

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Valmiuslakityöryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista (VN/5137/2022)

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteinen keskusyhteisö, joka toimii asiantuntijana työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuutuksen toimeenpanossa ja kehittämisessä.

TVK antaa lausuntonsa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon näkökulmasta ja toteaa seuraavaa.

TVK ei kannata työryhmän ehdotusta valmiuslain varautumisvelvollisuuden organisatorisen soveltamisalan laajentamisesta julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yhteisöihin.

TVK ei kannata työryhmän ehdotusta valmiuslain varautumisvelvoitteen (12 §) organisatorisen soveltamisalan laajentamisesta julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin kuten Tapaturmavakuutuskeskukseen tai sen yhteydessä toimivaan tapaturma-asiain korvauslautakuntaan.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutusta toimeenpanevien vakuutuslaitosten ja TVK:n varautumisvelvollisuudesta säädetään jo nimenomaisesti toimialaa koskevassa erityislainsäädännössä. Nykytilaa ja varautumisvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöpohjaa (erityislaki) ei ole tarpeen muuttaa.

TVK:n osalta varautumisvelvollisuudesta säädetään TVK:n lakisääteisten tehtävien yhteydessä työtapaturma- ja ammattitautilain 209 §:ssä. Sen mukaan poikkeusoloihin varautumisen osalta tehtävien hoitamiseksi TVK:hon sovelletaan, mitä vakuutusyhtiölain 31 luvun 13 §:ssä säädetään. Nykyinen sääntely on ollut vakiintunut ja sitä on pidettävä riittävänä.

Vakuutusyhtiöiden osalta varautumisvelvollisuudesta säädetään vastaavassa vakuutusyhtiölain säännöksessä (31 luku 13 §) ja ulkomaisista vakuutusyhtiöistä niistä annetussa laissa (9 luku 63 a §).

Siten TVK:hon ja vakuutusyhtiöihin sovelletaan samoja lakisääteisiä varautumisvelvoitteita. Varautumisvelvollisuus koskee niin erilaisia normaaliolojen häiriötilanteita kuin poikkeusoloja. Finanssivalvonta valvoo vakuutusyhtiöitä ja TVK:n korvaus- ja vakuuttamistoiminnassa noudatettavia menettelytapoja. Finanssivalvonta on antanut määräyksiä ja ohjeita varautumisvelvollisuuden tarkemmasta sisällöstä. Myös Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimiva Vakuutusalan pooli on antanut varautumista täsmentäviä ohjeita.

TVK:n näkemyksen mukaan, vaikka työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, toimeenpanijoiden lakisääteisestä varautumisvelvollisuudesta on jo säädetty riittävällä tavalla, kun siitä on säädetty sitä koskevassa erityislainsäädännössä.

On myös tärkeää, että työtapaturma- ja ammattitautijärjestelmää toimeenpanevien osalta varautumisvelvollisuudesta säädetään yhteneväisesti samassa lainsäädännössä. Erilaisten varautumislainsäädäntöjen soveltaminen saattaisi aiheuttaa haasteita alan yhteistyössä, mikäli valmiuslain varautumisvaatimukset eroaisivat vakuutusyhtiöille asetetuista vaatimuksista. TVK pitää tärkeänä, että sen varautumisvelvoite säilyisi yhdenmukaisena muiden työtapaturmalainsäädännön toimijoiden kanssa.

Nykyinen valmiuslaki on tullut voimaan 1.3.2012. Työtapaturma- ja ammattitautilaki on tullut voimaan 1.1.2016. Kummankaan lain kokonaisuudistuksen yhteydessä ei ole tunnistettu tarvetta säätää toimeenpanijoiden varautumisvelvollisuudesta erityislainsäädännön sijaan yleislaissa viranomaisia vastaavalla tavalla. Valmiuslain hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, että yksityisten varautumisvelvollisuudesta säädetään erikseen ja viitataan sitä koskevaan erityislainsäädäntöön mm. vakuutusyhtiölakiin.

Vaikka toimintaympäristössä on lakien antamisen jälkeen tapahtunut muutoksia, työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanijat ovat säädösperusteisesti varautuneet erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Vakuutusala mm. harjoittelee ja testaa säännöllisesti viranomaisten kanssa varautumista erilaisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta.

TVK näkemyksen mukaan ehdotuksen perustelut jäävät työryhmän muistiossa puutteellisiksi ja epäloogisiksi suhteessa muihin vastaaviin toimijoihin. Työryhmä luo muistiossaan uudenlaisen julkisen hallintotehtävän määritelmän kytkemättä sitä mihinkään voimassa olevaan lakiin. Työryhmä viittaa laajennusehdotuksessaan ”viranomaiskoneiston ulkopuolisiin yhteisöihin ainakin siltä osin kuin kyse on julkisten hallintotehtävien hoitamista varten lailla perustetuista tai niitä hoitamaan velvoitetuista toimijoista.” Avoimeksi jää, mistä tämä määritelmä on johdettu ja mihin se perustuu.

