 13 prosentin korkotasoon"*. H3:ssa hän väitti, että Equitable Lifen myyntimainoksissa annettiin mahdollisten saksalaisten vakuutusnottajien epäsuorasti ymmärtää, että he ostivat vakuutuksen rahastosta, jonka vakavaraisuutta valvoi Saksan sääntelyviranomainen, mikä ei pitänyt paikkaansa. Valiokunnalle toimitettiin jäljennöksiä saksalaisissa lehdissä julkaistusta EL:n mainoksista³. Kun BaFinin edustajalle Steffenille esitettiin tätä asiaa käsittelevä kysymys, hän ilmoitti

¹ C-1.

² Sivu 8.

³ "Osta saksalaista, tienaa brittiläistä. Korkea tuotto yhdistettynä korkeaan turvallisuustasoon – ihanteellinen säästöstrategia saksalaisille sijoittajille piti ensin keksiä" ja "13 prosentin tuotto: kysy vakuutusyhtiöltäsi, miksi he maksavat vain puolet". Nämä olivat kokosivun mainoksia "Die Welt am Sonntag" -viikkolehdestä ja "Frankfurter Allgemeine Zeitung" -päivälehdestä helmikuussa 2000.

H6:ssa, että Equitable Life Saksa lopetti mainoskampanjan, mutta vasta sen jälkeen, kun se oli saanut useita kirjeitä silloiselta Saksan rahamarkkinoiden sääntelijältä BAV:lta, jonka mielestä mainokset olivat harhaanjohtavia, koska saksalaiset asiakkaat ymmärtäisivät käytetyt termit niin, että mainittu tuotto oli taattu (ks. myös WE 85¹). BaFin toimitti valiokunnalle jäljennöksen tästä kirjeenvaihdosta (WE-CONF 17).

c) Vilpillistä myyntiä koskevat syytökset

Monien Yhdistyneen kuningaskunnan uhrien tapaan useimmat irlantilaiset vakuutusentajat väittävät, että he eivät saaneet riittävästi tietoa takuutuottoon liittyvistä riskeistä päättäessään sijoittaa Equitablen vakuutuksiin (ks. erityisesti WE-FILE 33 ja muut kirjalliset todisteet).² Esimerkiksi irlantilainen vakuutusentaja O'Farrell (WE-FILE 9) muistuttaa, että *"minulle ei koskaan kerrottu rahastoon sisältyvästä mahdollisesta takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvästä vastuusta ja sen mahdollisista vaikutuksista minun eläkerahastooni, jonka pitäisi kustantaa vastuu osittain."* Troy (WE-FILE 4) katsoo, että hänelle myytiin vakuutus vilpillisesti joulukuussa 1999, sillä *"yhtiöllä on suuria vaikeuksia eläkerahastoihin liittyvien vastuidensa hoitamisessa Yhdistyneessä kuningaskunnassa... eikä minulle kerrottu tästä."* Yksi irlantilainen vakuutusentaja kertoi valiokunnalle sen Irlannin-vierailun aikana, että hänelle myytiin voittoa tuottava vakuutus vain muutama päivä ennen Hyman-tuomiota.

Ulkomaisten (erityisesti irlantilaisten) syytökset vilpillisestä myynnistä koskevat kuitenkin muutakin kuin pelkästään sitä, että yhtiö ei kertonut tuleville asiakkaille mahdollisesta takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvästä vastuusta yleisissä ehtoissaan. Monet irlantilaiset vakuutusentajat kertoivat Dublinissa 6. lokakuuta 2006 pidetyssä tapaamisessa saaneensa ELASilta harhaanjohtavaa tietoa, jonka mukaan he ostaisivat vakuutuksen erillisestä irlantilaisesta rahastosta, joka on täysin erotettu Yhdistyneen kuningaskunnan rahastosta ja johon ei siten liity mitään vastuita Yhdistyneen kuningaskunnan rahastosta. Tämän vahvistivat myöhemmin ne irlantilaiset vakuutusentajat, jotka vastasivat valiokunnan lähettämään kyselylomakkeeseen (WE-FILE 33). Seamus Power, entinen ELASin myyntiedustaja Irlannissa (WE-FILE 2) totesi, että hän *"luki takuutuottoisten vakuutusten ongelmasta Sunday Times'ista vuoden 1998 lopussa. Tuolloin myyntiedustajia oli noin 12, eikä kukaan meistä ollut koskaan kuullut takuutuottoisista eläkevakuutuksista, sillä niitä ei koskaan myyty Irlannissa. Tiedustelimme johdolta tilannetta, ja meille kerrottiin, ettei sillä ollut mitään tekemistä meidän kanssamme ja vakuutusmyyntiä voitiin jatkaa."* Kun hän kuuli heinäkuussa 1999 käsiteltävästä oikeusjutusta, hänelle sanottiin, että *"[tällä ei ollut] mitään tekemistä ulkomaisen haarakonttorin kanssa, sillä takuutuottoisia vakuutuksia ei koskaan ole myyty tällä ja rahastomme ovat "eristettyjä".* Kun valituskanne oli hävitty, *"meille kerrottiin, että myyntiä voidaan jatkaa, sillä olemme "eristyksissä" eikä tulos pahimmassakaan tapauksessa vaikuttaisi meihin. ... Jatkoimme myyntityötä ja palvelukseen otettiin tänä aikana uusia myyntiedustajia. ... Sen jälkeen otettiin käyttöön uhkasakot, ja monille vakuutusentajille jäi vaihtoehtoiksi joko vakuutuksen arvon 10 prosentin lasku tai sijoittamisen jatkaminen. Vaikuttaa siltä, että EL:n johto tiesi yhtiön olevan suurissa ongelmissa vuonna 1998 ja mielestäni kaikki sen jälkeen myydyt vakuutuskaupat pitäisi julistaa mitättömiksi."* Knowd lähetti jäljennöksen Irish Independentissä 15. maaliskuuta 2000

¹ Sivu 8.

² Ks. myös WE 3, WE-FILE 2, WE-FILE 4, WE-FILE 9, WE-FILE 11, WE-FILE 13, WE-FILE 14, WE-FILE 15.

julkaistusta lehtiartikkelista, joka tukee tätä väitettä. Artikkelissa ilmeisesti raportoidaan Equitable Lifin Dublinissa pitämään lehdistötilaisuutta, ja siinä todetaan: *"Equitablen johtajat ... vähätelivät muutoksenhakutuomioistuimen äskettäin antaman tuomion vaikutusta. ... Tämä ei vaikuta irlantilaisiin vakuutuksenottajiin, jotka on "eristetty" Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusrahastoista"* (WE-CONF 28:n liite).

Belgiasta vakuutuksensa ostanut vakuutuksenottaja Seymour ilmoitti valiokunnalle H7:ssä, että *"ELASin myyntihenkilöstö lähestyi mahdollisia asiakkaita kaikkialla yhteisössä kertoen, että... vakuutuksia kutsutaan "kansainvälisiksi" vakuutuksiksi ja niitä hallinnoidaan erillään Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella sijaitsevassa haaratoimistossa. [...] Myyntihetkellä yhtiö vakuutti mahdollisille ostajille, että "kansainväliset" vakuutukset ovat irrallaan Yhdistyneen kuningaskunnan voittoa tuottavasta rahastosta"*. Kun Equitable Lifin ongelmista alettiin puhua laajasti lehdistössä (vuoden 1999 loppu), Equitable kirjoitti kaikille *"kansainvälisiä" vakuutuksia ostaneille tammikuussa 2000¹ "vakuuttaen, että heidän vakuutuksensa ovat varmasti erillään eivätkä niihin vaikuta mahdolliset yhtiön Yhdistyneen kuningaskunnan varoihin kohdistuvat tuomioistuinten päätökset. Yhtiö myönsi vasta oikeustapauksen jälkeen, että tämä ei ollut totta. ELAS ilmoitti kirjallisesti 14. elokuuta 2000, että oikeusjutun häviämisen seurauksena kaikkentyyppisten vakuutuksenottajien voittoetuja joudutaan vähentämään ja yhtiö on myynnissä."*

Thomson totesi edellä mainitusta, että *"tiedän syytökset, joita Irlannin vakuutuksenottajat ovat esittäneet ja joiden mukaan he ovat saaneet Equitable Lifelta sellaista väärää tietoa, että he ovat ostaneet tai ostaisivat vakuutuksen erillisestä irlantilaisesta rahastosta, joka on eristetty ja johon Yhdistyneen kuningaskunnan rahaston vastuut eivät vaikuta"* (H8). Vastauksena hän kertoi valiokunnalle seuraavaa (H8): *"Näkemässäni painetussa materiaalissa todetaan selvästi, että tavoitteena on, että irlantilainen rahasto tai saksalainen rahasto on tulevaisuudessa jonain päivänä itsenäinen. Oli kuitenkin selvää, että ne eivät olleet itsenäisiä rahastoja. Niillä ei ollut omaa alkupääomaa, vaan se saatiin pääasialliselta voittoa tuottavalta rahastolta. Ne olivat erillisiä sikäli, että niiden varat olivat asianomaisessa maassa sen maan valuuttana, minkä seurauksena sijoitustulos vaihteli. Ei ole epätavallista, että Yhdistyneen kuningaskunnan voittoa tavoitteleva rahasto tarjoaa melko erilaisia etuja erilaisille sopimustyypeille, ja sijoitustulos on sopimustyyppistä riippuen erilainen ja vaikuttaa yksilöllisiin etuihin. Jos kuitenkin ilmaantuu ongelmia, jotka koskevat koko rahastoa, ne vaikuttavat sen kaikkiin osiin. Tämä oli irlantilaisten vakuutuksenottajien asema niiden kirjallisten esitteiden mukaan, jotka olen nähnyt. On tietysti mahdollista, että on esitetty yksittäisiä kommentteja, joissa annettiin ymmärtää jotain muuta, mutta tämä oli virallinen kanta."* Thomson kuitenkin lupasi *"tehdä voitavansa sen selvittämiseksi,"* (H8) miksi irlantilaisille myyntiedustajille on ilmeisesti annettu harhaanjohtavaa tietoa, jonka he ovat välittäneet mahdollisille vakuutuksenottajille. Myöhemmin hän vahvisti (WE-CONF 21:ssä), että *"en ole tietoinen mistään tuotemateriaalista, jossa todettaisiin että irlantilaiset sijoitukset pidettäisiin jotenkin erillään muusta voittoa tuottavasta rahastosta"*. Irlannin rahamarkkinoiden sääntelijä huomauttaa, että *"sen jälkeen, kun olemme alkaneet tutkia Equitable Life -tapausta silloisen Tánaisten pyynnöstä, ei ole esitetty mitään näyttöä, joka tukisi väitteitä, joiden mukaan Equitable Life puhui irlantilaisen "itsenäisen" rahaston olemassaolosta"* (WE 80).

¹ Valiokunnalle toimitetun kirjeen jäljennös.

Saksalainen vakuutusnottaja Schäfer väittää WE 10:ssä, että vakuutusnottajat, joilla ei ole takuukorkoa (GIR) ovat epäedullisemmassa asemassa takuukorkoisen vakuutuksen ottajiin nähden. ELAS myi takuukorkovakuutuksia vuoteen 1996 saakka. Hän uskoo, että takuukorkoisten vakuutusten olemassaolo heikensi muiden kuin takuukorkoisten vakuutusten tulosta. Hän katsoo näin ollen, että muita kuin takuukorkoisia vakuutuksia omistaneet asiakkaat ovat "*ristiintukeneet takuukorkoisten vakuutusten haltijoita*". Schäfer vertaa ongelmaa takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvien vastuiden ongelmaan ja uskoo, että muita kuin takuukorkoisia vakuutuksia ostaneet voivat perustellusti vedota vilpilliseen myyntiin. Hän viittasi tässä yhteydessä erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan eläkelaitoksen tutkimukseen (WE 29), joka näyttää tukevan hänen näkemystään. Valiokunta kysyi Thomsonilta, olivatko syytökset paikkansapitäviä, mutta sai välttelevän vastauksen (H8¹). Ongelma ei kuitenkaan liity nimenomaan saksalaisiin tai muihin Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuviin vakuutusnottajiin, joten sitä ei tutkita tarkemmin tässä kohdassa.

d) Epätasa-arvoista kohtelua koskevat syytökset

Jotkut vakuutusnottajat viittasivat siihen, että Equitable Life olisi kohdellut Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvia vakuutusnottajia syrjivästi. Esimerkiksi WE-CONF 19:ssa ilmaistaan näkemys, jonka mukaan Irlannin ja Saksan vakuutusnottajia syrjitään jo pelkästään siten, että he eivät ole oikeutettuja takuukorkoiseen annuiteettiin (koska ELAS lopetti kyseisten vakuutusten tarjoamisen ennen kahden haaratoimiston avaamista). Tässä yhteydessä on väitetty, että ELAS "*aloitti toimintansa molemmissa maissa, kun (Penrosen raportin mukaan) Equitable oli mahdollisesti kaikkein heikoimmassa tilanteessaan*" (WE-CONF 19). Toinen todistaja viittaa "eurooppalaisen rahaston" avaamiseen Irlannissa vuonna 2000: "*Rahasto oli ollut olemassa Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuodesta 1987. Equitable kävi kauppaa Irlannissa marraskuusta 1991 lähtien, mutta ei ilmeisesti katsonut tarpeelliseksi tämän tuotteen lanseeraamista Irlannin markkinoille ennen kuin maaliskuussa 2000, vain neljä kuukautta ennen kuplan puhkeamista. ... Markkinoille tuomisen ajankohta viittaa selvästi siihen, että yhtiön tarkoituksena oli saada mahdollisimman paljon rahaa Irlannin markkinoilta eikä [välittänyt] toiminnan seurauksista irlantilaisille.*" (WE-CONF 28).

Toiseksi irlantilainen vakuutusnottaja Knowd (H2 ja WE-CONF 13) valitti siitä, että Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuville vakuutusnottajille myönnettävät edut ovat erilaisia. Kuten edellä c-kohdassa on todettu, Thomson selitti H2:ssa ja H8:ssa, että ELASin Irlannin liiketoiminta, Saksan liiketoiminta ja Yhdistyneen kuningaskunnan liiketoiminta olivat irrallaan toisistaan sikäli, että edut olivat erilaisia ja nimellisesti merkityt sijoitukset erilaisia. ELASin mukaan "*etuosuudet ovat vaihdelleet Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin vakuutusten välillä aika ajoin johtuen nimelliseen Irlannin*

¹ "*Minulta kysyttiin, vaikuttiko Equitable Lifin vuoteen 1996 asti myymien takuukorkoisten vakuutusten olemassaolo sellaisten vakuutusten tuloksiin, joilla ei ollut takuukorkoa; ja myös tiesivätkö muiden kuin takuukorkoisten vakuutusten hankkijat vakuutuksen ostohetkellä takuukorkoisten vakuutusten vaikutuksesta heidän sijoitukseensa. Yhtiöllä on vain yksi voittoa tuottava rahasto, jota hoidetaan yhtenä kokonaisuutena ja josta myönnetään kaikkien erilaisten vakuutusten kaikki takuut. Voin vakuuttaa, että kaikkia takuita on noudatettu. Loppuettu, kun se myönnetään, muodostaa takuukorkoisten vakuutusopimusten takuukoron*" (Thomson, H8).

rahastoon osoitettujen varojen arvon vaihtelusta" (WE-CONF 5). Knowd (H2)¹ väittivät myös, että irlantilaisille vakuutuksenottajille "määrättiin" korkeammat "uhkasakot": "Huhtikuussa 2003 taloudellinen mukautus oli Irlannissa 13,6 prosenttia ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvien vakuutuksenottajien osalta 11 prosenttia. Maturiteettimukautus oli 15 prosenttia Irlannissa ja 9 prosenttia Yhdistyneessä kuningaskunnassa." Tässä yhteydessä ELAS huomauttaa WE-CONF 5:ssä, että heinäkuussa 2001, kun Yhdistyneen kuningaskunnan voittoa tuottavat eläkevakuutukset laskivat 16 prosenttia, irlantilaisten vakuutusten arvoa ei laskettu.

e) ELASin tiedotuspolitiikka

Knowd (H2) valitti myös, että ELAS harjoitti epätasa-arvoista lähestymistapaa antaessaan tietoja vakuutuksenottajille. Hän väittää, että "irlantilaisia vakuutuksenottajia koskevia tietoja ei sisälly vuosikertomukseen eikä kirjanpitoon", että hän "ei saanut ilmoitusta vuosikokouksesta" eikä siksi "voinut käyttää äänioikeuttaan".

Weyer (H3) arvosteli yhtiön tiedotuspolitiikkaa saksalaisiin vakuutuksenottajiin nähden: "Saksalaiset vakuutuksenottajat... kärsivät yhtiön heikosta tiedotuspolitiikasta... Tekstit, joita yhtiö lähettää – ilmoituksen mukaan tiedoksi – ovat yleensä hyvin pitkiä ja jossain määrin täysin käsittämättömiä kuluttajan näkökulmasta. Esimerkki tästä on "kompromissiratkaisuehdotus", joka lähetettiin kovalla kiireellä; kyse on nk. takuutuottoa koskevasta kompromissisuunnitelmasta. Se oli yksinään 227 sivua pitkä. Asiakirja on rakenteeltaan erittäin raskas ja vaikeatajuinen, eikä siitä ole juurikaan apua saksalaiselle vakuutuksenottajalle, sillä asiakirjassa, jossa on tarkoitus määritellä sopimuspuolten oikeudet ja velvollisuudet pitkällä aikavälillä, viitataan Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöön ja erityisesti vuoden 1985 yhtiölain (Companies Act) 425 pykälään. Saksalaiset vakuutuksenottajat eivät tästä ymmärrä juuri mitään, erityisesti koska sopimuksia solmittaessa ja maallikon vakuutuskirjoista saaman käsityksen mukaan ainoa tilanteessa sovellettava lainsäädäntö on Saksan lainsäädäntö. Erityisen kriittinen asia on takaisinostoarvojen määrittämistä koskeva tiedotuspolitiikka, mikäli sopimuksen mukaan takaisinosto on sallittua, ja tiedottaminen voitonjakojärjestelyn täsmällisistä osuuksista. Näistä asioista yhtiö ei tiedota saksalaisille vakuutuksenottajille käytännössä mitään muuta kuin pelkän luvun."

Weyer (H3) mainitsi myös kieliongelmat, jotka johtuivat siitä, että yhtiö kieltäytyi antamasta eräitä asiakirjoja saksankielisinä: "Saksalaisiin vakuutuksenottajiin otettiin yhteyttä 12. huhtikuuta 2006 päivätyllä kirjeellä, joka sisälsi äänestysasiakirjat, vuosikertomuksen ja ehdokkaiden lausunnot ainoastaan englanniksi. Syyksi todettiin seuraava: "lähetämme tänä vuonna asiakirjat ainoastaan englanniksi välttääksemme kääntämisestä ja erillisestä painatuksesta johtuvat viivästykset. Englanninkielisten asiakirjojen käyttäminen myös säästää kustannuksia". Uskoakseni on selvää, että monet saksalaiset vakuutuksenottajat olivat harmissaan tästä menettelytavasta ja kokivat itsensä melko avuttomiksi, koska valtaosa vakuutuksenottajista ei pystynyt lukemaan englanninkielisiä asiakirjoja, kuten olemme saaneet tietää." Seymour, joka on Equitablen jäsenten toimintaryhmän (EMAG) Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvista vakuutuksenottajista vastaava johtaja, ilmoitti

¹ Ks. myös Knowdin WE-CONF 1 ja WE-CONF 13.

valiokunnalle, että hänkin on saanut saksalaisilta vakuutusnottajilta kirjeitä, joissa valitetaan saksankielisten tilinpäätöstietojen puuttumisesta. WE 21-CONF:ssa vahvistetaan, että vuosikokoukseen liittyvät asiakirjat sekä kertomukset ja tilinpäätöstiedot jaetaan nyt englanniksi, *"koska asiakirjojen käännättäminen aiheutti viivästyksiä"*. Kun häneltä kysyttiin, uskooko hän kyseisenlaisen käytännön olevan kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukainen, Thomson vastasi H8:ssa, että *"käsittääkseni se ei ole vaatimustemme vastaista"*. Hän korosti lisäksi, että *"mikäli lausunnot on annettava asianomaisella kielellä, noudatamme kyllä vaatimuksia"* (H8). *"Kaikki vakuutuksiin liittyvä kirjeenvaihto, mukaan luettuina vuosilmoitukset, palvelukyselyt ja kantelut, käsitellään saksaksi."* (WE-CONF 21). Henkivakuutusdirektiivin liitteessä III asetettu vaatimus toimittaa vakuutusnottajille tiedot asianomaisen jäsenvaltion kielellä (ks. jäljempänä kohta 3. a) koskeekin vain liitteessä lueteltuja tietoja, joiden joukossa eivät ole Weyerin ja Seymourin mainitsemat asiakirjat.

Valiokunnan saamat irlantilaisten ja saksalaisten vakuutusnottajien kirjalliset ja suulliset todistajanlausunnot kertovat, että heillä on ollut suuria vaikeuksia saada korvauksia.

3. Muutoksenhakukeinot sitoumusjäsenvaltiossa

Koska useimmat muualla kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa olevat vahinkoja kärsineet vakuutusnottajat kääntyivät ensin omien kansallisten viranomaistensa puoleen, tässä jaksossa käydään aluksi lyhyesti läpi isäntjäsenvaltioiden kuluttajansuojaan liittyvät velvollisuudet, joista säädetään kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä. Sen jälkeen tarkastellaan Irlannin ja Saksan sääntelyviranomaisten rooleja sekä toimia, joihin ne ovat ryhtyneet Equitable Life –yhtiön suhteen; tässä kiinnitetään huomiota etenkin siihen, miten vahinkoa kärsineille vakuutusnottajille voidaan järjestää apua. Lopuksi käsitellään kysymystä, onko (tai oliko) muualla kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa olevilla vakuutusnottajilla muutoksenhakukeinoja oman kotimaansa asiamiesjärjestelmän tai vakuusrahojen kautta.

a.) Sitoumusjäsenvaltion valvontaviranomaiset

Isäntjäsenvaltion viranomaisten rooli ja toimivalta kolmannen henkivakuutusdirektiivin (3HVD) nojalla

Komissio kuvaa WE 41:ssä koti- ja isäntjäsenvaltioiden viranomaisten välistä toimivallan ja velvollisuuksien jakoa, josta säädetään 3HVD:ssä. Siten direktiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaan *"vakuutusyrityksen talouden valvonta, mukaan lukien sellaisen liiketoiminnan valvonta, jota yritys harjoittaa joko sivukonttoreiden välityksellä tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, kuuluu yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan"*.

Toisaalta isäntjäsenvaltiolla on valtuudet valvoa liiketoiminnan harjoittamista alueellaan. Ensinnäkin, 3HVD:n 32 artiklassa annetaan perussääntö, jonka mukaan henkivakuutussopimukseen sovelletaan yleisesti sitoumusjäsenvaltion lakia, toisin sanoen sen maan lakia, jossa vakuutusnottajalla on tavanomainen asuinpaikkansa, jolloin voidaan

varmistaa, että sopimusta säännellään lainsäädännöllä, johon vakuutuksenottaja on perehtynyt.

Lisäksi, *"kun yhteisön vakuutusyrittäjä perustaa sivukonttorin toiseen jäsenvaltioon tai tarjoaa siellä palveluksiaan, kyseinen isäntjäsenvaltio voi vaatia, että sen yleisellä edulla perusteltuja liiketoiminnan harjoittamista koskevia sääntöjä noudatetaan. Näistä säännöistä on tiedotettava vakuutusyrittäjän kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille (ks. 40 artiklan 4 kohta), jotta kotijäsenvaltion viranomainen voi ilmoittaa asiasta vakuutusyrittäjälle. Lisäksi isäntjäsenvaltio voi 'vakuutus sopimuksia koskevien kansallisten säännösten noudattamisen valvomiseksi' vaatia, että vakuutusyrittäjä ilmoittaa jälkikäteen ja tavalla, joka ei ole järjestelmällinen, vakuutusyrittäjän sen alueella käyttämistä vakuutusehdoista (45 artikla)" (WE 41¹).*

Komissio antaa tulkitsevalla tiedonannollaan² ohjeita yleisen edun käsitteestä vakuutus alalla. Kotijäsenvaltioiden oikeuteen yleisen edun vuoksi soveltaa omia sääntöjään viitataan useissa kohdissa 3HVD:tä. Tämä koskee esimerkiksi mainontaa, josta 47 artiklassa määrätään, että vakuutusyrittäjät voivat mainostaa tuotteitaan isäntjäsenvaltiossa *"sikäli kuin nämä [vakuutusyrittäjät] noudattavat mahdollisia tämän mainonnan muotoa ja sisältöä koskevia yleisen edun vuoksi annettuja säännöksiä"*.

3HVD:ssä myös säädetään vaatimuksista niiden tietojen osalta, jotka vakuutuksenottajalle on vähintään annettava ennen sopimuksen tekemistä, tai jotka on annettava koko vakuutus sopimuksen voimassaolon aikana (ks. 36 artikla ja siihen liittyvä liite III). Näihin tietoihin kuuluu *muun muassa* järjestelmä, jonka mukaan kantelut käsitellään. Direktiivin 36 artiklan 3 kohdan mukaan isäntjäsenvaltio voi vaatia liitteessä III lueteltujen tietojen lisäksi lisätietoja, jos nämä tiedot ovat tarpeellisia sitoumuksen olennaisten seikkojen ymmärtämiseksi. Siten 36 artiklassa ja siihen liittyvässä liitteessä III säädettyjen vaatimusten täytäntöönpano kuuluu sitoumusjäsenvaltion toimivaltaan ja velvollisuuksiin. *"Siten sivukonttorin maan laki määrää sivukonttorin asiakkaille annettavien tietojen sisällön ja muodon, ja sitä käytettäisiin mahdollisten vilpillistä myyntiä koskevien väitteiden arvioimiseen."* (Tertäk, H1).

Liitteessä III määrätään, että tiedot on annettava kirjallisena ja (normaalisti) sen jäsenvaltion jollain virallisella kielellä, jossa vakuutuksenottajan asuinpaikka on. Komission edustaja Beverly mainitsi H7:ssä erityisesti, että direktiivissä on *"hyvin yksityiskohtaisia säännöksiä tiedoista, joita vakuutuksenottajille on annettava heidän omalla kielellään"*. *"Tämä juuri on isäntjäsenvaltion tehtävä – varmistaa, että sen yleistä etua koskevia sääntöjä noudatetaan. Mielestäni on koti- ja isäntämaan yhteinen velvollisuus huolehtia siitä, että liiketoimintaa harjoitetaan asianmukaisesti. Mutta kuten direktiivissä säädetään, vakuutuksenottajalla on tietenkin oikeus saada tietoja omalla kielellään"* (Beverly, H7).

Komissio korostaa, että vaikka *"isäntjäsenvaltio voi vaatia, että sen tiettyjä sääntöjä noudatetaan, ... kotijäsenvaltiolla ... on viime kädessä vastuu huolehtia siitä, että vakuutusyrittäjä noudattaa niissä eri isäntjäsenvaltioissa, joissa se toimii, voimassa olevia*

¹ Sivun 3.

² Komission tulkitseva tiedonanto palvelujen tarjoamisen vapaudesta ja yleisestä edusta vakuutus alalla (2000/C 43/03).

yleistä etua koskevia säännöksiä (ks. 13 artiklan 3 kohdan b alakohta ja 46 artiklan 3 kohta)" (WE 41¹).

Kun isäntäjäsenvaltio toteaa, että vakuutusyrittäjä ei noudata sovellettavaa lainsäädäntöä, sen olisi ensin vaadittava yritystä korjaamaan menettelytapansa. Jos tässä ei onnistuta, sen on otettava yhteyttä kotivaltion viranomaiseen ratkaisun löytämiseksi. *"Kuitenkin hätätapauksissa isäntäjäsenvaltio voi kotijäsenvaltiota kuulematta ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin toimiin estääkseen rikkomukset tai rangaistakseen niistä, myös kieltää kyseistä yritystä solmimasta uusia sopimuksia sen alueella"* (WE 41²).

Vastuusta vakuutuksenottajien valitusten käsittelyssä komissio toteaa seuraavaa: *"Ottaen huomioon sen tärkeän roolin, joka sitoumusjäsenvaltiolle on annettu vakuutuksenottajille annettavien tietojen hallinnassa, ja ottaen huomioon isäntäjäsenvaltiolle myönnetyn oikeuden vaatia sen yleistä etua koskevien liiketoiminnan harjoittamista koskevien sääntöjen soveltamista, komissio katsoo, että sitoumusjäsenvaltio on velvollinen ottamaan tietyn vastuun kantelujen vastaanotosta ja käsittelystä sekä kantelijoiden neuvonnasta. Jos kantelu koskee asiaa (talouden valvontaa), joka on selvästi kotijäsenvaltion vastuulla, se voidaan helposti välittää vastaavalle viranomaiselle"* (WE 41³). Todisteessa WE-CONF 18⁴ katsotaan, että sitoumusjäsenvaltiolla *"oli aina tärkeä tehtävä kansalaistensa neuvonnassa, ei vähiten kieliongelman vuoksi"* ja koska *"kuluttajat neuvoja saadakseen turvautuvat luonnollisesti paikallisiin viranomaisiin"*.

Tämän velvollisuuksien jakaantumisen huomioon ottaen komissio korostaa hyvän tiedonvaihdon tärkeyttä ja tehokasta yhteistyötä isäntä- ja kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten kesken. Tätä kuvastaa EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten vuonna 1997 hyväksymä Sienan pöytäkirja (WE 55). Pöytäkirjassa vahvistetaan säännöt, jotka ohjaavat tiedonvaihtoa ja valvontaviranomaisten yhteistyötä vakuutusdirektiivien soveltamisessa. Rahoituspalvelupolitiikkaa 2005–2010 koskevassa valkoisessa kirjassaan⁵ komissio kuitenkin myöntää tarpeen määrittellä koti- ja isäntäjäsenvaltioiden valvojien roolit entistä selvemmin.

Irlannin rahoituspalvelujen sääntelyviranomaiset

Toimivaltainen viranomainen Irlannissa aikana, jolloin ELASilla oli sivukonttori, oli yritys-, kauppaa- ja työministeriö (Department of Enterprise, Trade and Employment, DETE). Irlannin rahoituspalvelujen sääntelyviranomainen (Irish Financial Services Regulatory Authority, IFSRA) perustettiin toukokuussa 2003. Nykyinen Irlannin yritys-, kauppaa- ja työministeri ilmoitti Irlannin pysyvän EU-edustuston kautta tutkintavaliokunnalle, että *"vastuu vakuutusalan ja tarjottujen palvelujen vakaavaraisuuden valvonnasta (myös vanhoista järjestelmistä aiheutuvat asiat) siirtyi vuonna 2003 kokonaisuudessaan yritys-, kauppaa- ja työministeriöltä ja ministeriltä Irlannin rahoituspalveluista vastaavalle sääntelyviranomaiselle (IFSRA/Keskuspankki), joka nyt tunnetaan rahoituspalvelujen*

¹ Sivut 4 ja 5.

² Sivu 5.

³ Sivu 5.

⁴ Sivu 8.

⁵ KOM-numeroa ei ole käytettävissä.

sääntelyviranomaisena. Hän ilmoitti lisäksi, että "hänen ministeriönsä vakuutuslalla toteuttamat toimet (mukaan luettuna Equitable Life -yhtiötä koskevat toimet) ajalta ennen vastuun siirtymistä rahoituspalvelujen sääntelyviranomaiselle olisi tulkittava rahoituspalvelujen sääntelyviranomaisen toimiksi", ja lisäksi tällä viranomaisella on hallussaan kaikki asiaankuuluvat tiedot (ks. WE 64).

O'Dea kuitenkin WE 65:ssa ja WE 80:ssa väittää, että IFSRA on "vastuussa vain 1. toukokuuta 2003 lähtien toteuttamistaan toimista". Dublinissa 6. lokakuuta valiokunnan valtuuskunnan kanssa pidetyn kokouksen aikana O'Dea mainitsi erityisesti, että IFSRA on vastuussa ainoastaan "jatkuvasta toiminnasta", kuten esimerkiksi ennen vuotta 2003 myönnettyistä luvista. Koska kaikki rahoituspalvelujen sääntelyviranomaisen ELASiin liittyvät toimet on "saatettu päätökseen", koska ELAS lakkautti Irlannin sivukonttorin ennen IFSRA:n perustamista, IFSRA:aa ei voitaisi pitää niiden osalta vastuuvelvollisena. "Meillä on kuitenkin hallussamme Equitable Life -yhtiötä koskeva asiakirja-aineisto ajalta ennen vuotta 2003" (WE 65). Valiokunta kysyi seuraavaksi IFSRA:lta kirjallisesti, mikä viranomainen, ellei IFSRA, on vastuuvelvollinen Irlannin sääntelijän niiden ELASiin liittyvien toimien suhteen, jotka oli "saatettu päätökseen" ennen IFSRA:n perustamista. IFSRA ei vastannut.¹ Näin ollen vaikuttaa siltä, että mikään Irlannin viranomainen ei ota vastuuta Irlannin sääntelijän toteuttamista ELASiin liittyvistä toimista ennen vuotta 2003.

Equitable Life -yhtiön Irlannin sääntelyn osalta O'Dea korosti sekä H4:ssä että WE 61:ssä Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten vastuuta Irlannin sivukonttorin 3HVD:n mukaisesta talouden ja vakavaraisuuden valvonnasta. Liiketoiminnan harjoittamisen sääntelystä hän totesi seuraavaa: "Meille toimitettujen asiakirjojen tutkimuksen perusteella näyttää nyt siltä, että ainoat säännöt, jotka oli määrätty, olivat direktiivissä säädetyt 'yleistä etua' koskevat säännöt. Jäsenvaltioilla oli vapaus soveltaa lisäksi muita liiketoiminnan harjoittamista koskevia sääntöjä, kuten esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta teki. Irlanti ei siihen aikaan soveltanut lisäksi muita liiketoiminnan harjoittamista koskevia sääntöjä, mutta luulen, että siellä käytettiin sanaa 'velvollinen' ('obliged'). Irlannilla tai millään muulla EU:n jäsenvaltiolla ei ollut velvollisuutta tehdä niin, ja luulen, että Yhdistynyt kuningaskunta oli ollut siihen aikaan luultavasti erityisen poikkeuksellinen" (H4).

Valiokunta yritti saada IFSRA:lta lisätietoja siitä, sovellettiinko Irlannissa tuohon aikaan ylipäätään mitään liiketoiminnan harjoittamisen sääntöjä, esimerkiksi vilpillistä myyntiä koskevia sääntöjä, ja sai seuraavan vastauksen (WE 80): "Vuonna 1994 annetussa säädöksessä 360 (Statutory Instrument 360) ... edellytetään, että vakuutusyrityksiltä vaaditaan määrätyn lainsäädännön noudattamista, mukaan lukien vuonna 1978 annettu kuluttajille annettavia tietoja koskeva laki (Consumer Information Act), vuonna 1980 annettu tavaroiden myyntiä ja palvelujen toimittamista koskeva laki (Sale of Goods and Supply of Services Act) ja valtion hyväksymä kuluttajaluottolainsäädäntö. Nämä vaatimukset olivat ja ovat edelleen tuomioistuinten päätöksillä täytäntöönpanokelpoisia ..." WE-CONF 9:stä käy ilmi, että Ison-Britannian sääntelijälle ei koskaan ilmoitettu näistä säännöistä. Equitable Life -yhtiöön liittyneiden merkittävimpien tapahtumien jälkeen, toisin sanoen 1. helmikuuta 2001, Irlannissa säädettiin erityisesti henkivakuutusta koskevat liiketoiminnan harjoittamisen säännöt, mikä toteutettiin vuonna 2001 annetuilla henkivakuutuksia koskevan tiedon antamista koskevilla asetuksilla. Ison-Britannian sääntelijälle 29. heinäkuuta 2002 lähetettyjen

¹ Ks. tutkintavalokunnan ja IFSRA:n välinen kirjeenvaihto (WE 80).

ilmoitusasiakirjojen mukaan (toisin sanoen ELASin Irlannin sivukonttorin 8. heinäkuuta tapahtuneen lakkauttamisen jälkeen) niissä edellytetään *"tietojen luovuttamista henkivakuutusten yksittäisille ostajille myyntilanteessa"* (WE-CONF 9). O'Dea ilmoitti valiokunnalle, että irlantilaisten kuluttajien tilanne on parantunut lisää hiljattain käyttöön otetun kuluttajasuojalain kautta (joka korvasi vuonna 2003 aikaansaadut tilapäiset vakuutusyhtiöitä koskevat menettelysäännöt), jossa säädetään muun muassa kuluttajille annettavien tietojen määrää ja tyyppiä koskevista yksityiskohtaisista vaatimuksista (ks. H4 ja WE 61). IFSRA lisäsi H4:ssä, että se on *"kehittämässä hallinnollisten seuraamusten menettelyä, joka mahdollistaa seuraamusten määräämisen yritykselle, joka on syyllistynyt vakavaan sääntöjen rikkomiseen"*.

Dublinissa 6. lokakuuta 2006 pidetyn kokouksen aikana tutkintavaliokunnan valtuuskunta myös pyysi IFSRA:lta tietoja siitä, oliko Irlannin rahoituspalvelujen sääntelijä ollut yhteydessä Yhdistyneen kuningaskunnan vastaaviin viranomaisiin Equitable Life -yhtiön tilanteesta sekä mahdollista seurauksista irlantilaisille vakuutuksenottajille kriittisenä aikana vuosien 1998 ja 2000 välillä, ja pyysi kopiot asiaa koskevasta Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden kesken käydystä kirjeenvaihdosta. O'Dea sanoi, että *"voi olettaa, että tällaista kirjeenvaihtoa on ollut"*, mutta väitti, että IFSRA:lla ei ole lupa luovuttaa sitä, koska se sisältää tietoja, joita on EU:n henkivakuutusdirektiivin nojalla pidettävä luottamuksellisina. Valiokunta toisti pyyntönsä seuraavassa kirjeessään IFSRA:lle. IFSRA vastasi ilmoittaen, että *"toimitamme nyt hallussamme oleviin asiakirjoihin sisältyvien tietojen tarkastelun pyrkien tunnistamaan kaiken soveltuvan kirjeenvaihdon kirjeessänne mainitulta ajalta; Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisilta ja Equitable Life -yhtiöltä on sen jälkeen saatava lupa ennen kuin mitään tietoja voidaan luovuttaa"* (ks. WE 80).

Tutkintavaliokunnan saamassa kirjallisessa todistajanlausunnossa¹ väitetään, että eräät irlantilaiset vakuutuksenottajat kääntyivät IFSRA:n puoleen korvauksen saamiseksi. Tämän O'Dea vahvistaa WE 80:ssä: *"[IFSRA:n edeltäjä] ei saanut tuohon aikaan mitään kanteluja. Olemme kuitenkin perustamisemme jälkeisenä aikana saaneet lukuisia kanteluja sen jälkeen, kun tuli laajalti tunnetuksi, että käsitelimme asiaa uudestaan."* O'Dea ei täsmentänyt, kuinka paljon vetoamuksia oli saatu ja mitä vääryyksiä ne koskivat. O'Dea mukaan Irlannin sääntelijällä ei kuitenkaan ole yleisesti valtaa ratkaista rahoitusalan yrityksiin kohdistuvia kuluttajavalituksia eikä myöntää korvausta asiakkaille, koska nämä valtuudet on uskottu Irlannin rahoituspalveluasiamiehelle (ks. jäljempänä). Irlannin sääntelijä ilmoitti, että se on siitä huolimatta yrittänyt auttaa irlantilaisia vakuutuksenottajia. Ensiksikin O'Dea ilmoitti, että IFSRA kehotti kantelijoita kääntymään yksityisen Irlannin vakuutusasioista vastaavan asiamiehen puoleen. Lisäksi IFSRA silloisen yritys-, kauppaa- ja työministerin pyynnöstä *"otti Irlannin vakuutuksenottajien esiin nostamat asiat uudelleentarkasteluun voidakseen määritellä, miten heidän tilannettaan voitaisiin parantaa"* (O'Dea, H4). Uudelleentarkastelun yhteydessä ei esitetty mitään keinoja, joilla irlantilaisten vakuutuksenottajien tilannetta olisi voitu parantaa.

Treacy (H4) totesi, että *"olemme pitäneet tärkeänä pyrkiä hankkimaan niin paljon tietoja kuin mahdollista: olemme esittäneet kannanottoja vakuutuksenottajien puolesta ja hankkineet tietoja erilaisista korvausjärjestelmistä, itse yhtiöstä ja Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijästä, ja olemme välittäneet nämä tiedot eteenpäin, aina kun mahdollista sekä*

¹ Ks. esimerkiksi WE 3.

yksilöllisesti että laittamalla ne verkkosivullemme" (Treacy, H4). Lopuksi hän sanoi, että *"roolimme ... on ... rajoittunut tietojen hankintaan ja avustamiseen yhteysien luomisessa"*. O'Dean mukaan (H4) tässä suhteessa yhteistoiminta Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten puolelta oli hyvä. Yhteenvetona O'Dea (H4) korosti, että ISFRA *"on tehnyt kaiken mahdollisen ... valtuuksiensa rajoissa auttaakseen ... Irlannin vahinkoa kärsineitä kuluttajia"*. Monet irlantilaiset vakuutusentajat kuitenkin pitivät rahoituspalveluista vastaavien kansallisten sääntelyviranomaistensa tarjoaman avun tasoa heikkona (ks. erityisesti kyselylomakkeiden vastaukset ja niiden liitteet, WE-FILE 33, sekä Troy, WE-FILE 4; Duggan WE-FILE 14; Knowd, H2).

Saksan rahoituspalvelujen sääntelyviranomaiset

Saksassa "Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht" (BaFin) otti toukokuussa 2002 vastuun "Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen" -virastolta. Irlannin sääntelijöiden tavoin BaFin:n edustaja Steffen korosti H6:ssa, että talouden valvonta, mukaan lukien sivukonttorin harjoittaman liiketoiminnan valvonta, kuuluu yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan.

Equitablen liiketoiminnan harjoittamisen sääntelyn osalta Saksassa BaFin:n edustaja Steffen (H6) sanoi vuonna 1992, jolloin Equitable Life -yhtiö sai toimiluvan, että BaFin:n edeltäjä BAV lähetti ELASille asiakirjoja, joihin *"sisältyi määräyksiä ja sääntöjä, joita Saksassa on noudatettava"*. Ne koskevat erityisesti sellaisia kysymyksiä, joilla voi olla vaikutuksia kuluttajiin." Esimerkkeinä hän esitti *"mallilaskelmia, jotka osoittivat, miten ylijäämät on laskettava"* ja *"mitkä ilmoituskampanjat olivat sallittuja Saksassa"*. Lisäksi Weyer ilmaisi WE 85¹:ssä, että BaFin:n edeltäjä BAV ilmoitti vuosina 1996 ja 2000 kolmannen henkivakuutusdirektiivin nojalla Saksan markkinoilla toimiville yhteisön vakuutusyrityksille (mukaan luettuna Equitable Life) luettelon säännöksistä, joita näiden yritysten oli noudatettava. *"Ne ... [asettivat] vuosina 1996 ja 2000 vaatimukset Saksan liiketoiminnan harjoittamista koskeville säännöille, joita ELASin Saksan sivukonttorin oli määrä noudattaa"*(WE 85²). Valiokunta ei ole saanut yksityiskohtaisia tietoja tietojen julkistamiseen sovellettavista vaatimuksista.

Steffen mainitsi ilmoittelun yhteydessä tapahtuneen BaFin:n väliintulon, joka oli reaktio erääseen ELASin ilmoitukseen, joka julkaistiin Saksan sanomalehdissä vuonna 2000 ja jossa luvattiin mahdollisille vakuutuksenottajille 13 prosentin tuotto: *"Me ... keskustelimme asiasta yhtiön kanssa kyseenalaistaen ilmoituksen ja kritisoiden sitä, ja yhtiö vakuutti meille, että se peruisi ilmoituskampanjan välittömästi. Väliintulomme tärkein syy oli se, että uskoimme ja yhä uskomme, että 13 prosentin tuotto vuonna 2000 oli harhaanjohtava ja että termi 'tuotto' antoi vaikutelman, että se oli taattu. ... Siksi olimme sitä mieltä, että tämä ilmoitus oli harhaanjohtava, mistä syystä lopetimme sen."* Kun Steffeniltä kysyttiin, ilmoittiko Saksan sääntelijä FSA:lle tapauksesta, Steffen vastasi: *"Minulla henkilökohtaisesti ei ole mitään tietoa, jonka mukaan silloinen viranomainen olisi ilmoittanut FSA:lle tämän ilmoituskampanjan kieltämisestä. ... Keskusteluissa kollegoideni kanssa ei ollut mahdollista saada täydellistä selvyyttä tästä kysymyksestä"*.

BaFin hankki kopiot kiistanalaista mainontaa koskeneista kirjeistä, jotka BAV oli lähettänyt ELASin Saksan sivukonttorille (ks. WE-CONF 17). Ensimmäisessä kirjeessään, joka oli päivätty 12. huhtikuuta 2000, BAV pyytää yleisiä perusteluja 13 prosentin tuottoa koskevalle lupaukselle. BAV lähetti 29. toukokuuta 2000 toisen kirjeen, jossa se totesi, että ELASin antamat perustelut eivät olleet tyydyttävät ja pyysi todistamaan, että 13 prosentin tuotto voitiin todella taata. Asia oli yhä avoinna 31. heinäkuuta 2000, ajankohtana, jolloin parlamentin ylähuone oli jo antanut tuomionsa Hymanin asiassa, ja BAV lähetti toisen kirjeen, jossa se pyysi ELASilta selvitystä siitä, mitkä luvatus tuoton elementit olivat taatut. BAV:n viimeinen, 10. lokakuuta 2000 päivätty kirje on vastaus ELASin 21. syyskuuta 2000 päivättyyn kirjeeseen, jossa ELAS ilmoitti, että se oli vetänyt pois ilmoituksen, joka sisälsi

¹ Sivü 21.

² Sivü 4.

maininnan 13 prosentin tuotosta. BAV pani merkille, että mainittu ilmoitus oli vedetty pois, mutta arvosteli samalla uutta ilmoitusta, jonka yhtiö oli ilmeisesti 21. syyskuuta 2000 julkaissut "*Frankfurter Allgemeine Zeitung*" -lehdessä: ensinnäkin BAV totesi, että ELASin väite, jonka mukaan sitä sääntelivät yksinomaan Ison-Britannian valvontaviranomaiset, oli harhaanjohtava. Toiseksi BAV katsoi, että uuden ilmoituksen maininta tuottorahaston aikaisemmasta keskimääräisestä kasvusta loisi väärän turvallisuudentunteen potentiaalisten asiakkaiden keskuudessa ja synnyttäisi odotuksia, joita yhtiö ei sen "nykyisen taloudellisen tilanteen" huomioon ottaen kykenisi täyttämään. Siksi se määräsi ELASin vetämään pois kyseisen ilmoituksen ja lopettamaan kaiken vastaavan mainonnan. Schneiter todistaessaan tutkintavaliokunnalle Sveitsin sääntelijän puolesta totesi, että Sveitsissä valvottu yhtiö "*ei julkaisisi koskaan sellaista ilmoitusta, joka julkaistiin Frankfurter Allgemeine Zeitung -lehdessä, koska hän tietää varsin hyvin, että kyseiset tuotteet eivät ole edes sallittuja Sveitsissä. Tällaista ilmoittelua ei ole ollut*".¹

Steffen ilmoitti tutkintavaliokunnalle H6:ssa, että Saksan sääntelijä kuuli Equitable Life -yhtiön talousvaikeuksista ensimmäisen kerran lehtiartikkeleista. "*Kuultuamme tilanteesta Saksan silloinen sääntelijä kysyi pikaisesti Ison-Britannian sääntelijältä FSA:lta yksityiskohtia saadakseen täsmällisiä tietoja Equitable Lifen tilanteesta. Kirjeenvaihdossa, jonka olemme löytäneet asiakirja-aineistostamme, FSA teki selväksi, että Saksan asiakkaita kohdeltaisiin täsmälleen samalla tavalla kuin kaikkia muita asiakkaita täällä, toisin sanoen tuotto-oikeudet alenisivat. Arkisoissamme on jonkin verran näitä keskusteluja koskevaa kirjeenvaihtoa Saksan valvontaviranomaisen ja FSA:n välillä, ja oletan, että ... oli täydentäviä keskusteluja [jotka] käytiin korkealla tasolla, ja että Saksan sääntelijä sai tuohon aikaan kaikki tarpeelliset tiedot FSA:lta*" (H6). Steffen sanoi H6:ssa, että hän ei voi antaa kirjeenvaihtoa käytettäväksi, koska "*brittiläiset kollegamme ... tekivät selväksi, että näitä asiakirjoja ollut lupa välittää eteenpäin*". Myöhemmin kuitenkin BaFin (ks. WE-CONF 17) ja FSA (ks. WE-CONF 9) hankkivat kopiot BAV:n ja FSA:n kesken vaihdetuista kirjeistä. Ensimmäinen, heinä- ja elokuun 2000 aikana käyty kirjeenvaihto koski parlamentin ylähuoneen tuomiosta syntyviä seuraamuksia, kun taas toinen, joulukuun 2000 ja tammikuun 2001 aikana käyty kirjeenvaihto koski seikkaa, että yhtiölle ei ollut onnistuttu löytämään ostajaa.

Steffenin mukaan (H6) Saksan perustuslain 17 artikla antaa jokaiselle kansalaiselle oikeuden kääntyä vetoamusviranomaisten puoleen ja velvoittaa viranomaiset vastaamaan. BaFin ilmaisee kirjallisessa lausunnossaan valiokunnalle (WE 21²), että se on vuodesta 2000 lähtien saanut 65 Equitable Life -yhtiötä koskevaa tiedustelua ja kantelua. Se kieltäytyi käsittelemästä useimpia niistä, koska ne koskivat voittopuolisesti talouden valvontaan liittyviä kysymyksiä, jotka eivät kuulu sen toimivaltaan. BaFin:n mukaan se tutkii vain kanteluja, joissa väitetään rikotun Saksan siviilioikeutta. Näistä kanteluista vain neljätoista koski oikeudellista valvontaa, toisin sanoen sitä, onko Saksan lainsäädäntöä noudatettu. "*Näistä neljästätoista kantelusta henkilöstömme piti tuohon aikaan kahtatoista kantelua perusteettomina ja kahta perusteltuina. Toisin sanoen nykyinen käsityksemme on – ja oletan, että se oli myös silloin vallinnut käsitys – että Equitable Life ei ole rikkonut Saksan lakeja; ainakaan meillä ei ole tietoa mistään sellaisista asioista*" (Steffen, H6). Ne kaksi kantelua, jotka se pysytti voimassa, koskivat kysymyksiä, jotka eivät liittyneet suoraan Equitable Life -yhtiön kriisiin.

¹ Kuulemistilaisuus 13. syyskuuta 2006, selostuksen sivu 16.

² Sivu 2.

BaFin ei ilmoittanut valiokunnalle, onko se saanut kanteluita, joissa syytetään vilpillisestä myynnistä perusteella, että yhtiö ei ollut tiedottanut vakuutuksenottajille takuutuottoisiin (GAR) vakuutuksiin liittyvistä riskeistä, eikä myöskään sitä, olisiko tällaiset kantelut tutkittu. Eräs vakuutuksenottaja, Schäfer, ilmoitti valiokunnalle WE 10:ssä, että hän teki BaFin:lle kantelun, jossa hän syytti toimitun vilpillisesti myytäessä hänelle eläkettä, koska Equitable Life ei ilmoittanut hänelle, että hänen sijoituksensa olisi yhteisessä poolissa takuukorkoisten (GIR) vakuutusten kanssa. Hän väittää, että takuukorkoiset vakuutukset ovat vaikuttaneet vahingollisesti hänen sijoitukseensa. Hänen kirjeenvaihdostaan Saksan viranomaisten kanssa (WE-CONF 1 ja WE-CONF 10) käy ilmi, että BaFin kieltäytyi käsittelemästä kantelua perustellen asiaa sillä, että hänen kantelunsa koski "talouden valvontaa", josta vastaisivat Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset, ja kehotti häntä kääntymään FSA:n puoleen. FSA puolestaan määräsi hänet viemään tapauksen Saksan sääntelijälle, koska *"isäntäjäsenvaltion sääntelijä on vastuussa Saksassa annetuista taloudellisista neuvoista, ja hänen pitäisi kyetä ratkaisemaan, onko valitus pätevä"* (ks. WE-FILE 18).

Steffen selosti H6:ssa, että kun BaFin saa Saksasta tulevia kanteluita, jotka kuuluvat oleellisilta osin FSA:n vastuualueeseen, se tiedottaa Saksassa olevalle asiakkaalle FSA:n toimivallasta ja myös kertoo hänelle, minne hän voi asiassaan valittaa. Weyer (H4) sanoi, että sikäli kuin kantelut selvästi koskevat vakavaraisuuden valvontaan liittyviä kysymyksiä, Saksan sääntelijän kanta asiassa oli kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännösten mukainen. *"BaFin tekee täsmälleen kaiken, mikä sille direktiivien puitteissa on mahdollista. Jos BaFin:n menisi tätä pidemmälle [...], saattaisi olla pelättävissä, että Saksan liittotasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä syntyisi hankausta tässä asiassa."* Hän lisäsi, että hän oli epävirallisissa yhteyksissä Saksan sääntelyviranomaisten henkilöstön kanssa saanut yleisvaikutelman, että *"Saksan sääntelijä on hyvin varovainen Equitable Life -yhtiöön liittyviä kysymyksiä koskevan menettelytavan suhteen, koska se pelkää, että se saattaisi johtaa toimivaltakiistoihin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kanssa"* (H4).

BaFin ilmoitti H6:ssa, että kun on tosiasia, että sillä ei ollut toimivaltaa talouden valvonnassa, se *"ainakin halusi auttaa rahaa menettäneitä asiakkaita saamaan korvausta"*. *"Ponnistelimme uupumattomasti tässä asiassa pyrkien saamaan selville, oliko Saksan asiakkaiden mahdollista saada korvausta jostain suojelujärjestelmästä. Epäilemättä ymmärtänne, että emme voineet todentaa tätä helposti, koska tässä on kyse on Ison-Britannian suojelujärjestelmästä ja niin ollen Ison-Britannian järjestelmän säännöistä. Siitä huolimatta me tutkimme, olisivatko mitkään kantelut mahdollisia, ja me olisimme välittäneet kaikki sellaiset tiedot Saksan asiakkaille"* (Steffen, H6).

Muiden jäsenvaltioiden rahoituspalvelujen sääntelyviranomaiset

Seymour kertoi valiokunnalle H7:ssä muissa jäsenvaltioissa asuvien vakuutuksenottajien samankaltaisista kokemuksista, joita he olivat saaneet ottaessaan yhteyttä omiin kansallisiin sääntelijöihinsä: *"Olen saanut ihmisiltä Espanjasta, Ranskasta ja Saksasta kirjeitä, joissa he valittavat kärsityistä menetyksistä. Tiedän, että Espanjan vakuutuksenottajat olivat kirjoittaneet sääntelijälleen, joka oli samalla tavoin ilmoittanut, että se oli Yhdistyneelle kuningaskunnalle kuuluva asia. Tiedän, että vastaus oli sama myös Belgiassa, koska kirjoitin itse Belgian viranomaisille."* Belgian viranomaiset vastasivat hänelle sanoen, että *"jos [hän]*

katsoi, että sopimuksen osalta oli heidän alueellaan tehty jotain vastoin heidän lakejaan, silloin [hänen] olisi tehtävä valitus poliisille tai 'juge d'instruction' -nimiselle elimelle; mutta jos sillä ei ollut mitään tekemistä talouden valvonnan kanssa, he tekivät selväksi, että he eivät olleet vastuussa oleva viranomainen" (H7).

Kuten komissio WE 41:ssä ja WE-CONF 18:ssa korosti, isäntäjäsenvaltion sääntelijöillä on todella, keskeisen vakavaraisuutta koskevan alueen ulkopuolella, 3HVD:n mukainen merkittävä rooli erityisesti sen alueella harjoitettavaa liiketoimintaa säätelevien säännösten osalta. Niillä on merkityksensä kuluttajien avustamisessa ja heidän auttamisessaan ohjaamaan kantelunsa asiaankuuluviin kohteisiin. Komissio huomauttaa WE-CONF 18¹:ssa, että eräät tutkintavaliokunnassa kuullut todistajat *"antoivat vaikutelman, että... että isäntäjäsenvaltio ... oli pelkkä sivustakatsoja, eikä sillä ollut mitään todellista sananvaltaa, eikä se voinut todella valvoa sen alueella harjoitettavaa vakuutusliiketoimintaa.* Samoin Westphal ilmaisi WS 2:ssa, että *"kansallisella valvonnalla on usein liian passiivinen rooli valvonta- ja täytäntöönpanoprosessissa"* ja että *"jollei kanteluiden osalta saavuteta 'kriittistä massaa', valvonta joissain jäsenvaltioissa ei tule akviiviseksi."* Hän täsmensi WE-FILE 28:ssa, että jollei BaFin saa ainakin 50 kantelua, se *"[ei]" yleensä "harkitse mahdollisia toimia"* (WE-FILE 28²). Todistusaineisto viittaa siihen, että jotkut isäntäjäsenvaltion sääntelijät ovat omaksuneet melko passiivisen asenteen liiketoiminnan harjoittamista koskevien sääntöjen täytäntöönpanossa. Esimerkiksi silloinen Irlannin sääntelijä ei ollut tiedottanut mistään liiketoiminnan harjoittamista koskevista säännöistä. Näissä olosuhteissa komissio näkee *"vaaran, että sen enempää kotijäsenvaltion kuin isäntäjäsenvaltion valvojakaan ei huolehdi liiketoiminnan harjoittamista koskevista säännöistä, koska kumpikin kuvittelee, että se toinen toteuttaa sääntöjään"* (WE-CONF 18³). Saksassa oli käytössä asiaankuuluvat säännöt ja ne oli annettu tiedoksi Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille, mutta Saksan sääntelijä ryhtyi aktiiviseksi vain kerran, ELASin ilmoituskampanja-asiassa. Saksan sääntelijä katsoi, että Equitable Life ei rikkonut Saksan sääntöjä, vaikka ELASin Saksan sivukonttoriin kohdistetut vilpillistä myyntiä koskevat syytökset ovat tosiasiaissa samat kuin Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusentottajien syytökset, joiden suhteen nämä osittain menestyivätkin.

