

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevasta hallituksen esityksestä suhteessa lakisääteisen vakuutustoiminnan sääntelyyn.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi mm. hallintolakia ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia. Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu vain tiedonhallintalakiin liittyvistä kysymyksistä.

Tiedonhallintalaki koskee lähtökohtaisesti viranomaistoimintaa. Sääntelyä sovelletaan kuitenkin myös vakuutusyhtiöihin ja muihin yksityisoikeudellisiin vakuutusalan toimijoihin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Tiedonhallintalain katsotaan kuuluvan nykyisin yleisen hallintosääntelyn kokonaisuuteen. Tästä syystä sosiaali- ja terveysministeriö pitää johdonmukaisena sitä, että kaikkia hallinnon yleislakeja sovelletaan viranomaisten lisäksi myös kaikkiin julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin.

Tiedonhallintalakiin esitetyt muutokset ohjaavat kuitenkin toimintaa hyvin yksityiskohtaisella tasolla lisäten toimijoiden hallinnollista taakkaa. Jos tiedonhallintalakiin tehdään vielä muutoksia (esim. 2 §:n 16 kohta, 28 c §:n 3 momentti), jotka helpottaisivat hallinnollista taakkaa, tulee näiden muutosten koskea kaikkia lain soveltamisalaan kuuluvia toimijoita.

Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan lailla tai lain nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle. Lakisääteinen vakuutustoiminta on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, joka on eri laeilla säädetty vakuutuslaitosten tehtäväksi.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta. Julkisia hallintotehtäviä ovat esimerkiksi lakien toimeenpanoon, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyvät tehtävät.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 30/2012 vp, että julkisia hallintotehtäviä ovat myös mm. asiakirjojen vastaanotto, lajittelu, sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen.

Kun julkista hallintotehtävää hoitava taho käyttää alihankkijoita, kyseessä on julkisen hallintotehtävän subdelegointi. Perustuslain 124 §:ään ei sisälly säännöstä, joka määrittäisi julkisen hallintotehtävän saaneen muun kuin viranomaisen oikeutta siirtää edelleen saamansa

tehtävä tai osia tällaisesta tehtävästä jonkin muun tahon hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä subdelegointiin on suhtauduttu kielteisesti, jollei kysymys ole hallintotehtävää täydentävästä, teknisluonteisesta tehtävästä. Tällöinkin tehtävien siirrosta on säädettävä laissa.

Tiedonhallintalakiin ehdotettava uusi 28 j § oikeuttaisi testaamiseen ja teknisten virheiden korjaamiseen liittyvien avustavien tehtävien antamisen ulkopuoliselle toimijalle eli ulkoistamisen. Pykälän perusteluissa todetaan, että koska ehdotuksessa tehtävät on säädetty lähtökohtaisesti viranomaisen tehtäväksi, pitäisi tässä sääntely-yhteydessä mahdollistaa erikseen tiettyjen tehtävien antaminen perustuslain 124 § :stä johtuvista syistä yksityiselle. Tämä viittaa siihen, että kyseessä olisi julkinen hallintotehtävä.

Toisaalta taas pykälässä ehdotetaan erikseen säädettäväksi, että yksityisen palveluksessa olevat, näitä tehtäviä hoitavat henkilöt toimisivat tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellisella virkavastuulla. Lähtökohtaisesti julkisia hallintotehtäviä hoitaviin kohdistuu rikosoikeudellinen vastuu, joten erillinen sääntely tästä asiasta viittaisi siihen, että kyseessä ei ole julkinen hallintotehtävä.

Kokonaisuus jää tältä osin epäselväksi, sillä toisaalta hallituksen esityksen perusteluissa (s. 158) todetaan, että automaattiseen ratkaisemiseen käytettävän tietojärjestelmän kehittäminen ja tuottaminen itsessään ei ole julkinen hallintotehtävä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on tarkoitus aloittaa sen selvittäminen, mitä toimintaa vakuutusalan toimijat voivat ulkoistaa (subdelegoida) ja mitä lakisääteisten tehtävien edelleen siirtämisen perustuslailliset reunaehdot ovat.

EU-oikeudellinen näkökulma

Erityisesti vahinkovakuutusyhtiöitä koskee myös EU-lainsäädäntö ja EU:n perussopimusten määräykset, joiden peruseriaatteita ovat sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus.

Jotta voimme arvioida perustuslain 124 §:n ja siitä johdetun subdelegoinnin kiellon asemaa EU-oikeuden valossa, tulee ensin tarkastella EU:n johdettua oikeutta. Voimassa oleva vakuutusyhtiöitä koskeva sääntely perustuu monilta osin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2009/138/EY vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (ns. Solvenssi II -direktiivi). Solvenssi II -direktiivi sääntelee mm. henki- ja vahinkovakuutusyhtiöiden vakavaraisuutta ja valvontaa. Solvenssi II -direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön pääasiassa vakuutusyhtiölain säännöksiin.

Ulkoistamisesta säädetään Solvenssi II -direktiivin 38 ja 49 artiklassa. Ulkoistamista koskevat säännökset koskevat ulkoistamisessa huomioon otettavia seikkoja sekä ulkoistettujen tehtävien ja toiminnan valvontaa direktiivin mukaisten velvoitteiden osalta. Täsmällisempiä säännöksiä annetaan delegoidussa asetuksessa (EU) 2015/35, jossa käsitellään ulkoistamista koskevia kirjallisia toimintaperiaatteita, jotka on ulkoistamisen yhteydessä laadittava. Direktiivissä ei sen sijaan säännellä ulkoistamista yleisellä tasolla. Näin ollen direktiivin ulkoistamista koskevasta

sääntelystä ei voida päätellä, miltä osin ulkoistaminen jossain tilanteessa olisi sallittua tai vastaavasti kiellettyä.

Solvenssi II –direktiivissä on nimenomaisesti pakollisia vakuutuksia koskevia säännöksiä, joista käy ilmi, että direktiivillä ei harmonisoida kaikilta osin lakisääteisiä vakuutuksia, vaan niihin voidaan soveltaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, joka liittyy ns. yleistä etua koskeviin vaatimuksiin. Solvenssi II- direktiivin perusteella jäsenvaltiot voivat siis asettaa pakollisille vakuutuksille erityissäännöksiä. Direktiivissä säädellään, miten erityissäännöksistä on informoitava sekä mitä seurauksia sillä on, jos tarjottava vakuutus ei täytä erityissäännöksiä. Direktiivin säännöksistä ei kuitenkaan tarkemmin käy ilmi, minkälaiset erityissäännökset ovat pakollisten vakuutusten osalta hyväksyttäviä. Selvää kuitenkin on, että pakollisten vakuutusten erityisluonteen vuoksi niihin liittyvää kansallista erityissääntelyä on pidetty EU:ssa tarpeellisena ja siten sallittuna, kunhan se on perussopimuksen sijoittautumisoikeutta ja palveluiden tarjoamisen vapautta koskevien määräysten mukaista.

Solvenssi II –direktiiviä pidetään yleensä maksimiharmonisointidirektiivinä. Edellä esitetyllä tavalla pakollisten vakuutusten ja ulkoistamisen osalta säännökset eivät kuitenkaan ole yhdenmukaistavia, lukuun ottamatta ulkoistamisessa huomioon otettavia seikkoja sekä ulkoistettujen tehtävien ja toiminnan valvontaa direktiivin mukaisten velvoitteiden osalta. Koska EU:n johdettu oikeus ei sisällä säännöksiä, joiden voitaisiin katsoa koskevan julkisen hallintotehtävän subdelegointia, asiaa on seuraavaksi arvioitava EU:n perustamissopimuksen sisämarkkinavapauksia koskevien määräysten valossa.

Subdelegoinnin kielto ja EU:n perustamissopimus

Kieltoa ulkoistaa tiettyjä pakollisten vakuutusten hallinnointiin liittyviä tehtäviä siltä osin, kuin säännöksiä ei ole yhdenmukaistettu EU:ssa, voitaisiin pitää sisämarkkinavapauksien rajoituksena, jos se käytännössä estäisi tai häiritäisi rajat ylittävää toimintaa eli sisämarkkinavapauksien käyttämistä. Jotta tällaista rajoitusta voitaisiin pitää hyväksyttävänä, olisi osoitettava jokin yleisen edun asettama pakottava vaatimus, jonka näkökulmasta rajoitus olisi aiheellinen ja välttämätön sekä oikeasuhtainen.

Jäsenvaltiot voivat SEUT 52 artiklan mukaan rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta eräiden tärkeiden etujen suojelemiseksi. Kyseisessä artiklassa rajoittamisperusteena mainitaan nimenomaisesti yleinen järjestys, turvallisuus ja kansanterveys. Näiden rajoitusperusteiden lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on hyväksytty se, että ns. yleisen edun pakottavat vaatimukset voivat oikeuttaa rajoituksia sisämarkkinavapauksille.

EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään edellyttänyt, että kansallisten säännösten on täytettävä seuraavat vaatimukset, jotta ne saavat yleistä etua koskevien syiden perusteella rajoittaa tai haitata palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisoikeuden hyödyntämistä; niiden on

- liityttävä alaan, jota ei ole yhdenmukaistettu
- pyrittävä saavuttamaan yleisen edun tavoite

- oltava syrjimättömiä
- oltava objektiivisesti tarkasteltuna välttämättömiä
- oltava oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen

Erityisesti pakollisiin vakuutuksiin liittyy vahva yleisen edun näkökulma. Kyse on merkittävistä riskeistä, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa sivullisille (liikennevakuutus) tai vakuutetulle itselleen (työtapaturma- ja ammattitautivakuutus). Yleisesti vakuutusta tuskin säädettäisiin pakolliseksi, ellei siihen liittyisi yleisen edun mukaista suojelun tarvetta. Useimmiten pakollisilla vakuutuksilla tavoitellaan mahdollisten vahinkoa kärsineiden ja korvauksensaajien suojelua.

