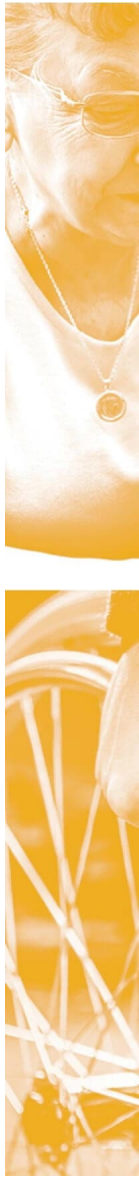


HE 145/2022 ja lakisääteiset vakuutukset



Lakisääteinen vakuutus ja toimeenpano

- Lakisääteisen vakuutuksen ottaminen perustuu laissa säädettyyn velvollisuuteen
- Vakuutuksen tarjoaman turvan sisältö ja vahingonkärsineen oikeudet säännelty laissa
- Lakisääteisiä vakuutuksia ovat:
    - Tapaturmavakuutus
    - Liikennevakuutus
    - Potilasvakuutus
    - Työeläkevakuutus
- Yksityisiä vakuutuslaitoksia ovat:
    - Vakuutusyhtiöt, jotka harjoittavat sekä vapaaehtoista että lakisääteistä vakuuttamista
    - Työeläkevakuutusyhtiöt, Mela, Merimieseläkekassa
    - Eläkesäätiöt ja eläkekassat

Julkinen hallintotehtävä yksityisen hoidettavana

- Lakisääteinen vakuutustoiminta on PL 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (JHT)
    - JHT voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla
    - Oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi
    - Ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia
- PL:sta johtuva lähtökohta
    - Toimijalle, jolle on annettu hoidettavaksi julkinen hallintotehtävä, on velvollisuus itse huolehtia ja vastata tehtävän toteuttamisesta

Julkisen hallintotehtävän edelleen siirtäminen

- Kun julkista hallintotehtävää hoitava taho käyttää alihankkijoita, kyseessä on julkisen hallintotehtävän subdelegointi
- PeVL lähtökohtaisesti suhtautunut kielteisesti
    - Sallittua julkista hallintotehtävää täydentävä, teknisluonteinen tehtävä
    - Tehtävien siirrosta säädettävä laissa
    - PeVL:n lausuntokäytännön perusteella ei täysin selvää ja yksiselitteistä, mitä teknisluonteiset tehtävät ja toiminnat ovat PL 124 § :ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä
- Tiedonhallintalain 28 j § koskee ulkoistamista ja vakuutustoimijoiden osalta subdelegointia
    - Tähän liittyy myös EU-oikeudellinen kysymys

Subdelegoinnin kiellon suhde EU-oikeuteen/tausta

- Vahinkovakuutusyhtiöitä koskee myös EU-lainsäädäntö ja EU:n perussopimusten määräykset, joiden perusperiaatteita ovat sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus.
- EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden ristiriitatilanteessa sovellettavaksi voi tulla EU-oikeuden etusijaperiaate, jollei muuten voida varmistaa EU-oikeuden toteutumista.
- Periaatteen mukaan perussopimuksen määräys tai EU-säädöksen säännös, jolla on välitön oikeusvaikutus, syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen riippumatta tämän asemasta kansallisessa säädöshierarkiassa.
    - Periaate koskee myös kansallisen perustuslain säännöstä.
- Etusijaperiaate tulee kuitenkin sovellettavaksi vain siinä tapauksessa, ettei EU-oikeuden säännös ja kansallinen lainsäädäntö ole muuten tulkinnalla yhteen sovitettavissa.

Solvenssi II -direktiivi

- Ulkoistamisesta säädetään Solvenssi II –direktiivin 38 ja 49 artiklassa.
- Säännökset koskevat ulkoistamisessa huomioon otettavia seikkoja, vastuun säilymistä vakuutusyhtiöllä ulkoistamisesta huolimatta sekä ulkoistettujen tehtävien ja toiminnan valvontaa *direktiivin mukaisten velvoitteiden osalta*.
- Direktiivissä ei sen sijaan säännellä ulkoistamisen edellytyksiä 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 direktiivin tarkoituksena ei ole harmonisoida niitä koskevaa sääntelyä, vaan jättää siihen kansallista liikkumavaraa.
- Myös ns. liikennevakuutusdirektiivi mahdollistaa kansallista lisäsääntelyä liikennevakuutukseen liittyen.
- Solvenssi II ei siten ole täysin yhdenmukaistanut pakollisten vakuutusten ulkoistamista koskevaa sääntelyä. Koska EU:n johdettu oikeus ei sisällä säännöksiä, joiden voitaisiin katsoa koskevan julkisen hallintotehtävän subdelegointia, asiaa on seuraavaksi arvioitava EU:n perussopimusten sisämarkkinavapauksia koskevien määräysten valossa.

Yleinen etu rajoittamisperusteena (SEUT 52 artikla)

- Jäsenvaltiot voivat SEUT 52 artiklan mukaan rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta eräiden tärkeiden etujen suojelemiseksi.
- 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:
    - liityttävä alaan, jota ei ole yhdenmukaistettu
    - pyrittävä saavuttamaan yleisen edun mukainen tavoite
    - oltava syrjimättömiä
    - oltava objektiivisesti tarkasteltuna välttämättömiä
    - oltava oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen.
- EU-tuomioistuin on aiemmin todennut, että vakuutustoiminnan luonteesta johtuen se on herkkä kuluttajansuojan kannalta. Kuluttajansuoja on EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä hyväksytty yleisen edun mukaiseksi tavoitteeksi.
    - Lisäksi erityisesti pakollisiin vakuutuksiin liittyy vahva yleisen edun näkökulma.

Johtopäätökset

- 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 kielto koskee myös vahinkovakuutusyhtiöitä niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää, voitaneen kuitenkin pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena.
- Yleisesti ottaen 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.