Vaikuttaa myös siltä, että kolmannen henkivakuutusdirektiivin liiketoiminnan harjoittamista koskevat säännökset jättävät sijaa epäilyille ja epävarmuudelle, kuten komissio on palvelujen tarjoamisen vapautta ja yleistä etua vakuutusosalalla koskevassa tiedonannossaan⁴ myöntänyt: *"Komissio on monien taloudellisten toimijoiden kanssa keskusteltuaan tullut siihen tulokseen, että perustamissopimuksen määräyksiä ja varsinkin vakuutusdirektiiveissä [tarkoitettuja palvelujen tarjoamisen vapauden ja yleisen edun käsitteitä] tulkitaan eri tavoin. Vakuutusyritysten asema on siis varsin epävarma. Niillä ei ole myöskään oikeusvarmuutta niiden toimintaan eri jäsenvaltioissa sovellettavan järjestelmän osalta eikä niiden tuotteiden osalta, joita ne haluavat tarjota. Tällaiset erot haittaavat huomattavasti sisämarkkinoiden*

¹ Sivu 7.

² Sivu 2.

³ Sivu 7.

⁴ Komission tulkitseva tiedonanto palvelujen tarjoamisen vapaudesta ja yleisestä edusta vakuutusosalalla [EUVL C 43, 16.2.2000].

moitteetonta toimintaa ja voivat ... rajoittaa vakuutuspalvelujen vapaata liikkuvuutta unionissa." Kuten Holmes WE 84:ssä¹ korostaa, komission tiedonannossa vatvotaan loputtomasti vakuutusyhtiöiden kohtaamia vaikeuksia, "mutta kuluttajien mahdollisuus joutua hämmennyksen valtaan on vielä paljon korostuneempi. Ongelman syntyessä kuluttajat joutuvat ratkomaan, koskeeko heidän kantelunsa talouden valvontaa (jolloin se kuuluu vakuutusyrityksen kotijäsenvaltion alaan) vai sääntelyn jotain muuta näkökohtaa, ja jos se koskee viimeksi mainittua, kuuluuko se sivukonttorin jäsenvaltiolle vai palveluja tarjoavalle jäsenvaltiolle varatun jäljellä olevan sääntelytoimivallan alaisuuteen". Irlannin sääntelyviranomaisen sisäisen asiakirjan "Report to the Equitable Life Assurance Society"² mukaan kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännökset lisäsivät tuolloin hämmennystä jopa sääntelyviranomaisten keskuudessa. "Vaikutti siltä, että Equitablen Irlannin sivukonttorin valvonta olisi jäänyt FSA:lle. Equitablen verkkosivuilla oli kuitenkin 12. elokuuta 2003 seuraava huomautus "FSA ei vastaa Equitable Internationalin, Equitable Germanyn eikä Equitable Irelandin politiikkojen sääntelystä". Koska huomautus viittaa "politiikkoihin" eikä sivukonttoriin, ei ole selkeää, miten voidaan todeta, että FSA ei vastaa Equitable Irelandin sääntelystä ottaen huomioon, että se ei ole erillinen oikeudellinen yksikkö ja direktiivin säännökset..."

Vakuutuksenottajien kantelujen käsittelystä Irlannin rahoituspalvelujen sääntelyviranomaisen totesi, että sillä ei ollut yleisesti ottaen toimivaltaa tehdä niitä koskevia ratkaisuja, ja kehotti siksi kantelijoita kääntymään Irlannin vakuutusasioista vastaavan asiamiehen puoleen. Sitä vastoin Saksan sääntelijällä on nämä valtuudet, ja se sai ELASia koskevia kanteluja. Kuitenkin useimmat kantelut oletettavasti koskivat vakaavaraisuusvalvontaan liittyviä asioita, ja siksi Saksan sääntelijä ei käsitellyt niitä. Todistusaineisto osoittaa, että silloin, kun kantelun kohteena olleet asiat olivat selvästi sen vastuualueen ulkopuolella, Saksan sääntelijä kehotti kantelijoita ottamaan yhteyden FSA:han, kun taas Irlannin sääntelijä yleensä kehotti kantelijoita kääntymään Irlannin vakuutusasioista vastaavan asiamiehen puoleen. Saksan sääntelijältä ei voitu saada mitään vakuuttavaa todistusaineistoa siitä, saatiinko GAR-kysymyksen yhteydessä (selvästi liiketoiminnan harjoittamiseen liittyviä) vilpillistä myyntiä koskevia kanteluja ja kuinka niitä kohdeltiin. Ottaen huomioon, että Saksan sääntelijä ei uskonut, että ELAS olisi rikkonut Saksan liiketoiminnan harjoittamista koskevia sääntöjä, on oletettava, että kaikki tällaiset kantelut olisi hylätty.

Westphal kommentoi asiaa yleisesti kuluttajanäkökulmasta ja väitti, että "kuluttajan maan valvontaviranomainen hylkää usein rajatylittävät kantelut, ja kantelijalle kerrotaan, että "vastuussa on tarjoajan kotimaan valvontaviranomainen" (WS2). Hänen näkemyksensä mukaan kuluttajan maan viranomaisella olisi oltava kiistaton vastuu kantelujen käsittelystä riippumatta siitä, koskeeko sen valvontavelvollisuus asioita, joista kantelut on tehty. Näin siksi, että ei voida odottaa, että kuluttajat kääntyvät toisessa jäsenvaltiossa olevan sääntelyviranomaisen puoleen ja (mahdollisesti) vielä vieraalla kielellä (ks. WE-FILE 28³). Näin ollen Westphalin mukaan, jos kantelu koskee vakavaraisuuden valvontaa, kotijäsenvaltion viranomaisen olisi otettava se vastaan, saatettava se vakavaraisuuden valvonnasta vastaavan sääntelijän tietoon ja pyrittävä ratkaisemaan se yhteistyössä kyseisen sääntelijän kanssa.

¹ Sivun 25.

² Ks. liitteenä oleva asiakirja, joka on O'Broinin täydentämän kyselylomakkeen liite G (WE-FILE 33).

³ Sivun 3.

Lisäksi tutkintavaliokunnan saamassa todistusaineistossa väitetään, että Equitable Life –yhtiön suhteen oli ainakin yksi tapaus, jossa Saksan sääntelijä tulkitsee kantelun talouden valvontaan liittyväksi kysymykseksi, kun taas Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä katsoi, että sama kantelu koski liiketoiminnan harjoittamista. Siksi kantelijaa käännytettiin edestakaisin koti- ja isäntäjäsenvaltion sääntelijöiden välillä. Vaikka mainittu tapaus todella näyttää koskevan liiketoiminnan harjoittamista koskevaa kysymystä, on huomattava, että on olemassa "vakaavaraisuuden valvonnan ja liiketoiminnan harjoittamisen valvonnan välillä on harmaa alue" (WE-CONF 18¹), joka näyttää mahdollistaneen sen, että koti- ja isäntäjäsenvaltioiden viranomaiset ovat siirtäneet vastuun kantelujen käsittelystä toinen toisilleen. Holmes esittää asian seuraavalla tavalla (WE 84²): *"Sääntelytoimivallan jakaantumisen suhteen tutkintavaliokunnan kuulemat todisteet osoittavat, että kuluttajien on vaikea määrittää, mitä sääntöjä heidän sopimuksiinsa on sovellettava ja mikä kansallinen sääntelijä on toimivaltainen kuulemaan heidän kantelujaan. Tämän epätietoisuuden huomioon ottaen voi olla olemassa vaara, että rajatylittävissä tapauksissa esiintyy sääntelyvastuun suhteen 'pallottelua', jossa kukin kansallinen sääntelijä yrittää siirtää vastuun toiselle; toimivallan jako toimii teoriassa, mutta on epäselvää, toimiiko se tehokkaasti käytännössä"*.

Lopuksi on pantava merkille, että sekä Irlannin että Saksan sääntelijät näyttävät vastanneen lukuisiin vakuutusentottajien kysymyksiin ja tietopyyntöihin. On saatu vakuuttavaa todistusaineistoa, joka osoittaa, että he yrittivät ennakoivasti saada tietoja Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijältä ja toimittivat ne Irlannin ja Saksan vakuutusentottajille.

Varsinaisesti kansainväliset vakuutusentottajat eivät kuitenkaan pystyneet saamaan omien kansallisten rahoituspalveluviranomaistensa kautta korvausta heille syntyneistä vahingoista.

b.) Rahoitusasiamiesjärjestelmät

Lukuisat vakuutusentottajat pyrkivät muutoksenhakuun omien kansallisten asiamiesjärjestelmiensä kautta.

Irlanti

Irlannin tilanteen osalta Meade selostaa WE 62:ssa, että rahoituspalveluasiamiehen virasto (FSO) perustettiin lakisäätöisenä vuonna 2004 annetulla keskuspankista ja rahoituspalveluviranomaista annetulla lailla ja se aloitti toimintansa 1. huhtikuuta 2005. Rahoituspalveluasiamies on riippumaton virkamies, jolla on toimivalta tutkia, välittää ja käsitellä "säänneltyjen rahoituspalvelujen tarjoajien menettelytapoja" koskevia kanteluja, mikä käsittää rahoituspalvelun tarjoamisen, tarjouksen hankkia tällaista palvelua tai tällaisesta palvelusta kieltäytymisen tai sen tarjoamatta jättämisen. Hänen lainkäyttövaltansa ei rajoitu Irlannissa valtuutettuihin rahoituspalvelun tarjoajiin. Siten hän voi tutkia myös kanteluja *"rahoituspalvelujen tarjoajista, joiden liiketoimintaa sääntelee viranomaisen, joka hoitaa ETA-maassa tehtäviä, jotka ovat verrattavissa pankin tai sääntelyviranomaisen hoitamiin*

¹ Sivu 8.

² Sivut 27–28.

tehtäviin" (ks. ES 3). Hän käsittelee kanteluja vain, jos kantelija on ensin käyttänyt hyväkseen tarjoajansa sisäistä kantelumenettelyä. Kanteluja asioissa, joiden tapahtumisajankohdasta on kulunut kuusi vuotta kantelun tekemiseen ja asioita, joissa oli (tai on) vireillä oikeudenkäynti tuomioistuimessa, ei voida tutkia. Asiamiehellä on laajat valtuudet. Hän voi muun muassa ohjata palveluntarjoajan *"maksamaan kantelijalle korvauksen kaikista menetyksistä, kuluista tai vaivoista, jotka ovat tulleet kantelijan osaksi valituksen kohteena olevan menettelytavan johdosta"* (ks. ES 3¹). Hänen myöntämänsä korvauksen määrä on rajoitettu 250 000 euroon. FSO:n päätökset ovat molempia osapuolia sitovia varauksella, että kantelija tai rahoituspalvelun tarjoaja hakee muutosta tuomioistuimessa (High Court).

Meade ilmoitti WE 63:ssa, että lakisääteinen rahoituspalveluasiamies on perustamisestaan lähtien saanut seitsemän Equitable Life -yhtiötä koskevaa kantelua. Ne koskivat väitteitä *"vilpillisestä myynnistä sekä siitä, että kuluttajille ei ollut tiedotettu asianmukaisesti"* (WE 68). Kuitenkaan yhtäkään näistä kanteluista ei tutkittu, koska *"ne olivat kuuden vuoden säännön ulkopuolella ja lisäksi ne olivat olleet kompromissijärjestelyn alaisina"* (WE 68).

Equitable Life -yhtiön päätapaukset sattuivat ennen lakisääteisen järjestelmän perustamista. Siihen aikaan Irlannin yksityinen vakuutusasioista vastaava asiamiesjärjestelmä (IOI) käsittelee kanteluja, jotka koskivat järjestelmän jäseninä olevia vakuutusten tarjoajia, joihin myös ELAS kuului. Muut IOI:n tutkittavaksi tullutta kantelua koskevat vaatimukset on esitetty pääpiirteittäin WE 68:ssa: *"Kaikkien entisen Irlannin vakuutusasioista vastaavan asiamiesjärjestelmän käsittelemien kantelujen yhteydessä ... olisi otettava huomioon tosiseikka, että vaaditun korvauksen määrä ei saisi ylittää tiettyä summaa; kantelija oli ensin käyttänyt hyväkseen vakuutusentarjoajansa sisäistä kantelumenettelyä, asia ei ollut vireillä tuomioistuimessa eikä se ollut...aikarajoitettu"*. Tässä yhteydessä olisi huomattava, että lukuisat Irlannin vakuutusentottajat valittivat Dublinissa 6. lokakuuta 2006 pidetyn valtuuskunnan kokouksen aikana, että IOI kieltäytyi käsittelemästä heidän kantelujaan ilmoittaen, että sille "kuuluvat vain vakuutuksen tarjoajat, jotka ovat järjestelmän jäseniä". Vakuutusentottajat eivät kuitenkaan kyenneet todistamaan lausuntojaan kirjallisella todistusaineistolla, mitä tutkintavaliokunta heiltä pyysi, ja he näyttävät aika lailla väärinymmärtäneen IOI:n todelliset syyt hylätä heidän kantelunsa.

O'Dea (H4) sanoi, että yritys-, kaupp- ja työministeriö (Department of Enterprise, Trade & Employment), joka oli rahoituspalvelujen sääntelyviranomaisen tuohon aikaan, ohjasi Equitable Life -yhtiöstä kantelevat henkilöt IOI:hin. WE 68:n mukaan IOI sai kaikkiaan 79 Equitable Life -yhtiötä koskevaa kantelua. Tutkintavaliokunta kysyi Meadelta, *"millä perusteella IOI päättää [päätti], käsitelläkö (Irlannin ELAS-vakuutusentottajien) kantelu itse vai muussa tapauksessa saattaa se FOS:n käsiteltäväksi"*. Hän vastasi seuraavasti: *"Kun kantelu saapui, arvioitiin, voisiko Irlannin vakuutusasioista vastaava asiamies (IOI) tutkia sen, vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa ohjata se FOS:lle. ... Silloin, kun kantelu oli tarkoituksenmukaisempaa ohjata Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehelle, kantelijalle ilmoitettiin, että hänen tulisi ottaa yhteys kyseiseen virastoon, ja hänelle annettiin tarpeelliset lisätiedot"* (WE 68). Myöhemmin Meade täsmensi, että *"kun vakuutus myytiin vakuutusentottajalle Yhdistyneessä kuningaskunnassa, se oli Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen vastuulla"* kun taas *"Irlannissa myytyä vakuutusta koskeva kante ... päätöksestä vastaa IOI"*. WE 68:n mukaan 79 saadusta tapauksesta *"14 ... saatettiin joko*

¹ Sivun 86.

Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen tai Irlannin vakuutusliiton (Insurance Federation of Ireland) käsiteltäväksi". Meade kuitenkin korosti, että kun kerran kantelijaa kehoitettiin viemään asia FOS:lle, "oli sen organisaation asia ratkaista, käsitelläkö kantelu vai ei". Meade ilmaisi, että "on täysin mahdollista, että eräitä kantelijoita ei hoitanut sen enempää Irlannin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan asiamieskään ...". Hän ilmaisi lisäksi, että hän "ei ole... tietoinen mahdollisista [Yhdistyneen kuningaskunnan] FOS:n yksittäisissä tapauksissa tekemistä korvauspäätöksistä (ks. WE 68).

Knowdin WE-CONF 28:ssa ja H2:ssa esittämä todistusaineisto osoittaa, että vakuutusnottajien, asiamiesten ja ELASin kesken oli ollut epäselvyyttä siitä, olisiko IOI:n ja FOS:n käsiteltävä tiettyjä kanteluita. Knowd väitti H2:ssa, että hänen kantelunsa Irlannin vakuutusasiamiehelle *"hylättiin sillä perusteella, että se ei kuulunut hänen lainkäyttövaltaansa"*. Tämä on ristiriidassa Meaden edellä olevan lausunnon kanssa, jonka mukaan IOI olisi käsitelt Irlannissa myytyjä ELASin vakuutuksia koskevat kanteet. Näyttää myös siltä, että kun IOI hylkäsi hänen kantelunsa, se ei kehottanut häntä kääntymään FOS:n puoleen.¹ Siitä huolimatta Knowd päätti pyytää ELASilta *"käsittelyn loppuun saattamista koskevan vahvistuksen (signing-off letter) FOS:ia varten*, mutta ELAS puolestaan kertoi hänelle, että *"Yhdistyneen kuningaskunnan asiamiehellä ei ole lainkäyttövaltaa käsitellä hoitaa Irlannin kantelijoita"*. Kun pysyi vaatimuksessaan, ELAS näyttää antaneen hänelle vahvistuksen (signing-off letter), mutta yritti saada hänet luopumaan valittamisesta FOS:lle ilmoittaen tällä kertaa *"että kysymys siitä, onko FOS:lla lainkäyttövaltaa Irlannissa otettujen vakuutusten suhteen on kaikkea muuta kuin selvä, ...[on]monitahoinen, ja sen ratkaisu vaatii huomattavasti aikaa* (ks. WE-CONF 28). Lopulta, 18 kuukauden kuluttua, FOS otti hänen kantelunsa vastaan (ks. jäljempänä).

Jäljellä olleet 65 tapausta käsitteli IOI. Kanteluissa oli kyse useista eri aiheista, kuten syytöksistä, jotka koskivat vilpillistä myyntiä, markkina-arvon tarkistusmaksujen soveltamista, bonusten suuruutta, sovittujen suoritusten suuruutta ja takaisinostoarvoja (ks. WE 63). Meade ei pystynyt täsmentämään niiden kantelijoiden määrää, joille ei ollut vakuutuksen oston yhteydessä tiedotettu takuutuottoisten vakuutusten (GAR) riskeistä. *"Tiedoissamme ei ole yksityiskohtaisia analyyseja takuutuottojen olemassaolosta"* (WE 68). Lisäksi hän ilmaisi, että *"koska jotkut näistä tiedoista ovat yli kuusi vuotta vanhoja, olisi vaikea kvantifioida, kuinka moni viittasi siihen, että ne oli investoitu suojattuun Irlantilaiseen rahastoon"* (WE 68). Siten ei ole selvää, kuinka moni IOI:n käsittelemistä 65 tapauksesta on IX kohdan 2 c) alakohdassa mainittujen vilpillistä myyntiä koskevien keskeisten väitteiden kannalta merkityksellisiä.

Meade hankki 86 kantelun käsittelyä koskevat tilastot (toisin sanoen Irlannin rahoituspalveluasiamiehelle osoitetut 7 kantelua sekä sen edeltäjälle osoitetut kantelut): kuten edellä on hahmoteltu, 14 tapausta *"ohjattiin muille virastoille"*. Lopuista 72 tapauksesta 13 oli sidottu kompromissijärjestelyyn ja 15 tapausta jäi sopimusehtojen ulkopuolelle. Lisäksi *"syntyi 7 selvittämistä koskevaa tapausta, joiden käsittelyä ei jatkettu, ja 4:ää muuta tapauksen käsittelyä ei jatkettu kantelijan toimittamien puutteellisten tietojen vuoksi"* (WE 68). Päätöksiä annettiin vain lopuista 33 tapauksesta, joista 15 *"kantelijan eduksi"* (WE 68), mikä on 17 prosenttia kaikista jätetyistä kanteluista. Jälleen Meade ei kyennyt osoittamaan,

¹ WE-FILE 33 (vastaukset kyselylomakkeeseen) ei sisällä minkäänlaista viittausta siihen, että IOI olisi kehottanut kantelijoita, joiden kanteita ei käsitelty, kääntymään FOS:n puoleen.

koskivatko nämä tapaukset IX kohdan 2 c alakohdassa mainittuja vilpillistä myyntiä koskevia keskeisiä väitteitä, jotka ELASin uhrit olivat esittäneet.

Valiokunnan kyselylomakkeeseen vastanneesta kolmestakymmenestä irlantilaisesta vakuutusnottajasta (ks. WE-FILE 33) ainoastaan seitsemän ilmoittaa kannelleensa IOI:lle. Heistä kolme sai pienen korvauksen. Yksi kanne hylättiin, koska vakuutusnottaja kuuluu kompromissisopimuksen piiriin. Eräs toinen kanne hylättiin, koska kanteen suuruus oli yli 160 000 euroa¹. Kolmas kantelija oli alunperin kannellut Yhdistyneen kuningaskunnan asiamiehelle, joka oli kieltäytynyt kanteen käsittelystä, koska "*käsiteltävä asia ... kuuluu Irlannin vakuutusasioista vastaavan asiamiehen toimivaltaan*". IOI kieltäytyi myös käsittelemästä kannetta viittaamalla "*absoluuttiseen päätäntävaltaansa*" sen määrittämisessä, kuuluuko kanne sen lainkäyttövaltaan, ja ehdotti, että kanteen aiheena oleva asia olisi käsiteltävä tuomioistuimessa.²

On myös epäselvää, minkä oikeudellisten vaatimusten perusteella IOI arvioi vilpillistä myyntiä koskevia kanteluita: Meade antoi WE 68:ssa seuraavan vastauksen tutkintavaliokunnan kirjalliseen kysymykseen: "*Silloin, kun kantelut saatiin, liiketoiminnan harjoittamista koskevat säännöt eivät [olleet]käytössä. Irlannin vakuutusasioista vastaava asiamies kuitenkin tarkasteli kyseisiä kanteluita käytännöllisestä näkökulmasta ja pohti, oliko kantelijoille annettu kaikki tuotetta koskeva asiaankuuluva materiaali ...*".

Tiivistäen voidaan sanoa, että hyvin vähäinen määrä Irlannin ELAS-vakuutusnottajia on voinut saada korvausta siihen aikaan toiminnassa olleen Irlannin vakuutusasioista vastaavan asiamiehen ratkaisujen kautta. On kuitenkin kaikkea muuta kuin varmaa, ovatko tapaukset, joissa on todettu toimitun vakuutusnottajien eduksi, millään tavalla yhteydessä syytöksiin, joita on esitetty tämän valiokunnan tutkimien Equitable-tapahtumien yhteydessä. Lisäksi Meade ei pystynyt esittämään todistusaineistoa, jonka avulla valiokunta voisi määrittää, mitkä ehdot Irlannin ELAS-vakuutusnottajien oli täytettävä voidakseen kääntyä IOI:n puoleen, ja toisaalta miksi joitakin kantelijoita kehoitettiin kääntymään Yhdistyneen kuningaskunnan asiamiehen puoleen. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että kun otetaan huomioon siihen aikaan vallinnut epäselvyys sekä lainkäyttövaltaa koskevissa asioissa että kanteluita koskevien ratkaisujen oikeusperustoissa sekä puuttuva todistusaineisto siitä, että siinä pienessä määrässä päätöksiä, joissa toimittiin kantelijan eduksi, todella keskityttiin ELAS-jutun keskeisiin kysymyksiin, näyttää todennäköiseltä, että aiempi IOI-järjestelmä ei ollut Irlannin noin 4000 vakuutusnottajan kannalta tyydyttävä muutoksenhakuväylä. On kuitenkin todettava, että tilanne on parantunut rahoituspalveluasiamiehen järjestelmän perustamisen jälkeen.

Saksa

Saksassa on ollut vakuutusasiamies (*Versicherungsombudsmann*) lokakuusta 2001 lähtien. Toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmä ja jokin aika sitten perustettu Irlannin rahoituspalveluasiamiesjärjestelmä Saksan järjestelmä ei perustu lakiin vaan vakuutustoimialan vapaaehtoiseen sopimukseen, ja vakuutustoimiala myös vastaa sen rahoituksesta. Tästä seuraa, että vakuutusasiamiehen lainkäyttövaltaa ja valtuuksia ei ole

¹ IOI kieltäytyi käsittelemästä kannetta, vaikka kantelija ilmoitti laskevansa määrän 159 999 euroon.

² Neljännen hylätyn kanteen esittäjä oli Knowd ja siihen viitataan edellisessä kappaleessa.

määritelty lailla. Järjestelmälle on oikeudelliselta muodoltaan rekisteröity yhdistys (*eingetragener Verein*). Useimmat Saksassa toimivat vakuutusyritykset ovat järjestelmän jäseniä. Niihin kuuluu yrityksiä, joiden rekisteröity toimipaikka on muissa maissa ja jotka ovat perustaneet Saksaan sivukonttoreita tai toimipaikkoja. Kaiken kaikkiaan asiamiesjärjestelmä kattaa noin 95 prosenttia vakuutusmarkkinoiden kaikesta liiketoiminnasta.¹

Asiamiesjärjestelmän jäseninä olevat vakuutusyritykset ovat hyväksyneet sopimusvelvoitteet ja sitoutuneet noudattamaan asiamiehen lainkäyttövaltaa ja järjestelmän nojalla voimaan saatettuja menettelysääntöjä (ks. ES 3²). Asiamiehen hyväksymissä menettelysäännöissä määrätään, että asiamiehellä on lainkäyttövalta kaikissa kiistoissa, jotka syntyvät kuluttajan ja järjestelmän jäsenenä olevan vakuutusyrityksen välillä tehdyistä vakuutus sopimuksista. Kuluttaja voi jättää kantelun suullisessa tai kirjallisessa muodossa, eikä hän tarvitse edustajakseen asianajajaa. Jotta kantelu voidaan ottaa käsiteltäväksi, se ei saa olla arvoltaan yli 50 000 euroa, siinä ei saa olla kyse vakuutusmatemaattisten periaatteiden soveltamisesta, mikään oikeuskanne ei saa olla vireillä samassa asiassa, eikä kantelu saa olla määräaikaan sidottu. Vaikka asiamiehellä on laaja harkintavalta sopimusmenettelyssä, häntä velvoittavat hänen päätöksissään säännöt ja laki. Jos kantelun arvo on alle 5 000 euroa, hän antaa päätöksen, joka velvoittaa vastaajaa mutta ei kantelijaa, joka voi sen jälkeen vedota tuomioistuimiin. Jos arvo ylittää 5 000 euroa, hän antaa suosituksen, joka ei sido kumpaakaan osapuolta. Kantelijalle ei synny kustannuksia, mikä pätee oikeudenkäynnin tuloksesta riippumatta.

Tutkintavaliokunnalle ilmoitettiin, että ELAS ei ollut Saksan asiamiesjärjestelmän jäsen (ks. esim. ES 3³, Weyer, H3, Ducoulombier, H9). Thompson selvitti WE-CONF 21:ssä, että tämä johtui siitä, että Saksan järjestelmä perustettiin vasta sen jälkeen, kun ELASilta oli kielletty uudet liiketoimet: *"Ennen vuotta 2001, jolloin yhtiöltä oli jo kielletty uudet liiketoimet, Saksassa ei ollut mitään soveltuvaa kuluttajavalituselintä"*. Saksan vakuutusnottajilla ei siksi ollut mahdollisuutta käyttää tätä muutoksenhakuväylää. Weyer pohti H3:ssa kokemuksia, jotka Saksan vakuutusasiamiestä lähestyneet Saksan Equitable Life -vakuutusnottajat olivat saaneet. Heille oli kerrottu, että *"Equitable Life ei ole liittomme jäsen"* ja heidät oli ohjattu *"kääntymään Ison-Britannian rahoituspalveluasiamiehen puoleen"*.

c.) Vakuusrahasotot

Huomautuksissaan tutkintovaliokunnassa Weyer (H3) viittasi "Protektor AG" -nimiseen Saksan rahastoon. Myös Steffen H6:ssa viittasi tähän rahastoon. *"Saatatte tietääkin, että meillä Saksassa on ollut joitakin vuosia vakuusjärjestelmä, joka toimii hyvin. Henkivakuutusalan osalta se on nimeltään 'Protektor', ja se oli alun perin puhtaasti vapaaehtoinen Saksan vakuutusalan järjestelmä, jonka tukena oli 5 miljardin vakuus. Tälle vapaaehtoiselle järjestelmälle on sittemmin luotu oikeusperusta. Siitä lähtien se ei enää ole*

¹ Järjestelmän jäseninä olevat laitokset on lueteltu asiamiehen verkkosivulla: <http://www.versicherungssombudsmann.de/VOM/Navigationsbaum/WirUeberUns/AngeschlosseneUnternehmen/index.html>.

² Sivut 70–74.

³ Sivu 71.

ollut vapaaehtoinen, vaan oikeudellisesti sitova. Sen tehtävänä on ottaa vastuulleen ja jatkaa kriisiytyneitä vakuutusyhtiöitä. Tämä tarkoittaa, että enää ei ole kyse yksittäisistä korvauksista, vaan vakuutusten jatkamisesta. Ja mielestäni korvauksen paras muoto on pitää vakuutukset voimassa. Equitable Life -yhtiöön luonnollisesti sovelletaan – olen jo sanonut tämän – Ison-Britannian sääntöjä. Saksalaisten asiakkaiden, jotka ovat ottaneet brittiläisiä vakuutuksia brittiläisestä vakuutusyhtiöstä, ei ole mahdollista saada korvausta Saksan vakuusjärjestelmästä. Tämän vakuusjärjestelmän jäseniä ovat Saksassa vain saksalaiset vakuutusyhtiöt, toisin sanoen siihen eivät kuulu ulkomaiset vakuutusyhtiöt, joiden rekisteröidyt toimipaikat eivät ole Saksassa. Näin ollen tällöin pätevät Ison-Britannian säännöt."

Irlannissa ei nykyisin ole käytössä mitään muodollista korvausjärjestelmää (ks. Troyn lausunto, H4).

Siten voidaan tiivistäen todeta, että Irlannin ja Saksan vakuutuksenottajien käytävissä ei heidän omissa kotimaissaan näytä olleen mitään tuomioistuinten ulkopuolisia muutoksenhakuväyliä, lukuun ottamatta Irlannin vakuutuksista vastaavalle asiamiehelle jätettyjä kanteluja, jotka ilmeisesti tutkittiin.

4. Muutoksenhakekeinot Yhdistyneessä kuningaskunnassa

Muiden kuin Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutuksenottajien keinoista hakea muutosta Yhdistyneessä kuningaskunnassa esitetään saadussa todistusaineistossa seuraavaa:

a.) Kantelut FSA:lle

Kuten edellä on kuvattu, lukuisille Saksan vakuutuksenottajille, jotka kääntyivät Saksan rahoituspalvelujen sääntelyviranomaisten puoleen, kerrottiin, että Equitable Life -yhtiön vakavaraisuuden valvonnasta vastaa Ison-Britannian sääntelijä. BaFin kertoi tutkintavaliokunnalle H6:ssa, että se kehotti Saksan kantelijoita kääntymään FSA:n puoleen, kun se katsoi, että kantelijan asia koskee talouden valvontaa.

FSA ilmaisee WE-CONF 7:ssa, että se *"ei ole saanut virallisia kanteluja Irlannin ja Saksan Equitable Life -vakuutuksenottajilta, vaikka se on ollut joidenkin tällaisten vakuutuksenottajien kanssa kirjeenvaihdossa, joka on koskenut pääasiassa rahoituspalvelujen korvausjärjestelmän käytettävyyttä. Kuitenkin Weyer (H3) ja Schäfer (WE 10) ilmoittivat valiokunnalle, että FSA kieltäytyi käsittelemästä Saksan vakuutuksenottajien esittämiä kanteluja ja kehotti heitä kääntymään uudestaan Saksan sääntelijän puoleen. "Meillä on vahinkoa kärsineiden osapuolten ja Ison-Britannian valvontaviranomaisten kesken käytyä relevanttia kirjeenvaihtoa ... jossa FSA aluksi vastaa useimmiten englanniksi, mikä voi toisinaan olla ongelma. Tämän lisäksi FSA toteaa yleisesti, että se ei ole vastuussa, koska vahinkoa kärsineet osapuolet ovat Saksan vakuutuksenottajia, missä tapauksessa vastuu on BaFin:illä. Olemme kutsuneet tätä 'pallotteluksi', ja voimme osoittaa lukuisissa tapauksissa, että FSA käännäytti ne takaisin" (Weyer, H3). Komission edustaja Beverly kommentoi Weyerin väitettä ja sanoi, että "asioita hoidetaan selvästi väärin, jos niitä "pallotellaan", kuten Weyer on kuvannut; tähän on kiinnitettävä huomiota"(H3).*

Weyer korosti, että *"Saksan vakuutustoiminnan sääntelijä soveltaa direktiiviä tavalla, jonka mukaan se ei pidä itseään vastuullisena, ja katsoo pystyvänä toimimaan vain niin sanotun sekundaarisen oikeudellisen valvonnan alueella ja ohjaa muutoin kaiken FSA:lle"* (H3). Hän lisäsi, että *"tässä tilanteessa, jossa meidän logiikkamme mukaan FSA:n puoleen kääntymisen pitäisi luonnollisesti saada vastakaikua, jouduimme valitettavasti kokemaan, että FSA torjui suoraan Saksan vakuutuksenottajat sillä perusteella, että he olivat saksalaisia ja että siksi Saksan sääntelyjärjestelmä vastaisi heistä"*. Weyer korosti, että *"epävirallisissa keskusteluissamme BaFin:n kanssa olemme tulleet siihen vakaaseen käsitykseen, että FSA:n laintuntemus on aivan riittämätön"* (H3). *"En haluaisi arvioida, onko se senlaatuinen, että se merkitsee jonkin direktiivin säännöksen rikkomisesta"*. *Voimme vain todeta, että tässä kohdassa useimmilta vahingon kärsineiltä, jotka nyt katsovat köyhyyttä suoraan silmiin ja joiden taloudelliseen tilanteeseen liittyy myös vastaavia terveysongelmia ... on loppunut puhti. Heitä ei enää kiinnosta, onko jollain viranomaisella muodollinen vastuu vai ei"*.

Saksan vakuutuksenottajien ja FSA:n välinen kirjeenvaihto, josta Saksan vakuutuksenottajat ovat antaneet kopiot valiokunnan käyttöön (WE 48, WE-CONF 1 ja WE-CONF 10), koskee kahta aihetta:

Ensinnäkin eräs vakuutuksenottaja valitti, että Equitable Life on päättänyt, että se ei enää julkaise tilinpäätöstietojaan eikä vuotuisen yhtiökokouksen tiedotettaan saksan kielellä, koska tämä syrjisi muita kuin englantia puhuvia vakuutuksenottajia ja saattaisi heidät huonompaan asemaan. Tämä vakuutuksenottaja oli aikaisemmin ilmaissut huolensa yhtiön suhteen, joka vastasi ilmoittaen, että sen näkemyksen mukaan näiden asiakirjojen kääntämiskustannukset ovat suhteettomat saavutettaviin etuihin nähden. FSA vastasi, että *"katsomme, että kantelunne koskee tapaa, jolla Equitable on harjoittanut liiketoimintaansa Saksassa, eikä niinkään yhtiön vakaavaraisuuden tai talouden sääntelyn jotain näkökohtaa ... Tämä merkitsee, että se, mitä tietoja teillä on oikeus saada, on määriteltävä Saksan säännöillä, ja rutiiniluonteinen huolehtiminen siitä, että näitä sääntöjä noudatetaan, on Saksan sääntelijällä. ... Isäntäjäsenvaltio puuttuu asiaan vain silloin, kun yritys on systemaattisesti jättänyt noudattamatta isäntäjäsenvaltion vaatimuksia. ... Nykyinen käsityksemme on, että BaFin:n säännöissä ei vaadita mainitsemienne asiakirjojen kääntämistä. Siitä seuraa, että emme ole tietoisia mistään Equitablen systemaattisesta Saksan vaatimusten noudattamatta jättämisestä"* (WE 48).

Toinen kirjeenvaihdon aihe koskee kantelua, joka mainitaan myös raportin tämän osan IX kohdan 2 c) alakohdassa. Kantelija väittää, että hänelle myytiin eläke vilpillisesti, koska Equitable Life ei tiedottanut hänelle, että hänen sijoituksensa olisi yhteisessä poolissa takuukorkoisten (GIR) vakuutusten kanssa. Hän väittää, että ne ovat vaikuttaneet vahingollisesti hänen sijoitukseensa. Hänen kirjeenvaihdoistaan Saksan viranomaisten kanssa (WE-CONF 1 ja WE-CONF 10) käy ilmi, että BaFin kieltäytyi käsittelemästä kantelua perustellen sitä sillä, että hänen kantelunsa koski "talouden valvontaa", josta vastaisi Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijä ja kehotti häntä kääntymään FSA:n puoleen. FSA väitti vastauksessaan kantelijalle päinvastaista: *"Isäntäjäsenvaltion" sääntelijä vastaa Saksassa annetusta taloudellisesta neuvonnasta ja hänen tulisi kyetä ratkaisemaan, onko kantelu perusteltu"* (WE 48, WE-CONF 1 ja WE-CONF 10). Edellä kuvattu kirjeenvaihto näyttää koskevan kanteluja, jotka todella nostavat esiin liiketoiminnan harjoittamista koskevia kysymyksiä, minkä vuoksi isäntäjäsenvaltion sääntelijöiden olisi käsiteltävä ne.

Seymour, joka kommentoi H7:ssä FSA:n kieltäytymistä käsittelemästä sellaisia asioita kuin tilinpäätöstietojen kieli, ilmaisi erilaisen näkemyksen. Ensinnäkin hän väitti, että *"ELAS ilmoitti myyntimateriaalissaan toistuvasti, että sitä säänneltiin vain Yhdistyneessä kuningaskunnassa"* (ks. WE 52¹). Toiseksi hän korosti, että henkivakuutusdirektiivissä *"ei todeta, että liiketoiminnan harjoittaminen on ... paikallisen sääntelijän asia, ja sen 15 artiklassa mainitaan erityisesti vaatimus 'niiden vakuutusyritysten liiketoiminnan valvomiseksi, joiden kotipaikka on niiden alueella, mukaan lukien tämän alueen ulkopuolella harjoitettava liiketoiminta"*. Näin ollen hänen näkemyksensä mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijän olisi pitänyt ottaa vastuu kantelujen käsittelystä. Sitä vastoin Strachan (H4) korostaa, että *"FSA ei ... määrää liiketoiminnan harjoittamista koskevia sääntöjään koskemaan ETA-alueella sijaitsevia Yhdistyneen kuningaskunnan instituutioiden sivukonttoreita, jotka harjoittavat liiketoimintaa vakuutuksenottajien kanssa siellä, missä sivukonttori sijaitsee. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukaisesti on näiden sivukonttorien asia – tässä tapauksessa isäntämaan sääntelijän asia – soveltaa sen omia sääntöjä"*.

Tutkintavaliokunta sai tietoja myös eräältä Saksan kansalaiselta, joka oli kannellut FSA:lle muista rahoituspalvelujen tarjoajista kuin Equitable Life, jotka tarjoavat palvelujaan EU:n jäsenvaltioissa sijaitsevien sivukonttoriensa kautta (ks. WE-FILE 2, Krege). Hän kertoi samanlaisista kokemuksista sen suhteen, että sekä FSA että isäntäjäsenvaltion viranomaiset kieltäytyivät käsittelemästä hänen valituksiaan.

Irlannin vakuutuksenottajat kirjoittivat myös Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelujen sääntelyviranomaiselle ilmaisten huolensa ja vaatien korvausta kriisiin alettua tulla näkyviin. FSA asetti kirjeenvaihtonsa Irlannin vakuutuksenottajien käyttöön WE-CONF 20:ssa. FSA vastasi sille tyypilliseen tapaan antamalla yleistä tietoa sellaisista aiheista kuin parlamentin ylähuoneen päätöksistä, Equitablen osan mahdollisesta myynnistä Halifaxille ja kompromissijärjestelystä. Se korosti, että ELAS oli edelleen maksukykyinen ja että FSA *"jatkaa Equitablen toiminnan seurantaa"*. Joissakin tapauksissa FSA suositteli vakuutuksenottajille, että *[he] eivät tekisi harkitsemattomia päätöksiä"* ja korosti, että *"tuottovakuutusten takaisinosto tai siirto muina ajankohtina kuin sopimuksen mukaisena päivänä voi johtaa vakuutusarvojen alentumiseen"*(WE-CONF 20). Vastauksena vakuutuksenottajille, jotka vaativat korvausta FSA korosti, että ei ole *"mitään perustetta, jolla voisimme tai meidän pitäisi tarjota korvausta"*. Se myös ilmoitti eräälle vakuutuksenottajalle, että *"isäntäjäsenvaltioilla on toimivalta ja vastuu niiden lainkäyttövallan alaisena harjoitetusta liiketoiminnasta, ja että Irlannin viranomaiset voivat olla kiinnostuneita eräistä niistä asioista, jotka saattavat olla teidän kannaltanne kiinnostavia"* (WE-CONF 20). WE-FILE 33 osoittaa, että FSA ohjasi monet irlantilaiset vakuutuksenottajat kantelemaan Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelualan oikeusasiamiehelle².

Komission jäsen McGreevy teki H8:ssa seuraavan päätelmän siitä, miten kansallisten sääntelijöiden on kohdeltava ja käsiteltävä rajatylittäviä kanteluita: *"Eräs Equitable-*

¹ Kirjallisen todisteen liite E sisältää kopion ELASin lausunnosta, jossa väitetään, että ELASista vastaava sääntelyviranomainen on Personal Investment Authority, Yhdistyneen kuningaskunnan silloinen liiketoiminnan harjoittamisen sääntelijä.

² Valiokunnan saamista todisteista käy kuitenkin ilmi, että rahoituspalvelualan oikeusasiamies ei käsitellyt irlantilaisten vakuutuksenottajien kanteita - lukuun ottamatta (vähintään) yhtä poikkeusta.

skandaalin kautta esiin tullut levottomuutta herättävä piirre on se, miten kansalliset viranomaiset ovat käsitelleet kanteluita. Kantelijoita on passitettu edestakaisin talouden valvonnasta vastaavan kotijäsenvaltion viranomaisen ja liiketoiminnan harjoittamisen säännöistä vastaavan sivukonttorin isäntjäsenvaltion viranomaisen kesken. Tätä ei sisämarkkinoilla voida hyväksyä. Olemme jo ottaneet tämän esille Euroopan vakuutus- ja lisäeläkekomiteassa kokoontuvien sääntelijöiden kanssa. Valvojat, jotka kokoontuvat Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komiteassa, ovat ilmoittaneet, että he aikovat tarkistaa säännöt ja menettelyt, joita valvojien on noudatettava rajatylittävän toiminnan yhteydessä, ja aikovat kohdistaa huomionsa kuluttajansuojakysymyksiin, kuten rajatylittävien kanteluiden käsittelyyn.

b.) Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelualan oikeusasiamiehelle (FOS) tehdyt kantelut

Todistajanlausunnoista käy ilmi, että jotkut irlantilaiset sekä saksalaiset vakuutuksenottajat ovat tehneet kantelun Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelualan oikeusasiamiehelle. Luottamuksellisessa kirjallisessa todistajanlausunnossa (WE-CONF 7)¹ Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisen toteaa: *”Rahoitusasiamieheltä saamiemme tietojen perusteella... rahoitusasiamies on vastaanottanut 74 kantelua irlantilaisilta vakuutuksenottajilta ja kuusi kantelua saksalaisilta vakuutuksenottajilta.”* Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies ei alun perin itse ilmoittanut tutkintavaliokunnalle toimittamassaan todistajanlausunnossa, kuinka monta kantelua se oli saanut Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvilta vakuutuksenottajilta. Rahoitusasiamies toimitti ainoastaan tilastotaulukon, jossa oli tietoja ELASiin liittyvien kantelujen käsittelystä. Siitä kävi ilmi, että yksi saksalaisten tekemä kantelu sekä kaksi irlantilaisten tekemää kantelua oli päätetty jättää käsittelemättä (WE 56). Näin ollen tutkintavaliokunta pyysi Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiestä ilmoittamaan, mikä oli saksalaisten ja irlantilaisten vakuutuksenottajien tekemien kantelujen tarkka määrä, koskivatko kantelut Yhdistyneestä kuningaskunnasta vai Equitable Life -yhtiön Saksassa tai Irlannissa sijaitsevasta sivuliikkeestä hankittuja vakuutuskirjoja ja mikä oli rahoitusasiamiehen arvio niistä. Vastauksessaan² rahoitusasiamies jätti vastaamatta näihin kysymyksiin. Se ilmoitti ainoastaan, että *”Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies on tehnyt väliaikaisen päätöksen yhdestä irlantilaisen vakuutuksenottajan tekemästä kantelusta. ... Tämä osa kantelusta saattaa kuulua Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen toimivaltaan. Saksalaisilta vakuutuksenottajilta ei ole tullut Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehelle yhtään sellaista kantelua, jonka Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies katsoisi edes osittain kuuluvan toimivaltaansa.”*

Vakuutuksenottajat ovat toimittaneet tutkintavaliokunnalle seuraavanlaisia yleisiä tietoja Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen alueellisesta toimivallasta: Weyer kertoi (H3) Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen ilmoittaneen saksalaisille vakuutuksenottajille, etteivät nämä voisi turvautua sen palveluihin: *”Me... olemme saaneet sellaista epävirallista tietoa Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamieheltä, jossa tehtiin selväksi saksalaisille asianomaisille, että rahoitusasiamiehen oikeudellista asemaa koskevan*

¹ Sivun 2

² Katso WE 90.

käsityksen mukaisesti saksalaiset vakuutuksenottajat eivät voi esittää vaatimuksia etenkin siinä tapauksessa, että vakuutussopimukset on tehty Saksan liittotasavallan itsenäisellä alueella.” Vastaavasti irlantilaisten vakuutuksenottajien vastauksista valiokunnan kyselylomakkeeseen käy ilmi, että rahoitusalan oikeusasiamies katsoi yleisesti, että irlantilaisten vakuutuksenottajien kantelut eivät kuuluneet sen toimivaltaan.

Toisaalta irlantilainen vakuutuksenottaja Knowd ilmoitti (H2), että hänen kantelunsa Irlannin vakuutusasioista vastaavalle asiamiehelle oli hylätty, minkä vuoksi hän oli tehnyt kantelun Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehelle toukokuussa 2003. Rahoitusasiamies hylkäsi ensin kantelun. Knowd kertoi, että hänen oli sen jälkeen täytynyt käydä läpi ”18 kuukautta kestänyt valtava taistelu”, jonka aikana hän oli joutunut kärsimään ELASin harjoittamasta estämis- ja viivytystaktiikasta. Vasta marraskuussa 2004 oli selvää, että hänellä ”olisi oikeus käyttää Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen palveluita” (Knowd, H2). Luottamuksellisessa kirjallisessa todistajanlausunnossa (WE-CONF 28) Knowd siteeraa ”rahoitusasiamies Robertsin” marraskuussa 2004 lähettämää kirjettä, jossa Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies itse asiassa vahvistaa, että sillä on toimivalta käsitellä Knowdin jättämä kantelu: ”Minusta vaikuttaa siltä, että... päätettäessä siitä, kuuluuko kantelu [Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen] alueelliseen toimivaltaan, ensimmäiseksi olisi tarkasteltava, onko kantelun kohteena oleva teko tai laiminlyönti todella tehty Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja onko tekijänä jokin sellainen yhtiö, jolla on pysyvä toimipaikka Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Equitable Life -yhtiöllä on tällainen pysyvä toimipaikka, josta käsin se myös harjoittaa toimintaansa.” Knowd ei tarkentanut, onko Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies tehnyt päätöksen hänen kantelustaan.

Irlannin rahoituspalveluviranomaiset ilmoittivat tutkintavaliokunnalle yrittäneensä selvittää, voivatko irlantilaiset tai saksalaiset vakuutuksenottajat käyttää Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen palveluita. O’Dea kertoi, että Irlannin sääntelyviranomaiset olivat ottaneet yhteyttä Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamieheen selvittääkseen, voivatko irlantilaiset vakuutuksenottajat turvautua sen palveluihin. ”Valitettavasti emme ole saaneet selvyyttä siihen, kuuluvatko Equitable Life -yhtiön irlantilaisten vakuutuksenottajien asiat Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen toimivaltaan.” (O’Dea, H4)

Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies toteaa Internet-sivuillaan, että sen toimivalta ”kattaa vain sellaiset yhtiöt, jotka tarjoavat rahoituspalveluja tai -tuotteita joko Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai Yhdistyneestä kuningaskunnasta käsin”.¹ Tämän vahvisti Terták (H1), joka kertoi, ettei Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies käsittele niiden vakuutuksenottajien tekemiä kanteluita, jotka ovat tehneet vakuutussopimuksensa jonkin Equitable Life -yhtiön EU:n alueella toimivan sivuliikkeen kanssa, sillä tällöin tuotetta ei ole tarjottu Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai Yhdistyneestä kuningaskunnasta käsin. Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaiset eivät ottaneet todistajanlausunnossa H4 kantaa Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen alueelliseen toimivaltaan. Sääntelyviranomaiset tyytyivät vain viittaamaan useaan otteeseen rahoitusasiamiehen tutkintavaliokunnalle toimittamaan muistioon ilmoittaen, ettei heillä ollut ”mitään lisättävää” siihen.

¹ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/>

Muistiossaan (WE 27¹) Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies toteaa seuraavaa alueellisesta toimivallastaan: ”Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies voi käsitellä kanteluita, jotka koskevat Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivien yhtiöiden toimintaa. Pakollisen toimivallan mukaisesti se voi kuitenkin käsitellä myös muualla Euroopan unionin alueella sijaitsevan yrityksen toimintaa, jos (a) toimintaa johdetaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta käsin ja (b) sen toimintaa sääntelevät sopimukset tehdään Englannin, Walesin, Skotlannin tai Pohjois-Irlannin lainsäädännön alaisuudessa.” Asiakirjassa todetaan lisäksi, että ”koska Equitable Life -yhtiön irlantilaisten vakuutuskirjojen myynti sekä kyseisiä vakuutuskirjoja koskevan tiedon toimittaminen ennen vakuutuskirjojen myyntiä ja myynnin jälkeen tapahtui Irlannin tasavallassa, niitä koskevat kantelut eivät kuulu Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen toimivaltaan. Vaikka jotkut Irlannin tasavallassa toimivien sijoittajien tekemät kantelut saattaisivatkin kuulua Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen toimivaltaan, on epätodennäköistä, että tavalliset kantelut siihen kuuluisivat. Tämä näkemys koskee myös Equitable Life -yhtiön saksalaisia vakuutuskirjoja. Ulkomaisen sivuliikkeen osallisuus asiassa ei aina tarkoita sitä, etteikö palvelu voisi olla tosiasiasa Yhdistyneestä kuningaskunnasta käsin tuotettu. Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen on tutkittava asiaan liittyvät tosiseikat. Jos palvelu on tosiasiasa toimitettu Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella, Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehellä ei ole toimivaltaa asiassa.” Toisaalta ”rahoitusasiamies on tuonut esiin näkemyksensä, jonka mukaan sillä on toimivalta käsitellä kantelut, jotka se on vastaanottanut Equitable Life -yhtiön Guernseyn saarella ja Dubaissa sijaitsevien sivuliikkeiden vakuutuksenottajilta. Näkemys perustuu rahoitusasiamiehen käsitykseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivan Equitable Life -yhtiön asemasta Guernseyn ja Dubain sivuliikkeiden toiminnassa. Näihin vakuutuksenottajiin kuuluu useiden eri maiden kansalaisia, jotka eivät asu Yhdistyneessä kuningaskunnassa” (WE 27²).

Ulkoisessa tutkimuksessa ES 3 tullaan seuraavaan johtopäätökseen: ”Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies ei tutki sellaisten vakuutuksenottajien tekemiä kanteluita, jotka ovat ostaneet tuotteet Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivien yhtiöiden Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella sijaitsevilta sivuliikkeiltä. Tämä koskee palveluita, myyntiä sekä neuvoja. Olisi kuitenkin hyväksyttävä, että jokainen Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivan tarjoajan syyksi katsottava huonoa hallintoa koskeva tapaus kuuluu Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen toimivaltaan. Tästä seuraa, että Saksassa tai Irlannissa asuva vakuutuksenottaja kuuluu Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiesjärjestelmän piiriin, jos hän on ostanut vakuutuskirjan suoraan ELASilta, mutta ei kuulu sen piiriin, jos hän on ostanut vakuutuskirjan ELASin asuinmaassaan sijaitsevalta sivuliikkeeltä ja kantelu koskee vakuutuskirjan myyntiä. Tällaisten kantelujen osalta vakuutuksenottaja voi kuulua tai olla kuulumatta kohdemaan asiamiehen toimivallan piiriin riippuen säännöistä, joita asiamiehen alueelliseen toimivaltaan sovelletaan.”

Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies viittaa kuitenkin rahoitusasiamiehen toimivaltaa koskevaa kysymystä täydentävään näkökohtaan erottaessaan toisistaan liiketoiminnan harjoittamista koskevat kantelut ja vakavaraisuussääntöjen väitettyä rikkomista koskevat kantelut. ”Kansallisen asiamiehen toimivallan olisi oltava yhteneväinen kantelun kohteena olevien sääntöjen soveltamisalan kanssa. Jos siis kantelu koskee

¹ Sivu 6

² Sivu 6

menettelytapasääntöjen väitettyä rikkomista, kantelun käsittelyn tulisi olla kohdemaan asiamiehen vastuulla, koska tällöin sovelletaan asemamaan menettelytapasääntöjä. Jos taas kantelu koskee väitettyä vakavaraisuussäännön rikkomista, Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen olisi vastattava sen käsittelystä, sillä henkivakuutusdirektiivin mukaan [ELASiin sovelletaan Yhdistyneen kuningaskunnan vakavaraisuussääntöjä]” (ES 3¹). Saaduista todistajanlausunnoista käy kuitenkin ilmi, ettei Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies tavallisesti käsittele kanteluita väitetystä vakavaraisuussääntöjen rikkomisesta, vaikka sen säännöt eivät periaatteessa tätä estäisikään. Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen säännöissä todetaan, että Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen pakollista toimivaltaa voidaan laajentaa koskemaan mitä tahansa kantelua, joka koskee rahoitusmarkkinoista ja -palveluista annetun lain (Financial Services and Markets Act) soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa.

Koska suurin osa Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvista vakuutusentottajista on ostanut vakuutuskirjansa ELASin Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella toimivilta sivuliikkeiltä, selvä enemmistö heistä ei voinut käyttää kyseistä oikaisukeinoa. Todistajanlausunnoista saa sen käsityksen, ettei Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies ottanut käsiteltäväkseen ainuttakaan saksalaisen tekemää kantelua, mutta se näyttää käsitelleen ainakin yhden irlantilaisen vakuutusentottajan tekemän kantelun. Ei ole selvää, millä perusteella Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusviranomainen on päättänyt, että eräät kantelut kuuluvat sen toimivaltaan kun taas toiset eivät.² Vaikuttaa siltä, että asiassa on ollut tässä vaiheessa epäselvyyksiä sekä vakuutusentottajien että asianomaisten elinten keskuudessa. Kuten edellä huomautetaan, edes Irlannin viranomaiset – jotka olivat ottaneet yhteyttä Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamieheen selvittääkseen, oliko irlantilaisilla vakuutusentottajilla oikeus turvautua sen palveluihin – ”*eivät ole saaneet selvyyttä siihen, kuuluvatko Equitable Life -yhtiön irlantilaisien vakuutusentottajien asiat Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen toimivaltaan*”.

c) Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamies

Kuten edellä todetaan, Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamies tutkii parhaillaan asiaa ”*selvittääkseen, kokivatko yksilöt joulukuuta 2001 edeltävänä aikana vääryyttä, joka johtui Equitable Life Assurance Society -yhtiön vakavaraisuuden valvonnasta vastaavien julkisten elinten ja/tai keskushallinnon aktuaarien huonosta hallinnosta; antaakseen suosituksen oikaista kaikki mahdolliset näin tapahtuneet vääryydet*” (WE 12³). On hyvin tärkeää huomata, että tutkimus koskee vain 1. joulukuuta 2001 edeltävää aikaa, sillä Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluviranomainen on ollut kyseisestä päivästä lähtien yksinomainen sääntelyviranomainen, eikä se kuulu parlamentin oikeusasiamiehen toimivaltaan. Näin ollen parlamentin oikeusasiamies voi tutkia ainoastaan ELASin vakavaraisuuden valvonnasta vastaavien elinten toimia, eikä hän voi käsitellä kanteluita, jotka liittyvät menettelytapasääntöjen soveltamiseen tai kaupankäyntiin.

¹ Sivu 14

² Toimivaltaa koskeva päätös on ilmeisesti tehty pitkän ajan kuluttua joidenkin kantelujen jättämisestä, esimerkiksi 18 kuukautta myöhemmin Knowdin tapauksessa (katso H2).

