

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Vakuutuskeskus (sis. Liikennevakuutuskeskus ja Potilasvakuutuskeskus) kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä. Vakuutuskeskus pitää hyvänä sitä, että valmiuslakia ja sen toimivuutta tarkastellaan nykyisessä muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Vakuutuskeskus pitää myös hyvänä sääntelyä, joka velvoittaa julkishallinnon varautumaan myös normaaliolojen häiriötilanteisiin ja sitä, että velvollisuuden sisällöstä säädetään nykyistä tarkemmin.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

Vakuutuskeskus ei kannata työryhmän ehdotusta yleislakina toimivan valmiuslain varautumisvelvollisuuden organisatorisen soveltamisalan kategorisesta ja mietinnössä tulkinnanvaraiseksi jäävästä laajentamisesta julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin. Nykyisen oikeustilan muuttamiselle etenkin siten, että se johtaa vakuutusalan toimijoiden epäyhdenvertaiselle kohtelulle, ei ole perusteita.

Vakuutuskeskus lausui vuonna 2024 valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista (VN/5137/2022) . Tuolloin Vakuutuskeskus, kuten muu vakuutusala ja Sosiaali- ja terveysministeriö, piti muistiossa esitettyä valmiuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamista epäselvänä ja epäjohtonmukaisena. Sama koskee nyt lausuttavana olevaa työryhmän mietintöä.

Mietinnön mukaisen valmiuslain 6 §:n 2 mom. 9)-kohdan mukaan varautumisvelvollisia olisivat "muut lailla julkista hallintotehtävää hoitamaan perustetut tai siihen lailla velvoitetut yhteisöt siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Toimiluvan tai muun viranomaishyväksynnän perusteella julkista hallintotehtävää hoitavan varautumisvelvollisuudesta on voimassa mitä siitä erikseen säädetään."

Perustelujen mukaan varautumisvelvoitteen piiriin kuuluisivat nimenomaisesti lakisääteistä vakuutusta toimeenpanevat Liikennevakuutuskeskus, Potilasvakuutuskeskus sekä Liikenne- ja potilasvahinkolautakunta samoin kuin Tapaturmavakuutuskeskus ja sen yhteydessä toimiva Tapaturma-asiain korvauslautakunta. Varautumisvelvollisuus ei kuitenkaan ehdotuksen mukaan koskisi niitä yhteisöjä, joille on annettu julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla lain nojalla - jollaisia keskuksinkin ovat. Edelleen perustelujen mukaan varautumisvelvoitteen ulkopuolelle jäisivät mm. FIVAn toimiluvan saaneet eläkesäätiöt, kassat sekä työeläkevakuutusyhtiöt. Lakisääteistä vakuutustoimintaa toteuttavien vahinkovakuutusyhtiöiden asemaa ei mietinnössä arvioida. Etenkin osin ristiriitaisia perusteluja tulkitsemalla jää epäselväksi, onko julkista hallintotehtävää toteuttavien, FIVAn toimilupa perustuvien vahinkovakuutusyhtiöiden tarkoitus olla lain soveltamisalassa.

Liikennevakuutuskeskus ja Potilasvakuutuskeskus ovat erityislainsäädäntöön perustuvia yhteisöjä, jotka toimivat vakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiseliminä.

Potilasvakuutusjärjestelmässä korvaustoiminta on keskitetty yksinomaan

Potilasvakuutuskeskukselle, kun taas liikennevakuutusjärjestelmässä jäsenyhtiöt eli yksityiset vahinkovakuutusyhtiön vastaavat pääosin lain toimeenpanosta. Lakisääteisen vakuutuksen toimeenpanon on katsottu olevan perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää ja osin julkisen vallan käyttöä sekä keskusten että sen jäsenyhtiöiden harjoittamana. Keskusten toimeenpanema julkinen hallintotehtävä, kuten korvauskäsittely, perustuu samaan lajikohtaiseen erityissääntelyyn ja vastaa muutoinkin sitä, mitä niiden jäsenyhtiöissä tehdään.

Tarkoituksenmukaisena ei voida pitää ratkaisua, jossa lakisääteistä vakuutusta toimeenpanevien osalta varautumisvelvollisuudesta säädettäisiin epäyhtenäisesti riippuen siitä, mikä taho tai missä muodossa samaa toimintaa harjoitetaan. Perusteluista ei ilmene erityisiä syitä säädöspohjan muuttamiselle juuri muistiossa lueteltujen julkista hallintotehtävää toteuttavien tahojen osalta.

Valmiussääntelyn näkökulmasta esimerkiksi Liikennevakuutuskeskuksen ja

Potilasvakuutuskeskuksen roolia voidaan pitää huomattavasti pienempänä kuin vakuutusyhtiöiden, jotka ilmeisesti jäisivät jatkossakin sääntelyn ulkopuolelle.

Vakuutusalan osalta jatkuvuussuunnittelusta ja varautumisvelvollisuudesta säädetään lajikohtaisissa erityissääöksissä ja vakuutusyhtiölaissa (mm. liikennevakuutuskeskuksesta annetun lain 16 §, potilasvakuutuskeskuksesta annetun lain 18 §, vakuutusyhtiölain 31 luvun 13 §). Vakuutusala koskevaa valmiussääntelyä ja toimintaa valvoo Finanssivalvonta, joka on myös antanut tarkempia määräyksiä ja ohjeita varautumisvelvollisuuden sisällöstä. Lisäksi Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimiva Vakuutusalan pooli on antanut varautumista täsmentäviä ohjeita. Vakuutusala myös harjoittelee ja testaa säännöllisesti viranomaisten kanssa varautumista erilaisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta. STM:n tavoin Vakuutuskeskus pitää tärkeänä, että lakisääteistä vakuutusta toimeenpanevien osalta varautumisvelvollisuudesta säädetään jatkossakin yhteneväisesti. Erilaisten varautumislainsäädäntöjen soveltaminen saattaisi aiheuttaa haasteita alan yhteistyössä.

