

15.6.2017

FIVA 20/05.00.00/2017

Julkinen

Markkina- ja menettelytapavalvonta, Päivi Turunen

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Lausuntopyyntö 19.4.2017, Dnro STM007:00/2016

Vakuutusten tarjoamisesta annetun direktiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän loppuraportti

Olette pyytäneet Finanssivalvonnan lausuntoa vakuutusten tarjoamisesta annetun direktiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän loppuraportista.

Finanssivalvonta lausuu loppuraportin johdosta seuraavaa.

1 Yleistä

Finanssivalvonta on osallistunut työryhmän työhön ja Finanssivalvonnan näkemykset on otettu hyvin huomioon työryhmän työssä. Finanssivalvonta kannattaa pääosin työryhmän kansallista valinnanvaraa sisältäneissä asioissa tekemiä ratkaisuja. Finanssivalvonta pitää myös hyvinä lakiehdotuksessa Finanssivalvonnalle annettuja määräyksenantovaltuuksia.

Seuraavassa on kuitenkin joitakin huomioita työryhmän loppuraporttiin sisältyviin ehdotuksiin.

2 Lakikohtaiset huomiot

2.1 Laki vakuutusten tarjoamisesta

Vakuutusmeklarin palkkio

Lakiehdotuksen 44 §:n mukaan vakuutusmeklari tai sivutoiminen vakuutusmeklari saa ottaa vastaan palkkion vain toimeksiantajaltaan. Finanssivalvonta ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö vielä harkitsisi, olisiko syytä säätää, että vakuutusmeklari tai sivutoiminen vakuutusmeklari saisi ottaa palkkion vastaan vakuutuksenantajalta silloin, kun sen toimeksiantaja on muu kuin kuluttaja tai kuluttajaan rinnastettava elinkeinonharjoittaja tai muuta toimintaa harjoittava luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Finanssivalvonta katsoo, että tällaiset yritykset eivät ole vastaavan suojan tarpeessa kuin kuluttajat ja heihin rinnastettavat, eikä niiden sopimusvapautta tule liikaa rajoittaa.

15.6.2017

FIVA 20/05.00.00/2017

Julkinen

Markkina- ja menettelytapavalvonta, Päivi Turunen

Oheispalvelut ja lisäpalvelut

Sijoitusvakuutuksen oheispalveluista ja lisäpalveluista ehdotetaan säädettäväksi muun muassa lain 34, 37 ja 38 §:ssä. Ehdotetun sääntelyn perusteella jää kuitenkin jossakin määrin epäselväksi, tarkoitetaanko näillä termeillä samoja palveluja vai onko palveluilla eroa. Lisäksi voisi olla syytä täsmentää, tarkoitetaanko asiakkaan lisäpalveluilla vain kyseisen vakuutuksen tarjoajan tarjoamia lisäpalveluita vai tarkoitetaan myös asiakkaan samassa yhteydessä hankkimia muita lisäpalveluita.

Vakuutusmeklarin velvollisuus toimittaa tietoja Finanssivalvonnalle

Lakiehdotuksen 45 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vakuutusmeklareille velvollisuus toimittaa Finanssivalvonnalle liiketoimintakertomus. Finanssivalvonta on pyytänyt vakuutusmeklareilta myös niiden tilinpäätöksen. Finanssivalvonta ehdottaa, että lakiin lisättäisiin kirjanpitovelvollisille vakuutusmeklareille velvollisuus toimittaa Finanssivalvonnalle liiketoimintakertomuksen lisäksi vahvistettu tilinpäätös. Tilinpäätös on tarpeen liiketoimintakertomuksessa ilmoitettavien tietojen oikeellisuuden varmistamisessa ja silloin, kun Finanssivalvonnan tulee ehdotetun lain 18 §:n mukaisesti arvioida vakuutusmeklarin taloudellista tilannetta.

