



LAUSUNTO

16.6.2017

OM 84/43/2017

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Lausuntopyyntönnö 19.4.2017 STM007:00/2016

## LAUSUNTO VAKUUTUSTEN TARJOAMISESTA ANNETUN DIREKTIIVIN KANSALLISTA TÄYTÄNTÖÖNPANOJA VALMISTELLEEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTISTA

Oikeusministeriö lausuu otsikkokohdassa mainitun työryhmän loppuraportin johdosta seuraavan.

### *Yleistä*

Hallituksen esitysluonnoksen muotoon laaditussa loppuraportissa ehdotetaan säädettäväksi laki vakuutusten tarjoamisesta ja samalla ehdotetaan kumottavaksi vakuutusedustuksesta annettu laki. Lisäksi ehdotetaan muutoksia vakuutusoppimusalakiin ja eräisiin muihin lakeihin. Muutokset liittyvät Euroopan parlamentin ja neuvoston vakuutusten tarjoamisesta antaman direktiivin (EU) 2016/97 kansalliseen täytäntöönpanoon.

### *Soveltamisala*

Lain soveltamisala on määritelty esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä direktiivin soveltamisalasäännöksen ja vakuutusten tarjoamista koskevan määritelmän mukaisesti kattamaan laajasti kaikki vakuutusten tarjoamiseen ja vakuutusoppimuksen hoitamiseen liittyvät toiminnot. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (s.74) todetaan muun muassa seuraavaa: *”Vakuutusten tarjoamisella tarkoitettaisiin lisäksi vakuutusoppimuksen tekemistä ja avustamista vakuutusoppimuksen hoitamisessa ja täyttämässä. Erityisesti tämä koskisi korvausvaatimuksen yhteydessä tapahtuvaa avustamista.”* Tarkoituksena ei kuitenkaan liene, että esimerkiksi asianajajan, joka vakuutusnottajan antaman valtuutuksen nojalla tekee korvaushakemuksen oikeusturvavakuutusta koskevassa asiassa tai käy neuvotteluja korvausasioista vakuutusyhtiön kanssa, katsottaisiin harjoittavan vakuutusten tarjoamista. Pykälän 3 momentin 1 kohdan rajoitus ei sovellu tällaiseen toimintaan, sillä se koskee sanamuotonsa mukaisesti vain tietojen antamis-

\\ohna01\Data\OM92xx\LAVO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2017\stm 0906  
(vakuutusten tarjoaminen) rh.docx

**Käyntiosoite**  
Eteläesplanadi 10  
HELSINKI

**Postiosoite**  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

**Puhelin**  
02951 6001

**Faksi**  
09 1606 7730

**Sähköpostiosoite**  
oikeusministerio@om.fi

ta, ei korvausvaatimuksen yhteydessä tapahtuvaa avustamista. Selvyyden vuoksi yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi erottaa vakuutuksenottajan avustajana ja asiamiehenä toimiminen lain soveltamisalaan kuuluvasta avustamisesta.

#### *Ammatilliset vaatimukset*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 § sisältää säännöksen vakuutusten tarjoamiseen osallistuvan henkilön ja vakuutusten tarjoamisesta vastaavan henkilön hyvämaineisuuden selvittämisestä. Ehdotettu säännös perustuu direktiivin 10 artiklaan, jonka mukaan *”Vähimmäisvaatimuksena on, ettei heistä saa olla vakaviin joko omaisuusrikoksiin tai muihin talousrikoksiin liittyvää merkintää rikosrekisterissä tai muussa vastaavassa kansallisessa rekisterissä ... Jäsenvaltiot voivat 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti sallia, että vakuutusten tai jälleenvakuutusten tarjoaja tarkastaa työntekijöidensä ja tarvittaessa vakuutus- ja jälleenvakuutusedustajiensa hyvän maineen.”*

Ehdotetun säännöksen mukaan vakuutuksen tarjoaja selvittää palveluksessaan olevien henkilöiden hyvämaineisuuden. Säännöksen mukaan hyvämaineinen on henkilö, jota ei ole lainvoimaisella tuomiolla tuomittu viimeisen viiden vuoden aikana vankeusrangaistukseen eikä kolmen viimeisen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton harjoittamaan vakuutusten tarjoamista.

Säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 92-95) todetaan, että käytännössä selvitysvelvollisuuden suorittamiseksi riittää, että vakuutuksen tarjoajan palveluksessa oleva henkilö ilmoittaa hyvämaineisuudestaan työnantajan nimeämälle henkilölle. Tarvittaessa henkilö esittäisi työnantajalle rikosrekisteriotteen. Perusteluista käy ilmi, että hyvämaineisuus voitaisiin tarkistaa ennen henkilön palkkaamista, mutta sen lisäksi hyvämaineisuutta koskeva vaatimus tulisi täyttää jatkuvasti, jotta vakuutusten tarjoamista koskevassa tehtävässä toimiminen olisi mahdollista.

Ongelmalliseksi esityksessä olevan ehdotuksen tekee se, että perustelujen mukaan henkilö esittäisi tarvittaessa työnantajalle itseään koskevan rikosrekisteriotteen, ilman että rikosrekisteriotteen pyytämistä tai esittämistä koskevaa sääntelyä on esitetty otettavaksi rikosrekisterilakiin tai nyt valmisteltavaan lakiin. Rikosrekisteritiedot ovat salassa pidettäviä, ja tietoja saa luovuttaa vain siten, kuin rikosrekisterilaissa säädetään (rikosrekisterilain (1993/770) 3 §). Rikosrekisterilaki sisältää yksityiskohtaiset säännökset niistä tarkoituksista, joita varten Oikeusrekisterikeskus voi luovuttaa otteen rikosrekisteristä. Rikosrekisterilain mukaan henkilö voi saada itseään koskevan otteen esimerkiksi hakeutuessaan työhön, jossa toimitaan lasten kanssa (rikosrekisterilain 6 §). Kyseisessä säännöksessä on rajattu ne rikokset, joita koskevat tuomiot näkyvät annettavalla otteella. Tämän lisäksi jokaisella on salassapidon estämättä oikeus tarkastaa omat tietonsa myös rikosrekisteristä. Tiedot on kuitenkin tarkoitettu vain tarkastajan henkilökohtaiseen käyttöön, eikä niitä ole tarkoitettu esitettäväksi eteenpäin esimerkiksi mainetodistuksena. Kyseisen tarkastusoikeuden käyttämistä koskevan rikosrekisterilain säännöksen perusteluissa (HE 368/1992 vp, s. 12) asiasta on todettu seuraavaa: *”On olemassa vaara, että tarkastusoikeuden nojalla saatua rikosrekisteritietoa käytetään muuhun tarkoituksen kuin mihin se on annettu. Joitakin viitteitä tällaisesta henkilörekisterilain mukaisen tarkastusoikeuden väärinkäytöstä on tullut tietosuojaviranomaisten tietoon. Esimerkiksi työnantajat voisivat käytännössä vaatia työntekijää tai työhön pyrkivää henkilöä hankkimaan tarkastusoi-*

*keuteen vedoten oman rikosrekisterin otteensa ja esittämään se työnantajalle. Tällöin erityisesti sellaista otetta, jonka mukaan henkilöä ei ole rikosrekisteriin merkitty, käytettäisiin jonkinlaisena mainetodistuksena. Jos tällainen menettely yleistyy, joudutaan erikseen harkitsemaan tarkastusoikeuden väärinkäytön säättämistä rangaistavaksi.” Näin ollen esityksen perusteluissa tarkoitettu käytäntö, jossa henkilön tarkastusoikeutta käytettäisiin hyvämaineisuuden selvittämiseen, ei ole hyväksyttävää.*

Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että perustelujen mukaan rikosrekisteriote voitaisiin esittää tarvittaessa, mutta perusteluissa ei ole millään lailla täsmennetty sitä, millaisissa tilanteissa tällainen tarve voisi olla käsillä. Mikäli henkilön rikostausta halutaan selvittää, tulisi etukäteen olla selvää, millaisissa tilanteissa se on mahdollista. Rikosrekisteriotteen pyytäminen ei saisi olla sattumanvaraista tai riippua kyseessä olevasta henkilöstä vaan sen tulisi perustua objektiivisiin kriteereihin ja olla ennalta määriteltyä (ks. tarkemmin tätä koskeva säännös laissa lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä (148/2014) 4 § ja sitä koskevat perustelut).