³ Liite B

Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamiehelle osoitetut kantelut on toimitettava Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin alahuoneen jäsenen välityksellä. Laken mukaan ”Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamies ei voi lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyen käsitellä muiden kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten asioita parlamentin jäsenen välityksellä” (H1). Tähän Seymour huomautti, että ”Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuva Euroopan yhteisön kansalainen ei voi tehdä kantelua Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamiehelle” (H7). Kuten oikeusasiamiehen toimiston Equitable Members Action Groupille (EMAG) lähettämästä kirjeestä (WE 14¹) käy ilmi, tutkinta ei koske oikeusasiamiehen toimiston alkuperäisen näkemyksen mukaan kansainvälisiä vakuutusentottajia (jotka ovat olleet yhteydessä ELASin Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella toimiviin sivuliikkeisiin). Parlamentin oikeusasiamies kuitenkin muutti näkemystään saatuaan asiassa oikeudellisia neuvoja. Kirjeessään² Braithwaitelle oikeusasiamiehen toimisto toteaa, että ”*tutkimuksessamme voidaan siltikin käsitellä kaikkien niiden kansainvälisten vakuutusentottajien asemaa, jotka valittavat kokeneensa vääryyttä johtuen huonosta hallinnosta Equitable Life -yhtiön vakavaraisuuden valvonnassa ennen 1. joulukuuta 2001*” ja että ”*kaikki tutkimustulokset sekä suositukset, joita mahdollisesti teemme tutkimuksen valmistuttua, kohdistuvat siten myös kyseisten vakuutusentottajien asemaan*”. Kirjeen mukaan päätös perustui Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriöltä saatuun vahvistukseen. Valtiovarainministeriö vahvisti, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomainen vastaa käytännössä kaikesta vakavaraisuuden valvonnasta ja että kyseistä valvontaa koskevat kantelut liittyvät siten Yhdistyneen kuningaskunnan alueella päteviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Lake katsoi, että päätöksessä, jonka mukaan tutkimukset kattaisivat myös kansainväliset vakuutusentottajat, oli kyse ”*harkinnanvaraisesta toimenpiteestä eikä oikeudellisesta määräyksestä*” (H1). Komission jäsen McCreedy piti tervetulleena Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamiehen sitoumusta, sillä ”*yhtenäismarkkinoilla ei ole hyväksyttävää, että Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvia vakuutusentottajia kohdeltaisiin eri tavalla kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvia vakuutusentottajia*” (H8).

d) Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelualan korvausjärjestelmästä vastaava elin (Financial Services Compensation Scheme, FSCS)

Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelualan korvausjärjestelmästä vastaava toimielin FSCS toteaa Internet-sivuillaan³, että se voi käsitellä vain sellaisista yhtiöistä tehtyjä kanteluita, jotka olivat neuvoja annettaessa Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisen hyväksymiä. Tutkintavaliokunnassa kuultujen todistajanlausuntojen perusteella muodostettu yleiskäsitys on, että FSCS ei periaatteessa kattaisi korvaushakemuksia, jotka tulevat Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivien vakuutusyhtiöiden ulkomailla sijaitsevien sivuliikkeiden asiakkailta (katso esimerkiksi seuraavat todistajanlausunnot: Tertak, H1; Lake, H1; Weyer, H3; O'Dea, H4, Steffen, H6).

¹ Sivun 42

² Kansainvälisten vakuutusentottajien asema parlamentin oikeusasiamiehen tutkimuksissa, oikeusasiamiehen toimiston kirje EMAGin pääsihteeri Braithwaitelle, päivätty 9. toukokuuta 2005.

³ <http://www.fscs.org.uk/>

Irlantilaisten vakuutuksenottajien pyynnöstä¹ Irlannin viranomaiset yrittivät saada Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisilta tietoa siitä, täyttäsivätkö irlantilaiset vakuutuksenottajat korvausjärjestelmän vaatimukset maksukyvyttömyystapauksessa. Saatu neuvo kuului suurin piirtein niin, että irlantilaisten vakuutuksenottajien tilanne liittyen oikeuksiin saada järjestelmän kautta korvauksia on oikeudellisesti hyvin monimutkainen ja että ”*tilannetta tulee arvioida...tapauskohtaisesti*”. (O’Dea, H4)

Kirjallisessa todistajanlausunnossa WE 21² Saksan rahoituspalveluviranomainen BaFin ilmoittaa tutkineensa, voisivatko Equitable Life-yhtiön saksalaisasiakkaat kääntyä FSCS:n puoleen maksukyvyttömyystapauksessa. BaFinin mukaan saksalaisten asiakkaiden ennen FSCS:n perustamista 1. joulukuuta 2001 allekirjoittamat vakuutuskirjat (eli kaikki saksalaiset vakuutuskirjat) ovat turvattuja, jos ne on allekirjoitettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa hyväksytyyn yrityksen tai jonkin tällaisen yrityksen EU:n alueella toimivan tytäryhtiön kanssa ja jos ne kuuluivat jo FSCS:n edeltäjän, vuonna 1975 perustetun vakuutuksenottajien suojelurahaston (Policyholder Protection Fund) toimialaan. Toinen ehto täyttyy ainoastaan siinä tapauksessa (jos siis ”turvattu riski sijaitsee Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella”³), että vakuutuskirjat on allekirjoitettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevan yhtiön kanssa. Vuodesta 1997 lähtien suojaa laajennettiin koskemaan vakuutuskirjoja, jotka oli allekirjoitettu ETA-maissa sijaitsevien tytäryhtiöiden kanssa. Ehtona on kuitenkin se, että riskin tai sitoumuksen on sijaittava Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Täten tyypillisimmät tapaukset, eli vakuutuskirjat, joita muiden maiden kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ovat allekirjoittaneet ulkomaisten tytäryhtiöiden kanssa, eivät olisi turvattuja BaFiniltä saatujen tietojen perusteella. Steffenin mukaan ”*tämä ei muuttunut merkittävästi vuoden 2002 jälkeen, sillä ehtona oli, että vakuutus sopimus on tosiasiallisesti tehty Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai että turvattu riski sijaitsee Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Näin ollen vakuutuksenottajan tuli asua Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Meidän arvioidemme mukaan – en voi kuitenkaan olla tästä täysin varma – tämä ei toteudu useimman saksalaisen asiakkaan kohdalla. Järjestimme Bonnissa tapaamisia Yhdistyneen kuningaskunnan virkaveljiemme kanssa keskustellaksemme siitä, oliko Yhdistyneen kuningaskunnan korvausjärjestelmän, jota siis yleensä sovelletaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuviin asiakkaisiin, ja eurooppalaisille asiakkaille tarjottavan suojan välille muodostunut kuilu. Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluviranomainen ei yhdessäkään tilaisuudessa kiistänyt arviotamme siitä, että saksalaiset asiakkaat eivät olleet turvattuja, mutta kumpikaan osapuoli ei määritellyt asiaa käsiteltäessä yhtään mahdollista parannuskeinoa.*” (H6)

Tähän liittyen Holmes viittaa kirjallisessa todistajanlausunnossaan (WE 84)⁴ EY:n perustamissopimuksen 12 artiklaan, jonka mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä. Lisäksi hän painottaa sitä, että ”*oleskelu tunnustetaan yhteisön oikeuskäytännössä eräänlaisena kansalaisuuteen verrattavana valtakirjana*”. Siten voidaan katsoa, että Yhdistyneen kuningaskunnan korvausjärjestelmään pääsemisen ehdot syrjivät Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvia ja rikkovat näin ollen EY:n perustamissopimuksen 12 artiklaa.

¹ Katso esimerkiksi O’Broinin 8. maaliskuuta 2006 päivätty kirje liitteineen (WE 3).

² Sivut 3 ja 4

³ eli hyödyttää Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvia vakuutuksenottajia.

⁴ Sivun 24

Takuujärjestelmiin pääsemisellä on kuitenkin ollut käytännössä vain vähän merkitystä ELASin uhreille; Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmää ei koskaan sovellettu tapauksessa, sillä ELAS-yhtiö ei ollut vararikossa eikä maksukyvytön.

Yhteenvetona vaikuttaa siltä, että Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvat vakuutusnottajat eivät yleensä voi kääntyä niiden kahden Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivan elimen puoleen, joiden tehtävänä on käsitellä vakuutuksia koskevia kanteluja tai vakuutusyhtiöiden konkurssseja (FOS ja FSCS). Terták päätyi tämän perusteella siihen, että ”*Equitable Life -yhtiön Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvat jäsenet ovat selvästi epäsuotuisammassa asemassa*” (H1). Weyer esitti, että kanteen nostaminen tuomioistuimessa olisi ”*todellakin ainut tunnistettava oikeussuojakeino, joka eurooppalaisella kuluttajalla on käytössään*” (H3).

Epätyydyttävän tilanteen huomioon ottaen komissio ”*on tehnyt jo jonkin aikaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa vakuutustakuujärjestelmien parissa ja tutkii parhaillaan tarvetta antaa ehdotus direktiiviksi, jolla kaikki jäsenvaltiot velvoitettaisiin perustamaan vastaava järjestelmä, joka kattaisi sekä kotimaisten että muissa EU-maissa toimivien ulkomaisten tytäryhtiöiden asiakkaat ja edunsaajat*” (Terták, H1). O’Dea tarkensi (H4), että komissio on perustanut työryhmän, jonka tehtävänä on tarkastella, miten vakuutuskorvausjärjestelmissä voitaisiin saavuttaa sellainen yhdenmukaistamisen vähimmäistaso, jolla taataan eri maissa toimivien vakuutuksenantajien kanssa asioivien kuluttajien mahdollisuus saada vakuutuksenantajan kotijäsenvaltiossa myönnettävät korvaukset. ”*Uskomme, että tässä pitäisi mennä eteenpäin*”, totesi O’Dea. Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriötä edustanut Maxwell (H4) ilmaisi myös periaatteellisen tukensa vakuutustakuujärjestelmät kattavan EU-direktiivin laatimiselle: ”*Toisin kuin pankkitalletusten alalla kansallisten vakuutuskorvausjärjestelmien toiminnalle ei ole toistaiseksi kehystä yhteisön tasolla. ... Yhdistynyt kuningaskunta on ilmoittanut, ettei se estä järkevästi laaditun ehdotuksen toteutumista. Jokainen vakuutuskorvausjärjestelmää koskeva direktiiviehdotus voi kuitenkin olla vain osa järjestelmää, johon täytyy kuulua yhteistyön tiivistäminen koti- ja kohdejäsenvaltioiden valvontaviranomaisten välillä.*” BaFinin edustaja Steffen totesi samansuuntaisesti, että ”*seuraamme suurella mielenkiinnolla EU:n jäsenvaltioiden käymää keskustelua suojajärjestelmiä koskevan oikeudellisen kehyksen yhdenmukaistamisesta EU:n tasolla... ja Saksa osallistuu rakentavasti näihin ponnisteluihin*” (H6).

5. Tuomioistuimissa nostetut kanteet

Tuomioistuimissa vakuutuksenantajia vastaan mahdollisesti nostettujen kanteiden osalta tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 44/2001 säädetään, että toimivalta kuuluu yleensä vastaajan kansallisuudesta riippumatta sen jäsenvaltion tuomioistuimelle, missä vastaajan kotipaikka on. Asetuksen 3 jaksossa (8–14 artiklat) määritellään erityissäännöt vakuutusalaan varten. Asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”*kanne vakuutuksenantajaa vastaan, jonka kotipaikka on jäsenvaltiossa, voidaan nostaa: a) sen jäsenvaltion tuomioistuimissa, missä hänen kotipaikkansa on, tai b) muussa jäsenvaltiossa...vakuutetun...nostamien kanteiden osalta sen paikkakunnan tuomioistuimessa,*

missä kantajan kotipaikka on”. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa täsmennetään:
”Vakuutuksenantajalla, jonka kotipaikka ei ole jäsenvaltiossa mutta jolla on sellaisessa jäsenvaltiossa sivuliike, agenttuuri tai muu toimipaikka, katsotaan tämän toiminnasta aiheutuvien riitojen osalta olevan kotipaikka tuossa jäsenvaltiossa.” Asetuksessa säädetään myös tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta asianomaisissa jäsenvaltioissa.

Tästä seuraa, että ne irlantilaiset tai saksalaiset vakuutuksenottajat, jotka ovat tehneet sopimuksen Equitable Life -yhtiön kanssa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, voisivat nostaa kanteen yhtiötä vastaan joko Yhdistyneessä kuningaskunnassa tai siinä valtiossa, jossa heillä on kotipaikka, eli todennäköisimmin Irlannissa tai Saksassa. Toisaalta taas niiden irlantilaisten/saksalaisten vakuutuksenottajien, jotka ovat tehneet sopimuksen Equitable Life -yhtiön Irlannissa/Saksassa sijaitsevan sivuliikkeen kanssa, olisi nostettava kanne Equitable-yhtiötä vastaan Irlannissa/Saksassa (paitsi, jos heillä on kotipaikka jossakin toisessa jäsenvaltiossa). Suurin osa irlantilaisista/saksalaisista vakuutuksenottajista on ostanut vakuutuskirjansa Irlannissa/Saksassa toimivilta ELASin sivuliikkeiltä, joten heidän olisi nostettava kanne yhtiötä vastaan siellä.

Konsolidoidun henkivakuutusdirektiivin 32 artiklassa määritetään lainvalintasäännöt vakuutus sopimusten osalta. Niiden mukaan henkivakuutus sopimus kuuluu sitomusjäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan. Sitomusjäsenvaltio on jäsenvaltio, jossa vakuutuksenottajan vakinainen asuinpaikka sijaitsee. Jos kyseisen jäsenvaltion laki sallii, osapuolet voivat päättää soveltaa jonkun toisen valtion lakia. Kaikissa tapauksissa, joissa vakuutuksenottaja on luonnollinen henkilö, jonka tavanomainen asuinpaikka sijaitsee jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin minkä kansalainen hän on, osapuolet voivat päättää soveltaa sen jäsenvaltion lakia, jonka kansalainen vakuutuksenottaja on. Edellä kuvatut säännöt eivät kuitenkaan rajoita tuomioistuinvallion lakia koskevien sääntöjen soveltamista tapauksissa, joissa kyseiset säännöt ovat pakollisia, riippumatta sopimukseen muutoin sovellettavasta laista.

Esimerkiksi ulkoisessa tutkimuksessa ES 3¹ tarkastellaan lainvalintaa saksalaisten vakuutuksenottajien yhtiötä vastaan nostamien kanteiden käsittelyssä: ”*Se, voivatko saksalaiset vakuutuksenottajat nostaa Saksalaisessa tuomioistuimessa kanteita Yhdistyneen kuningaskunnan lain mukaan, riippuu kansainvälisen yksityisoikeuden periaatteista. Eri sääntöjä sovelletaan sen mukaan, minkä tyyppisen kanteen vakuutuksenottaja haluaa nostaa.*” Sopimuksia koskevista oikaisukeinoista ulkoisessa tutkimuksessa ES 3 todetaan, että ”*Equitable Life -yhtiön kanssa sopimuksen tekävän saksalaisen vakuutuksenottajan tapauksessa oletuksena on, että sopimukseen ja mahdollisten sopimusvelvoitteiden rikkomiseen sovelletaan Saksan lakia. Osapuolet voivat päättää soveltaa jotakin muuta lakia, mutta tähän liittyy joitakin rajoituksia. Yhdistyneen kuningaskunnan laki on valittavissa, jos Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen vakinainen asuinpaikka sijaitsee Saksassa. ... [Jos] Equitable Life on harjoittanut vakuutustoimintaa Saksassa muuten kuin tytäryhtiön tai sivuliikkeen tai agentin kautta, osapuolet voivat valita minkä tahansa lain, jos vakuutuksenottajan vakinainen asuinpaikka sijaitsee Saksassa.*” Vahingonkorvausoikeutta koskevien oikaisukeinojen osalta ulkoisessa tutkimuksessa ES3 todetaan, että ”*jos vakuutuksenottaja, jonka vakinainen asuinpaikka sijaitsee Saksassa (jolloin hänen omaisuutensa sijaitsee myös Saksassa), on kärsinyt rahallista vahinkoa Equitable Life -yhtiön*

¹ Sivut 68–70

tai sen työntekijän haitallisten toimien vuoksi, vakuutusnottaja voi valita, käyttääkö hän Saksan vai Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöön kuuluvia oikaisukeinoja”.

Steffen huomautti, ettei hän ”voi esittää kritiikkiä tätä oikeudellista ratkaisua kohtaan, koska se edustaa kuluttajansuojaa parhaimmillaan”. Hänen mielestään on Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvien vakuutusnottajien etu, ettei heidän ”tarvitse kamppailla Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön kanssa” ongelmatilanteissa (H6). Weyer epäili kuitenkin Saksan alueellisten tuomioistuinten valmiuksia käsitellä mahdolliset ELASia vastaan nostetut kanteet: ”Haluan tuoda tässä yhteydessä esiin, että tämä olisi erityisen hankalaa meille, koska aineisto on erittäin monimutkainen. Saksan näkökulmasta tässä käsitellään asioita, joilla on kansainvälisiä oikeudellisia seuraamuksia. Lisäksi on selvitettävä aktuaarien asiantuntijuuteen, alaa sääntelevään lakiin sekä vakuutuslainsäädäntöön liittyvät kysymykset. Saamamme todisteet ovat myös pääosin peräisin Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja siten englanninkielisiä. Oletamme, että yleensä tällaisissa asioissa toimivaltainen tavallinen alueellinen tuomioistuin ylikuormittuisi pahoin. Myös oikeudenkäyntikuluihin liittyvä riski on tässä yhteydessä merkittävä tekijä saksalaisen kuluttajan kannalta.” (H3)

Tutkintavaliokunnan saaman tiedon mukaan ELASia vastaan on nostettu saksalaisessa tuomioistuimessa yksi kanne. Steffen kertoi tutkintavaliokunnalle todistajanlausunnossa H6, että ”saksalainen asianajaja kirjoitti minulle saadakseen tukea Saksan sääntelyviranomaiselta oikeudenkäynnissä. ... Luulen, että kyse oli Düsseldorfin alueellisessa tuomioistuimessa vireillä olevasta kanteesta. Tähän asti olemme katsoneet, että Saksan valvontaviranomaisena olemme turvassa, sillä meidän mielestämme ei ole sääntelyviranomaisen tehtävä johtaa yksittäisessä tapauksessa neuvotteluja sopimuspuolten välillä. Olen kuullut, että neuvottelut jatkuvat edelleen ja että – tämä on oma käsitykseni asiasta – tapauksessa todellakin neuvotellaan ja keskustellaan konkreettisesta sovinnosta sekä korvaussummista. En kuitenkaan voi sanoa, mihin lopputulokseen asiassa päästään.”

Knowd kertoi irlantilaisen vakuutusnottajien puolesta tutkintavaliokunnalle, että ”olemme nostaneet kanteen Equitablea vastaan, mutta asian käsittelyä on toistaiseksi lykätty” (H2). Knowd ei täsmentänyt, onko asia viety tuomioistuimeen Irlannissa vai Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tutkintavaliokunta ei ole saanut tietoa siitä, ovatko muut irlantilaiset vakuutusnottajat nostaneet kanteita Equitable Life -yhtiötä vastaan.

Ulkoisessa tutkimuksessa ES 3¹ tähdennetään, ettei asetusta (EY) N:o 44/2001 sovelleta valvontaviranomaisia vastaan nostettuihin kanteisiin. Näin ollen Yhdistyneen kuningaskunnan valvontaviranomaisille osoitetut vahingonkorvausvaatimukset kuuluvat Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön soveltamisalaan ja ne on vietävä tuomioistuimen ratkaistavaksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa: ”Tämä noudattaa yleistä alueperiaatetta, jota sovelletaan julkisoikeudellisissa tapauksissa. Näin ollen Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisia vastaan nostetut kanteet kuuluvat Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön soveltamisalaan. Sen perusteella myös määritetään, onko Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvalla vakuutusnottajalla oikeus periä takaisin menettämänsä varat, ja jos on, niin millä ehdoin. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että jäsenvaltioita sitoo EY:n perustamissopimuksen 12 artiklan sisältämä perusperiaate,

¹ Sivut 108 ja 109

jonka mukaan kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä. Tästä johtuen muualla kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvien vakuutuksenottajien erilainen kohtelu voitaisiin katsoa välilliseksi syrjinnäksi kansalaisuuden perusteella.” (ES 3)

Kuten edellä esitetystä käy ilmi, useissa todistajanlausunnoissa korostettiin oikeudellisia esteitä ja rahallisia riskejä, jotka liittyvät kanteen nostamiseen Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaista vastaan – ja ne koskevat jopa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia. Muiden maiden kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisiin liittyen todettiin, että *”Yhdistyneen kuningaskunnan sääntely-ympäristö on monille [heistä] tuntematon, mutta lisäksi siihen liittyy huomattavasti suurempia riskejä heidän oman maansa sääntely-ympäristöön verrattuna”* (katso Lake, H1). Todistajanlausunnoista käy ilmi, ettei yksikään Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuva vakuutuksenottaja ole nostanut kannetta Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijää vastaan.

X ELAS-uhrien käytössä olevat yhteisön lainsäädäntöön perustuvat oikaisukeinot

Tässä osassa käsitellään yhteisön lainsäädäntöön perustuvia oikaisukeinoja, joita vakuutuksenottajilla on käytössään. Ensinnäkin tarkastellaan sitä, sisältääkö johdettu oikeus, esimerkiksi kolmas henkivakuutusdirektiivi, itsessään oikaisukeinoja. Toiseksi keskitytään yhteisön primaarioikeuteen kuuluvaan oikeussuojajärjestelmään ja sen suhteeseen niihin menetyksiin ja vahinkoihin, joita yksilöille koituu yhteisön lainsäädännön rikkomisesta. Lopuksi tutkintavaliokunta tarkastelee yhteisötason koordinoituneita mekanismeja. Esimerkkinä voidaan mainita rahoituspalvelualan riitojenratkaisuverkosto FIN-NET, joka perustettiin rajatylittävien kuluttajavalitusten käsittelyn helpottamiseksi.

1. Kolmas henkivakuutusdirektiivi

Kuten edellä todetaan, 36 artiklassa (direktiivin 92/96/ETY 31 artikla) velvoitetaan jäsenvaltiot laatimaan yksityiskohtaiset säännöt sen varmistamiseksi, että vakuutuksenottajat saavat riittävät tiedot ennen vakuutussopimuksen tekemistä. Kun sopimus on tehty, vakuutuksenottajilla on oikeus saada tietoa koko sopimuksen voimassaoloajan muutoksista sopimusta koskeviin olennaisiin tietoihin. Kyseinen artikla tulisi lukea yhdessä direktiivin liitteen III kanssa (direktiivin 92/96/ETY liite II). Liitteen mukaan vakuutuksenottajalle annettavat tiedot on ilmoitettava selvästi ja täsmällisesti kirjallisesti ja sitoumusjäsenvaltion virallisella kielellä. Liitteen A osassa on luettelo tiedoista, jotka on annettava tiedoksi vakuutuksenottajalle ennen sopimuksen tekemistä. B osassa puolestaan luetellaan tiedot, jotka on annettava tiedoksi vakuutuksenottajalle sopimuksen voimassaoloaikana. Direktiivin 36 artiklan 3 kohdan mukaan sitoumusjäsenvaltio voi vaatia, että vakuutusyritykset antavat lisätietoja liitteessä oleviin tietoihin *”ainoastaan, jos nämä tiedot ovat tarpeellisia vakuutuksenottajalle sitoumuksen olennaisten seikkojen ymmärtämiseen”*.

Ulkoisessa tutkimuksessa ES 3¹ väitetään, että direktiivin ilmoittamisvelvollisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset ovat riittävän tarkat ja takaavat siten yksilöiden oikeudet vakuutusyhtiöihin nähden. Oikeuksia voidaan vahvistaa, kun ne on ensin pantu täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivissä 2002/83/EY ei kuitenkaan sinällään säädetä mistään sopimukseen liittyvistä oikaisukeinoista, jotka hyödyttäisivät vakuutuksenottajia. Näin ollen ”36 artiklan rikkomisen yhteydessä käytettävissä olevat oikaisukeinot määritellään kansallisessa lainsäädännössä” (ES 3²). Kuten kohdassa VI 2 a.) osoitettiin, Yhdistyneen kuningaskunnan ilmoitusvelvollisuudet ovat laajemmat ja yksityiskohtaisemmat kuin kyseessä olevan direktiivin 36 artiklassa säädetyt. Kyseinen artikla esimerkiksi osoittaa sellaisenaan liian epätasemmiseksi muodostaakseen perusteen oikeudelle saada tietoa takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvistä riskeistä niiden Equitable-yhtiön vakuutuksenottajien tapauksessa, joilla on jokin muu kuin takuutuottoinen vakuutus. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä kyseiset riskit puolestaan on tuotava ilmi. Tutkimuksessa ES 3 tehdään kuitenkin selväksi, että jos Yhdistynyt kuningaskunta ei ole velvoittanut vakuutusyhtiötä antamaan kyseistä tietoa direktiivin mukaisesti, vakuutuksenottajalla voi teoriassa olla oikeus saada vahingonkorvauksia valtiolta, jos hän on kärsinyt vahinkoa tällaisen laiminlyönnin takia. EU-lainsäädännössä määritetyn valvontavastuun ehtoja käsitellään tarkemmin jäljempänä.

On huomautettava, että vakuutuksenottajille annettavien tietojen on sisällettävä ”määräykset, jotka koskevat vakuutuksenottajien, vakuutettujen tai edunsaajien esittämien sopimusta koskevien valitusten käsittelemistä, mukaan lukien tarvittaessa ilmoitus valituslautakunnasta, jonka tehtävänä on tutkia valitukset, edellä sanotun kuitenkin rajoittamatta mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi” (direktiivin 2002/83/EY liitteen III A osan kohta a.15.).

Näiden säännösten mukaan Equitable Life olisi siis pitänyt velvoittaa antamaan tietoa vakuutuksenottajille Saksassa ja Irlannissa toimivien sivuliikkeiden asiakkaat mukaan luettuina kaikista määräyksistä, jotka koskevat heidän esittämiensä valitusten käsittelyä. Tietoa olisi pitänyt antaa myös elimistä, joiden tehtävänä on tutkia kyseiset valitukset. Tutkintavaliokunta on pyrkinyt selvittämään, onko ELAS täyttänyt kyseiset velvollisuudet kaikissa tapauksissa. ELASin myyntiedustajana Yhdistyneessä kuningaskunnassa aiemmin toiminut Lloyd kertoi todistajanlausunnossa H5: ”[Yhdistyneen kuningaskunnan myyntihenkilöstö] on saanut hyvin tietoa lainsäädännöllisten velvoitteiden täyttämisestä, koska 'asiakkaille tuli antaa tiedot sekä avainluvut'. Asiakirjat sisälsivät varmasti viittauksen rahoitusasiamieheen, sekä tietoa siitä, miten rahoitusasiamiehelle voisi tehdä kantelun. Lisäksi niissä annettiin tyypillistä myyntitietoa. Olen aina ymmärtänyt, ja itse asiassa uskon asian olevan niin, että Equitablen myyntihenkilöstö oli aivan yhtä hyvä välittämään oikeat tiedot asiakkaille kuin mikä muu tahansa Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva henkivakuutuksia myyvä yhtiö.” Ottaen kuitenkin huomioon irlantilaisten ja saksalaisten vakuutuksenottajien epätietoisuuden siitä, mille elimelle heidän tulisi esittää valituksensa, tutkintavaliokunta pyrki saamaan tietoa siitä, oliko ELAS toimittanut heille kaikki tarvittavat tiedot. Thomson vastasi todistajanlausunnossa H8 seuraavasti: ”Yhtiön menettelytapana irlantilaisten valittajien kohdalla oli, että valittajalle toimitettiin yhtiön lopullisessa vastauksessa Irlannin vakuutusasioista vastaavan asiamiehen tiedot. Yhtiö ei ollut tietoinen

¹ Sivun 88

² Sivun 89

siitä, olisiko saksalaisilla vakuutuksenottajilla käytettävissään vastaavanlaisia asiamiespalveluja, joten se käsitteli valitukset itse.” Todistajanlausunnossa WE-CONF 21 hän ilmoittaa, että Saksassa ”vakuutuskirjan ehdoissa todetaan, että vakuutuksenottajat voivat kääntyä paikallisten tuomioistuinten puoleen halutessaan nostaa kanteen”.

Knowd sitä vastoin väitti, että ”*Equitable ilmoitti irlantilaisille jäsenille, etteivät [he] voisi käyttää Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen palveluja*”, vaikka se todistikin, ettei tämä pidä paikkaansa (ainakaan hänen tapauksessaan) (H3). Thomson piti kiinni kannastaan: ”*En ole tietoinen siitä, että irlantilaisille vakuutuksenottajille olisi sanottu, etteivät nämä voisi ottaa yhteyttä Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamieheen.*” (H8) ”*Olemme kyllä ilmoittaneet irlantilaisille vakuutuksenottajille, että Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies saattaa päättää, ettei se voi ottaa heidän valituksiaan käsiteltäväkseen. Kuten juuri sanoin, tavanomainen käytäntömme oli kehottaa irlantilaisia vakuutuksenottajia kääntymään Irlannin vakuutusasioista vastaavan asiamiehen puoleen, jos he olisivat tyytymättömiä tekemäänsä valitukseen antamaamme vastaukseen. Toimimme näin, koska uskoimme kyseisen elimen olevan sopivin taho käsittelemään valituksia, jotka koskevat irlantilaisten vakuutuksenottajien Irlannissa ostamia vakuutuskirjoja.*” (H8)

Direktiivin liitteessä III olevien luetteloiden mukaisesti 36 artiklassa säädettyjen tiedottamisvaatimusten täytäntöönpano kuuluu sitoumusjäsenvaltion toimivaltaan ja on siten sen vastuulla. Irlannin rahoituspalvelualan sääntelyviranomainen IFSRA (Irish Financial Services Regulatory Authority) ilmoittaa tutkintavaliokunnalle todistajanlausunnossa WE 80, että ”*direktiivin 2002/83/EY liite III on saatettu osaksi Irlannin kansallista lainsäädäntöä vuonna 1994 annetulla lailla 360. Lain 45 artiklan 5 osassa säädetään, että vakuutuksenantajan on annettava vakuutuksenottajalle ennen vakuutus sopimuksen tekemistä tietyt tiedot, jotka määritellään yksityiskohtaisemmin säädösten liitteessä III. Tiedot valitusten käsittelystä...sisältyvät liitteen III kohtaan 15. Kyseinen säännös satoi Equitable Life -yhtiötä.*” Todistajanlausunnossa WS 2 Westphal väittää Saksan osalta, ettei Saksan lainsäädäntö ollut yhdenmukainen konsolidoidun henkivakuutusdirektiivin liitteessä III säädettyjen vaatimusten kanssa. Vakuutus sopimusten tekemistä sääntelevän Saksan lainsäädännön – joka tunnetaan käsitteellä ”Policenmodell” – mukaan vakuutus sopimus katsotaan tehdyksi, vaikkei vakuutuksenottaja olisi vielä saanut kaikkea yhteisön henkivakuutusdirektiivissä edellytettyä tietoa. Tämä saattaa olla ristiriidassa direktiivissä säädetyn periaatteen kanssa, sillä direktiivin mukaan vakuutuksenottajien tulee saada asianmukaiset tiedot ennen kuin sopimusvelvoitteet alkavat koskea heitä. Westphalin mukaan Saksan kuluttajansuojayhdistys teki asiasta kantelun komissiolle vuonna 1994, mutta asiaa ei viety eteenpäin. Westphal kertoi tutkintavaliokunnalle komission aloittaneen Saksaa vastaan rikkomismenettelyn ¹ vasta sen jälkeen, kun sille oli tehty samasta asiasta kantelu 11 vuotta myöhemmin vuonna 2005. Komissio toimitti Saksan hallitukselle perustellun lausunnon lokakuussa 2006. Westphal kertoi, että Saksan lainsäädäntö aiotaan nyt saattaa yhdenmukaiseksi henkivakuutusdirektiivissä säädettyjen velvollisuuksien kanssa. Koska kyseisen direktiivin liitteen III ilmoittamisvelvollisuudet eivät ole oleellisia ELASin väitettyjen väärinkäytösten kannalta, tätä asiaa ei käsitellä tässä mietinnön osassa enempää.

¹ Komission 12. lokakuuta 2006 antamassa lehdistötiedotteessa ilmoitetaan, että komissio on lähettänyt virallisen ilmoituksen Saksan hallitukselle.

Vaikka vakuutuksenottajille on annettava tietoa valitusmenettelyistä ja mahdollisista valituksia käsittelevistä elimistä, ei henkivakuutusdirektiivissä eikä missään muussakaan yhteisön säädöksessä tosiasiaa velvoiteta jäsenvaltioita säätämään oikaisukeinoja sen paremmin kotimaisia asiakkaita kuin EU:n alueella sijaitsevia sivuliikkeen asiakkaita varten. Terták korosti tätä seikkaa tutkintavaliokunnalle antamassaan todistajanlausunnossa: ”Yhteisön oikeudessa ei tällä hetkellä velvoiteta järjestämään sellaisia rahoitusasiamiehen palveluja, joiden kautta voidaan esittää korvausvaatimuksia, tai luomaan takuujärjestelmää, josta korvaukset maksetaan vakuutusyhtiön syyllistyessä väärinkäytöksiin.” (H1)

Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset korostivatkin tutkintavaliokunnalle, että Yhdistynyt kuningaskunta ”on ollut edelläkävijä tarjotessaan vakuutuksenottajille oikaisukeinoja, ja se on myös mennyt johdonmukaisesti yhteisön lainsäädännön vaatimuksia pidemmälle toteuttaessaan rahoitusasiamies- ja korvausjärjestelmät” (Maxwell, H4), vaikka järjestelmät eivät ilmeisesti olekaan olleet muissa jäsenvaltioissa sijaitsevien sivuliikkeiden asiakkaiden käytettävissä. Niin kuin edellä todetaan, myös Irlannissa ja Saksassa on asiamiesjärjestelmä. Merricks korostaa todistajanlausunnossa WE 56, että Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin nykyiset asiamiesjärjestelmät ovat kattavampia ja päätösvaltaisempia kuin monen muun EU-maan, esimerkiksi Saksan, vastaavat järjestelmät. Ja kuten edellä todetaan, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Saksassa on käytössä korvausjärjestelmät, mutta Irlannissa ei.

Tutkintavaliokunnalle esittämissään huomioissa Seymour viittasi direktiivin 92/96/ETY 13 artiklaan tähdentäen, että sen mukaan ”kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten on varmistettava, että vakuutettujen etuja vaarantavat epäkohdat ehkäistään tai poistetaan” (H7). Hän väitti, että Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomainen kieltäytyy tästä huolimatta oikaisemasta tilannetta ja ”tekee edelleen kaikkensa estääkseen demokraattisten oikaisukeinojen käytön korvauksen saamiseksi aiheutuneista vahingoista”. Seymourin mukaan tämä ”rikkoo räikeästi kolmatta ja neljättä henkivakuutusdirektiiviä”. Vastatessaan tähän komission edustaja Beverly selvensi, että tässä artiklassa ’poistamisella’ ei tarkoiteta korvauksen maksamista: ”Kyseisessä artiklassa säädetään valvonnasta vastaavien viranomaisten toimivallasta. Toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava mahdollisuus ehkäistä, poistaa tai oikaista kaikki vakuutettujen etuja vaarantavat epäkohdat. Yksinkertaisesti sanottuna kyseinen säännös ei liity korvausten maksamiseen. Tietojeni mukaan yksikään henkivakuutusdirektiiveistä ei sisällä säännöksiä vahingonkorvausten maksamisesta. Tämä kuuluu nykyisellään kansallisen lainsäädännön soveltamisalaan.” (H7) Komission jäsen McCreevy toisti saman asian todistajanlausunnossa H8: ”Vakuutusdirektiiveissä ei puututa tai viitata millään tavalla korvauksiin.”

Alexanderin esittämän näkemyksen mukaan ”yhteisön lainsäädännössä olisi jatkossa määriteltävä oikaisukeinot, joita vakuutuksenottajat voivat käyttää hakiessaan kolmansilta yrityksiltä korvausta EU-lainsäädännön rikkomisesta johtuvista vahingoista”. Kyseiset oikaisukeinot eivät korvaisi kansallisessa lainsäädännössä nykyisin säädettyjä oikaisukeinoja vaan täydentäisivät niitä (WE-FILE 31¹). Hänen mukaansa olisi määriteltävä tarkasti, millaiset vahingot on korvattava ja miten korvaussumman suuruus lasketaan. Lainsäädännössä olisi myös ”käsiteltävä sitä, millaisten seikkojen perusteella vakuutuksenottaja voi esittää korvausvaatimuksen, tai täsmennettävä vaatimukset, joiden on

¹ Sivu 2

täytyttävä, että vakuutuksenottaja voi nostaa...siviilikanteen yhteisön lainsäädäntöä rikkonutta yritystä tai yksilöä vastaan” (WE-FILE 31). Kern esittää, että ”yhteisön lainsäädännöllä muutetaan nykyisiä direktiivejä, jotta yksityishenkilöille taattaisiin keinot nostaa siviilikanteita jäsenvaltioiden tuomioistuimessa... Vaihtoehtoisesti voitaisiin hyväksyä erillinen direktiivi, jossa säädetään keinoja korvauksien hakemiseksi minkä tahansa nykyisen henkivakuutuksia ja rahoituspalveluja sääntelevän EU:n direktiivin rikkomisesta johtuvista vahingoista.” (WE-FILE 31¹)

2. EU:n primaarilainsäädäntö

a) Oikeus esittää vetoamus ja oikeus tehdä kantelu Euroopan komissiolle

EY:n perustamissopimuksen 194 artiklan mukaisesti kaikilla unionin kansalaisilla sekä niillä luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, on oikeus yksin taikka yhdessä toisten kansalaisten tai henkilöiden kanssa esittää Euroopan parlamentille vetoamus asiassa, joka kuuluu yhteisön toiminnan alaan ja koskee häntä välittömästi. Vetoamus voi sisältää yksittäisen pyynnön, valituksen tai huomion unionin lainsäädännön soveltamisesta, tai siinä voidaan pyytää Euroopan parlamenttia hyväksymään kannan jostakin erityisestä asiasta. Vetoamukset antavat Euroopan parlamentille mahdollisuuden kiinnittää huomiota tapauksiin, joissa jäsenvaltio tai paikallisviranomaisen tai muu elin on loukannut unionin kansalaisen oikeuksia. Tapauksesta riippuen vetoamusvaliokunta voi esimerkiksi pyytää Euroopan komissiota tutkimaan asiaa alustavasti ja toimittamaan tietoja kyseessä olevan yhteisön säädöksen noudattamisesta. Joissakin poikkeustapauksissa vetoamusvaliokunta voi laatia mietinnön, josta parlamentti äänestää täysistunnossa, tai tehdä tiedonhankintamatkan. Vetoamusvaliokunta voi myös pyrkiä tekemään yhteistyötä jäsenvaltioiden kansallisten tai paikallisten viranomaisten kanssa ratkaistakseen vetoamuksen esittäjän esiin tuoman ongelman. Vetoamusvaliokunta ei voi kumota jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tekemiä päätöksiä. Koska Euroopan parlamentti ei ole tuomiovaltainen elin, se ei voi tuomita tai kumota jäsenvaltioiden tuomioistuinten antamia tuomioita. Euroopan parlamentilla ei ole myöskään valtuuksia myöntää vetoamuksen esittäjille korvauksia vahingoista, joita näille on koitunut EU-lainsäädännön puutteellisesta saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Euroopan parlamentille on esitetty Equitable Life -tapauksesta useita vetoamuksia, joissa väitetään muun muassa, että vakuutuksenottajat ovat kärsineet vahinkoa, koska Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on laiminlyönyt velvollisuuttaan säännellä tai valvoa ELASia yhteisön vakuutuslainsäädännön edellyttämällä tavalla (katso WE 14 ja WE 15). Vetoamusvaliokunta otti vetoamukset käsiteltäväksi ja pyysi Euroopan komissiota esittämään huomionsa vetoamuksen esittäjien esiin tuomista seikoista. Vetoamuksen esittäjät kutsuttiin myös esittelemään tapauksensa vetoamusvaliokunnan 13. syyskuuta 2005 pidettyyn kokoukseen.

Vetoamusvaliokunnalle osoittamassaan todistajanlausunnossa (WE 44) vetoamuksen nro 29/2005 esittäjät pyysivät, että valiokunta ”*sitouttaa yhteisön toimielimet tilanteen*

¹ Sivun 3

oikaisemiseen ja korjaamiseen” ja ”kehottaa [komissiota] osoittamaan todeksi tosiseikat, mikä auttaisi sijoittajia saamaan menettämänsä varat takaisin”. Vetoomuksen esittäjät toivat myös esiin, että komissiolla ”on perusteet nostaa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta vastaan kanne Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa”. Vetoamusvaliokunnalle toimittamassaan kirjallisessa vastauksessa¹ komissio kuitenkin teki selväksi, että sen tehtävä on ”varmistaa, että Yhdistynyt kuningaskunta noudattaa tällä hetkellä asianomaista yhteisön lainsäädäntöä” ja että se ”ei voi antaa lausuntoa aiemman sääntelyjärjestelmän sisällöstä ja soveltamisesta, koska järjestelmä on sittemmin korvattu toisella”. Komissio tiivistä asian seuraavasti: ”Noudattaakseen täysimääräisesti tuomioistuimen oikeuskäytäntöä rikkomisesta johtuvien menettelyjen tehtävästä ja tarkoituksesta komissio on johdonmukaisesti pitänyt kiinni siitä, että EU-lainsäädännön mukaan kyseisten menettelyjen tavoitteena on kansallisen lainsäädännön saattaminen tai palauttaminen yhdenmukaiseksi yhteisön lainsäädännön kanssa, ei tehdä päätöksiä mahdollisesta aiemmasta poikkeavuudesta kansallisessa lainsäädännössä, jota on myöhemmin muutettu tai joka on korvattu uudella lainsäädännöllä.”²

Equitable Life -tapausta koskevat vetoamukset johtivat osaltaan siihen, että Euroopan parlamentti päätti perustaa väliaikaisen tutkintavaliokunnan tutkimaan asiaa.

Sen lisäksi, että voivat esittää vetoamuksia Euroopan parlamentille, kansalaisilla on mahdollisuus tehdä kanteluita komissiolle. Toisin kuin vetoomusoikeus tämä oikeus ei johdu EY:n perustamissopimuksesta. Euroopan parlamentille ja Euroopan oikeusasiamiehelle antamassaan tiedonannossa kantelijan asemasta yhteisön oikeuden rikkomista koskevissa asioissa³ komissio toteaa: ”Jokainen voi esittää jäsenvaltioita vastaan maksutta valituksia lähettämällä komissiolle kantelun jäsenvaltion hallintokäytännöstä tai (laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksiin toteutetuista) toimenpiteistä, jonka kantelija katsoo yhteisön oikeuteen kuuluvan säädöksen tai periaatteen vastaiseksi.” Kaikki yhteydenotot, jotka mahdollisesti tutkitaan kanteluna, kirjataan komission pääsihteeristön ylläpitämään keskusrekisteriin. Tutkittuaan kantelun komission yksiköt voivat ehdottaa, että komissio kollegiona päättää esittää virallisen ilmoituksen, joka aloittaa EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisen rikkomisesta johtuvan menettelyn kyseistä jäsenvaltiota kohtaan, tai lopettaa asian käsittelyn ilman jatkotoimia. Komissio tekee päätöksen ehdotuksesta harkintavaltaansa käyttäen. Yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta antamissaan vuosikertomuksissa komissio on säännönmukaisesti tunnustanut kantelijan tärkeän aseman yhteisön oikeutta koskevien rikkomusten havaitsemisessa. Esimerkiksi vuonna 2005 kantelujen osuus oli noin 43,5 prosenttia kaikista havaituista rikkomuksista.⁴ Vaikka komissio voi päättää käynnistää rikkomisesta johtuvan menettelyn jäsenvaltiota vastaan, se ei voi myöntää korvauksia kantelijoille. Rikkomisesta johtuvan menettelyn käynnistäminen voi kuitenkin auttaa kantelijaa kannalta perustelemaan korvausvaatimuksensa *Francovich*-tuomion mukaisesti. Tätä käsitellään enemmän jäljempänä.

Komission 19. maaliskuuta 2004 päivätyssä sisäisessä muistiossa, jonka komissio toimitti osana kirjallista todistajanlausuntoa WE-CONF 11, todetaan seuraavaa: ”**Komissio on saanut**

¹ Euroopan komission 22. kesäkuuta 2005 antama ilmoitus jäsenille vetoamuksista nro 611/2004 ja 29/2005.

² Euroopan komission 22. kesäkuuta 2005 antama ilmoitus jäsenille vetoamuksista nro 611/2004 ja 29/2005.

³ KOM(2002) 141 lopullinen, liite

⁴ Komission 23. vuosikertomus yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta (2005), KOM(2006) 416 lopullinen.

kaikkiaan seitsemän kantelua yksittäisiltä kansalaisilta, viisi kirjettä Euroopan parlamentin jäseniltä sekä kaksi kirjallista kysymystä Euroopan parlamentilta [liittyen Equitable Life -tapaukseen].” Todistajanlausunnossa H1 Terták lainasi komission vastausta Euroopan parlamentin jäsen Perryn kirjeeseen: ”Normaalitilanteissa korvausta voidaan hakea kansallisten tuomioistuinten kautta, jos vahinkoa kärsinyt osapuoli katsoo, ettei kansallinen valvontaviranomainen ole täysin täyttänyt asianomaisissa yhteisön direktiiveissä säädettyjä vaatimuksia. Tällaisissa tapauksissa kansallisilla tuomioistuimilla on myös toimivalta myöntää korvauksia vahinkoa kärsineille osapuolille, mitä komissio puolestaan ei voi tehdä... Komission tietoon ei tähän mennessä ole tullut yhtään Equitable Life -asiaan liittyvää tapausta, jossa olisi rikottu yhteisön vakuutusdirektiivejä, mutta se muuttaa tarvittaessa näkemystään Penrosen tutkimuksen tulosten mukaan.”

Todistajanlausunnon WE-CONF 11 mukaan komission alustava vastaus kansalaisten esittämiin kanteluihin oli samansuuntainen: ”*Odotamme lordi Penrosen tekemän riippumattoman raportin päätelmiä ennen kuin päätämme, millisiin toimiin on ryhdyttävä, jos toimiin ylipäätään on tarvetta ryhtyä.*”

Penrosen raportin julkaisuhetkellä komissio tähdensi (vetoamusvaliokunnan tietopyyntöön antamassaan vastauksessa esitetyn kannan mukaisesti) kantelijoille, että valituksen aiheena olevat tapahtumat liittyivät aiempaan sääntely- ja valvontajärjestelmään, jonka Yhdistynyt kuningaskunta on sittemmin korvannut toisella (WE-CONF 11).

Todistajanlausunnossa WE 1¹ komissio perusteli kantaansa seuraavasti: ”*Komissio ei voi esittää lopullista näkemystä siitä, onko kyseessä olevan direktiivin käytännön täytäntöönpanossa mahdollisesti tehty rikkomus Equitable Life -tapauksessa. Ja vaikka komissio voisikin esittää tällaisen näkemyksen ja olisi vakuuttunut siitä, että rikkominen on tapahtunut käytännössä, se ei voisi käynnistää rikkomisesta johtuvaa menettelyä yhteisöjen tuomioistuimissa. ... Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on antamissaan tuomioissa todennut, että kyseisen menettelyn tarkoituksena on ’saada vastahakoinen jäsenvaltio muuttamaan toimintatapaansa, eikä sitä voida käyttää aiemmin tapahtuneen jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisen toteamiseen in abstracto’. Tuomioistuin on päättänyt, että ’komissio voi nostaa yhteisöjen tuomioistuimissa jäsenvaltioiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen vain, jos valtio, jota asia koskee, ei noudata perusteltua lausuntoa komission asettamassa määräajassa’²... Equitable Life -tapauksessa komissio ilmoitti, että se on tyytyväinen kyseessä olevan direktiivin täytäntöönpanoon Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja että mahdolliset ongelmat näyttivät liittyvän ennemminkin direktiivin käytännön soveltamiseen kuin sen saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio ei nähnyt mitään syytä käynnistää rikkomisesta johtuvaa menettelyä, eikä se antanut asiasta perusteltua lausuntoa. Oli myös melko selvää, että useiden vastaavien, kantelijoiden sekä vetoamuksen esittäjien kyseenalaistamia Yhdistyneessä kuningaskunnassa vakuutuslainsäädäntöä sovellettuja sääntely- ja valvontajärjestelmiä oli muutettu perinpohjaisesti sen jälkeen, kun ongelmat oli tuotu komission ja Euroopan parlamentin tietoisuuteen.”*

Komissio huomautti lopuksi, että ”*koska ongelman pääkohta näytti olevan korvausten maksaminen...se on johdonmukaisesti todennut, että korvausta on haettava kansallisten*

¹ Sivut 7–9

² Asia C-349/99, komissio vs. Italia, oikeustapauskokoelma 2002 s. I-305.

viranomaisten ja tuomioistuinten kautta”, mikä ”pitää paikkansa myös siinä tapauksessa, että yhteisön direktiiveillä annetaan välittömiä oikeuksia yksilöille” (WE 1¹).

Kantelijat ja vetoomuksen esittäjät olivat erittäin tyytymättömiä komission haluttomuuteen tutkia Yhdistyneen kuningaskunnan aiemman sääntelyjärjestelmän väitettyä ristiriitaa kolmannen henkivakuutusdirektiivin kanssa. EMAG esimerkiksi huomauttaa todistajanlausunnossa WE 44, että *”eläkesäästöt ovat tuotteita, joita on kerrytetty yli 50 vuoden ajan ja joiden turvin on tarkoitus elää vanhuksena” ja että ”voi kestää vuosikymmeniä paljastaa aukot, kuten Equitable-tapauksessa”*. Näin ollen EMAG katsoo, että *”komission kieltäytyminen tutkimasta aiemmin tapahtuneita väärinkäytöksiä ei ole hyväksyttävää”*, ja kysyy: *”Minkä tehokkaan oikeuskehyksen puitteissa rikolliset pääsevät pälkähästä vain lupaamalla uudistuksia?”* Komissio toteaa todistajanlausunnossa WE 1 olevansa *”täysin tietoinen siitä, etteivät vetoomuksen esittäjät ole tyytyväisiä tähän kantaan. Tämä on kuitenkin ainoa kanta, jonka komissio voi hyväksyä ottaen huomioon sen tehtävät ja yhteisön oikeudesta johtuvan rikkomismenettelyn luonteen.”* (WE 1²) Komissio ei näe asiassa aukkokohtia, sillä se *”ei ymmärtänyt, mitä merkitystä olisi käynnistää menettelyjä sen toteamiseksi, että rikkomuksia on saattanut ilmetä aiemmin”* (WE 1³).

Edellä esitettyjen syiden takia Euroopan parlamentti eikä sen paremmin Euroopan komissiokaan voi määrätä maksamaan korvauksia vetoomuksen esittäjille tai kantelijoille, jotka ovat kärsineet vahinkoa sen vuoksi, että jäsenvaltio on laiminlyönyt velvollisuutensa panna asianmukaisesti täytäntöön yhteisön lainsäädäntö ja soveltaa sitä oikein. Jos EU:n toimielin kuitenkin osoittaisi todeksi, että jonkun jäsenvaltion toimet tai laiminlyönnit rikkovat yhteisön lainsäädäntöä, tämä auttaisi kantajia näiden esittäessä vaatimuksia asianmukaisten oikeusteiden kautta.

On ymmärrettävää, että vetoomuksen esittäjät ja kantelijat ovat pettyneitä komission haluttomuuteen tarkastella sellaisia väitettyjä rikkomuksia, jotka ovat tapahtuneet menneisyydessä ja jotka on sittemmin korjattu. Valiokunta hyväksyy sen, ettei komissio voi käynnistää rikkomisesta johtuvaa menettelyä tällaisessa tapauksessa. Kuten se huomauttaa todistajanlausunnossa WE 1⁴, komission on noudatettava EY:n perustamissopimuksen määräyksiä sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, ja mikä tahansa muutos rikkomisesta johtuvaan menettelyyn edellyttäisi perustamissopimuksen muuttamista muodollisesti. Tästä syystä parlamentti ei voi täyttää niiden vakuutuksenottajien toivetta, jotka ovat esittäneet, että Euroopan parlamentti antaisi komissiolle suosituksen *”nostaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa kanne Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta vastaan yhteisön direktiivejä rikkovien toimien vuoksi”* (Braithwaite, H 10).

Perustamissopimuksen määräykset eivät kuitenkaan estä komissiota tutkimasta väitettyjä aiemmin tapahtuneita laiminlyönnejä sellaisenaan (rikkomisesta johtuvaa menettelyä käynnistämättä). Tutkintavaliokunnan mukaan tämä olisi erityisen perusteltua Equitable Life -yhtiön kaltaisissa tapauksissa, joissa väitetyt rikkomukset vaikuttavat suureen määrään kansalaisia eri puolilla unionia. Rikkomisesta johtuvaa menettelyä koskevien EY:n

¹ Sivu 9

² Sivu 9

³ Sivu 9

⁴ Sivu 9

perustamissopimuksen määräysten osalta valiokunta katsoo, että aukkokohtia on havaittavissa, sillä täytäntöönpanovelvoitteen laiminlyönnit tulevat useissa tapauksissa ilmi vasta vuosikymmeniä myöhemmin. On siis mahdollista harkita perustamissopimuksen määräysten tarkistamista rikkomisesta johtuvan menettelyn luonteen muuttamiseksi perustavanlaatuisesti niin, että jäsenvaltioita voitaisiin rangaista vanhoista rikkomuksista. Valiokunta katsoo, että saattaisi olla hyödyllistä arvioida tällaisen muutoksen mahdollisia hyötyjä, esimerkiksi sitä, kannustaisiko muutos tehokkaammin jäsenvaltioita panemaan täytäntöön yhteisön lainsäädännön asianmukaisesti ja ajoissa.

Equitable Life -tapaus osoittaa jälleen kerran, miten tärkeä ja merkittävä asia unionin kansalaisten oikeus esittää vetoamuksia Euroopan parlamentille on. Vaikka komissio kieltäytyi tutkimasta kantelijoiden esiin tuomia ongelmia, Euroopan parlamentti päätti, että vetoamuksen esittäjien esittämät väitteet olivat riittävän vakavasti otettavia perusteellisen tutkimuksen teettämiseksi ja tutkintavalioikunnan perustamiseksi tätä varten. Vaikka sillä itsellä ei olekaan toimivaltaa myöntää vetoamuksen esittäjille korvauksia, Euroopan parlamentti voi antaa suosituksia, joita se pitää asian suhteen tarpeellisena.

b.) Sääntelyä koskeva vastuu EU:n lainsäädännön nojalla

Kuten tämän mietinnön II ja III osissa todetaan, valiokunta havaitsi useita sääntelyä koskevia puutteita ELASin valvonnasta vastaavien Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten toiminnassa. Lisäksi se totesi, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät soveltaneet asianmukaisesti direktiivillä 2002/83/EY säädettyjä toiminnan vakauden valvontaa koskevia normeja. Jäljempänä esitellyssä huomautuksessa tarkastelemme, onko se, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut täysimääräisesti direktiivin säännöksiä, antanut mahdollisesti aiheutta tappioita kärsineiden vakuutustenottajien vahingonkorvausvaateisiin.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio, joka ei noudata yhteisön lainsäädäntöä, voi olla velvollinen antamaan vahingonkorvauksia henkilölle, joka on siitä syystä kärsinyt tappioita. Asian *Francovich* mukaisen oikeuskäytännön¹ nojalla oikeus korvaukseen on silloin, kun seuraavat kolme edellytystä täyttyvät:

- rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille,
- rikkominen on riittävän ilmeinen,
- vahinko, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin.

¹ Katso yhdistetyt asiat C-6 ja C-9/90, *Francovich ym.*, Kok. 1991, s I-5357; yhdistetyt asiat C-46 ja 48/93, *Brasserie du Pecheur* vastaan *Bundesrepublik Deutschland* ja *The Queen* vastaan *Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd ym.* Kok. 1996, s. I-1029; yhdistetyt asiat C-178, C-179 ja C-188–190/94, *Dillenkofer ym.* vastaan *Bundesrepublik Deutschland*, Kok. 1996, s. I-4845, 21–24 kohdat.

ES 3:n¹ mukaan ensimmäinen edellytys täyttyy automaattisesti, jos jäsenvaltio ei anna täytäntöönpanotoimenpiteitä. Jos jäsenvaltio säätää täytäntöönpanotoimenpiteistä, mutta ne eivät täytä direktiivin vaatimuksia, rikkomista ei välttämättä katsota ilmeiseksi. Jotta voitaisiin määritellä, katsotaanko direktiivin riittämätön saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ilmeiseksi rikkomiseksi, on otettava huomioon asian kaikki olosuhteet. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin luettelee *Brasserie*-asiassa tekijät, jotka ovat olennaisia määriteltäessä sitä, onko lainsäädännön rikkominen ilmeinen. Näitä ovat: riktun säännön selkeys, kansallisille viranomaisille jätetyn harkintavallan laajuus, rikkomisen ja aiheutetun vahingon tahallisuus tai tahattomuus, oikeudellisen virheen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus sekä se seikka, onko yhteisön toimielimen toiminta voinut vaikuttaa kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden laiminlyöntiin, toteuttamiseen tai ylläpitämiseen yhteisön oikeuden vastaisesti. Asiassa C-278/05 (*Robins*) 25. tammikuuta 2007 annettussa tuomiossa Euroopan yhteisöjen tuomioistuin muistuttaa, että riittävän ilmeistä rikkomista koskevan edellytyksen osalta on todettava, että siinä edellytetään, että jäsenvaltio on rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetettuja rajoja ja tältä osin huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa riktun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys ja riktussa oikeusnormissa kansallisille viranomaisille annetun harkintavallan laajuus. Tuomioistuin viittaa 81 kohdassa komission kertomukseen, jossa todetaan, että komissio on tyytyväinen siihen, miten Yhdistynyt kuningaskunta on pannut täytäntöön asiaa koskevan lainsäädännön. Tuomioistuimen mukaan tämä voidaan katsoa tekijäksi, joka osoittaa, että rikkominen ei ole riittävän ilmeistä tai vakavaa. Vaikka yhteisön toimielinten kanta asiaan on olennainen tekijä, voidaan kuitenkin kysyä, pitäisikö yhteisön lainsäädäntöä rikkovan jäsenvaltion antaa hyötyä jonkun yhteisön toimielimen esittämistä monimerkityksisistä tai varovaisista julistuksista, erityisesti kun otetaan huomioon, että yhteisön lainsäädännön täytäntöön paneminen on dynaaminen käsite, joka voi kehittyä ajan myötä.

