

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2005 vp

Hallituksen esitys laeiksi vakuutusedustuksesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2004 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi vakuutusedustuksesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 220/2004 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 9/2005 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Katriina Lehtipuro ja ylimatemaatikko Leena Väänänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Tarja Kotkavuo, valtiovarainministeriö
- erikoistutkija Liisa Vuorio, Kilpailuvirasto
- johtaja Erja Rautanen, päälakimies Markku Sorvari, lakimies Mikko Määttä ja ylitarkastaja Johanna Kummala, Vakuutusvalvontavirasto
- apulaisjohtaja Outi Haunio-Rudanko, Kuluttajavirasto
- johtaja Irene Luukkonen, Kuluttajien vakuustustoimisto

- ylitarkastaja Merja Hartikka-Simula, Verohallitus
- hallintotieteiden maisteri Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Lea Mäntyniemi, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto ry
- lainopillinen asiamies Riikka Tähtivuori, Suomen Yrittäjät
- asiakasyhteysjohtaja Sini Kivihuhta, Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen
- varatoimitusjohtaja Pekka Niemi, Autoalan Keskusliitto AKL ry
- varatuomari Petri Heikkinen, Lähivakuutusryhmän Keskusliitto ry
- konsernijuristi Eila Sillanpää, Suomen Huoltaliikkeiden Liitto ry
- puheenjohtaja Jorma Hakonen ja asianajaja Hannu Rintala, Suomen Vakuutusmeklariliitto ry
- johtaja Matti Leppälä, Työeläkevakuuttajat TELA ry
- vakuutusmeklari Kirsti Toikka, KB-Order Oy
- toimitusjohtaja Juhani Talvia, Vakuutusyhtiö AIG Europe S.A.
- professori Kari S. Tikka
- professori Matti Rudanko
- kauppatieteiden lisensiaatti Matti Purasjoki.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Kuluttajaliitto ry
- Suomen Rahoitusyhtiöiden Yhdistys
- Life Invest Oy.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vakuutusedustuksesta, jolla saatetaan kansallisesti voimaan vakuutusedustuksesta annettu direktiivi. Samalla ehdotetaan kumottavaksi voimassa oleva laki vakuutuksenvälittäjistä.

Vakuutusedustuksella tarkoitetaan korvausta vastaan harjoitettavaa vakuutus sopimuksen valmistelua ja vakuutus sopimuksen tekemistä sekä avustamista vakuutus sopimuksen hoitamisessa ja täyttämässä. Laissa säädetään tarkemmin soveltamisalasta ja soveltamisalan rajoituksista.

Vakuutusedustajalla tarkoitetaan vakuutusmeklaria ja asiamiestä. Asiamies on luonnollinen henkilö, joka harjoittaa vakuutusedustusta vakuutusnantajan lukuun ja vastuulla. Vakuutusmeklari on puolestaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka harjoittaa vakuutusedus-

tusta muun asiakkaan kuin ensivakuutusta harjoittavan vakuutusnantajan kanssa tekemänsä toimeksiantosopimuksen perusteella.

Vakuutusedustusta saa harjoittaa Suomessa vain Vakuutusvalvontaviraston pitämään vakuutusedustajarekisteriin merkitty vakuutusedustaja. Laissa säädetään rekisteröinnin edellytyksistä, rekisteriin merkittävistä tiedoista sekä edustajan luotettavuudesta ja ammattipätevyydestä.

Laissa säädetään myös tiedoista, jotka asiamiehen on annettava asiakkaalle, sekä vakuutusmeklarin toiminnasta. Lakiehdotuksen mukaan vakuutusmeklari saisi ottaa vastaan palkkion vain toimeksiantajalta. Meklarilla on oltava vastuuvakuutus. Vakuutusedustajien toimintaa valvoo ja tarkastaa Vakuutusvalvontavirasto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Talousvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotukset hyväksytään lakiin vakuutusedustuksesta tehdyin muutoksin.

