

Asia: VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

FA:n mielestä lakia ei tule soveltaa ehdotetussa laajuudessa yksityisiin vakuutusyhtiöihin.

Finanssiala ry (FA) katsoo, että lakiesityksen lähtökohtaiset tavoitteet ovat kannatettavia, mutta lain tavoitteet lakisääteisiä vakuutuksia koskien ovat jo suuresti toteutuneet erityysainsäädännössä ja erityisesti käytännön toiminnassa, joten laajempaan lisäsääntelyyn ei ole tarvetta. FA:n mielestä ehdotettu laki laajentaa merkittävästi nykyistä julkisuus- ja arkistolakia ja tuo perusteettomasti lisää yksityiskohtaista sääntelyä lakisääteistä vakuutustoimintaa harjoittaville yrityksille.

Lain tavoitteena oleva julkisuusperiaatteen edistäminen ei konkretisoidu lakisääteisiä vakuutusyhtiöitä tarjoavissa yhtiöissä koska julkista valtaa käytettäessä käsitellään pääasiassa salassa pidettäviä henkilötietoja.

Lakisääteisiä vakuutuksia tarjoavat yhtiöt ovat yksityisiä vakuutusyhtiöitä, jotka lakisääteisten vakuutusten myöntämisessä ja korvauspäätöksissä käyttävät julkista valtaa, mutta eivät ole viranomaisia. Nämä eivät myöskään ole kuuluneet tietohallintolain soveltamisalaan.

FA myös yhtyy Tapaturmavakuutuskeskuksen, Liikennevakuutuskeskuksen, Telan ja Eläketurvakeskuksen lausuntoihin, joissa on yksityiskohtaisemmin kuvattu sääntelyn aiheuttamaa haastetta.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

FA ei kannata vakuutusyhtiöiden rinnastamista ehdotetulla tavalla viranomaisiin

FA toteaa, että ict-järjestelmät, joihin huomattava osa ehdotetusta sääntelystä kohdistuu, ovat kullakin vakuutusyhtiöllä omat. Järjestelmien kehittäminen on siten vakuutusyhtiön sisäistä toimintaa, joka ei liity julkisen vallan käyttöön..

Yhtiöiden korvaus- ja vakuutusjärjestelmät ovat keskeisiä palvelu- ja kilpailutekijöitä henkilö- ja yritysasiakkaiden palvelutoiminnassa. Vakuutuslaitoksiin sovelletaan kilpailulainsäädäntöä, mikä tuo velvoitteita ja rajoitteita vakuutusyhtiöiden väliseen yhteistyöhön. Kilpailulainsäädäntö ei esimerkiksi salli yhteistyötä vakuutusyhtiöiden palvelutoiminnassa.

Kilpailulainsäädännöstä seuraa myös se, että ehdotettu sääntely kohdistuisi täysipainoisesti erikseen kuhunkin vakuutusyhtiöön. Myös kustannukset sääntelyn toimeenpanosta kohdistuisivat vastaavasti näihin kuhunkin täysimääräisesti, riippumatta toimijan koosta tai käsiteltävien asioiden määrästä.

Lakisääteinen vahinkovakuuttaminen on liiketoimintana ja ict-näkökulmasta osa vakuutusyhtiön toimintakokonaisuutta. Ei ole tarkoituksenmukaista irrottaa mainitusta kokonaisuudesta yksittäisiä vakuutuslajeja ja kohdistaa niihin nykyistä julkisuus- ja arkistolakia yksityiskohtaisempaa sääntelyä etenäkään, kun niissä ei ole käytännössä havaittuja ongelmia, joita ehdotetulla sääntelyllä pyritään ratkaisemaan.

5. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 1 yleiset säännökset (pykälät 1-4 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

FA:n mielestä tiedonhallintalakia ei tule ulottaa ehdotetussa laajuudessa koskemaan vakuutusyhtiöitä.

