

Asia: VN/3048/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta

-

Laki vakuutusyhtiölain muuttamisesta

Soveltamisala ja sääntelyn soveltamisen suhteellisuus

-

Perustaminen ja toimilupa

-

Johto ja hallintojärjestelmä

-

Riskienhallinta ja riski- ja vakavaraisuusarvio

-

Sijoitukset

-

10 luvun mukaisten varojen ja velkojen arvostamista koskeva tilintarkastusvelvollisuus

-

Vakavaraisuutta ja taloudellista tilaa koskeva kertomus

-

Vastuuvelka vakavaraisuuslaskennassa

-

Vakavaraisuuspääomavaatimus

-

Raportointi ja valvonta (sis. makrovakaussvalvonta ja rajat ylittävä valvonta)

-

Ryhmävalvonta

-

Siirtymäsäännökset

-

Varautuminen normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin

-

Laki vakuutusyhtiölain muuttamisesta annetun lain voimaantulosta annetun lain muuttamisesta

Huomiot vakuutusyhtiölain muuttamisesta annetun lain voimaantulosta annetun lain muutosehdotuksiin

-

Laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta

Huomiot ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annettun lain muutosehdotuksiin

-

Laki työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta

Huomiot työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muutosehdotuksiin

-

Laki kirjanpitolain 7 luvun 16 §:n muuttamisesta

Huomiot kirjanpitolain 7 luvun 16 §:n muutosehdotukseen

-

Laki potilasvakuutuskeskuksesta annetun lain 20 §:n muuttamisesta

Huomiot potilasvakuutuskeskuksesta annetun lain 20 §:n muutosehdotukseen

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Vakuutusyhtiölain lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi vakuutusyhtiölain

muuttamisesta annetun lain voimaantulosta annettua lakia, ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annettua lakia, työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia, kirjanpitolakia ja potilasvakuutuskeskuksesta annettua lakia.

Esitysluonnoksen tarkoituksena on vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/138/EY, eli Solvenssi II-direktiivin, muutosten kansallinen täytäntöönpano. Solvenssi II -direktiivin muutosten tavoitteena on tarjota vakuutusyhtiöille kannustimia osallistua talouden pitkäaikaiseen kestäväan rahoittamiseen, oikeasuhtaisuuden parantaminen, riskiherkkyyden parantaminen, vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusaseman lyhyen aikavälin volatiliteetin lieventäminen, vakuutusvalvonnan laadun, johdonmukaisuuden ja koordinaation parantaminen, järjestelmäriskin muodostumisen ehkäiseminen, varautumisen tason parantaminen sekä vakuutuksenottajien ja edunsaajien suojan parantaminen. Solvenssi II -direktiivin muutosten kansallisen täytäntöönpanon lisäksi esitysluonnos sisältää ehdotuksen vakuutusyhtiöiden normaaliolojen häiriötilanteita koskevasta varautumisvelvollisuudesta sekä ehdotuksen säännökseksi Potilasvakuutuskeskuksen oikeudesta luovuttaa henkilötietoja potilasvakuutuksen antaneelle vakuutusyhtiölle.

Oikeusministeriön lausunnossaan esittämät huomiot liittyvät tiedonluovutusoikeuteen ja henkilötietojen suojaan.

Tiedonluovutusoikeus

Esitysluonnoksen 6. lakiehdotuksen 20 §:n 2 ja 3 momentin mukaan Potilasvakuutuskeskuksella olisi oikeus salassapitovelvollisuuden ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä luovuttaa potilasvakuutuksen antaneelle vakuutusyhtiölle lainkohdassa luetellut tiedot Potilasvakuutus-keskukselle ilmoitetusta vahinkotapahtumasta, mikäli tiedot ovat välttämättömiä vakuutusyhtiöille vakuutusyhtiölaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 5–6). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomais-ten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 4/2021 vp, kohta 10). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

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 säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi arvioida edellä mainitun 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.

Potilasvakuutuskeskuksesta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan laissa säädetään Potilasvakuutuskeskuksen jäsenistä sekä keskuksen toiminnan rahoituksesta ja hallinnosta. Lain 20 §:ssä säädetään, että potilasvakuutuskeskuksen palveluksessa tai asiantuntijana toimeksiannon perusteella toimivan henkilön salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen luovuttamiseen ja salassapitovelvollisuuden rikkomiseen sovelletaan, mitä vakuutusyhtiölain 30 luvun 1, 3 ja 4 §:ssä säädetään. Potilasvakuutuslaissa (948/2019) sen sijaan säädetään sen 1 §:n mukaan terveyden- ja sairaanhoidon yhteydessä potilaalle aiheutuneen henkilövahingon korvaamisesta potilasvakuutuksesta. Potilasvakuutus-lain 58 §:ssä säädetään Potilasvakuutuskeskuksen velvollisuudesta tietojen antamiseen. Jatkovalmistelussa olisi vielä sääntelyn selkeyden vuoksi tarpeen arvioida ehdotetun tiedonluovutussäännöksen sijoittamista potilasvakuutuslain 58 §:ään.