ETA-valtion vakuutusedustajaa koskeva toimivalta

Lain 55 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Finanssivalvonnan oikeudesta ryhtyä valvontatoimenpiteisiin sellaista ulkomaista ETA-valtion vakuutusedustajaa tai sivutoimista vakuutusedustajaa kohtaan, joka harjoittaa Suomessa vakuutusten tarjoamista palvelujen tarjoamisen vapauden tai sijoittautumisvapauden perusteella. Pykälän esikuvana on Finanssivalvonnasta annetun lain (FivaL) 61 §, jossa säädetään Finanssivalvonnan oikeudesta ryhtyä valvontatoimenpiteisiin muun muassa ETA-vakuutusyhtiöiden ja muiden ETA-valvottavien sivuliikkeiden osalta, jos ne rikkovat Suomen lakia.

Pykälän perusteluissa esitetään, että ehdotettu säännös vastaisi sisällöltään FivaL 61 §:ää. Finanssivalvonta toteaa, että ehdotettu säännös poikkeaa monilta osin FivaL 61 §:stä ja Finanssivalvonta pitääkin ehdotettua säännöstä FivaL 61 §:ää selvästi selkeämpänä, kun ottaa myös huomioon säännösten perustelut. Finanssivalvonta katsoo siten, että myös FivaL 61 §:ää tulisi selventää, sillä säännös koskee muun ohessa tilanteita, joissa ETA-vakuutusyhtiöiden sivuliike laiminlyö noudattaa lakia vakuutusten tarjoamisesta.

Tehtävien siirtäminen toiselle valvontaviranomaiselle

Lain 56 §:ssä säädettäisiin direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti vakuutusedustajien valvontaa koskevien tehtävien siirtämisestä toiselle valvontaviranomaiselle. Pykälän 1 momentin mukaan jos muussa ETA-valtiossa kuin Suomessa rekisteröidyn vakuutusedustajan tai sivutoimisen vakuutusedustajan ensisijainen liikepaikka sijaitsee Suomessa, Finanssivalvonta voi tehdä ETA-valtion vakuutusedustajan tai sivutoimisen vakuu-

15.6.2017

FIVA 20/05.00.00/2017

Julkinen

Markkina- ja menettelytapavalvonta, Päivi Turunen

tusedustajan kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen kanssa sopimuksen siitä, että Finanssivalvonta suorittaa sellaisia valvontatehtäviä, jotka kuuluvat kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen vastuulle. Tällaiset tehtävät voivat direktiivin mukaisesti koskea toiminnan järjestämistä, tiedonantoa, vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita, hallinnollisia seuraamuksia ja muita toimenpiteitä. Pykälän 3 momentin mukaan jos Finanssivalvonta vastaa sopimuksen mukaan valvontatehtävien suorittamisesta, Finanssivalvontaan sovelletaan, mitä FivaL 18, 19 ja 23–25 §:ssä säädetään Finanssivalvonnan tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta, 33 §:ssä toimeenpanokiellosta ja oikaisukehotuksesta, 34 §:ssä oikeudesta käyttää ulkopuolista asiantuntijaa ja 38–44 a §:ssä hallinnollisten seuraamusten määrittämisestä. Pykälän 1 momenttia vastaavasti Finanssivalvonta voi pykälän 2 momentin mukaan sopimusteitse siirtää valvontatehtäviään vastaanottavana jäsenvaltiona toimivan toisen ETA-valtioneuvoston viranomaiselle, jos Suomessa rekisteröidyn vakuutusedustajan tai sivutoimisen vakuutusedustajan ensisijainen liikepaikka sijaitsee toisessa ETA-valtiossa.