FA:n näkemyksen mukaan yksityisiä vakuutusyhtiöitä ei tule kategorisesti rinnastaa viranomaisiin, eikä ehdotettua lakia siis tule ulottaa ehdotetussa laajuudessa koskemaan niitä. Sikäli kuin yksityisen toimijan julkisen vallan käytön katsotaan joiltain osin vaativan tiedonhallintaa koskevaa sääntelyä, tulisi erikseen huolella harkita momenteittain, onko ja miltä osin perusteltua ulottaa säännös koskemaan vakuutusyhtiöitä. Asian valmisteluun tulee ottaa mukaan toimialan edustus riittävän asiantuntemuksen varmistamiseksi.

Esimerkiksi lain 3 § 3 momentin mukaan lakia sovellettaisiin ”viranomaisen toimeksiannosta tai viranomaisen lukuun toimiviin yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin”. Tämä toisi lain soveltamisalan piiriin myös kaikki vakuutusyhtiöihin toimeksiantosuhteessa olevat alihankkijat ja tietotekniikkatoimittajat siltä osin, kuin niitä käytettäisiin vakuuttamistoimintaan liittyvien tietojärjestelmien toimittamisessa, ylläpidossa tai niitä koskevissa käyttöpalveluissa.

6. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus (pykälät 5-9 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Esityksen mukaan lain 2 lukua ei sovellettaisi vakuutusyhtiöihin, mikä on perusteltua.

7. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10-12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Esityksen mukaan lain 3 lukua ei sovellettaisi vakuutusyhtiöihin, mikä on perusteltua.

8. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4 Tietoturvaluokitus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

FA:n mielestä yksityiskohtaisen tietoturvaluokituksen sääntelyn tarve tulee kyseenalaistaa

Vakuutusliiketoiminnassa tietoturvaluokituksen huomioon ottaminen on hyvin vakiintunutta ja osa normaalia arkea. Lisäksi tietoturvaluokitusta koskevat säännökset tulevat tietosuojasetuksesta ja tietosuojalaista sekä sektorikohtaisesta erityissääntelystä, minkä vuoksi FA:n näkemyksen mukaan ehdotetun kaltainen yksityiskohtainen sääntely ei ole tarpeen.

Lakiesityksen 14 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt siten, että tietoaineistoista voidaan muodostaa helposti asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan. Koska lakisääteisissä vakuutuksissa käsitellään pääsääntöisesti vain salassa pidettäviä tietoja, lainkohdan vaatima tietojen erottamisvaatimus jää merkityksettömäksi.

Lakiehdotuksen 14 §:n 5 momentissa ja sen perusteluissa viitataan viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvaluokituksen arvioinnista annettuun lakiin. Tämä tuo hyvin esille viranomaisten ja yksityisoikeudellisten toimijoiden eron, sillä mainittua lakia ei sovelleta yksityisiin, jotka hoitavat julkista tehtävää ja käyttävät siinä julkista valtaa.

9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvaluokitus (pykälät 19-22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

FA:n mielestä sääntely turvaluokittelusta ei ole tarpeen lakisääteisessä vakuuttamisessa

Lakiehdotuksen 19 §:ssä säädetään siitä, minkä edellytysten täytyessä asiakirja tai tieto on turvaluokiteltava. Ottaen huomioon lakisääteisen vakuuttamisen liiketoiminnan luonne, julkisuuslain mukaisia salassapitomerkinlöjä koskevien säännösten lisäksi ehdotettu luokitusääntely ei ole tarpeen.

10. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 6 Asian ja palvelujen tiedonhallinta (pykälät 23-26 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

FA:n mielestä asiatunnusta ja –rekisteriä koskevaa sääntelyä ei tule ulottaa vakuutusyhtiöihin

Vakuutusyhtiöt käyttävät julkista valtaa korvaus- ja vakuutustoimessa. Näissä käytetään käsiteltävien asioiden yksilöintitietoina henkilö- ja Y-tunnusta, ajoneuvon rekisteröintitunnusta sekä yhtiökohtaisia korvaus- ja vakuutusnumeroita/-tunnuksia. Nämä ovat toimivia ja riittäviä, eikä näin ollen lakiehdotuksen 6 luvun mukaisille yksityiskohtaisesti määritellyille asiakohtaisille asiatunnuksille ja niiden muodostamalle asiarekisterille ole tarvetta. Viranomaisia koskevaa sääntelyä ei tule ulottaa vakuutusyhtiöihin.