ELASin osalta Yhdistyneen kuningaskunnan suurin puute, kuten tämän mietinnön II ja III osasta käy ilmi, ei ollut direktiivin riittämätön saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, vaan se, että hallintoviranomaiset eivät soveltaneet ja panneet täytäntöön direktiivin säännöksiä. ES 3:sta käy ilmi, että tällainen puute katsotaan yhteisön lainsäädännön rikkomiseksi ja että sitä käsitellään tämän olettamuksen perusteella. Ilmeisen rikkomisen määrittelyyn käytettävät edellytykset ovat samat kuin edellä mainitussa kappaleessa esitellyt edellytykset, jotka koskevat riittämätöntä saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

ES 3:ssa todetaan, että voi olla vaikeaa osoittaa, että Yhdistynyt kuningaskunta on rikkonut yhteisön sääntöjä ilmeisellä tavalla ELAS-tapauksessa. Ainoastaan sitä, että ”*viranomaiset eivät ole tutkineet ja valvoneet jälleenvakuutusopimusta, jonka Equitable-yhtiö teki vuonna 1999*”, mitä arvosteltiin erityisesti Lord Penrosen² taholta ja Bairdin raportissa³, voidaan pitää sääntelytehtävään liittyvänä puutteena, joka ”*voidaan katsoa ilmeiseksi rikkomiseksi Francovich-asian tarkoituksessa*” (ES 3⁴). Tätä näkemystä tukee myös WE 71:n lakiasiainyritys, joka tutki ELAS-yhtiötä varten sääntelijöille esitettävien vaateiden etuja: ”*Katsomme, että vakuutuksenottajat voivat mahdollisesti esittää perustellun vaateen kolmannen henkivakuutusdirektiivin rikkomisesta yhden rajoitetun osatekijän osalta, eli*

¹ Katso s. 98–100.

² WE 16.

³ WE 17.

⁴ Sivu 108.

jälleenvakuutus sopimuksen otaksuttavasti liiallisen arvon kirjaamisesta yhtiön teknisiin määräyksiin” (WE 71).

Jos jäsenvaltio ei saata direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä tai jos hallintoviranomainen ei sovelle sitä käytännössä, myös toisen edellä mainitun vastuuvollisuutta koskevan edellytyksen on täyttyttävä. Näin ollen vastuuvollisuus lankeaa vain siinä tapauksessa, että direktiivin tuloksena yksilöille annetaan oikeuksia ja että on mahdollista tunnistaa kyseisten oikeuksien sisältö direktiivin säännösten perusteella. Tämän edellytyksen täyttyminen riippuu yhteisön lainsäädännön tulkinnasta, joten asia kuuluu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan, kuten ES 3:ssa todetaan.

Tässä yhteydessä ES 3:ssa viitataan asiaan C-222/02, *Paul ym. vastaan Bundesrepublik Deutschland*. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin selvensi 12. lokakuuta 2004 antamassaan tuomiossa joitakin kysymyksiä, jotka koskevat pankkialan valvontaviranomaisten vastuuta pankkilainsäädännön yhdenmukaistamista koskevien EU:n direktiivien nojalla. Periaatteessa tuomioistuin totesi, että vaikka direktiiveillä¹ säädetäänkin kansallisten viranomaisten muuttamista valvontaa koskevista velvollisuuksista, ”*talletusten vakuusjärjestelmistä annetulla direktiivillä 94/19 tai millään muullakaan pankkialan yhdenmukaistamista koskevalla direktiivillä ... tallettajille ei anneta valvontaviranomaisen vastaisia oikeuksia siinä tapauksessa, että heidän talletuksensa eivät ole käytettävissä puutteellisen valvonnan seurauksena*”(ES 3²). Lisäksi se katsoi, että ”*kansallinen oikeussääntö, jolla määrätään, että valvontaviranomaisen on täytettävä tehtävänsä vain julkisen edun mukaisesti, ja jolla estetään yksittäisiä henkilöitä vaatimasta korvauksia vahingoista, jotka johtuvat puutteellisesta valvonnasta, on yhdenmukainen EU:n pankkilainsäädäntöä koskevien direktiivien kanssa*” (ES 3³).

Näin ollen tuomiossa asiassa *Peter Paul* annetaan ymmärtää, että pankkialaa koskevat yhteisön direktiivit eivät anna konkludenttista oikeutta hyvään valvontaan. Lisäksi niissä katsotaan, että pankkialan sääntelijöiden vastuu on määriteltävä ensisijaisesti kansallisessa lainsäädännössä. ”*Kun otetaan huomioon toiminnan vakauden valvonnan yhtäläisyydet pankki- ja vakuutusaloilla, voidaan todeta, että tuomiota sovelletaan myös jälkimmäiseen alaan*” (ES 3⁴). ES 3:ssa kuitenkin huomautetaan, että tuomio ”*ei estä sitä, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin johtaa yksittäisiä oikeuksia direktiivien muiden ja tarkempien säännösten nojalla: konkludenttiset oikeudet voidaan ... luoda ... erittelemällä yhteisön määräyksissä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten valvontaa ja seuranta koskevat*

¹ 30. toukokuuta 1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/19/EY talletusten vakuusjärjestelmistä; 12. joulukuuta 1977 annettu ensimmäinen neuvoston direktiivi 77/780/ETY luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (EYVL L 322, 1977, s. 30); 17. huhtikuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/299/ETY luottolaitosten omista varoista (EYVL L 124, 1989, s. 16); 15. joulukuuta 1989 annettu toinen neuvoston direktiivi 89/646/ETY luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta (EYVL L 386, 1989, s. 1). Näitä direktiivejä on nyt tarkistettu ja ne on kodifioitu 20. maaliskuuta 2000 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2000/12/EY luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (EYVL L 126, 2000, s. 1).

² Sivu 101.

³ Sivu 101.

⁴ Sivu 105.

velvollisuudet sekä niiden etujen laajuus, joita niiden on tarkoitus hyödyntää” (ES 3¹). Koska kolmannella henkivakuutusdirektiivillä annetut valvontaa koskevat vaatimukset eivät ole näin täsmällisiä, ELASin loukkaantuneilla vakuutuksenottajilla ei juuri ole mahdollisuuksia täyttää vastuuvollisuutta koskevaa *Francovich*-asiassa määriteltyä toista edellytystä.

Toinen äskettäin annettu tuomio Lloyd'sin vakuutuksenottajien Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta vastaan nostamassa asiassa viittaa samaan johtopäätökseen (katso WE24 ja WE25). Kyseisessä asiassa vakuutuksenottajat vaativat Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselta vahingonkorvauksia, koska hallitus ei ole pannut täytäntöön vakuutusdirektiiviä 73/239/ETY². Kantajat katsovat, että koska vakuutusdirektiiviä ei ole pantu täytäntöön Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä, niillä ei ole ollut mahdollisuutta hyötyä direktiivissä määritellyistä vaikutuksista, jotka liittyvät muun muassa ”edellytyksiin, joiden perusteella Lloyd'sissa toimiville vakuutusyrityksille myönnetään toimilupa, ja kyseisten edellytysten valvontaan; niihin yritystoiminnan muotoihin, jotka tällaiset yritykset saavat vakuuttaa; tällaisten yritysten teknisiä varantoja ja solvenssimarginaalia koskeviin vaatimuksiin ja tällaisten vaatimusten vahvistamiseen”.

Yhdistyneen kuningaskunnan korkeimman oikeuden mukaan oikeudet, jotka kantajat katsoivat saaneensa direktiivin nojalla, olisivat riittävä peruste kanteeseen, joka koskee oikeutta vakuutusdirektiivin täytäntöönpanoon. Toisin kuin tässä tapauksessa, asioissa *Francovich* ja *Brasserie du Pecheur* katsottiin, että direktiivi olisi pitänyt saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä, mutta että näin ei ole tehty. Lisäksi niissä katsottiin, että asiassa voidaan yksilöidä oikeus, jota ei välttämättä olisi pitänyt myöntää kantajalle direktiivin vaatimien vaikutusten saavuttamiseksi. Tuomion mukaan vakuutusdirektiivin tarkoituksena ei ole suojella sääntelyn kohteena olevia tahoja, kuten kantelijat esittivät, vaikka vakuutuksenantajille onkin voitu myöntää erilaisia oikeuksia, kuten sijoittautumisoikeus. Tämän asemesta tarkoituksena on suojella niitä tahoja, joille vakuutuksenantajat ovat tarjonneet palvelujaan tai tuotteitaan. Kun otetaan huomioon asiaa koskevien määräysten luonne, vakuutusdirektiivin tarkoituksena on helpottaa avoimien markkinoiden kehittämistä suorien vakuutusten myöntämiselle ja tässä yhteydessä yhdenmukaistaa nykyiset valvontaa koskevat kansalliset määräykset. Korkein oikeus päätteli, että näillä tarkoituksilla ei ole mitään tekemistä sen kanteen kanssa, jonka Lloyd'sin vakuutuksenottajat olivat nostaneet. Näin ollen korkein oikeus hylkäsi kanteen.

Francovich-asian nojalla vahingon, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, pitää olla välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin. ES 3:n mukaan ”*suurin este [Francovich-päätökseen perustuvan vahingonkorvauskanteen menestymiselle] on tietyn vakuutuksenottajan kärsimän vahingon ja vahingonkorvausten laskemisen välisen syy-yhteyden määrittelemisen*” (ES 3³).

c.) Vahingonkorvauskanteet EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan ja 288 artiklan 2 kohdan nojalla

¹ Sivu 105.

² Neuvoston direktiivi 73/239/ETY, annettu 24. heinäkuuta 1973, muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (EYVL L 228, 16.8.1973, s. 3–19).

³ Sivu 108.

EY:n perustamissopimuksen 288 artiklan 2 kohdassa¹ määrätään, että sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella yhteisö korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti. Jos kansalaiset, yritykset tai jäsenvaltiot kärsivät vahinkoja Euroopan yhteisön henkilöstön virheen perusteella, ne voivat nostaa vahingonkorvauskanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa (yksityishenkilöt ja yritykset) tai yhteisöjen tuomioistuimessa (jäsenvaltiot). Tätä velvollisuutta ei määritellä tarkemmin, joten tuomioistuin on itse määritellyt sen soveltamisalan.

Seuraavien edellytysten on täytyttävä, jotta vahingonkorvauksia voidaan myöntää:

- yhteisön toimielin tai henkilöstön jäsen on rikkonut lakia tehtäviensä hoidossa
- asiasta on aiheutunut todellista vahinkoa
- yhteisön toimielimen toimen ja aiheutuneen vahingon välillä on syy-yhteys.

Yhteisö on vastuuvollinen vain, jos kyseinen toimielin on jättänyt ilmeisellä ja vakavalla tavalla huomiotta toimivaltuksiensa rajat². Jos todetaan, että toimielin on syyllistynyt säännönvastaisuuteen, jota varovainen ja huolellinen viranomaislainen ei olisi tavanomaisesti vastaavissa olosuhteissa välttänyt, toimielimen toimintaa voidaan pitää sillä tavoin lainvastaisena, että yhteisö on siitä vastuussa³.

Tappioita kärsineet ELASin vakuutusentottajat voivat esittää 288 artiklan nojalla vahingonkorvauskanteen, joka perustuu siihen, että komissio ei ole hoitanut asianmukaisesti niitä EY:n perustamissopimuksessa määrättyjä tehtäviä ja velvollisuuksia, jotka liittyvät EY:n lainsäädännön soveltamisen valvontaan (toisin sanoen kolmannen henkivakuutusdirektiivin soveltamisen valvontaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa). Mahdollisuus tällaiseen kanteeseen annetaan kuitenkin vain teoriassa, sillä valiokunta ei ole löytänyt tämän tutkimuksen aikana vakuuttavaa todistusaineistoa siitä, että näin olisi toimittu (katso tämän mietinnön II osa). Vaikka komissio ei olisikaan hoitanut velvollisuuksiaan, on kyseenalaista, täyttääkö tämä epäonnistuminen edellä mainitun lainvastaisuutta koskevan edellytyksen. Lisäksi voidaan katsoa, että EU:n lainsäädännön asianmukainen soveltaminen on pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulla. Jos jäsenvaltion katsotaan olevan ensisijaisesti vastuussa niin, että vahingonkorvausten maksaminen olisi yhteisön sijaan sen vastuulla, hakijan olisi haettava oikeussuojaa kansallisissa tuomioistuimissa ennen kuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi käsitellä hakijan vaadetta⁴.

3. Koordinoitimekanismit EU:n tasolla

a.) FIN-NET-verkosto

¹ EY:n perustamissopimuksen 235 artikla: ”Yhteisön tuomioistuimella on toimivalta ratkaista 288 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettua vahingonkorvausta koskevat riidat.”

² Katso yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90 ja asia C-352/98.

³ Katso asia T-178/98.

⁴ Katso asiat 5, 7, 13–24/66 ja asia 96/71.

Euroopan komissio käynnisti 1. helmikuuta 2001 tuomioistuinten ulkopuolisen kuluttajavalitusverkoston rahoituspalvelujen alalla. Verkoston tarkoituksena on auttaa yrityksiä ja kuluttajia ratkaisemaan sisämarkkinoilla ilmeneviä riitoja nopeasti ja tehokkaasti välttämällä mahdollisuuksien mukaan pitkiä ja kalliita oikeudenkäyntejä. Tämä FIN-NET-verkosto on suunniteltu helpottamaan kuluttajariitojen ratkaisemista tuomioistuinten ulkopuolella erityisesti siinä tapauksessa, että palveluntarjoaja toimii muussa EU:n jäsenvaltiossa kuin kuluttajan asuinvaltiossa. Nykyisin verkostoon kuuluu erilaisia kansallisia järjestelmiä, jotka kattavat erityisesti rahoituspalvelut (kuten pankki- ja vakuutusalan oikeusasiamiesjärjestelmät) tai joissa käsitellään kuluttajariitoja yleisesti. Verkostoon osallistuvat järjestelmät ovat allekirjoittaneet vapaaehtoisen yhteisymmärrysmuistion¹. Tässä muistiossa annetaan yksityiskohtaiset suuntaviivat, jotka sääntelevät yhteistyötä rajatylittävissä riita-asioissa. Sen määräykset eivät kuitenkaan velvoita osapuolia, joten se ei luo oikeudellisia oikeuksia tai velvollisuuksia. FIN-NET-verkosto täydentää yleisempää EEJ-NET-verkosta (tuomioistuinten ulkopuolisten elinten eurooppalainen verkosto). EEJ-NET-verkosto koostuu vaihtoehtoisista riidanratkaisumekanismeista, jotka jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet komissiolle ja jotka noudattavat komission suosituksessa 98/257/EY annettuja peruseriaatteita.

Yhteistyötä koskevat suuntaviivat annetaan yhteisymmärrysmuistion 6 kohdassa. Yhteisymmärrysmuistion 6 kohdan 1 alakohdan ja 6 kohdan 2 alakohdan mukaan lähin järjestelmä eli rahoituspalvelualasta vastaava riidanratkaisuelin kuluttajan asuinvaltiossa antaa kuluttajalle ”*kaikki tarpeelliset ja asianmukaiset tiedot kuluttajavalitusverkostosta ja sovellettavasta valitusjärjestelmästä. Tarvittaessa lähin kuluttajariitoja ratkaiseva elin huomauttaa kuluttajalle, että ensin kannattaa ottaa yhteyttä palvelujen tarjoajaan, koska monesti tämä edellytys on täytettävä ennen kuin kuluttajariitoja ratkaisevat elimet voivat ottaa valituksen käsittelyynsä. Lähin kuluttajariitoja ratkaiseva elin muistuttaa kuluttajaa lisäksi siitä, että sovellettavassa järjestelmässä voi olla määräaika valittamiselle ja mahdollisesti myös asian viemiselle tuomioistuimeen.*” 6 kohdan 3 alakohdassa määrätään, että lähin järjestelmä joko ”*toimittaa valituksen sovellettavalle valitusjärjestelmälle tai neuvoa kuluttajaa ottamaan suoraan yhteyttä sovellettavaan valitusjärjestelmään tai ratkaisee riidan itse menettelysääntöjensä rajoissa, jos rahoituspalvelujen tarjoaja on hyväksynyt sen, että kyseinen elin on toimivaltainen asiassa, tai jos kyseisen elimen lakisääteiset velvoitteet niin edellyttävät*”. ”*Kun rajatylittävään riitaan liittyvä valitus on tehty sovellettavaan valitusjärjestelmään, kyseisen elimen velvollisuutena on yrittää ratkaista palvelujen tarjoajan ja kuluttajan välinen riita toimivaltansa ja/tai lakisääteisten velvoitteidensa mukaisesti ja ottamalla huomioon komission suositus N:o 98/257 sekä sovellettava laki*” (6 kohdan 4 alakohta). Yhteisymmärrysmuistion 6 kohdan 4 alakohdassa määrätään, että suuntaviivoja on pidettävä verkoston perusyhteistyömenettelynä. Muistion osapuolet voivat kuitenkin aina sopia vaihtoehtoisista yhteistyömuodoista, joiden avulla riita voidaan ratkaista tehokkaammin.

7 kohdassa kuluttajalle annetaan mahdollisuus valita kieli, jota käytetään sovellettavassa valitusjärjestelmässä. Hän voi käyttää joko sovellettavan valitusjärjestelmän tavallista työkieltä tai käyttää rahoituspalvelujen tarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen kieltä tai kieltä, jota hän on käyttänyt asioidessaan rahoituspalvelujen tarjoajan kanssa.

¹ Tuomioistuinten ulkopuolinen kuluttajavalitusverkosto rahoituspalvelujen alalla – muistio yhteistyöstä rajatylittävissä kuluttajariidoissa Euroopan talousalueella.

8 kohdassa annetaan suuntaviivat tietojenvaihdolle sekä osallistuvien järjestelmien ja komission välillä että sovellettavan valitusjärjestelmän ja lähimmän valitusjärjestelmän välillä. Viimeisen osalta 8 kohdan 3 alakohdassa todetaan seuraavaa: ”*Mahdollisuuksiensa rajoissa lähin valitusjärjestelmä toimittaa sovellettavalle valitusjärjestelmälle tietoja voimassa olevista pakollisista kuluttajansuojasäännöksistä, joita kuluttajan asuinmaassa sovelletaan. Sovellettavan valitusjärjestelmän on esitettävä kirjallinen tietopyyntö, jossa kysymysten on oltava konkreettisia ja liityttävä käsiteltävänä olevaan riitaan. Toisten kuluttajariitoja ratkaisevien elinten esittämiin tietopyyntöihin vastataan mahdollisimman pian.*”

Ducoulombier Euroopan komission FIN-NET-sihteeristöstä kertoo H9:ssä tiivistetysti verkoston menettelytavasta: ”*Verkoston peruserä on melko yksinkertainen. Kuluttaja valtiossa A on riitaantunut valtiossa B toimivan rahoituspalvelujen tarjoajan kanssa. FIN-NET-verkoston periaatteena on, että kuluttajan valtiosta A on vain tiedettävä oikeusasiamiehen olemassaolosta omassa asuinvaltiossaan ja otettava yhteyttä oikeusasiamieheen omalla kielellään. Kuluttajan asuinvaltiossa toimiva oikeusasiamies – johon viitataan ”lähimpänä valitusjärjestelmänä” – välittää kuluttajan vaateen valtiossa B toimivalle virkaveljelle. Tässä tapauksessa valtio B on jäsenvaltio, johon rahoituspalvelujen tarjoaja on sijoittautunut. Kyseessä on siis yksinkertainen järjestelmä, jonka tarkoituksena on auttaa kuluttajia löytämään sopivin valitusjärjestelmä, joka vastaa asiasta ja joka voi käsitellä kuluttajan rajatylittävää riitaa. Tämä tarkoittaa, että kuluttajan ei tarvitse osata kieliä ja että hänen ei tarvitse tietää muissa jäsenvaltioissa käytössä olevista rajatylittävistä riidanratkaisujärjestelmistä. Hänen on tiedettävä vain oma oikeusasiamiehensä.*” Hän myös kuvasi komission roolia FIN-NET-verkoston osalta: ”*Me, komissio, olemme tämän verkoston koordinaattoreita, ... me järjestämme käytännön puolen ... me järjestämme, kutsumme koolle ja otamme vastuullemme kokoukset ja toimitamme lyhyitä pöytäkirjoja näistä kokouksista. [Koska] me toimimme sihteeristönä ja koordinaattoreina, ... me emme puutu suoraan asioiden käsittelyyn.*” Ducoulombierin mukaan FIN-NET-verkosto käsittelee vuosittain 600–800 asiaa. Hän lisää, että ”*meille ei ole ilmoitettu tapauksista, joissa oikeusasiamies olisi toiminut FIN-NET-järjestelyjen vastaisesti ja jättänyt välittämättä jonkun tietyn tapauksen asiasta vastaavalle valitusjärjestelmälle. Voimme siis kaikesta päätellen uskoa, että käytössä olevat järjestelyt todellakin toimivat*”.

Myös useat muut todistajat ovat viitanneet yleisesti FIN-NET-verkostoon. Maxwell toteaa, että FIN-NET-verkosto ”*etsii tapoja auttaa ... ja tehdä yhteistyötä tehokkaammin*”. Hän korostaa, että verkosto ei perustu yksittäiseen EU:n säädökseen, vaan ennemminkin vapaaehtoiseen yhteistyöjärjestelyyn, joka ”*kehittyy, vaikkakin hitaasti*” (H4). Merricks viittaa FIN-NET-verkostoon WE 56:ssa: ”*Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies on FIN-NET-verkoston perustajajäsen. ... FIN-NET-verkostoa koskeva yhteisymmärrysmuistion perustella kantelut käsitellään sen jäsenvaltion valitusjärjestelmässä, jossa rahoituslaitoksen asianomainen toimipiste sijaitsee.* WE 62:ssa Irlannin nykyinen rahoitusasiamies Meade toteaa seuraavaa FIN-NET-verkostosta: ”*Olen ... allekirjoittanut yhteisymmärrysmuistion ... FIN-NET-verkostosta. Oikeusasiamiehen on FIN-NET-verkoston nojalla varmistettava riittävä tietojenvaihto Euroopan oikeusasiamiesten kesken. ... Jos vastaanotan Irlannissa oleskelevalta henkilöltä kantelun rahoituspalvelujen tarjoajasta, jota Irlannin rahoituspalvelujen sääntelyviranomaiseen verrattavissa oleva toisen ETA:n jäsenvaltion sääntelyviranomaisen sääntelee, voin välittää kantelun asiaan liittyvälle ETA:n jäsenvaltion*”.

oikeusasiamiesjärjestelmälle, jossa kantelua voidaan käsitellä. Jos esimerkiksi vastaanotetaan kantelu Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalvelujen tarjoajasta, joka toimii Irlannissa, mutta jota Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluviranomainen sääntelee, kyseinen kantelu voidaan välittää Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehelle tutkimusta varten. Sama toimii myös päinvastoin.”

Ducoulombier (H9) kertoi valiokunnalle, että tällä hetkellä FIN-NET-verkoston kuuluu 49 oikeusasiamiesjärjestelmää 21 valtiosta. Verkosto ei kata kaikkia EU:n jäsenvaltioita. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että ”joissakin jäsenvaltioissa ... ei ole tarjolla vaihtoehtoisia oikeussuojakeinoja” (Ducoulombier, H9). Muissa jäsenvaltioissa toimivat valitusjärjestelmät eivät ole halunneet liittyä verkostoon. ”Ehkä jotkut niistä katsoivat, että ne eivät olisi täyttäneet kaikkia kriteerejä, joita FIN-NET-verkoston jäsenyys edellyttää. Yksi kriteereistä on riippumattomuus sääntelijästä” (Ducoulombier, H9). Komissio haluaa täyttää nämä maantieteelliset aukot ”kannustamalla” jäsenvaltioita ottamaan käyttöön asianmukaisia vaihtoehtoisia riidanratkaisujärjestelmiä omilla alueillaan. ”Työskentelemme kovasti täyttääksemme [aukot] sen varmistamiseksi, että toiminnalla katetaan kaikki rahoituspalvelut kaikissa valtioissa” (Ducoulombier, H9). Hän huomauttaa, että tällä hetkellä ei ole käytössä sitovia sääntöjä, jotka velvoittaisivat jäsenvaltiot luomaan vaihtoehtoisia riidanratkaisujärjestelmiä.

Lisäksi Ducoulombier (H9) korostaa FIN-NET-verkoston jäsenten erilaisuutta niiden vastuualojen laajuuden, toimivallan ja kompetenssin osalta. ”FIN-NET-verkoston kuuluu oikeusasiamiehiä, joiden asema ja tehtävät vaihtelevat...”. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa asiamiehet vastaavat monialaisesti ja kattavasti kaikista rahoituspalveluista, kun taas muissa jäsenvaltioissa eri oikeusasiamiehet vastaavat eri rahoituspalveluista, kuten pankkitoiminnasta, vakuutuksista tai asuntolainoista. Ducoulombierin mukaan myös toimivallassa on eroja (H9): ”Joillakin [oikeusasiamiehillä] on lähes tuomioistuimiin verrattava toimivalta; ne voivat antaa tuomioita, jotka velvoittavat molempia osapuolia. Jotkut eivät voi näin tehdä. Jotkut pyrkivät vain löytämään yhteyden osapuolten välillä ja ... ehdottamaan sovintoratkaisua ... mutta ne eivät voi antaa määräyksiä. ...” Lopuksi Ducoulombier korosti eroja oikeusasiamiesten toimivallan määritelmässä. Esimerkiksi ”Yhdistyneessä kuningaskunnassa oikeusasiamies on toimivaltainen asioissa, jotka sijoittuvat Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, tai sopimuksissa, jotka on tosiasiallisesti tehty Yhdistyneestä kuningaskunnasta”, kun taas vakuutusasioista vastaavan Saksan oikeusasiamiehen toimivalta kattaa ainoastaan ”kantelut sopimuksista, jotka on tehty sellaisten yhtiöiden kanssa, jotka [ovat vapaaehtoisesti liittyneet] Saksan vakuutusyhtiöiden liiton jäseneksi”.

Equitable Life -asian osalta on pantava merkille, että nykyiset rahoituspalvelujen asiamiesjärjestelmät ja niiden edeltäjät Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Irlannissa ja Saksassa ovat (olivat) FIN-NET-verkoston osapuolia. Kuten kohdissa IX 3 ja 4 todetaan, FIN-NET-verkoston olemassaolo ei kuitenkaan estänyt tiettyjä vakuutusentottajia, erityisesti saksalaisia vakuutusentottajia, jotka tekivät sopimuksen ELASin Saksassa toimivan konttorin kanssa, hakemasta oikeussuojaa joko Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamieheltä tai oman kotimaansa vakuutusasiamieheltä. Kuten ES 3:ssa¹ todetaan, ”Saksan oikeusasiamiesjärjestelmä perustuu vapaaehtoiseen järjestelmään, joten oikeusasiamies on

¹ Sivun 88.

toimivaltainen ainoastaan niiden yritysten osalta, jotka ovat liittyneet järjestelmään vapaaehtoisesti. ... Tapauksessa, jossa Yhdistyneen kuningaskunnan yhtiö avaa sivuliikkeen Saksaan ja päättää olla liittymättä Saksan oikeusasiamiesjärjestelmään [kuten ELASin tapauksessa], sivuliikkeestä vakuutuksensa hankkinut vakuutusnottaja ei voi viedä kantelua vakuutuslaitoksen sääntöjenvastaisesta myynnistä Saksan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamieskään ei ota kantelua käsiteltäväkseen, koska vakuutuksen myyjä ei ole Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautunut yhtiö. Näin ollen vakuutusnottaja ei voi viedä asiaansa tuomioistuinten ulkopuoliseen riidanratkaisujärjestelmään” (ES 3¹). Samaa toteaa Ducoulombier (H9), joka viittaa erityiseen tapaukseen: ”Eräs Saksassa oleskeleva henkilö oli ostanut tällaisen Equitable Life -suunnitelman ja tehnyt kantelun. Koska hän oleskeli Saksassa, hän teki kantelun yhdelle Saksan useista oikeusasiamiehistä. Hänelle annettiin kielteinen vastaus, koska Saksan oikeusasiamies ei ollut asiassa toimivaltainen. Hän kääntyi Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen puoleen, mutta hänelle kerrottiin, että Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies ... ei [myöskään] ollut toimivaltainen tässä asiassa. Tämä oli tietenkin häiritsevää meidän kannaltamme, sillä se tarkoitti, että verkostossamme oli aukkoja. Tämä Equitable Life -yhtiötä koskeva kantelu, jonka tämä myöhemmin komission puoleen kääntynyt nimenomainen henkilö teki, auttoi meitä määrittelemään, miten me voimme parantaa verkostoamme.”

Ducoulombierin (H9) mukaan erot FIN-NET-verkoston jäsenten järjestelmissä toimivallan ja kompetenssin osalta voivat näin ollen johtaa ”tilanteisiin, joissa henkilö ei saa asianmukaista oikeussuojaa miltei taholta”. ”Tiedämme ongelmasta, emmekä millään tavoin väitä, että verkostomme kattaisi kaikki tapaukset ja että se olisi täydellinen. Siinä on vielä aukkoja” (Ducoulombier). Myös ES 3:ssa² päätellään, että ”tuomioistuinten ulkopuolisten kansallisten järjestelmien rakenteet ja toimivaltaa koskevat säännöt voivat luoda porsaanreikiä, joiden takia rahoitustuotteiden rajatylittävät kuluttajat eivät ole yhtä edullisessa asemassa kuin kotimaiset kuluttajat”. Myös Merricksin kanta WE 56:ssa on vastaavanlainen: ”On ilmeistä, että oikeussuojajärjestelmien tarjoamisessa on useita aukkoja eri jäsenvaltioissa. ...” Meade katsoo WE 68:ssa, että ”FIN-NET-verkosto on erittäin käytännöllinen keino vaihtaa tietoja ja varmistaa, että kanteluja voidaan käsitellä Euroopan laajuisesti”, mutta että verkosto ”[kärsii] siitä, että toisin kuin Irlannissa tai Yhdistyneessä kuningaskunnassa, useimmat järjestelmistä ovat vapaaehtoisia, eikä niillä näin ollen ole lakisäätöistä täytäntöönpanovaltaa, jota Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmät voivat käyttää”.

”Olemme päättäneet puuttua näihin aukkoihin. Niitä ei voida hyväksyä, eikä voida hyväksyä myöskään sitä, että on tilanteita, joissa kuluttaja ei voi hakea tuomioistuinten ulkopuolista oikeussuojaa rahoituspalvelujen alalla”, toteaa Ducoulombier (H9). Komission jäsen Charlie McCreedy vahvistaa, että ”me ... kehitämme FIN-NET-järjestelmää edelleen” (H8). Käytännössä komissio on valmistelemaan ”kyselyä, joka osoitetaan jäsenvaltioille, jotta niitä kannustettaisiin varmistamaan, että niiden omilla alueilla on käytössä asianmukaisia vaihtoehtoisia riidanratkaisujärjestelmiä rahoituspalvelujen osalta, niin että jäsenvaltioiden välillä ei ainakaan maantieteellisesti olisi aukkoja” (Ducoulombier, H9). Merricksin lausunto WE 56:ssa vahvistaa asian: ”FIN-NET-verkosto on äskettäin pyytänyt

¹ Sivun 88.

² Sivun 87.

komissiota laatimaan kansallisille sääntelijöille suunnatun kyselyn paikallisten, tuomioistuinten ulkopuolisten järjestelmien luonteesta ja kattavuudesta. Tarkoituksena on, että kerätyt tiedot voisivat kannustaa kansallisia sääntelyelimiä täydentämään verkoston aukkokohtia – luomalla uusia järjestelmiä tai kehittämällä nykyisiä järjestelmiä.”

Ducoulombier (H9) toteaa lisäksi, että komissio aikoo antaa FIN-NET-verkostolle myöhemmin ”näkyvämmän roolin komission avustamisessa sen politiikan muotoilemisessa”, koska ”[verkoston jäsenet] saavat etuoikeutetusti tarkkailla rahoituspalvelualan nykytilannetta kuluttajan näkökulmasta” ja ”[auttavat] meitä määrittelemään, missä ongelmia esiintyy”.

ES 3:ssa päätellään FIN-NET-verkoston osalta seuraavaa: ”*Ei ole epäilystäkään siitä, että FIN-NET-verkosto ei muodostaisi tehokasta mekanismia, jolla tehostetaan niiden kuluttajan etujen suojaamista, jotka liittyvät rahoitustuotteiden rajatylittävään ostamiseen. Asia ei kuitenkaan ole ongelmaton. On vielä tehtävä töitä Euroopan tasolla sen varmistamiseksi, että rajatylittäviin tapahtumiin liittyvien kuluttajien etuja suojellaan tehokkaasti.”*

Tiivistetysti todettuna todistajat vaikuttavat katsovan, että FIN-NET-verkosto on mahdollisesti hyödyllinen verkosto, joka voi auttaa kuluttajien ohjaamisessa sellaisten valitusjärjestelmien luo, jotka ovat toimivaltaisia käsittelemään heidän kanteluitaan rajatylittävissä tapauksissa. FIN-NET-verkostolla ei kuitenkaan ole merkitystä, jos millään sen jäsenellä ei ole toimivaltaa tietyn kantelun osalta. Valiokunnalle esitetyistä todisteista on käynyt ilmi, että toimivaltaa koskevat nykyiset erot FIN-NET-verkoston jäsenten järjestelmissä ovat johtaneet tällaisiin tilanteisiin. Esimerkiksi ELAS-yhtiön Saksan konttorin kanssa sopimuksen tehneen saksalaisen vakuutusyhtiön esittämät kantelut ovat jääneet sekä Saksan että Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle. Joissakin jäsenvaltioissa oikeusasiamiehillä ei ole riittävästi valtaa päätösten tekemiseen, kun taas toisissa jäsenvaltioissa ei ole lainkaan riidanratkaisujärjestelmiä tai ne eivät ole liittyneet FIN-NET-verkoston jäseneksi. Yleisesti ottaen todisteet osoittavat, että FIN-NET-verkostossa on merkittäviä aukkokohtia. Tilanne, johon saksalaiset ELAS-yhtiön vakuutusten ottajat joutuivat, ei näin ollen ole poikkeuksellinen, ja vastaavanlaisia tapauksia voi esiintyä (ja todennäköisesti esiintyy) myös tulevaisuudessa.

Näitä aukkokohtia kuluttajansuojassa ei voida hyväksyä sisämarkkinoilla, joilla rahoituspalveluja tarjotaan entistä enemmän valtioiden rajojen yli. Kuluttajien on saatava yhdenvertaista suojaa siten, että he voivat kääntyä tuomioistuinten ulkopuolisten oikeussuojajärjestelmien puoleen riippumatta siitä, ovatko he hankkineet rahoitustuotteen kotimaisilta vai ulkomaisilta tarjoajilta. Näin on voitava toimia ainakin rajatylittävien ongelmien takia, esimerkiksi niiden, joita on käynyt ilmi Equitable Life -yhtiön tapauksessa, jonka yhteydessä kuluttajien luottamus EU:n rahoituspalvelumarkkinoihin on horjunut. Valiokunta panee merkille, että komissio aikoo puuttua asiaan. On kuitenkin ponnisteltava enemmän epätasapainon korjaamiseksi toisaalta sen sitovan lainsäädännön, jonka perusteella rahoituspalveluyritykset voivat käydä kauppaa ympäri Eurooppaa, ja toisaalta niiden oikeudellisesti sitomattomien välineiden välillä, joiden tarkoituksena on luoda järjestelmä rajatylittäville oikeussuojakeinoille.

Kun otetaan huomioon, että oikeuskeinot ovat usein liian monimutkaisia ja kalliita, jotta tavalliset kansalaiset voisivat turvautua niihin, tässä yhteydessä näyttäisi olevan sopivaa laatia sitovia toimenpiteitä sisältävää EU:n lainsäädäntöä, joka velvoittaisi jäsenvaltiot

varmistamaan, että niiden alueella on mahdollista turvautua lakisääteisiin vaihtoehtoihin riidanratkaisujärjestelmiin. Näiden järjestelmien toimivallan pitäisi vastata niiden sääntöjen soveltamisalaa, joita kantelu koskee. Koska liiketoiminnan harjoittamista koskevien sääntöjen soveltaminen on kolmannen henkivakuutusdirektiivin nojalla kohdejäsenvaltioiden vastuulla, tällaisia kanteluita käsittelevän oikeusasiamiehen pitäisi olla vastuussa kaikista alueella tehdyistä sopimuksista riippumatta siitä, onko kyseessä ulkomainen vai kotimainen yritys.

b) CEIOPS

Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitea (CEIOPS) – aiemmin Euroopan vakuutusvalvontaviranomaisten konferenssi – perustettiin 5. marraskuuta 2003 annetun päätöksen 2004/6/EY mukaisesti. Se aloitti toimintansa 28. toukokuuta 2004. CEIOPS koostuu EU:n jäsenvaltioiden vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten korkean tason edustajista¹. CEIOPS toimii tason 3 komiteana vakuutus- ja työeläkealalla. Tämän aseman perusteella komitea neuvoo komissiota vakuutuksia ja työeläkkeitä koskevien puitedirektiivien ja asetusten täytäntöönpanoa koskevien toimenpiteiden luonnostelemisessa sekä valvontaa koskevien normien, suositusten ja suuntaviivojen laatimisessa asetusten johdonmukaisen ja tehokkaan soveltamisen edistämiseksi ja kansallisten valvontaviranomaisten välisen yhteistyön helpottamiseksi.

CEIOPSin puheenjohtaja Bjerre-Nielsen kertoo valiokunnalle H7:ssä, että CEIOPS on keskittynyt pääasiassa toiminnan vakautta koskevien kysymysten käsittelemiseen, mutta että ”meidän tehtävämme luonnollisesti sisältää myös kuluttajansuojaa ja oikeussuojakeinoja koskevien kysymysten valvontaa”. Hän huomautti, että vakuutustentantajien suojaaminen vakuutustentarjoajia vastaan esitettyjen kanteluiden osalta oli monimutkainen tehtävä CEIOPSille. ”Kuluttajien oikeudet ja oikeussuojakeinot ovat perinteisesti olleet jäsenvaltioiden vastuulla. Ne eivät yleensä ole EU:n laajuisia kysymyksiä. Erot toimivallassa, kansallisissa viranomaisissa ja kuluttajien perustelluissa odotuksissa ympäri EU:ta ovat huomattavia. Toisinaan CEIOPSin jäsenillä ei ole vaikutusvaltaa kyseisissä asioissa. Usein päättävässä asemassa on muu kansallinen elin, jopa vain yksinomaan. On vaikea toteuttaa yhdenmukaisia toimia, jos niitä yleensä edes sallitaan kansallisesti. Yleisesti ottaen CEIOPSin jäsenet toteuttavat kuitenkin yhteisiä toimia, jos se on mahdollista, kuten olen todennut. CEIOPS tunnustaa, että on vielä tehtävää paljon työtä. Työmme on luonteeltaan jatkuvaa ja lisääntyvää. Olemme päättäneet tutkia yksityiskohtaisesti kuluttajille tarkoitettuja kantelumenettelyjä kaikkialla EU:ssa” (H7).

Kun Bjerre-Nielseniltä kysyttiin FIN-NET-verkoston ja CEIOPSin välisestä suhteesta, hän totesi, että ”yksi suurimmista eroista... on se, että jotkut CEIOPSin jäsenistä eivät käsittele sopimusoikeudellisia kanteluita – jos voin käyttää kyseistä ilmausta” (H7). ”Me vastaamme vakavaraisuutta koskevista kysymyksistä, toiminnan vakautta koskevista kysymyksistä sekä liiketoiminnan [harjoittamista] ... koskevista kysymyksistä, emme tietyistä kanteluista. Paras vastaus, jonka näin ollen voin teille antaa, on se, että me tietenkin tiedämme FIN-NET-verkoston olemassaolosta, mutta koska olemme kiinnostuneita Solvenssi II hankkeesta, emme

¹ Euroopan talousalueen jäsenvaltioiden (Norja, Islanti ja Liechtenstein) ja EU:n ehdokasvaltioiden viranomaiset sekä Euroopan komissio osallistuvat CEIOPSiin tarkkailijoina.

ole käyttäneet siihen paljoa aikaa. Palaamme kuitenkin asiaan myöhemmässä vaiheessa” (Bjerre-Nielsen, H7).

XI Eurooppalaisen ryhmäkanteen puolesta puhuvat näkökohdat

Kuten valiokunnan tutkimusten aikana kävi ilmi, yksityishenkilöiden rahoituspalvelujen tarjoajia vastaan nostamien kanteiden kustannukset ja riskit ovat usein suhteettomia, kun niitä verrataan myönnettäviin, verrattain vähäisiin vahingonkorvauksiin. Kuten Alexander toteaa WS:ssä, *”useat investoijat ja kuluttajat, kun he menettävät rahaa, kyse ei välttämättä ole suuresta määrästä, jos heidän ei tarvitse mennä ja etsiä itselleen asianajajaa”*.

Lisäksi hän kertoo, että *”rahoituspalvelujen alalla on kuluttajia, joille on myyty sijoitustuotteita samaan tapaan, tai ... myyntiprosessissa on epäonnistuttu vastaavanlaisella tavalla”* (WS2). Rahoituspalvelujen tarjoajien sääntöjenvastaiset myyntimenettelyt vaikuttavat näin ollen suureen määrään kuluttajia, joille on myyty vastaavanlaisia tuotteita vastaavanlaisella tavalla ja joiden oikeudelliset vaateet ovat tästä syystä samanlaisia. Alexander katsoo, että *”ryhmäkanteen on sopiva varsinkin rahoituspalvelujen osalta, sillä se antaa kuluttajille ja investoijille mahdollisuuden yhdistää vaateensa, jos ne ovat asiasisältönsä ja oikeudellisten väitteiden osalta samanlaisia* (WS2)”.

Oikeus ryhmäkanteiden esittämiseen EU:n laajuisesti auttaisi suojelemaan paremmin vakuutusentottajia, mukaan luettuina rajatylittävät asiakkaat. Mahdollisuus ryhmäkanteiden käyttämiseen antaisi kuluttajille oikeuksia, jotka lisäksi muodostaisivat täydentävän sääntelymekanismi, jolla voisi varmistaa helpommin, että rahoituspalvelujen tarjoajat noudattavat sovellettavaa lainsäädäntöä.

Alexanderin mukaan *”vakuutusentottajien pitäisi voida luottaa yhteiseen suojelijärjestelmään, joka antaa sääntelijälle mahdollisuuden nostaa vakuutusentottajan puolesta kanteita yrityksiä tai henkilöitä vastaan, sekä joukon tai ryhmän yhteiseen oikeuteen ryhtyä oikeustoimiin yrityksiä tai henkilöitä vastaan, jos ne ovat rikkoneet rahoituspalveluja koskevaa EU:n lainsäädäntöä”* (WE31). Hänen mukaansa EU:n lainsäädäntöä olisi muutettava siten, että se antaisi EU:n investoijille tai EU:n ulkopuolella toimiville EU:n rahoituspalvelujen ostajille/investoijille mahdollisuuden nostaa jäsenvaltioiden tuomioistuimissa joukko- tai ryhmäkanteita, jotta ne saisivat vahingonkorvauksia tappioista, jotka johtuvat rahoituspalveluja koskevan EU:n lainsäädännön rikkomisesta. Alexander viittasi tarpeeseen luoda yhdenmukaiset menettelyä koskevat vaatimukset joukkokanteille kaikkialla EU:ssa: *”Luulen, että halutaan varmistaa, [että] menettelyjen osalta se voidaan tehdä tavalla, joka on pääpiirteittäin yhdenmukainen koko EU:n alueella; muuten jotakin jäsenvaltiota voitaisiin pitää ryhmäkanteiden onnenmaana, jossa kaikki ryhmäkanteet nostetaan”* (WS 2). Hän kuitenkin huomauttaa, että olisi *”valtava poliittinen haaste jäsenvaltioille hyväksyä muutokset niiden siviilioikeutta koskeviin sääntöihin, [vaikka] sitä*

sovellettaisiin ainoastaan vaateisiin, jotka perustuvat EU:n lainsäädännössä annettuihin oikeuksiin” (WE31¹).

Alexander kuitenkin korosti, että ”Yhdysvalloissa käytettyjen kanteiden kaltaiset ryhmäkanteet ovat saaneet osakseen paljon kielteistä huomiota Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n tiedotusvälineissä”. Hän varoitti, että ryhmäkanteet olisi EU:n puitteissa suunniteltava siten, että vältetään niiden ”äärimmäinen väärinkäyttö”, jota näyttää esiintyvän Yhdysvalloissa: ”Yhdysvalloissa asianajajat voivat helposti määritellä ryhmän ja hankkia muutaman nimetyn edustajan tekemään sopimuksen vastaajan pankin kanssa, [niin] että kenelläkään muulla ei juuri ole asian kanssa tekemistä. ... Yhdysvaltain järjestelmässä on siis ongelmia, joita pitäisi pyrkiä välttämään” (WS2). Näin ollen ”EU:n poliitikkojen pitäisi tutkia EU:n tuomiovallan menettelyjä koskevia käytössä olevia mekanismeja ja ehdottaa ryhmäkanteeseen perustuvaa oikeussuojakeinoa, jolla voidaan määritellä ryhmä riita-asiassa vahingonkorvausten saamiseksi rahoituspalveluja koskevan EU:n lainsäädännön rikkomisesta aiheutuneista tappioista ja joka perustuu Englannin lainsäädännön laajempaan vaatimukseen, jonka nojalla voidaan nostaa ryhmäkante, jos kantajien vaateet perustuvat yhteisiin tai toisiinsa liittyviin tosiseikkoihin tai säädöksiin” (WE31²).

Myös valiokunta katsoo, että olisi tarpeen tutkia perusteellisesti mahdollisia etuja ja haittoja, joita voitaisiin saada annettaessa yhdenmukaiset menettelyä koskevat vaatimukset sisältävät oikeudelliset puitteet eurooppalaisille rajatylittävälle ryhmäkanteille rahoituspalvelujen alalla.

XII Tarve myöntää korvauksia Equitable Life -yhtiön uhreille

On pidettävä mielessä, että Equitable Life -yhtiön uhrit eivät ole investoijia, jotka ovat valmiita ottamaan riskejä mahdollisten houkuttelevien tuottojen takia. He enneminkin säästävät tunnollisesti rahaa eläkkeisiinsä hyvämaineisen yhtiön avulla, sillä yhtiö on saanut heidän vakuuttuneeksi siitä, että heidän sijoituksensa on täysin turvassa. Näillä vakuutusnottajilla oli oikeus odottaa, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus valvoisi perusteellisesti ja tiukasti kaikkien niiden rahoituspalvelujen tarjoajien toimintaa, jotka tarjoavat sellaisia herkkiä tuotteita kuin henkivakuutuksia ja yksityisiä eläkkeitä, mukaan luettuna Equitable Life -yhtiö. Tämä pitää paikkansa erityisesti siksi, että Euroopan hallitukset kehottavat kansalaisiaan yhä useammin väestörakenteen kehityksen perusteella olemaan luottamatta valtion eläkkeisiin, vaan tukeutumaan sen sijaan yksityisiin järjestelmiin.

Yksi kolmannen henkivakuutusdirektiivin tärkeimmistä tavoitteista on varmistaa vakuutustenottajien ”riittävä suoja”³ tiukan valvonnan avulla. Kuten tämän mietinnön II ja III osassa osoitetaan, Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaiset epäonnistuivat monessakin mielessä Equitable Life -yhtiön taloudellisen terveyden tarkkailemisessa ja valvomisessa, mukaan luettuna sen vakavaraisuuden taso, asianmukaisten teknisten määräysten laatiminen ja kyseisten määräysten kattaminen niitä vastaavilla varoilla

¹ Sivü 3.

² Sivü 4.

³ Katso esimerkiksi direktiivin johdanto-osan 2 ja 4 kappale.

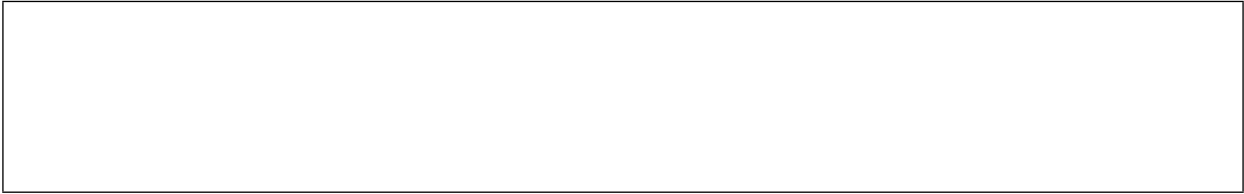
kolmannen henkivakuutusdirektiivin vaatimusten mukaisesti. Jos Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaiset olisivat soveltaneet asianmukaisesti direktiivin säännöksiä, ne olisivat luultavasti päässeet direktiivin tavoitteeseen eli varmistaneet vakuutustenottajien riittävän suojelun. Näin ne olisivat myös vältäneet Equitable Life -yhtiössä tapahtuneen kriisin, joka aiheutti merkittäviä menetyksiä vakuutuksenottajille.

Kuten mietinnön tässä osassa kuvataan, tappioita kärsineiden vakuutustenottajien käytössä ei ole ollut riittäviä oikeussuojakeinoja, joilla he olisivat voineet saada menettämänsä varat takaisin Yhdistyneen kuningaskunnan tai EU:n lainsäädännön nojalla. Vastaavissa asioissa annettujen tuomioiden perusteella EU:n lainsäädännön osalta on kyseenalaista, voisiko Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan nostettu vahingonkorvauskanne menestyä *Francovich*-asian nojalla. Vakuutuksenottajien olisi myös vaikeaa saada myönteistä päätöstä sääntelyviranomaista vastaan nostetussa syytteessä sääntelyviranomaisen vastuuvollisuutta koskevien Yhdistyneen kuningaskunnan oikeussääntöjen nojalla, sillä heidän olisi osoitettava, että asiassa on tapahtunut väärinkäytös. Toisaalta Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin oikeusasiamiehen nykyiset tutkimukset siitä, aiheutuiko yksityisille henkilöille vahinkoa liiketoiminnan vakautta valvovien Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelyviranomaisten virkavirheestä, voivat johtaa siihen, että oikeusasiamies suosittelee vahingonkorvausten maksamista. Oikeusasiamiehen toimiala on kuitenkin rajallinen sekä aikavälin että tutkimuksen kohteena olevien sääntelyviranomaisten osalta. Hänen toimivaltuuksiinsa ei kuulu etenkin se, vastasiko Yhdistyneen kuningaskunnan tuolloinen sääntelyjärjestelmä EU:n lainsäädännön vaatimuksia.

Edellisen perusteella valiokunta katsoo, että se voi suositella painokkaasti Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle, että sen on laadittava asianmukainen järjestelmä täysimääräisten korvausten maksamiseksi Equitable Life -yhtiön uhreille sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa että ulkomailla, koska se ei ole suojellut vakuutuksenottajia EU:n lainsäädännön mukaisesti. Käyttökelpoisten vaihtoehtojen puuttuessa valiokunta katsoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan moraalisenä velvollisuutena on ottaa vastuu sen epäonnistumisesta ja tarjota oikeussuojaa kansalaisten menetyksille. Valiokunta katsoo, että tämän on tapahduttava välittömästi, jotta asian käsittely saadaan päätökseen ja jotta varmistetaan korvausten maksaminen suurelle määrälle uhreja.



Johtopäätökset, IV OSA - OIKAISUKEINOT



OSA IV - OIKAISUKEINOT

Johdanto

1. Kaiken kaikkiaan Equitable Life -tapahtumat vaikuttivat noin 1,5 miljoonaan vakuutuksenottajaan. Suurin osa heistä oli Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia. Tapaus vaikutti kuitenkin myös suureen määrään vakuutuksenottajia 14 muussa EU:n jäsenvaltiossa, erityisesti noin 8 000 Irlannin ja 4 000 Saksan kansalaiseen. Siten suuri määrä Euroopan kansalaisia on kärsinyt Equitable Life -kriisin seurauksista.
2. Tutkintavaliokunnalle osoitetut kirjalliset ja suulliset lausunnot¹ viittaavat siihen, että ELAS-kriisi on aiheuttanut taloudellisia haittoja monille yksilöllisen eläkkeen saajille ja säästäjille. Lausunnot osoittavat myös, että monet vakuutuksenottajat ovat kärsineet taloudellisten tappioidensa lisäksi huomattavasta huolestuneisuudesta ja ahdistuksesta, joka on liittynyt valitusmahdollisuuksien ja oikeussuojan saatavuutta koskeviin kysymyksiin.
3. Vakuutuksenottajien yhteisesti kärsimiä vahinkoja ei voida täsmällisesti arvioida tutkintavaliokunnalle esitettyjen selvitysten pohjalta². Vakuutusarvojen leikkaus, josta ilmoitettiin 16. heinäkuuta 2001, oli noin 4 miljardia puntaa. On kuitenkin esitetty ristiriitaisia tietoja siitä, mikä osa tästä leikkauksesta voidaan kytkeä yhtiön hallinnon puutteisiin ja mikä osa johtuu pikemminkin ulkoisista tekijöistä, kuten rahamarkkinoiden tuolloin heikosta tilanteesta. Yrityksen käytäntö, jonka mukaan koko 1990-luvun ajan maksettiin liian suuria etuja, sekä takuutuottoisten vakuutusten maksamisesta aiheutuneet kustannukset ovat kuitenkin ilmeisesti olleet merkittävä tekijä vakuutusarvojen alenemisessa. Kriisin jälkeen ELASin investointivaihtoehtoja rajoitettiin voimakkaasti, mikä johti vakuutuksenottajien kannalta taloudellisiin lisäseurauksiin.
4. Tutkintavaliokunnalle esitetyissä lausunnoissa³ on korostettu, että erilaiset vakuutuksenottajat kärsivät kriisistä eri tavoin. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että monet ryhmät olivat erityisen huonossa asemassa. Ensinnäkin ne muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia ottaneet asiakkaat, jotka ottivat vakuutuksen 1990-luvun lopun ja vuoden 2000 aikana, koska he eivät olleet aikaisemmin hyötynneet yhtiön liiallisesta etujen jaosta. Toiseksi takuutuottoisia vakuutuksia ottaneet asiakkaat, jotka kärsivät maksujensa huomattavasta alennuksesta ilman että heillä olisi ollut mahdollisuutta siirtää vakuutuksiaan toiselle vakuuttajalle. Kolmanneksi muissa jäsenvaltioissa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa, kuten Irlannissa ja Saksassa, asuvat vakuutuksenottajat joutuivat erityisen hankalaan asemaan riippumatta siitä, millaiset ehdot heidän ELAS-vakuutuksillaan oli.
5. Tutkintavaliokunnalle esitetyt lausunnot ovat osoittaneet, että monella ELAS-kriisin uhrilla oli suuria vaikeuksia tietää, mitä heidän pitäisi tehdä tai kenen puoleen heidän

¹ Ks. osa IV, jakso II kohdat 1 ja 3.

² Ks. osa IV, jakso II kohta 2.

³ Ks. osa IV, jakso II kohta 3.

pitäisi kääntyä saadakseen tietoa, esittääkseen valituksia ja hakeakseen oikaisua. Monia kirjaimellisesti pompoteltiin eri virastojen välillä. Toisilla oli selvästi valtavia odotuksia vaihtoehtoista riitojenratkaisujärjestelmää (ADR) kohtaan, vaikka heidän olisi ollut parempi pyrkiä nostamaan kanne tavanomaisissa tuomioistuimissa, jos heillä olisi ollut varaa kustannuksiin. Lyhyesti sanottuna tutkintavaliokunnalle esitetty aineisto on osoitus sekaannuksesta ja erittäin epätasa-arvoisesta kohtelusta. Näin olleen seuraavassa käsitellään erikseen johtopäätöksiä ja suosituksia, jotka koskevat vaatimusten asemaa ja vakuutuksenottajien käytettävissä olevien oikaisukeinojen riittävyttä sekä tuomioistuimissa ja niiden ulkopuolella käytettävissä olevien oikaisukeinojen saatavuutta.

I. Korvaus tuomioistuimen kautta

(a) ELASin nostama kanne

- Equitable Life yritti periä korvauksia oikeusteitse entisiltä johtajiltaan ja tilintarkastajiltaan, mutta vakuutuksenottajat eivät saaneet korvauksia. Se, että edes varakas kantaja ei pysty viemään kannetta päätökseen korostaa, millaisia kustannuksia ja epävarmuutta tuomioistuinten kautta haettavaan korvauksiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa liittyy.