EU:n johdetussa oikeudessa viitataan yleistä etua koskeviin kansallisiin säännöksiin, varsinkin pakollisten vakuutusten osalta (esim. Solvenssi II –direktiivi 146, 150, 155, 179, 189 ja 207 artiklat). Pakollisiin vakuutuksiin liittyy jo niiden perusluonteensa vuoksi yleistä etua koskevia pakottavia vaatimuksia ja tämä on tunnustettu myös EU:n johdetussa oikeudessa.

On hyvin todennäköistä, että pakollisiin vakuutuksiin liittyvä korvauksensaajien suojelu olisi sellainen yleisen edun mukainen tavoite, jolla subdelegoinnin rajoittamista voitaisiin EU-oikeuden mukaisesti perustella.

Syrjimättömyysperiaate edellyttää, etteivät jäsenvaltiot saa asettaa muista jäsenvaltioista peräisin olevia palveluja kotimaisia palveluja epäedullisempaan asemaan. Julkisen hallintotehtävän subdelegoinnin kieltö kohdistuu samalla lailla suomalaisiin vakuutusyhtiöihin kuin tänne sijoittautuneisiin yhtiöihin. Toimenpidettä voidaan siten ainakin lähtökohtaisesti pitää syrjimättömänä.

Kansallisen toimenpiteen tulee myös olla välttämätön yleistä etua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Useiden vaihtoehtoisten toimenpiteiden väliltä tulee valita se, joka ei rajoita palvelujen vapaata liikkuvuutta enemmän kuin mikä tavoitteen saavuttamiseksi on välttämätöntä.

Oikeasuhteisuuden arvioiminen merkitsee sitä, että kansallisen edun suojelemista tulee punnita suhteessa sisämarkkinaintresseihin. Tällaisen "kustannus-hyöty -arvion" tekeminen ei ole helppoa. Tilannetta vaikeuttaa myös se, että eri etuja ja tavoitteita saatetaan arvottaa eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Periaatteessa on jokaisen jäsenvaltion asia päättää, minkä tasoiseen suojeluun se pyrkii. Pakolliset vakuutukset ovat todennäköisesti erityisasemassa arvioitaessa rajoituksen oikeasuhtaisuutta. Näin ollen pakollisten vakuutusten osalta sisämarkkinavapauksia rajoittavia toimia voitaisiin helpommin hyväksyä kuin vapaaehtoisen vakuutustoiminnan ollessa kyseessä.

Komissio on antanut yleistä etua koskevan tulkitsevan tiedonannon vuonna 2000. Tiedonanto ei koske pakollisia vakuutuksia vaan se on tehty vapaaehtoisten vakuutusten näkökulmasta. Tämä rajoittaa tiedonannosta mahdollisesti tehtäviä johtopäätöksiä. Erityisesti tiedonannossa kuitenkin korostuu se, etteivät yleisen edun mukaiset toimet komission tulkinnan mukaan saisi johtaa siihen, että palvelujen vapaa tarjonta jäsenvaltiossa estyisi siten, että ainoa tapa jatkaa toimintaa olisi perustaa sivuliike.

Vaikuttaa selvältä, että pakollisiin vakuutuksiin voidaan niiden erityisluonteen vuoksi liittää yleisen edun edellyttämiä vaatimuksia EU-oikeuden estämättä. Subdelegoinnin kiellolla voidaan siten katsoa olevan yleisen edun mukainen hyväksytty tavoite. Sen sijaan ei ole selvää, että se olisi kaikissa tilanteissa välttämätöntä ja oikeasuhteista. Välttämättömyys- ja oikeasuhteisuusarviointi edellyttää aina konkreettista tilannetta, jossa rajoituksella saavutettua yleistä etua punnittaisiin sen aiheuttamiin sisämarkkinarajoituksiin. Lähtökohtaisesti sitä, että subdelegoinnin kiello koskee myös vahinkovakuutusyhtiöitä niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää, voitaneen kuitenkin pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Ilman subdelegoinnin kielloa lakisääteisten vakuutusten toimeenpanoa lain nojalla hoitavat vakuutusyhtiöt voisivat ulkoistaa vakuutusten toimeenpanon kokonaisuudessaan ml. korvauspäätösten tekemisen ulkopuoliselle taholle, johon mm. virkavastuuta koskevat säännökset eivät välttämättä ulottuisi. Tämä voisi olla ongelmallista vakuutettujen perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten kannalta. Yleisellä tasolla vaikuttaa siltä, että perustuslain 124 § ja EU-oikeuden vaatimukset ovat tulkinnalla yhteen sovitettavissa, eikä niiden välillä vallitse sellaista ristiriitaa, että perustuslain 124 §:n olisi väistyttävä etusijaperiaatteen mukaisesti.

Osastopäällikkö

Essi Rentola

Neuvotteleva virkamies

Outi Aalto