

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om försäkringsförmedling och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Ekonomiutskottet har i ett brev av den 16 februari 2005 begärt utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition med förslag till lag om försäkringsförmedling och till lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 220/2004 rd). Grundlagsutskottet anmodas särskilt ta ställning till om 26 § i lagförslaget harmonierar med näringsfriheten som är tryggt i 18 § i grundlagen och om Försäkringsinspektionens prövningsrätt är angiven tillräckligt exakt i 6 § 2 mom. 2 punkten och 7 § 2 mom. 2 punkten.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Katriina Lehtipuro, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Katri Kummoinen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Finlands Försäkringsmäklarförbund rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen förslås en lag om försäkringsförmedling. Det primära målet är att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv om försäkringsförmedling. Lagförslaget har bestämmelser om bl.a. registrering av försäkringsmedlare, försäkringsmedlares verksamhet, informations-skyldighet för försäkringsmedlare och tillsyn över försäkringsförmedling. I propositionen ingår förslag till lagar om ändring av lagen om försäkringsbolag, lagen om bestridande av kostnaderna för försäkringsinspektionen, lagen om för-

säkringsinspektionen, lagen om Konsumentverket och lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt.

Lagarna avses träda i kraft den 14 januari 2005.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedöms bestämmelserna om registrering av försäkringsförmedlare med hänsyn till näringsfriheten som är skyddad enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Näringsfrihet

Allmänt. På grundval av 5 § i det första lagförslaget får försäkringsförmedling bedrivas i Finland bara av försäkringsförmedlare som är införda i Försäkringsinspektionens register eller i ett liknande register i någon annan EES-stat. I 6 och 7 § finns bestämmelser om kriterierna för registrering av fysiska personer.

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att en registreringsplikt i sak kan jämföras med tillståndsplikt (t.ex. GrUU 56/2002 rd, s. 2 och de där nämnda utlåtandena). Förslaget måste därför bedömas med avseende på näringsfriheten som är tryggad i grundlagen. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. I momentet används uttrycket "i enlighet med lag", vilket pekar på en möjlighet att genom lag inskränka denna lagstadgade rättighet (RP 309/1993 rd, s. 71). Grundlagsutskottet har ansett näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen vara huvudregeln, men i sin praxis ändå ansett att näringsverksamhet kan villkoras, om det finns godtagbara skäl med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. I sådana fall måste regleringen också uppfylla övriga allmänna krav på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 14/2004 rd, s. 2, och de utlåtanden som nämns där). Begränsningarna i näringsfriheten måste vara exakta och noggrant avgränsade. Dessutom måste deras omfattning och villkoren framgå av lagen. Vad gäller innehållet har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om villkoren för tillstånd och tillståndens beständighet är så utformade att myndigheternas verksamhet är tillräckligt förutsägbar. Sett ur denna synvinkel spelar det en viss roll i vilken utsträckning myndigheternas befogenheter bestäms utifrån bunden prövning respektive ändamålsprövning (GrUU 16/2003 rd, s. 2).

I lagförslaget avses med försäkringsförmedling verksamhet som består i att mot ersättning bereda försäkringsavtal, ingå försäkringsavtal och bistå vid förvaltning och fullgörande av sådana avtal. Däri ingår till exempel att presentera och jämföra försäkringslösningar, att lägga fram anbud angående försäkringsavtal och att bistå vid fullgörandet av försäkringsavtal vid skada. Det finns godtagbara skäl till reglering av den här typen av verksamhet. De hänger samman med de intressen och rättigheter som dels konsumenterna och andra som anlitar försäkringsförmedlare, dels de som är verksamma på försäkringsmarknaden har. Den föreslagna lagen är tänkt att ersätta den gällande lagen om försäkringsmäklare som reglerar den typ av verksamhet som försäkringsförmedling representerar och som också innefattar bestämmelser om registrering av försäkringsmäklare.

Villkor för registrering. Försäkringsinspektionen ska enligt 6 och 7 § registrera en fysisk person eller en juridisk person som ombud eller försäkringsmäklare förutsatt att den fysiska eller juridiska personen uppfyller de lagstadgade villkoren för registrering. Myndighetens befogenheter är således uppbundna i lag.

I 6 § 1 mom. 3 punkten och 2 mom. 1 punkten sägs att en fysisk person måste vara tillförlitlig för att bli registrerad. Enligt 11 § 2 mom. är en fysisk person tillförlitlig om han eller hon de senaste fem åren inte har dömts till fängelsestraff eller de senaste tre åren till bötesstraff för ett brott som kan anses visa att han eller hon är uppenbart olämplig som försäkringsförmedlare.

På grundval av den sista meningen i 11 § 2 mom. betraktas en person dock inte som tillförlitlig om han eller hon i övrigt genom sin tidigare verksamhet har visat sig uppenbart olämplig som försäkringsförmedlare. Utifrån dessa regler kan bedömningen av tillförlitligheten bli mycket flexibel. Å andra sidan är det en mycket hög tröskel för att förvägra registrering eftersom personen i så fall ska bedömas som uppenbart olämplig. Att en person är olämplig ska enligt

propositionen kunna påvisas till exempel genom en dom för ett brott som avses i 11 § 2 mom. och som ännu inte vunnit laga kraft eller genom fängelsestraff för ett sådant brott och som utdömts genom en över fem år gammal laga kraft vunnen dom. Om man tolkar och tillämpar förslaget på detta sätt medför propositionen inga problem med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen, påpekar utskottet. Den föreslagna 11 § kan dock med fördel kompletteras med en passus om propositionens syfte.

Enligt 6 § 2 mom. 2 punkten ska en fysisk person registrera sig som försäkringsmäklare om han eller hon inte står i arbetsavtals- eller ombudsförhållande till en eller flera försäkringsgivare eller i ett sådant på avtal grundat förhållande eller något annat beroendeförhållande till dem som är ägnat att påverka försäkringsmäklarens verksamhet i strid med kundens intressen. Motsvarande regler ingår i 7 § 2 mom. 2 punkten.

Reglerna är tänkta att garantera att försäkringsmäklare inte står i ett beroendeförhållande till försäkringsgivaren i strid med kundens intressen. Ett ombud som avses i lagförslaget bedriver däremot försäkringsförmedling för försäkringstagarens räkning och på hans eller hennes ansvar. Målet är att försäkringsmäklarna i första hand ska arbeta inom branschen i andra kunders intressen än försäkringsgivarnas och att kunden ska kunna lita på det. Med hänsyn till särdragen inom den typ av bransch som försäkringsförmedling företräder är denna typ av mål beträffande konsumentskyddet godtagbara grunder i enlighet med 18 § 1 mom. att begränsa möjligheten att bli registrerad som försäkringsmäklare, anser grundlagsutskottet.

De föreslagna bestämmelserna är relativt generellt utformade. Det är dock förståeligt eftersom reglerna ska täcka in så många olika typer av enskilda situationer och konstellationer. Med avseende på en exakt reglering är det, enligt utskottet, av betydelse att det beroendeförhållande som hindrar registrering som försäkringsmäklare explicit gäller en mäklares förhållande till försäkringsgivaren.

Till dessa delar kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Avregistrering. I 38 § 4 mom. ingår en bestämmelse om när en försäkringsförmedlare kan avföras från registret. Sett i ett konstitutionellt perspektiv medför bestämmelsen inga problem. Med avseende på proportionalitetsprincipen är det av betydelse att en försäkringsförmedlare kan avföras ur registret med hänvisning till missbruk eller försummelse bara om förseelserna och försummelserna betraktas som grova. Dessutom är det av betydelse att försäkringsförmedlaren före avregistreringen har fått en uppmaning eller ett förbud i enlighet med 38 § 2 mom. (GrUU 44/2004 rd, s. 2—3, GrUU 14/2004 rd, s. 3).

Enligt huvudregeln i 10 § 1 mom. 2 punkten ska en försäkringsförmedlare avföras ur registret om han eller hon inte längre uppfyller kraven för registrering. På grund av det proportionalitetskrav som ingår i allmänna förvaltningsrättsliga principer måste en försäkringsförmedlare ges möjlighet att rätta till läget innan han eller hon stryks i registret, menar utskottet. Därför kan 10 § lämpligen kompletteras på den punkten.