(b) Siviilikanne ELASia vastaan

- ELASia vastaan käynnistetty siviilikanne (rahoituspalveluista annetun lain (Financial Services Act) 62 pykälä vääristä tiedoista tai virheellistä neuvoista) oli teoriassa vahinkoa kärsineiden vakuutuksenottajien kannalta mahdollinen tapa hakea korvausta. Käytännössä tutkintavaliokunnalle osoitetut lausunnot¹ kuitenkin osoittivat, että vain harvat varakkaat vakuutuksenottajat turvautuivat tähän tai uhkasivat asianajajiensa välityksellä tehdä niin ja siten pääsivät yhtiön kanssa sopimukseen ennen oikeudenkäyntiä tai sen aikana ankarien luottamuksellisuusehtojen mukaisesti. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestelmään liittyvät suuret kustannukset ja riskit estivät keskivertovakuutuksenottajaa haastamasta yhtiötä oikeuteen, ja näiden oli siten turvauduttava rahoitusasiamieheen (FOS) ainoana mahdollisena korvauksenhakukeinona. Vakuutuksenottajien välinen syrjintä on tässä tilanteessa ilmeistä.

(c) Kanne valvontaviranomaisia vastaan

- Tutkintalautakunnan pyytämät asiantuntijalausunnot² osoittavat, että Yhdistyneen kuningaskunnan laissa ei useimmista muista EU-maista poiketen voida pitää valvontaviranomaista vastuullisena laiminlyönnistä muutoin kuin silloin, kun siihen sisältyy tahallisuuselementti (tort of misfeasance in public office). Tämä elementti täytyisi vain silloin, kun viranomainen on käyttänyt valtaansa laittomasti erityisesti pyrkien aiheuttamalla haittaa kantelijalle tai törkeän piittaamattomasti tällaisen haitan mahdollisuudesta. Käytettävissä oleva aineisto viittaa siihen, että tällaiset vaatimukset eivät täytyneet ELAS-tapauksessa, joten voidaan vakavasti epäillä, olisivatko vahinkoa

¹ Ks. osa IV, jakso VI kohta 2.c.

² Ks. osa IV, jakso VII kohta 2.

kärsineet vakuutuksenottajat onnistuneet saamaan sääntelyviranomaiset vastaamaan tappioistaan Yhdistyneen kuningaskunnan lain nojalla.

(d) Muissa jäsenvaltioissa asuvien vakuutuksenottajien tilanne ja kohtelu

9. Tutkintavaliokunta panee merkille, että komissio suhtautuu tiedonannossaan epäillen palvelujen tarjoamisen vapauden, sääntelijöiden tuottamusvastuun ja yleisen edun käsitteiden selkeyteen ja myöntää, että tällaisia käsitteitä koskevat tulkintaerot *"voivat saada vakuutusyritykset luopumaan ... vapauksien hyödyntämisestä, joiden edistäminen on nimenomaan kolmansien direktiivien tarkoituksena"*.¹
10. Equitable Life -yhtiöllä oli tytäryrityksiä Irlannissa (1991–2001) ja Saksassa (1992–2001), ja se myi tuotteitaan noin 8 000 irlantilaiselle ja 4000 saksalaiselle asiakkaalle. Joissakin lausunnoissa² on todettu, että Equitable Life pyrki erityisen voimakkaasti houkuttelemaan irlantilaisia ja saksalaisia asiakkaita 1990-luvun lopulla ja vielä runsaammin vuonna 2000 aikana, jolloin sen taloudellinen tilanne oli muuttunut kriittiseksi ja vetoomustuomioistuimen tammikuussa 2000 antaman tuomion mukaan todennäköisesti heikkenisi edelleen takuutuottoisiin vakuutuksiin liittyvien vastuiden johdosta. Yhtiön Saksassa toteuttama epäilyttävä mainoskampanja, jota Sveitsin viranomaisten edustaja arvosteli kuulemisten yhteydessä mahdottomaksi toteuttaa hänen omassa sääntely-ympäristössään³, sekä Irlannissa käynnistetty "Eurooppa-rahasto" (molemmat vuonna 2000) ovat osoitus tästä.
11. Samoin kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutetun vilpillisen myynnin tapauksessa, tutkintavaliokunnalle on esitetty vakuuttavia selvityksiä⁴, joiden mukaan yhtiö antoi virheellistä tietoa myös monille irlantilaisille ja saksalaisille vakuutuksenottajille ja mahdollisille asiakkaille, kun se ei tiedottanut näille takuutuottoisten vakuutusten riskeistä ja väitti virheellisesti, että tuottorahastoissa tasattiin tuottojen ja omistusarvojen vaihtelut. Tämän lisäksi tutkintavaliokunnalle on esitetty muita lausuntoja⁵, joiden mukaan yhtiö antoi joillekin irlantilaisille asiakkaille virheellistä tietoa siitä, että he olivat ostaneet tai ostamassa osuuksia erillisestä irlantilaisesta rahastosta, joka olisi "suojattu" ja johon Yhdistyneen kuningaskunnan rahastossa syntyvät vastuut eivät vaikuttaisi. Yhtiö jatkoi tätä vetoomustuomioistuimen tammikuussa 2000 tekemän päätöksen jälkeen ja väitti useaan otteeseen, että tuomio ei vaikuttaisi irlantilaisiin ja muihin "kansainvälisiin" vakuutuksiin.
12. Tutkintavaliokunnan tietoon on saatettu saksalaisten vakuutuksenottajien tyytymättömyys yhtiön tuoreeseen päätökseen, jonka mukaan se ei enää julkaisisi vuosikokoukseensa liittyviä asiakirjoja eikä raportteja ja tilinpäätöksiä saksaksi.⁶ Tämä päätös saattaa saksalaiset vakuutuksenottajat entistä epäsuotuisampaan asemaan Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutuksenottajiin verrattuna, ja korostaa entisestään vankkojen

¹ Komission tulkitseva tiedonanto palvelujen tarjoamisen vapaudesta ja yleisestä edusta vakuutuslalla, 2000/C 43/03, 16. helmikuuta 2000.

² Ks. osa IV, jakso IX kohdat 2.b ja 2.d.

³ Ks. osa IV, jakso IX kohta 3.a.

⁴ Ks. osa IV, jakso IX kohta 2.c.

⁵ Ks. osa IV, jakso IX kohta 2.c.

⁶ Ks. osa IV, jakso IX kohta 2.e.

tiedottamisvaatimusten tarvetta jo ennen sopimuksen tekemistä mutta myös toiminnan aikana.

13. Tutkintavaliokunta pitää valitettavana, että Irlannin kauppa- ja työministeriö (DETE) sekä Irlannin rahoituspalvelujen valvontaviranomainen (IFSRA) eivät ota vastuuta täysin riittämättömistä toimenpiteistä, jotka Irlannin sääntelijä toteutti Equitable Life -yhtiöön nähden ennen vuotta 2003, ja että IFSRA on tiedon saantia koskevan Irlannin lainsäädännön ulkopuolella.
14. Sääntelyvastuun olisi aina oltava katkeamaton. Vastuuketju ei saa katketa niissäkään tapauksissa, joissa sääntelymenettelyjä/-elimiä uudistetaan.
15. Käytettävissä oleva aineisto¹ osoittaa, että Irlannissa ei ELAS-kriisin aikana ollut olemassa henkivakuutukseen liittyvän liiketoiminnan harjoittamista koskevia sääntöjä muutoin kuin henkivakuutusdirektiiveissä asetetun tiedottamisvaatimuksen osalta. Irlannin sääntelijät eivät ilmeisesti ole ilmoittaneet liiketoiminnan harjoittamista koskevista säännöistä Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijälle ennen kuin heinäkuussa 2002. Samaten Saksan sääntelijä näyttää ilmoittaneen liiketoiminnan harjoittamista koskevista saksalaisista säännöistä suoraan alueellaan toimiville EY:n vakuutusyrityksille vuosina 1996 ja 2000, mukaan luettuna Equitable Life. Yhtä harhaanjohtavaa mainoskampanjaa vastaan tehtyä interventiota lukuun ottamatta Saksan sääntelijä ei ole Equitable Lifen tapauksessa toteuttanut erityisiä toimenpiteitä, jotka liittyvät liiketoiminnan harjoittamista koskevien sääntöjen noudattamiseen.
16. Tutkintavaliokunta toteaa, että sekä Irlannin että Saksan sääntelijät ovat toimineet perusteettoman passiivisesti Equitable Life -yhtiön liiketoiminnan sääntelyn yhteydessä eivätkä ne ole täysin käyttäneet niillä kolmannen henkivakuutusdirektiivin nojalla olevia valtuuksia.
17. Käytettävissä olevan aineiston valossa² tutkintavaliokunta uskoo, että kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä ei ole riittävän selkeästi määritelty koti- ja isäntjäsenvaltion valtuuksia, rooleja ja vastuita. Tämä selkeyden puute on ongelmallinen paitsi sikäli, että yritykset, jotka haluavat toimia sisämarkkinoilla, joutuvat olemaan epä tietoisia sovellettavista säännöistä, ja vielä enemmän sikäli, että kuluttajat ovat varsin todennäköisesti tietämättömiä säännöistä, jotka on tarkoitettu suojelemaan heitä, eivätkä lisäksi myöskään tiedä, mikä viranomainen on toimivaltainen panemaan nämä säännöt täytäntöön ja käsittelemään vastaavia valituksia. Lisäksi tutkintavaliokunta panee merkille, että rajat ylittävissä tilanteissa kuluttajat joutuvat usein päättämään, liittykö heidän valituksensa vakavaraisuuden valvontaan vai johonkin muuhun sääntelyn osa-alueeseen, jolloin eron tekeminen voi olla hyvin vaikeaa.
18. Equitable Life -tapaus osoittaa jälleen läheiset yhteydet ja – joillakin aloilla – päällekkäisyydet vakavaraisuuden valvontaan ja liiketoiminnan harjoittamiseen liittyvien kysymysten välillä. Toimivaltojen jako koti- ja isäntjäsenvaltioiden välillä voi siten johtaa ongelmatilanteisiin, joissa isäntjäsenvaltion liiketoiminnan harjoittamisen

¹ Ks. osa IV, jakso IX kohta 3.a.

² Ks. myös osa IV, jakso IX kohta 3.a.

valvojalta puuttuu taloudellisia tietoja, joita hän tarvitsisi (ja jotka vain kotijäsenvaltion vakavaraisuuden valvojalla on) voidakseen arvioida, ovatko rahoitusalan toimijan antamat lausunnot ja sen esittämät tiedot täsmällisiä tai muutoin riittämättömiä/harhaanjohtavia, jolloin niiden olisi annettava aihetta puuttua asiaan. Se, että FSA ei koskaan pitänyt tarpeellisena ilmoittaa isäntjäsenvaltioiden sääntelijöille Equitable Lifen kriittisestä taloudellisesta tilanteesta, muodosti tärkeän syyn sille, että Saksan ja Irlannin liiketoiminnan harjoittamista sääntelevät viranomaiset eivät ole ryhtyneet sääntelytoimiin.

19. Sekä Irlannin että Saksan sääntelijät ovat vastanneet lukuisiin vakuutuksenottajilta tulleisiin kyselyihin ja pyyntöihin. Tutkintavaliokunnan käyttöön annettu aineisto¹ osoittaa, että molemmat sääntelijät ovat pyrkineet saamaan Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisilta tietoja ja välittäneet nämä tiedot vakuutuksenottajille omissa jäsenvaltioissaan.
20. Tutkintavaliokunnalle annetut lausunnot² tekevät kuitenkin selväksi, että irlantilaiset ja saksalaiset vakuutuksenottajat eivät pystyneet saamaan korvausta vahingoistaan rahamarkkinoiden sääntelystä vastaavien kansallisten viranomaistensa kautta. Irlannin viranomaisilla ei ollut valtuuksia käsitellä valituksia. Saksan viranomaiset torjuivat useimmat saamansa valitukset, koska ne katsoivat niiden liittyvän vakavaraisuuden valvontaan, josta ne eivät olleet vastuussa. Saksan viranomaiset tukivat kahta valitusta, jotka eivät kuitenkaan liittyneet Equitable Lifen kriisiin.
21. Monet tutkintavaliokunnalle osoitetut lausunnot ja selvitykset³ osoittavat, että päällekkäisyydet ja harmaat alueet vakavaraisuuden valvonnan ja liiketoiminnan harjoittamisen valvonnan välillä antoivat koti- ja isäntjäsenvaltioiden viranomaisille mahdollisuuden siirrellä vastuuta valitusten käsittelystä toinen toiselleen. Esimerkiksi Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät kumpikaan pitäneet itseään toimivaltaisina käsittelemään tiettyä valitusta⁴, jota toinen piti vakavaraisuuden valvontaan liittyvänä kysymyksenä, kun taas toinen piti samaa valitusta liiketoiminnan harjoittamiseen liittyvänä valituksena. Tutkintavaliokunta uskoo, että näitä rajat ylittäviin korvaustapauksiin liittyviä aukkoja ei voida hyväksyä.
22. Tutkintavaliokunta uskoo, että asuinpaikkaan perustuva syrjintä, joka liittyy sääntelyn puutteisiin liittyvän tapauksen käsittelyyn tuomioistuimessa ja sen ulkopuolella, rajoittaa palvelujen vastaanottamisen vapautta, joka on taattu perustamissopimuksessa. Lisäksi tällainen syrjintä liittyy korvausten tapauksessa niin läheisesti perustamissopimuksessa taattuun vapauteen saada ja tarjota henkivakuutuspalveluja sekä perustaa tällaisia palveluja tarjoavia tytäryrityksiä, että sen täytyy olla EY:n perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklan vastainen.
23. Vakuutuksenottajat, jotka ovat tehneet sopimuksen jonkun yhtiön EU:ssa sijaitsevan tytäryrityksen kanssa, voivat nostaa kanteen Equitable Lifea vastaan oman kotivaltionsa tuomioistuimessa kotimaansa lain mukaisesti asetuksen (EY) N:o 44/2001 sekä

¹ Ks. osa IV, jakso IX kohta 3. a.

² Ks. osa IV, jakso IX kohta 3. a.

³ Ks. osa IV.

⁴ Ks. osa IV, jakso IX kohta 3. a..

konsolidoidun henkivakuutusdirektiivin 32 artiklan nojalla. Vaikka tutkintavaliokunnalla ei ollutkaan tietoja tapauksista, joissa Equitable Lifea vastaan olisi nostettu kanne irlantilaisissa tuomioistuimissa¹, on saatu viitteitä siitä, että tällainen tapaus olisi parhaillaan vireillä saksalaisessa alioikeudessa. Tutkintavaliokunta katsoo, että kotituomioistuimen lainkäyttövalta tuo joitakin etuja kyseisille vakuutusnottajille. Voidaan kuitenkin epäillä, ovatko kotimaan tuomioistuimet aina toimivaltaisia käsittelemään tällaisia Equitable Lifen kaltaisia tapauksia, joissa käsiteltävä todistusaineisto sisältää monimutkaisia vakuutusmatemaattisia ja lainsäädännöllisiä kysymyksiä, jotka kytkeytyvät voimakkaasti toiseen jäsenvaltioon ja jotka saattavat lisäksi olla saatavilla ainoastaan käännoksinä vieraasta kielestä. Lisäksi monimutkaisia kiistakysymyksiä saattaa liittyä paitsi sovellettavaan lakiin niin myös kansainväliseen yksityisoikeuteen ja sisämarkkinasääntöihin.

24. Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusnottajien yhteydessä tehty yleinen johtopäätös, jonka mukaan tuomioistuinkäsittely ei ole keskiwertovakuutusnottajan kannalta kannattava vaihtoehto, koska siihen saattaa liittyä merkittäviä kustannuksia ja riskejä, pätee yleisesti ottaen myös muihin kuin brittiläisiin vakuutusnottajiin, vaikka kantajiin kohdistuvien riskien laajuus saattaa vaihdella heidän kotimaansa oikeusjärjestelmää ja sen puoleen kääntymisestä aiheutuvia kustannuksia vastaavasti, mukaan luettuna oikeusapua koskevat järjestelyt.

(e) Yhteisön lainsäädäntöön perustuvat oikaisukeinot

25. Tutkintavaliokunta panee merkille oikeuskäytännön ja kansainvälisen käytännön, joiden mukaan komissio ei voi käynnistää rikkomismenettelyä jäsenvaltiota vastaan, jos jäsenvaltio on aikaisemmin rikkonut yhteisön lainsäädäntöä tavalla, joka on sittemmin oikaistu. Tutkintavaliokunta kuitenkin katsoo, että tällainen tilanne muodostaa valitettavan tyhjiön sellaisten henkilöiden oikeussuojaan, jotka ovat uhreja tilanteessa, jossa jäsenvaltio rikkoo yhteisön lainsäädäntöä ja joka saattaa tulla ilmi vasta useita vuosia rikkomuksen jälkeen. Tutkintavaliokunta katsoo, että mahdollisuus tuomita jäsenvaltio menneistä rikkeistä olisi paitsi avuksi uhreille, jotka harkitsevat mahdollista kannetta kansallisessa tuomioistuimessa, niin se myös kannustaisi voimakkaasti jäsenvaltioita panemaan EU:n lainsäädännön täytäntöön asianmukaisesti ja ajoissa. Tutkintavaliokunta toteaa myös, että komissiolla on valtuudet tutkia tapauksia, joissa yritykset ovat rikkoneet tiettyjä perustamissopimuksen määräyksiä, jos sillä on legitimit perusteet tehdä niin.²

26. Käänteisesti tällainen komission valtuuksien rajoitus korostaa, että on tärkeää, että kansalaisilla on vetoomusoikeus ja että parlamentilla on oikeus asettaa tällaisissa tilanteissa tutkintavaliokunta. Komissio väitti vastauksessaan Equitable Life -yhtiön vakuutusnottajilta saamiinsa valituksiin, että se ei voinut tutkia Yhdistyneessä kuningaskunnassa aikaisemmin vallinneen sääntelyjärjestelmän sisältöä ja soveltamista, kun se oli sittemmin korvattu uudella. Parlamentti sitä vastoin päätti, että vetoomusten esittäjien kysymykset olivat riittävän tärkeitä antamaan perusteet kattavalle tutkimukselle

¹ Ks. osa IV, jakso IX kohta 5.

² Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (EUVL L 1, 4.1.2003, s. 1, johdanto-osan 11 kappale ja 7 artiklan 1 kohta.)

ja siten tutkintavaliokunnan asettamiselle. Vaikka parlamentilla ei itsellään olekaan valtuuksia määrätä korvauksia vetoomusten esittäjille, se voi antaa asiassa aiheellisiksi katsomiaan suosituksia.

27. Kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä ei itsessään säädetä oikaisukeinoista eikä siinä käsitellä korvauksia tai mainita niitä. Tällaisista asioista on siten päätettävä yhteisön lainsäädännön yleisten periaatteiden mukaisesti, mukaan luettuna EY:n perustamissopimuksen 10 artiklaan kirjattu lojaalin yhteistyön velvollisuus
28. Yhdistynyttä kuningaskuntaa voidaan periaatteessa pitää kansallisissa tuomioistuimissa vastuullisena vahingoista, joita on aiheutunut Equitable Life -vakuutuksenottajille, jotka ovat kärsineet menetyksiä siksi, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut kolmannen henkivakuutusdirektiivin vaatimuksia. Jotkut Yhdistyneen kuningaskunnan sääntelijöiden virheet¹ voivat sellaisinaan muodostaa riittävän vakavan rikkomuksen yhteisön lainsäädännön mukaisen valtion vastuun soveltamista varten. Lisäksi on selvää, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten rikkeiden kumulatiivinen vaikutus voi yhteisesti osoittaa vakavaa ja selvää piittaamattomuutta niiden harkintavallalle asetetuista rajoista.

II. Korvaus tuomioistuimen ulkopuolelta

(a) Valitus FSA:lle ja erilaiset EQUIa edeltäneet tutkimukset

29. Tutkintavaliokunnalle esitetyistä lausunnoista² käy ilmi, että vakuutuksenottajien FSA:lle kriisin jälkeen esittämät valitukset tai muut sitä seuranneet viralliset tutkimukset eivät ole johtaneet korvauksiin. Itse asiassa vastuukysymyksiä ja mahdollisia korvauksia ei käsitelty lainkaan tai ne suljettiin nimenomaisesti tällaisten tutkimusten ulkopuolelle.
30. Tutkintavaliokunnan käytettävissä oleva aineisto³ ei tue väitteitä, joiden mukaan FSA ei kohdellut asianmukaisesti irlantilaisia ja saksalaisia vakuutuksenottajia, jotka kääntyivät sen puoleen valitusten tai tietopyyntöjen esittämistä varten. Tutkintavaliokunnalle esitetyt tapaukset, joissa FSA kieltäytyi käsittelemästä joitakin valitusten näkökohtia, liittyivät liiketoiminnan harjoittamista koskeviin kysymyksiin, joista kolmannen henkivakuutusdirektiivin mukaan vastaavat ensi sijassa kotijäsenvaltion sääntelijät. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutuksenottajien tapauksessa, myöskään saksalaisten ja irlantilaisten vakuutuksenottajien FSA:lle esittämät valitukset eivät johtaneet korvauksiin.

(a) Rahamarkkinoita koskeva korvausjärjestelmä

31. Yhdistyneen kuningaskunnan rahamarkkinoita koskeva korvausjärjestelmä ei ollut Equitable Life -uhrien käytettävissä, koska yritystä ei koskaan julistettu maksukyvyttömäksi.

¹ Ks. osa IV, jakso X kohta 2.b.

² Ks. osa IV, jakso III.

³ Ks. osa IV, jakso IX kohta 4.a.

32. Tutkintavaliokunta kuitenkin toteaa, että korvausrahaoston varat ovat saatavilla vain sijoittajille, jotka ovat tehneet vakuutuksen Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivan yrityksen kanssa tai, jos sijoittaja on tehnyt sopimuksen toisessa jäsenvaltiossa toimivan tytäryhtiön kanssa, kun riski tai sitoumus sijaitsee Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tutkintavaliokunta katsoo, että toinen ehto edustaa asuinpaikkaan perustuvaa syrjintää, joka ei ole yhteisön lainsäädännön mukaista.

(b) Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies

33. Tuhannet vakuutuksenottajat esittivät Equitable Lifea koskevia kanteluja rahoitusasiamiehelle (FOS)¹, joka tuki useita satoja näistä kanteluista korvauskehotuksilla.

34. Tutkintavaliokunnalle esitettyjen lausuntojen² mukaan FOS ei ole kaikissa tapauksissa varmistanut, että korvaussummat laskettiin riittävän avoimesti siten, että ne olisivat olleet valitusten esittäjien tarkistettavissa, koska he uskoivat niiden olevan riittämättömiä. Monissa lausunnoissa³ todettiin, että FOS perusti päätöksensä paitsi kunkin kantelun sisältöön niin myös siihen, miten sen yksittäiset päätökset vaikuttivat keskinäisen rahaston jäljellä oleviin vakuutuksenottajiin.

35. Se, että FOS kieltäytyi käsittelemästä lordi Penrosen tuloksiin perustuvia kanteluita niiden sisällön perusteella, oli osoitus merkittävästä oikeussuojan aukosta ja osoitti selvästi, että FOS:llä oli rajoituksia kantelujen käsittelyssä, kun sen päätöksillä oli mahdollisia sääntelyvaikutuksia. Tutkintavaliokunta kuuli myös lausuntoja⁴, joiden mukaan FOS ei tehnyt päätöksiään sääntelyviranomaisista riippumatta. FOS:n päätöksen seurauksena kokonaisuudessaan kantelijoiden ryhmälle, jolla oli mahdollisesti päteviä vaatimuksia liiallisten etujen suhteen, ei jäänyt muuta vaihtoehtoa kuin kallis ja riskipitoinen oikeuskäsittely.

36. Tutkintavaliokunnalle esitettiin suuri määrä lausuntoja⁵, joiden mukaan joidenkin kantelujen FOS-käsittely kesti liian kauan. Joissakin tapauksissa tämä johti siihen, että mahdollisen tuomioistuinkäsittelyn käynnistämistä koskeva määräaika kului kantelijoiden kannalta umpeen. Tutkintavaliokunta ei voi hyväksyä tällaisia seurauksia.

37. Yleisesti ottaen tutkintavaliokunta uskoo, että FOS ei ollut Equitable Life -vakuutuksenottajien suuren enemmistön kannalta sopiva keino hakea korvausta vahingoista, joita he kärsivät Equitable Life -kriisin johdosta.

38. Tutkintavaliokunta epäilee, että kansalaisten luottamus siihen, että FOS:n kaltaiset asiamiesjärjestelmät muodostavat tehokkaan ja kannattavan vaihtoehdon tuomioistuimessa haettaville korvauksille, ei aina vastaa sitä todellisuutta, minkä tällaiset järjestelmät käytännössä tarjoavat.

(c) Kompromissijärjestelmä

¹ Ks. osa IV, jakso IX kohta 4.a.

² Ks. osa IV, jakso VI kohta 1.c.

³ Ks. osa IV, jakso VI kohta 1.b.

⁴ Ks. osa IV, jakso VI kohta 1.c.

⁵ Ks. osa IV, jakso VI kohta 1.c.

39. Tutkintavaliokunnalle esitettyjen lausuntojen¹ mukaan KJ:n ensisijaisena tavoitteena oli poistaa oikeudelliset epävarmuustekijät ja vastuut Equitable Lifesta ja siten vakauttaa rahasto. Järjestelmä ei kuitenkaan parantanut vakuutuksenottajien tilannetta, koska vakuutusarvojen korotukset, joita tarjottiin muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia tehneille vakuutuksenottajille, jotka puolestaan luopuivat oikeudestaan esittää vaatimuksia, kumoutuivat leikkauksilla, jotka tehtiin pian sen jälkeen.
40. Lukuisissa lausunnoissa² todetaan, että yhtiö on saattanut olla järjestelmää ehdottaessaan tietoinen siitä, että vakuutusarvojen korotuksia ei voitaisi normaaleissa olosuhteissa ylläpitää. Se ei kuitenkaan ilmoittanut tästä vakuutuksenottajille, jotka olisivat hyvinkin voineet äänestää järjestelmää vastaan, jos heille olisi annettu täydelliset tiedot yhtiön taloudesta.³
41. Tutkintavaliokunta katsoo, että järjestelmän käytännön tuloksena oli, että kaikilta jäljellä olevilta vakuutuksenottajilta poistettiin oikeus esittää vaatimuksia yhtiötä kohtaan, vaikka se ei estänyt heidän tappioitaan kasvamasta.
42. Lukuisissa lausunnoissa⁴ esitetään lisäksi, että yhtiö käsitteli itse joko yksitellen tai vakuutuksia tarkistamalla joukon kompromissisopimuksen ulkopuolelle jääneitä valituksia, joita olivat esittäneet muita kuin takuutuottoisia vakuutuksia ottaneet vakuutuksenottajat, ja tarjosi näille jonkinlaisia korvauksia. Näyttää siltä, että suurin osa vakuutuksenottajista hyväksyi tarjouksen, vaikka summat ovat voineet jäädä alle sen, mikä olisi vastannut Equitable Life -kriisistä aiheutuneita todellisia kustannuksia.

(d) Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamies

43. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehen tutkimus siitä, kärsivätkö yksityishenkilöt vahinkoa sen johdosta, että Equitable Lifea koskevasta sääntelystä vastanneet tahot syyllistyivät hallinnolliseen epäkohtaan, täydentää Euroopan parlamentin omaa tutkimusta.
44. Tutkintavaliokunnalla ei ole valtuuksia kohdistaa vastuuta Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin tai Saksan hallitukseen tai sääntelyviranomaisiin; se on Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehen ja kyseisten jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksissa tai tuomioistuimissa toteutettavien menettelyjen varassa.
45. Täsmennyksen jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehen tutkimus kattaa kaikki kansainväliset vakuutuksenottajat, jotka väittävät kärsineensä vahinkoa Equitable Lifen vakavaraisuuden valvonnan yhteydessä ilmenneiden hallinnollisten epäkohtien johdosta, ja mahdollisissa tuloksissa ja suosituksissa käsitellään myös tällaisten vakuutustenottajien asemaa. Oikeusasiamiehellä on mahdollisuus suositella Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle korvausten maksamista.

¹ Ks. osa IV, jakso IV kohta 2.

² Ks. osa IV, jakso IV kohta 2.

³ Ks. osa IV, jakso IV kohta 2.

⁴ Ks. osa IV, jakso IV kohta 3 (kärsivästä vahingoista ks. jakso II kohta 2).

- (e) Muissa jäsenvaltioissa asuvat vakuutusentajat: kääntymisen oikeusasiamiehen puoleen Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja kotijäsenvaltiossa
46. Vaikuttaa siltä¹, että Irlannin vakuutusasioista vastaava asiamies (IOI), joka oli toiminnassa Equitable Life -kriisin aikana mutta joka on sittemmin korvattu rahoitusasiamiehellä (FSO), sai irlantilaisilta vakuutusentajilta 79 kantelua, joista viittätoista asiamies tuki. On käynyt ilmi, että vakuutusentajien, asiamiesten ja ELASin kesken on ollut epäselvää, olisiko Irlannin IOI vai Yhdistyneen kuningaskunnan FOS ollut toimivaltainen tiettyjen kantelujen käsittelyssä. IOI ei ole vastannut tutkintavaliokunnan pyyntöihin antaa tietoja siitä, koskiko joku viidestätoista tapauksesta, joissa tehtiin kantelijan kannalta myönteinen päätös, tutkintavaliokunnan yksilöimiä keskeisiä vilpillistä myyntiä koskevia syytöksiä. Tutkintavaliokunnan käytettävissä olevasta aineistosta voidaan päätellä, että aikaisempi IOI-järjestelmä ei muodostanut 4000 irlantilaisen ELAS-vakuutusentajan kannalta riittävää tapaa hakea korvausta. On kuitenkin pantava merkille, että tilanne on sittemmin parantunut rahoitusasiamiehen perustamisen myötä; tämä herättää kysymyksen siitä, miksi tätä yksikköä ei perustettu aikaisemmin.
47. Saksassa ei ollut vakuutusasioita käsittelevää asiamiesjärjestelmää ennen lokakuuta 2001. Lisäksi lokakuussa 2001 perustettu *Versicherungsombudsmann* ei ole toimivaltainen käsittelemään Equitable Life -kanteluja, koska yhtiö ei koskaan ole ollut järjestelmän jäsen, ja asiamiehen toimivalta riippuu tällaisesta jäsenyydestä.
48. Periaatteessa Equitable Life -vakuutusentajilla, jotka ovat hankkineet vakuutuksen yhtiön tytäryrityksistä Irlannissa, Saksassa ja muissa jäsenvaltioissa, ei ollut mahdollisuutta kääntyä Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamiehen puoleen, koska FOS:n toimivalta ei kata kanteluja, jotka koskevat Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneiden yritysten haarakonttorien muissa jäsenvaltioissa tarjoamia palveluja.
49. Tutkintavaliokunta on kuitenkin tietoinen² siitä, että FOS joka tapauksessa käsitteli joitakin irlantilaisten vakuutusentajien kanteluja. Vaikuttaa epäselvältä, millä perusteella FOS tarkkaan ottaen katsoi, että kantelut kuuluivat sen toimivaltaan. Tutkintavaliokunta on taipuvainen uskomaan, että tuolloin vakuutusentajien, sääntelyviranomaisten ja FOS:n keskuudessa vallitsi epäselvyys siitä, kuuluisivatko jotkut irlantilaisten vakuutusentajien kantelut FOS:n toimivallan piiriin. On pantava merkille, että FOS ei sitä vastoin näytä hyväksyneen yhtään muissa jäsenvaltioissa, mukaan lukien Saksassa, asuvien vakuutusentajien kantelua.
50. Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä³, että Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvilla vakuutusentajilla ei ollut käytettävissään tuomioistuimen ulkopuolisia korvauksenhakujärjestelmiä Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Siten he olivat vielä epäedullisemmassa asemassa kuin Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusentajat. Tämä epäselvyys siitä, kenen puoleen, jos kenenkään, vakuutusentajat voisivat kääntyä, sai jopa yhden Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella asuvan

¹ Ks. osa IV, jakso IX kohta 3.b.

² Ks. osa IV, jakso IX kohta 4.b.

³ Ks. osa IV, jakso IX kohta 4.

vakuutuksenottajan esittämään kantelun Euroopan oikeusasiamiehelle, jolla ei ole mitään tekemistä asian kanssa.

(f) FIN-NET

51. Tutkintavaliokunta panee merkille¹, että FIN-NET-järjestelmässä on merkittäviä aukkoja ja että se on pohjimmiltaan vapaaehtoinen järjestelmä. Nämä aukot aiheutuvat ensinnäkin siitä, että verkosto ei edes useiden vuosien toiminnan jälkeen kata kaikkia EU:n jäsenvaltioita ja rahoituspalveluja. Toiseksi FIN-NET-verkoston muodostavien ADR-järjestelmien valtuudet ja toimivalta vaihtelevat huomattavasti. Lopuksi kriteerit, joita käytetään määrittelemään FIN-NET-verkoston eri jäsenten toimivalta, ovat vaihtelevia eivätkä aina toimi yhdessä siten, että niistä muodostuisi yhdenmukainen järjestelmä. FIN-NET ei esimerkiksi pystynyt auttamaan saksalaisia Equitable Life -vakuutuksenottajia, joiden valitukset jäivät Saksassa jäsenyyteen perustuvan toimivallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamiehen alueellisen toimivallan ulkopuolelle. Näiden aukkojen valossa on todennäköistä, että muodostuu tai on muodostunut vastaavia rajat ylittäviä tilanteita, joissa tuomioistuimen ulkopuoliseen sovitteluun ei ole minkäänlaista mahdollisuutta. Tutkintavaliokunta toteaa, että ELAS-kriisi on auttanut komissiota yksilöimään tällaisia ongelmia FIN-NET-järjestelmässä ja pyrkimään tyydyttävään ratkaisuun tulevaisuudessa.
52. Tutkintavaliokunta katsoo, että tällaisia aukkoja siinä, miten kuluttaja voi hakea korvausta, on täysin mahdotonta hyväksyä sisämarkkinoilla, joille on luonteenomaista rajat ylittävien rahoituspalvelujen määrän nopea kasvu. Equitable Life -tapauksen kaltaiset ongelmat heikentävät kuluttajien luottamusta Euroopan rahoituspalvelumarkkinoita kohtaan. Kuluttajien on nautittava samaa tuomioistuinten ulkopuolisten korvausjärjestelmien tarjoamaa suojaa riippumatta siitä, ostavatko he rahoitustuotteita kotimaiselta vai ulkomaiselta tarjoajalta. Tähän liittyvät epäsuhdet haittaavat rajat ylittävän vähittäismyynnin avaamista, joka on kiistämättä avain sisämarkkinoiden täyden potentiaalin avaamiseen.
53. Tutkintavaliokunta pitää epätydyttävänä, että samalla kun unioni on avannut rahoituspalvelujen markkinoita "virallisella" lainsäädännöllä, tapahtuipa se sitten perustamissopimuksen periaatteiden tai toissijaisen lainsäädännön kautta, niin kuluttajien korvauksiin liittyviä kysymyksiä on käsitelty alemman tason välineillä, kuten suosituksilla ja muistioilla.²

¹ Ks. osa IV, jakso X kohta 3.a.).

² Ks. komission suositus, annettu 30 päivänä maaliskuuta 1998, tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista (EYVL L 115, 17.4.1998, s. 31); komission suositus, annettu 4 päivänä huhtikuuta 2001, kuluttajariitojen sovitteluun osallistuvia tuomioistuinten ulkopuolisia elimiä koskevista periaatteista (EYVL L 109, 19.4.2001, s. 56) ja tuomioistuinten ulkopuolinen kuluttajavalitusverkosto rahoituspalvelujen alalla – muistio yhteistyöstä rajatylittävissä kuluttajariidoissa Euroopan talousalueella.

V OSA – KOMISSION ROOLI

järjestelmällisistä heikkouksista komission EU:n lainsäädännön
täytäntöönpanon valvonnassa Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisin
perusteella

HAKEMISTO V OSA

Johdanto

I EU:n lainsäädännön täytäntöönpano – yleistä taustaa

1. Terminologia
2. Direktiivit ja jäsenvaltioiden velvoitteet: Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö
3. Euroopan komission velvoitteet EY:n perustamissopimuksessa

II Euroopan komission harjoittama käytännön täytäntöönpanon valvonta

1. Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä
2. Soveltaminen
3. Rikkomismenettelyt

III Tarve täytäntöönpanoa koskevan kattavan lähestymistavan varmistamiseen

Johtopäätökset

I Johdanto

Tämän mietinnön II osassa (katso kohta II.2.1) on jo kerrottu paljon komission roolista kolmannen henkivakuutusdirektiivin (92/96/ETY) sekä muiden siihen liittyvien direktiivien täytäntöönpanon valvonnasta. Tässä osassa keskitytään tarkastelemaan sitä, onko komission harjoittamassa yleisessä ja erityisesti ELAS-yhtiön tapausta koskevassa täytäntöönpanon valvonnassa esiintynyt järjestelmällisiä heikkouksia.

Tätä tehtävää varten on aluksi määriteltävä, miten valiokunta ymmärtää yhteisön lainsäädännön asianmukaisen täytäntöönpanon, sekä selvitettävä asiaa koskevaa terminologiaa. Kyseisen käsitteen ja terminologian määrittämistä käytetään tässä osassa esitetyn analyysin pohjana, ja tämän lisäksi sitä sovelletaan koko mietintöön. Tämä on erityisen tärkeää II osassa, jossa tarkastellaan vakuutusdirektiivien täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanoa koskevaa yhteisön valvontaa, samoin kuin mietinnön III ja IV osassa. On niin ikään tärkeää palauttaa mieliin EU:n lainsäädännön mukaiset eri toimijoiden tehtävät ja velvollisuudet.

Tässä osassa tunnistetaan yleisesti ottaen nykyisin noudatettava käytäntö sekä välineet, joita komissio käyttää valvoessaan EU:n lainsäädännön saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamista paikan päällä. Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota muutamiin tärkeimpiin esteisiin ja hankaluuksiin, jotka ovat käyneet ilmi komission edustajien ja yliopistomaailman asiantuntijoiden valiokunnalle pääasiassa suullisesti esittämästä aineistosta. Erityistä huomiota kiinnitetään rikkomismenettelyyn, joka on yhteisön oikeuden pääasiallinen väline puuttua siihen, että jäsenvaltiot eivät pane yhteisön oikeutta asianmukaisesti täytäntöön.

Tämän jälkeen valiokunta määrittää järjestelmälliset ja muut heikkoudet, jotka koskevat komission lähestymistapaa täytäntöönpanon valvomiseen. Määrittäminen perustuu myös tämän mietinnön II osassa esitettyyn analyysiin komission suoriutumisesta kolmannen henkivakuutusdirektiivin täytäntöönpanon valvonnassa Equitable Life-yhtiön tapauksessa. Lopuksi valiokunta korostaa tarvetta kattavampaan lähestymistapaan EU:n lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisessa ja määrittää tietyt tällaisessa lähestymistavassa välttämättömät elementit. Valiokunta esittää joukon suosituksia siitä, miten havaittuja heikkouksia voidaan parantaa.

II EU:n lainsäädännön täytäntöönpano – yleistä taustaa

1. Terminologia

Ennen analyysiä on tarpeen määrittää tässä mietinnössä käytettävä terminologia varsinkin muutamien keskeisimpien termien ja määritelmien osalta, koska toisinaan niitä käytetään ja tulkitaan eri tavoin. Tässä mietinnössä ja EQUI-valiokunnan tutkimuksissa käytetään – yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevien Euroopan parlamentin viimeisimpien päätöslauselmien mukaisesti – seuraavia määritelmiä:

- **Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä:** Tällä tarkoitetaan sitä prosessia, jolla EU:n lainsäädäntö (kuten direktiivi) saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä;
- **Soveltaminen:** Tällä tarkoitetaan prosessia, jolla kansalliset viranomaiset ja/tai sääntelijät soveltavat osaksi kansallista lainsäädäntöä saatettua EU:n säädöstä käytännössä (toisinaan tästä käytetään myös nimitystä ”täytäntöönpanon valvonta”, ks. alla);
- **Täytäntöönpano:** Tähän laajempaan käsitteeseen kuuluvat sekä saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä että soveltaminen. Yhteisön oikeudessa edellytetään, että EU:n lainsäädäntöä pannaan täytäntöön tehokkaasti, oikea-aikaisesti ja oikeasuhtaisesti (joissain yhteyksissä tätä käsitettä kuitenkin käytetään suppeammassa merkityksessä soveltamisen synonyymina);
- **Täytäntöönpanotoimet/-säännökset/-säännöt:** EU:n lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi annetut lait, säännöt, asetukset ja kansallisen lainsäädännön osat tai artikkelit;
- **Täytäntöönpanon valvonta:** Joskus tätä termiä käytetään myös soveltamisen synonyyminä, mutta useammin sillä viitataan prosessiin, jolla kansallisen lainsäädännön väärää soveltamista korjataan ja sen suuntaa muutetaan. Tämä tarkoittaa, että kansallisen lain täytäntöönpanossa on havaittu toimimattomuutta tai poikkeuksellisuutta, joka kansallisten viranomaisten on korjattava tarvittaessa pakkotoimin.

Kyseisten kiintopisteiden määrittämisen jälkeen analysoimme, missä määrin EU:n lainsäädäntö velvoittaa jäsenvaltioita. Analyysissa keskitytään direktiiveihin eikä asetuksiin tai muihin oikeudellisiin välineisiin, sillä direktiivit ovat tavallisin EU:n lainsäädännön muoto ja ELAS-yhtiön tapauksessa tutkimuksessa on ratkaisevaa nimenomaan kolmannen henkivakuutusdirektiivin soveltaminen¹.

¹ Neuvoston direktiivi 92/96/ETY, annettu 10 päivänä marraskuuta 1992, henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta (kolmas henkivakuutusdirektiivi) (EYVL L 311, 14.11.1997, s. 34).

2. Direktiivit ja jäsenvaltioiden velvoitteet: Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

EY:n perustamissopimuksen 249 artiklan mukaan direktiivit ovat sitovia niillä saavutettavien tulosten osalta, mutta kansallisilla viranomaisilla on vapaus päättää niiden täytäntöönpanon muodoista ja menetelmistä. Toisin kuin asetuksilla, direktiiveillä säädetään ainoastaan tuloksia eikä menettelyä koskevista velvoitteista. Jäsenvaltiot voivat valita menetelmän, joilla direktiivit saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Periaatteessa näin helpotetaan yhteisön säännösten sisällyttämistä jäsenvaltioiden lakeihin ja kunnioitetaan eri valtioiden oikeusperinteitä.

Poliittisesti katsottuna tällä periaatteellisella mahdollisuudella onkin tiettyjä etuja: direktiivien tehokkuutta perustellaan sillä, että ne jättävät täytäntöönpanoon tiettyä harkintavaltaa. Näin ollen jäsenvaltioiden on helpompi hyväksyä ne. Suurta osaa EU:n lainsäädännöstä ei olisi hyväksytty, jollei sitä olisi esitetty direktiivien muodossa. Direktiiveissä on se etu, että ne ovat hyvin joustava väline ja jäsenvaltiot voivat helpommin omaksua ne erilaisiin oikeusjärjestelmiinsä.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan joustavuus sekä eri muodot ja tavat saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä, ovat yhteisön lainsäädännön mukaisia. Lisäksi tuomioistuin on tunnustanut, että on monia poikkeustapauksia, joissa erityisten lainsäädäntötoimien antaminen ei ole välttämätöntä, esimerkiksi tapauksissa, joissa direktiivin ja voimassa olevan kansallisen lainsäädännön välillä on ”selkeä ja täsmällinen vastaavuus”¹. Vapaus valita menettelyt ja muodot ei vapauta jäsenvaltioita direktiivin sitovilta vaikutuksilta ”saavutettavien tulosten osalta”. Jäsenvaltioita sitoo lisäksi EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan kattava lojaalisuuslauseke, jonka mukaan ”jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi”. Lisäksi EY:n direktiivien mukaan tarkistettua lainsäädäntöä ei voi tämän jälkeen muuttaa asianomaisten direktiivien tavoitteiden vastaisesti.

Täytäntöönpanotoimien sopivuuden ja yhdenmukaisuuden arvioimisessa tuomioistuin kiinnittää erityistä huomiota direktiivin *tarkoitukseen*. Keskeinen kysymys on, onko asianomainen jäsenvaltio toteuttanut kaikki tarvittavat toimenpiteet direktiivin täyden vaikutuksen varmistamiseksi direktiivissä *asetettujen tavoitteiden* mukaisesti².

Tuomioistuin korostaa, että jäsenvaltiot ovat velvollisia varmistamaan direktiivin *täysimääräisen ja tehokkaan* soveltamisen. Tämän tavoitteen savuttamiseksi ei riitä, että jäsenvaltio antaa tarvittavat säännökset, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Toisin sanoen tuomioistuimen näkökulmasta täytäntöönpano ei ole luonteeltaan puhtaasti lainsäädännöllinen kertaluonteinen tehtävä. Direktiivin vaikutukset eivät lakkaa direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettujen kansallisten toimenpiteiden toteuttamisen vuoksi. Jäsenvaltiot ovat velvollisia varmistamaan direktiivin säännösten noudattamisen myös täytäntöönpanotoimien antamisen jälkeen:

¹ Katso asia 29/84. komissio vastaan Saksa, Kok. 1985, s. 1661, 23 kohta.

² Katso asia 14/83, von Colson ja Kaman, Kok. 1984, s. 1891, 15 kohta.

”...direktiivin vaikutukset eivät lakkaa sellaisten kansallisten toimenpiteiden toteuttamisen vuoksi, joilla direktiivi pannaan asianmukaisesti täytäntöön, ja (...) jäsenvaltio on myös tällaisten täytäntöönpanosäännösten antamisen jälkeen edelleen velvollinen varmistamaan tehokkaasti, että direktiiviä sovelletaan täysimääräisesti. Näin ollen yksityiset oikeussubjektit voivat kansallisessa tuomioistuimessa vedota valtiota vastaan sisältönsä puolesta ehdottomiin ja riittävän täsmällisiin direktiivin säännöksiin kaikissa niissä tapauksissa, joissa direktiivin täysimääräistä soveltamista ei ole tehokkaasti varmistettu, eli **ei ainoastaan silloin, kun direktiiviä ei ole pantu täytäntöön tai kun se on pantu täytäntöön virheellisesti, vaan myös silloin, kun direktiivi on tosin pantu täytäntöön asianmukaisesti, mutta kyseisiä kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä ei sovelleta siten, että direktiivillä tavoiteltu tulos saavutettaisiin.**”¹

Tuomioistuin on lisäksi monesti toistanut, että direktiivit sitovat *kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia*. Näin ollen direktiivi ei sido ainoastaan lainsäädäntöelintä, vaan myös kansallisia tuomioistuimia sekä kaikkia virastoja, jotka ovat vastuussa lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta käytännössä. Tällä pyritään siihen, ettei hallintokäytännöllä tai oikeudellisilla tulkinnoilla heikennetä direktiivillä suojattuja etuja. Viime vuosina tuomioistuin on korostanut erityisesti ”toisen tason noudattamatta jättämisen” ongelmaa eli tilanteita, joissa jäsenvaltion lainsäädäntö vastaa muodollisesti yhteisön lainsäädäntöä, mutta hallinnolliset tai oikeudelliset käytännöt heikentävät sen soveltamista tai täytäntöönpanon valvontaa.

Tuomioistuin on niin ikään katsonut, että kansalliseen hallintokäytäntöön voidaan soveltaa täytäntöönpanotoimia silloin, kun kyseinen käytäntö täyttää tietyt vakiintuneisuutta ja yleisyyttä koskevat edellytykset². Näin ollen vastoin yhteisön lainsäädäntöä ovat ainakin sellaiset tapaukset, joissa kansalliset viranomaiset ovat järjestelmällisesti ja johdonmukaisesti sietäneet direktiivin säännösten vastaisia tilanteita, vaikka direktiivi olisi muodollisesti saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä³.

Lopuksi tapauksissa, joissa direktiivillä myönnetään yksilölle oikeuksia, asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön on oltava niin tarkkaa ja selkeää, että asianomaiset henkilöt saadaan täysin tietoisiksi oikeuksistaan, ja tarvittaessa heille tarjotaan oikeus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa⁴. Oikeussuojan näkökulmasta kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön tarkkuus ja selkeys ovat olennaisen tärkeitä, koska niillä edistetään mahdollisuutta asian oikaisemiseen kansallisessa tuomioistuimessa tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei ole varmistanut direktiivin täyttä ja tehokasta soveltamista.

¹ Katso asia C-62/00, *Marks & Spencer* vastaan *Commissioners of Customs and Excise*, Kok. 2002, s. I-6325, 27 kohta.

² Katso esim. asia C-387/99, komissio vastaan Saksa, 29. huhtikuuta 2004 annettu tuomio, 42 kohta.

³ Asia C-494/01, komissio vastaan Irlanti, 26. huhtikuuta 2005 annettu tuomio.

⁴ Katso asia C-59/89, komissio vastaan Saksa.

3. Komission EY:n perustamissopimuksen mukainen velvollisuus valvoa täytäntöönpanoa

EY:n perustamissopimuksen perusteella komission tehtävänä on vartioida EU:n lain noudattamista. EY:n perustamissopimuksen 211 artiklan mukaisesti komission tehtävänä on huolehtia siitä, että jäsenvaltiot ottavat yhteisön oikeuden huomioon ja panevat sen täytäntöön asianmukaisesti. Näin ollen on komission vastuulla valvoa EY:n direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja niiden soveltamista. Se tekee tämän:

- varmistamalla, että jäsenvaltiot ovat hyväksyneet säännöksiä, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja tiedottaneet niistä komissiolle ennalta asetettuun määräaikaan mennessä;
- varmistamalla, että kansalliset toimenpiteet, joilla yhteisön säädös saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, eivät riko yhteisön lainsäädäntöä;
- valvomalla sitä, miten yksityiset ja julkiset yksiköt, elimet ja viranomaiset soveltavat EU:n lainsäädäntöä;
- käynnistämällä rikkomismenettelyjä korjatakseen EU:n lainsäädännön noudattamatta jättämisen.

EY:n perustamissopimuksen 226 ja 228 artiklassa määrätään menettelystä tapauksissa, joissa komissio katsoo, että jäsenvaltio ei ole täyttänyt yhteisön lainsäädännön mukaista velvollisuuttaan. Perustamissopimuksen 226 artiklassa annetaan komissiolle valtuudet ryhtyä jäsenvaltioihin kohdistuviin toimenpiteisiin tapauksissa, joissa ne eivät täytä EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Rikkomismenettelyjen käynnistäminen on täysin komission päätettävissä.

Menettely alkaa jäsenvaltiolle lähetettävällä virallisella huomautuksella, jonka ansiosta sen on mahdollista antaa tietoa ja harjoittaa oikeuttaan puolustautua. Mikäli vastaus ei tyydytä komissiota, se antaa perustellun lausunnon, jossa se pyytää jäsenvaltiota korjaamaan tilanteen. Mikäli rikkominen jatkuu edelleen, komissio voi toimittaa asian Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan perusteella Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä sakon, mikäli jäsenvaltio jättää edelleen noudattamatta 226 artiklan perusteella annettua tuomiota. Asiaa koskevan oikeuskäytännön mukaan EU:n lainsäädännön perusteella toteutettavien rikkomismenettelyjen tavoitteena on saattaa tai palauttaa voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö EU:n lainsäädännön mukaiseksi, ei siis antaa tuomiota tarkistetun tai korvattun lain mahdollisesta aikaisemmasta ristiriidasta EU:n lainsäädännön kanssa. Näin ollen yhteisön lainsäädännön väitettyä rikkomista ei itse asiassa tutkita jälkikäteen.

III Euroopan komission harjoittama käytännön täytäntöönpanon valvonta

Valiokunta sai täytäntöönpanon valvontaa koskevasta komission lähestymistavasta aineistoa sekä komission edustajilta H10:n aikana että yliopistomaailman edustajilta WS2:n aikana. Tässä osassa viitataan yleiseen lähestymistapaan ja välineisiin, joita komissio on käyttänyt oikea-aikaisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi, minkä lisäksi tässä osassa

käsitellään ongelmia, vaikeuksia ja rajoituksia, joita komissio on kohdannut täyttäessään EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa koskevaa velvollisuuttaan.

1. Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

Ilmoittaminen toimista, jotka koskevat saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä

Ensinnäkin komissio tarkistaa, ilmoittavatko jäsenvaltiot (direktiivissä määritellyssä ajassa) kansallisista toimista, joilla tietty EU:n säädös saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kuten Durand selittää ”mitä tulee ilmoittamatta jättämiseen toimista, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, komissio tarkastaa systemaattisesti kaikki tällaiset toimet. Tätä varten komissio on ottanut käyttöön vuodesta 2004 lähtien komission pääsihteeristön tasolla tietokannan, jossa on lueteltu kaikki direktiivit, joita ollaan saattamassa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kaikki jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön tämän saman tietokannan, ja näin ollen ne ilmoittavat saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevista toimista kyseisen tietokannan avulla. Ainoastaan yksi yhteyshenkilö kustakin jäsenvaltiosta saa esitellä toimet, jotka koskevat saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kun tiedot kustakin toimesta välitetään, hän ilmoittaa, onko saattaminen vielä kesken vai onko se saatettu päätökseen.”

Komission mukaan tietokannan ansiosta sillä on mahdollisuus olla jatkuvasti tarkkaan selvillä siitä, missä tilassa direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on. Mikäli kaikista toimista ei ole ilmoitettu sen ajan päätyttyä, joka saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä on varattu, komissio aloittaa rikkomismenettelyn välittömästi (katso jäljempänä rikkomismenettelyn yksityiskohdat). Durand toteaa, että ”vuonna 2006 osaksi kansallista lainsäädäntöä 25 jäsenvaltiossa saatettavien 146 direktiivin osalta komissio pani merkille 900 tapausta, joissa saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä myöhästyi. Kutakin direktiiviä kohti tämä vastaa 8–9 tapausta. On huomattava, että useimmissa tapauksissa ongelmat ratkaistaan vuodessa. Komissio päättää edetä rikkomismenettelyn seuraavalle tasolle noin 70 tapauksessa vuodessa”. Lisäksi Durand toteaa, että ”les chiffres des non-communications sont plutôt en diminution dans le temps, [ce qui montre] leur efficacité”¹.

Vogenauer lisää, että jäsenvaltioiden jättämiä ilmoituksia, jotka koskevat saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, ei tarkisteta ”niin systemaattisesti kuin saattaisi toivoa”. Hän huomauttaa myös, että ”komissio on vasta hyvin äskettäin alkanut julkaista tietoja kansallisista täytäntöönpanotoimista”, ja esittää, että tiedot eivät ole täydellisiä ja ajantasaisia.

Saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevien toimien ja EU:n lainsäädännön yhdenmukaisuuden varmistaminen

Komissio tarkistaa myöhemmin, ovatko ilmoitetut kansalliset toimet yhdenmukaisia EU:n direktiiveissä esitettyjen vaatimusten kanssa. Toisinaan tämä työ ulkoistetaan sopimuksen perusteella ulkopuolisille asiantuntijoille. Näin toimittiin kolmannen henkivakuutusdirektiivin

¹ H10 sanatarkka selostus, sivu 6, 9 kohta.

tapauksessa¹. On kuitenkin tavallisempaa, että komission pääosastot suorittavat oman analyysinsä. Kyseisessä tarkastelussa tarvitaan sekä laajaa lainopillisten kysymysten tuntemusta että teknistä osaamista direktiivin kattamalla alalla. Durandin mukaan ”*l'examen exige une très bonne connaissance de la directive et ne peut-être fait que par les spécialistes de la matière. Direktiivin sisällön ja asiayhteyden mukaan käytetään eri metodeja. Joko teksti tarkistetaan kokonaisuudessaan tai ainakin osa sen olennaisista säännöksistä tarkistetaan, ja myös jälkikäiteistarkistuksen suorittaminen on mahdollista täytäntöönpanokertomusten tai paikan päällä tehtävien tutkimusten perusteella. Tekstin tarkistamisvaiheessa käännökset ovat olennaisessa asemassa. Joko komission yksiköt kääntävät tekstin, mikä mahdollistaa asiaa käsittelevien virkamiesten tutustumisen tekstiin, tai ulkopuoliset toimeksisaajat kääntävät ja tarkistavat tekstin. Tässä tapauksessa komission virkamiehet kuitenkin tarkistavat analyysin varmistuakseen toimeksisaajan tekemän työn laadusta. ... Nos services de traduction traduisent chaque année 20.000 pages de législations nationales.*”²

Kysymykseen siitä, onko komission yksiköillä yleistä ”ohjekirjaa”, jossa opastettaisiin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, Durand vastaa, että ”*sen vahvistaminen, että säädös on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, on tavallaan melko suoraviivaista. On tarkistettava, että kukin säännös on siirretty kansalliseen asetukseen. Toisinaan on niin, että direktiivin joitakin säännöksiä ei ole pakko saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja tätä on arvioitava tapauskohtaisesti*”. Durand kuitenkin myöntää, että ei ole olemassa ”*paperille kirjattuja määritettyjä suuntaviivoja – askel yksi, askel kaksi, askel kolme. Komission pääsihteeristö ja oikeudellinen yksikkö kuitenkin seuraavat rikkomisia koko komission puolesta. Kutakin tapausta käsitellään säännöllisesti yleiskokouksessa ja kutakin tapausta tarkastellaan uudelleen. Näin me seuraamme epäasianmukaista soveltamista*”³.

