

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1254/32/2017

24.8.2017

## Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi vakuutusten tarjoamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu perusteellisesti vakuutusten tarjoamisesta annettua direktiiviä ja sen kansallista täytäntöönpanoa. Lain nykytilaa, kohderyhmiä, tavoitteita ja ehdotettuja toimenpiteitä on kuvattu pääosin asianmukaisesti. Esityksen vaikutuksia on arvioitu pääsääntöisesti hyvin. Esitysluonnoksessa on esimerkillisen avoimesti ja läpinäkyvästi selostettu vaikutusarvioinnin menettelyt ja tietolähteet. Myös arvioinnin menettelytapa on esimerkillinen. Vaikutusarvioinnin tiivistelmän perusteella saa yleiskäsityksen vaikutuksista. Yritysvaikutusten numeeriset ja laadulliset kuvakset ovat hyviä. Esitysluonnokseen on asianmukaisesti listattu kansallinen sääntely, joka ylittää direktiivin vaatimukset.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Vakuutusasiakkaalle koituvia hyötyjä kuvataan yleisellä tasolla monipuolisesti, mutta konkreettisia hyötyjä on käsitelty vähän. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata kuluttajalle nykyisin koituvia kustannuksia riita-asioista tms. ja toisaalta uudesta laista kuluttajalle koituvia mahdollisia hyötyjä.
- ii) Kansalliseen lainsäädäntöön esitetään sääntelyä, joka ylittää direktiivin vaatimukset. Joiltakin osin sääntelyn tarvetta on perusteltu asianmukaisesti, mutta kaikin osin ei ole selvää, miksi direktiivin ylittävä sääntely on tarkoituksenmukaista.
- iii) Esitysluonnoksen perusteella on melko vaikea hahmottaa Suomen kannalta tärkeitä asioita vähemmän tärkeitä. Olennaisimpia esityksiä tulisi nostaa esitysluonnoksessa paremmin esiin.

Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään 2. luvussa kuvatuilla lisäyksillä ennen hallituksen esityksen antamista.

### 1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vakuutusten tarjoamisesta. Lain tarkoituksena on panna täytäntöön vakuutusten tarjoamista koskeva direktiivi. Direktiivin tarkoituksena on parantaa kuluttajansuojaa ja yhtenäistää sääntelyä EU-jäsenvaltioissa. Vakuutusten tarjoamisesta annettua direktiiviä sovelletaan eräitä sivutoimisia vakuutusedustajia lukuun ottamatta kaikkiin vakuutus tuotteita myyviin ja tarjoaviin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Direktiivissä kiinnitetään erityistä huomiota vakuutusmuotoisten sijoitustuotteiden sääntelyyn.

Esitysluonnoksen keskeisiä esityksiä ovat muun muassa: i) Laissa säädettäisiin vakuutusentarjoajan velvollisuudesta suorittaa toimeksiantajan tai asiakkaan hänelle antamat tehtävät rehellisesti, tasapuolisesti, ammattitaitoisesti ja huolellisesti. ii) Laissa säädettäisiin vakuutusedustajan ja sivutoimisen vakuutusedustajan toimeksiantojen hoitamisesta sekä selonotto- ja tiedonantovelvollisuuksista. ii) Vakuutusedustajat ja sivutoimiset vakuutusedustajat olisi rekisteröitävä Finanssivallion ylläpitämään vakuutusedustajarekisteriin. Rekisteröinnin edellytyksinä olisivat muun muassa ammattipätevyys ja hyvämaineisuus. Pää- ja sivutoimiselta vakuutusmeklarilta edellytettäisiin lisäksi riippumattomuutta vakuutuksenantajista ja vastuuvakuutusta. iii) Yhdessä Euroopan talous-

alueeseen kuuluvassa valtiossa rekisteröity vakuutusedustaja tai sivutoiminen vakuutusedustaja voisi toimia muissakin alueen valtioissa. Toiminnan laajentaminen toiseen valtioon edellyttäisi ilmoitusmenettelyä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. iv) Vakuutuslakia ja Finanssivalvonnasta annettuun lakiin tehtäisiin useita direktiivistä johtuvia täsmennyksiä.

## 2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

Hallituksen esitysluonnoksessa on selvitetty kattavasti sekä kotimaista että EU-lainsäädäntöä. Lain tavoitteet, kohderyhmät ja toimenpiteet käyvät ilmi esitysluonnoksesta. Esitysluonnos sisältää runsaasti numeerisia taustakuvauksia mm. vakuutusyhtiöistä, vakuutusmaksujen mittaluokasta ja alan työntekijöistä. Esitysluonnosta on ollut valmistelemissa työryhmä.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että verrattain mutkikkaan direktiivin kansallista täytäntöönpanoa on valmisteltu laajapohjaisesti työryhmässä. Numeeriset taustatiedot helpottavat asiakokonaisuuden hahmottamista. Esitysluonnoksessa on kuvattu melko yksityiskohtaisesti EU-lainsäädäntöä, direktiivin täytäntöönpanoa ja muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Esitys on perinpohjainen, mutta siitä on melko vaikeaa erottaa Suomen kannalta olennaisia esityksiä vähemmän tärkeitä. Esitysluonnoksessa tulisi nostaa olennaisia seikkoja paremmin esille.