Vakuutusedustuksesta annettavassa laissa on keskeistä vakuutusmeklareiden ja asiamiesten roolien selkeyttäminen ja toiminnan läpinäkyvyys. Vakuutusmeklarit toimivat asiakkaan kanssa tekemänsä toimeksiantosopimuksen perusteella vakuutusnantajiin nähden itsenäisinä. Vakuutusmeklari ei saa olla vakuutusnantajaan sellaisessa riippuvuussuhteessa, joka on omiaan asiakkaan etujen vastaisesti vaikuttamaan vakuutusmeklarin toimintaan.

Asiamiehet toimivat vakuutusnantajan lukuun ja vastuulla. Asiamiehen on selkeästi ilmoitettava asiakkaalle toimivansa nimenomaan asiamiehenä. Läpinäkyvyyttä edistetään vakuutusmeklarin ja asiamiehen tiedonantovelvollisuuksilla, jotka kohdistuvat markkinointivaiheeseen sekä sopimuksen tekoon ja sopimuksen sisältöön.

Voimassa olevan lain mukaan vakuutusnantaja voi maksaa palkkiota vakuutuksen välittämisestä. Uuden lain mukaan vakuutusmeklari saa ottaa vastaan palkkion vain toimeksiantajalta. Vakuutusmeklari myy vakuutusyhtiöistä riippumattomia asiantuntijapalveluitaan, ja meklarin palkkio on tämän palvelun hinta, josta toimeksiantaja voi neuvotella meklarin kanssa. Näin toimeksiantaja tietää maksamansa palkkion määrän, eikä sitä sisällytetä esimerkiksi vakuutusmaksuun, jossa palkkio kuitenkin tulisi asiakkaan maksettavaksi. Ehdotettu uusi sääntely varmistaa vakuutusmeklarin riippumattomuutta vakuutusyhtiöistä ja tekee selkeän eron meklarin ja asiamiehen välillä.

Talousvaliokunta on jatkanut hallituksen esityksessä ehdotettua yhden vuoden siirtymäaikaa kolmeen vuoteen, jotta vakuutusmeklareilla olisi enemmän aikaa sopeuttaa toimintaansa uuden sääntelyn mukaiseksi.

Vakuutusmeklarin palkkion sääntely ehdotulla tavalla on kansallinen valinta, jollaista ei edellytetä vakuutusedustusedirektiivissä.

Asiantuntijakuulemisissa esiin nousi myös yksilöllisten eläkevakuutusten verokohtelusta aiheutuva kilpailuneutraliteettiongelma. Verolainsäädännön mukaan luonnollinen henkilö ei voi vähentää verotuksessaan tällaiseen eläkevakuutukseen liittyviä meklaripalkkioita, kun taas vakuutusmaksuihin sisältyvät asiamiehestä aiheutuvat kustannukset ovat vähennyskelpoisia. Tämän ongelmakohdan todettiin kuitenkin olevan hyvin vaikeasti ratkaistavissa.

Talousvaliokunta edellyttää, että hallitus antaa kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta talousvaliokunnalle selvityksen vakuutusedustuksesta annetun lain vaikutuksista ja sen soveltamisesta saaduista kokemuksista sekä vakuutusedustuslainsäädännöstä muissa jäsenvaltioissa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki vakuutusedustuksesta

5 §. Pykälästä on poistettu viittaus 32 §:ään siihen tehdyn muutoksen johdosta.

10 §. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan Vakuutusvalvontaviraston on poistettava vakuutusedustaja rekisteristä, jos tämä ei täytä lain 6 ja 7 §:ssä säädettyjä rekisteröinnin edellytyksiä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä vakuutusedustajalle on yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin sisältyvän suhteellisuusvaatimuksen takia varattava ennen rekisteristä poistamista mahdollisuus korjata rekisteröinnin edellytyksissä havaittu, korjattavissa oleva puute. Perustuslakivaliokunnan mukaan tästä on asianmukaista lisätä maininta lakiehdotuksen 10 §:ään.