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

-

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

-

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottomenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

9 luvun 57 §:n ja 9 luvun 71–73 §:n osalta mietinnössä jää osin epäselväksi, korvaako valtiolle luovutettujen ajoneuvojen liikenteeseen käyttämisestä aiheutuneet vahingot Valtiokonttori vai ajoneuvon aiempi vakuuttaja.

Liikennevakuutuslain 32 §:n mukaan Valtiokonttori vastaa liikennevahingosta silloin, kun ajoneuvon omistaja tai haltija on vahingon sattuessa Suomen valtio eikä ajoneuvolle ole otettu liikennevakuutusta. Liikennevakuutuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ajoneuvon omistaja ja haltija ovat velvollisia vakuuttamaan ajoneuvon sen omistus- tai hallintaoikeuden siirtymispäivästä lukien. Edellä mainittuihin valmiuslain säännöksiin perustuvissa luovutuksissa on kyse oikeustoimista, joilla ajoneuvon hallinta siirtyy valtiolle tai muulle julkisyhteisölle. Näin ollen myös ajoneuvon hallintaan liittyvien liikennevakuutuslain mukaisten velvoitteiden tulee siirtyä luovutuksensaajalle. Haltijuus osoitetaan pääsääntöisesti merkinnällä ajoneuvorekisteriin. Poikkeusoloissa rekisterimerkintää ei kuitenkaan voitane vaatia, sillä tätä voitaisiin pitää joissain tilanteissa myös turvallisuusriskinä. Rekisterin toimivuutta poikkeusoloissa ei myöskään voida taata. Ottaen lisäksi huomioon, ettei haltuunoton tilapäisyyttä voida ottotilanteessa arvioida ja ajoneuvon aiemman omistajan/haltijan mahdollisuudet disponoida omaisuudestaan päättyy välittömästi, on valtiota pidettävä ajoneuvon haltijana haltuunottohetkestä alkaen. Asian tulisi ilmetä vähintäänkin säännöksen perusteluista.

Liikennevakuutuslain 18 §:n mukaan jos vakuutus päättyy vakuutetun ajoneuvon siirtyessä oikeustoimen johdosta muulle uudelle omistajalle kuin vakuutuksenottajalle itselleen tai jos haltija on yksin vakuutuksenottajana ajoneuvon hallinnan vaihduttua tai palauduttua omistajalle, korvataan päättäneestä vakuutuksesta myös ne vahingot, jotka ovat sattuneet seitsemän päivän kuluessa omistusoikeuden siirtymisestä taikka ajoneuvon hallinnan vaihtumisesta tai palautumisesta omistajalle, jollei ajoneuvon seuraava omistaja tai haltija ole ottanut vakuutusta mainitun ajan kuluessa.

Ottaen huomioon valmiuslain mukaisen otto-oikeuden erityisolosuhteet, ei edellä mainittua seitsemän päivän jatkettua korvausvelvollisuutta eli karenssia voida pitää kohtuullisena liikennevakuutusyhtiön vastuun näkökulmasta. Liikennevakuutus on myönnetty ja hinnoiteltu käytettäessä ajoneuvoa siviili liikenteessä normaaliolosuhteissa, ei viranomaiskäytössä poikkeusolosuhteissa, kuten sodan aikana. Edellä mainitun johdosta esitämme säädökseen tarkennettavaksi, että valtio vastaisi ajoneuvon haltijana liikennevakuutuslain mukaisesti haltuun ottamiensa ajoneuvojen aiheuttamista vahingoista ja ajoneuvon haltuunottohetkellä liikennevakuuttaneen vakuutuksenantajan vastuu puolestaan päättyisi haltuunottohetkellä. Jos ajoneuvo veloitettaisiin luovuttamaan muun kuin valtion viranomaisen kuten pelastusviranomaisen käyttöön, olisi kyseinen viranomainen velvollinen ajoneuvon haltijana vakuuttamaan ajoneuvon liikennevakuutuslain mukaisesti haltuunottohetkestä alkaen. Ajoneuvon haltuunottohetkellä liikennevakuuttaneen vakuutuksenantajan vastuu puolestaan päättyisi vastaavasti haltuunottohetkeen.

Korvausten perustuessa liikennevakuutuslakiin, tulee myös muutoksenhakumenettelyyn soveltaa liikennevakuutuslakia. Tämä olisi hyvä todeta laissa yksiselitteisesti poikkeuksena 25 luvussa kuvattuun yleiseen hallinto-oikeusmenettelyyn perustuvaan muutoksenhakuprosessiin.

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Ehdotettu 85 § on korvauksia koskevana sääntelynä keskeinen lakisääteisiä vakuutuslajeja toimeenpaneville tahoille. Vakuutuskeskus toivoo säännökseen tarkennusta siitä, miten lykätty etuus tai etuus, jonka määrää on alennettu tai jonka maksaminen on keskeytetty, normalisoidaan määrääjän tai poikkeusolojen päättymisen jälkeen sekä minkälaisella menettelyllä päätös etuuden lykkäämisestä, alentamisesta tai keskeyttämisestä tehdään. Esimerkiksi viivästyskorkosäännösten soveltaminen jää esityksessä epäselväksi. Edelleen epäselväksi jää, voiko lakisääteisiin vahinkovakuutuksiin soveltua lisäksi lain 119 §:n mukaiset rajoitustoimenpiteet, ja mikä näiden keskinäinen suhde on.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Kronbäck Visa
Vakuutuskeskus