Kohdatut ongelmat

Kuten Durand selittää, ”*valvonta on helppoa silloin, kun jäsenvaltio saattaa direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä ainoastaan viittaamalla direktiiviin kansallisessa lainsäädännössä. Kyseinen menetelmä on oikeudellisesti asianmukainen, mikäli direktiivi määritellään selkeästi kansallisessa säädöksessä, johon sisältyy viittaus direktiivin julkaisemiseen virallisessa lehdessä. Kyseisessä tapauksessa direktiivi ei jätä valinnanvaraa jäsenvaltiolle*”. Useinkaan direktiivejä ei kuitenkaan saateta osaksi kansallista lainsäädäntöä yksittäisellä säädöksellä vaan monilla kansalliseen lainsäädäntöön sijoittuvilla hajallaan olevilla toimilla. Jäsenvaltioissa, joissa on hajautettuja rakenteita tai liittovaltiotyypisiä rakenteita, toimet hyväksytään usein alueellisella tasolla. Lisäksi jäsenvaltiot panevat usein täytäntöön direktiivejä tarkistamalla monia osia voimassa olevasta lainsäädännöstä. Tämän takia on hankalaa sekä aikaa ja resursseja vaativaa tarkistaa, noudatetaanko tietyssä tapauksessa yhteisön lainsäädäntöä.

Komission edustajat korostivat erityisesti, että EY:n lainsäädännön saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamista hankaloittaa se, ettei jäsenvaltioiden komissiolle toimittamassa ilmoituksessa saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä vaadita ohjeena toimivaa vastaavuustaulukkoa. Heidän tehtävänsä helpottuisi paljon, jos ”*systematiquement*

¹ Katso Wilde Sapte -selvitys (WE20).

² H10 sanatarkka selostus, sivu 7, 5 kohta.

³ H10 , sanatarkka selostus, sivu 29, 6 kohta.

chaque directive contient l'obligation pour les États membres de transmettre une table de concordance de leurs mesures par rapport à la directive et évidemment qu'ils respectent cette obligation. La Commission introduit systématiquement, depuis 2003, une disposition à cet effet, mais le texte final de la directive ne contient pas toujours une disposition exigeant les tables de concordance. La Commission a noté plutôt une amélioration, mais elle plaide avec insistance pour qu'elle soit présente de manière systématique et pour que les États membres la respectent.”¹

Tähän on lisättävä, että kansallinen lainsäädäntö on käännettävä 21:lle EU:n viralliselle kielelle, ennen kuin asiantuntijat voivat tarkastella sitä. Durand siteeraa lukuja: ”*Vuonna 2006 komissiolle toimitettiin 10 000 saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevaa toimea 19–20 kielellä ja 7000 bulgariaksi ja romaniaksi*”. Koska useimpiin direktiiveihin sisältyy hyvin teknisiä elementtejä, komissio voi tarkastella niitä vasta siinä tapauksessa, että tekstistä on toimitettu asianmukainen käänös.

Käännökset eivät kuitenkaan aina ole saatavilla. Komissio ilmoittaa ryhtyvänsä käytännön toimiin kyseisen ongelman ratkaisemiseksi. Sen sijaan, että koko teksti käännettäisiin, lakimiehet ja kääntäjät yrittävät yhdessä tunnistaa keskeisimmät osat, jotka on käännettävä. Yksi vaikeus on teknisen asiantuntemuksen erottaminen kielellisestä asiantuntemuksesta. Talousarvioon liittyvistä syistä ei ole mahdollista, että jokaisen direktiivin käsittelyyn palkattaisiin 27 hallintovirkamiestä, yksi kutakin jäsenvaltiota kohden, tai 21 hallintovirkamiestä, yksi kutakin kieltä kohden. Komission on siis väistämättä työskenneltävä käännosten kanssa, mikä johtaa jonkinasteiseen tietojen menettämiseen. Vogenauer viittasi tähän liittyvään ongelmaan eli siihen, että monilla eurooppalaisen oikeuden aloilla ”*ei ole puitteita erityiselle oikeudelliselle terminologialle*”, joten termeillä ja käsitteillä ei aina ole ”*selvärajaisia merkityksiä, jollaisia niillä olisi kotimaisissa oikeusjärjestelmissä*”. Näin ollen eri kieliversioissa käytetty terminologia eroaa toisinaan oikeudellisilta vaikutuksiltaan.

Kysymys asianmukaisista resursseista on ratkaisevan tärkeä, kuten Durand vahvistaa: ”*La Commission a des ressources limitées, qu'elle attribue aux différentes tâches qui sont les siennes et, compte tenu du volume d'infractions que nous avons, cela concerne un nombre de ressources considérable. Peut-être est-on un peu à la limite de nos possibilités pour gérer les 3500 cas en question. Le problème des ressources est un problème sensible ... effectivement, on ne pourra gérer plus efficacement et plus rapidement, et surtout être encore plus proactifs, que si nous disposons des ressources humaines nécessaires. Aucun doute sur la question, compliquée toujours par le problème linguistique.*”²

On selvää, että komissio voi valvoa asianmukaisesti korkeimpien standardien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä vain, jos sillä on riittävästi resursseja käytössään. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin tapauksessa resurssien puutteen takia työ piti antaa ulkopuolisille asiantuntijoille, jotka tuottivat vaillinaisen ja laadultaan heikon tutkimuksen, kuten tämän mietinnön II osassa osoitetaan. On kuitenkin korostettava, että komissio ei ohjannut ulkopuolisten asiantuntijoiden työtä tavalla, jolla olisi varmistettu tyydyttävän analyysin

¹ Durand, H10.

² H10 sanatarkka selostus, sivu 10, 3–4 kohta.

tuottaminen kolmannen henkivakuutusdirektiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenvaltioissa.

Täydentäviä menetelmiä, joilla saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä parannetaan

Viime vuosina komissio näyttää käyttäneen yhä enemmän jälkitarkastusta täydentäviä menetelmiä varmistaakseen direktiivien asianmukaisen saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ennen kuin käsitellään kysymystä siitä, miten saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä on valvottu, on mainittava lakien hyväksymistä edeltävä menettely. Asianmukainen täytäntöönpano edellyttää laadukasta lakien valmistelua. Durandin sanoin ”lainsäätäjien on jo direktiivien kehittelyvaiheessa ajateltava laista aiheutuvia käytännön seurauksia ja sisällytettävä niihin asianmukaiset säännökset, joiden ansiosta laista tulee yhdenmukainen ja sitä voidaan soveltaa käytännössä”. Tämän prosessin aikana on ratkaisevan tärkeää kuulla laajasti yleisöä ja muita sidosryhmiä. Minor viittaa siihen, että on tärkeää ottaa kansalliset sääntelijät osallisiksi EU:n lainsäädännön valmisteluun. ”Valvojien ja sääntelijöiden tarjoamalla teknisellä neuvonannolla pyritään siihen, että sääntelytoimia valmistellessaan nämä ymmärtävät, mitä kyseisillä toimilla tullaan saavuttamaan. Lisäksi he kokevat omistajuutta säännöistä, jotka on sittemmin hyväksytyt menetelmällä, jossa sääntelijät eli sääntöjen tulevat soveltajat ovat olleet mukana alusta lähtien.”

Meneillään on lisäksi ponnisteluja, joilla tehostetaan ja jäsenellään jäsenvaltioiden kanssa käytävää vuoropuhelua saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevan menettelyn aikana. Näin on mahdollista vaihtaa hyviä käytäntöjä ja tukea kansallisia viranomaisia takaamaan EU:n säädösten asianmukainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Useimmat jäsenvaltiot keräsivät tietoja, mikä johti Minorin sanoin ”komission heinäkuussa 2004 antamaan ja julkaisemaan suositukseen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Se sisältää luettelon 27 käytännöstä, jotka ovat osoittautuneet tehokkaiksi keinoiksi saattaa säädös laadukkaasti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Siihen sisältyy muun muassa, että hallituksen kokeneelle jäsenelle annetaan vastuu yhteisön asioiden koordinoimisesta ja tarkemmin sanottuna menettelystä, jolla säädös saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja että kansallisesta hallinnosta nimetään täytäntöönpanoprosessia pysyvästi valvova elin ja kansalliset parlamentit otetaan osallisiksi kaikkiin lainsäädäntömenettelyn vaiheisiin sekä ennen direktiivin antamista että sen antamisen jälkeen.”

Minor lisää, että ”ponnistelemme kovasti auttaaksemme ja tukeaksemme jäsenvaltioita direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä aikana, jolloin direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä ... työskentelemme hyvin aktiivisesti jäsenvaltioiden kanssa, jotta tasoittaisimme jäljelle jäävät tulkintaerot, moniselitteisyydet tai kysymykset siitä, miten direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä. Yritämme vaihtaa parhaita käytäntöjä, joten jos jokin jäsenvaltio on löytänyt erityisen tavan ratkaista jokin direktiivin myötä esiin noussut kysymys, tämä tapa voidaan selittää toisillekin. Teemme tämän joko valiokunnissa, jotka joka tapauksessa perustetaan kyseisten direktiivien pohjalta, tai asiantuntijaryhmissä. Tavoitteenamme on tietenkin varmistaa, että yhteisön toimen vaikutukset ymmärretään samalla tavalla. Haluamme jäsenvaltioiden sopivan direktiivin täytäntöönpanon ja soveltamisen alkuvaiheessa, mitä direktiivillä halutaan saavuttaa ja millä keinoin. Tämän perusteella niiden pitäisi laatia hyvin laadukkaita kansallisia täytäntöönpanotoimia. ... Toisaalta katson tarpeelliseksi muistuttaa jäsenvaltioille...että niitä

ei ole pakotettu hyväksymään sääntöjä, joita ne soveltavat. Kyse on säännöistä, jotka jäsenvaltiot itse ovat allekirjoittaneet... ”¹.

Mitä tulee erityisiin EU:n lainsäädännön osa-alueisiin, komissio julkaisee ”hyvin harvoin” (Vogenauer) selittäviä tiedonantoja tai ohjeasiakirjoja, joilla jäsenvaltiota autetaan saattamaan tiettyjä säännöksiä osaksi kansallista lainsäädäntöä (ja joskus soveltamaan niitä). Vogenauer myös viittaa saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä käsitteleviin seminaareihin ”komission virkamiesten ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöelinten välisinä epävirallisina tapaamisina, joissa asioista keskustellaan ja niitä selkiytetään”. Minor selittää, kuinka ”myös parhaiden käytäntöjen jakamista käytetään erityisesti silloin, jos jokin jäsenvaltio on löytänyt erityisen tavan ratkaista jokin direktiivin myötä esiin noussut kysymys. Tämä tehdään joko tietyn direktiivin nojalla perustettujen pysyvien valiokuntien tai asiantuntijaryhmien avulla”.

Toinen komission käyttämä menetelmä on täytäntöönpanoa koskevan tulostaulukon julkaiseminen. Kyseisessä taulukossa ilmoitetaan jäsenvaltion suoriutuminen jonkin tietyn alan direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tässä voidaan ajatella olevan kyse ”mustan listan” laatimisesta, jolla kannustetaan jäsenvaltioita saattamaan EU:n lainsäädäntö oikea-aikaisesti ja asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään. Minor muistuttaa, että ”korostaakseen kysymystä saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja jäsenvaltioiden välisen ryhmäpaineen luomiseksi sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosasto perusti kymmenen vuotta sitten sisämarkkinoiden tulostaulukon². Vuodelta 1997 olevassa ensimmäisessä tulostaulukossa saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on keskimäärin 6,3 prosentin vaje, eli tämän verran direktiivejä ei ole pantu täytäntöön. Tämä aiheutti reaktion kaikista korkeimmalla tasolla, ja Eurooppa-neuvostot ... ovat toistuvasti kehottaneet jäsenvaltioita saavuttamaan ’väliaikaisesti’ 1,5 prosentin vajeen saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä – tämä tarkoittaa, että enintään 1,5 prosenttia kaikista sisämarkkinadirektiiveistä ei ole pantu täytäntöön. Uusimman tulostaulukon (helmikuu 2007) mukaan suurin osa jäsenvaltioista on saavuttanut väliaikaisen 1,5 prosentin tavoitteen. Tästä voi päätellä, että oikea-aikainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on mahdollista.”³

Usein keskustellaan siitä, eikö EY:n asetusten järjestelmällisemmällä käytöllä varmistettaisi EY:n lainsäädännön nopeampi ja täsmällisempi soveltaminen koko EU:ssa. Tämän asian osalta Durand muistuttaa, että ”le traité impose parfois le recours à la directive. Dans certains cas, il apparaît aussi que laisser des libertés aux États membres constitue politiquement, et compte tenu du secteur, la meilleure voie, et la directive s'impose. Mais les États membres eux-mêmes incitent à l'occasion la Commission à choisir plutôt la voie du règlement.” Minor kannattaa tätä mielipidettä toteamalla, että ”ehkä meidän pitäisi käyttää asetuksia enemmän, mutta tosiasiallisesti useimmat jäsenvaltiot ovat haluttomia laajentamaan asetusten käyttöä direktiivien kustannuksella. Useimmat jäsenvaltiot pitävät edelleen direktiiviä parempana lainsäädäntökeinona, koska niin ne voivat mukauttaa sääntöjä. Ne

¹ H10 sanatarkka selostus, sivu 16, 4 kohta ja sivu 8, 2 kohta.

² Sisämarkkinoiden tulostaulukon lisäksi on olemassa myös erityinen tulostaulukko rahoituspalvelujen alalla. Se tarjoaa yleiskatsauksen rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman ja ns. Lamfalussyyn direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä (taulukko päivitetään kahdesti kuukaudessa ja julkaistaan komission Internet-sivustossa.)

³ H10 sanatarkka selostus, sivu 15, 6 kohta.

eivät välttämättä halua vääristellä sääntöjä tai käyttää mukauttamisvaltaa omaksi edukseen, vaan ne haluavat sopeuttaa säännöt kansallisiin puitteisiin...”¹.

2. Soveltaminen

Kuten edellä on selitetty, jäsenvaltiot ovat velvollisia varmistamaan direktiivin täysimääräisen ja tehokkaan täytäntöönpanon. Ainoastaan tarvittavien täytäntöönpanotoimien antaminen ei vapauta niitä tästä velvollisuudesta. Direktiivin vaikutukset eivät lakkaa direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettujen kansallisten toimenpiteiden toteuttamisen vuoksi. Direktiivin säännöksiä on myös sovellettava tavoiteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komission edustajat korostivat olennaisen tärkeää asemaa, joka jäsenvaltioilla on yhteistyön tekemisessä EY:n lainsäädännön soveltamiseksi johdonmukaisesti. *”Il est du devoir de la Commission de veiller à la bonne application du droit communautaire, mais il est aussi de la responsabilité première des États membres de le respecter”* Durand toteaa ja muistuttaa, että *”les inspecteurs de la Commission ne se substituent pas aux contrôleurs nationaux. Ce qu'il faut, c'est qu'ils vérifient si les contrôles nationaux ont bien été mis en place.”* Vaikka onkin pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulla huolehtia soveltamisesta, on myös komission asia valvoa EU:n lainsäädännön asianmukaista ja täysimääräistä täytäntöönpanoa, mihin kuuluvat sekä soveltaminen että saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Yksi tärkeimmistä tekijöistä, joilla soveltamisen seuranta voidaan parantaa, on lisätä jäsenvaltioiden tietoisuutta tehtävistään ja velvollisuuksistaan yhteisten sääntöjen noudattamisessa. Olennaisimpia valvontamekanismeja on sovellettava ennen kaikkea kansallisella tasolla.² Komission on kuitenkin monipuolistettava menetelmiään ratkaisujen nopeuttamiseksi ja rikkomisten ehkäisemiseksi.

Minor selittää, kuinka yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan arkipäivän tasolla: *”vastuu on kansallisilla viranomaisilla. Tietyissä tapauksissa, esimerkiksi pankki- ja vakuutusalan lainsäädännön valvonnan osalta, vastuu on viime kädessä tarkkaan määritellyllä keskusviranomaisella, joskus jopa yksittäisellä henkilöllä. Toisissa tapauksissa, esimerkiksi julkisten hankintojen tai tutkintojen tunnustamisen alalla, on lukuisia kansallisia viranomaisia, jotka tekevät päätäksiä kansallisella, alueellisella, paikallisella ja yksilöllisellä tasolla, ja komission on vaikea valvoa ja tarkistaa kaikkia näitä yksittäisiä päätöksiä. Komissio luottaa järjestelmän tai alan toimimiseen kokonaisuudessaan määritelläkseen, onko korjaavaan toimintaan syytä ryhtyä.”*

Komissio saa tällä hetkellä tällaista tietoa kanteluiden ja vetoomusten avulla. Kyseessä on ehkä hiukan reaktiivinen asenne, koska resurssipulansa takia komissio voi luottaa samaansa tietoon ainoastaan passiivisesti, ja tässä suhteessa se asettaa etusijalle kysymykset, joista se

¹ H10 sanatarkka selostus, s. 18, 3 kohta.

² Tietyt jäsenvaltiot ovat kehittäneet muita parempia käytäntöjä täytäntöönpanon alalla. Viime vuosina Yhdistynyt kuningaskunta on kuulunut niihin jäsenvaltioihin, jotka ovat sitoutuneet vahvimmin hyvien hallinnollisten ja oikeudellisten käytäntöjen parantamiseen. Katso esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kanslian julkaisema EU:n direktiivien täytäntöönpanoa käsittelevä opas ”Transposition guide: how to implement European directives effectively” sekä EU-lain haasteisiin vastaamista koskeva kansallisen tarkastuselimen julkaisu ”Lost in Translation? Responding to challenges of European Law”.

saa tietoa vetoomusten tai kanteluiden välityksellä. Lisäksi käytetään muita tietolähteitä: komissio yrittää luoda säännöllisiä kontakteja tiettyjen alojen sidostyhmiiin tai yrittää yksinkertaisesti seurata kehitystä lehdistöstä. Lisäksi SOLVIT-järjestelmä¹ on käytössä².

Muita foorumeja, joilla komissio kerää tietoja, ovat eri direktiiveillä perustetut pysyvät tekniset komiteat tai ns. komitologiakomiteat. Niitä ovat esimerkiksi sisämarkkinoiden neuvoo-antava komitea. Se kokoaa yhteen eri jäsenvaltioiden virkamiehiä, joilla on kokonaisvastuuta sisämarkkinoista. Lisäksi on käytössä sääntelijöistä, virkamiehistä tai asiantuntijaryhmistä muodostuvia verkostoja, kuten kilpailupolitiikan alalla toimiva kansallinen kilpailuverkko. Rahoituspalvelujen alalla ns. Lamfalussy-lähestymistapa on lisäkeino, jolla voidaan varmistaa EU:n lainsäädännön tehokas ja yhdenmukainen täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa. Kolmannella tasolla tämä tarkoittaa sääntelijöiden välistä verkostoitumista yhteisten tulkitsevien suositusten, johdonmukaisten suuntaviivojen, yhteisten standardien, vertaisarviointien ja sääntelykäytäntöjen vertailujen tuottamiseksi, jotta edistetään johdonmukaista täytäntöönpanoa ja soveltamista. Kuten Minor asian ilmaisee, ”sääntelijät ja valvojat ... tekevät yhteistyötä yhteisön lainsäädännön jokapäiväisessä soveltamisessa. Kun toimet on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja niitä sovelletaan jokapäiväisesti, sääntelijät kokoontuvat säännöllisesti³”.

Komissio on toistuvasti todennut, että se ei voi omaksua sellaista roolia, että se valvoisi kansallisia viranomaisia tai yksittäisiä yksiköjä järjestelmällisesti. Komission mukaan sen nykyiset henkilöresurssit eivät mahdollista virkamiesryhmien lähettämistä tutkimaan kaikissa 27 jäsenvaltiossa tapauksia, joissa lainsäädäntöä on sovellettu epäasianmukaisesti. Tarkastajat suorittavat paikan päällä tarkistuksia vain tietyillä erikoisaloilla, kuten kalastuksen ja ihmisten terveyden aloilla. Useimmilla muilla aloilla komissio sen sijaan kannustaa jäsenvaltioiden sääntelijöitä ja valvojia tekemään tiiviimpää yhteistyötä suorittamalla vertaisarviointeja, hyväksymällä tiettyjen direktiivien koordinoitua soveltamista koskevia yhteisymmärryspöytäkirjoja tai -muistioita ja yleisesti noudattamalla politiikkaa valvonnan yhteensovittamiseksi. Toivotaan siis, että yhteisön lainsäädännön epäasianmukainen soveltaminen havaitaan varhaisemmassa vaiheessa.

”Les services de la Commission développent des méthodes proactives pour déceler ces cas de mauvaise application. Compte tenu de ses moyens, cette tâche n'est pas aisée. Mais par

¹ Heinäkuusta 2002 lähtien käytössä ollut SOLVIT-järjestelmä on ongelmien ratkaisemiseksi kehitetty online-verkosto. Sen avulla jäsenvaltiot työskentelevät yhdessä ratkaistakseen julkisviranomaisten sääntöjenvastaisesta sisämarkkinalainsäädännön soveltamisesta aiheutuneet ongelmat ilman oikeusmenettelyä. Kussakin EU:n jäsenvaltiossa (samoin kuin Norjassa, Islannissa ja Liechtensteinissa) on SOLVIT-keskus, jossa käsitellään sekä kansalaisten että yritysten kanteluita. Ne kuuluvat kansalliseen hallintoon ja ovat sitoutuneet tarjoamaan ratkaisuja kymmenen viikon kuluessa. SOLVIT-järjestelmän käyttäminen on ilmaista. Jäsenvaltiot huolehtivat SOLVIT-järjestelmän toiminnasta ja komissio koordinoi sitä. Komissio tarjoaa tietokantapalveluja ja voi nopeuttaa ongelmien ratkaisua. Lisäksi komissio toimittaa saamansa viralliset kantelut SOLVIT-järjestelmään, jos mahdollisuudet ongelmien ratkaisemiseen ilman oikeustoimia näyttävät hyviltä. Katso: http://ec.europa.eu/solvit/site/index_en.htm.

² Komission 21. ja 22. vuosikertomuksesta yhteisön oikeuden soveltamisen seurannasta (P6_TA(2006)0202) antamassaan päätöslauselmassa Euroopan parlamentti totesi, että SOLVIT-verkosto on osoittanut tehokkuutensa sisämarkkinoilla täydentävänä, muihin kuin oikeusteihin perustuvana mekanismina, joka on lisännyt jäsenvaltioiden välistä vapaaehtoista yhteistyötä. Se kuitenkin katsoi, ettei tällaisten mekanismien pitäisi katsoa korvaavan rikkomisesta johtuvia menettelyjä (18 kohta).

³ Katso selitykset CEIOPSista IV osassa.

exemple, si un problème se présente dans quelques États membres, nous procédons à la vérification de la situation dans les autres États membres.”¹

EY:n lainsäädännön soveltamisen yleisen yhtenäisyyden osalta Ayral (H10) toteaa, että ”*nous n'avons pas le pouvoir d'intervention auprès des États membres pour nous assurer qu'ils respectent, qu'ils appliquent la législation de la même manière. Nous pouvons nous assurer qu'ils appliquent correctement la législation, mais nous ne pouvons pas nous assurer qu'ils appliquent la législation de la même manière. Et c'est pour cela que nous allons faire des propositions pour compléter le cadre réglementaire pour les produits, afin de donner la garantie aux opérateurs et aux consommateurs que la législation technique européenne sera appliquée de la même manière dans tous les États membres.*”

¹ H10 sanatarkka selostus, Durand, s. 7, 7 kohta.

3. Yhteisön lainsäädännön noudattamatta jättäminen – rikkomismenettely

Komissio käynnistää rikkomismenettelyn EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisesti joko vastauksena kanteluun, joka on esitetty jäsenvaltiossa, tai omasta aloitteestaan (esimerkiksi lehdistön, Euroopan parlamentin kysymysten tms. kautta saamansa tiedon perusteella).

Vogenauer kuvaa käytännössä noudatettavaa menettelyä seuraavasti: ”*Mahdolliset rikkomiset kirjataan rekisteriin. Sitten jäsenvaltioihin otetaan yhteyttä ja niitä pyydetään antamaan lisätietoja neuvotteluissa. Vasta sitten virallinen rikkomismenettely alkaa. Jäsenvaltiolle lähetetään virallinen huomautus ja vastaukselle annetaan tavallisesti määräaika. Tämän määräajan umpeuduttua komissio antaa jälleen määräajan sisältävän perustellun lausunnon, ja mikäli jäsenvaltio ei noudata sitä, vasta siinä tapauksessa asia viedään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komissiolla ei ole mitään oikeudellista velvoitetta tehdä niin – sillä on paljon harkintavaltaa.*”

Vogenauer kuitenkin huomauttaa, että ”*tässä menettelyssä on useita ongelmia. Ensinnäkin se toimii vasta silloin, kun vahinkoa on jo aiheutettu. Jäsenvaltion on jo rikottava velvoitteitaan. Suurin ongelma on, ettei määriteltyjä ja ehdottomia määräaikoja ole, joten koko menettely on hyvin sekava. Kestää keskimäärin ... 45 kuukautta kantelun rekisteröinnistä mahdolliseen toimittamiseen tuomioistuimiin. Jäsenvaltio voi rikkoa velvoitteitaan yli neljän vuoden ajan ennen kuin kysymys viedään tuomioistuinten käsiteltäväksi. Itse asiassa jotkut jäsenvaltiot voivat käyttää tätä hyödykseen ja pelata aikaa, ja mikäli ne vastaavat juuri ennen lopullisen määräajan umpeutumista, niille ei koidu minkäänlaisia seuraamuksia. Toinen kysymys on komission harkintavaltaa. Neuvosto tai Euroopan parlamentti eivät voi käynnistää tällaisia menettelyjä. Ne voivat ainoastaan laatia kertomuksia tai esittää kantelun komissiolle tai Euroopan parlamentille.*”

Komissio huomauttaa, että rikkomismenettely on kehittynyt ajan mittaan. Lisäksi se toteaa jälleen kerran, että kaksi lisävälinettä parantaa sen nykyistä tehokkuutta:

Ensinnäkin on olemassa 228 artiklan tuoreempi säännös, jonka mukaan tuomioistuimella on valta määrätä sakkorangaistus, mikäli jäsenvaltio jättää jatkuvasti noudattamatta 226 artiklan perusteella annettua tuomiota: ”*...en cas de non-respect de l'arrêt de la Cour, la Commission peut saisir une deuxième fois et la Cour peut imposer une astreinte financière pour contraindre l'État membre à exécuter son premier arrêt (article 228 TEC). ... Cette nouvelle politique de la Commission est évidemment destinée à prévenir les cas de non-exécution des arrêts de la Cour, par la menace de sanctions financières. Cette menace est efficace*”¹.

Vogenauer on kuitenkin kriittinen tätä menettelyä kohtaan. Hän huomauttaa, että ”*tämä on niin hidasta, että [sovellettaessa menettelyä ensimmäistä kertaa] Kreikka tuomittiin maksamaan sakkoja 13 vuotta sen jälkeen, kun kantelu oli alun perin esitetty. Vuodesta 1993 lähtien on annettu vain kolme tuomiota tätä nimenomaista menettelyä käyttäen.*”

¹ Komission lähteiden (H10) mukaan EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan nojalla on tähän mennessä nostettu 39 kannetta (neljä prosenttia rikkomismenettelyistä), ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on määrännyt asianomaisen jäsenvaltion maksamaan rahallisia korvauksia vain neljä asiassa (sanatarkka selostus, s. 14, 9 kohta).

Toisekseen, kuten Durand huomauttaa, ”dans quelques cas, la Commission a soumis à la Cour des affaires en urgence et elle a demandé à la Cour d'imposer la suspension de la mesure litigieuse. Des arrêts de la Cour ont donc pu être obtenus dans des délais très brefs. Cette procédure particulière obéit évidemment à des conditions strictes sur l'urgence, qui ne sont pas souvent réunies”. Tarkasteltaessa kysymystä EY :n lainsäädännön sääntöjenvastaisesta soveltamisesta ”paikan päällä” annettavien sakkojen käyttämisestä, Durand katsoo, että ”jusqu'à présent, on a plutôt un système où les droits de la défense doivent pouvoir s'exercer et, par conséquent, l'imposition immédiate de pénalités me semble difficilement envisageable. Un des moyens de pression qu'on utilise aussi, c'est que, dans l'hypothèse où l'infraction se circonscrit dans le cadre des Fonds structurels, la Commission suspend les paiements aux États membres, ce qui est un moyen de pression assez efficace.”¹

Lopuksi Durand toteaa, että ”les méthodes mises en place pour assurer le contrôle de l'application du droit communautaire se sont diversifiées dans le but d'obtenir une mise en conformité plus rapide... Les méthodes doivent être améliorées. Elles reposent nécessairement sur une responsabilisation accrue des États membres mais aussi sur une diversification des moyens et des méthodes selon les types d'infraction.”²

Durand toteaa, että ”komissio havaitsee vuosittain noin 1000–1500 tapausta, jossa yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan väärin, oli sitten kyse perustamissopimuksen tai direktiivien väärästä soveltamisesta. Kansalaisten ja yritysten kantelut ovat pääasiallinen lähde, joista saadaan tietoa tapauksista, joissa lainsäädäntöä on sovellettu epäasianmukaisesti.”

Komission automaattisesti käynnistämien tapausten määrä on kasvussa. Ne muodostavat lähes puolet tapauksista, joissa esiintyy epäasianmukaista soveltamista. Parhailtaan käsiteltävänä on noin 3 500 tapausta. Niistä noin 40 prosenttia sovitaan virallisen huomautuksen lähettämisen jälkeen. Noin 40 prosentin käsittely päätetään perustellun lausunnon antamisen jälkeen. Komissio vie noin 170 tapausta vuodessa eli noin 10 prosenttia tapauksista Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen.

¹ H10 sanatarkka selostus, s. 14, 10 kohta.

² H10 sanatarkka selostus, s. 9, 5 kohta.

IV Tarve täytäntöönpanoa koskevan kattavan lähestymistavan varmistamiseen

Valiokunnalle on selvää, että komissio valvoi direktiivin 92/96/ETY täytäntöönpanoa tuona aikana vallinneen ajattelutavan mukaisesti¹. Se siis vain tarkasti kolmannen henkivakuutusdirektiivin säännösten virallisen oikeudellisen saattamisen osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä. Komissio ei kuitenkaan arvioinut sen kansallisen lainsäädännön laatua, jolla direktiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Sen lisäksi ja mikä tärkeintä täytäntöönpanoprosessin myöhempiä vaiheita, eli kolmannen henkivakuutusdirektiivin käytännön soveltamista kansallisten viranomaisten toimesta, ei valvottu. Se, että yksityishenkilöt eivät ole esittäneet kanteluita, ei ole peruste soveltamisen puutteelliselle valvonnalle. Itse asiassa komission passiivista asennetta kuvaa se, ettei se tiennyt ongelmista kuin vasta vuoden 2001 alussa, kun Euroopan parlamentin jäsenet alkoivat ottaa komissioon yhteyttä niiden vaalipiiriensä asukkaiden puolesta, jotka olivat ELASin vakuutuksenottajia.

Valiokunnalle on selvää sekin, että keskeisiä direktiivejä on valvottava aktiivisemmin, vaikka vain satunnaisesti. Se edellyttää, että komissio tutkii tarkkaan tapahtumia jäsenvaltioissa. Tutkimuksen puute voidaan katsoa komission järjestelmälliseksi heikkoudeksi.

Komission passiivinen rooli kolmannen henkivakuutusdirektiivin soveltamisen valvonnassa ei ole vain seurausta tietystä ajattelutavasta, jossa korostetaan liikaa lainsäädännön tuottamista eikä kiinnitetä huomiota sen täytäntöönpanon varmistamiseen, vaan on pikemminkin seurausta tietyssä määrin alan resurssien puutteesta komissiossa. Resurssien puute on edelleen ongelmana valvottaessa saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä (erityisesti kielellisten resurssien, koska vastaanotettuja täytäntöönpanosäädöksiä ei edes käännetä). On selvää, että komissio voi valvoa asianmukaisesti korkeimpien standardien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä vain, jos sillä on riittävästi resursseja käytössään. Kolmannen henkivakuutusdirektiivin tapauksessa resurssien puutteen takia työ piti antaa ulkopuolisille asiantuntijoille, jotka tuottivat vaillinaisen ja laadultaan heikon tutkimuksen, kuten tämän mietinnön II osassa osoitetaan. On kuitenkin korostettava, että komissio ei valvonut ulkopuolisten asiantuntijoiden työtä tavalla, jolla olisi varmistettu tyydyttävän analyysin tuottaminen kolmannen henkivakuutusdirektiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenvaltioissa.

Näyttäisi vallitsevan yhteisymmärrys siitä, että kaikissa EU:n toimielimissä on pohdittava entistä vakavammin täytäntöönpanon valvontaa², niin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä kuin soveltamistakin. Yhteisön lainsäädännön asianmukainen soveltaminen on EU:n institutionaalisen järjestelmän keskeinen tekijä. Se on edellytyksenä EU:n asetusten ja

¹ Komission toimia, jotka liittyivät kolmannen henkivakuutusdirektiivin täytäntöönpanoon, käsitellään perusteellisesti tämän mietinnön II osan II.2 luvussa.

² Katso erityisesti Euroopan parlamentin päätöslauselma yhteisön oikeuden soveltamisen seurannasta (2003–2004) ja Euroopan parlamentin päätöslauselma voimassa olevan sisämarkkinalainsäädännön täytäntöönpanosta, seurauksista ja vaikutuksista; kumpikin on hyväksytty 16. toukokuuta 2006. Katso myös komission 21. ja 22. vuosikertomus (KOM(2004)0839 ja KOM(2005)0570).

jäsenvaltioiden tasa-arvon kunnioittamisen tehokkuudelle. Sillä myös taataan, että yritykset, kuluttajat ja kansalaiset voivat harjoittaa EU:n lainsäädännössä heille myönnettyjä oikeuksia nopeasti ja tehokkaasti.

EU:n lainsäädännön asianmukainen ja nopea täytäntöönpano on keskeinen osa parempaa sääntelyä koskevaa strategiaa, joka on asetettu vuonna 2005 uudelleen käynnistetyn kasvua ja työllisyyttä edistävän Lissabonin strategian keskiöön. Tavoitteena on parantaa EU:n menettelytapoja lisäämällä niiden avoimuutta, johdonmukaisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä lisäämällä yleisön osallistumista menettelytapojen kehitysprosessiin ja prosessia koskevaa vastuuvollisuutta. Ponnistelut sääntely-ympäristön parantamiseksi tuottavat odotettuja tuloksia vain, jos EU:n asetuksia sovelletaan asianmukaisesti ja tehokkaasti.

Täytäntöönpanon valvontaa koskevalle nykyiselle lähestymistavalle on liian usein tyypillistä kapea keskittyminen lainsäädännön muodolliseen oikeudelliseen saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Sen sijaan tarvitaan jatkuvaa käytännöllistä lähestymistapaa EU:n toimielinten täytäntöönpanoon sen prosessin eri vaiheissa, jossa EU:n lainsäätäjien aikeita muokataan käytännön seurauksiksi EU:n kansalaisille. Siksi uusi suunnitelma siitä, miten lainsäädäntö saatetaan dynaamisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, edellyttää että täytäntöönpanoa on valvottava pitkällä aikavälillä eikä vain yhtenä ainutkertaisena toimenpiteenä, kuten usein on tapahtunut. Vielä tärkeämpää on se, että lainsäätäjän alkuperäistä tahtoa ja tarkoitusta kunnioitetaan.

Itse asiassa tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisen tavoite olisi otettava huomioon mahdollisimman varhain lainsäädännön valmistelussa ja hyväksymisessä. Asia on tunnustettu parempaa sääntelyä koskevassa ohjelmassa, mutta tarvitaan lisää toimia sen varmistamiseksi, että EU:n lainsäädännöstä tulee selkeämpää ja yksinkertaisempaa täytäntöönpanon kannalta. Ongelmat saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanossa ovat usein seurausta kehnosti laaditusta lainsäädäntötekstistä. EU:n lainsäätäjillä on tässä suhteessa suuri vastuu, ja niiden olisi siksi vältettävä neuvotteluissa monimutkaisia ja epäselviä kompromisseja. Esimerkiksi tekstin monimerkityksisyys aiheuttaa epävarmuutta ja ristiriitoja, kun tekstejä saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, mikä voi vääristää kilpailua ja hajottaa sisämarkkinoita. Siksi olisi toivottavaa, että kaikki lainsäädäntöprosessiin osallistuvat yhteisön elimet ottavat valmisteluvaiheessa huomioon mahdolliset vaikeudet EU:n lainsäädännön soveltamisessa yrittämällä arvioida entistä paremmin vaikeuksia, joita prosessissa voi tulla esille.

On myös tärkeää, että jäsenvaltioita vaaditaan EU:n lainsäädännön hyväksymisen yhteydessä esittämään niin kutsuttuja vastaavuustaulukkoja, joissa ilmoitetaan, miten kukin säännös on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio on nyt asettanut periaatteen sisällyttää ehdotuksiinsa vastaavuustaulukkoja koskeva pyyntö. Ne on kuitenkin valitettavasti poistettu lainsäädäntömenettelyn aikana kolmessa neljäsosassa kaikista tapauksista. On todennäköistä, että monet jäsenvaltiot pitävät vastaavuustaulukkoja työläinä ja pyrkivät siksi poistamaan säännöksen ehdotuksesta. Usein tässä on myös onnistuttu. Siksi Euroopan parlamentin on varmistettava jatkuva tuki vastaavuustaulukkoja koskevalle vaatimukselle uudessa lainsäädännössä.

Sen jälkeen kun EU:n säädös on hyväksytty, jäsenvaltioita on avustettava ennakoivasti säädöksen saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, esimerkiksi julkaisemalla säännöllisesti selittäviä tiedonantoja ja ohjeita. Niiden lisäksi olisi käytettävä entistä järjestelmällisemmin työryhmiä ja seminaareja, joissa käsitellään saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, koska niissä jäsenvaltiot voivat vaihtaa mielipiteitä ja keskustella EU-direktiivien keskeisten säännösten ja vaatimusten asianmukaisesta saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Niiden avulla myös säännökset voidaan panna täytäntöön entistä yhdenmukaisemmin koko EU:ssa.

Kun komissio valvoo täytäntöönpanoa, sen olisi tarkastettava, onko EU:n säännökset saatettu virallisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja myös kiinnitettävä enemmän huomiota täytäntöönpanotoimien laadun arviointiin, sillä monissa tapauksissa epäasianmukainen täytäntöönpano on seurausta heikkolaatuisesta kansallisesta lainsäädännöstä, joka joskus heijastaa jäsenvaltion tietoisia pyrkimyksiä heikentää EU:n lainsäädäntöä poliittisista, hallinnollisista ja taloudellisista syistä. Sen lisäksi direktiivejä saatetaan usein pirstaleisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, eli ei yhtenä kansallisena lakina, vaan jakautuneena useisiin eri säädöksiin oikeuden eri tasoilla. On selvää, että tällainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ei edistä täytäntöönpanon valvontaa eikä avoimuutta, vaikka se olisikin oikeudellisesti pätevää. Tässä yhteydessä on syytä siteerata komission jäsentä McCreevyä (H8): ”*Jos kuitenkin olen aivan rehellinen, tietyissä tapauksissa, joissa säännöksiä on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, täytyy olla täydellinen nero löytääkseen neulan heinäsuovasta eli havaitakseen tietystä lainsäädännöstä sen, mikä siinä on alkuperäistä EU-direktiiviä.*” Tätä kysymystä on käsiteltävä, kun komissio arvioi, miten saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on onnistunut.

Vielä tärkeämpää on kuitenkin se, että tarvitaan entistä järjestelmällisempää ja ennakoivampaa arviointia siitä, miten EU:n lainsäädäntöä sovelletaan käytännössä. Keskeisten direktiivien osalta komissio ei voi luottaa vain kanteluihin ja lehdistön uutisiin, ennen kuin se alkaa tutkia mahdollisia ongelmia. Sen sijaan komission olisi ennakoivasti tutkittava keskeisten EU:n säännösten käytännön soveltamista kaikissa jäsenvaltioissa. Ensin komission olisi arvioitava, noudatetaanko käytännön soveltamisessa EU:n vaatimuksia, ja toiseksi arvioitava, vastaavatko saavutetut tulokset alkuperäisiä tavoitteita. Komission olisi säännöllisesti raportoitava tuloksista Euroopan parlamentille. Jos vaikuttaa siltä, että tavoitteita ei ole saavutettu, olisi harkittava lainsäädännön tarkistamista.

Rikkomusmenettelyjä on myös nopeutettava kiireesti. Komissio järjestää nykyisin vuosittain neljä kokousta, joissa päätetään rikkomusmenettelyn aloittamisesta tai seurannasta. Komission jäsenten collegio tekee kaikki päätökset (ensimmäisestä virallisesta huomautuksesta päätökseen viedä asia tuomioistuimeen). Euroopan parlamentti ehdottaa 16. toukokuuta 2006 antamassaan päätöslauselmassa¹, että ”*harkitaan tarkkaan mahdollisuutta lyhentää sisäistä menettelyä käsittelyn alkuvaiheessa valtuuttamalla kukin komission jäsen lähettämään jäsenvaltioille virallisia ilmoituksia omaan vastuualueeseensa liittyvissä tapauksissa, kuten jo nyt toimitaan tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei ole saattanut yhteisön lainsäädäntöä osaksi kansallista lainsäädäntöään asetetun määräajan kuluessa*”.² Viitaten

¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma komission 21. ja 22. vuosikertomuksesta yhteisön oikeuden soveltamisen seurannasta (2003 ja 2004) – P6_TA(2006)0202.

² 7 kohta.

nopeiden ja kohdennettujen toimien tarpeellisuuteen keskeisillä aloilla Euroopan parlamentti pyysi toisessa päätöslauselmassa¹, että komissio ”*ottaa käyttöön avoimen ja nopeutetun rikkomismenettelyn sisämarkkinoiden avaintapauksia varten ja tiedottaa Euroopan parlamentille, miten rikkomisten käsittelyä koskevia komission ensisijaisia kriteereitä ... käytännössä sovelletaan ja miten ne saatetaan valitusten esittäjien tietoon*”², ja pyysi ”*seuraamusjärjestelmän käyttöönottoa laiminlyöntejä varten*”³.

Täytäntöönpanon merkitystä voitaisiin korostaa edelleen nimittämällä komission jäsen, joka on suoraan vastuussa yhteisön lainsäädännön saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamisesta ja jota avustaa komissiossa saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamisesta vastaava työryhmä. Jos komissio on todella sitoutunut tehostamaan toimintaansa näissä keskeisissä kysymyksissä, kyseisistä asioista suoraan vastaava komission jäsen nähtäisiin selkeänä poliittisena viestinä ja se myös auttaisi koordinoimaan kaikkia toimia, joita nyt toteutetaan erikseen ja vaihtelevassa määrin EU:n eri pääosastoissa ja pääsihteeristössä. Komission jäsen ottaisi vastuulleen kaikki eri alojen osastot, jotka käsittelevät täytäntöönpanoa, ja vastaisi muiden alakohtaisten yksikköjen koordinoinnista kaikissa pääosastoissa.

Euroopan parlamentti on jo ehdottanut, että jäsenvaltioiden pitäisi myös ”*nimittää poliitikko (poliitikkoja) vastaamaan rikkomiseen liittyvistä kansallisista menettelytavoista*”⁴. Se on myös kehottanut komissiota pyytämään jäsenvaltiota takaamaan sen, että ”*yhteisön säännöksiä, joita on rikottu, on sovellettava retroaktiivisesti rikkomisen vaikutusten oikaisemiseksi sen uhalla, että jäsenvaltioon kohdistetaan välittömästi 228 artiklan mukainen menettely sillä perusteella, että asiaa koskevat määräykset jätetään toistuvasti noudattamatta*”⁵.

Sekä Euroopan parlamentin että jäsenvaltioiden parlamenttien on osallistuttava entistä voimakkaammin yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaan. EU:n lainsäädännön vähentämiseen on liitettävä sen täytäntöönpanon korostaminen.

Euroopan parlamentin olisi oltava tässä suhteessa eturintamassa kuitenkin siten, että se ei puutu komissiolle perustamissopimuksilla määrättyihin velvollisuuksiin ja sille annettuun toimivaltaan. Komission ja parlamentin olisi luotava pysyviä viestintäkanavia ja käynnistettävä rakenteellinen vuoropuhelu täytäntöönpanoasioista. Tämä on tehtävä korkeimmalla poliittisella tasolla, ja sitä on seurattava siten, että seurantaan osallistuvat asiasta vastaavat parlamentin eri elimet. Kyseisen kahden toimielimen yhteistyö on erittäin tärkeää, vaikka päävastuu täytäntöönpanosta jää komissiolle, joka on perustamissopimusten valvoja.

Yhteisön oikeuden täytäntöönpanoa koskevasta vuosikertomuksesta olisi tehtävä parlamentille *kehittyvä* väline, jota parlamentin valiokunnat valvovat jatkuvasti. Sen sijaan, että se on staattinen vuosikertomus, sen olisi oltava valiokuntien väline EY:n toimien

¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma voimassa olevan sisämarkkinalainsäädännön täytäntöönpanosta, seurauksista ja vaikutuksista (P6_TA(2006)0204).

² 13 kohta.

³ 14 kohta.

⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselma P6_TA(2006)0202, 16 kohta.

⁵ Euroopan parlamentin päätöslauselma P6_TA(2006)0202, 17 kohta.

valvomiseksi täytäntöönpanon alalla. Sääntelyn parantamisesta vastaavan valiokunnan, oikeudellisten asioiden valiokunnan, olisi toimittava tärkeässä roolissa koordinoinnin osalta. Lisäksi sen olisi tehtävä yhteistyötä asiasta vastaavien komission yksiköiden ja parlamentin johtorakenteiden, kuten johdon pääosaston ja puheenjohtajakokouksen kanssa.

Komission ja Euroopan parlamentin valiokuntien välisen erikoistuneen viestinnän olisi tällä alalla oltava pysyvää ja jäseneltyä. Euroopan parlamentin olisi mukautettava menettelyjään siten, että se voi valvoa aktiivisemmin lainsäädännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Euroopan parlamentin päätöksentekovelinten olisi harkittava vakavasti täytäntöönpanosta vastaavien pysyvien esittelijöiden nimittämistä tai sellaisten työryhmien perustamista valiokuntiin, jotka vastaavat kunkin valiokunnan hyväksymän keskeisen lainsäädännön täytäntöönpanon seurannasta. Vastaavan esittelijän olisi toimittava aktiivisesti tällä alalla joko yksin tai muiden edellä mainittujen pysyvien rakenteiden avulla. Olisi tarkasteltava myös sitä, onko työjärjestystä tarkistettava siten, että Euroopan parlamentti voi toimia aktiivisemmin täytäntöönpanon valvonnassa.

Myös kansallisten parlamenttien olisi toimittava tärkeässä roolissa. Kansallisten lainsäädäntöelinten osallistuminen EU-asioihin on kasvanut huomattavasti viime vuosien aikana, ja se jatkuu myös tulevaisuudessa. Tällä alalla olisi kehitettävä mekanismeja kansallisten parlamenttien (ja alueparlamenttien, joilla on lainsäädäntövaltaa) aktiivisen osallistumisen varmistamiseksi yhteisön lainsäädännön valvontaan. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöelimet osallistuvat voimakkaasti täytäntöönpanoasioihin, ja siksi niiden olisi oltava halukkaita tiivistämään yhteistyötä Euroopan parlamentin kanssa. Yhteistyörakenteita on jo jossakin määrin olemassa, ja niitä olisi voitava käyttää tähän tarkoitukseen.

Kuten aikaisemmin on todettu, jäsenvaltiot voivat saattaa EU:n lainsäädäntöä joustavasti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivit jättävät luonnostaan jäsenvaltioille harkintavaltaa täytäntöönpanon muodon ja menetelmän valitsemisessa. Direktiivit voidaan helposti yhdistää erilaisiin kansallisiin oikeusjärjestelmiin, hallintojärjestelyihin ja perinteisiin. Samalla erilaiset kansalliset ajattelutavat ja perinteet voivat kuitenkin johtaa direktiivin erilaiseen täytäntöönpanoon. Siten direktiivin vaikutukset voivat vaihdella. Sitä ei voida hyväksyä aroilla aloilla, kuten rahoituspalvelujen vastavuoroisessa tunnustamisessa, jossa kuluttajat odottavat yhdenmukaisia valvontanormeja koko EU:ssa. Direktiivit voivat menettää tehokkuuttaan myös silloin, kun niitä saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä voi johtua edellä mainituista ongelmista (esimerkiksi kieliongelmat tai pirstaloitunut saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä) tai siitä, että jäsenvaltiot voivat tietoisesti saattaa säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä tavalla, joka heikentää niiden vaikuttavuutta. Siksi on suositeltavaa, että asetukset valitaan direktiivien sijasta lainsäädännön oikeudelliseksi perusmuodoksi erittäin aroissa aiheissa, jotta lainsäätäjän tavoite on havaittavissa helpommin.

Jos direktiivi kuitenkin valitaan asetuksen sijasta, olisi suositeltavaa, että se sisältää yhdenmukaistamista koskevia enimmäisvaatimuksia eikä vähimmäisnormeja. Direktiiveissä olisi annettava selkeitä ja yksiselitteisiä vaatimuksia, jotka eivät jätä tilaa tulkinnoille ja jotka rajoittavat kansallisten viranomaisten harkintavaltaa. Poikkeuslausekkeita ja vaihtoehtoisia vaatimuksia olisi vältettävä mahdollisuuksien mukaan, koska ne vähentävät lainsäädännön EU:n laajuista yhdenmukaisuutta ja tehokkuutta. Tätä kuvaa kolmannessa henkivakuutusdirektiivissä jäsenvaltioille annettu vaihtoehto määritellä, pitääkö yrityksen

laskea sopimussuhteen ulkopuoliset bonukset varaukseen (ensimmäisen direktiivin 18 artikla)¹.

¹ Katso yksityiskohdat II osan II.1 jaksosta.

Johtopäätökset, V OSA – KOMISSION ROOLI

OSA V - KOMISSION ROOLI

Komission rooli Equitable Life -kriisissä

1. Tutkintavaliokunta katsoo, että komissio ei valvonut 3HVD:n soveltamista niin tehokkaasti kuin se olisi voinut, vaikka voidaan sanoa, että se seurasi tuolloin vallinnutta käytäntöä. Tutkintavaliokunta uskoo, että komission olisi pitänyt omaksua huomattavasti proaktiivisempi kanta eikä vain odottaa valituksia saapuviksi.
2. Tutkintavaliokunta uskoo, että jos komissio ja jäsenvaltiot olisivat suhtautuneet täytäntöönpanoon dynaamisemmin paitsi "virallisen" lainsäädännön niin myös lainsäädännön tavoitteiden ja sen käytännön soveltamismenetelmien alalla, 3HVD:n soveltamisen puutteet olisivat todennäköisesti korostuneet ja nousseet esiin.
3. Tutkintavaliokunta uskoo, että komission tilaama tutkimus 3HVD:n täytäntöönpanosta Yhdistyneessä kuningaskunnassa oli hyödytön, epätäydellinen ja huonolaatuinen eikä siinä nostettu esiin mitään avainkohtia, ja että yksi sen keskeisistä heikkouksista oli, että se toteutettiin pian sen jälkeen, kun direktiivi oli saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, eikä tutkimuksessa voitu hyödyntää pitempää aikaa, jona täytäntöönpanoa olisi voitu arvioida.
4. Tutkintavaliokunta uskoo, että direktiivissä käyttöön otetut vaihtoehdot heikkensivät sen yhdenmukaisuutta ja tehokkuutta ja lisäksi haittasivat yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa ja soveltamista, mikä avasi oven jäsenvaltioiden omien vaatimusten lisäämiselle ja erilaisille standardeille. Tätä havainnollistaa se, että jäsenvaltioille annettiin 3HVD:ssä mahdollisuus valita, olisiko lisäetuja varten tehtävä varauksia (18 artiklan 1 kohdan D alakohta).

Tutkimuksessa ilmenneet järjestelmään sisältyneet heikkoudet

5. Tutkintavaliokunta katsoo, kuten tämän raportin eri osissa on kuvattu¹, että ELAS-tapaus on tuonut esiin sen, että komissiossa vallitsi tiettyjä järjestelmään sisältyneitä heikkouksia, jotka liittyivät yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaan.
6. Tutkintavaliokunta katsoo, että vaikka tilanne näyttää viime aikoina parantuneen, ELAS-tapaus osoittaa, että komissio on aikaisemmin noudattanut yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnassa muodollista ja staattista roolia, joka on saattanut vastata tuolloin vallalla ollutta filosofiaa mutta joka ei todellakaan enää ole hyväksyttävissä. ELAS-tapaus korostaa kiireellistä tarvetta omaksua dynaamisempi ja kattavampi käsitys yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanosta.
7. Tutkintavaliokunta katsoo tämän tutkimuksen paljastavan komission toiminnasta myös toisen järjestelmään sisältyvän heikkouden, eli sen, että siltä puuttuu henkilöstöä, joka valvoo säädösten täytäntöönpanoa. Tutkimus osoittaa² erityisesti, että komissio luotti

¹ Ks. osa V jakso III; ks. myös osa II jakso II.2.1 ja osa II jakso II.2.2.

² Ks. osa II jakso II.2.2.

valvonnassaan liian voimakkaasti ulkopuolelta palkattuihin konsultteihin, jotka ELAS-tapauksessa toteuttivat epätäydellisen ja huonolaatuisen tutkimuksen.

VI OSA – TUTKINTAVALIOKUNTIEN ROOLI

parlamentin tutkintavaliokuntien toimivallasta

HAKEMISTO VI OSA

I Tutkintavaliokunta: Nykytilanne

II Nykyisen aseman rajoitukset

III Liite

Johtopäätökset

I Tutkintavaliokunta: Nykytilanne

1. Oikeus perustaa väliaikaisia tutkintavaliokuntia tutkimaan ”*epäilyjä yhteisön oikeutta sovellettaessa tapahtuneesta rikkomuksesta tai epäkohdasta*”, paitsi jos asia on tuomioistuimen tutkittavana, on tärkeä osa Euroopan parlamentin valvontavaltaa muun muassa vetoomusten tutkimisen ja oikeusasiamiehen nimittämisen ohella.

Parlamentin tutkintavaliokuntien avulla on mahdollista tutkia perusteellisesti tiettyä asiaa. Ne myös kiinnittävät julkisen huomion tutkittavana oleviin asioihin ja ovat käytännöllisiä, koska ne nostavat tietyt aiheet poliittiseen käsittelyyn ja koska ne myös lisäävät parlamentin tutkinta- ja valvontavaltaa.

Tavanomaiselle käytännölle perustaa tutkintavaliokuntia annettiin virallinen oikeudellinen tunnustus Maastrichtin sopimuksessa, jossa EY:n perustamissopimukseen lisättiin uusi artikla, jossa määrätään, että Euroopan parlamentilla on oikeus perustaa tutkintavaliokuntia tutkimaan ”*epäilyjä yhteisön oikeutta sovellettaessa tapahtuneesta rikkomuksesta tai epäkohdasta, niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa epäilyksenalaiset seikat ovat tutkittavina jossakin tuomioistuimessa ja oikeudenkäynti on vielä vireillä*”¹.

2. Tässä uudessa artiklassa (nyt Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 193 artikla) ei määritellä Euroopan parlamentin tutkintavaliokunnan täsmällistä toimivaltaa, vaan todetaan sen sijaan, että yksityiskohtaiset määräykset on vahvistettu toimielinten välisellä sopimuksella. Siitä sovittiin *Euroopan parlamentin tutkintaoikeuden käyttämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 19. huhtikuuta 1995 tehdyllä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission päätöksellä 95/167/EY*².

Tämä päätös saatiin tehtyä vasta kahden vuoden neuvottelujen ja parlamentin tärkeiden myönnytysten jälkeen. Parlamentin tutkintaoikeus vahvistui kuitenkin huomattavasti verrattuna ennen Maastrichtin sopimusta vallinneeseen tilanteeseen.

3. Parlamentin tutkintavaliokunnista saadut kokemukset ovat rajoitettuja, koska edellä mainitun päätöksen jälkeen on perustettu vain kaksi tutkintavaliokuntaa³, ja sikäli kuin tiedetään, mitään perusteellista tutkimusta parlamentin toimivallasta, velvollisuuksista ja toiminnasta ei ole tehty silloin, kun parlamentti on käyttänyt tutkintaoikeuttaan.

¹ 193 artikla

² EYVL L 113, 19.5.1995. s. 1.

³ Ensimmäisistä suorista vaaleista lähtien Euroopan parlamentti on osoittanut suurta kiinnostusta tutkintavaliokuntia kohtaan. Itse asiassa ensimmäisinä kymmenenä vuonna vuoden 1979 jälkeen parlamentti perusti useita tutkintavaliokuntia, vaikka niiden toimivalta oli erittäin vähäistä. Vuoden 1995 päätöksen jälkeen on perustettu vain kaksi tutkintavaliokuntaa: Yhteisön passitusjärjestelmää käsittelevä tutkintavaliokunta (4-0053/97) ja BSE-tutkintavaliokunta. Kumpikin valiokunta noudatti suurin piirtein samaa työtapaa. Sen jälkeen kun toimivaltuudet annettiin parlamentin päätöslauselmalla (molemmissa tapauksissa paljon yksityiskohtaisemmin kuin EQUI-valiokunnan tapauksessa), seurasivat kuulemiset ja valtuuskunnat. Väliraportteja ei annettu. Yhteisön passitusjärjestelmää käsitellyt valiokunta pyysi kolme kuukautta lisää aikaa, ja se myönnettiin. Kumpikin valiokunta antoi lopuksi pitkän kertomuksen ja suositusluonnoksen, jotka lähetettiin täysistuntoon. Vain lyhyestä suosituksesta äänestettiin täysistunnossa (BSE-tapauksessa se oli päätöslauselma).

