

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 9/2005 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi vakuutusedustuksesta  
ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

*Talousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Talousvaliokunta on 16 päivänä helmikuuta 2005 päivätyllä kirjeellään pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi vakuutusedustuksesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 220/2004 vp). Lausuntoa pyydetään erityisesti siitä, onko lakiehdotuksen 26 § sopusoinnussa perustuslain 18 §:ssä turvatus elinkeinovapauden kannalta ja onko Vakuutusvalvontaviraston harkintavalta määritelty riittävän täsmällisesti lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa ja 7 §:n 2 momentin 2 kohdassa.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Katriina Lehtipuro, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsineva
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— Suomen Vakuutusmeklariliitto r.y.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vakuutusedustuksesta. Pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vakuutusedustuksesta. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella vakuutusedustajan rekisteröinnistä sekä vakuutusedustajan toiminnasta ja tiedonantovelvollisuudesta samoin kuin vakuutusedustuksen valvonnasta. Esitys sisältää ehdotukset laeiksi myös vakuutusyhtiölain, vakuutustarkastusten kustantamisesta annetun lain, vakuutusvalvontaviras-

tosta annetun lain, kuluttajavirastosta annetun lain sekä rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 14 päivänä tammikuuta 2005.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä vakuutusedustajien rekisteröinnistä arvioidaan perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden näkökulmasta. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Elinkeinovapaus*

*Yleistä.* Vakuutusedustusta saa 1. lakiehdotuksen 5 §:n perusteella harjoittaa Suomessa vain Vakuutusvalvontaviraston pitämään vakuutusedustajarekisteriin tai muussa ETA-valtiossa pidettyyn vastaavaan rekisteriin merkitty vakuutusedustaja. Vakuutusedustajarekisteriin merkitsemisen edellytyksistä on säännökset lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ssä.

Rekisteröitymisvelvollisuudesta säätämistä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty asiallisesti luvanvaraisuuteen rinnastuvana sääntelynä (esim. PeVL 56/2002 vp, s. 2/I ja siinä mainitut lausunnot). Ehdotusta on siksi arvioitava perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta. Jokaisella on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Momentissa käytetty ilmaisu "lain mukaan" viittaa mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä, mutta vakiintuneesti katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan mahdollista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 14/2004 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten pitää ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomais-toiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun ohella sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (PeVL 16/2003 vp, s. 2/I).

Vakuutusedustuksella tarkoitetaan lakiehdotuksessa korvausta vastaan harjoitettavaa vakuutussopimusten valmistelua ja tekemistä sekä avustamista vakuutussopimusten hoitamisessa. Edustukseen sisältyy esimerkiksi vakuutusratkaisujen esittelemistä ja vertailua samoin kuin sopimustarjousten laatimista ja avustamista vakuutussopimuksen täyttämiseksi vahinkotapauksissa. Tällaisen toiminnan sääntelylle on paitsi kuluttajien ja vakuutusedustajien palveluja käyttävien muiden asiakkaiden myös vakuutusmarkkinoilla toimintaansa harjoittavien etujen ja oikeuksien turvaamiseen liittyvät hyväksyttävät perusteet. Ehdotetulla lailla on tarkoitus korvata vakuutusedustuksen kaltaista toimintaa nykyisin sääntelevä laki vakuutuksenvälittäjistä, joka niin ikään sisältää säännökset välittäjän rekisteröitymisestä.

*Rekisteröinnin edellytykset.* Vakuutusvalvontaviraston on 6 ja 7 §:n säännösten perusteella merkittävä rekisteröintiä hakeva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö vakuutusedustajarekisteriin asiamieheksi tai vakuutusmeklariksi hakijan täyttäessä laissa säädettäviksi ehdotetut rekisteröinnin edellytykset. Viranomaisen toimivalta on näin ollen lakiin sidottua.

Rekisteröinnin edellytyksenä 6 §:n 1 momentin 3 kohdan ja 2 momentin 1 kohdan perusteella on, että rekisteröitymistä hakeva luonnollinen henkilö on luotettava. Henkilöä pidetään 11 §:n 2 momentin mukaan luotettavana, jos häntä ei ole tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla viiden viimeisen vuoden aikana vankeusrangaistukseen eikä kolmen viimeisen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimatonta vakuutusedustajaksi.

Henkilöä ei 11 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen perusteella kuitenkaan pidetä luotettavana, jos hän on muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimatonta vakuutusedustajaksi. Luotettavuuden arviointi voi muodostua tämän säännöksen pohjalta kovin joustavaksi. Toisaalta säännöksessä asetet-

taan korkea kynnyks rekisteröimättä jättämiselle edellyttämällä henkilön arvioimista ilmeisen sopimattomaksi. Henkilön sopimattomuutta voisi esityksen perustelujen mukaan osoittaa esimerkiksi lainvoimaa vielä vailla oleva tuomio 11 §:n 2 momentissa tarkoitettusta rikoksesta tai yli viisi vuotta vanhalla lainvoimaisella tuomiolla määrätty vankeusrangaistus sellaisesta rikoksesta. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna ehdotus ei valiokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 18 §:n 1 momentin näkökulmasta. Ehdotettua 11 §:ää on kuitenkin asianmukaista täydentää esityksen tarkoitusta vastaavilla maininnoilla.

Vakuutusmeklariksi on 6 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan rekisteröitävä luonnollinen henkilö, jos hän ei ole työ- tai asiamiessuhteessa yhteen tai useampaan vakuutuksenantajaan taikka sellaisessa sopimukseen perustuvassa tai muussa riippuvuussuhteessa, joka on omiaan vaikuttamaan asiakkaan etujen vastaisesti vakuutusmeklarin toimintaan. Vastaava sääntely sisältyy 7 §:n 2 momentin 2 kohtaan.

Sääntelyllä pyritään varmistamaan siitä, ettei vakuutusmeklari ole asiakkaan edut vaarantavassa riippuvuussuhteessa vakuutuksenantajaan. Lakiehdotuksessa tarkoitettu asiamies sen sijaan harjoittaa vakuutusedustusta vakuutuksenantajan lukuun ja vastuulla. Tavoitteena on, että vakuutusmeklari toimii alalla ennen kaikkea muun asiakkaansa kuin vakuutuksenantajan etujen mukaisesti ja että asiakas voi tähän luottaa. Kuluttajansuojaan liittyvät tällaiset tavoitteet ovat vakuutusedustuksen kaltaisen toimialan erityispiirteet huomioon ottaen valiokunnan mielestä perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta hyväksyttäviä perusteita rajoittaa mahdollisuutta rekisteröityä vakuutusmeklariksi.

Ehdotetut säännökset ovat sanonnoiltaan veraten yleispiirteisiä. Tämä on kuitenkin ymmärrettävää, koska sääntelyllä on tarpeen kattaa monia erilaisia yksittäistilanteita ja asetelmia. Sääntelyn tarkkuuden näkökulmasta on valiokunnan mielestä olennaista, että vakuutusmeklariksi rekisteröitymisen estävässä riippuvuudessa on kysymys meklarin suhteesta nimenomaan vakuutuksenantajaan.

Lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*Rekisteristä poistaminen.* Lakiehdotuksen 38 §:n 4 momentin säännös vakuutusedustajan poistamisesta vakuutusedustajarekisteristä ei ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallinen. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on olennaista, että rekisteristä poistaminen vakuutusedustajan toiminnassa ilmenneiden väärinkäytösten tai laiminlyöntien perusteella on mahdollista vain, jos rikkomus tai laiminlyönti on törkeä, ja että rekisteristä poistamista tulee edeltää 38 §:n 2 momentissa tarkoitettu kehoitus tai kielto (PeVL 44/2004 vp, s. 2—3, PeVL 14/2004 vp, s. 3/I).

Vakuutusedustaja on 10 §:n 1 momentin 2 kohdan pääsäännön mukaan poistettava rekisteristä, jos tämä ei enää täytä rekisteröinnin edellytyksiä. Valiokunnan mielestä vakuutusedustajalle on yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin sisältyvän suhteellisuusvaatimuksen takia varattava ennen rekisteristä poistamista mahdollisuus korjata rekisteröinnin edellytyksissä havaittu, korjattavissa oleva puute. Tästä on asianmukaista lisätä maininta lakiehdotuksen 10 §:ään.