Henkilötietojen suoja

Ehdotetun Potilasvakuutuskeskuksesta annetun lain 20 §:n 2 ja 3 momenteissa säädettäisiin tietojen luovuttamisesta, joka on EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuojasetus) mukaista henkilötietojen käsittelyä. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu, että ehdotetussa säännöksessä olisi kyse arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamisesta, sillä säännöksen perusteella voitaisiin luovuttaa terveystietoja. Sääntely on rajattu perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä välttämättömään (PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Lisäksi esitysluonnos sisältää ehdotuksen kansallisen erityissääntelyn antamisesta. Esityksen nykytilan arvion yhteydessä (s. 42) on tunnistettu vakuutusyhtiön henkilötietojen käsittelyperusteeksi tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 1 momentin 1 kohta, joka perustuu tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan. Säätämisyjärjestysperustelujen mukaan kansallinen liikkumavara perustuu tietosuojasetuksen 6 artiklaan.

Tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohta edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännön, joka koskee erityisten henkilötietojen käsittelyä yleisen edun perusteella, on oltava oikeasuhteinen tavoitteeseensa nähden, siinä on noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä on säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Kansallista erityissääntelyä voidaan antaa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen 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.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4 ja PeVL 14/2018 vp, s. 7).

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 perusteluja tulisi vielä jatkovalmistelussa täydentää näiltä osin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan esityksessä ei ehdotettaisi säädettäväksi uusista tai laajennetuista oikeuksista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn. Esitysluonnoksessa ehdotetaan kuitenkin uutta terveystietojen tiedonluovutusta koskevaa sääntelyä, jolla mahdollistetaan vakuutusyhtiöille näiden tietojen käsitteleminen. Tämä oikeus käsitellä henkilötietoja on nykyisessä lainsäädännössä rajattu Potilasvakuutuskeskukselle.

Esitysluonnoksen nykytilan arvion mukaan Potilasvakuutuskeskus käsittelee kaikki potilasvahinkojen korvausasiat vakuutusyhtiöiden puolesta, eikä vakuutusyhtiöillä ole oikeutta tai velvollisuutta osallistua korvaustoimintaan. Niillä ei ole päätösvaltaa vahinkotapahtumien tai maksettavien korvausten osalta. Vakuutusyhtiöt ovat kuitenkin vakuutusyhtiölain mukaan velvollisia arvioimaan vakuutusmaksu- ja korvausvastuunsa vakavaraisuuden, vastuuvelan, riskienhallinnan, viranomaisraportoinnin ja jälleenvakuutuksen järjestämisen vuoksi (s. 41–42).

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta säädetään tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, jonka mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan, jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, eikä käsittely perustu rekisteröidyn suostumukseen eikä unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, rekisterinpitäjän on otettava huomioon tietyt artiklassa mainitut asiat varmistaakseen, että muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin. Näitä varmistettavia asioita ovat muun muassa henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet, henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta, henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti,

aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille sekä asianmukaisten suoja-toimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin olemassaolo.

Tietosuoja-asetuksen 23 artikla mahdollistaa, että jäsenvaltiot voivat lainsäädännöllisillä toimenpiteillä rajoittaa asetuksen 12—22 artiklassa, 34 ja 5 artiklassa säädettyjä rekisteröidyn oikeuksia. Rajoitukset ovat mahdollisia vain 23 artiklassa mainituin edellytyksin. Artiklan 1 kohdassa säädetään niistä tavoitteista, jotka voivat oikeuttaa rajoitukset rekisteröidyn oikeuksiin. Artiklan 2 kohdassa säädetään niistä vähimmäisvaatimuksista, jotka olisi sisällytettävä tarpeen mukaan lainsäädäntöön, jolla rajoituksista säädetään.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei ole myöskään saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6).

Oikeusministeriö nostaa esiin tarpeen arvioida vakuutusyhtiöiden tietojen käyttötarkoituksen suhdetta Potilasvakuutuskeskuksen suorittaman tietojen keräämisen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko vakuutusyhtiöiden käyttötarkoitus yhteensopiva Potilas-vakuutuskeskuksen 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.

Koska ehdotetulla sääntelyllä mahdollistettaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely, tulisi ehdotuksen sisältää myös säännökset asianmukaisista suoja-toimista. Esitysluonnoksen sivulla 41 on seuraava maininta: ”Henkilön nimeä, henkilötunnusta tai muuta henkilöä yksilöivää tietoa vakuutusyhtiön ei ole tarvetta saada.”

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaan ”pseudonymisomisella” tarkoitetaan henkilötietojen käsittelemistä siten, että henkilötietoja ei voida enää yhdistää tiettyyn rekisteröityyn käyttämättä lisätietoja, edellyttäen että tällaiset lisätiedot säilytetään erillään ja niihin sovelletaan teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan, ettei henkilötietojen yhdistämistä tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön tapahdu.

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 suoja-toimesta. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen suoja-toimien luettelo ei ole tyhjentävä, vaan tarvittaessa suoja-toimista voidaan säätää täsmällisemmin erityislainsäädännössä. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa tarvittavat suoja-toimet on jätetty rekisterinpitäjän arvioitavaksi, joten esitysluonnoksen perusteluissa olisi hyvä kuvata tarkemmin, mitkä momentissa tarkoitetuista suoja-toimista tulisivat kyseeseen.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Meritähti Maisa
Oikeusministeriö