Parlamentin tutkintavaliokuntien luonne kuvattiin Proutin mietinnön perusteluissa¹, jossa otettiin ensimmäisenä käyttöön tutkintavaliokuntia koskevat työjärjestyksen säännöt. Siinä todetaan, että ”*Tutkintavaliokunnat eivät ole poliittisia valiokuntia. Ne eivät katso tulevaisuuteen, vaan olemassa olevaan yhteisön lainsäädäntöön ja tapaan, jolla sitä sovelletaan joko komission tai jäsenvaltioiden toimesta. Ne tutkivat, onko lainsäädäntöä rikottu tai esiintynyt lainsäädännön hallinnassa epäkohtia tai korruptiota. Toisin sanoen ne avustavat Euroopan parlamenttia sen valvontatehtävissä...*”.

4. Edellä mainitusta käy ilmi, että tämäntyyppisten valiokuntien *tutkintaluonne* vaatii niiden tehtävien tarkkaa rajoittamista ja niiden toimivaltuuksien ja velvollisuuksien lievää laajentamista verrattuna pysyvään tai *normaaliin* väliaikaiseen valiokuntaan.

Valtuuksien laajuus ja rajoitukset

5. On tärkeää pitää mielessä, että tutkintavaliokunnan toimien laajuus määritellään ensisijaisessa ja toissijaisessa lainsäädännössä eli Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 193 artiklassa, päätöksessä 95/167, asiaa koskevissa työjärjestyksen säännöissä ja parlamentin työjärjestyksen 176 artiklan 3 kohdan mukaisesti hyväksytyissä valtuuksissa.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen, päätöksen ja työjärjestyksen mukaisesti Euroopan parlamentti voi perustaa tutkintavaliokunnan ”*tutkimaan epäilyjä yhteisön oikeutta sovellettaessa tapahtuneesta rikkomuksesta tai epäkohdasta*”, johon on syyllistynyt EU:n toimielin, jäsenvaltio tai henkilöt, jotka yhteisön lainsäädännössä on valtuutettu panemaan täytäntöön kyseinen säädös. Väliaikainen tutkintavaliokunta ei voi tutkia asioita, jotka ovat kansallisen tai yhteisön tuomioistuimen tutkittavina, kunnes oikeudenkäynti on päättynyt (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 193 artikla ja vuoden 1995 päätöksen 3 artikla).

6. Tämän perusteella on selvää, että valtuuksista tulee melko laajat, ja siksi on tärkeää korostaa, että edellä mainituissa teksteissä tutkimuksia ei rajoiteta yksiselitteisesti niihin rikkomuksiin tai epäkohtiin, joihin yhteisön toimielimet epäilyjen mukaan ovat syyllistyneet: jäsenvaltiot eli kaikki niiden elimet ja hallintoyksiköt voivat myös joutua tutkinnan kohteiksi.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa ja päätöksessä annetaan kolme rajoitusta tutkintavaliokunnalle: sen on tutkittava epäiltyjä rikkomuksia tai epäkohtia yhteisön lainsäädännön soveltamisessa, kyseisiin rikkomuksiin tai epäkohtiin ovat syyllistyneet yhteisön tai jäsenvaltioiden hallintoyksiköt, eikä sillä ole oikeutta tutkia asioita, joita käsitellään kansallisessa tai yhteisön tuomioistuimessa.

7. On epävarmaa, voiko valiokunta tutkia asiaa, jota käsitellään muun kuin jäsenvaltion tuomioistuimessa. Perustamissopimuksessa ei tehdä eroja tuomioistuinten välille vaan viitataan vain siihen, että ”seikat ovat tutkittavina jossakin tuomioistuimessa”, kun taas päätöksen 2 artiklan 3 kohdassa viitataan selkeästi kansalliseen tai yhteisön tuomioistuimeen. Asiasta ei ole Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joten periaatteessa vaikuttaa siltä, että tuomioistuimen tutkittavana olemista koskevaa rajoitusta olisi sovellettava kansallisiin tai yhteisön tuomioistuihin, paitsi ehkä niissä tapauksissa, joissa

¹ A2-100/1986.

oikeudenkäynnin tarkoituksena on estää tutkintavaliokunnan tutkimukset. Rajoitus olisi myös ymmärrettävä tarkassa merkityksessä: siinä viitataan vain tiettyyn tapaukseen, joka on tuomioistuimen käsiteltävänä, eikä sitä voida laajentaa samansuuntaisiin tai tapaukseen liittyviin asioihin.

8. Hallinnollista epäkohtaa ei ole määritelty primaarisessa tai sekundaarisessa yhteisön lainsäädännössä. Oikeusasiamies vastaa kuitenkin Euroopan parlamentin pyyntöön vuoden 1995 vuosikertomuksessaan ja selittää hallinnollisen epäkohdan seuraavasti:

Epäkohdasta on selvästikin kyse, jos yhteisön toimielin tai laitos ei toimi perustamissopimusten ja sitä sitovien yhteisön säädösten mukaisesti tai se ei noudata yhteisön tuomioistuimen tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen luoman lainsäädännön periaatteita.

Huonoa hallintoa ovat monet muutkin asiat, kuten hallinnolliset epäkohdat, laiminlyönnit, toimivallan ylitys tai harkintavallan väärinkäyttö, epäoikeudenmukainen menettely, virheet toiminnassa tai epäpätevyys, syrjintä, tarpeettomat viivästykset, kieltäytyminen antamasta tietoja, huolimattomuus jne.¹

Euroopan parlamentti hyväksyi tämän lähestymistavan 16. heinäkuuta 1998 antamassaan päätöslauselmassa².

9. Tutkintavaliokunnan toimintaa rajoittavat myös sen valtuudet, sen perustamisen alkuperäinen tarkoitus ja sen olemassaolon syy, eikä sen tutkimuksia voi ulottaa parlamentin myöntämien valtuuksien ulkopuolelle. Päätöksessä, jolla tutkintavaliokunta perustetaan, on yksilöitävä sen tarkoitus (vuoden 1995 päätöksen 2 artiklan 1 kohta, *in fine*).

10. Tutkimusvaliokunnan toimintaa rajoittaa myös määräaika, johon mennessä sen on toimitettava kertomuksensa, kuten valtuutuksessa määrätään (pätöksen 2 artiklan 1 kohta, *in fine*). Määräaika saa olla enintään 12 kuukauden kuluttua päivämäärästä, jolloin valiokunta on perustettu, mutta sitä voidaan pidentää kahdesti kolmella kuukaudella (pätöksen 2 artiklan 4 kohta ja työjärjestyksen 176 artiklan 4 kohta).

Valtuudet ja velvollisuudet

11. Tutkintavaliokunnan toimintatapa ja toimivalta ovat samat kuin ne, jotka annetaan pysyville valiokunnille (työjärjestyksen 176 artiklan 2 kohta), sanotun kuitenkin rajoittamatta työjärjestyksen tai päätöksen 95/167 määräyksiä. Kun valiokunta katsoo, että sen oikeuksia on rikottu, se pyytää puhemiestä ryhtymään asianmukaisiin toimiin (työjärjestyksen 176 artiklan 6 kohta).

12. Tutkintavaliokunnalle myönnettyt laajennetut valtuudet annetaan enimmäkseen päätöksen 95/167 3 artiklassa. 3 artiklan 1 kohdassa todetaan, että tutkintavaliokunta suorittaa yhteisön oikeutta sovellettaessa tapahtuneeksi epäiltyjen rikkomusten tai epäkohtien toteamiseksi

¹ Oikeusasiamiehen vuosikertomus 1995.

² EYVL C 292, 21.9.1998, s. 168.

tarvittavat tutkimukset. Määräystä on tulkittava tässä asiakirjassa mainittuun valvontavaltaan liittyen. Erityisesti Euroopan yhteisön toimielimet ja jäsenvaltiot velvoitetaan Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 10 artiklan mukaisesti tekemään yhteistyötä valiokunnan kanssa.

13. 3 artiklan 4 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden viranomaisten, elinten ja laitosten on toimitettava valiokunnalle tarvittavat asiakirjat tämän tehtävien hoitamista varten, lukuun ottamatta hyvin perusteltuja syitä (kansallinen turvallisuus, yhteisön lainsäädäntö jne.). 5 kohdan toisessa lauseessa ja 3 artiklan 6 kohdassa selvitetään tarkemmin kyseistä velvollisuutta toimittaa tietoja (toimielimet tai laitokset eivät saa antaa väliaikaiselle tutkintavalikunnalle jäsenvaltiosta peräisin olevia asiakirjoja ilmoittamatta siitä ensin kyseiselle valtiolle).

Valiokunnalla on oikeus saada kyseisen hallituksen valtuutetulta edustajalta ilmoitus mahdollisista esteistä, jotka johtuvat salassapitosyistä. Ilmoitus on perusteltava.

14. 3 artiklan 8 kohdassa määrätään, että sikäli kuin se on tarpeellista tehtävän suorittamisen kannalta, tutkintavalikunta voi pyytää *ketä tahansa muuta henkilöä* (jolla tarkoitetaan muita kuin virkamiehiä tai komission virkamiehiä) antamaan sille todistajanlausuntonsa. On selvää, ettei valiokunnalla ole toimivaltaa velvoittaa kansalaista antamaan todistajanlausuntoa, jos tämä ei ole siihen halukas.

Toisaalta valiokunnan on ilmoitettava tutkimuksen aikana nimeltä mainitulle henkilölle, jos siitä voi olla hänelle vahinkoa. Henkilöllä on oikeus tulla valiokunnan kuultavaksi, jos hän niin pyytää (3 artiklan 8 kohta).

Velvollisuuksien osalta valiokunnan on noudatettava tiettyjä menettelyä koskevia rajoituksia:

15. 2 artiklan 2 kohdassa määrätään, että kuulemisten ja todistajanlausuntojen on tapahduttava pääsääntöisesti julkisesti, mutta todistajilla ja asiantuntijoilla on oikeus antaa lausuntonsa tai todistajanlausuntonsa suljetuin ovin. Menettelyt (kokoukset) on käytävä suljetuin ovin, jos yksi neljäsosa jäsenistä niin pyytää tai jos kansalliset viranomaiset tai yhteisön toimielimet niin pyytävät tai jos käsitellään salaisia asiakirjoja.

Työjärjestyksen 176 artiklan 8 kohdassa todetaan, että puheenjohtajan on huolehdittava keskustelujen luottamuksellisuuden noudattamisesta, ja työjärjestyksen 176 artiklan 9 kohdassa annetaan neuvoja salaisten tai luottamuksellisten asiakirjojen käsittelystä. Siihen voidaan soveltaa työjärjestyksen VII liitteen A osaa parlamentille toimitettujen luottamuksellisten asiakirjojen käsittelystä.

16. 4 artiklan 1 kohdassa todetaan, että valiokunnan saamia tietoja käytetään vain sen tehtävien hoitamiseen. Niitä ei julkaista, jos ne sisältävät salassa pidettäviä tai luottamuksellisia seikkoja. Valiokunnan jäseniä sitoo salassapitovelvollisuus luottamuksellisten tietojen osalta; sama koskee Euroopan unionin henkilöstöä ja muuta Euroopan parlamentin tai sen jäsenten henkilöstöä. On selvää, että EU:n virkamiehiin sovelletaan kurinpitotoimia, jos he rikkovat salassapitovelvollisuuttaan, kuten tässä artiklassa

tai päätöksessä 95/167 todetaan. Sama koskee kansallisia viranomaisia. Yksityishenkilöiden tai parlamentin jäsenten osalta vastuukysymykset ratkotaan asiaankuuluvassa kansallisessa tuomioistuimessa tai parlamentin jäseniin sovelletaan parlamentin kurinpitomenettelyä (työjärjestyksen liite VII).

17. Työjärjestyksen 176 artiklan 7 kohdassa todetaan, että henkilöt, joita pyydetään todistamaan valiokunnan edessä, voivat vaatia samoja oikeuksia kuin ollessaan todistajina alkuperämaansa tuomioistuimessa, ja heille on kerrottava tästä oikeudesta, ennen kuin he antavat lausuntonsa valiokunnalle.

Periaatteessa tämä ei oikeuta heitä ottamaan asianajajaa mukaansa, koska todistajilla ei periaatteessa tätä oikeutta ole, paitsi jos he pelkäävät syytöksiä menettelyn aikana. Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan käytäntönä on ollut sallia se, että jäsenet saapuvat paikalle asianajajiensa kanssa. Asianajajat eivät kuitenkaan saa käyttää puheenvuoroja. Tämä on ollut valiokunnan valitsema käytäntö.

Kun valiokunta on täyttänyt tehtävänsä, sen viimeisenä velvollisuutena on antaa parlamentille kertomus työnsä tuloksista ja sisällyttää siihen tarvittaessa vähemmistöön jääneet mielipiteet.

Kertomus julkaistaan (työjärjestyksen 176 artiklan 10 kohta).

II Nykyisen aseman rajoitukset

18. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 193 artikla oli ehdottomasti edistysaskel Euroopan parlamentin valvontavallan kannalta, samoin kuin päätös 95/167. Siihen aikaan useimpien jäsenvaltioiden parlamenttien tutkintavalta ei ollut niin kattava kuin nykyään. Euroopan parlamentin toimivalta ja sen velvollisuudet eivät myöskään olleet samanlaisia kuin nykyään. Euroopan parlamentin poliittinen merkitys on kasvanut, ja samoin ovat kasvaneet monien EU:n kansalaisten odotukset.

Kuten edellä mainittiin, tutkintavaliokunnat ovat tärkeä osa parlamentin valvontavaltaa, ja siksi niitä olisi vahvistettava. Vuoden 1995 jälkeen on perustettu vain kolme tutkintavaliokuntaa. Se vaikuttaa erittäin vaatimattomalta valtaoikeuksien käytöltä. Vaikka pysyvät valiokunnat suorittavat valvontavelvollisuutensa erittäin tyydyttävästi, tutkintavaliokunnat ovat valiokuntia, jotka keskittyvät yhteen erityistehtävään, ja eri valiokuntien jäsenet tuovat mukanaan kokemuksensa ja tietonsa.

19. Kannustamatta kyseisen valvontamekanismin väärinkäyttöön vaikuttaa hyödylliseltä tutkia mahdollisuutta hyödyntää edelleen tätä tärkeää välinettä parantamalla ja ajanmukaistamalla sen toimivaltaa.

20. Tätä tutkintavaliokuntaa ovat sen tutkimuksissa rajoittaneet monet tekijät, jotka voidaan helposti johtaa nykyisestä toimivallasta, joka on yksilöity edellä. Euroopan komissiota lukuun

ottamatta valiokunnalla on hyvin vähän valtaa: se ei voi kutsua todistajia antamaan lausuntoja, seuraamuksia, kustannuksia tai rangaistusta ei ole siinä tapauksessa, että todistaja kieltäytyy yhteistyöstä tutkimuksessa, eikä väärän todistuksen antamisesta tai kieltäytymisestä saapua valiokunnan eteen tai todistaa sille ole seuraamuksia.

21) Valiokunnalla ei ole samanlaista tutkintavaltaa kuin tuomioistuimilla kansallisten hallintoyksiköiden suhteen tai kun hallinnollinen tai yksityinen elin kieltäytyy toimittamasta asiakirjoja valiokunnalle. Valiokunta ei voi myöskään pyytää apua kansalliselta tuomioistuimelta tutkinnan aikana.

Tämä tilanne on saanut valiokunnan arvioimaan tilannetta, minkä perusteella valiokunta on pyytänyt poliittiselta jaostolta tietoja siitä, mikä on tämänhetkinen tilanne kansallisissa parlamenteissa¹. Tämän osan liitteenä on katsaus useisiin tutkintavalioikuntaa kiinnostaviin kysymyksiin, joiden avulla pyritään viemään eteenpäin useita ehdotuksia parlamentille.

Kokonaistuloksena on se, että kansalliset parlamentit ovat paremmin valmistautuneita kuin 10 vuotta sitten ja että ne ovat paljon paremmin varustautuneita tutkimusten tekemiseen kuin Euroopan parlamentti.

22. Vertailukelpoisten tietojen keräämiseksi jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien tutkintavalioikuntien perustamisesta ja työmenetelmistä arvioitiin 15 jäsenvaltiosta ja Sveitsistä vuonna 2003 kerättyjä tietoja.

Kun tarkastellaan tutkintavalioikuntien perustamista ja työmenetelmiä kansallisissa parlamenteissa, voidaan todeta, että useimmissa jäsenvaltioissa (Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin alahuonetta lukuun ottamatta) on perustuslaillinen järjestelmä, jonka avulla parlamentaarisia tutkintavalioikuntia voidaan perustaa. On kuitenkin huomautettava, että joillain Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin erityisvaliokunnilla (sekä ala- että ylähuoneessa) on samanlaisia menettelyjä kuin tutkintavalioikunnilla muissa maissa, mutta niillä on toistaiseksi voimassa olevat valtuudet ja pysyvät tehtävät (esimerkiksi EU:n lainsäädännön tutkiminen).

Kyseisissä maissa on oikeudellinen kehys tutkintavalioikunnan perustamista varten. Se sisältää säännöksiä perustuslaissa, parlamentin työjärjestyksessä tai tavanomaisessa lainsäädännössä. Joissain maissa oikeusperusta käsittää kaikki kolme tasoa, kun taas toisissa asiaa koskevat säännökset annetaan vain yhdellä tai kahdella edellä mainituista tasoista.

23. Tutkintavalioikuntien päätarkoitus useimmissa järjestelmissä on valvoa hallitusten tai hallintoyksikköjen toimia. Joissain valtioissa tutkintavalioikunnilla on vielä ylimääräinen velvollisuus varmistaa perustuslain tai muiden säädösten noudattaminen.

24. Useimmissa jäsenvaltioissa tutkintavalioikunnilla on samantapainen tutkintavalta kuin tuomioistuimilla, mutta se on rajoitetumpi. Joissain tapauksissa (Suomi, Irlanti, Espanja, Ruotsi, Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ylähuone) tutkintavalioikunnilla on samanlainen toimivalta kuin muilla parlamentin valiokunnilla.

¹ Euroopan parlamentaarisen tutkimus- ja dokumentointikeskuksen (ECPRD) edustajat toimittivat tiedot.

Tutkintavaliokunnan valtuutuksen päättymisestä seuraa yleensä poliittisia seurauksia ja joskus myös tuomiolauselmissä tai tuomioistuimenmenettelyjä.

25. Vertaileva tutkimus osoittaa, että kaikissa jäsenvaltioissa, joissa tutkintavaliokunnille on oikeusperusta (paitsi Suomessa), kyseiset valiokunnat voivat kutsua todistajia, kuten julkisten elinten päällikköjä tai muita kansalaisia, antamaan todistajanlausunnon. Jos kutsua saapua tutkintavaliokunnan kuultavaksi ei noudateta, eri maissa on erilaisia seuraamuksia: esimerkiksi Kreikassa tutkintavaliokunnan puheenjohtaja voi pakottaa todistajan todistamaan, kun taas Irlannissa kieltäytyminen saapua tutkintavaliokunnan kuultavaksi voi johtaa siihen, että asia annetaan korkeimman oikeuden käsiteltäväksi, jotta saadaan määräys paikalle saapumisesta. Kieltäytyminen kutsusta voi johtaa myös rikossyytteesen. Alankomaissa todistajat, jotka kieltäytyvät saapumasta valiokunnan kuultavaksi tai jotka tahallisesti jättävät saapumatta, voidaan jopa vangita.

26. Vertailevasta tutkimuksesta saatavasta kuvasta käy ilmi myös, että useimmissa tutkimuksessa käsitellyissä jäsenmaissa tutkintavaliokunta voi vaatia tutkimuksensa kannalta olennaisia tietoja ja asiakirjoja tietyiltä hallinnollisilta tai poliittisilta elimiltä, kuten hallitukselta, oikeusviranomaisilta tai hallintoviranomaisilta. Joissain maissa tutkintavaliokunta voi velvoittaa myös yksityiset elimet keräämään itselleen tietoa.

Useimmissa tutkimuksessa käsitellyissä jäsenvaltioissa säännökset antavat tutkintavaliokunnille välineet ryhtyä toimiin kyseisten elinten suhteen, jos ne kieltäytyvät yhteistyöstä. Tällaisiin ongelmiin voidaan reagoida monella eri tavalla hallinnollisista sakoista (esimerkiksi Itävallassa) vankeusrangaistukseen (esimerkiksi Alankomaissa).

27. Tiedot viittaavat myös siihen, että useissa jäsenvaltioissa (esimerkiksi Itävallassa, Belgiassa, Suomessa, Italiassa, Ruotsissa ja myös Sveitsissä) tutkintavaliokunnilla on toinenkin etuoikeus: ne voivat pyytää tuomioistuimilta asiakirjoja, ja tuomioistuimet yleensä noudattavat pyyntöjä. Toisaalta Ranskassa, Irlannissa, Kreikassa ja Alankomaissa tutkintavaliokunnat ja tuomioistuimet eivät tee yhteistyötä, vaan ne työskentelevät riippumattomasti ilman suoraa vuorovaikutusta.

28. Näihin säännöksiin verrattuna Euroopan parlamentin tutkintavaliokuntia koskevissa säännöissä on vielä varaa kehittää kyseisten valiokuntien tehtäviä. Erityisesti yhteistyöstä kieltäytyviä henkilöitä tai elimiä koskevien seuraamusten tiukentaminen vaikuttaisi hyödylliseltä. Tiivis yhteistyö kansallisten viranomaisten kanssa voisi olla yksi keino tämän saavuttamiseen. Suuret eroavuudet eri kansallisten järjestelmien seuraamuksissa voisivat kuitenkin aiheuttaa syrjäntäongelmia siinä, miten Euroopan parlamentti kohtelee EU:n kansalaisia kansallisten elinten kautta.

Päätelmät ovat seuraavat:

1. Tutkintavaliokunnilla on monissa tapauksissa samanlaista tutkintavaltaa kuin tuomioistuimilla, mutta se on rajoitetumpaa, ja valiokuntien valtuudet ovat riittävät.

2. Tutkintavaliokunnilla on yleensä oikeus pyytää tietoja yleisöltä – myös tuomioistuimilta – ja yksityisiltä elimiltä, ja kyseisillä elimillä on velvollisuus tehdä yhteistyötä, joten niille aiheutuu seuraamuksia, jos ne kieltäytyvät yhteistyöstä.
3. Todistajia voidaan yleensä kutsua kuultavaksi ja heille voidaan antaa hallinnollisia tai jopa rikosoikeudellisia rangaistuksia, jos he kieltäytyvät antamasta todistajanlausuntoa.
4. Yhteistyö tuomioistuinten kanssa varmistetaan useissa jäsenvaltioissa monin eri tavoin.

III LIITE

Overview of the main questions raised by the Committee on the Crisis of the Equitable Life Assurance Society

Legal framework, duties and purpose

	1. Does the parliamentary system provide for PCIs?	2. What are the powers of PCIs ?
Austria	Yes	Investigative powers similar to those of the courts.
Belgium	Oui	Investigative powers similar to those of the courts
Finland	Yes	Similar to the powers of other Parliamentary Committees
France	Oui	Les commissions d'enquête disposent de moyens juridiques leur permettant de procéder à de véritables enquêtes. Leurs rapporteurs peuvent exercer leurs missions sur pièces et sur place. Par ailleurs, les commissions d'enquête disposent de pouvoirs de contrainte importants : toute personne, dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile, est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment.
Germany	-Bundestag: According to Article 44 of the Basic Law for the Federal Republic of Germany, the German Bundestag may, and must, set up a committee of inquiry on a motion supported by one quarter of its Members. -Bundesrat: no PCIs.	Committees of inquiry primarily examine possible cases of misgovernment, maladministration and misconduct on the part of politicians. Further more, the committees may request that further investigations be carried out by courts and administrative authorities. The Act Governing the Legal Framework for Committees of Inquiry regulates the rights of these committees.
Greece	Yes	-Investigative powers similar to those of the courts -According to art.145 of the Rules of Procedure PCIs have all powers of investigative judicial authorities as well as those of the public prosecutor.
Ireland	Yes	-Similar to the powers of other Parliamentary Committees -investigative powers similar to those of the courts Only those committees which have the power to send for persons, papers and records can commence an inquiry; the inquiry is quasi-judicial in nature.
Italy-Chamber	Yes	Investigative powers similar to those of the courts

Italy-Senate	Yes	Investigative powers similar to those of the courts
Netherlands	Yes	Questioning under oath.
Spain-Senate	Yes	-Similar to the powers of other Parliamentary Committees -Investigative powers similar to those of the courts The results of PCIs shall be disclosed, as the case may be, to the Public Prosecutor for the adoption, when relevant, of the appropriate actions.
Spain-Congress	Yes	-Similar to the powers of other Parliamentary Committees -Investigative powers similar to those of the courts The results of PCIs shall be disclosed, as the case may be, to the Public Prosecutor for the adoption, when relevant, of the appropriate actions.
Sweden	No: The Swedish parliamentary system does not provide for PCIs, but allows each of the 16 permanent committees to arrange public meetings or hearings. In our system, a PCI must thus be understood as <i>public meeting or hearing by a parliamentary committee</i> .	-Similar to the powers of other Parliamentary Committees -Public hearings are mainly in-depth hearings of experts on a specific issue. A hearing may allow the committee to receive information that not otherwise could have been gathered, in the form of oral expert witness statements, to provide the committee with an extended basis of information for decision-making. The only committee with the constitutional power to scrutinize the Government in an investigative manner similar to that of the courts is the Committee on the Constitution. This scrutiny is above all a judicially based scrutiny with elements of parliamentary control in the political sense.
Switzerland	Yes	-En vertu de l'article 166 (2) de la loi du 13 Décembre 2002 La commission d'enquête peut, selon le cas, confier à un chargé d'enquête le soin d'administrer les preuves. Celui-ci agit conformément au mandat que lui a confié la commission d'enquête et suivant ses instructions. -En vertu de l'article 171 (1) de la loi du 13 Décembre 2002 Lorsque l'Assemblée fédérale a décidé d'instituer une commission d'enquête parlementaire aucune autre commission n'est plus autorisée à procéder à des investigations sur les événements qui font l'objet du mandat confié à cette commission d'enquête.
UK-House of Lords	Yes	Similar to the powers of other Parliamentary Committees
UK-House of Commons	No: In the British Parliament there are no committees of Inquiry (although Parliament's broad powers would probably allow it to set them up if it so wished). There are committees on legislation (Standing Committees) and committees to monitor Government departments (Select Committees). The Select Committees conduct 'inquiries', but these are not of a quasi-judicial nature, nor are they specially convened by the House as a whole. Instead, the Members on the Committee decide on the subjects they wish to investigate, and these are often quite general areas of policy.	-

Procedures, part 1

	3. From which bodies can PCIs request the information and documentation deemed necessary for the conduct of their proceedings?	4. Are bodies that refuse to collaborate with PCIs in the provision of information or documentation subject to sanctions ?
Austria	- The Government - The judicial authorities - The administrative authorities	Yes
Belgium	-The Government -The judicial authorities -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Finland	- The Government - The judicial authorities - The administrative authorities - Private bodies	Yes
France	-Le Gouvernement -Les corps de contrôle -Les autorités administratives -Les personnes privées	Oui
Germany	-The judicial authorities -The administrative authorities -The committee of inquiry may also question witnesses and experts.	Yes
Greece	-The Government -The judicial authorities -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Ireland	-The Government -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Italy-Chamber	-The Government -The judicial authorities -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Italy-Senate	-The Government -The judicial authorities -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Netherlands	-The Government -The administrative authorities - Private bodies	Yes
Spain-	-The Government	Yes

Senate	-The administrative authorities -Private bodies	
Spain-Congress	-The Government -The administrative authorities -Private bodies	Yes
Sweden	-The Government -The administrative authorities -Private bodies	No
Switzerland	-The Government -The judicial authorities -The administrative authorities -Private bodies	Yes
UK-House of Lords	-The Government -The judicial authorities -The administrative authorities -Private bodies	-

Procedures, part 2

	5. If yes, which sanctions or procedures?	6. What are the consequences arising from lack of attendance or refusal to give evidence before PCIs?
Austria	Administrative fines in case a witness refuses to testify without justification.	Administrative fines.
Belgium	En vertu de l'article 4 de la loi du 3 Mai 1880 la commission ainsi que son président, pour autant qu'il y soit habilité, peuvent prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle.	En vertu de l'article 8 de la loi du 3 mai 1880 (modifiée par la loi du 30 juin 1996 - entrée en application le 26 juillet), toute personne autre qu'un membre de la Chambre qui, à un titre quelconque, assiste ou participe aux réunions non publiques de la commission, est tenue, préalablement, de prêter le serment de respecter le secret des travaux. Toute violation de ce secret sera punie conformément aux dispositions de l'article 458 du Code pénal.
Finland	According to the Constitution only the Government is obligated to give Committees information and documents requested. Sanctions for refusing to collaborate are political. For private bodies there are no sanctions.	None
France	Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et sous réserve du respect du principe de séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.	La personne qui ne comparait pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est possible d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 7,500€.
Greece	The Minister is obliged to present originals or copies of all documents requested by PCIs with the exception of those concerning diplomatic or military secret affecting the security of the State.	The PCI is entitled to examine witnesses, proceed to autopsies according to the Code of Criminal procedure. If a witness is not wishing to present before the PCI, the President of the PCI may request

		his forcible presentation.
Ireland	Failure to obey may lead to an application in a summary manner to the High Court for such orders as may be appropriate and may also constitute an offence under the Act.	
Italy-Chamber	-	-
Italy-Senate	Even of the PCI has the power of judicial authority; the majority of doctrine says that they should not inflict sanctions directly, because this judicial power is exclusively.	There is no specific rule; It can decide transmit the acts to the judicial authority for the opening of a criminal prosecution. In practice some Commissions claimed the power to place under arrest the false or reticent witness.
Netherlands	Imprisonment	Imprisonment
Spain	According to the Organic Act 5/1984 all the Spanish citizens and foreigners who live in Spain are obliged to attend in person in front of the PCI in order to inform the committee, as requested.	
Sweden	Providing a committee with written or oral information is not compulsory, but in general it's viewed as well-established practice to provide the information requested. Committees have for a number of years discussed the possibility of sanctions against those who provide the committee with false information. No result can be said to have come out of these discussions, since sanctions imply that anyone who is invited to give a statement must be under oath, and the obligation to take an oath may counteract the willingness to provide a detailed statement. Those who are invited to give a statement are neither under oath, nor do they have a duty to attend.	No legal or other consequences exist as a result of lack of attendance or refusal to give evidence.
Switzerland	-En vertu de l'article 166 (4) de la loi du 13 Décembre 2002 Les personnes interrogées par le chargé d'enquête ont le droit de refuser de répondre aux questions qui leur sont posées ou de remettre certains documents. Dans le cas où elles refusent, elles sont interrogées par la commission d'enquête. - En vertu de l'article 171 (2) Les personnes interrogées par le chargé d'enquête ont le droit de refuser de répondre aux questions qui leur sont posées ou de remettre certains documents. Dans le cas où elles refusent, elles sont interrogées par la commission d'enquête. - En vertu de l'article 168 (1) La commission d'enquête parlementaire identifie les personnes dont les intérêts sont directement concernés par l'enquête et les en informe sans délai.	-En vertu de l'article 170 (1) Celui qui, étant témoin, aura fait un faux témoignage devant une commission d'enquête ou, étant expert, aura fourni un constat ou un rapport faux sera puni des peines prévues à l'art. 307 du code pénal 17. -En vertu de l'article 170 (2) Celui qui, sans motif légal, refuse de faire une déclaration ou de remettre des documents sera puni des peines prévues à l'art. 292 du code pénal.
UK-House of Lords	Ordinarily witnesses attend and documents are produced voluntarily. Should it be necessary to compel the attendance of witnesses or the production of papers, an order of the House would be required.	

Relations with the Courts

	7. Can PCIs be established on matters under judicial review?	8. If yes, do the PCI and the Court work independently or are there specific procedures to combine the work of the two bodies?	9. In the case of cooperation, which procedures are in place to ensure the proper separation of powers?
Austria	Yes	They are working independently; however, the courts are obliged to comply with the PCIs' request to take evidence and to make their files	-

		available to them.	
Belgium	Oui	En vertu de l'article 1 de la loi du 3 Mai 1880 En cas de concours d'une enquête parlementaire et d'une enquête judiciaire, le déroulement normal de cette dernière ne peut être entravé.	-
Finland	Yes	Independently	-
France	Non: lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que les poursuites sont en cours, mais il a été admis depuis 1971 que l'existence de poursuites judiciaires n'est pas un obstacle insurmontable à la création d'une commission dans la mesure de l'étendue des faits dont est saisie, pour sa part, l'autorité judiciaire.	Il n'y a, quoiqu'il en soit, pas de collaboration entre les commissions d'enquête et les institutions judiciaires dans le cas d'enquêtes parallèles. Les deux organes travaillent indépendamment l'une de l'autre.	
Germany	No: According to Article 44 (4) of the Basic Law for the Federal Republic of Germany, the decisions of investigative committees shall not be subject to judicial review.	-	According to Article 44 (4), the courts shall be free to evaluate and rule upon the facts that were the subject of the investigation.
Greece	Yes	PCIs and the Courts work independently	-
Ireland	No: Generally speaking, they would stay away from matters which are subject to some court proceedings.	-	-
Italy-Chamber	Yes	The PCI and the Court work independently	-
Italy-Senate	Yes	There might be specific procedures.	-
Netherlands	Yes	There are no specific procedures to combine the work of the PCI and the Court, but the two bodies should ensure that there is a minimum of interference between their works.	-
Spain-Senate	Yes	Independently	According to Section 60.3 of the Senate's Standing Orders, The conclusions reached by these Committees shall be rendered public unless an overall or partial decision to the contrary needs to be adopted. Those conclusions shall neither be binding upon the Courts nor will they affect judicial resolutions.
Spain-Congress	Yes	Independently	According to Section 60.3 of the Senate's Standing Orders, The conclusions reached by these Committees shall be rendered public unless an overall or partial decision to

			the contrary needs to be adopted. Those conclusions shall neither be binding upon the Courts nor will they affect judicial resolutions.
Sweden	Yes	Whereas committees have the right to arrange a hearing on a matter under judicial review, it is not recommended. In some cases the committee may decide to conduct their hearing without bringing the issue under judicial review into consideration, or the committee awaits the final judicial examination before it makes its decision.	A certain distance should be adapted to the legal proceedings, to avoid any influence on the process.
Switzerland	No	En vertu de l'article 171 de la loi du 13 Décembre 2002 Lorsque l'Assemblée fédérale a décidé d'instituer une commission d'enquête parlementaire aucune autre commission n'est plus autorisée à procéder à des investigations sur les événements qui font l'objet du mandat confié à cette commission d'enquête. L'institution d'une commission d'enquête n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale.	-
UK-House of Lords	No	-	-



JOHTOPÄÄTÖKSET, VI OSA – TUTKINTAVALIOKUNNAT



E. OSA VI - TUTKINTAVALIOKUNNAN ROOLI

Tutkintavaliokunta, jolle myönnettyt valtuudet antavat sille oikeuden esittää tarpeellisina pitämiään ehdotuksia, tekee seuraavat johtopäätökset:

1. Tutkintavaliokunta on pettynyt siihen, että monet todistajat eivät ole tehneet riittävää yhteistyötä tutkimuksen yhteydessä.
2. Tutkintavaliokunta panee merkille, että tutkintavaliokunnan valtuudet sellaisina kuin ne on määritelty työjärjestyksessä sekä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission päätöksessä 95/167, ovat hyvin rajalliset eivätkä vastaa Euroopan parlamentin poliittista asemaa, tarpeita ja toimivaltaa.

VII OSA – SUOSITUKSET

Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisiä tutkivan valiokunnan
mietinnössä

HAKEMISTO Suositukset

- A. Osa II ja III – Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sääntelyjärjestelmä**

- B. Osa IV – Oikeussuojakeinot**

- C. Osa V – Euroopan komission rooli**

- D. Osa VI – Tutkintavaliokuntien rooli**

A. SUOSITUKSET, OSA II JA III - SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ SEKÄ SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄ

1. Tutkintavaliokunta vaatii voimakkaasti lujittamaan vakavaraisuuden valvontaa ja sääntelyä koskevia standardeja kaikkialla unionissa, mukaan luettuna velvollisuus tehdä vastuuelkaan varaukset sellaisille vastuille kuin bonukset, vakuutuskauden lopussa maksettavat edut ja taatut edut.
2. Tutkintavaliokunta kehottaa säätämään rahoituspalveluja koskevassa lainsäädännössä varhaisvaroitusjärjestelmästä, jolla pystytään tehokkaasti havaitsemaan mahdolliset ongelmat, jotka aiheutuvat rahoituspalveluyritysten valvonnasta tai niitä koskevasta sääntelystä erityisesti silloin, kun on kyse rajat ylittävistä rahoitustoiminnoista. Tutkintavaliokunta uskoo, että tämän pitäisi sisältyä komission Solvenssi II - ehdotukseen.
3. Tutkintavaliokunta pitää tervetulleena meneillään olevia keskusteluja, jotka koskevat Solvenssi II -ehdotusta sekä periaate- ja riskipohjaisen lähestymistavan soveltamista vakavaraisuusvaatimusten määrittelemiseen siten, että vaaditaan, että yritykset huolehtivat pääoman riittävydestä oman profiilinsa mukaisesti pikemminkin kuin yleisten vaatimusten mukaisesti.
4. Tutkintavaliokunta suosittelee vahvasti, että otetaan käyttöön kehittyneemmät mekanismit, joilla pystytään takaamaan esimerkillinen yhteistyö kansallisten sääntelyviranomaisten kesken erityisesti Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komiteassa (CEIOPS), jotta voidaan luoda todella tehokas interventiojärjestelmä, jolla voidaan reagoida menestyksekkäästi sisämarkkinoilla esiintyviin puutteisiin tai häiriöihin.
5. Tutkintavaliokunta pitää tervetulleena, että Sienan pöytäkirjassa¹ määriteltyjä valvojien menettelysääntöjä, jotka koskevat rajat ylittävää toimintaa, on vuoden 2007 CEIOPS-työohjelman mukaan määrä tarkistaa. Tutkintavaliokunta kehottaa tarkistamaan pöytäkirjaa perusteellisesti siten, että siinä keskitytään vakuutuksenottajien suojeluun ja rajat ylittävien valitusten käsittelyyn.
6. Tutkintavaliokunta pitää sopimattomana kaikkia pyrkimyksiä, joilla rahoituspalveluista vastaaville kansallisille sääntelijöille pyritään tulkitsemaan tai määrittämään passiivinen rooli, joka rajoittuu niiden kansalliselle lainkäyttöalueelle, ja kehottaa EY:n lainsäädännössä korostamaan kansallisten sääntelijöiden kollegiaalista vastuuta siitä, että taataan kuluttajansuojelun mahdollisimman korkea taso ja turvataan rahoituspalvelujen sisämarkkinoiden moitteeton toiminta EU:n laajuisesti. Tutkintavaliokunta katsoo erityisesti, että isäntäjäsenvaltion sääntelijöiden olisi aktiivisesti avustettava valituksen

¹ Sienan pöytäkirja EY:n jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten yhteistyöstä erityisesti henkivakuutusdirektiivien ja muita vakuutuksia koskevien direktiivien soveltamisen alalla (1997).

esittäjiä, autettava heitä osoittamaan valituksensa oikeaan paikkaan ja tuettava heitä tarpeen mukaan tuloksena olevassa prosessissa.

7. Tutkintavaliokunta tunnustaa, että komissio ei voi omaksua "*sääntelijöiden sääntelijän*" roolia. Jotta voidaan varmistaa, että EY:n lainsäädäntöä kuitenkin sovelletaan asianmukaisesti kaikkialla sisämarkkinoilla, se suosittelee voimakkaasti, että komissio tutkii säännöllisesti ja tarkoin, ovatko kaikki jäsenvaltiot antaneet kansallisille sääntelijöilleen riittävät ja yhtäläiset valtuudet sekä jatkuvat keinot ja voimavarat, jotta ne voivat täysin ja johdonmukaisesti soveltaa vakavaraisuuden valvontaa koskevaa EY:n lainsäädäntöä. Se kehottaa lisäksi komissiota ilmoittamaan Euroopan parlamentin kyseisille valiokunnille arvioinneistaan.
8. Tutkintavaliokunta suosittelee voimakkaasti, että kaikessa rahoituspalveluja koskevassa lainsäädännössä tunnustetaan asianmukaisesti kuluttajien ja sijoittajien suojeluun liittyvien kysymysten ensisijaisuus siten, että sillä samalla taataan dynaaminen ja kilpailtu ympäristö rahoituspalvelujen tarjoajille tarjoajille tavalla, joka on mahdollisimman epäbyrokraattinen eikä haittaa kaupallista joustavuutta ja innovaatiota. Tässä suhteessa tutkintavaliokunta kehottaa kiinnittämään kaikessa rahoituspalveluja koskevassa lainsäädännössä enemmän huomiota riski- ja periaatepohjaiseen sääntelyyn. Koska eläketuotteisiin tehtävät sijoitukset nousevat Euroopan kansantaloudessa yhä tärkeämpään rooliin demografisen epätasapainon ja väestön ikääntymisen myötä, tutkintavaliokunta korostaa tarvetta tukea kuluttajien luottamusta eläketuotteita kohtaan takaamalla niille mahdollisimman korkea tiedon, turvallisuuden ja sijoittajien suojan taso kaikkialla sisämarkkinoilla.
9. Tutkintavaliokunta tunnustaa, että valvontayhteistyötä on lisättävä, ja kehottaa komissiota parantamaan sääntelyprosesseja, jotka heikentävät kotimaan ja isäntämaan valvonnan potentiaalia siten, että huomioon otetaan erityisesti Solvenssi II -hanke.

B. SUOSITUKSET, OSA IV - OIKAISUKEINOT

10. Kun otetaan huomioon, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei pystynyt noudattamaan kolmannen henkivakuutusdirektiivin vaatimuksia ja koska ei ollut olemassa mahdollisuutta hakea helposti korvausta tuomioistuinten kautta tai tehokasta vaihtoehtoista korvausmahdollisuutta, tutkintavaliokunta uskoo vakaasti, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on velvollinen ottamaan vastuun. Tutkintavaliokunta suosittelee siten voimakkaasti, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus laatii ja toteuttaa korvausjärjestelyn kaikille Equitable Life vakuutuksenottajille sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa että ulkomailla.
11. Tutkintavaliokunta kehottaa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta hyväksymään ja panemaan asianmukaisesti täytäntöön suositukset, joita Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamies mahdollisesti tekee Equitable Life -tapauksessa. Tutkintavaliokunta suosittelee, että Irlannin, Saksan ja muiden isäntjäsenvaltioiden viranomaiset aktiivisesti auttavat kansalaisiaan näiden suositusten täytäntöönpanemisessa.
12. Vaikka FOS:ää voidaan toimivallan ja valtuuksien osalta pitää yhtenä Euroopan edistyksellisimmistä tuomioistuinten ulkopuolisista riitojenratkaisujärjestelmistä, tutkintavaliokunta uskoo, että Equitable Life -tapaus on osoittanut sen toiminnasta joukon vakavia puutteita. Tutkintavaliokunta kehottaa siksi, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus korjaa nämä puutteet, vahvistaa FOS:n valmiuksia ja varmistaa, että se on todella riippumaton FSA:sta ja itse hallituksesta.
13. Tutkintavaliokunta kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan, että niiden alueella on käytössä asianmukaiset vaihtoehtoiset riitojenratkaisujärjestelmät (ADR), jotka kattavat koko rahoituspalvelualan, jotta FIN-NET-järjestelmän jäljellä olevat maantieteelliset aukot voidaan poistaa. Tutkintavaliokunta kehottaa myös Euroopan parlamenttia tukemaan rahoituspalveluja koskevan lainsäädännön yhteydessä toimenpiteitä, joilla jäsenvaltioita kannustetaan varmistamaan, että niiden alueella on olemassa tällaiset järjestelmät. Se, että yhteisö suosittelee luomaan tällaisen järjestelmän, ei näytä olevan ristiriidassa sen kanssa, että kuluttajille tarjotaan toisaalta vain vaihtoehtona mahdollisuutta käyttää tällaisia järjestelmiä.
14. Jotta FIN-NET-järjestelmän aukot voidaan täyttää ja kun otetaan huomioon, että kuluttajien kannalta on tärkeää voida kääntyä puolueettoman tuomioistuinten ulkopuolisen järjestelmän puoleen, tutkintavaliokunta kehottaa komissiota ehdottamaan toimenpiteitä, joilla kannustetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön pakolliset ADR-järjestelmät, jotka kattavat kaikki rahoituspalvelut niiden alueella. Komission ehdotuksessa voitaisiin määritellä ADR-järjestelmien riippumattomuus, valtuudet ja toimivalta ja kannustaa jäsenvaltioita hyväksymään yhteiset kriteerit, joiden mukaan järjestelmien oma toimivalta määritellään.
15. Tutkintavaliokunta kehottaa komissiota jatkamaan ponnistelujaan, joilla pyritään lisäämään FIN-NET-järjestelmän näkyvyyttä ja kuluttajien tietoisuutta siitä. Komission

olisi myös kuultava kuluttajajärjestöjä laajalta pohjalta, kun se laatii lainsäädäntöehdotuksiaan. Vastaavasti tutkintavaliokunta kehottaa jäsenvaltioita tekemään täyttä yhteistyötä FIN-NET-järjestelmän kanssa muun muassa ilmoittamalla sille viipymättä kaikista vastaavista järjestelmistä.

16. Tutkintavaliokunta katsoo, että parlamentin olisi osallistuttava täysimääräisesti FIN-NET-järjestelmän tarkistamiseen, joka sisältää jäsenvaltioille lähetetyn kyselylomakkeen¹, ja kaikkiin myöhempisiin toimiin.
17. Tutkintavaliokunta katsoo, että rahoituspalvelujen kuluttajille olisi annettava enemmän valtaa, jotta saavutetaan tasapainoisempi suhde kuluttajien ja rahoituspalveluyritysten välillä, kun yritykset oikeutetusti pyrkivät hyötymään sisämarkkinoista, jolloin varmistetaan, että "liikkuvuutta ei ole ilman vastuuta". Tässä yhteydessä tutkintavaliokunta pitää myönteisenä komission aloitetta, jolla parannetaan kuluttajien tietoa ja tietoisuutta rahoituspalveluista ja niihin liittyvistä riskeistä.
18. Tutkintavaliokunta katsoo siksi, että vakuutuksenottajien välinen oikeudenmukaisuus ja syrjimättömyys ovat välttämättömiä ja että koska oikeustoimet aiheuttavat suurimmalle osalle heistä ylitsepäaseämmättömiä kustannuksia, rahoituspalvelujen kuluttajille olisi annettava yhteisön lainsäädännössä oikeus yhdistää voimavaransa ja toimia kansallisissa tuomioistuimissa kollektiivisesti palveluntarjoajia tai jäsenvaltioiden valvontaviranomaisia vastaan. Tällainen menettely, jossa joukko pieniä kanteita yhdistetään, säästää aikaa ja rahaa, eikä sen pitäisi korvata kansallisia oikaisukeinoja, joilla haetaan korvausta EU:n tai kansallisen rahoituspalvelulainsäädännön rikkomuksista.
19. Lisäksi olisi tärkeää täsmentää, että tietyt vakuutuksenottajien kärsimät epäsuorat vahingot kuuluvat korvattavissa oleviin vahinkotyyppeihin. Tämä olisi tarpeen, jotta voidaan taata yhteisön lainsäädännöstä johtuvien oikeuksien tehokkuus. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on jo hyväksynyt kansallista prosessiautonomiamia rajoittamaan laajan vahinkojen tulkinnan, joka kattaa tuottojen ja korkojen menetykset. Myös kanneoikeudelle on annettava laaja merkitys, jotta yhteisiä tai toisiinsa liittyviä asiakysymyksiä tai oikeudellisia kysymyksiä esittävät kantajat voivat toimia yhdessä.
20. Tutkintavaliokunta pitää siksi tervetulleena, että komissio on käynnistänyt kollektiivista korvausten hakua koskevan tutkimuksen², ja kehottaa komissiota tutkimaan edelleen mahdollisuutta luoda oikeudellinen kehys, joka sisältää yhtenäiset siviiliprosessia koskevat vaatimukset eurooppalaiselle rajat ylittävälle ryhmäkanteelle, sekä tiedottamaan parlamentille tutkimuksensa tuloksista sillä edellytyksellä, että kaikkien komission aloitteiden yhteydessä esitetään vaikutusten arviointi, jossa arvioidaan aloitteen oikeusperustaa ja sitä, noudatetaanko siinä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

¹ H9, s.11.

² Komission tiedonanto "EU:n kuluttajapoliittinen strategia 2007–2013 - Kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, hyvinvoinnin parantaminen ja tehokas suojaaminen" (KOM(2007)0099, s. 11); komission jäsen Kunevan puhe parlamentille 13. maaliskuuta 2007.

21. Tutkintavaliokunta kehottaa komissiota hyväksymään aiheellisia ehdotuksia, joilla pyritään selkeyttämään koti- ja isäntäjäsenvaltiolla vakuutusyhtiöiden liiketoiminnan valvonnan alalla yhteisön lainsäädännön mukaan olevaa toimivaltaa sekä "yleisen edun" käsitettä. Tällaisten ehdotusten olisi erityisesti annettava isäntäjäsenvaltiolle mahdollisuus harjoittaa tehokasta liiketoiminnan harjoittamisen valvontaa sen alueella toimivissa yrityksissä siten, että kotijäsenvaltio tarjoaa apua ja tällaisten yritysten taloudellista asemaa koskevia tietoja.
22. Tutkintavaliokunta katsoo, että kolmanteen henkivakuutusdirektiiviin sisältyviä tiedottamisvaatimuksia olisi laajennettava ja täsmennettävä, jotta saavutetaan yhdenmukaistetun kuluttajansuojan korkea taso kaikkialla Euroopan unionissa. Kuluttajalle annettavien tietojen olisi muun muassa sisällettävä yksityiskohtaiset tiedot siitä, minkä viranomaisen puoleen kuluttajan olisi käännyttävä valitusten ja tiedustelujen esittämistä varten, mukaan luettuna käytännön esimerkit. Tutkintavaliokunta toteaa, että Equitable Lifem vaikeuksien jälkeen vakuutusedustusedirektiivillä ja etämyyntidirektiivillä on otettu käyttöön tietovaatimuksia, ja kehottaa komissiota arvioimaan niiden vaikutuksia ja esittämään tarvittaessa tuon arvioinnin valossa ehdotuksia.
23. Tutkintavaliokunta kehottaa voimakkaasti rahoituspalveluista vastaavia kansallisia viranomaisia kaikin tavoin tekemään yhteistyötä, jotta varmistetaan, että valitukset, jotka koskevat sekä vakavaraisuuden valvontaan että liiketoiminnan harjoittamiseen liittyviä asioita, käsitellään asianmukaisesti ja tyhjentävästi.
24. Tutkintavaliokunta kehottaa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta saattamaan asiaa koskevan lainsäädäntönsä vastaamaan yhteisön lainsäädäntöä korjaamalla sitä niin, että sijoittajat, jotka ovat tehneet sopimuksia Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneiden, FSA:n valvonnan piiriin kuuluvien yritysten ulkomaisten tytäryritysten kanssa, voivat hakea korvausta rahoituspalveluja koskevasta korvausjärjestelmästä (Financial Services Compensation Scheme) riippumatta siitä, onko näiden sijoittajien kotipaikka Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
25. Tutkintavaliokunta kehottaa myös komissiota toimimaan nopeasti sen valmistellessa direktiiviä, jolla kaikkia jäsenvaltioita vaaditaan luomaan vakuutusalan takuurahastojärjestelmä, joka kattaa sekä kotimaiset että EU:ssa toimivien tytäryritysten asiakkaat ja edunsaajat, sekä esittämään tätä direktiiviä koskevan ehdotuksen vuoden 2007 loppuun mennessä.
26. Tutkintavaliokunta suosittelee, että komissio jättää avoimeksi mahdollisuuden käyttää harkintavaltaansa tutkia yhteisön lainsäädännön aikaisempia rikkomuksia erityisesti mutta ei ainoastaan silloin, kun väitetyt rikkomukset vaikuttavat suureen määrään kansalaisia useissa jäsenvaltioissa. Lisäksi se kehottaa komissiota arvioimaan, olisiko hyödyllistä antaa direktiivi tai muuttaa perustamissopimuksen määräyksiä siten, että tällaiset tapaukset voidaan välittää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle tai suoraan rangaista jäsenvaltioita menneistä rikkomuksista.
27. Tutkintavaliokunta suosittelee voimakkaasti, että kun parlamentti, neuvosto ja komissio esittävät rahoituspalvelujen alaa koskevia säädöksiä, ne ottavat huomioon tarpeen laatia lainsäädäntö kattavalla ja ymmärrettävällä tavalla, joka takaa sen, että yksittäiselle

kuluttajalle myönnetään selkeästi määriteltyjä oikeuksia, joihin voidaan luottaa kansallisissa tuomioistuimissa. Tämä parantaisi kuluttajansuojaa ja loisi samanaikaisesti jäsenvaltioille vahvan kannustimen saattaa tällainen yhteisön lainsäädäntö asianmukaisesti ja ajoissa osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä soveltaa sitä asianmukaisesti. Tämä puolestaan tekee helpommaksi saavuttaa aidot rahoituspalvelujen sisämarkkinat, jotka perustuvat alkuperämaaperiaatteeseen ja koti-/isäntävaltion sääntelijän valvontaan.

C. SUOSITUKSET, OSA V - EUROOPAN KOMISSIION ROOLI

28. Enemmän huomiota lainsäädännön laatuun ja sen arvioimiseen ajan myötä

- a) Tutkintavaliokunta suosittelee vahvasti, että komissio menee nykyistä muodollista tulkintaa pitemmälle, kun se tarkastelee saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja kiinnittää enemmän huomiota sekä EU:n tason että jäsenvaltioiden tason lainsäädännön laatuun ja sen kehittymiseen ajan myötä.
- b) Tutkintavaliokunta katsoo myös, että on tärkeää, että kaikki lainsäädäntömenettelyyn osallistuvat yhteisön toimielimet ottavat luonnosteluvaiheesta lähtien huomioon yhteisön lainsäädännön soveltamiseen ja valvontaan mahdollisesti liittyvät ongelmat ja että ne tekevät kaikkensa arvioidakseen etukäteen vaikeudet, joita säädöksen hyväksymisen jälkeen saattaa ilmetä. Lamfalussyn prosessin olisi mahdollistettava tarvittava seuranta, arviointi ja yhteistyö, jotta rahoituspalvelujen alalla saavutetaan tällainen johdonmukaisuus.
- c) Tutkintavaliokunta kehottaa komissiota osoittamaan, että se keskittyy enemmän yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoon ja täytäntöönpanon valvontaan, sekä varmistamaan, että kaikki annetut direktiivit pannaan sitten johdonmukaisesti täytäntöön kaikkialla Euroopan unionissa, kuten todetaan sen katsauksessa "*Strateginen katsaus: sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa*"¹. Lamfalussyn prosessin olisi oltava keino varmistaa tämä. Lisäksi kaikkien direktiivien olisi sisällettävä laillisesti sitova määräaika, joka koskee saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja tämän ajan olisi oltava mahdollisimman lyhyt ja yleisesti ottaen korkeintaan kaksi vuotta.

29. Tutkintavaliokunta kehottaa komissiota myös omaksumaan proaktiivisemmän asenteen täytäntöönpanoa kohtaan. Sen olisi säilytettävä aktiivinen rooli kautta koko lainsäädäntöprosessin ja sen jälkeen sekä otettava käyttöön tehokkaat välineet, joilla varmistetaan, että lainsäädäntö tuottaa haluttuja vaikutuksia. Komission olisi vaadittava jäsenvaltioita ilmoittamaan täytäntöönpanon edistymisestä siten, että taakka jakautuu tasaisesti jäsenvaltioiden ja komission kesken, ja tällaisesta tarkastuksesta olisi tiedotettava parlamentille. Lamfalussyn prosessia olisi käytettävä apuna erityisesti siihen, että sääntelijät ja toimijat saadaan osallistumaan täytäntöönpanoprosessiin.

30. Tutkintavaliokunta katsoo, että parhaiden käytäntöjen jakamista jäsenvaltioiden kesken on pidettävä tervetulleena, esimerkkinä komission järjestämät pakettikokoukset sekä workshop-tilaisuudet, joissa käsitellään saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tältä osin tutkintavaliokunta kehottaa komissiota harkitsemaan keinoja, joilla parlamentti saadaan osallistumaan tällaisiin prosesseihin, erityisesti tämä koskee esittelijää, joka voi hyötyä säädöksen seuraamisesta koko lainsäädäntöprosessin ajan. Välttämättömänä lisänä tutkintavaliokunta kehottaa soveltamaan tiukasti noudattamatta jättämisestä määrättyjä

¹ Komission tiedonanto: "Strateginen katsaus: sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa" KOM 2006(0689).

sanktioita, mukaan luettuna uhkasakot ja sakot.

