FIN-FSA
FINANSSIVALVONTA

22.11.2022 FIVA/2022/1618
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

Vakuutusvalvonta

Eduskunnan hallintovaliokunta

Kuuleminen 24.11.2022 hallituksen esityksestä 145/2022 vp

Lausunto

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä 145/2022 vp. Lausuntopyynnössä mainitusti Finanssivalvonta lausuu ehdotetusta sääntelystä vakuutusyhtiöitä valvovan viranomaisen näkökulmasta ja työnjaosta eri valvojien välillä.

Yleistä

Ehdotetun sääntelyn piiriin kuuluvat vakuutusalan toimijat tekevät runsaasti mm. vakuuttamis-, korvaus-, etuus- ja jäsenyyspäätöksiä. Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, näillä Finanssivalvonnan valvottavilla on tällä hetkellä käytössään ainakin osittain automatisoituja toimintaprosesseja.

Vakuutusalan toimijoiden valvonnassa on tunnistettu automatisoituun päätöksentekoon liittyviä hyviä puolia, mutta myös ongelmakohtia. Valvonnassa on noussut kysymyksinä esiin mm., milloin automatisoidussa prosessissa voidaan katsoa olevan kyse automatisoidusta päätöksenteosta, onko automatisoitua prosessia koskeva riskienhallinta valvottavassa riittävällä tasolla ja toteutuvatko kaikilta osin hallintomenettelyn vaatimukset, esimerkiksi asianosaisen kuuleminen. Pohdintaa ovat aiheuttaneet myös oikeusturvakysymykset ja virkavastuun kohdentuminen. Yleisesti nämä kysymykset koskevat valvottavan yhteisömuodosta riippumatta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvää automatisoitua päätöksentekoa.

Finanssivalvonta pitää perusteltuna, että nykyistä sääntelyä täydennetään hallituksen esityksessä valitulla mallilla eli automatisoitua päätöksentekoa koskevilla yleissäännöksillä, joita lisättäisiin mm. hallintolakiin ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin.

EU-sääntelyn vaikutus

Ehdotettu sääntely, kuten nykyinenkin hallintomenettelyä koskeva sääntely, koskee lähtökohtaisesti viranomaistoimintaa. Sääntelyä sovelletaan kuitenkin myös vakuutusyhtiöihin ja muihin yhteisömuodoltaan yksityisoikeudellisiin vakuutusalan toimijoihin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Osalla toimijoista, esimerkiksi työttömyyskassoilla, tehtävät ovat kokonaisuudessaan luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä. Näin ei kuitenkaan ole aina, sillä esimerkiksi vahinkovakuutusyhtiöt hoitavat julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavan lakisääteisen vakuuttamisen

lisäksi luonteeltaan yksityisoikeudellista vakuuttamista. Vahinkovakuutusyhtiöihin sovelletaan kansallisten säännösten lisäksi myös vakuutustoimintaa koskevaa EU-sääntelyä.

Hallituksen esityksen sivulla 6 viitataan tekoälyä koskevaan EU:n asetusehdotukseen ja todetaan tarve arvioida asetuksen vaikutusta julkisen hallinnon automaatioon sen jälkeen, kun lopullinen asetus on hyväksytty.

Finanssivalvonta pitää hyvänä, että EU-sääntelyn (rajoittumatta edellisessä kappaleessa mainittuun EU-asetukseen) vaikutuksia nyt ehdotettuun kansalliseen sääntelyyn seurataan. Etenkin siltä osin kuin kyse on vakuutusalan toimijoista, jotka harjoittavat sekä julkista hallintotehtävää että yksityisoikeudellista vakuuttamista, seurannassa on perusteltua ottaa huomioon myös asian kannalta merkityksellinen vakuutustoimintaa koskeva EU-sääntely. Ajan myötä mahdollisesti muodostuvat perusteettomat erot samaa asiaa koskevassa kansallisessa sääntelyssä ja EU-sääntelyssä voivat lisätä säännösten yhteensovittamista koskevia tulkintaongelmia ja tätä kautta vaikeuttaa sekä Finanssivalvonnan että valvottavien toimintaa.

Finanssivalvonnan toimivaltuudet

Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan Finanssivalvonta valvoo, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat niihin sovellettavia finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä ja niiden nojalla annettuja määräyksiä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (HE 66/2008 vp) mukaan tähän laillisuusvalvontatehtävään kuuluu muun ohella yleisen hallintolainsäädännön, kuten hallintolain ja viranomaistoiminnan julkisuutta koskevan lainsäädännön, noudattamisen valvonta lakisääteistä vakuutus- ja eläketoimintaa harjoittavissa valvottavissa. Yleistä hallintosääntelyä ovat nykyisin myös esimerkiksi laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta ja laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta.

Käytännössä yleinen hallintolainsäädäntö tulee yleensä sovellettavaksi Finanssivalvonnan valvottavissa silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Hallituksen esityksessä 145/2022 vp ehdotetaan täydennettäväksi mm. hallintolakia ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia automaattista päätöksentekoa koskevilla säännöksillä. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia Finanssivalvonnan toimivaltuuksiin. Näin ollen ehdotetut säännökset tulisivat Finanssivalvonnan valvottaviksi siltä osin kuin niiden katsotaan kuuluvan edellä kuvatusti Finanssivalvonnan valvonnan piiriin yleisenä hallintolainsäädäntönä.

Finanssivalvonta pitää ehdotettua sääntelyä toimivaltuuksiensa osalta asianmukaisena.

Valvojien työnjako

Hallituksen esityksessä ehdotetaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin 28 g §:ää, jolla lisättäisiin tiedonhallintalautakunnan tehtäväksi arvioida käyttöönottopäätöksiä ja sen perusteena olevia asiakirjoja. Tehtävä kattaisi myös Finanssivalvonnan valvottavat siltä osin kuin ne kuuluvat sääntelyn soveltamisalaan. Toisaalta esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi Finanssivalvonnan toimivaltuuksia omien valvottaviensa osalta. Näin ollen vaikuttaa siltä, että tiedonhallintalautakunnan ja Finanssivalvonnan toimivaltuuksiin syntyisi osittaista päällekkäisyyttä julkista hallintotehtävää hoitavien vakuutusalan toimijoiden osalta. Tämän tyyppinen toimivaltuuksien päällekkäisyys ei sinänsä ole ainutlaatuista eri valvontaviranomaisten välillä.

Finanssivalvonta kannattaa ehdotettua tiedonhallintalautakunnan tehtävien lisäämistä. Tällainen valvonta on omiaan tukemaan myös Finanssivalvonnan omien valvontatehtävien tarkoituksenmukaista hoitamista.

Osittain päällekkäinen toimivalta saattaa johtaa tilanteisiin, joissa tiedonhallintalautakunta ja Finanssivalvonta tulkitsevat samoja säännöksiä. Finanssivalvonnan arvion mukaan valvottavien kannalta riittävän yhdenmukaiset tulkinnat voidaan tarpeen mukaan varmistaa tiedonhallintalautakunnan ja Finanssivalvonnan yhteistyöllä.

Sähköisesti allekirjoitettu

FINANSSIVALVONTA

Forsström Kaisa
912372857
Kaisa Forsström
osastopäällikkö

Määttä Mikko
91243163U
Mikko Määttä
valvontapäällikkö