Direktiivi on niin sanottu minimidirektiivi, eikä se estä jäsenvaltioita pitämässä voimassa tai ottamasta käyttöön tiukempia säännöksiä. Esitysluonnoksen mukaan direktiivin vaatimukset ylittävälle kansalliselle sääntelylle tulee olla perusteltuja syitä, koska kansallinen lisäsääntely voi heikentää suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä suhteessa ulkomaisiin yrityksiin tai vakuutusedustajiin.<sup>1</sup>

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnokseen on selvästi listattu kansalliset sääntelyesitykset, jotka ylittävät direktiivin vaatimukset.<sup>2</sup> Sääntelyn tarvetta ja merkitystä on joissakin tapauksissa perusteltu asianmukaisesti. Esimerkiksi yksinkertaisen vakuutusmuotoisen tuotteen (ns. execution only) osalta on huolellisesti perusteltu, miksi direktiivin ylittävää sääntelyä ei tarvita. Esitysluonnoksessa on kuitenkin verrattain pitkä lista direktiivin ylittävää kansallista sääntelyä, josta ei käy selvästi ilmi, ylläpidetäänkö sillä lähinnä nykyistä sääntelyä vai onko sillä jokin muu tarkoitus. Esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi, miltä osin kansallinen lisäsääntely on lähinnä teknistä ja miltä osin sääntelyllä on muita tavoitteita.

*Arviointineuvoston katsoo*, että direktiivin ylittävän sääntelyn kuvaaminen on keskeistä esitysluonnoksessa muun muassa siksi, että esitysluonnoksen mukaan Suomessa ei ole todettu asiakkaansuojaan liittyviä olennaisia ongelmia. Suomen kannalta olennaisen lisäsääntelyn hyötyjä ja kustannuksia tulisi arvioida ainakin yleisellä tasolla esityksen tavoitteiden perusteella.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen*, että kansallisessa sääntelyssä on erityisiä haasteita, koska eurooppalainen alemman tasoinen sääntely on edelleen kesken. Toisin sanoen kansallinen

<sup>1</sup> Suomessa on tehty melko vähän tutkimusta siitä, miten direktiivejä on pantu kansallisesti täytäntöön. Hämysen (2011) tutkimuksen mukaan kansallisen liikkumavaran ja vaikutusmahdollisuuksien hyödyntäminen on ollut erilaista hankkeissa riippuen. Eli direktiivien liikkumavaraa on hyödynnetty vaihtelevasti. (Hämynen L., 2011: Suomen vaikuttaminen Euroopan unionin lainvalmistelun ja direktiivien kansallinen täytäntöönpano. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 108). Direktiivin ylittävää kansallista sääntelyä ja siihen liittyviä suosituksia on käsitelty laajemmin muun muassa Regelrådetin raportissa (Atthoff, K. & Wallgren, M. (2012): Clarifying Gold-Plating -Better Implementation of EU Legislation, Regelrådet, 2012)

<sup>2</sup> Euroopan unionin komission, parlamentin ja neuvoston toimielinten välisessä sopimuksessa edellytetään (kohta 43), että jos kansallista lisäsääntelyä annetaan, on lisäyksien käytävä selkeästi ilmi joko kansallisesta säädöksestä tai lainvalmisteluasiakirjoista. (Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, toimielinten välinen sopimus, 13.4.2016)

laki on käsiteltävä ja hyväksyttävä ilman lopullista tietoa eurooppalaisen alemman tasoisen sääntelyn sisällöstä.<sup>3</sup>

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen*, että esitysluonnokseen voi sisältyä kumulatiivista sääntelyä. Esimerkiksi vakuutuksenantajien tietojenantamisesta asiakkaille säädetään ehdotetun säädöksen lisäksi muualla laissa. Esitysluonnoksesta tulisi tarkistaa, että säännökset eri laissa ovat samansisältöisiä, jotta ongelmilta vältytään. Tämä tulisi kirjata myös esitysluonnokseen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallinnollisen taakan käsitettä on käytetty esitysluonnoksessa hie-man epätarkasti verrattuna siihen, mitä sillä vakiintuneesti ymmärretään (tiedonantovelvoitteiden täyttämisen aiheuttamaa taakkaa kohteille).<sup>4</sup> Sääntelyn velvoitteisiin ja kustannuksiin viitattaessa tulisi joissakin tapauksissa käyttää sääntelytaakan käsitettä.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on tiivistelmä keskeisistä vaikutuksista. Vaikutuksia on arvioitu pääsääntöisesti säädösvalmisteluohjeen mukaisesti.<sup>5</sup> Vaikutusarvioiden teossa on hyödynnetty monipuolisesti muun muassa asiantuntijaryhmän osaamista ja kerätty tietoa eri lähteistä, mikä on myönteistä. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on esimerkillisen avoimesti ja läpinäkyvästi selostettu vaikutusarvioinnin menettelyt ja tietolähteet. Myös arvioinnin menettelytapa on esimerkillinen.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