31. Tutkintavaliokunta korostaa, että jäsenvaltiot kantavat päävastuun yhteisön lainsäädännön saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen soveltamisesta. Tältä osin tutkintavaliokunta kannustaa jäsenvaltioita mahdollisuuksien mukaan muodostamaan projektiryhmiä, jotka seuraavat säädöstä paitsi yhteisön lainsäädäntöprosessin ja sen lukuisten Lamfalussy-"tasojen" aikana niin myös kansallisen täytäntöönpanoprosessin aikana, ja kehottaa komissiota tutkimaan tapoja, joilla jäsenvaltioita autetaan panemaan nämä projektiryhmät täytäntöön.
32. Tutkintavaliokunta korostaa, että on tärkeää parantaa kansalaisten tietoisuutta EU-lainsäädännöstä, ja kehottaa siksi sisällyttämään kaikkiin lainsäädäntöehdotuksiin yhteenvedon tyyppisen tekstin, jollaista käytetään joissakin jäsenvaltioissa¹, ja vaikka sillä ei olekaan oikeusvaikutuksia, se muodostaisi säädöksen osan ja tarjoaisi ei-tekni­sen selvityksen, joka on suunnattu kansalaisille ja muille osapuolille. Se kehottaa komissiota ryhtymään toimiin tässä asiassa ja toistaa pyyntönsä selittävän yhteenvedon liittämisestä kaikkiin säädöksiin, jonka se esitti parlamentin 16. toukokuuta 2006 komission 21. ja 22. vuosikertomuksesta yhteisön oikeuden soveltamisen seurannasta (2003 ja 2004) antaman päätöslauselman 19 kohdassa².
33. Tutkintavaliokunta suosittelee tulevan "Solvensi II" -ehdotuksen johdosta voimakkaasti, että parlamentti, neuvosto ja komissio minimoivat vaihtoehdot ja poikkeukset tai mahdollisuuksien mukaan pidättyvät vaihtoehtojen ja poikkeusten käytöstä tulevassa lainsäädännössä. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ne eivät aiheuta uusia täytäntöönpano-ongelmia ja maiden välisiä epäjohdonmukaisuuksia asettamalla kansallisia lisävaatimuksia, kun ne saattavat yhteisön lainsäädäntöä osaksi kansallista lainsäädäntöä ("gold-plating"). Lisäksi komission on edelleen konsolidoitava, yksinkertaistettava ja kodifioitava yhteisön lainsäädäntöä, jotta voidaan parantaa mahdollisuuksia tutustua siihen sekä sen luettavuutta ja ymmärrettävyyttä.
34. Tutkintavaliokunta palauttaa mieleen paremmasta lainsäädännöstä tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 34 kohdan³ ja erityisesti neuvoston sitoumuksen kannustaa jäsenvaltioita laatimaan ja julkistamaan taulukoita, jotka havainnollistavat direktiivien ja kansallisten täytäntöönpanosäädösten välistä vastaavuutta.
35. Jotta voidaan tutkia, vastaako kansallinen lainsäädäntö yhteisön vaatimuksia ja jotta helpotetaan säädösten tarkistamista ja lisätään avoimuutta, tutkintavaliokunta suosittelee vahvasti, että direktiivien olisi järjestelmällisesti sisällettävä jäsenvaltioita sitova velvoite laatia yksityiskohtaiset vastaavuustaulukot, kun ne saattavat direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Parlamentin olisi järjestelmällisesti esitettävä asiaa koskevaa tarkistusta, kun sillä on valtuudet tehdä niin.
36. Tutkintavaliokunta katsoo, että vastaavuustaulukoiden järjestelmällinen saatavilla olo helpottaisi komission valvontatehtävää, jota joissakin tapauksissa aiheuttomasti vaikeuttaa

¹ Suomen oikeusministeriön julkaisu 2006:3, lainsäätäjän ohjeet, s. 12, s. 30.

² EUVL C 297 E, 7.12.2006, s. 122.

³ EUVL 2003/C 321/01, 31.12.2003, s 1. Ks. myös komission tiedonanto KOM(2006)0689, s. 9.

se, että siltä puuttuu "punainen lanka" jota seurata lainsäädännön täytäntöönpanon suhteen. Tutkintavaliokunta katsoo lisäksi, että vastaavuustaulukoiden järjestelmällinen saatavilla olo saisi jäsenvaltioiden kansanedustuslaitokset vakuuttuneiksi siitä, että niiden täytyy toimia aktiivisemmassa roolissa valvottaessa yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa, ja se auttaisi niitä valvomaan kansallisia hallituksia ja pitämään ne vastuussa.

37. Tutkintavaliokunta uskoo, että jäsenvaltioiden olisi mahdollisuuksien mukaan vältettävä hajanaista saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, ts. käytäntöä, jossa direktiivit saattetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä käyttämällä useita säädöksiä, joiden asema hierarkiassa on erilainen, tai käyttämällä olemassa olevia kansallisia oikeuskäsitteitä, koska tämä käytäntö ei helpota täytäntöönpanon valvontaa eikä lisää avoimuutta EU:n kansalaisten kannalta. Tämä johtopäätös on vastaavuustaulukoiden puuttuessa sitäkin vakuuttavampi.
38. Tutkintavaliokunta suosittelee, että mahdollisuuksien mukaan ja tilanteissa, joissa parlamentin mahdollisuuksia yhteispäätökseen voidaan käyttää, erityisen herkkien kysymysten tapauksessa ja/tai silloin, kun EU:n laajuinen johdonmukaisuus on välttämätöntä, lainsäädännön standardivälineeksi olisi valittava asetus – ei direktiivi – jotta voidaan paremmin saavuttaa lainsäätäjän tavoitteet. Tämä koskee erityisesti lainsäädäntöä, jossa virheet, epäjohdonmukaisuudet tai viivytykset, joita saattaa ilmetä, kun säädös saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, saattavat vakavasti uhata EU:n kuluttajien suojaa tai merkittävästi häiritä sisämarkkinoiden toimintaa.
39. Tutkintavaliokunta uskoo, että komission käynnistämiin rikkomismenettelyihin perustuvat perinteiset valvontamekanismit ovat tarpeen, mutta eivät millään muotoa riittäviä, kun otetaan huomioon yhteisön jäsenvaltioiden toimenpiteiden kasvava määrä. Tutkintavaliokunta suosittelee vahvasti, että niitä olisi täydennettävä hienovaraisemmalla kansallisten viranomaisten yhteistyömekanismilla, jossa korostetaan voimakkaammin valmiuksien luomista. Tässä yhteydessä tutkintavaliokunta tukee Lamfalussyn prosessia pankki-, arvopaperi- ja vakuutuslainsäädännön alalla noudatettavana esimerkkinä. Sen monitasoiset hallinnointijärjestelyt korvaavat politiikan tekemistä ja täytäntöönpanoa koskevat perinteisemmät ylhäältä-alas-mallit ja kannustavat kansallisia sääntelijöitä ja valvojia keskinäiseen yhteistyöhön. Tutkintavaliokunta toteaa kuitenkin, että parlamentin oikeudet on turvattava asianmukaisesti tällaisia menettelyjä suunniteltaessa ja täytäntöön pantaessa.
40. Tutkintavaliokunta vaatii komissiolta ja etenkin jäsenvaltioilta lisätoimia, joilla ratkaistaan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä esiintulleet kielelliset ja muut ongelmat.
41. Tutkintavaliokunta suosittelee, että komissiolle annetaan lisää resursseja ja henkilöstöä (erityisesti juristilingvistejä), jotta voidaan parantaa tapaa, jolla saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä valvotaan. Lisäksi tutkintavaliokunta kehottaa parlamenttia mahdollistamaan tämän sitoumuksen noudattamisen ja tukemaan komissiota myöntämällä sille lisää budjettivaroja tätä nimenomaista tehtävää varten.

42. Tutkintavaliokunta uskoo, että komission olisi omaksuttava proaktiivisempi kanta, kun se valvoo kansallisia tapahtumia, erityisesti silloin, kun ne liittyvät tärkeisiin yhteisön direktiiveihin. Komission olisi tiiviisti seurattava kansallisia tiedotusvälineitä ja oltava läheisessä yhteydessä osapuoliin, jotta se voi ajoissa havaita yhteisön lainsäädännön soveltamisessa mahdollisesti ilmenevät ongelmat. Tutkintavaliokunta kehottaa siksi komissiota käyttämään sillä jäsenvaltioissa olevia edustustoja tehokkaammin ja tutkimaan läheisempiä tapoja tehdä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa. Lisäksi olisi edelleen annettava tunnustusta ja vahvistusta Euroopan kansalaisten tärkeälle ja symboliselle roolille yhteisön lainsäädännön tehokkaassa valvonnassa ja soveltamisessa.
43. Tutkintavaliokunta uskoo, että on olennaista, että jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten ja Euroopan parlamentin olisi tehtävä tiiviimpää yhteistyötä, kun ne valvovat yhteisön lainsäädännön saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamista. Tiiviimmät yhteydet edistävät ja lisäävät yhteisön asioiden tehokasta valvontaa kansallisella tasolla, koska jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksilla on selkeä ja ratkaiseva rooli tällaisessa valvonnassa. Lisäksi tällainen yhteistyö vahvistaa Euroopan unionin demokraattista legitimiyyttä, kun se tuodaan lähemmäksi kansalaisia.
44. Tutkintavaliokunta katsoo, että parlamentin pysyvien valiokuntien olisi omaksuttava aktiivisempi rooli lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnassa valiokuntien toimialalla. Tutkintavaliokunta esittää, että tietyn tapauksen parlamentin esittelijän tai tämän nimetyn seuraajan olisi mahdollisuuksien mukaan toimittava keskeisessä ja jatkuvassa roolissa, kun tarkastellaan sitä, miten jäsenvaltiot panevat yhteisön lainsäädäntöä täytäntöön ja noudattavat sitä. Tässä suhteessa voitaisiin pitää esimerkkinä ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan säännöllisesti järjestämiä täytäntöönpanoa koskevia kokouksia. Sanotun rajoittamatta komission tai parlamentin vetoisuusvaliokunnan roolia, asianomainen esittelijä voisi toimia yhteyspisteenä, jolle kansalaiset voisivat osoittaa valituksia ja palautetta. Lisäksi esittelijälle olisi yhdessä varjoesittelijöiden tai asian käsittelyyn lainsäädäntöprosessin aikana tiiviisti osallistuneiden Euroopan parlamentin jäsenten kanssa annettava riittävästi hallinnollista tukea, jotta he voivat toteuttaa tehtävänsä tehokkaasti. Tarvittaessa tämä prosessi voisi viime kädessä johtaa siihen, että kuhunkin valiokuntaan perustetaan täytäntöönpanosta vastaava työryhmä. Lainsäädännön vaikuttavuuden ja täytäntöönpanon valvonnan on oltava jatkuvaa ja tehokasta.

D. SUOSITUKSET, OSA VI - TUTKINTAVALIOKUNNAN ROOLI

45. Tutkintavaliokunta suosittelee, että parlamentin toimivaltainen valiokunta käynnistää työn, jotta komissiolle ja neuvostolle voidaan esittää päätöksen 95/167/EY, Euratom, EHTY muuttamista siten, että Euroopan parlamentin tutkintavaliokuntien toimivaltaa laajennetaan ja niiden asemaa parannetaan erityisesti laajentamalla niiden tutkintavaltuuksia siten, että niille annetaan valtuudet kutsua todistajia ja vaatia kirjallisia selvityksiä läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa, jotka olisi velvoitettava panemaan tällainen pyyntö täytäntöön ja tekemään tiivistä yhteistyötä koko tutkimuksen ajan.
46. Tutkintavaliokunta kehottaa saattamaan päätöksen 95/167/EY, Euratom, EHTY ajan tasalle sekä parantamaan parlamentin tutkintavaltuuksia ja nostamaan ne tasolle, jota noudatetaan useimmissa jäsenvaltioiden kansanedustuslaitoksissa.
47. Tutkintavaliokunta pitää EU:n kansalaisten edun nimissä olennaisen tärkeänä, että parlamentin tutkintavaliokunnilla olisi oltava oikeus vaatia läsnäoloa todistajilta, joiden koti- tai asuinpaikka on Euroopan unionissa, ja että nämä on velvoitettava vastamaan avoimesti, täydellisesti ja totuudenmukaisesti tutkintavaliokunnan jäsenten esittämiin kysymyksiin.

LITTEET

HAKEMISTO

- A. Aikajana**
- B. Sanasto**
- C. DVD, joka sisältää kaiken todistusaineiston ja sanatarkat selostukset**

LIITE 1: EQUI-VALIOKUNNAN AIKAJANA

EQUI-VALIOKUNNAN AIKAJANA

Tärkeimmät tapahtumat lihavoituna

- **1762: Equitable Life -yhtiö perustetaan.**
- 1913: Equitable Life -yhtiö alkaa myydä eläkkeitä.
- Huhtikuu 1951: Eläkkeiden verotusta käsittelevä Millard Tuckerin komitea perustetaan. Roy Ranson aloittaa työnsä Equitable Life -yhtiössä.
- 1953: Vuoden 1955 taulukot elinkoronsaajille (CMI-vakuutus) julkaistaan – uusi vakuutusmatemaattinen lähestymistapa elinkoronsaajien kuolevuuteen.
- Helmikuu 1954: Tuckerin komitean raportti eläkejärjestelyjen verotuskohtelusta julkaistaan.
- 1956: Vuoden 1956 rahoituslaki, jolla oikeus eläkejärjestelyjen verohelpotuksiin ulotetaan koskemaan myös itsenäisiä ammatinharjoittajia (yhdistetty myöhemmin vuosina 1970 ja 1988 annettuihin tulo- ja yhtiöverolakeihin).
- **1957: Equitable Life -yhtiö myy ensimmäisen eläkevakuutuksen (RAP), joka perustuu vuoden 1955 kuolevuustaulukkoihin ja joka sisältää annuiteetin taatut vähimmäismäärät.**
- 1967: Maurice Ogbornista tulee Henry Tappendenin jälkeen yhtiön pääjohtaja ja aktuaari.
- 1970: Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 1970 rahoituslaki.
- 1971: Equitable Life -yhtiö korottaa takuukorkoa (GIR) kolmeen prosenttiin vuodessa.
- **15. toukokuuta 1971: Yhtiön hallitus päättää jatkaa sellaisten voittoa tuottavien vakuutusten antamista, joista ei myönnetä toissijaista hyvitystä.**
- Lokakuu 1972: Ogborn jää eläkkeelle yhtiön pääjohtajan ja aktuaarin tehtävästä, ja hänen tehtäviään siirtyy hoitamaan Barry Sherlock. Ranson saa ylennyksen vara-aktuaariksi.
- **1973: Vakuutusyhtiöitä koskeva vuoden 1973 muutoslaki: lailla annetaan mahdollisuus sääntelytoimien käynnistämiseen, jos epäillään vakuutustenottajien ja mahdollisten vakuutustenottajien perusteltujen odotusten täyttämättä jättämistä.**
- 1973: Equitable Life -yhtiö ottaa käyttöön vakuutuskauden lopussa myönnettävän hyvityksen (myöhemmin lopullinen hyvitys), joka ei ole taattu.
- **1974: Vuoden 1974 vakuutusyhtiölaki, jolla voimassa oleva lainsäädäntö liitetään yhteen. 15 jaksossa määritellään johtavan aktuaarin lakisääteinen asema. Sherlockista tulee yhtiön ensimmäinen johtava aktuaari.**
- Elokuu 1974: tuotteiden tutkintaryhmä (Product Investigation Team, PIT) perustetaan – puheenjohtajana toimii Roy Ranson.

- 1. toukokuuta 1975: Englannin ja Skotlannin aktuaarien hallintoelinten ohjekirja nro 1 (GN1) julkaistaan.
- Lokakuu 1975: Equitable Life -yhtiö korottaa takuukorkoa (GIR) kolmeen ja puoleen prosenttiin vuodessa ja takuutuottoa seitsemään prosenttiin. Alun perin nämä olivat kaksi ja puoli prosenttia vuodessa ja neljä prosenttia.
- 1978: Rahoituslain 22 jaksolla annetaan mahdollisuus avoimiin markkinoihin, joten eläkevakuutuksen ottaja voi hankkia toistuvaissuorituksia jostakin muusta vakuutustoimistosta.
- **5. maaliskuuta 1979: Ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi annetaan – direktiivillä sallitaan muun muassa taseen ulkopuolisen tulevan voittoerän käyttö laskettaessa säännöstenmukaista vakavaraisuusasemaa.**
- 20. joulukuuta 1990: Ranson hakee ensimmäistä kertaa lupaa taseen ulkopuolisen tulevan voittoerän käyttämiseen.
- **1981: Vuoden 1981 vakuutusyhtiölaki – lailla pannaan täytäntöön ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi**
- **1. tammikuuta 1982: Ranson ylennetään yhteisaktuaariksi Sherlockin rinnalle, ja hän seuraa Sherlockia yhtiön johtavana aktuaarina.**
- **1982: Vuoden 1982 vakuutusyhtiölaki yhdistää vuosien 1974 ja 1981 vakuutusyhtiölait.**
- Toukokuu 1982: John Caldecott jää eläkkeelle yhtiön johtajan virasta; hänen tilalleen valitaan David Murison.
- **Syksy 1982: Voimassa olevat annuiteettitasot ovat alhaisemmat kuin takuutuoton tasot lyhyen kauden ajan kyseisen vuoden syksyn aikana.**
- 1. lokakuuta 1982: Vakuutusyhtiöitä koskevissa vuoden 1981 asetuksissa (SI 1981/1654) annetaan säännöt korvausten arvioimiseen.
- 1983: Yhtiön hallitus päättää kattaa takuutuoton kulut vakuutuskauden lopussa myönnettävästä hyvityksestä.
- 1. lokakuuta 1983: Englannin ja Skotlannin aktuaarien hallintoelinten ohjekirja nro 8 (GN8) julkaistaan.
- 15. maaliskuuta 1984: Vakuutusyhtiöiden tilinpäätöksiä koskevat vuoden 1983 asetukset (SI 1983/1611).
- 5. lokakuuta 1984: Taseen ulkopuolisen tulevan voittoerän käyttämistä koskeville hakemuksille annetaan sääntelyä koskevaa ohjeistusta.
- **Tammikuu 1985: Ranson nimitetään toimitusjohtajaksi yhtiön hallitukseen.**
- Toukokuu 1986: David Murison jää eläkkeelle yhtiön johtajan tehtävistä ja hänen tilalleen valitaan professori Roland Smith.
- Joulukuu 1986: Britannian vakuutusyhtiöiden keskusliitto (ABI) julkaisee ensimmäisen lausunnon alan standardoidusta tilinpäätösten esitystavasta (SORP).
- 1987: Equitable Life -yhtiön viimeinen kolmivuotinen hyvitys ilmoitus.
- **19. lokakuuta 1987: Musta maanantai – arvopaperipörssissä tapahtuu suurin romahdus päivän aikana sitten vuoden 1929 lokakuun.**

- **29. huhtikuuta 1988: Vuoden 1986 rahoituspalvelulaki tulee voimaan. Henkivakuutusyhtiöiden ja sijoitusrahastojen sääntelyorganisaatio (LAUTRO) muuttuu itsesääntelyorganisaatioksi (SRO), joka on vastuuvollinen arvopaperi- ja sijoitusasioista vastaavalle viranomaiselle (SIB) henkivakuutusyritysten, myös Equitable Life -yhtiön, liiketoiminnan sääntelystä.**
- 1. heinäkuuta 1988: Henkilökohtaiset vakuutukset korvaavat uudelle yritykselle myönnettävät RAP-vakuutukset.
- **1989: Equitable Life -yhtiö luo uuden sisäisen yrityslainan pääomittaakseen uuden yrityksen hankkimiskulut kunkin vakuutuksen keston ajaksi.**
- **20. maaliskuuta 1989: Roy Ranson ja Chris Headdon esittelevät *With Profits Without Mystery* -asiakirjan Englannin aktuaarien hallintoelimelle Lontoossa.**
- **Huhtikuu 1989: Equitable Life -yhtiön vakuutustenottajille annettavissa vuotuisissa lausumissa ryhdytään ilmoittamaan vakuutusten kokonaisarvo, mukaan luettuna vakuutuskauden lopussa myönnettävä takaamaton hyvitys.**
- 19. helmikuuta 1990: Headdon esittelee *With Profits Without Mystery* -asiakirjan Skotlannin aktuaarien hallintoelimelle Edinburghissa.
- Toukokuu 1990: ABI julkaisee toisen SORP-lausunnon.
- Elokuu 1990: Vastuu tilinpäätösstandardien kehittämisestä siirretään tilinpäätösstandardineuvostolta (Accounting Standards Council, ASC) tilinpäätösstandardilautakunnalle (Accounting Standards Board, ASB).
- Vuoden 1990 loppu: Yhtiö käyttää säännönmukaisessa velan arvioinnissa ensimmäistä kertaa 1,25 prosentin erotusta oletetun bruttoetuuskien koron ja velkojen diskonttokoron välillä.
- 30. kesäkuuta 1991: Sherlock jää eläkkeelle yhtiön pääjohtajan ja aktuaarin tehtävästä.
- **1. heinäkuuta 1991: Ranson nimitetään yhtiön toimitusjohtajaksi ja pääaktuaariksi, mutta hän toimii edelleen myös johtavana aktuaarina.**
- **16. syyskuuta 1992: Musta keskiviikko – punta eroaa Euroopan valuuttakurssimekanismista.**
- 6. marraskuuta 1992: Ranson ilmoittaa GAD:lle ensimmäistä kertaa näennäiszillmeroinnin käyttämisestä vuoden 1991 voittojen osalta.
- Joulukuu 1992: Cadburyn raportti ”The Financial Aspects of Corporate Governance” (Rahoitusta koskevat yrityshallinnon näkökohdat) julkaistaan.
- 7. heinäkuuta 1993: Ranson ottaa GAD:n puitteissa ensimmäistä kertaa esille etuoikeusasemaltaan huonommassa asemassa olevien lainojen mahdollisen käytön.
- Lokakuu 1993: Takuutuoton markkinahinta on lyhyen aikaa korkeampi kuin sen toteutushinta.
- 22. joulukuuta 1993: Equitable Life -yhtiön hallitus hyväksyy vakuutuskauden lopussa maksettavien hyvitysten eriytetyn järjestelmän vuoden 1992 julistusta muuttavilla huomautuksilla.
- 24. tammikuuta 1994: Equitable Life -yhtiön tarkastuskomitea perustetaan.
- 8. helmikuuta 1994: Seurannan ja valvonnan arviointiryhmä (Systems and Controls Review Group, SCRG) perustetaan.

- **9. helmikuuta 1994: Equitable Life -yhtiön hyvitysten arviointikokous, jossa vahvistetaan vakuutuskauden lopussa maksettavien hyvitysten järjestelmän (DTBP) soveltaminen vuonna 1993.**
- Toukokuu 1994: Roland Smith jää eläkkeelle johtajan tehtävästä, ja hänen tilalleen valitaan John Slater.
- Heinäkuu 1994: Yhdistyneen kuningaskunnan yksityishenkilöiden sijoitustoimintaa sääntelevä viranomais (PIA) korvaa LAUTRO:n vakuutusyhtiöiden liiketoiminnan sääntelijänä. Vakuutusyhtiöitä koskevat asetukset (kolmannen vakuutusdirektiivin säännökset) tulevat voimaan.
- 1. heinäkuuta 1994: Vakuutusyhtiöitä koskevissa vuoden 1984 asetuksissa (SI 1984/1516) annetaan uusia sääntöjä korvausten arvioimiseen.
- 1. joulukuuta 1994: Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriö (DTI) julkaisee toiminnan vakautta koskevan ohjekirjan nro 1994/6.
- Vuoden 1994 loppu: Taseen ulkopuolista tulevaa voittoerää käytetään ensimmäistä kertaa vuoden 1994 kertomuksen 9 lomakkeessa.
- **Huhtikuu 1995: Takuutuoton markkinahinta on korkeampi kuin sen toteutushinta. Tuottotakuuvastuu on tästä hetkestä alkaen yhä enemmän yhtiön harteilla.**
- 17. heinäkuuta 1995: Greenburyn raportti johtajien palkkioista julkaistaan.
- Tammikuu 1996: Equitable Life -yhtiö perustaa arvopapereiden riskejä ja valvontaa käsittelevän ryhmän (Securities Risks and Controls Group, SRCG).
- **1. kesäkuuta 1996: kyseisenä päivänä tai myöhemmin myytävien uusien, Equitable Life -yhtiön tarjoamien yritysten eläkevakuutusten takuukorko lasketaan nolnaan prosenttiin.**
- Marraskuu 1996: Arvopapereiden riskejä ja valvontaa käsittelevä ryhmä (SRCG) nimetään uudelleen sisäisen valvonnan arviointiryhmäksi (Internal Controls Review Team, ICRT).
- 23. joulukuuta 1996: Vakuutusyhtiöiden tilinpäätöksiä koskevat vuoden 1996 asetukset (SI 1996/943).
- **18. heinäkuuta 1997: Yhtiö laskee liikkeeseen huonommassa asemassa olevan 350 miljoonan punnan suuruisen lainan.**
- **31. heinäkuuta 1997: Ranson jää eläkkeelle toimitusjohtajan ja johtavan aktuaarin tehtävistä. Alan Nash ryhtyy hoitamaan toimitusjohtajan tehtäviä ja Chris Headdon johtavan aktuaarin tehtäviä.**
- 19. elokuuta 1997: Etuoikeusasemaltaan huonommassa asemassa olevan 350 miljoonan punnan suuruisen lainan liikkeeseen laskua koskeva hakemus hyväksytään.
- **Lokakuu 1997: Arvopaperi- ja sijoitusasioista vastaava viranomais (SIB) muuttaa nimensä rahoituspalveluviranomaiseksi (Financial Services Authority, FSA).**
- Vuoden 1997 loppu: Korkotason erotus poistetaan velan arvioinnista ensimmäiseksi vuodeksi sen jälkeen, kun se otettiin käyttöön vuodeksi 1990. Hampelin raportti yritysjohtajan valvonnasta julkaistaan.
- Tammikuu 1998: ICRT nimetään uudelleen riskinhallintaryhmäksi (Risk Management Group, RMG).
- **5. tammikuuta 1998: Vastuu vakuutusyhtiöiden toiminnan vakauden valvonnasta siirretään Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriöltä Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriölle.**
- **12. maaliskuuta 1998: Uusille yrityksille tämän päivämäärän jälkeen myytävillä vakuutuksilla ei enää myönnetä oikeutta vakuutussummaan määrääjain lisättävään (ilmoitettuun) hyvitykseen. Kaikki**

hyvityksen suoritetaan vakuutuskauden lopussa myönnettävänä hyvityksenä, joko vakuutuksen päättyessä tai kun vakuutus perutaan.

- **1. kesäkuuta 1998: Vastuu pankkitoiminnan valvonnasta siirretään FSA:lle Englannin pankkia koskevalla vuoden 1998 lailla, joka tulee voimaan kyseisenä päivänä.**
- **Heinäkuu 1998: Yksityishenkilöiden sijoitustoiminnasta vastaava oikeusasiamies vastaanottaa ensimmäiset kantelut takuutuotto-vakuutuksista.**
- **Elokuu 1998: Equitable Life -yhtiön taloudelliseen tilanteeseen ja sen voittoa tuottavia vakuutuksia koskevaan liiketoimintaan kiinnitetään suurta huomiota lehdistössä.**
- **1. tammikuuta 1999: Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriön tehtävä vakuutustoiminnan vakauden sääntelijänä on tästä päivästä lähtien FSA:n vastuulla.**
- **13. tammikuuta 1999: Equitable Life -yhtiö toimittaa haasteet Alan Hymanille oikeudenkäynnin aloittamiseksi.**
- **16. syyskuuta 1999: Equitable Life -yhtiö voittaa asian korkeimmassa oikeudessa. Hymanille myönnetään muutoksenhakulupa.**
- 11. lokakuuta 1999: Headdon allekirjoittaa rahoitusta koskevan jälleenvakuutus sopimuksen.
- **20. tammikuuta 2000: Equitable Life -yhtiö häviää asian valitustuomioistuimessa, mutta päättää valittaa tuomiosta Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuoneelle.**
- Helmikuu 2000: Equitable Life -yhtiö hajottaa SCRG:n perustaakseen uuden liiketoiminnan riskejä käsittelevän osaston. RMG:stä kehitetään liiketoiminnan riskienhallintaryhmä (Business risk management group, BRMG). Sisäiset tarkastajat korvaavat molemmat ryhmät.
- 14. kesäkuuta 2000: Rahoituspalveluja ja -markkinoita koskeva vuoden 2000 laki vahvistetaan (Royal Assent).
- **20. heinäkuuta 2000: Equitable Life -yhtiö häviää valitusasian ylähuoneessa. Yhtiö asettaa itsensä myytäväksi.**
- **2. elokuuta 2000: Ilmoitetaan päätöksestä, jonka mukaan voittoa tuottaville vakuutuksille ei myönnetä korkoa vuoden 2000 ensimmäisiltä seitsemältä kuukaudelta.**
- 23. marraskuuta 2000: GAD varmentaa ensimmäistä kertaa, että Equitable Life -yhtiö on käyttänyt näennäiszillmerointia.
- **8. joulukuuta 2000: Equitable Life -yhtiö lopettaa uusien sopimusten tekemisen yritysten kanssa. Nash eroaa toimitusjohtajan tehtävästä. Headdon nimetään toimitusjohtajaksi ja johtavaksi aktuaariksi.**
- **28. helmikuuta 2001: Slater eroaa johtajan tehtävästä. Vanni Trevesistä tulee puheenjohtaja.**
- **1. maaliskuuta 2001: Headdon eroaa toimitusjohtajan ja johtavan aktuaarin tehtävästä. Charles Thomsonista tehdään toimitusjohtaja ja Peter Nowellista johtava aktuaari.**
- **29.–30. maaliskuuta 2001: Valtiovarainministeriöstä vastaava Yhdistyneen kuningaskunnan alahuoneen erityisvaliokunta julkaisee Equitable Life -yhtiötä ja henkivakuutus alaa koskevan välikertomuksen ”Equitable Life and the Life Assurance Industry: an Interim Report”.**

- **16. heinäkuuta 2001:** Equitable Life -yhtiö ilmoittaa, että se leikkaa voittoa tuottavien eläkevakuutusten arvoa 16 prosentilla ja että sopimuserusteisia takuita lukuun ottamatta arvon ei anneta kasvaa aikavälillä 1. tammikuuta – 30. kesäkuuta 2001.
- **31. elokuuta 2001:** Lordi Penrose käynnistää tutkimuksensa.
- **Syyskuu 2001:** Corleyn raportti Equitable Life -yhtiöstä julkaistaan.
- **Syyskuu 2001:** Equitable Life -yhtiö julkaisee vakuutusnottajille suunnatun kompromissisopimuksen, jonka tavoitteena on estää yhtiötä joutumasta konkurssiin ja auttaa sitä noudattamaan maksuvelvollisuuttaan.
- **17. lokakuuta 2001:** Bairdin raportti Equitable Life -yhtiön sääntelystä jaksolla 1. tammikuuta 1999 – 8. joulukuuta 2000 julkaistaan. Parlamentaarinen oikeusasiamies Michael Buckley ilmoittaa, että hän aikoo tutkia Equitable Life -yhtiön toiminnan vakauden valvontaa vuodesta 1999 lähtien. Valtiovarainministeriöstä vastaava erityisvaliokunta kuulustelee Howard Daviesia sekä parlamentin jäsentä ja valtiovarainministeriön taloussihteeriä Ruth Kellyä.
- **Joulukuuta 2001:** Kompromissijärjestelmää koskevasta suunnitelmasta julkaistaan joukkokirje.
- **1. joulukuuta 2001:** Rahoituspalveluja ja -markkinoita koskeva vuoden 2000 laki tulee voimaan – sen nojalla FSA on rahoituspalvelujen ainoa sääntelyviranomaisena Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tästä päivästä lähtien FSA korvaa PIA:n liiketoiminnan sääntelijänä ja ottaa virallisen vastuun vakuutustoiminnan vakauden sääntelystä.
- **Tammikuu 2002:** Equitable Life -yhtiö ilmoittaa, että enemmistö sen vakuutusnottajista on äänestänyt kompromissisopimuksen puolesta. Sopimus hyväksytään helmikuussa.
- **Huhtikuu 2002:** Equitable Life -yhtiö esittää 2,6 miljardin punnan vahingonkorvauskanteen ammatillisesta virheestä sen entistä tilintarkastajaa, Ernst & Young -yhtiötä, vastaan ja ilmoittaa haastavansa 15 entistä johtajaa (kuusi toimitusjohtajaa ja yhdeksän muuta johtajaa) oikeuteen kolmen miljardin punnan vahingonkorvausten saamiseksi.
- **Syyskuu 2002:** Equitable Life -yhtiö julkaisee Carrin ja Mossin lausunnon ja B & W Deloitten raportin.
- **Lokakuu 2002:** Ernst & Young -yhtiö saa kielteisen päätöksen hakemukseensa tilintarkastajien yhteisen kurinpitoelimen tutkimuksen siirtämisestä siihen, kunnes Equitable Life -yhtiötä koskeva riita-asia on nostettu. Seitsemän vakuutusnottajien toimintaryhmää, E7, vaativat yhdessä parlamentin jäsenten kanssa neljän miljardin punnan korvauksia, jos oikeusasiamies löytää todisteita sääntelyssä tapahtuneista virheistä.
- **Marraskuu 2002:** Rahoituspalveluviranomaisena ei suostu purkamaan Equitable Life -yhtiötä sillä perusteella, että vakuutusnottajat olisivat tämän jälkeen entistä heikommassa asemassa. Aiemmin vakuutusnottajana on leikannut 50 000:lle voittoa tuottavan elinkoron ottajalle maksettua tuloa jopa 30 prosentilla ja varoittanut, että se ei välttämättä pääse rahoituspalveluviranomaisen vaatimaan pääoman vähimmäismarginaaliin.
- **Tammikuu 2003:** Ernst & Young -yhtiö pyytää kumoamaan 2,6 miljardin punnan kanteen virkavirheestä.
- **Helmikuu 2003:** Justice Langley hylkää suurimman osan Ernst & Young -yhtiötä vastaan nostetusta virkavirhettä koskevasta kanteesta.
- **Syyskuu 2003:** Equitable Life -yhtiön yhdeksän entistä johtajaa pyytävät hylkäämään yhtiön nostaman kanteen 3,2 miljardin punnan vahingonkorvausten saamiseksi.
- **Toukokuu 2003:** Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies päättää, että sen on korvattava ”myöhemmin vakuutuksen ottaneisiin” liittyvissä viidessä ”päätapauksessa”. Lisäksi se kertoo, että se

on vastaanottanut yhteensä 3 000 kannetta vastaavanlaisesta sääntöjenvastaisesta myynnistä. Rahoitusasiamies katsoo myös, että Equitable Life -yhtiö on syyllistynyt tosiasioiden ”olennaiseen vääristelyyn”, ja määrää maksuista, jotka voivat olla yhteensä 400 miljoonaa puntaa.

- **Kesäkuu 2003: Parlamentaarin oikeusasiamies Ann Abraham, joka siirtyi tehtävään Michael Buckleyn seuraajana, antaa raportin tutkimuksistaan. Hän ei löydä todisteita siitä, että toiminnan vakaudesta vastaavat sääntelyviranomaiset olisivat syyllistyneet virkavirheeseen vuosina 1999–2000.**
- Kesäkuu 2003: Equitable Life -yhtiö tarjoaa 16 000 sellaiselle muun kuin takuutuottovakuutuksen ottajalle, joka on sanonut vakuutuksensa irti ennen kompromissijärjestelmän käyttöönottoa, enintään 5 prosentin korvauksia heidän vakuutustensa kokonaisarvosta.
- 2003: Valitustuomioistuimien päätös, että Equitable Life -yhtiö voi haastaa entisen tilintarkastajansa, Ernst & Young -kirjanpito-yhtiön, jos se rajoittaa vahingonkorvauskannetta niin, että se koskee vain (yhtiön) ”myyntimahdollisuuksien menettämistä” eikä varsinaisia myyntitappioita.
- Lokakuu 2003: Entisen johtajien pyyntö heitä vastaan nostetun kanteen kumoamiseksi hylätään.
- **Maaliskuu 2004: Penrosen raportti julkaistaan. Raportin julkaisemisen jälkeen hallitus päättää olla maksamatta korvauksia, jolloin parlamentin jäsenet syyttävät sitä ”hylkäämisestä”.**
- **Huhtikuu 2004: Ryhmä vakuutuksenottajia, Equitable Life Trapped Annuitants (ELTA), ilmoittaa nostavansa yhtiötä vastaan syytteen, jos korvauksia ei aiota maksaa. Asianajajat neuvovat Equitable Life -yhtiötä, että sillä ei ole esittää ”perusteltuja vaateita” hallituksen sääntelyviranomaisia vastaan.**
- **Kesäkuu 2004: Equitable Life -yhtiön entistä pääjohtajaa Christopher Headdonia kielletään toimimasta johtotehtävissä missään sellaisessa yhtiössä, jonka toimintaa Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluviranomainen sääntelee.**
- **15. heinäkuuta 2004: Arthur White lähettää ensimmäisen vetoituksen Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunnalle.**
- **6. joulukuuta 2004: Emag lähettää toisen vetoituksen Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunnalle.**
- **Huhtikuu 2005: Oikeudenkäynti Equitable Life -yhtiön kanteesta sen entisiä johtajia sekä sen entistä tilintarkastajaa Ernst & Young -yhtiötä vastaan käynnistyy. Syytetyt väittävät, että virkavirhe johtui siitä, että vakuutuksenantaja oli konkurssin partaalla. Lisäksi Equitable Life -yhtiö haastaa oikeuteen 15 entistä johtajaansa heidän roolistaan vakuutuksenantajan tuhossa. Asian käsittely jatkuu kesälomaan asti.**
- **Syyskuu 2005: Equitable Life -yhtiön kanne sen entistä tilintarkastajaa vastaan saadaan sovittua.**
- Syyskuu 2005: Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusasiamies lähettää pöytäkirjan Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunnalle.
- **18. tammikuuta 2006: Euroopan parlamentti päättää perustaa EQUI-valiokunnan.**
- **2. helmikuuta 2006: EQUI-valiokunta pitää järjestäytymiskokouksensa.**
- **8. toukokuuta 2007: EQUI-valiokunta hyväksyy ensimmäisen lopullisen mietintönsä.**

LIITE 2: EQUI-VALIOKUNNAN ERITYISTERMIEN SANASTO

EQUI-VALIOKUNNAN ERITYISTERMIEN SANASTO¹

- **ABI:** Association of British Insurers, Britannian vakuutusyhtiöiden keskusliitto
- **Aktivoidut hankintamenot:** Vakuutusliiketoiminnan kustannukset suhteessa voimassa oleviin sopimuksiin tilinpäätöspäivänä.
- **Aktuaari:** Erikoistunut vakuutusmatemaatikko, joka tekee laskelmat vakuutusmaksuista, varauksista, osingoista ja muista tilastoista.
- **Aktuaarin todistus:** Henkivakuutusyhtiön johtavan aktuaarin antama todistus.
- **Annuiteetin loppumukautus:** 1960-luvun alkupuolelta peräisin oleva Equitable Lifem termi, jolla tarkoitetaan lykättyyn eläkevakuutukseen sen erääntyessä myönnettyä täydennyssummaa, niin että maksettavan annuiteetin suuruus, kun vakuutuksen tuottoon sovellettiin annuiteetin taattua vähimmäistasoa, oli sama kuin jos siihen olisi sovellettu voimassa olevaa annuiteettitasoa ennen bonuksen lisäämistä.
- **Annuiteettivakuutuksen edunsaaja:** Henkilö, joka ottaa eläkevakuutuksen ja saa siitä maksettavia toistuvaissuorituksia eli annuiteetteja. Toistuvaissuoritusten maksettava summa lasketaan henkilön elinajanodotteen perusteella.
- **Annuiteettivakuutus:** Yksilöllinen eläkevakuutussopimus, jonka nojalla vakuutuksenantaja suorittaa vakuutuksenottajalle määräaikaista toistuvaissuorituksia eli annuiteetteja niin kauan kuin tämä elää tai tietyn määrääjän.
- **BaFin:** Bundesamt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Saksan rahoituspalveluviranomainen.
- **BIA:** British Insurers Association (muuttui myöhemmin ABI:ksi).
- **Corleyn raportti:** Corleyn tutkintavaliokunnan raportti Equitable Life Assurance Society -yhtiöstä (Faculty and Institute of Actuaries, syyskuu 2001)
- **DTBP:** Differential Terminal Bonus Policy: vakuutuskauden lopussa maksettavien etujen eriytetty järjestelmä.
- **DTI:** Department of Trade and Industry, Yhdistyneen kuningaskunnan kauppaja- ja teollisuusministeriö. Ministeriön aiempia englanninkielisiä nimiä ovat olleet Board of Trade ja Department for Trade. Sääntelyvastuun kantoi Board of Trade vuoteen 1970 asti, Department of Trade & Industry 1970–1974, Department of Trade 1974–1983 ja Department of Trade & Industry vuodesta 1983 tammikuun 1. päivään 1999, jolloin tehtävät siirtyivät Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriölle (HM Treasury).
- **ELAS tai ELS:** Equitable Life Assurance Society lyhenne.
- **Ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi:** neuvoston direktiivi, annettu 5 päivänä maaliskuuta 1979, henkivakuutuksen ensivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. (79/267/ETY).
- **EQUI:** Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisiä käsittelevä Euroopan parlamentin tutkintavaliokunta.

¹ Lyhennetty versio Penrosen raportin sanastosta eräin lisäyksiin.

- **Erääntymisajankohta:** Ajankohta, muu kuin kuolinajankohta, josta lähtien vakuutuksen etuja aletaan sopimuksen mukaisesti maksaa.
- **Faculty of Actuaries:** Skotlannin aktuaarien hallintoelin.
- **FOS:** Financial Ombudsman Service, Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusasiamies.
- **FSA:** Financial Services Authority, Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluviranomainen. Viranomaisen nimi oli aiemmin Securities & Investments Board, ja se vastasi eräiden rahoituspalvelujen sääntelystä (ja itsesääntelevien organisaatioiden tunnustamisesta) vuoden 1986 rahoituspalvelulain (Financial Services Act) nojalla. Sille siirrettiin vastuu vakuutusalan sääntelystä tammikuussa 1999. Tammikuun 1. päivästä 2001 FSA:lla on ollut lakisääteinen vastuu rahoituspalvelujen sääntelystä vuonna 2000 rahoituspalveluista ja -markkinoista annetun lain nojalla.
- **FSMA:** The Financial Services and Markets Act 2000, rahoituspalveluista ja -markkinoista vuonna 2000 annettu laki.
- **GAD:** Government Actuaries Department. Yhdistyneen kuningaskunnan keskushallinnon elin, jonka palveluksessa toimivat kaikki keskushallinnon vakuutusmatemaatikot. Näiden tehtäviin on kuulunut sääntelyviranomaiselle annettavien vakavaraisuusraporttien tarkastaminen sekä vakuutusmatemaattinen neuvonta vakuutusalan vakavaraisuuden valvojille (kauppa- ja teollisuusministeriö, valtiovarainministeriö ja FSA).
- **GAR:** Guaranteed Annuity Rate, takuutuotto, annuiteetin taattu vähimmäismäärä.
- **GIR:** Guaranteed Interest Rate, takuukorko (tai Guaranteed Investment Return, sijoituksen takuutuotto), määrä, jonka verran perusetujen taataan kasvavan vuosittain ennen vakuutussummaan määräajoin lisättävää (ilmoitettua) hyvitystä. Aluksi yritys asetti takuukoron 2,5 prosenttiin vuodessa eläkevakuutus-toiminnassaan. Myöhemmin vuosikorko nostettiin 3 prosenttiin ja lokakuussa 1975 3,5 prosenttiin. Uusissa eläkevakuutuksissa, jotka otettiin 30. kesäkuuta 1996 jälkeen, takuukorkoa ei enää ollut.
- **GMT:** General Management Team, ylin johtoryhmä.
- **Hallituksen pääaktuaari:** GAD:n johtaja
- **HMT:** Her Majesty's Treasury, Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriö. Sai poliittisen vastuun rahoituspalveluista 1992 ja vastuun vakuutusalan sääntelystä 1998.
- **Hyväksyttävät varat:** Varallisuuserät, jotka voidaan ottaa huomioon yhtiön vakavaraisuusasemaa arvioitaessa sovellettavien säännösten mukaan arvostettuina.
- **IB-PIA:** Personal Investment Authority Insurance Business Division, FSA:n osasto, joka sai vastuulleen yksityishenkilöiden sijoitustoiminnan sääntelyn, kunnes vuoden 2000 rahoituspalvelu- ja rahoitusmarkkinalain mukainen yhtenäinen rahoituspalvelujen sääntelyelin perustetaan.
- **IFA:** Independent Financial Adviser, itsenäisesti ammittiaan harjoittava (riippumaton) rahoitusneuvoja.
- **IMRO:** The Investment Managers Regulatory Organisation, sijoitusten hoitajien sääntelyorganisaatio.
- **Institute of Actuaries:** Englannin aktuaarien hallintoelin.
- **Johtajan todistus:** Vuonna 1996 annettujen vakuutusyhtiöitä koskevien säännösten (kirjanpito ja tilinpäätös) liitteen 6 mukainen henkivakuutusyhtiön johtajien antama todistus.

- **Joustavuustesti:** Vakavaraisuusvalvonnan edellyttämä arvio, joka antaa tietoa siitä, vallitseeko vastuuvelan ja sitä kattavien varojen välillä tasapaino siinä tapauksessa, että sijoitusten arvot muuttuvat. Varauksia, jotka tarvitaan joustavuustestin läpäisemiseksi, kutsutaan joustovarauksiksi.
- **Jälleenvakuutus:** Toisen vakuuttajan (jälleenvakuutusyhtiön) kanssa tehtävä järjestely, jolla riskit jaetaan sovittua maksua vastaan. Tämä antaa vakuutusyhtiöille mahdollisuuden vakuuttaa suuria tai epätavallisia riskejä ja lieventää korvausvaatimusten vuosittaisen vaihtelun vaikutuksia.
- **Keskinäinen henkivakuutusyhtiö:** Henkivakuutusyhtiö, jonka omistavat vakuutuksenottajat eivätkä osakkeenomistajat. Vakuutuksenottajat saavat osuuden yhtiön voitoista heidän vakuutuksiinsa annettavina etuina.
- **Kolmas henkivakuutusdirektiivi:** Neuvoston direktiivi 92/96/ETY, annettu 10 päivänä marraskuuta 1992, henkivakuutuksen ensivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta.
- **Kompromissijärjestelmä:** Yhtiön ja sen velkojien tai minkä tahansa velkojaryhmän välinen sovittelujärjestely.
- **Korkoerotus:** Oletetun bruttoetujen koron ja velkojen diskonttokoron välinen erotus, jota yritys käytti velan arvostuksessa 1990–1997.
- **Kuolevuustaulukko:** Luettelo tilastotietoihin perustuvista eri väestöryhmien todennäköisistä ikäryhmittäisistä kuolevuusluvusta.
- **Lakisääteinen tai vaadittu vakavaraisuus:** Vakuutusyhtiön rahoitusasema, jossa hyväksyttävät varat ovat suuremmat kuin velat, vakuutusmaksuvastuu mukaan luettuna. Erotusta kutsutaan solvenssimarginaaliksi, ja sen on oltava suurempi kuin vaaditun vähimmäissolvenssimarginaalin tai takuurahaston, riippuen siitä kumpi niistä on suurempi.
- **LAUTRO:** Life Assurance and Unit Trusts Regulatory Organisation, henkivakuutusyhtiöiden ja sijoitusrahastojen sääntelyorganisaatio.
- **Liiketoiminnan harjoittamisen (LH) sääntely:** Yhtiön kaupankäyntimenettelyjä koskeva sääntely.
- **Lomake 9:** Tiivistelmä yrityksen yleisestä ja pitkän aikavälin käyttöpääomasta, joka on varattu sovellettavan vähimmäissolvenssimarginaalin täyttämiseen ja osoittaa siten yhtiön lakisääteisen vakavaraisuusaseman.
- **Lykätty eläkevakuutus:** Eläkevakuutus, joka takaa vakuutuksenottajalle säännölliset tulot vakuutuksenottajan elinajan tietyn iän jälkeen.
- **Markkina-arvon mukautus tai markkina-arvon alennus:** Equitable Life sovelsi markkina-arvon mukautusta sopimussuhteen ulkopuolisiin korvausvaateisiin alentaakseen vakuutusarvoja.
- **Muut kuin takuutuottoiset vakuutukset:** Equitable Lifen voittoa tuottavat vakuutukset, joihin ei sisällynyt annuiteetti- tai tuottotakuuta. Ansainta-ajan päätyttyä edunsaajalle maksetaan vuositulo, joka lasketaan vakuuttajan voimassa olevan annuiteettitason perusteella, joka puolestaan määräytyy kiinteäkorkoisten arvopaperien perustana olevien markkinakorkojen mukaan.
- **Näennäiszillmerointi:** Yrityksen käyttämä muunneltu zillmerointiteknikka sääntelyviranomaisille tehtävää arviointia varten.
- **Oikaisujärjestelmä:** Yrityksen *Hyman*-asiassa tehdyn päätöksen jälkeen käyttöön ottama järjestelmä, jolla maksettiin korvauksia entisille vakuutuksenottajille.

- **"Orvot varat":** Yleisesti rahoituslaitoksen säilyttämät varat, jotka eivät ole välittömästi osoitettavissa jollekin tallettajalle tai sijoittajalle. Eläke- ja henkivakuutusrahastoissa termiä käytetään väljästi odotetut vastuut ylittävistä varoista.
- **Penrosen raportti:** Lordi Penrosen raportti Equitable Lifen tapauksesta.
- **PIA:** Personal Investment Authority, Yhdistyneen kuningaskunnan yksityishenkilöiden sijoitustoimintaa sääntelevä viranomaisena. Securities & Investments Boardin (SIB) (myöhemmin FSA:n) vuoden 1986 rahoituspalvelulain nojalla tunnustama itsesääntelevä organisaatio.
- **PIA-asiamies:** Riippumaton valitusviranomaisena, joka käsittelee sijoittajien valituksia PIA:n valvomista yrityksistä.
- **PIA:n tutkimus:** Tutkimus yksilöllisten eläkevakuutusten vilpillisestä myynnistä ajanjaksona 29. huhtikuuta 1988 – 30. kesäkuuta 1994.
- **Piilovaraus:** Varaus, joka johtuu varallisuuserien ali- ja velkojen yliarvostamisesta.
- **PPFM:** Principles and Practice of Financial Management, varainhoidon periaatteet ja käytäntö. Voittoa tuottavan vakuutustoiminnan hallinnointikäytänteet kuvaileva asiakirja, jonka FSA nykyään edellyttää kaikkien henkivakuutusyhtiöiden laativan.
- **RMM:** Required Minimum Margin of Solvency, vähimmäissolvenssimarginaali.
- **SIB:** Securities and Investments Board (muuttui FSA:ksi lokakuussa 1997).
- **SLA:** Service Level Agreement, palvelutasosoitumus. Palvelutasosoitumuksia allekirjoitettiin kauppa- ja teollisuusministeriön ja GAD:n välillä 1984 ja 1995 ja myöhemmin valtiovarainministeriön, FSA:n ja GAD:n välillä, kun vastuu vakuutustoiminnan sääntelystä siirrettiin FSA:lle 1999.
- **Solvenssi II -direktiivi:** Vuonna 2007 annettavaksi suunniteltu direktiivi, jolla säännellään EU:n vakuutusyhtiöiden vakavaraisuuskysymyksiä ja korvataan ja konsolidoidaan aiempi lainsäädäntö.
- **SORP:** Statement of Recognised Practice. Alan standardoitu tilinpäätösten esitystapa.
- **SSAP:** Standard Statement of Accounting Practice, Yhdistyneen kuningaskunnan kirjanpitostandardi.
- **Tarkastus:** Viittaa Equitable Lifen kauppa- ja teollisuusministeriölle, valtiovarainministeriölle ja myöhemmin FSA:lle vuosittain antamiin vakavaraisuusraportteihin. Sen palvelutasosoitumuksen mukaan, jonka GAD teki näiden kaikkien elinten kanssa vuorollaan, vakavaraisuusraportti sisälsi tiedot uusista vakuutus sopimuksista, vaaditusta vähimmäissolvenssikatteesta, vakuutusmaksuvastuussa tapahtuneista muutoksista jne.
- **Taseen ulkopuolinen tuleva voittoerä:** Varallisuuserä, joka voidaan sääntelyviranomaisen suostumuksella laskea tietyin rajoituksin mukaan yhtiön vähimmäissolvenssimarginaalin katteeseen yhtiön pitkän aikavälin liiketoiminnan perusteella. Tämän erän avulla vakuutusyhtiöt voivat ottaa lainaa vakuutusmaksuvastuun voittomarginaaleja vastaan siinä määrin kuin voittoja odotetaan tulevaisuudessa saatavan voimassa olevista sopimuksista.
- **Toiminnan vakauden valvonta:** Yhtiön yleisen vakavaraisuuden valvonta.
- **Toissijaiset lainat:** Laina, jonka yhtiö konkurssiin tai selvitystilaan joutuessaan maksaa vasta, kun kaikki muut velat on maksettu täysimääräisesti.

- **Toistuva kertamaksu:** Viittaa vakuutuksiin, jotka eivät edellyttäneet säännöllisten vakuutusmaksujen maksamista.
- **Vakuutuksen arvo:** Vakuutuksen täysi käypä arvo. Ylijäämän jakoon osallisen vakuutuksen arvoon sisältyy voitto-osuuksien arvo olettaen, että vakuutus jatkuu erääntymiseen asti. Tämä ei ole sama kuin käteisarvo.
- **Vakuutuksenottaja:** Henkilö, joka on vakuutusyhtiön kanssa tehdyn sopimuksen varmentavan vakuutuskirjan laillinen omistaja.
- **Vakuutuksenottajien perustellut odotukset:** Käsite otettiin käyttöön Yhdistyneen kuningaskunnan vakuutusyhtiölain muutoksella 1973. Siinä annettiin valtuudet suojata vakuutuksenottajat vakuutusyhtiön mahdolliselta kyvyttömyydeltä täyttää vakuutuksenottajien perustellut odotukset.
- **Vakuutuskirja:** Asiakirja, joka sisältää vakuutussopimuksen sopimusehdot.
- **Vakuutusmaksuvastuu:** Valvontatarkoituksiin ilmoitettava vakuutusrahaston velka, joka lasketaan tulevaisuudessa odotettavien tulojen, menojen ja sijoitustuottojen nykyarvon perusteella.
- **Vapaaehtoinen lisäeläkemaksu:** vapaaehtoinen suoritus työnantajan ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään.
- **Varat tai vapaat varat:** Hyväksyttävien varojen tase suhteessa vakuutusmaksuvastuuseen, jota ei huomioida takuutuottoisten vakuutusten ottajille jaettavissa eduissa; toimii puskurina sijoitusten arvon, vakuutustoiminnan ja keskeisten hallintokulujen heilahtelua vastaan.
- **Voittoa tuottava vakuutus:** Vakuutus, johon sisältyy asianomaisen rahaston ylijäämän jakaminen voitto-osuuksina.
- **Yhtiölain mukainen tilinpäätös (Companies Act accounts):** Yhdistyneen kuningaskunnan yhtiölain kirjanpitovaatimusten mukaan tehty lakisääteinen tilinpäätös
- **Zillmerointi:** Vakuutusmaksuvastuusta vähennetään hankintamenot, jotka odotetaan varovasti arvioiden saatavan takaisin tulevista vakuutusmaksuista.

LIITE 3: ARKISTOIDUT TODISTEET JA SELOSTUKSET

Kaikki julkiset kirjalliset todisteet (WE) ja sanatarkat selostukset 11 kuulemisesta (H1–H11) on arkistoitu ja niihin voi tutustua verkkosivuilla seuraavassa osoitteessa:

http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/default_en.htm

ASIAN KÄSITTELY

Otsikko	Equitable Life Assurance Society -yhtiön kriisi			
Menettelynumero	2006/2199(INI)			
Legal base	Art. 193 TEC			
Rule of Procedure	176(10)			
Asiasta vastaava valiokunta Luvasta ilmoitettu istunnossa (pvä)	EQUI 18.1.2006			
Valiokunnat, joilta on pyydetty lausunto Ilmoitettu istunnossa (pvä)				
Valiokunnat, jotka eivät antaneet lausuntoa Päätös tehty (pvä)				
Tehostettu yhteistyö Ilmoitettu istunnossa (pvä)				
Esittelijä(t) Nimitetty (pvä)	Diana Wallis 2.2.2006			
Alkuperäinen esittelijä				
Valiokuntakäsittely	21.2.2006	23.3.2006	25.4.2006	29.5.2006
	21.6.2006	11.7.2006	13.9.2006	4.10.2006
	23.11.2006	30.11.2006	19.12.2006	25.1.2007
	1.2.2007	20.3.2007	11.4.2007	8.5.2007
Hyväksytty (pvä)	8.5.2007			
Lopullisen äänestyksen tulos	+: -: 0:	13 0 4		
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet jäsenet	Robert Atkins, Sharon Bowles, Michael Cashman, Proinsias De Rossa, Harald Ettl, Manuel Medina Ortega, Mairead McGuinness, Ashley Mote, John Purvis, Heide Rühle, Peter Skinner, Diana Wallis, Rainer Wieland			
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet varajäsenet	Joel Hasse Ferreira, Gay Mitchell, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Willem Schuth			
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet sijaiset (178 art. 2 kohta)				
Jätetty käsiteltäväksi (pvä)	23.5.2007			
Huomautuksia (saatavilla vain yhdellä kielellä)	...			