

Lausuntoyhteenveto

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Finanssivalvonta katsoi lausunnossaan, että muutosdirektiivi parantaa esimerkiksi ryhmävalvonnan sekä rajat ylittävän valvonnan edellytyksiä. Toisaalta uusi sääntely tuo myös Finanssivalvonnalle uusia tehtäviä liittyen sääntelyn suhteellisuuteen, makrovakauseroalvontaan ja rajat ylittävään valvontaan.

Finanssiala ry (FA) lausui, että kannattaa pääosin lakeihin ehdotettuja muutoksia, jotka kokonaisuudessaan tähtäävät vakuutuksenottajien ja edunsaajien suojan parantamiseen, raportoinnin ja ryhmävalvonnan kehittämiseen sekä makrovakauseroalvoneiden vahvistamiseen.

Laki vakuutusyhtiölain muuttamisesta

Perustaminen ja toimilupa

Finanssivalvonta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että esityksen perusteluista tulisi käydä ilmi, että vaikka vakuutusyhtiölain 2 luvun 9 a §:n uutta 2 momenttia ei sovelleta työeläkevakuutusyhtiöihin, rajauksella ei ole tarkoitus muuttaa sitä, että myös niihin voidaan jatkossa, kuten nykyisinkin, soveltaa Finanssivalvonnan normaaleja valvonta- ja toimivaltuuksia myös selvitystilaan ja konkurssiin asettamisen jälkeen.

Johto ja hallintojärjestelmä

Finanssivalvonta huomautti, että vakuutusyhtiölain 6 luvun 8 §:n muutos on hieman direktiiviä laajempi. Lisäksi Finanssivalvonta huomautti lausunnossaan, että vakuutusyhtiölain 6 luvun 9 a §:n 1 momentin säännös toimintojen riippumattomuudesta ei täysin vastaa pykälän 2 momentin poikkeussäännöstä, jossa mainitaan myös vakuutusyhtiön johtoon kuulumisen. Finanssivalvontaa katsoo, että tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi pykälän 1 momentin sanamuotoa tulisi tältä osin täsmentää. Lisäksi Finanssivalvonta huomautti, että vakuutusyhtiölain 6 luvun 11 §:n mukaan vakuutusyhtiön riskienhallintoiminnon on oltava riippumaton riskejä ottavista toiminnoista. Käytännössä voi syntyä epäselvyyksiä siitä, miten vaatimusta tulisi tulkita suhteessa 6 luvun uuteen 9 a §:ään.

Lisäksi Finanssivalvonta totesi, että hallituksen jäsenen ja keskeisistä toiminnoista vastaavien kelpoisuutta koskeviin 6 luvun 4 ja 9 §:ään tehtävien muutosten johdosta myös Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuuksia koskevaan 6 luvun 21 §:ää on muutettava vastaavasti, jotta Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet pysyvät ennallaan.

Riskienhallinta ja riski- ja vakavaraisuusarvio

Finanssivalvonta esitti harkittavaksi, tulisiko kestävyysriskien hallintaa koskevaa suunnitelmaa koskevan vakuutusyhtiölain 6 luvun 10 a §:n perusteluista käydä ilmi, että suunnitelma voidaan sisällyttää toiseen dokumenttiin, esim. riski- ja vakavaraisuusarvioon tai säännölliseen valvontaraporttiin.

10 luvun mukaisten varojen ja velkojen arvostamista koskeva tilintarkastusvelvollisuus

Suomen Tilintarkastajat ry (ST) totesi lausunnossaan, että mikäli tilintarkastusvaatimus ulotetaan hallituksen esitysluonnoksen mukaan vain 10 luvun mukaiseen varojen ja velkojen arvostamiseen, tarkastus kohdistuisi ensisijaisesti mainitun taseen laatimisen periaatteisiin, ja vasta toissijaisesti itse julkaistavaan tietoon. Tämän ST näkee tarpeelliseksi määrittää tarkastusvelvollisuus myös kansallisessa lainsäädännössä yhdenmukaisesti direktiivin sanamuotojen kanssa. Tällöin tarkastuksen kohteena olisi vakavaraisuutta ja taloudellista tilaa koskevaan kertomukseen sisältyvä tase, ja tätä kautta implisiittisesti myös vakuutusyhtiölain 10 luvun mukainen varojen ja velkojen arvostaminen. Vastaava muutos tulisi ST:n mukaan tehdä myös ryhmätasolla määritettyyn tarkastusvelvollisuuteen. Lisäksi ST kiinnitti huomiota siihen, että SII tase ei ole tilintarkastuslain mukaan tilintarkastuksen kohteena, eikä se siksi voi sisältyä tilikauden aikaiseen jatkuvaan tilintarkastukseen ja siitä raportointiin.