### 2.1.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksen mukaan vaikutukset vakuutuksenottajiin ovat lähinnä välillisiä. Asiakkaat saavat todennäköisesti enemmän tietoa vakuutuksista, lisäpalveluista sekä varoituksia riskillisistä ja mahdollisesti sopimattomista vakuutuksista. Asiakkaalle on annettava ja pyydettyä nykyistä enemmän tietoa sijoitusvakuutuksista. Esityksen arvioidaan parantavan asiakkaansuojaa erityisesti sijoitusvakuutusten osalta. Dokumenttivelvoitteet vähentävät palveluntarjoajien ja asiakkaiden välisiä riitoja. Vakuutusten hintoihin saattaa tulla pieniä nousupaineita.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa on kuvattu vakuutuksenottajille aiheutuvia muutoksia monipuolisesti yleisellä tasolla. Esitysluonnoksen aiempien lukujen perusteella saa yleiskäsityksen vakuutusmarkkinoiden nykytilan ongelmista kotitalouksien näkökulmasta. Esitysluonnoksessa on kuitenkin puutteita siltä osin, että siinä ei ole määrällisiä arvioita lainmuutoksen hyödyistä. Kuinka paljon esimerkiksi sijoitusvakuutuksia koskevat epäselvyydet aiheuttavat tällä hetkellä riita-asioita ja siten kustannuksia vakuutuksenottajille.<sup>6</sup> Esitysluonnoksessa tulisi olla suuntaa-antava

---

<sup>3</sup> Suomessa on kiinnitetty huomiota siihen, että sääntelyn siirtyminen tavanomaisesta lainsäädäntömenettelystä muille tasoille voi aiheuttaa monenlaisia ongelmia mm. paremman sääntelyn periaatteiden toteuttamisessa ja kansallisessa täytäntöönpanossa. Esimerkiksi Suomen hallituksen EU-politiikan linjauksissa todetaan, että paremman sääntelyn periaatteet, mukaan lukien hallinnollisen taakan keventäminen, tulee toteutua myös alemmalla sääntelytasolla (E 19/2017 vp). Mikäli komissiolle siirretään paljon säännöksiä, joissa annetaan toimivaltaa alemmanasteisten säännösten antamiseen, voi säädöskokonaisuudesta tulla epäselvä ja vaikeasti hallittava. Se voi vaikeuttaa myös kansallista täytäntöönpanoa, koska kaikki asiaa koskeva sääntely ei ole käytettävissä samanaikaisesti (E 20/2017 vp). Direktiivien täytäntöönpanomääräaikaisten tulisi olla realistisia. Direktiivejä koskevilla neuvotteluilla tulisi arvioida jatkuvasti, miten ehdotuksen sisältämät säännökset voidaan panna Suomessa täytäntöön (E 29/2013 vp).

<sup>4</sup> Määttä & Tala: Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex, 10.3.2015. <https://www.edilex.fi/artikkelit/14952.pdf>

<sup>5</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi (Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6).

[http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten\\_vaiikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaiikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf).

<sup>6</sup> Euroopan unionin komission mukaan useissa jäsenvaltioissa tehdään hyvin paljon valituksia sijoitussidonnaisten vakuutus tuotteiden myynnistä. Tuotteiden huono neuvonta voi johtaa siihen, että vakuutuksenottajat maksavat korkeita maksuja, eivätkä pääse eroon tuotteista. Komission vaikutusarvion mukaan esitys vähentää maksujen laiminlyöntejä, koska sijoitustuotteet ovat asiakkaille sopivampia. (Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, tiivistelmä vaikutusten arvioinnista. Oheisasiakirja Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivin vakuutusdustuksesta. SWD(2012) 192 final).

arvio siitä, missä määrin esimerkiksi riitojenratkaisu nopeutuisi tai vakuutuksiin liittyvät epäselvyydet voisivat vähentyä.<sup>7</sup>

*Arviointineuvosto katsoo*, että hyötyjen konkreettisempi kuvaus muun muassa suuntaa-antavien numeeristen tietojen avulla on olennaista, koska lain tavoitteena on nimenomaan parantaa asiakkaan asemaa.