Edellä olevan johdosta 10 §:n 1 momentin 2 kohtaa on täydennetty siten, että vakuutusedustaja on poistettava rekisteristä, jos tämä ei täytä rekisteröinnin edellytyksiä eikä puutetta ole korjattu Vakuutusvalvontaviraston asettamassa määräajassa.

32 §. Pykälässä säädetään muun ETA-valtion vakuutusedustajan toiminnasta Suomessa. Hal-

lituksen esityksen mukaan 32 §:ssä säädettäisiin, että muussa jäsenvaltiossa rekisteröity vakuutusedustaja voisi harjoittaa vakuutusedustusta Suomessa sijoittautumisvapauden tai myös palvelujen vapaan tarjoamisen perusteella vasta, kun Vakuutusvalvontavirasto on saanut ilmoituksen vakuutusedustajan rekisteröintivaltion toimivaltaiselta viranomaiselta.

Vakuutusedustusedirektiivin 6 artiklan mukaan vakuutusedustajan, joka aikoo ensimmäistä kertaa harjoittaa liiketoimintaa toisessa jäsenvaltiossa palvelujen tarjoamisen vapauden tai sijoittautumisvapauden perusteella, on ilmoitettava siitä kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Näiden viranomaisten on edelleen tiedotettava aikomuksesta niille vastaanottavan valtion viranomaisille, jotka sitä haluavat.

Vakuutusvalvontaviraston mukaan säännös johtaisi suureen määrään ilmoituksia vakuutusedustajayrityksistä, jotka ilmoittaisivat aikovansa jossain vaiheessa harjoittaa palvelujensa vapaata tarjontaa Suomeen. Virasto katsoo, että palvelujen vapaan tarjonnan osalta ilmoitusmenettelyn hyöty on valvonnan kannalta vähäinen. Sen sijaan huomattava työpanos kuluisi luotteluun ylläpitoon ja eri ETA-valtioiden viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon. Ilmoitus koskisi vain aikomusta, joten tarkkaa tietoa siitä, mitkä yritykset tosiasiaassa aloittaisivat toiminnan, ei saada. Tarvittaessa yksittäisiä vakuutusedustajia koskevat tiedot saa vakuutusedustajan rekisteröintivaltion viranomaiselta, sillä jokaisen ETA-valtion on ylläpidettävä vakuutusedustusedirektiivin mukaista rekisteriä vakuutusedustajistaan, ja vakuutusedustajan on kerrottava asiakkaalle, mihin rekisteriin hänet on merkitty ja miten rekisteröinnin voi tarkistaa. Asiamiehen ja vakuutusmeklarin tiedonantovelvollisuudesta asiakkaalle säädetään lakiehdotuksen 19 §:ssä.

Edellä olevan perusteella talousvaliokunta on muuttanut 32 §:ää siten, että muussa ETA-valtiossa rekisteröity vakuutusedustaja voisi harjoittaa vakuutusedustusta Suomessa palvelujen vapaan tarjoamisen perusteella ilman Vakuutusvalvontavirastolle tehtävää ilmoitusta.

43 §. Lakiehdotuksen 28 §:n mukaan vakuutusmeklarilla on oltava koko Euroopan talusalueella voimassa oleva vastuuvakuutus, jonka määrän on oltava vähintään yksi miljoona euroa vahinkoa kohti ja yhteensä 1,5 miljoonaa euroa kaikkien vahinkojen osalta vuotta kohti. Euro-määrät vastaavat vakuutusedustsdirektiivin 4 artiklan 3 kohdassa olevia määriä. Saman artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat tiukentaa tässä artiklassa säädettyjä vaatimuksia tai asettaa alueellaan rekisteröidyille vakuutusedustajille muita vaatimuksia.

Lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentissa ehdotetaan, että vastuuvakuutuksen määriä voitaisiin muuttaa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella EY:n tilastotoimiston Eurostatin julkaiseman Euroopan kuluttajahintaindeksin muutosten perusteella. Vakuutusedustsdirektiivin mukaan vastuuvakuutuksen määriä tarkistetaan määräjain. Ensimmäinen tarkistus tehdään viiden vuoden kuluttua direktiivin voimaantulon jälkeen ja seuraavat tarkistukset viiden vuoden välein.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että 43 §:n 1 momentissa on kysymys asetuksenantajan toimivallasta muuttaa 28 §:n 1 momentissa säädettyjä ehdotettuja rahamääriä ja siten lakia. Valtuus on säännöksessä sidottu riittävän tarkkaan laskentaperusteeseen, eikä se siksi vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, mutta tarkasti sidottuakaan lain muuttamisvaltaa ei perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaan ole asianmukaista säätää asetuksenantajalle, ellei siihen ole erityisen painavia syitä. Esimerkiksi rahamäärää koskevan lain säännöksen poikkeuksellisen usein toistuva muutostarve voi olla sellainen syy. Pääsäännön mukaan lain muuttamisvallan tulee kuitenkin säilyä lainsäätäjällä. Perustuslakivaliokunta pitää edellä olevan johdosta aiheellisena vielä harkita, onko lain muuttamista tarkoittavan valtuuden sisällyttäminen lakiin asiallisesti lainkaan tarpeen.

Talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen antaminen joka viides vuosi on tämän tyyppisessä asiassa hyvin perusteltavissa lakiesityksen valmistelua selvästi kevyempänä järjestelyinä.

Talousvaliokunta on perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten poistanut pykälän 1 momentin ja tehnyt siitä johtuvan muutoksen pykälän otsikkoon, koska vastuuvakuutuksen määriä tarkistetaan suhteellisen harvoin, viiden vuoden välein, ja koska direktiivin mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus lailla säätää tiukempia vaatimuksia. Saatujen kokemusten perusteella samalla voidaan harkita, onko lakiin tehtävä muitakin muutoksia kuin Euroopan kuluttajahintaindeksiin perustuvia vakuutusmäärien tarkistuksia.

49 §. Talousvaliokunta on jatkanut pykälän 6—9 momenteissa, jotka koskevat vakuutusmeklarin oikeutta ottaa palkkio myös muulta kuin toimeskiantajalta, palkkion määräytymisperusteiden ja määrän ilmoittamista sekä palkkion vastaanottamista lakisääteisiä eläkevakuutuksia koskevasta vakuutusedustuksesta, ehdotettua yhden vuoden siirtymäaikaa kolmeen vuoteen, jotta vakuutusmeklareilla olisi enemmän aikaa sopeuttaa toimintansa uusien vaatimusten mukaisiksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että 2.—6. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

*Valiokunnan muutosehdotukset***1.****Laki
vakuutusedustuksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku	(2—5 mom. kuten HE)
Yleiset säännökset	11—18 § (Kuten HE)
1—4 § (Kuten HE)	
2 luku	3 luku
Vakuutusedustajan rekisteröinti	Vakuutusedustajan tiedonantovelvollisuus
5 §	19—22 § (Kuten HE)
<i>Oikeus vakuutusedustuksen harjoittamiseen</i>	4 luku
Vakuutusedustusta saa harjoittaa Suomessa vain sellainen vakuutusedustaja, joka on merkitty Vakuutusvalvontaviraston pitämään rekisteriin (<i>vakuutusedustajarekisteri</i>) (<i>poist.</i>) tai joka on rekisteröity muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa kuin Suomessa.	Vakuutusmeklarin toiminta
6—9 § (Kuten HE)	23—30 § (Kuten HE)
10 §	5 luku
<i>Vakuutusedustajarekisteristä poistaminen</i>	Sijoittautumisvapaus ja palvelujen vapaa tarjoaminen
Vakuutusvalvontaviraston on poistettava vakuutusedustaja rekisteristä, jos vakuutusedustaja:	31 § (Kuten HE)
1) on lopettanut toimintansa; taikka	32 §
2) ei enää täytä 6 tai 7 §:ssä säädettyjä rekisteröinnin edellytyksiä eikä puutetta ole korjattu Vakuutusvalvontaviraston asettamassa määräajassa.	<i>Muun ETA-valtion vakuutusedustajan toiminta Suomessa</i>
	Muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa kuin Suomessa rekisteröity vakuutusedustaja voi harjoittaa vakuutusedustusta Suomessa sijoittautumisvapauden (<i>poist.</i>) perus-