ST totesi lausunnossaan, että vakuutusyhtiölain 7 luvun 6 §:n mukainen tilintarkastajan antama kertomus kohdistuu tällä hetkellä vain jatkuvaan tarkastukseen, ja se ei ole julkinen. ST näkee epätarkoituksenmukaisena tässä yhteydessä laajentaa koko mainitun kertomuksen julkaisemista ehdotetulla tavalla. ST kiinnitti lausunnossaan lisäksi huomiota siihen, että vakuutusyhtiön laatima vakavaraisuutta ja taloudellista tilaa koskeva kertomus ja sen yhteydessä julkistettava SII tase eivät välttämättä valmistu samanaikaisesti vakuutusyhtiön laatiman ja julkistaman tilinpäätöksen kanssa. Tällöin SII taseen tarkastukseen liittyvä raportointi ei voi myöskään sisältyä vakuutusyhtiön tilintarkastajan antamaan tilintarkastuskertomukseen, tai vakuutusyhtiölain 7 luvun mukaiseen muuhun tilintarkastajan raportointiin. ST näki näin ollen tarpeelliseksi erottaa myös SII taseen tarkastukseen liittyvä tilintarkastajan raportointi vakuutusyhtiön tilintarkastajan suorittamasta tilinpäätöksen tilintarkastuksen raportoinnista. Lisäksi ST totesi lausunnossaan, että tilintarkastajan raportoinnista puhuttaessa termiä ”kertomus” tulisi käyttää selkeyden vuoksi vain silloin, kun viitataan tilintarkastuslain mukaiseen tilintarkastuskertomukseen. Muissa tilintarkastajan suorittamissa varmennuksissa on suositeltavaa käyttää termiä tarkastusraportti, varmennusraportti, tai muu vastaava, ei kuitenkaan kertomus, eikä varmennuskertomus.

Raportointi ja valvonta

Finanssivalvonta totesi lausunnossaan, että muutosdirektiivin mukaan valvontaviranomaisten on saatava salassapitosäännösten estämättä julkaista suorittamiensa stressitestien tulokset ja välittää tiedot Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaiselle siten,

että se voi julkaista EU:n laajuisten stressitestien tulokset. Finanssivalvonta kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei ole arvioitu stressitestien tulosten suhdetta yksityisen liikesalaisuutta koskevaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohtaan, vaan ainoastaan momentin 12 kohtaan ja näin ollen, että muutosdirektiivin 64 artiklan muutokset olisi syytä implementoida kansalliseen lainsäädäntöön erillisenä säännöksenä.

Finanssivalvonta huomautti, että vakuutusyhtiölain 25 luvun 27 a §:ssä, jossa säädetään valvojien välisen tiedonvaihdon aikarajoista ei mainita sitä, että säännös koskee vain sellaisia tietoja, joita toisen ETA-valtion valvontaviranomaisella on oikeus saada Finanssivalvonnalta eikä tietojen laajuutta ole tarkoitus laajentaa. Säännöstä tulisi täsmentää tältä osin.

Ryhmävalvonta

Finanssivalvonta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että vakuutusyhtiölain 26 luvun 8 §:n 3 momentti tulisi rajata soveltumaan vain vakuutusyhtiölain 26 luvun 3 §:n 1 momentin 1–3 kohtiin muutosdirektiivin sääntelyä vastaavasti.

FA esitti lausunnossaan, että lakiesityksen perusteluissa tuodaan selkeästi esiin, ettei vakuutusyhtiölain mukainen vakuutusyhtyritysryhmä ole sama kuin kirjanpitolain tarkoittama yhtiöoikeudellinen konserni – vaikka viranomainen katsoisi vakuutusyhtiölain ryhmäkriteerien täyttyvän. Täsmennys on tarpeen, koska konsernisuhteella on vaikutuksia moniin muihinkin seikkoihin kuin pelkkään viranomaisvalvontaan.

Siirtymäsäännökset

Finanssivalvonta ehdottaa lausunnossaan siirtymäsäännöstä koskien toimilupahakemuksia. Siirtymäsäännöksessä tulisi säätää, että vakuutusyhtiölain uudet toimilupahakemusta koskevat säännökset vakuutusyhtiölain 2 luvun 3 ja 5 §:ssä koskevat sellaisia toimilupahakemuksia, jotka tulevat vireille lain voimaantulon jälkeen.