Finanssivalvonta toteaa, että FivaL 67 §:ssä säädetään sopimuksesta, joka koskee Finanssivalvonnan valvottavia koskevien tarkastus- ja valvontatehtävien siirtämistä ETA-valvontaviranomaiselle, ETA-valvottavia koskevien tarkastus- ja valvontatehtävien vastaanottamista ETA-valvontaviranomaiselta sekä vastaavasti ryhmävalvontaan kuuluvien valvontatehtävien siirtämistä ja vastaanottamista. Pykälässä säädetään myös Finanssivalvonnan valvottavia koskevan päätösvallan siirtämisestä toiselle ETA-valvontaviranomaiselle tai Euroopan valvontaviranomaisille.¹ Pykälän 3 momentin mukaan pykälän mukaisesta tehtävien vastaanottamisesta voidaan periä korvaus. Korvaus on perittävä sellaisten tehtävien vastaanottamisesta, jotka eivät perustu Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuviin yhteistyövelvoitteisiin, jollei Finanssivalvonnan johtokunta erityisestä syystä toisin päättä. FivaL 10 §:n mukaan Finanssivalvonnan johtokunnan tehtävänä on hyväksyä 67 §:ssä tarkoitetut valvontasopimukset ja niiden edellyttämistä valvontatehtävistä ulkomaiselta ETA-valvontaviranomaiselta perittävä tai sille maksettava korvaus siltä osin kuin Finanssivalvonta tällaisilla sopimuksilla ottaa hoitaakseen tai luovuttaa sellaisia tehtäviä, jotka eivät perustu Euroopan unionin lainsäädännössä edellytettyihin yhteistyövelvoitteisiin.

Finanssivalvonta pitää ehdotettua sääntelyä epäselvänä. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan ehdotus on rinnastettavissa FivaL 67 §:ssä tarkoitettuun päätösvallan siirtämiseen ETA-valvontaviranomaiselle ja toisaalta ETA-vakuutusedustajia koskevan päätösvallan vastaanottamiseen ETA-valvontaviranomaiselta. Finanssivalvonta katsoo, että ulkomaisen ETA-valvontaviranomaisen kanssa tehtävä sopimus käytännössä määrittäisi sen, minkä maan lakia sovellettaisiin ETA-vakuutusedustajaan Finanssivalvonnan valvomissa asioissa. Kyseessä täytyy olla Suomen laki, sillä Finanssivalvonta ei voi valvoa ja esimerkiksi määrätä hallinnollista seu-

¹ Pykälän 1 momentti koskee tarkastustehtävien ja 2 momentti ryhmävalvontaan kuuluvien valvonta- ja tarkastustehtävien siirtämistä ja vastaanottamista. Pykälän 5-7 momentissa säädetään valvottavia koskevan päätösvallan siirtämisestä ulkomaiselle ETA-valvontaviranomaiselle ja Euroopan valvontaviranomaisille.

15.6.2017

FIVA 20/05.00.00/2017

Julkinen

Markkina- ja menettelytapavalvonta, Päivi Turunen

raamusta tilanteessa, jossa ETA-vakuutusedustaja on rikkonut kotivaltionsa lakia. Ehdotettu sääntely on oikeusvarmuuden ja myös hallinnollisia seuraamuksia koskevan laillisuusperiaatteen vuoksi ongelmallinen. Finanssivalvonta toteaa, että laissa tulee nimenomaisesti säätää siitä, mitä vakuutusten tarjoamista koskevan lain säännöksiä sovelletaan ETA-vakuutusedustajaan silloin, kun sopimus on tehty.

Finanssivalvonta pitää ongelmallisena myös sitä, että esitysluonnoksessa ei ehdoteta säädettäväksi siitä, kuka kyseisen valvonnan maksaisi. Koska valvonta ei perustuisi Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuviin yhteistyövelvoitteisiin, tulee valvonnan kustannukset kohdistaa joko ETA-valvontaviranomaiselle tai ETA-vakuutusedustajalle. Asiasta tulee säätää nimenomaisesti. Jos valvonnan maksaisi vakuutusedustaja, tulee sille säätää korkeampi valvontamaksu Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetussa laissa.

Finanssivalvonta katsoo vielä, että kyseisen sopimuksen hyväksyminen tulee säätää Finanssivalvonnan johtokunnan tehtäväksi.