*Vakuutusmeklarin palkkio.* Vakuutusmeklari saa 26 §:n mukaan ottaa vastaan palkkion vain toimeksiantajalta. Ehdotus on johdonmukainen kuluttajansuojaan liittyvän sen vaatimuksen kanssa, ettei vakuutusmeklari saa olla asiakkaan edut vaarantavassa riippuvuussuhteessa vakuutuksenantajaan. Sääntelylle on siten edellä esitetyt hyväksyttävät perusteet.

Ehdotus tarkoittaa merkittävää muutosta nykytilaan. Vakuutuksenvälittäjät saivat esityksen perustelujen mukaan vuonna 2003 palkkioistaan 79 % vakuutuksenantajilta ja 21 % toimeksiantajilta. Ehdotuksen vaikutuksia elinkeinotoiminnan taloudellisiin edellytyksiin ei näin ollen voi pitää vähäisinä. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on toisaalta huomattava, että 49 §:n 6 momentissa on ehdotettu säädettäväksi yhden vuoden siirtymäajasta, jonka kuluessa vakuutusmeklari saa ottaa vastaan palkkion myös muulta

kuin toimeksiantajalta. Vaikka siirtymäaika ei ole kovin pitkä, se antaa valiokunnan mielestä vakuutusvälittäjille kohtuullisesti aikaa sopeuttaa elinkeinotoimintansa uuden lainsäädännön vaatimuksiin.

Valiokunta on kiinnittänyt sääntelyn kuluttajansuojaan liittyvien tavoitteiden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, että ehdotettua rajoitusta sovelletaan silloinkin, kun toimeksiantaja ei ole kuluttaja tai kuluttajaan rinnastettavassa asemassa oleva elinkeinonharjoittaja. Talousvaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä aiheellista harkita sääntelyn tarkistamista tältä osin oikeasuhtaisuuden vaatimuksia paremmin vastaavaksi ja pyrkiä siihen, että palkkion vastaanottorajoitusta sovelletaan vain sääntelyn tavoitteiden kannalta merkityksellisiin toimeksiantosuhteisiin.<sup>1</sup> Muita tilanteita varten voi olla riittävää säätää esimerkiksi vakuutusmeklarin ja toimeksiantajan mahdollisuudesta sopia meklarin oikeudesta ottaa vastaan palkkio myös vakuutusenantajalta.

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi vakuutusopimuslain pakottavat säännökset suojaavat lain 3 §:n 2 momentin perusteella vain kuluttajaa sekä sellaista elinkeinonharjoittajaa, joka on — huomioon ottaen hänen elinkeinotoimintansa laatu ja laajuus sekä olosuhteet muutoin — vakuutusenantajan sopijapuolena rinnastettavissa kuluttajaan.

### *Muita seikkoja*

Vastuuvakuutuksen rahamääriä voidaan 1. lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentin nojalla muuttaa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella Euroopan yhteisöjen tilastotoimiston julkaiseman Euroopan kuluttajahintaindeksin muutosten perusteella. Kysymys on asetuksenantajan toimivallasta muuttaa 28 §:n 1 momentissa säädettäviksi ehdotettuja rahamääriä ja siten lakia. Valtuus on säännöksessä sidottu riittävän tarkkaan laskentaperusteeseen eikä se siksi vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (PeVL 2/2004 vp, s. 2/II, PeVL 14/2003 vp, s. 4/I).

Tarkasti sidottuakaan lain muuttamisvaltaa ei valiokunnan aiemman kannan mukaan ole asianmukaista säätää asetuksenantajalle, ellei siihen ole erityisiä ja painavia syitä. Esimerkiksi rahamäärää koskevan lain säännöksen poikkeuksellisen usein toistuva muutostarve voi olla sellainen. Pääsäännön mukaan lain muuttamisvallan tulee kuitenkin säilyä lainsäätäjällä. Tämän vuoksi on aiheellista vielä harkita, onko lain muuttamista tarkoittavan valtuuden sisällyttäminen ehdotettuun lakiin asiallisesti lainkaan tarpeen (PeVL 2/2004 vp, s. 2—3, PeVL 14/2003 vp, s. 4/I, PeVL 62/2002 vp, s. 3/II).

### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Simo Rundgren /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Ilkka Taipale /sd
	Irina Krohn /vihr	Astrid Thors /r
	Reino Ojala /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Klaus Pentti /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.