



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausunto
8.6.2017

TEM/872/00.06.01/2017

Viite STM 007:00/2016

TEM:N LAUSUNTO VAKUUTUSTEN TARJOAMISESTA ANNETUN DIREKTIIVIN KANSALLISTA TÄYTÄNTÖÖNPANOVA VALMISTELLEEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTISTA

1 YLEISIÄ HUOMIOITA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa vakuutusten tarjoamisesta annetun direktiivin (EU) 2016/97 täytäntöönpanoa koskevasta sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän loppuraportista. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Työryhmän loppuraportti on laadittu hallituksen esitysluonnoksen muotoon. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vakuutusten tarjoamisesta. Samalla ehdotetaan kumottavaksi vakuutusedustuksesta annettu laki (570/2005). Lisäksi ehdotetaan muutoksia 10 muuhun lakiin. Ehdotetuin säädöksiin pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vakuutusten tarjoamisesta. Direktiivillä kumottiin vuonna 2002 annettu vakuutusedustusedirektiivi.

Ehdotettu laki vakuutusten tarjoamisesta koskee vakuutuksenantajia ja vakuutusedustajia. Vakuutusedustajien olisi rekisteröidyttävä Finanssi- ja valvonnan pitämään vakuutusedustajarekisteriin.

Yhdessä ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa rekisteröity vakuutusedustaja voisi toimia muissakin alueen valtioissa. Toiminnan laajentaminen toiseen valtioon edellyttäisi ilmoitusmenettelyä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Vakuutussopimuslakiin tehtäisiin useita direktiivistä johtuvia täsmennyksiä. Laissa säädettäisiin nykyistä tarkemmin vakuutuksenantajan ja asiamiehen selonotto- ja tiedonantovelvollisuuksista asiakkaalle.

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että direktiivi on paikoin epäselvä ja vaikeaselkoinen. Esimerkiksi jaksossa 2.2.1 todetaan asiasta seuraavaa: ”Säätelyn kohteena olevat toimijat vaihtelevat säännöksestä toiseen sen mukaan, mikä toimija kuhunkin säännökseen on kirjattu säätelyn kohteeksi. Tämä vaikeuttaa olennaisesti direktiivin soveltamisalan hahmottamista”. Tulkinnanvaraisesta direktiivistä huolimatta työ- ja elinkeinoministeriön mielestä loppuraporttiin sisältyvä hallituksen esitysluonnos on hyvin laadittu.

Voimassa olevaa vakuutusedustuksesta annettua lakia sovelletaan vakuutusmeklareihin ja asiamiehiin, joiden on rekisteröidyttävä Finanssi- ja valvonnan pitämään rekisteriin. Vakuutusmeklariksi rekisteröidyillä luonnollisella henkilöllä tulee nykyisin olla vakuutusmeklaritutkinnolla osoitettu ammattipätevyys. Vakuutusedustusedirektiivissä ei edellytetty tutkintoa, vaan kysymys on kansallisesta vaatimuksesta. Pätevyyden osoittaminen tutkinnolla on katsottu tarpeelliseksi, jotta itsenäisesti ja vakuutusyhtiöistä riippumattomasti vakuutusedustusta harjoittavien vakuutusmeklareiden toiminnan asianmukaisuus ja laadukkuus on voitu varmistaa. Asiamieheltä ei sen sijaan edellytetä tutkintoa. Asiamies toimii vakuutusyhtiön edustajana ja on riippuvaisuussuhteessa yhteen tai useampaan vakuutusyhtiöön. Asiamiehellä on kuitenkin oltava toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävä ammattipätevyys.

Vakuutusten tarjoamisesta annetussa direktiivissä asetetaan sääntelyn vähimmäistaso, eikä siinä siten estetä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai ottamasta käyttöön direktiiviä tiukempia säännöksiä asiakkaiden suojelemiseksi. Direktiivissä määritellään vakuutusedustaja muttei vakuutusmeklaria tai asiamiestä. Esityksen mukaan jako vakuutusmeklareihin ja asiamiehiin on perusteltua edelleenkin säilyttää asiamiesten ja vakuutusmeklareiden erilaisten roolien ja tehtävien vuoksi. Tämä edellyttää myös niitä koskevien kansallisten määritelmien säilyttämistä laissa. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa tätä ehdotusta.