Edellä todetun lisäksi voidaan todeta, että esityksessä olevan ehdotuksen epäselvyyttä lisää se, että pykälän mukaan hyvämaineinen on henkilö, jota ei ole lainvoimaisella tuomiolla tuomittu. Perustelujen mukaan kuitenkin poikkeustapauksissa vailla lainvoimaakin olevan tuomion nojalla voitaisiin tapauksen olosuhteet huomioon ottaen katsoa, että henkilö on ilmeisen sopimaton toimimaan tehtävässään. Lisäksi epäselvyyttä lisää se, että pykälä vaikuttaisi koskevan vain vakuutusentarjoajan tekemiä hyvämaineisuus-selvityksiä, kun taas pykälää koskevissa perusteluissa selostetaan laajasti Finanssivalvonnan tekemistä selvityksistä.

Edelleen rikostaustojen selvittämiseen liittyen on huomioitava, että esimerkiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustojen selvittämistä koskevan lain (504/2002) eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta on katsonut, että lain tasolla tulee säätää siitä, että jo työnhakuilmoituksessa on tuotava esiin se, että henkilön rikostausta voidaan tarkistaa (PeVL 9/2002 vp). Mahdollisuus rikostaustan selvittämiseen tulee siis olla henkilön tiedossa jo ennen tehtävään hakeutumista ja tästä tulisi säätää laissa. Edelleen rikostaustojen selvittämistä koskevan menettelyn yhteydessä on huolehdittava siitä, että rikosrekisteriotteiden käsitteilyä koskevalla asianmukaisella sääntelyllä voidaan varmistaa salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen turvallinen käsittely (ks. tarkemmin esim. lain 148/2014 säännöksistä 11 ja 12 §).

Kaikkiaan direktiivin asettamaa vaatimusta ja ehdotettua menettelyä tulisi tarkastella huolellisesti uudelleen edellä todetut seikat huomioiden.

Mikäli jatkovalmistelussa päädytään esittämään muutoksia rikosrekisterilakiin ja luonnostelemaan rikostaustan selvittämistä koskevia säännöksiä valmisteilla olevaan lakiin, oikeusministeriö kehottaa olemaan hyvissä ajoin yhteydessä oikeusministeriön lainvalmisteluosaston rikos- ja prosessioikeuden yksikköön. Edellä todetun lisäksi oikeusministeriö yhtyy Oikeusrekisterikeskuksen lausunnossaan esille nostamiin näkemyksiin. Erityisesti oikeusministeriö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen yhteydessä on arvioitava Oikeusrekisterikeskukselle ehdotettavasta menettelystä aiheutuva lisätyö ja kustannukset.

## Hallinnolliset sanktiot

Loppuraportin sisältämän esitysluonnoksen perusteluiden mukaan täytäntöön pantavassa direktiivissä säädetään, että toimivaltaisella viranomaisella on oltava toimivalta määrätä hallinnollisia seuraamuksia vähintään direktiivissä tarkemmin säädetystä teoista ja laiminlyönneistä. Luonnoksessa ehdotetaankin lisättäväksi uusia hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ei ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut tällaiset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Koska hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, sen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla. Laissa on valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.