Varautuminen normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) totesi lausunnossaan, että kun vakuutusyhtiölain 31 luvun 13 §:n 1 momentissa säädetty varautumisvelvollisuus laajenee myös normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin, sillä voisi olla vaikutusta 2 momentin mukaiseen kustannusten korvaamiseen huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) tarkoitetusta huoltovarmuusrahastosta. TEM totesi, että kun vakuutusyhtiöiden varautumisvelvollisuus laajenee lakimuutoksen myötä, myös Huoltovarmuuskeskuksen potentiaalinen korvausvelvollisuus laajenee kattamaan varautumistoimet myös normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden varalta, johon ei ole Huoltovarmuuskeskuksessa varauduttu. TEM totesi lisäksi, että Huoltovarmuusselonteossa todetaan, että Huoltovarmuusrahastosta ei pääsääntöisesti rahoiteta sektoriministeriöiden vastuulle kuuluvia normaaliajan pitkäkestoisia huoltovarmuustoimintoja, jotka voidaan rahoittaa valtion talousarviosta vastuuministeriön pääluokasta. Erikseen olisi tarkasteltava, mitkä erityislainsäädännössä määritellyt vastuut liittyvät kriisitilanteisiin ja mitkä ovat normaaliajan pitkäkestoisia

toimintoja, jotka voidaan lähtökohtaisesti rahoittaa valtion talousarviosta vastuuministeriön pääluokasta. Tämä tarkastelu on tarkoitus tehdä erillisessä hankkeessa. Vakuutusyhtiölain varautumisvelvollisuus kuuluu normaaliajan pitkäkestoisiin toimintoihin, jonka johdosta korvaukset voitaisiin jatkossa korvata vastuuministeriön pääluokasta Huoltovarmuusrahaston sijaan.

Laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta

Finanssivalvonta kiinnitti huomiota siihen, että ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain 14 a §:ssä, jossa säädetään mm. valvojien välisen tiedonvaihdon aikarajoista ei mainita sitä, että säännös koskee vain sellaisia tietoja, joita Finanssivalvonnalla on oikeus saada nykyisen sääntelyn puitteissa. Säännöstä tulisi täsmentää tältä osin.

Laki työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta

FA huomautti lausunnossaan, että työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 1 §:n 1 momentista on jäänyt pois VYL 6 luvun 9 §. Se tulisi lisätä takaisin momentin poissuljettaviin pykäliin.

Lisäksi FA totesi, että lain 12 a §:n uuden 2 momentin lisäksi pykälän ensimmäinen momentti kaipa päivitystä. Erityisesti kyseinen momentti sisältää tarpeettomasti viittauksia vakuutusyhtiölakiin, koska samoista asioista säädetään työeläkevakuutusyhtiöitä koskevassa laissa.

FA ehdotti lausunnossaan myös, että työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 31 a §:ään lisättäisiin, että työeläkevakuutusyhtiön on toimitettava Finanssivalvonnalle sen pyytämät valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot.

Laki potilasvakuutuskeskuksesta annetun lain 20 §:n muuttamisesta

Oikeusministeriö (OM) lausui tietojenluovutusoikeudesta ja henkilötietojen suojasta. OM toteaa lausunnossaan, että esitysluonnoksessa ehdotettu tiedonluovutussäännös olisi asianmukaisesti sidottu välttämättömyyteen, ja lisäksi luovutettavat tiedot on pyritty luettelemaan säännöksessä, joten sääntelyn voidaan tältä osin katsoa olevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaista. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa tulisi arvioida perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, mistä syystä yksityiselämän suojaa koskevien rajoitusten arvioidaan olevan välttämättömiä ja oikeasuhteisia. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa on sinällään kuvattu vakuutusyhtiölaissa vakuutusyhtiöille säädettyjä velvoitteita, mutta perusteluita olisi hyvä täsmentää kuvauksella siitä, miksi ehdotetussa säännöksessä luetellut

tiedot olisivat välttämättömiä näiden velvoitteiden täyttämiseksi sen sijaan, että niiden vain todetaan kursorisesti olevan välttämättömiä (s. 137). Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota perustelujen ristiriitaisuuteen, sillä nykytilan arviossa (s.41–42) tietojen on arvioitu olevan tarpeellisia.

Lisäksi OM toteaa lausunnossaan, että jatkovalmistelussa olisi vielä sääntelyn selkeyden vuoksi tarpeen arvioida ehdotetun tietojenluovutussäännöksen sijoittamista potilasvakuutuslain 58 §:ään.

OM toteaa lausunnossaan tietosuoja-asetuksen osalta, että kansallista erityissääntelyä voidaan antaa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, jotka koskevat esimerkiksi käsittelyn lainmukaisuutta ja käyttötarkoitussidonnaisuutta. Lisäksi 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. OM huomauttaa, että esityksen säännöskohtaisista perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, miltä osin kansallista liikkumavaraa käytetään ja mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan liikkumavaran käyttö perustuu, ja miksi ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä. Erityisesti perusteluissa tulisi kuvata ja arvioida tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisen liikkumavaran käyttöä sekä 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan edellytyksiä. Esitysluonnoksen säännöskohtaisia perusteluita tulisi vielä jatkovalmistelussa täydentää näiltä osin.