Nykyisin oikeushenkilön muodossa toimivan vakuutusedustajan palveluksessa olevista vakuutusten tarjoamiseen osallistuvista henkilöistä vähintään 50 prosenttia tulee olla rekisteröity vakuutusedustajiksi. Esityksessä rekisteröityjen vakuutusedustajien osuutta vähennettäisiin 50 prosentista 30 prosenttiin. Vaatimusta ei ole säädetty direktiivissä. Esitysluonnoksen mukaan korkeana pidettävää rajaa on valmistelun aikana pidetty kasvun esteenä erityisesti pienille vakuutusedustajille. Toisaalta osuuden maltillisesta alentamisesta ei ole arvioitu olevan olennaista haittaa asiakkaansuojan kannalta. Ministeriö kannattaa ehdotusta.

Rekisteröinnin edellytyksenä on nykyisin muun muassa se, että vakuutusedustusta harjoittavalla oikeushenkilöllä on palveluksessaan vastaava hoitaja, jonka on huolehdittava siitä, että toimintaa harjoitetaan lainmukaisesti. Voimassa olevasta laista poiketen uuteen lakiin ei otettaisi säännöksiä vastaavasta hoitajasta, koska tällaisesta henkilöstä ei säädetä direktiivissä. Vastaava hoitaja on yrityksen työntekijä. Yrityksen ja työntekijän välisestä vahingonkorvausvastuusta, joka seuraa vakuutusedustajan työntekijän menettelystä, on riittävällä tavalla säädetty muussa lainsäädännössä. Ministeriö kannattaa ehdotusta.

Esitysluonnoksen jaksossa 5.3 selostetaan esityksen vaikutuksia vakuutusenantajiin ja vakuutusedustajiin. Sääntelykustannukset voivat heikentää yritysten toimintaedellytyksiä. Siten ministeriö pitää hyvänä ja tärkeänä, että ehdotetussa laissa on kiinnitetty huomiota vaikutusarviointiin ja pyritty siihen, ettei lakiin otettaisi direktiivin vaatimuksia ylittävää kansallista sääntelyä paitsi silloin, kun sen on katsottu olevan tarpeen asiakkaansuojan kannalta ja etteivät valitut välttämättömät toimenpiteet direktiivin toimeenpanemiseksi aiheuttaisi perusteettomia kustannuksia. Raportissa esitetty vaikutusarviointi vaikuttaa hyvin tehdyllä ja perusteellisella sisältäen euromääräisiä arvioita sääntelyn vaikutuksista yrityksiin sekä vertailua taakan merkityksestä pieniin ja suuriin yrityksiin. Lähtökohtaisesti ehdotettu laki ei vaikuta sisältävän merkittävässä määrin kansallisia säännöksiä, joista aiheutuisi yrityksille kustannuksia. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kuitenkin esimerkiksi edellytys

kertoa kootusti kulujen vaikutuksista (36 §:n 2 mom.) ja varoitusvelvollisuus (38 §:n 1 mom.) eivät perustu direktiiviin. Edellisten vaikutukset yritysten sääntelytaakkaan eivät oletettavasti ole kovin suuria, mutta nämä ja muut kansalliset säännökset ja niiden mahdolliset euromääräiset vaikutukset yrityksiin olisi hyvä yksilöidä, jotta nähdään, mikä osa sääntelykustannuksista seuraa direktiivistä ja mikä osa kansallisista velvoitteista ja vaatimuksista.

2 YKSITTÄISIÄ HUOMAUTUKSIA

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotukseen on otettu käsite "vakuutusten tarjoamisesta vastaava henkilö", joka mainitaan ehdotuksen 14 §:n 3 momentissa ja 15 §:n 2 momentissa. Perustelujen mukaan vastaavalla henkilöllä tarkoitetaan sellaista henkilöä, joka vastaa vakuutusten tarjoamisesta, mutta ei suoraan osallistu siihen, esimerkiksi myyntijohtajaa tai vastaavassa asemassa olevaa henkilöä.

Vakuutusten tarjoamisesta vastaavaan henkilöön viitataan myös ehdotuksen 10 §:n 1 momentin 3 kohdassa ja 13 §:n 2 momentin 3 kohdassa. Kyseisissä kohdissa käytetään ilmaisua "muiden henkilöiden nimet, jotka vastaavat vakuutusten tarjoamisesta". Ministeriö ehdottaa, että kohdissa olevaa ilmaisua täsmennettäisiin siten, että siitä kävisi selkeästi ilmi, että kyse on 14 §:n 3 momentissa ja 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua "vakuutusten tarjoamisesta vastaavasta henkilöstä".

Ehdotuksen 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan rekisteröinnin edellytyksenä on, että hakija on hyvämaineinen. Ehdotuksen 14 §:ssä säädetään siitä, mitä hyvämaineisuudella tarkoitetaan ja keitä henkilöitä se koskee. Pykälässä tarkoitettujen henkilöiden piiri on laaja. Jos vakuutusedustaja on oikeushenkilö, vakuutusedustajan johdon ja sen, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään kymmenesosa osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta, on oltava hyvämaineisia.

Rikosrekisterilain (770/1993) 4 a §:n nojalla Finanssivalvonnalle voidaan luovuttaa rikosrekisteristä tietoja henkilön luotettavuuden selvittämiseksi. Ehdotuksen 64 §:n 2 momentissa on viittaussäännös rikosrekisterilakiin. Rikosrekisterilaissa ja nykyisessä vakuutusedustuksesta annetussa laissa tarkoitettulla luotettavuudella tarkoitetaan samaa kuin ehdotetussa laissa tarkoitettulla hyvämaineisuudella. Sääntelyä ei ole tältä osin tarkoitus muuttaa. Rikosrekisteristä voidaan siis luovuttaa tietoja Finanssivalvonnalle myös ehdotetussa laissa tarkoitettuna hyvämaineisuuden selvittämiseksi.

Jos vakuutusmeklariksi tai asiamieheksi hakevan yritysjohdossa tai sen omistajana on ulkomaalainen tai ulkomailla asuva henkilö, rikosrekisteritiedoista ei välttämättä käy ilmi hänen rikostaustansa. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että jatkovalmistelussa hallituksen esityksen perusteluissa selvitettäisiin menettelyä, jolla Finanssivalvonta saa tiedon henkilön rikostaustasta eri maiden rikosrekistereistä. Oikeusrekisterikeskus voi hyödyntää asian selvittämisessä sillä olevaa tietoa rikosnimikkeiden vastaavuuksista ja eri maiden rikosrekistereistä vastaavista keskusviranomaisista. Samalla tulisi pohtia myös sitä, olisiko lakiin tarpeen ottaa säännös hakijan velvollisuudesta toimittaa Finanssivalvonnan pyynnöstä tietoja, jotka ovat tarpeen rekisteröinnin edellytysten täyttymisen arvioimiseksi. Vastaavanlainen säännös on eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain (853/2016) 3 §:n 3 momentissa (kts. myös säännöksen perustelut HE 24/2010 vp).

Esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa 4.1 ehdotusta arvioidaan perustuslain 18 §:ssä säännellyn elinkeinovapauden kannalta. Jaksossa on mainittu perustuslakivaliokunnan vakiintuneet kannanotot elinkeinotoiminnan luvanvaraisuudesta. Koska lakiehdotuksessa on kyse rekisteröintimenettelystä, työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että jakson tekstiä täydennettäisiin tältä osin esimerkiksi seuraavasti: ”Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut rekisteröitymisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen (PeVL 15/2008 vp, PeVL 45/2001 vp ja PeVL 24/2000 vp).”

Ehdotuksen 61 §:ssä säädettäisiin vakuutusedustajarekisteristä poistamisesta. Ministeriö ehdottaa, että jaksossa 4.1 käsiteltäisiin rekisteristä poistamista koskevaa perustuslakivaliokunnan kannanottoa (PeVL 58/2010 vp) esimerkiksi seuraavasti: ”Lakiehdotuksen 61 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rekisteristä poistamisen edellytyksistä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt rekisteristä poistamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin rekisteröinnin epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa rekisteristä poistaminen vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että rekisteriin merkitylle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 43/2013 vp, PeVL 17/2012 vp ja PeVL 58/2010 vp). Nämä vaatimukset on otettu huomioon lakiehdotuksessa.”



Pekka Timonen
ylijohtaja



Tuomo Knuuti
hallitusneuvos

JAKELU

STM

TIEDOKSI

työ- ja elinkeinoministeriön kirjaamo
Saara Järvelä STM