Vaikka perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen sisältyvä täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten, kuten hallinnollisten rangaistusmaksujen tai kurinpitoseuraamusten, sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. Sanktioita koskevista säännöksistä tulee näin ollen ilmetä, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Sanktioita koskevan sääntelyn tulee myös olla oikeasuhtaista. Oikeasuhtaisuuteen liittyvät kysymykset lievien laiminlyöntien sanktioinnista ja seuraamusten porrastamisesta rikkomuksen vakavuuden perusteella. (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, osio 12.10)

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 59 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pykälän 2-8 kohdassa tarkoitetuissa menettelyissä direktiivi ei edellytä seuraamusmaksun määräämistä. Direktiivi kuitenkin mahdollistaa, että Suomi voi antaa Finanssivalvonnalle toimivallan määrätä lisäseuraamuksia tai muita toimenpiteitä sekä hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia, jotka ovat korkeampia kuin direktiivissä säädetty. Luonnoksessa on edelleen todettu *”Siten ehdotetaan, että edellä tarkoitetuista teoista tai laiminlyönneistä Finanssivalvonnalla on toimivalta määrätä seuraamusmaksu. Asiakkaan suojan perusteella on perusteltua edellyttää korkeaa sääntelyn tasoa päätoimisesti toimivilta vakuutusedustajilta ja sivutoimisilta vakuutusedustajilta.”*

Perustelut uuden seuraamusmaksun käyttöönotolle ovat hyvin suppeat ja kaipaavat tarkentamista.

Lisäksi luonnoksen 8. lakiehdotuksen 41 a §:n uudeksi 4 momentiksi ehdotetaan säännöstä vakuusedustajan tai sivutoimisen vakuutusedustajan seuraamusmaksun määrästä. Säännöksen mukaan *”Jos seuraamusmaksu koskee vakuutusten tarjoamisesta annetun lain 55 tai 59 §:ssä mainittujen säännösten rikkomista, oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla, sen mukaan, kumpi on suurempi, enintään joko viisi prosenttia oikeushenkilön tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdosta tai enintään viisi miljoonaa euroa, ja luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu enintään 700 000 euroa.”* Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, perustuvatko mainitut seuraamusmaksujen enimmäis-

määrät direktiiviin vai miten kyseisiin summiin on päädytty. Perustelut näiltä osin ovat puutteelliset.

Oikeusministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallituksen esityksestä laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. Lausunnossa valiokunta totesi, ”että lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää jossakin määrin epäselväksi, miltä osin seuraamussääntelyssä on kansallista liikkumavaraa seuraamusten laadun ja esimerkiksi rikemaksun suuruuden osalta. Hallintovaliokunnan on syytä direktiivisääntelyn mahdollistamissa rajoissa vielä arvioida seuraamusten laadun ja suuruuden oikeasuhtaisuutta.” (ks. PeVL 2/2017 vp) Oikeusministeriö kehottaa jatkovalmistelussa kiinnittämään samaan asiaan, seuraamusten oikeasuhtaisuuteen ja sen perusteluihin, huomiota.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 59 §:n 1 momentin 7 kohtaa on syytä jatkovalmistelussa tarkentaa. Sanktioitu teko tai laiminlyönti ei ole kohdassa riittävästi yksilöity. Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan säännöksiä, joiden laiminlyönnistä tai rikkomisesta voidaan määrätä seuraamusmaksu, ovat myös 1 momentissa tarkoitettuja säännöksiä koskevat tarkemmat säännökset, määräykset ja direktiivin perusteella annettujen komission asetusten ja päätösten säännökset. Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on pitänyt jonkinasteisena ongelmana, että rikkomusmaksu on ehdotettu mahdolliseksi määrätä sille, joka laiminlyö noudattaa ministeriön asetuksella annettuja tarkempia säännöksiä (ks. PeVL 28/2014 vp).

Edelleen koska esitysluonnoksessa esitetään uusia hallinnollisia seuraamusmaksuja, näitä olisi syytä käsitellä myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Lisäksi samalla tulee myös tarkistaa, ettei samasta teosta voida määrätä sekä seuraamusmaksua että rikosoikeudellista seuraamusta.