### 2.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan lainmuutoksen vaikutukset vakuutustentarjoajiin ovat välittömiä. Esitysluonnoksessa on esitetty muun muassa vahinkovakuutusyhtiöiden kertaluonteiset ja pysyvät kustannukset isoille ja pienille yhtiöille. Vaikutuksia on kuvattu laadullisesti sekä euromääräisesti vaihteluvälillä. Vakuutusmeklareille aiheutuvia vaikutuksia on arvioitu niin ikään pienille ja suurille toimijoille. Lisäksi on arvioitu vaikutuksia, mikäli vakuutusmeklaritoimintaa säädeltäisiin lievemmin.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että yritysvaikutukset on ilmaistu euromääräisinä vaihteluvälillä erikokoisille yrityksille. Lisäksi kuluja on asianmukaisesti suhteutettu vakuutusyhtiöiden liikekuluihin tai nykyisiin kustannuksiin. Esitysluonnoksessa on myös asianmukaisesti tuotu esiin vaihtoehdoisen keveämmän sääntelyn myönteiset vaikutukset vakuutusmeklaritoimintaan.

*Arviointineuvosto katsoo*, että kokonaisuutena yritysvaikutuksista saa hyvän käsityksen numeeristen ja laadullisten kuvausten avulla. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, missä määrin juuri direktiivin ylittävä sääntely aiheuttaa kustannuksia yrityksille. Esitysluonnoksessa on jo jaoteltu karkealla tasolla eri toimenpiteitä ja niiden sääntelytaakkaa. Näin ollen direktiivin ylittävän sääntelyn kustannusten suuntaa-antavan mittaluokan arviointi lienee kohtalaisella työllä selvitettävissä.

### 2.1.3 Vaikutukset julkiselle taloudelle

Esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutuksia julkiseen talouteen on käsitelty monipuolisesti ja riittävästi.

### 2.1.4 Vaikutukset kansantalouteen

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esitysluonnokseen ei liity huomattavia kansantaloudellisia vaikutuksia.

*Arviointineuvosto katsoo*, että kansantaloudellisia vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esityksen eräänä tavoitteena on parantaa informaation saamista, mikä parantaa markkinoiden toimintaa.

## 2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan lakiesitys lisää jonkin verran Finanssivalvonnan rekisteröinti- ja valvonta-tehtäviä. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että Finanssivalvonnan työmäärä kasvaa 1-2 henkilötyövuodella ja tietojärjestelmien päivityksestä aiheutuu noin 20 000 euron kulut. Kuluttaja-asiamiehen

<sup>7</sup> Esitysluonnoksessa on mainittu muualla, että FINE:n käsittelemiä vakuutusriita-asioita oli vuonna 2016 runsaat 1 100 kappaletta, joista huomattava osa ei todennäköisesti kuulu tämän hallituksen esitysluonnoksen piiriin. Esitysluonnoksessa voisi olla esimerkiksi suuntaa-antava arvio yleiseen tuomioistuimeen etenevien riita-asioiden keskimääräisistä kustannuksista ja karkea asiantuntija-arvio siitä, kuinka paljon riita-asiat ja siten kotitalouksien kustannukset voisivat vähentyä.

työmäärän ei arvioida kasvavan siinä määrin, että olisi tarvetta lisäresursseihin. Vakuutusedustuslautakunnan työmäärän arvioidaan puolestaan hieman vähentyvän. Oikeusrekisterikeskuksen kustannukset saattavat hieman kasvaa.

*Arviointineuvosto katsoo*, että viranomaisvaikutuksia on käsitelty asianmukaisesti. Riita-asiat voivat periaatteessa vähentyä ja esimerkiksi yleisen tuomioistuimen työmäärää keventyä. Käytännössä muutos jäänee kuitenkin vähäiseksi, sillä riita-asiat koskevat tyypillisesti yksittäisiä vakuutus sopimuksia ja niiden ehtoja.

#### 2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu laajasti monia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Luonnoksen mukaan esitys mm. parantaa kansalaisten asemaa yhteiskunnassa tiedollisen tasa-arvon lisääntyessä, muuttaa jossain määrin vakuutussektorin työntekijöiden työn luonnetta, vähentää vakuutusten tarjoajien kannustimia epäasianmukaiseen menettelyyn ja tukee välillisesti tietoyhteiskunnan kehittämistä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa on käsitelty olennaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Esitys todennäköisesti parantaa kansalaisten yhdenvertaisuutta.

#### 3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu vakuutusten tarjoamista koskevasta hallituksen esityksestä, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 24.7.2017. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto suosittelee*, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään 2. luvussa kuvatuilla lisäyksillä ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 24. elokuuta 2017

Leila Kostainen  
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen  
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri