

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksen 145/2022 vp johdosta

OTT, prof. Olli Norros

1. Allekirjoittaneelta on pyydetty lausuntoa aiheesta ”ehdotetun sääntelyn soveltaminen yksityisiin vahinkovakuutusyhtiöihin ja työeläkevakuutusyhtiöihin, EU:n yhteismarkkinasääntely, ehdotettu sääntelyn mahdollinen päällekkäisyys vakuutusalaan jo sääntelevän EU-lainsäädännön kanssa”. Koska aihepiiri on itselleni jossakin määrin vieras, ja koska lausuntopyynnön aikataulu on ollut näin tiukka, joudun tyytymään vain melko yleisen tason tarkasteluun. Esitän kunnioittavasti seuraavat huomiot.
2. Ymmärtääkseni vakiintunut käsitys on, että lakisääteisten vakuutusten tarjoaminen katsotaan Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 124 §:ssä tarkoitettavaksi *julkiseksi hallintotehtäväksi*, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla laissa tarkemmin säädettävien edellytyksin ja rajoituksin. Vaikka vakiintunut käsitys ymmärtääkseni koskee yhtä lailla kaikkea lakisääteistä vakuutusta, on huomattava, ettei lakisääteisessä vakuutuksessa ole kyse yhtenäisestä oikeusilmiöstä, vaan lakisääteisen vakuutuksen piiriin kuuluu erilaisia vakuutusmuotoja, jotka sijoittuvat yksityinen–julkinen -akselilla eri kohtiin. Näin voi olla, että esimerkiksi liikennevakuutusta, jota voidaan pitää melko yksityisoikeudellisena oikeusilmiönä, olisi perusteltua arvioida julkisen hallintotehtävän käsitteen ja PL 124 §:n näkökulmasta eri tavoin kuin esimerkiksi lakisääteisiä eläke- ja tapaturmavakuutuksia sekä muita *sosiaalivakuutuksen* muotoja, jotka voidaan ymmärtää osaksi sosiaaliturvaa. Vastaavasti on mahdollista, että ehdotettu sääntely sopii joihinkin lakisääteisen vakuutuksen muotoihin paremmin kuin joihinkin toisiin.
3. Euroopan unionin näkökulmasta vakuutuksissa on kyse eräänlaisesta rahoitustuotteesta. EU:n tavoitteena on ollut luoda vakuutustoimintaan yhtenäiset vakuutusmarkkinat, joilla vakuutusyhtiöt voivat perustaa tytäryhtiöitä ja sivukonttoreita haluamiinsa muihin jäsenvaltioihin tai tarjota palvelujaan vapaasti yli rajojen.¹ Vakuutusyhtiöiden toimintaa on harmonisoitu muun muassa niin sanotulla Solvenssi II -direktiivillä.²
4. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että syntyy uhka sääntelyjärjestelmien jonkinasteisesta yhteentörmäyksestä, jos ensi kädessä viranomaistoimintaa koskevaa, luonteeltaan hallinto-oikeudellista sääntelyä pyritään soveltamaan sellaiseen yritystoiminnan lohkoon, jota säännellään – ja säännellään nimenomaan yritystoimintana – EU:n puolesta yksityiskohtaisin alakohtaisin säädöksin. Toki on huomattava, että myös EU-lainsäätäjä on tunnistanut lakisääteiseen vakuutustoimintaan liittyvät julkisoikeudelliset piirteet ja ottanut asian huomioon määrittäessään vakuutusalan säädöstensä soveltamisalaa. Esimerkiksi mainittua Solvenssi II -direktiiviä ei sen 3 artiklan mukaan sovelleta vakuutustoimintaan, joka on osa lakisääteistä sosiaaliturvaa.³
5. Puheena olevaa, tietynlaista sääntelyjärjestelmien päällekkäisyysongelmaa kuvastaa myös se, että ehdotettavan sääntelyn mukaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (9.8.2019/906, jäljempänä ”tiedonhallintalaki”) 10 §:ssä tarkoitettavalla julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalla

¹ Ks. esimerkiksi Irene Luukkonen – Lea Mäntyniemi – Mari Pekonen-Ranta – Ville Raulos – Pia Santavirta, Vakuutuslainsäädäntö. 5. painos. FINVA Finanssikoulutus 2018, s. 14.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta.

³ Lausutusta huolimatta direktiiviä kuitenkin sovelletaan henkivakuutustoiminnan osalta ”elinikään liittyvään toimintaan, josta säädetään tai määrätään sosiaalivakuutuslainsäädännössä, jos henkivakuutusyritykset harjoittavat tai hallinnoivat tätä toimintaa omalla vastuullaan jäsenvaltion lakien mukaisesti” (2.3(c) artikla).

on toimivalta valvoa sääntelyn noudattamista (ehdotettu tiedonhallintalain 28 g §). Toisaalta Finanssivalvonta on yleisesti toimivaltainen valvomaan muun muassa vakuutusyhtiöitä, työeläkevakuutusyhtiöitä ja vakuutusyhdistyksiä (laki finanssivalvonnasta 19.12.2008/878, 4 §).

6. Hallituksen esityksessä on paikka paikoin nostettu esiin, että lakisääteisten vakuutusyhtiöiden osalta on nykyisin voimassa lakiehdotukseen nähden enemmän tai vähemmän päällekkäistä sääntelyä (ks. hallituksen esityksen s. 58–59, 63 ja 64). Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan käsitellä sitä, missä määrin mainitusta erityissääntelystä on sen EU-oikeudellisen taustan puolesta ylipäänsä mahdollista poiketa kansallisella sääntelyllä, ja sikäli kuin se olisi mahdollista, onko tätä pidettävä sisällöllisesti tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon muun muassa, että samat vakuutusyhtiöt tarjoavat myös muita kuin lakisääteisiä vakuutuksia. Ei liene tarkoituksenmukaista, että sama vakuutusyhtiö joutuisi soveltamaan erityyppisiin vakuutuksiin erilaisia tiedonhallintasääntöjä.
7. Finanssiala ry on 10. ja 17.11.2022 antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetusta tiedonhallintalain 28 j §:stä ja PL 124 §:stä saatetaan katsoa seuraavan, että lakisääteisiä vakuutuksia tarjoavan vakuutusyhtiön mahdollisuudet ulkoistaa toimintojaan suoritusapulaisten hoidettavaksi ovat hyvin rajatut ja suppeammat kuin mitä Solvenssi II -direktiivistä seuraa (ks. direktiivin 49 artikla).
8. Kaiken kaikkiaan käsitykseni on, että lakiehdotuksen jatkovalmistelussa olisi tärkeää selvittää seikka-peräisesti ja yksittäisten säännösten tasolla, missä määrin ehdotettava sääntely olisi ristiriidassa vakuutusyhtiöitä koskevan EU-sääntelyn kanssa. EU-oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia sääntöjä ei tietenkään voida ajatella säädettävän. Siltä osin kuin Suomen lainsäätäjälle jää harkinnanvaraa, on huolellisesti harkittava, onko tiedonhallintasääntelyn yhdenmukaisuudesta viranomaistoiminnan ja lakisääteisiä vakuutuksia tarjoavien yhtiöiden välillä niin suuri hyöty, että sääntelyn ulottaminen vakuutusyhtiöihin kompensoi sen haitan, joka aiheutuu tietojärjestelmien muutoksesta ja siitä, että vakuutusyhtiöissä joudutaan jatkossa soveltamaan pääasiassa viranomaistoiminnan tarpeista käsin laadittua sääntelyä.

Helsingissä 23.11.2022

Olli Norros
OTT, vakuutus- ja vahingonkorvausoikeuden professori
Helsingin yliopistossa