### *Hallintomenettely*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 55 §:ssä säädettäisiin muun muassa Finanssivalvonnan velvollisuudesta kuulla tiettyjä tahoja ennen hallintopäätöksen tekemistä sekä päätöksen perusteleminen. Tämän säännöksen muotoilua sekä myös esitysluonnosta kokonaisuudessaan olisi syytä jatkovalmistelussa arvioida huomioiden hallintolain säännökset. Pällekkäistä sääntelyä yleislakien kanssa tulee välttää ja niistä poikkeavalle sääntelylle tarvitaan aina erityinen, painava syy. (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, osio 12)

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 56 §:n mukaan Finanssivalvonta voi tehdä toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen kanssa sopimuksen siitä, että Finanssivalvonta suorittaa sellaisia valvontatehtäviä, jotka kuuluvat tämän toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen vastuulle. Samoin Finanssivalvonta voi tehdä sopimuksen, että toisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen suorittaa sellaisia valvontatehtäviä, joissa Finanssivalvonta olisi toimivaltainen. Tällaiset tehtävät voivat koskea perusteluiden mukaan muun muassa hallinnollisia sanktioita. Säännöksellä pannaan täytäntöön direktiivin 7 artiklan 1 kohta ja 12 artiklan 1 kohta. Sääntely vastaa Finanssivalvonnasta annetun lain 67 §:ää. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että valvontaviranomaisen on perusteltava sopimuksen tekeminen ja ilmoitettava siitä muun muassa vakuutusdustajalle ja komissiolle viipymättä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto. Asi-

assa jää epäselväksi muutoksenhakuoikeus kyseiseen päätökseen. Muutoksenhakukieltoa ei esitysluonnoksessa ehdoteta säädettäväksi, vaikka perustelut tällaiseen viittaavat.

#### *Vahingonkorvausvastuu sekä vastuu puutteellisista ja virheellisistä tiedoista*

Vakuutusmeklarin korvausvastuusta säädetään 1. lakiehdotuksen 62 §:ssä. Vakuutusenantajan korvausvastuusta sen omasta tai sitä edustavan asiamiehen 1. lakiehdotuksen vastaisesta menettelystä aiheutuneesta vahingosta säädetään 63 §:ssä. Muilta osin vakuutusenantajan vastuusta säädetään vakuutus sopimuksissa, johon ei tältä osin ehdoteta muutoksia.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 62 §:n 1 momentissa säädetään vakuutusmeklarin vahingonkorvausvastuusta *”muulle, jonka oikeutta toimeksianto tai vakuutus koskee”* ja 63 §:n 1 momentissa säädetään vakuutusenantajan vahingonkorvausvastuusta *”muulle, jonka oikeutta vakuutus koskee”*. Säännösten sanamuodon perusteella korvaukseen oikeutettujen joukko on laaja eikä sitä perusteluksakaan ole selkeästi rajattu. Perusteluissa on tuotu esiin eräitä tahoja, jotka olisivat tällaisia *”muita”*, mutta perusteluissa mainittujen lisäksi kyseeseen voisivat säännöksen sanamuodon perusteella tulla esimerkiksi vastuuvakuutusten osalta myös vahinkoa kärsineet, joilla on vakuutus sopimuslain 67 §:n perusteella oikeus vaatia korvausta suoraan vakuutusenantajalta. Samoin tällainen korvaukseen oikeutettu muu taho voisi olla vakuutetun omaisuuden uusi omistaja vakuutus sopimuslain 63 §:n mukaisessa tilanteessa. Vakuutusmeklari tai vakuutusenantaja voisi säännösten perusteella olla korvausvastuussa tapahtumista, joita ei ole osattu ottaa huomioon toimeksiantoa suoritettaessa ja korvaukseen oikeutettuja voisivat olla tahot, joiden oikeutta toimenpiteet eivät toimeksiantoa suoritettaessa ole millään lailla koskeneet.

Lakiehdotuksen 62 ja 63 §:n perusteella sama, lain vastainen menettely saattaa johtaa vahinkoon sekä sopimussuhteessa (vakuutusenantajalle tai asiakkaalle aiheutunut vahinko) että sen ulkopuolella (muulle aiheutunut vahinko). Sopimuksen ulkoiseen vastuuseen sovelletaan pääsääntöisesti vahingonkorvauslakia (412/1974), ei kuitenkaan silloin, kun korvausvastuusta on säädetty muussa laissa. Oikeuskäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että vahingonkorvauslaki voi tulla sovellettavaksi erityislain rinnalla sitä täydentävänä normistona siltä osin, kuin kyseisessä erityislaissa ei ole tarkempia säännöksiä korvausvastuun sisällöstä.

Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu sopimussuhteen ulkoinen vahinko on yleensä puhdasta varallisuusvahinkoa, joka vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan on korvattavaa vahinkoa vain, jos se on aiheutettu rangaistavaksi säädettyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin muissa tapauksissa on erittäin painavia syitä. Erittäin painavina syinä on oikeuskäytännössä pidetty muun muassa hyvän liiketavan vastaista menettelyä ja luottamuksensuojan rikkomista. Mikäli tarkoitus on säätää sopimussuhteen ulkopuoliset varallisuusvahingot korvattaviksi myös muissa kuin vahingonkorvauslaissa erikseen luetelluissa tilanteissa, tämän tulisi ilmetä vahingonkorvaussäännöksistä.

Vahingonkorvauslaissa säädetään lisäksi korvauksen sovittelusta (2 luvun 1 §) sekä vahinkoa kärsineen myötävaikutuksesta ja korvausvastuun jaosta kahden tai useamman aiheuttaessa vahingon (6 luku). Ehdotettujen vahingonkorvaussäännösten jatkovalmistelussa tulisi harkita myös sitä, olisiko perusteltua lisätä pykä-

liin viittaus näihin vahingonkorvauslain säännöksiin. Voimassa olevassa vakuutuseduksesta annetun lain 40 §:n 3 momentissa on viittaus vahingonkorvauslakiin, joka kuitenkin on jätetty pois lakiehdotuksesta.

Tiedonantovirheen seuraamuksista säädetään esityksen 1. lakiehdotuksen 62 §:n 2 momentissa (meklarit) sekä vakuutusolosopimuslain 9 §:ssä (vakuutuksenantajat). Vakuutusmeklarin on lakiehdotuksen mukaan korvattava vahinko, joka aiheutuu siitä, ettei vakuutusolosopimus ole sen sisältöinen kuin asiakkaalla oli saamiensa tietojen perusteella ollut aihetta käsittää. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan korvausvelvollisuus syntyy, vaikkei mikään vakuutuksenantaja olisi myöntänyt toimeksiantajan käsityksen mukaista vakuutusta eli vakuutusmeklari on korvausvelvollinen, vaikka asiakkaalle ei olisi aiheutunut mitään konkreettista menetystä. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa, samoin kuin vastaavan pykälän perusteluissa voimassaolevan lain esitöissä on tältä osin toistettu vakuutusolosopimuslain 9 §:n perusteluissa esiintuotuja seikkoja. Vahingon korvaamisen osalta tilanne ei kuitenkaan ole täysin rinnasteinen vakuutusolosopimuslain 9 §:n kanssa. Vakuutusolosopimuslain 9 §:n mukaan vastaavassa tilanteessa vakuutusolosopimuksen katsotaan olevan voimassa sen sisältöisenä kuin vakuutuksenottajalla oli saamiensa tietojen perusteella ollut aihetta käsittää. Vakuutusolosopimuslain 9 § rakentuu sille periaatteelle, että sopimusosapuolella on oikeus vaatia sopimuksen mukaista suoritusta, minkä vuoksi vakuutusolosopimus tiedonantovirhetilanteissa oikeastaan sen sisältöiseksi, kuin vakuutuksenottajalla oli saamiensa tietojen perusteella aihetta käsittää. Vakuutusmeklarin tiedonantovirheen osalta tällaista oikeuksia ei voida tehdä, vaan asiakkaalle aiheutunut vahinko tulee määritellä ja korvata muulla tavoin. Ehdotetun pykälän perusteluissa ei kuitenkaan tarkenneta, miten ja minkä ajankohdan mukaan korvattava vahinko määritellään. Erityisesti sijoitussidonnaisten vakuutusten osalta tulisi vähintäänkin perusteluissa ottaa kantaa siihen, minkä ajankohdan mukaisesti vahingon määrä arvioidaan, koska näihin vakuutuksiin liittyvän sijoituselementin vuoksi tiedonantovirheestä aiheutuvan vahingon määrä voi vaihdella suuresti lyhyenkin ajan sisällä.