Försäkringsmäklarens arvode. Enligt 26 § får försäkringsmäklare bara ta emot arvode från uppdragsgivare. Förslaget ligger i linje med konsumentskyddskravet att en försäkringsmäklare inte får stå i ett beroendeförhållande till försäkringsgivaren i strid med kundens intressen. De ovan nämnda godtagbara skälen gäller således också denna reglering.

Förslaget innebär betydande förändringar jämfört med nuläget. Enligt motiven till propositionen fick försäkringsmäklarna 79 % av sina arvoden från försäkringsgivarna och 21 % från uppdragsgivarna 2003. Förslagets konsekvenser för de ekonomiska villkoren inom näringsverksamheten är således inte obetydliga. Med avseende på proportionalitetsprincipen bör det å andra sidan noteras att 49 § 6 mom. föreskriver om en övergångsperiod på ett år. Under den tiden får försäkringsmäklare ta emot arvoden också från andra än uppdragsgivaren. Övergångsperioden är inte särskilt lång, men den ger försäkrings-

mäklare en rimlig tidsperiod under vilken de kan anpassa sin näringsverksamhet till den nya lagstiftningen, anser grundlagsutskottet.

Med avseende på konsumentskyddsmålen och proportionalitetsprincipen har utskottet noterat att den föreslagna begränsningen också tillämpas när en uppdragsgivare inte är konsument eller en näringsutövare som kan jämföras med konsument. Grundlagsutskottet menar att ekonomiskutskottet bör ta ställning till om bestämmelserna bör preciseras för att bättre stämma överens med proportionalitetskraven. Målet kunde lämpligen vara att begränsningen av rätten att ta emot arvoden bara tillämpas på uppdrag som är av betydelse för målen med lagstiftningen.¹ I övriga situationer kan det räcka med till exempel bestämmelser om försäkringsmäklares och uppdragsgivares möjlighet att komma överens om mäklarens rätt att också ta emot arvode från försäkringsgivaren.

Övriga omständigheter

Med stöd av 43 § 1 mom. i det första lagförslaget kan ansvarsförsäkringsbeloppen ändras ge-

nom förordning av social- och hälsovårdsministeriet på grundval av förändringarna i det europeiska konsumentprisindex som offentliggörs av Europeiska gemenskapernas statistikbyrå Eurostat. Bestämmelsen gäller förordningsutfärdarens befogenhet att ändra de penningbelopp som föreskrivs i 28 § 1 mom. och att därmed ändra lagen. Bemyndigandet är villkorat med ett tillräckligt exakt beräkningskriterium och påverkar därför inte behandlingsordningen (GrUU 2/2004 rd, s. 2, GrUU 14/2003 rd, s. 4).

I tidigare sammanhang har grundlagsutskottet inte ansett det lämpligt att ge förordningsutfärdaren rätt att ändra en lag ens genom ett mycket exakt avgränsat bemyndigande utan att det finns särskilda och tungt vägande skäl till en sådan åtgärd. En bestämmelse med ett penningbelopp som ändras exceptionellt ofta kan vara en typ av bestämmelser som kommer i fråga. I vilket fall som helst ska huvudregeln vara att rätten att ändra lagar är förbehållen lagstiftaren. Därför är det befogat att ytterligare ta ställning till om bemyndigandet att ändra lagen över huvud taget behövs i det första lagförslaget (GrUU 2/2004 rd, s. 2—3, GrUU 14/2003 rd, s. 1, GrUU 62/2002 rd, s. 3).

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

¹ Till exempel i lagen om försäkringsavtal skyddar de tvingande bestämmelserna på grundval av 3 § 2 mom. bara konsumenten och den typ av näringsutövare som, med beaktande av arten och omfattningen av sin näringsverksamhet samt förhållandena i övrigt, i sin egenskap av försäkringsgivarens avtalspart kan jämföras med en konsument.

Helsingfors den 30 mars 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.