Jos sääntely toteutettaisiin ehdotetulla tavalla, se merkitsisi merkittäviä järjestelmämuutoksia kaikille vakuutusyhtiöille ilman vastaavaa hyötyä.

11. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 7 Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa (pykälät 27-31 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

FA:n mielestä lain 7 luvun sääntelyä ei tule ulottaa koskemaan vakuutusyhtiöitä

Lakiehdotuksen 27 §:n mukaan asiakirjat säilytettäisiin vain sähköisessä muodossa. Siirtymäsäännöksen mukaan säännös tulisi voimaan 12 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta. Esityksestä ei käy selvästi ilmi, mitä asiakirjoja säännökset koskisivat, vain lain voimaantulon jälkeen saapuneita ja laadittuja, vai myös aiempia. Jo pelkästään säännöksen toimeenpano uusien asiakirjojen osalta tuo kustannuksia, jotka pienelle toimijalle saattavat olla huomattavia. Vanhojen arkistojen tallentamisesta sähköisiksi saattaisi aiheutua mittavia ylimääräisiä kustannuksia, minkä vuoksi säännöksen sallima erityislainsäädäntö saattaisi olla tarpeen.

Lakiluonnoksen voi kärjistäen katsoa sisältyvän velvoite tietoliikenneyhteyksien ja palveluiden rakentamiseen, jos lainsäädännössä on oikeus tiedon saamiseen. Tiedon jouhevan liikkumisen kannalta säännöksen tavoite on sinänsä oikeansuuntainen, mutta tietojen luovuttamisen tapa tulee voida määritellä kussakin tapauksessa järkevällä ja kustannustehokkaalla tavalla.

Säännös saattaakin johtaa kohtuuttomiin kustannuksiin esimerkiksi tilanteissa, joissa jouduttaisiin mittaviin ict-investointeihin volyymiltaan suhteellisen pienten asiakirja-/tietomäärien hankkimiseksi.

FA ei myöskään pidä tarpeellisena säännellä tiettyä teknistä tietojenluovutustapaa.

Jos sääntely toteutettaisiin ehdotetulla tavalla, se merkitsisi mittavia järjestelmämuutoksia kaikissa vakuutusyhtiöissä.

12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (pykälät 32-38 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi jää epäselväksi

Lakisääteistä vakuuttamista sääntelevät erityislait sisältävät asiakirjojen säilyttämistä koskevia säännöksiä. Lakipakettiin ei sisälly ehdotusta näiden säännöksen muuttamisesta. Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, mikä luvussa 8 olevan tietoaineiston säilyttämistä ja arkistointia koskevan sääntelyn suhde on erityislakeihin ja miltä osin ja miten luvussa 8 esitettyä tulisi kokonaisuudessaan soveltaa lakisääteisten vakuutusten toimeenpanossa, ottaen huomioon muun muassa, ettei lukuja 2 ja 3 esitetä sovellettaviksi.

13. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 9 Erinäiset säännökset (pykälät 39-40 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Määräaikojen tulee olla ehdotettua pidempiä

FA ei pidä kohtuullisena sitä, että siirtymäsäännökset ja erityisesti niiden määräajat ovat samat sekä niille, joita nykyisin velvoittavat julkisen hallinnon tietohallintolain ohjauksesta annetun lain säännökset, että niille, joille ehdotetaan uusia, mittaviakin velvoitteita.

Siltä osin kuin erillisen harkinnan perusteella mahdollisesti päädytään joidenkin lakiehdotusten säännösten soveltamiseen yksityisiin vakuutusyhtiöihin, määräaikojen tulee olla ehdotettua pidempiä.

14. Muut huomiot

FA toteaa lisäksi, että vakuutusala ei ole valmistelun aikana pyynnöstä huolimatta kuultu, vaikka lakiehdotuksessa on ehdotettu huomattavaa lisäsääntelyä lakisääteisiä vakuutuksia hoitaville yhtiöille. Kuulemisella olisi voitu jo etukäteen kohdistaa esitystä vastaamaan paremmin erityislaissa jo säädeltyä sekä välttämään ylisääntelyä.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

-

Tuominen Timo
Finanssiala ry