Sen enempää 1. lakiehdotuksen 62 §:ssä kuin vakuutusolosopimuslain 9 §:ssä ei ole säädetty asiakkaan tai vakuutuksenottajan velvollisuudesta reklamoida toteamastaan tiedonantovirheestä. Vakuutusolosopimuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 114/1993 vp, s. 30) mukaan: *”vakuutuksenottajalle voi syntyä velvollisuus ilmoittaa vakuutuksenantajalle, jos hän sopimuksen tekemisen jälkeen havaitsee markkinointitiedot virheellisiksi tai harhaanjohtaviksi. Ilmoituksen laiminlyönti voi johtaa siihen, että vakuutuksenottajan voidaan katsoa hyväksyneen sopimuksen vakuutusehtojen mukaisena. Reklamoimalla vakuutuksenottaja säilyttää oikeutensa vedota markkinoinnissa annettuihin tietoihin.”* Yleensä vakuutuksenottaja havaitsee käsityksensä vakuutuksen sisällöstä vakuutusehtoja vastaamattomaksi vasta siinä vaiheessa, kun saa kielteisen korvauspäätöksen. Sijoitussidonnaiset vakuutukset muodostavat kuitenkin tältä osin poikkeustapauksen silloin, kun vakuutuksenottaja on saanut mielestään puutteelliset tiedot sijoitusriskistä. Vakuutuksenottajalla voi olla mahdollisuus havainta epäedullinen arvonekehitys hänelle säännöllisin väliajoin toimitettavista laskelmista ja tiedotteista. Vakuutuslautakunta on eräissä ratkaisuissaan (esim. VKL 675/11) katsonut, että eräissä tilanteissa vakuutuksenottajalle voidaan asettaa velvollisuus reklamoida vakuutuksenantajaa kohtuullisessa ajassa havaitsemistaan virheellisistä tiedoista. Lautakunta on perustellut tätä sillä, että sijoitussidonnaisiin vakuutuksiin sisältyvän sijoituselementin vuoksi reklamaatiovelvollisuuden puuttuminen merkitsisi sitä, että vakuutuksenottajalle tarjoutuisi tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin

seurauksena mahdollisuus epäoikeutettuun spekulointiin vakuutuksenantajan kustannuksella.

Oikeusministeriö katsoo, että lakiehdotuksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua tarkentaa lakiehdotusten vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä ja niiden yksityiskohtaisia perusteluja.

### *Muutoksenhaku*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 §:n 5 momentissa säädettäisiin seuraavasti ilmoituksesta vakuutusten tarjoamisen aloittamisesta toisessa ETA-valtiossa: Jos Finanssivalvonta on kieltäytynyt lähettämästä tai ei ole lähettänyt sivuliikkeen tai pysyvän liikepaikan perustamista koskevia tietoja 2 momentissa säädettyssä määräajassa, sen on perusteltava menettelynsä vakuutusedustajalle tai sivutoimiselle vakuutusedustajalle kuukauden kuluessa kaikkien 1 momentissa tarkoitettujen tietojen vastaanottamisesta. Vakuutusedustaja tai sivutoiminen vakuutusedustaja saa hakea muutosta valittamalla. Valituksen katsotaan tällöin kohdistuvan Finanssivalvonnan hylkävään päätökseen. Valituksen voi tehdä, kunnes Finanssivalvonta on päättänyt tietojen lähettamisestä. Finanssivalvonnan on ilmoitettava päätöksen antamisesta valituksen kohteena olevassa asiassa valitusviranomaiselle. Muilta osin valituksen tekemisestä ja käsittelystä säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996).

Säännös on vaikeaselkoinen eikä sen sisältö aukene tarpeeksi hyvin. Kyse ei vaikuta olevan viranomaisen passiivisuuteen kohdistuvasta valituksesta, vaan viranomaisen kielteistä päätöstä koskevasta valituksesta. Pykälä sisältää sääntelyä useasta seikasta, eikä se ole lakiteknisesti onnistunut.