Työryhmä mainitsee esimerkinomaisesti tähän määritelmään sopivia erilaisia lakisääteisten vakuutusten toimeenpanosta huolehtivia lailla järjestettyjä yhteiselimiä kuten TVK, mutta ei tuo esille erityisiä syitä tai perusteita säädöspohjan muuttamiselle nykyisestä erityislainsäädäntöön pohjautuvasta, siten jo lakisääteisestä varautumisveloitteesta.

Muistion perusteella jää epäselväksi, ketä toimijoita ja millä perusteella työryhmä on tarkoittanut sisällyttää valmiuslain varautumisveloitteen laajennukseen. Perusteluita valmiuslain varautumisveloitteen piiriin kuulumisesta ja sen ulkopuolelle jäämisestä esitetään ristiin. Muistion sivulla 26 todetaan, että valmiuslain varautumisveloitteen laajennus ei koskisi niitä yhteisöjä, joille on annettu julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla lain nojalla. Valmiuslain varautumisveloitteen ulkopuolelle jäisivät niin ikään toimijat, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä toimilupaan perustuen.

Ehdotus on myös epälooginen työryhmän toisen ehdotuksen kanssa, jonka mukaan yksityisen sektorin varautuminen muilta osin kuten yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin osalta jäisi edelleen toimialakohtaisen erityissääntelyn tai jopa sopimusten ja vapaaehtoisuuden varaan.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanijoista

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutus on osa suomalaista sosiaaliturvaa ja siitä säädetään työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015). Lakisääteinen pakollinen työtapaturma- ja ammattitautivakuutus on luotu työntekijän turvaksi työtapaturmien ja ammattitautien varalta. Alusta alkaen järjestelmän toimeenpano on perustunut vakuuttamiseen. Velvollisuus turvan järjestämiseen kuuluu lain perusteella työnantajalle, jonka on otettava tätä varten vakuutus sellaisesta vakuutusyhtiöstä, jolla on oikeus myöntää työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisia vakuutuksia.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpano on perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkisen hallintotehtävän hoitamista, joka tarkoituksenmukaisuussyistä on lailla annettu yksityisten vakuutusyhtiöiden hoidettavaksi. Vakuutuksen toimeenpanoon sisältyy myös julkisen vallan käyttöä

sisältäviä tehtäviä. Vakuutuksen toimeenpanossa sovelletaan myös hallinnon yleislakeja niiden sisältämien soveltamisalaa koskevien säännösten nojalla.

Lain ja vakuutuksen toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtivat yksityiset vakuutusyhtiöt, Valtiokonttori ja TVK. TVK on lailla perustettu ja sen tehtävistä, hallinnosta ja toiminnan rahoituksesta säädetään työtapaturma- ja ammattitautilaisissa. TVK toimii vakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselimenä ja sen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu mm. edistää lain yhdenmukaista toimeenpanoa ja toimeenpanojärjestelmän kehittämistä sekä käsitellä vakuuttamattomassa työssä sattuneen vahinkotapahtuman korvausasia.

TVK:n yhteydessä toimii tapaturma-asiain korvauslautakunta, jonka tehtävänä on edistää korvauskäytännön yhtenäisyyttä antamalla yleisohjeita ja lausuntoja. Lautakunnan hallinnosta säädetään valtioneuvoston asetuksessa (1468/2015). Vakuutusyhtiön on ennen korvauspäätöksen antamista pyydettävä päätösehdotuksestaan tapaturma-asiain korvauslautakunnan lausunto, jos asiaan sisältyy periaatteellinen oikeudellinen tai lääketieteellinen tulkintakysymys tai asian käsittely lautakunnassa on muutoin tarpeen vakuutuslaitosten korvauskäytännön yhtenäisyyden edistämiseksi.

Vakuutusyhtiön, joka harjoittaa työtapaturma- ja ammattitautilain mukaista vakuutustoimintaa Suomessa, on kuuluttava TVK:hon jäsenenä. Vakuutusyhtiöt huolehtivat vakuutusten myöntämisestä, hoitamisesta ja vakuutusmaksujen perimisestä sekä korvauskäsittelystä ja korvausten maksamisesta. Vakuutustoiminnan harjoittamiseen tarvitaan Finanssivalvonnan toimilupa. Vakuutusyhtiöt toimivat kilpailuilla markkinoilla ja vakuutuksen toimeenpano vakuutusyhtiöissä on kilpailulainsäädännön alaisuuteen kuuluvaa toimintaa. Vakuutusyhtiöt hoitavat lakisääteisten vakuutusten lisäksi lukuisia muita vapaaehtoisia vakuutustuotteita.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutusjärjestelmässä varautumisvelvollisuudesta säädetään toimijakohtaisesti.