Seuraamusmaksu

Lain 59 §:ssä säädettäisiin niistä säännöksistä, joiden rikkomisesta tai laiminlyönneistä Finanssivalvonta määräisi Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n nojalla seuraamusmaksun. Ehdotetun 59 §:n perustelujen mukaan "Seuraamusmaksu on vakava hallinnollinen seuraamus. Siten yleensä seuraamusmaksun määrääminen tulee kysymykseen tilanteissa, joissa on kyse järjestelmällisestä säännösten vastaisesta menettelystä. Vain hyvin poikkeuksellisesti se voidaan määrätä yksittäisessä tilanteessa, jossa kyseessä olevia säännöksiä on rikottu tai laiminlyöty ilmeisellä ja olennaisella tavalla."

Finanssivalvonta toteaa, että edellytyksistä, joilla hallinnollinen seuraamus, kuten seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä, säädetään FivaL 42 §:ssä. Edellä todettu perustelulausuma ei siten vastaa voimassa olevaa lakia ja siksi Finanssivalvonta ehdottaa sen poistamista. Finanssivalvonta toteaa kuitenkin, että koska hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sovelletaan hallintolakia, ottaa Finanssivalvonta mahdollisessa seuraamusharkinnassaan huomioon hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusperiaatteen.

Siirtymäsäännökset

Lain 71 §:ssä säädettäisiin siirtymäsäännöksistä. 71 §:n 2 momentissa todetaan, että ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Finanssivalvonta ehdottaa, että laissa täsmennettäisiin mistä sopimuksista tarkalleen ottaen on kyse, koska toimialaan liittyy muun muassa toimeksianto-sopimuksia ja vakuutus-sopimuksia.

15.6.2017

FIVA 20/05.00.00/2017

Julkinen

Markkina- ja menettelytapavalvonta, Päivi Turunen

Lisäksi on tärkeää säätää selkeästi siitä, sovelletaanko tuotehallintamennettelyjä lain voimaan tullessa tarjolla oleviin vakuutustuotteisiin siltä osin kuin on kyse tuotteiden jatkuvasta arvioinnista.

2.2 Laki Finanssivalvonnan valvontamaksuista

Laki Finanssivalvonnan valvontamaksuista sisältää säännökset valvontamaksuvelvollisista. Finanssivalvonta ehdottaa harkittavaksi, onko tarpeen lisätä suuret asiamiesyritykset maksuvelvollisiksi. Lähtökohtana on aikaisemmin ollut, että vakuutusyhtiöt maksavat valvontamaksua myös asiamiestensä toiminnan perusteella. Ottaen huomioon tulevasta sääntelystä suoraan asiamiestoimintaan kohdistuvat velvoitteet erityisesti asiamiesyritysten rajat ylittävissä toiminnassa sekä suurten asiamiesyritysten osalta Finanssivalvonnan valvontatoimien kustannukset olisi syytä kohdistaa suoraan asiamiesyrityksiin.

Finanssialan rakenteelliset muutokset jatkuvat, mikä tulee edelleen supistamaan Finanssivalvonnan jo nyt hyvin tiukkaa rahoituspuskuria. Samalla Finanssivalvonnan resurssien lisäämiselle aiheutuu eneneviä paineita paitsi lainsäätäjän myös Euroopan keskuspankin toimesta. Finanssivalvonta on todennut valtiovarainministeriölle MiFID2-sääntelyyn liittyneessä lausunnossaan, että Finanssivalvonta pitää välttämättömänä, että valvontamaksulaki turvaa jatkossakin Finanssivalvonnan rahoituspohjan ja siten uskottavan valvonnan. Tämä voi edellyttää Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain pikaista muuttamista Finanssivalvonnan rahoituspohjan turvaamiseksi.

3. Lakitekniset kommentit

Finanssivalvonta toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle erikseen sähköpostitse loppuraportin sisältävän tiedoston, johon on merkitty teknisluonteisia muutos- tai täsmennysehdotuksia.

FINANSSIVALVONTA

Jarmo Parkkonen
osastopäällikkö

Päivi Turunen
markkinavalvoja

Jakelu

Saara Järvelä, saara.jarvela@stm.fi