teella vasta, kun Vakuutusvalvontavirasto on saanut ilmoituksen vakuutusedustajan rekisteröintivaltion toimivaltaiselta viranomaiselta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu vakuutusedustaja voi aloittaa vakuutusedustuksen harjoittamisen Suomessa kuukauden kuluttua päivästä, jona vakuutusedustaja sai rekisteröintivaltionsa toimivaltaiselta viranomaiselta tiedon siitä, että viranomainen on lähettänyt Vakuutusvalvontavirastolle ilmoituksen vakuutusedustuksen harjoittamisen aloittamisesta.

Vakuutusvalvontavirasto voi antaa vakuutusedustajalle, joka harjoittaa vakuutusedustusta Suomessa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, tiedoksi ne yleisen edun vaatimat ehdot, joita noudattaen vakuutusedustusta on harjoitettava Suomessa.

6 luku

Markkinoinnin ja sopimusehtojen valvonta

33—36 §
(Kuten HE)

7 luku

Muu valvonta ja vahingonkorvausvastuu

37—42 §
(Kuten HE)

43 §

Tarkemmat (poist.) määräykset

(1 mom. *poist.*)

(43 § kuten HE:n 2 mom.)

8 luku

Erinäiset säännökset

44—48 §
(Kuten HE)

49 §

Siirtymäsäännökset

(1—5 mom. kuten HE)

Sen estämättä, mitä 26 §:ssä säädetään, vakuutusmeklari saa kolmen vuoden ajan lain voimaantulosta ottaa vastaan palkkion myös muulta kuin toimeksiantajalta.

Vakuutusmeklarin on kolmen vuoden ajan lain voimaantulosta ilmoitettava asiakkaalle tasapuolisessa analyysissä siihen sisältyvien vakuutusratkaisujen osalta vakuutuksenantajan ja muun tahon maksaman palkkion määräytymisperusteet ja, jollei se ole mahdotonta, palkkion määrä.

Vakuutusmeklarin on kolmen vuoden ajan lain voimaantulosta ilmoitettava palkkion määrä ja määräytymisperusteet myös asiakkaan tekemän vakuutus sopimuksen osalta. Vakuutusmeklarin on ilmoitettava palkkion määrä ja määräytymisperusteet myös, jos ne ovat aiemmin ilmoitetusta olennaisesti muuttuneet. Ilmoitus on tehtävä kirjallisesti, jos vakuutusmeklari ja asiakas eivät ole toisin sopineet.

Vakuutuksenantaja saa kolmen vuoden ajan lain voimaantulosta maksaa vakuutusmeklarille palkkiota lakisääteisiä eläkevakuutuksia koskevasta vakuutusedustuksesta vain niiden sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien perusteiden mukaan, jotka ovat voimassa lain voimaan tullessa.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta talousvaliokunnalle selvityksen vakuutusedustuksesta annetun

lain soveltamisesta saaduista kokemuksista ja sen vaikutuksista vakuutusmarkkinoihin, vakuutusedustukseen ja kansalliseen ja kansainväliseen alan kilpailuun sekä direktiivin voimaan saattamisesta muissa jäsenvaltioissa.

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Seppo Lahtela /kesk
vpj.	Jari Leppä /kesk	Jere Lahti /kok
jäs.	Arto Bryggare /sd	Klaus Pentti /kesk
	Sari Essayah /kd	Antti Rantakangas /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Martin Saarikangas /kok
	Reijo Kallio /sd	Juhani Sjöblom /kok
	Esko Kiviranta /kesk	vjäs. Roger Jansson /r
	Martti Korhonen /vas	Pekka Kuosmanen /kok.
	Miapetra Kumpula /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.