Edelleen samaisen 18 §:n 5 momentin mukaan muilta osin valituksen tekemisestä ja käsittelystä säädetään hallintolainkäyttölaissa, mikä tarkoittaa valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriö puoltaa valituslupa-an perustuvaa sääntelyvaihtoehtoa. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole käsitelty kyseisten 58 §:ssä tarkoitettujen päätösten osalta mahdollisuutta oikaisumenettelyyn. (ks. näiltä osin tarkemmin esimerkiksi HE 230/2014 vp ja PeVL 55/2014 vp) Säännöstä ja sen perusteluja tulisi jatkovalmistelussa täydentää näiltä osin.

Jatkovalmistelussa lienee syytä tarkastella myös edellä mainitun säännöksen suhdetta Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n 1 momenttiin, jossa on säädetty, että Finanssivalvonnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei jäljempänä tässä pykälässä tai muualla laissa toisin säädetä. Onko tarkoitus, että nämä asiat hajautuvat kaikkiin hallinto-oikeuksiin? (ks. myöhemmin kommentti koskien riippuvuutta muista esityksistä)

### *Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuus*

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 9 luvussa Valvonta ja vahingonkorvausvastuu säädettäisiin 65 §:ssä Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuksista. Kuitenkin määräyksenantovaltuuksia sisältyy muihin lain säännöksiin. Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella, kerätäänkö määräyksenantovaltuudet yhteen säännökseen vai ovatko ne sijoitettuna sen pykälän yhteyteen, johon ne asiallisesti liittyvät.

### *Säädösteknisiä huomioita*



Esitysluonnoksessa on todella pitkiä virkkeitä ja pykäläiä ja se on kokonaisuudessaan monin paikoin vaikeaselkoinen eikä täysin asianmukaisen lakikielen mukainen. Osittain tämä johtuu siitä, että direktiivi on erittäin vaikeaselkoinen ja jäykkä eikä siinä huomioida riittävästi vakuutusketän monimuotoisuutta. Kun samoja direktiivin säännöksiä joudutaan soveltamaan niin vakuutusturvan osalta tarkasti säännelyihin lakisääteisiin vakuutuksiin, tavanomaisiin ja yksinkertaisiin kulluttajavakuutuksiin, suurten yritysten vakuutuksiin sekä monimutkaisiin sijoitusvakuutuksiin, säännöksistä tulee väistämättä raskaita ja jäykkiä. Lakitekstin selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin vielä tarkastella, miltä osin yksittäisiä pykäläiä olisi mahdollista selkeyttää esimerkiksi muokkaamalla pykälissä käytettyä direktiivitekstiä lähemmäksi suomalaista lakikieltä ja siirtämällä osa tekstistä yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Lisäksi esitysluonnoksesta puuttuu osio ”Riippuvuus muista esityksistä”. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esimerkiksi Finanssivalvonnasta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi muun muassa muutoksenhaun sekä seuraamusmaksujen osalta (hallituksen esitys luonnokseksi hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sijoituspalvelulain muuttamisesta laiksi kaupankäynnistä rahoitusvälineillä ja eräiksi niiksi liittyviksi laeiksi VM087:00/2015). Jatkovalmistelussa on huolehdittava siitä, että muut vireillä olevat lakihankkeet, joilla on yhtymäkohtia nyt kyseessä oleviin lakiehdotuksiin, tulevat huomioituiksi.

Vakuutusedustuslautakunnan jäsenten rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 51 §:ssä. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsitettävään sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Virkavastuusäännöksiin otetaan vakiintuneesti informatiivinen viittaus vahingonkorvauslakiin: ”Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974)” (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.12).

Edelleen säädösteknisesti selkeämpää olisi keskittää 1. lakiehdotuksen muutoksenhakua koskevat säännökset yhteen pykälään.

Lopuksi

Yhteenvedona oikeusministeriö toteaa, että eräät säännökset ja yksityiskohtaiset perustelut edellyttävät vielä perusteellista jatkovalmistelua ennen hallituksen esityksen antamista.

Lopuksi oikeusministeriö muistuttaa lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös sosiaali- ja terveysministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

Sami Manninen

Ylijohtaja

Riitta Haapasaari

Erityisasiantuntija