Lisäksi OM kiinnitti lausunnossaan huomiota tietosuoja-asetuksen mukaiseen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, jonka mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Oikeusministeriö nostaa esiin tarpeen arvioida vakuutusyhtiöiden tietojen käyttötarkoituksen suhdetta Potilasvakuutuskeskuksen suorittaman tietojen keräämisen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko vakuutusyhtiöiden käyttötarkoitus yhteensopiva Potilasvakuutuskeskuksen suorittaman tietojen keräämisen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Ehdotettua sääntelyä olisi näin ollen syytä arvioida tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan ja 23 artiklan liikkumavaran puitteissa. Esitysluonnosta olisi tältä osin täydennettävä ja täsmennettävä jatkovalmistelussa.

Lisäksi OM totesi lausunnossaan, että esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi selkeyttää, olisivatko tiedot, joita Potilasvakuutuskeskus luovuttaa vakuutusyhtiöille, pseudonymisoituja tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 5 kohdan tarkoittamalla tavalla. Jos luovutettavat tiedot olisivat pseudonymisoituja tietoja, esityksen perusteluissa tulisi vielä arvioida, onko tällöin kyse tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaisesta suojatoimesta.

Myös Tietosuojavaltuutettu (TSV) lausui potilasvakuutuskeskuksen oikeudesta luovuttaa tietoja koskevasta muutosehdotuksesta. TSV totesi, että esityksen perusteluissa on kerrottu kattavasti vakuutusyhtiön vakuutusyhtiölaista seuraavista velvoitteista ja siten perusteltu osaltaan tiedonluovutusta koskevan säännöksen tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Lisäksi TSV totesi, että esityksen perusteluissa on käsitelty kattavasti sitä, että yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2017/679 kansallisen liikkumavaran perustana toimii yleisen tietosuojasetuksen 6 artikla, jonka perusteella on mahdollista säätää kansallisesti henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteista ja, että perusteluissa on viitattu myös kattavasti perustuslakivaliokunnan lausuntoihin koskien arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevia säännöksiä.

TSV kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluissa ei ole kerrottu, onko lainsäädäntöehdotuksen valmistelussa arvioitu tarkemmin, että terveydentilatietojen käsittelyä koskevan säännösehdotuksen on perustuttava johonkin yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohdissa mainittuun perusteeseen. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi huomioitava, että terveydentilatiedot ovat yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Siten ehdotettavan terveydentilatietojen luovutusta koskevan sääntelyn on täytettävä jokin yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohdissa mainituista edellytyksistä.

TSV totesi lausunnossaan tietojenluovutuksen välttämättömyyteen liittyen, että esityksen perusteluissa olisi tärkeää antaa esimerkkejä siitä, minkälaiset tiedot ovat tosiasiaassa välttämättömiä vakuutusyhtiölle vakuutusyhtiölaissa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi sekä missä laajuudessa ja miltä ajanjaksolta vakuutusyhtiön voisi olla välttämätöntä saada potilasta koskevia terveydentilatietoja. Lisäksi TSV kiinnitti huomiota siihen, voisiko vakuutusyhtiö täyttää velvoitteensa, vaikka saisi tiedot joltain osin pseudonymisoituna. Lisäksi TSV kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettavan lainsäädännön mukaan

Potilasvakuutuskeskus voisi luovuttaa myös tiedon samaan vahinkotapahtumaan liittyvistä muista potilasvahingoista. Tältä osin ehdotettavan sääntelyn sekä sen perusteluiden osalta jää osin epäselväksi, voisiko Potilasvakuutuskeskus luovuttaa esimerkiksi useamman eri potilaan tietoja samalla kerralla vakuutusyhtiölle.

TSV totesi lisäksi käsittelyn läpinäkyvyyteen liittyen, että koska ehdotettavassa lainsäädäntömuutoksessa on kyse terveydentilatietojen luovuttamisesta Potilasvakuutuskeskukselta vakuutusyhtiöille, olisi TSV:n käsityksen mukaan tiedon käsittelyn läpinäkyvyyden varmistaminen potilasvahingon kohteena olevia rekisteröityjä kohtaan tässä yhteydessä tärkeää. TSV pitäisi hyvänä, että ehdotuksen jatkovalmistelussa ainakin hallituksen esityksen perusteluissa täsmennettäisiin, miten ehdotettavan säännöksen osalta huolehdittaisiin siitä, että terveydentilatietojen käsittely olisi läpinäkyvää rekisteröityjä kohtaan.