VASTALAUSE

Yleisperustelut

Hallituksen esitys laiksi vakuutusedustuksesta sisältää elementtejä, jotka pahimmillaan tarkoittavat suomalaisen vakuutusmeklaritoiminnan katoamista kokonaan. Erityisesti ongelmia aiheuttaa esityksen 26 §:n tiukka kieltö, jonka mukaan vakuutusmeklarin ei ole mahdollista ottaa vastaan palkkiota vakuutusenantajalta. Pykälämuotoilulla pyritään varmistamaan vakuutusmeklareiden riippumattomuuden valvonta, joka käytännössä ei nykyinsäädännön puitteissa ole toiminut tarkoitetulla tavalla. Hallituksen esityksen tavoitteet vakuutusmeklarin ja asiamiehen roolien erottelusta ovat kuitenkin saavutettavissa hallituksen esittämää 26 §:ää neutraalimmalla sääntelyllä. Asiantuntijakuulemisissakin esitetyn mukaisesti hallituksen esitykseen sisältyvä kategorinen kieltö on korvattava vaatimuksella meklarin palkkion läpinäkyvyydestä. Tämänkaltaisen sääntely on täysin riittävä takaamaan sen, ettei intressikonflikteja synny meklarin ja tämän asiakkaan välille. Säännös olisi tällöin oikeassa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin nähden, mutta kuitenkin riittävä direktiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Myöskään alaa valvova Vakuutusvalvontavirasto ei ole pitänyt esityksen 26 §:ssä vakuutusmeklarille asetettua yksiselitteistä kieltöä tarpeellisena.

Vakuutusmarkkinoilla on selkeä tarve vakuutusmeklareille, jotka myyvät vakuutusyhtiöistä riippumattomia asiantuntijapalveluita. Meklari toimii asiakkaan edustajana kilpailuttaessaan vakuutusyhtiöitä ja etsiessään asiakkaalleen markkinoilta parhaat vakuutukset. Tätä kautta kuluttaja pääsee osalliseksi kilpailun eduista. Vakuutusmeklarien osuus vakuutusten välittämisestä Suomessa on kansainvälisesti tarkasteltuna vielä hyvin alhainen, ja toimialan kehitys on herkkä toiminnan taloudellisissa edellytyksissä tapahtuville muutoksille. Hallituksen esityksessäkin todetaan, että vuonna 2003 vakuutusvälittäjät saivat palkkioistaan 79 % va-

kuutuksenantajilta ja 21 % toimeksiantajilta. Jo nyt on nähtävissä, että hallituksen esittämä lainmuutos heikentää tarpeettomasti meklaritoiminnan harjoittamisen edellytyksiä ja vähentää siten kilpailua Suomen vakuutusmarkkinoilla. Vakuutusmeklareita oli 261 henkilöä vuonna 2003, ja heistä jo noin 110 on poistunut yhden tai useamman vakuutusyhtiön asiamieheksi lain valmistelun seurauksena.

Vakuutusenantajienkin etu on sellainen sääntely, joka turvaa mahdollisimman kilpailulliset ja toimivat markkinat. Näin varmistetaan vakuutusenantajille mahdollisuus tehdä ostopäätöksensä riittävän monipuolisesta tuotevalikoimasta avoimesti annetun tiedon perusteella. Vakuutusmeklaritoiminta on myös kanava, jota ulkomaiset vakuutusyhtiöt hyödyntäisivät pyrkiesään Suomen markkinoille. Suomen jo nykyisellään keskittyneet vakuutusmarkkinat huomioon ottaen tämän vaihtoehdon vaikeutuminen tai kokonaan poistuminen merkitsisi Kilpailuvirastonkin arvion mukaan kilpailun kannalta kielteistä kehitystä.