Vakuutusyhtiöiden osalta jatkuvuussuunnittelusta ja varautumisvelvollisuudesta säädetään vakuutusyhtiölaissa. Vakuutusyhtiön on varmistettava toimintansa jatkuvuus, jota varten yhtiöllä on oltava jatkuvuussuunnitelma. Vakuutusyhtiön tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa osallistumalla vakuutusalan valmiussuunnitteluun ja valmistelemalla etukäteen poikkeusoloissa tapahtuvaa toimintaa sekä muin toimenpitein.

TVK:n osalta varautumisvelvollisuudesta säädetään TVK:n lakisääteisten tehtävien yhteydessä työtapaturma- ja ammattitautilain 209 §:ssä. TVK:ta koskeva lakisääteinen varautumisvelvollisuus koskee myös TVK:ssa toimivaa tapaturma-asiain korvauslautakuntaa. TVK:lla ei ole varautumisen näkökulmasta määräävää roolia työtapaturma- ja ammattitautijärjestelmässä. TVK:n rooli on

yleisesti työtapaturmaturvan osalta myös vakuutusyhtiöiden roolia pienempi. Vakuutusyhtiöt keräävät vakuutusmaksut ja maksavat pääasiallisen osan järjestelmästä maksettavista korvauksista.

Finanssivalvonta on antanut vakuutusosalalle ohjeita varautumisesta (Määräykset ja ohjeet 6/2015 Henki- ja vahinkovakuutusyhtiön toiminnan aloittaminen ja hallintojärjestelmä). Ohjeen luvussa 6.1. on määräyksiä jatkuvuus- ja valmiussuunnittelusta. Jatkuvuussuunnittelulla tarkoitetaan varautumista erilaisiin häiriötilanteisiin kuten toimitiloja, tietojärjestelmiä tai tietoliikennettä kohdanneisiin vahinkoihin. Jatkuvuussuunnittelussa laaditaan jatkuvuussuunnitelmat, joiden pohjalta toimintaa jatketaan mahdollisessa häiriötilanteessa. Ohjeen mukaan poikkeusoloihin varautumiselle asetetut vaatimukset perustuvat valmiuslakiin ja viranomaisten antamaan poikkeusolojen varautumisohjeistukseen. Ohjeessa viitataan Valtioneuvoston 5.12.2013 antamaan päätökseen huoltovarmuuden tavoitteista sekä Vakuutusalan poolin antamiin varautumisohjeisiin, jossa ohjeistetaan yksityiskohtaisemmin poikkeusoloihin varautumisesta ja se sisältää mm. mallin varautumissuunnitelman laatimiseksi.

Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimii ns. Vakuutusalan pooli, joka vastaa lakisääteisen ja vapaaehtoisen vakuutustoiminnan varautumisesta, toimintaedellytysten yleisestä turvaamisesta ja kansainvälisen yhteistyön koordinoinnista yhdessä alan toimijoiden ja viranomaisten kanssa.

Huomioita työryhmän muista ehdotuksista

TVK pitää hyvänä, että valmiuslakiin sisältyisi säännös, joka nimenomaisesti velvoittaisi julkishallintoa varautumaan myös normaaliolojen häiriötilanteisiin ja että varautumisvelvollisuuden sisällöstä kuten sen vähimmäistasosta säädettäisiin valmiuslaissa nykyistä tarkemmin.

TVK pitää hyvänä, että varautumisen poikkihallinnollista yhteistyötä ja varautumisen yhteensovittamista ja koordinointia edistettäisiin myös säännösperusteisesti. Käytännössä toimijoiden välistä yhteistyötä tehdään jo Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimivien eri sektoreiden ja poolien kautta.

Varautumisvelvollisuutta koskevan yleis- ja erityissääntelyn ajantasaisuutta ja kehittämistä arvioitaessa tulee ottaa huomioon vakuutusyhtiöitä koskeva muualta kuten EU:sta tuleva vastaava varautumista koskeva sääntely päällekkäisen sääntelyn välttämiseksi.

Lisätietoja lausunnosta antaa Elina Holmas, p. 040 922 5535 (elina.holmas@tvk.fi)

Tapaturmavakuutuskeskus

Janne Reini

Toimitusjohtaja

Miten arvioisitte voimassa olevan valmiuslain kokonaisuutta ja toimivuutta? Mitä valmiuslaissa tulisi erityisesti kehittää?

-

Onko muita näkökulmia, joita edustamanne taho erityisesti toivoisi otettavan huomioon valmiuslain uudistamista koskevassa työssä?

-

Aaltonen Merja
Tapaturmavakuutuskeskus