Hallituksen esitys asettaa myös suomalaiset vakuutusmeklarit kansainvälisessä vertailussa epätasa-arvoiseen asemaan. Tällöin on todennäköistä, että välitysmarkkinat siirtyvät muissa Euroopan maissa toimivien meklareiden haltuun. Asiantuntijalausuntojen mukaan on epäselvää, voidaanko palkkiosäännöstä soveltaa ulkomaisiin ETA-vakuutusmeklareihin silloin, kun nämä välittävät vakuutuksia suomalaisille asiakkaille ulkomaisista vakuutusyhtiöistä. Vakuutusenantajan vakuutusmeklareille maksamat palkkiot ovat Euroopassa yleinen käytäntö. Palkkioiden valvonnan järjestäminen on käytännössä mahdotonta tilanteissa, joissa ETA-alueella vakuutusenantajan meklarille maksama palkkio on meklarin kotimaan lainsäädännön mukainen. Palkkion alkuperää on käytännössä mahdoton selvittää tällaisissa tilanteissa, joissa kyseisellä meklarilla ei ole pysyvää toimipaikkaa Suomessa. Tällöin hallituksen esityksen

26 §:n mukainen sääntely johtaisi siihen, että palkkion osalta Suomessa toimisi Suomen lainsäädäntöön sidottuja meklareita sekä muissa ETA-maissa rekisteröityjä meklareita, joilta kyseisten palkkiosäännösten noudattamista ei voitaisi edellyttää. Tilanne olisi sekavuutensa vuoksi ongelmallinen sekä valvonnan että kuluttajien kannalta. Tiedossa ei myöskään ole, että vastavaa palkkiorakennetta oltaisiin ottamassa käyttöön muualla ETA-maissa. Huomioitavaa on, että Ruotsissa ja Virossa meklarin riippumattomuus ei ole tulossa rekisteröintikriteeriksi.

Asiantuntijakuulemisissa esiin nousi myös yksilöllisten eläkevakuutusten verokohtelusta aiheutuva kilpailuneutraliteetti-ongelma, joka edelleen heikentää vakuutusmeklarien kilpailuasemaa suhteessa vakuutusyhtiöiden asiamiehiin ja muuhun asiakaspalveluverkostoon. Verolainsäädännön mukaan luonnollinen henkilö ei voi vähentää verotuksessaan tällaiseen eläkevakuutukseen liittyviä meklarinpalkkioita, kun taas vakuutusmaksuihin sisältyvät asiamiehestä aiheutuvat kustannukset ovat vähennyskelpoisia. Tämän ongelmakohdan todettiin kuitenkin olevan hyvin vaikeasti ratkaistavissa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Edellä esitettyjen syiden vuoksi katsomme, että lakiehdotuksen vakuutusmeklarin palkkiota koskeva 26 § on muutettava siten, että pykälässä säädettäisiin vakuutusmeklarin velvollisuudesta ilmoittaa asiakkaalleen vakuutuksenantajalta saavat palkkiot ja niiden määräytymisperusteet. Palkkiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä rahallista korvausta tai muuta rahanarvoista etuutta. Vastalauseen säännös perusteluineen vastaa sosiaali- ja terveysministeriön johdolla toimineen implementointityöryhmän työn tuloksena syntynyttä ja ministeriön 11.5.2004 lausunkierrokselle lähettämää säännöstä perusteluineen.

Pykälän 1 momentin mukaan vakuutusmeklarin olisi ilmoitettava asiakkaalle tasapuolisessa analyysissä kunkin siihen sisältyvän vakuutusratkaisun osalta vakuutuksenantajan ja muun tahon maksaman palkkion määräytymisperusteet sekä maksetun palkkion määrä. Tällöin asiak-

kaalla itsellään olisi mahdollisuus arvioida, onko kyseisellä palkkiolla vaikutusta meklarin toimintaan. Säännöksellä estettäisiin ongelmatilanteet, jossa meklari ohjaa asiakkaan tietämättä ja tämän etujen vastaisesti vakuutuksen suurimman palkkion maksavaan yhtiöön. Samalla lisättäisiin tietoa meklarien palkkioista ja tätä kautta edistettäisiin kilpailua sekä tehokkuutta vakuutusmeklaritoiminnassa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vakuutusmeklarin velvollisuudesta ilmoittaa asiakkaalleen vakuutuksenantajan ja muun tahon maksaman palkkion määrästä ja määräytymisperusteista sen jälkeen, kun asiakas on solminut vakuutus-sopimussuhteen. Näin olisi tapauksissa, joissa sopimuksen kohteena oleva vakuutus ei ole ollut mukana tasapuolisessa analyysissä, tai jos asiakas ei ole halunnut tasapuolista analyysia tehtävän lainkaan. Samalla tavoin palkkion määrä ja määräytymisperusteet olisi ilmoitettava myös, kun ne ovat aiemmin ilmoitetusta olennaisesti muuttuneet. Olennaisena muutoksena pidettäisiin vähintään kymmenen prosentin muutosta erityisesti palkkion määrän noustessa. Ilmoitus olisi tehtävä kirjallisesti, ellei toisin olisi sovittu.

Pykälän 3 momentin mukaisesti vakuutus- senantaja voisi maksaa vakuutusmeklarille palkkiota sellaisia lakisääteisiä eläkevakuutuksia koskevasta vakuutusedustuksesta, joiden vakuutusmaksujen laskuperusteet sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa, ainoastaan vakuutuksenantajan hakemuksesta ministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti. Käytännössä momentti koskisi lakisääteistä työeläkevakuutusta, jonka osalta varmistettaisiin, ettei asiakkaiden maksettavaksi synny tarpeettomia kustannuksia. Tällöin myös vakuutusmeklarin asiantuntemuksen merkitys on vähäisempi kuin monissa muissa vakuutuslajeissa. Ministeriö voisi tarvittaessa — esimerkiksi kilpailuolosuhteiden takia — ilman hakemustakin asetuksella määritellä palkkioihin sovellettavat perusteet.

Lakiehdotuksen 26 §:n sisällön muuttuminen aiheuttaa tarpeen myös 49 §:n siirtymäsäännösten muutokselle. Tällöin 49 §:n momentit 6—9 voitaisiin tarpeettomina poistaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena, paitsi 1. lakiehdotuksen 26 ja 49 § näin kuuluvana (Vastalauseen muutosehdotukset):

Vastalauseen muutosehdotukset

26 §

Vakuutusenantajan maksama palkkio

Vakuutusmeklarin on ilmoitettava asiakkaalle tasapuolisessa analyysissä siihen sisältyvien vakuutusratkaisujen osalta vakuutusenantajan ja muun tahon maksaman palkkion määräytymisperusteet ja, ellei se ole mahdotonta, palkkion määrä.

Vakuutusmeklarin, jolle vakuutusenantaja tai muu taho maksaa palkkiota vakuutussopi-

muksen solmimisen jälkeen, on ilmoitettava asiakkaalle palkkion määrä ja määräytymisperusteet, jos niitä ei ole ilmoitettu tasapuolisessa analyysissä tai jos ne ovat aiemmin ilmoitetusta olennaisesti muuttuneet. Ilmoitus on tehtävä kirjallisesti, elleivät vakuutusmeklari ja asiakas ole toisin sopineet.

Vakuutusenantaja voi maksaa vakuutusmeklarille palkkiota sellaisia lakisääteisiä eläkevakuutuksia koskevasta vakuutuseduksesta, joiden vakuutusmaksujen laskuperusteet sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa, ainoastaan niiden perusteluiden mukaisesti, jotka ministeriö vahvistaa vakuutusenantajan hakemuksesta. Ministeriö voi kuitenkin tarvittaessa antaa nämä perusteet asetuksella.

49 §

Siirtymäsäädökset

(1—5 mom. kuten TaVM)

(6—9 mom. poist.)

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2005

Martin Saarikangas /kok
Juhani Sjöblom /kok

Pekka Kuosmanen /kok
Sari Essayah /kd