

Asia: VN/27452/2020

Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen

Lausunnonantajan lausunto

1. Toteutuuko julkisuusperiaate asiamukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?

Liikennevakuutuksen toimeenpanossa on kyse virkavastuulla tapahtuvasta julkisen hallintotehtävän hoidosta ja osin julkisen vallan käyttämisestä. Keskeiset toiminnot kuten korvaus- ja etuuskäsittely, hyvikeperintä ja lakisääteistä vakuuttamisvelvollisuutta koskeva ratkaisutoiminta lukeutuvat julkisen vallan käytyksi, jolloin näihin sovelletaan julkisuuslakia nykyisen lainsäädännön perusteella.

Julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Liikennevakuutusyhtiöt toimivat markkinaehtoisesti pääosin yksityisellä omistus- ja rahoituspohjalla. Lisäksi vakuutussektori on erittäin vahvasti säänneltyä ja valvottua. Vakuutusyhtiöillä on liikennevakuutuslain mukaan vakuutuksen myöntämispakko, mutta vakuutuksenottaja voi vapaasti valita ja vaihdella vakuutusyhtiötään.

Vakuutus- ja tietosuojalainsäädännön johdosta liikennevakuutuksen toimeenpanoon liittyvät asiakirjat ovat pääsääntöisesti vain asianosaisjulkisia. Näitä ei salassapitosäännösten vuoksi voida luovuttaa muille kuin asianosaiselle ilman laissa olevaa luovuttamiseen velvoittavaa säännöstä tai asianosaisen nimenomaista lupaa tietojen luovuttamiselle. Vakuutus- ja korvausasioissa käsitellään korostetun henkilökohtaisia asiakirjoja kuten terveystietoja, joihin julkisuusperiaatetta ei voida laajentaa. Vahinkovakuutusyhtiöt ovat markkinoilla keskenään kilpailevia yksityisiä toimijoita, joten julkisuusperiaatetta rajoittaa osin myös kilpailulainsäädäntö sekä muun muassa pörssiyhtiöitä koskeva erityissääntely. Viranomaisvalvoijilla on lain nojalla laajat tiedonsaantioikeudet myös salassa pidettäviin tietoihin.

Julkisuusperiaate toteutuu vakuutussektorilla asianmukaisella tavalla nykyisessä soveltamislaajuudessa huomioiden alaa koskeva erityissääntely sekä vakuutus- ja liikesalaisuuksien alaiset tiedot. Julkisuuslain soveltamisalan laajentumisehdotus edellyttää erillistä vaikutusarviointia.

2. Liittyykö julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen (esim. asiakirjan käsite, asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta) haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Lainsäädännössä tarkemmin määrittelemättömät, soveltamisalan kannalta keskeiset käsitteet julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö ovat aiheuttaneet haasteita myös vakuutussektorilla. Julkisen vallan käytön käsite, joka määrittää myös julkisuuslain soveltamisalan, on lautakunta- ja oikeuskäytännössä sekä osin muissa oikeuslähteissä saanut kohtuullisen vakiintuneen tulkinnan. Julkisen hallintotehtävän määrittely on olennaisesti haastavampaa erityisesti yksityisten toimijoiden kuten vakuutusyhtiöiden osalta. Liikennevakuutusyhtiöissä harjoitetaan hyvin erilaisia toimintoja kuten vapaaehtoista vakuuttamista, riskienhallintatyötä, avustavaa teknistä työtä, markkinointia sekä toiminnan kehittämistä, joiden osalta kyse ei ole perinteisestä viranomaistoiminnasta eikä viranomaisia koskevaa sääntelyä (ml. julkisuuslaki) noudateta.

Viranomaisten sisäisten asiakirjojen, valmisteluasiakirjojen (luonnos, muistio), ohjeistusten ja tallenteiden määrittely jättää jonkin verran tulkinnanvaraisuutta. Nykyaikaiset työssä käytettävät ohjelmistot sisältävät huomattavan määrän tallentuvaa tietoa, jota voidaan hyödyntää asian käsittelyssä. Vakuutusyhtiöt laativat mm. sisäisiä ohjeistuksia, tilastoja ja vakuutusmatemaattisia laskelmia, joiden julkisuutta rajoittavat salassapitosäännökset, kuten liikesalaisuuksia ja luottamuksellisen viestin suoja koskeva sääntely. On huomattava, että asianosaisen tiedonsaantioikeus on pääsääntöisesti esitettyä laajempaa.

Julkisuuslaissa, tiedonhallintalaissa, tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa säännellään osin samantyyppisistä asioista ja säännösten keskinäinen suhde on osittain epäselvä. Julkisuuslain käsitteet ja määritelmät eivät kaikilta osin vastaa mainituissa säännöksissä käytettyä terminologiaa.

3. Oletteko havainneet julkisuuslain yksittäisissä säännöksissä tai rakenteessa epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta, jotka vaikeuttavat olennaisesti säännösten soveltamista? Nimetkää ongelmia aiheuttavat lainkohdat ja kuvatkaa havaintoa tarkemmin.

Keskeisten määritelmien sisällyttämisen lisäksi lain soveltamisalaa koskevaa säädöstä olisi hyvä tarkentaa lakien välisen hierarkian osalta ja korostaa julkisuuslain statusta yleislakina.

4. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutoksettoimintaympäristössä aiheuttaneet haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä, miten ne vaikuttavat lain soveltamiseen?

Vallitsevasta julkisuusperiaatteesta huolimatta lainsäädännöllä tulee suojata myös viranomaista epätarkoituksenmukaisilta ja esimerkiksi haittaamis- tai uhkailutarkoituksella tehdyiltä toistuvilta ja/tai laajamittaisilta tietopyynnöiltä. Sääntelyä tietopyyntöjen yksilöinnistä, luovutustavoista ja luovuttajasta sekä luovutusten maksullisuudesta tulee arvioida myös tämä näkökulma huomioiden.

5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien (JulKL 16.3 §) säännösten tulkittamiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.

Liikennevakuutuksen toimeenpanoa koskeva lainsäädäntö on saatettu EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaiseksi. Yllä todetusti henkilötietojen suojaa ja vakuutuslainsäädäntöä koskeva erityissääntely täydentää julkisuuslakia riittävällä tavalla. Julkisuuslakia päivitettyä sen yhteensovittavuus tietosuojasetuksen kanssa on vielä tarkoin arvioitava.

6. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysääntöihin liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Tiedon pyytäjän sekä muiden asianosaisten oikeusturvan varmistamiseksi luovutuspyynnöt olisi tarkoituksenmukaista osoittaa pääsääntöisesti asiakirjan laatineeseen organisaatioon. Asiakirjan laatijalla on parhaimmat edellytykset määrittää asiakirjan salassapitoluokitus ja muut luovutuksen edellytykset. Esimerkiksi liikennevakuutusyhtiöillä on usein hallussaan poliisi- ja esitutkimusmateriaalia, joka sisältää vakuutusnottajan tai vahinkoa kärsineen lisäksi tietoa muista asianosaisista. Poliisia ja syyttäväviranomaista koskevassa lainsäädännössä on määritelty tällaisen asiakirja-aineiston julkiseksi tuleminen ajankohdasta ja salassapitoperusteista.

7. Minkälaisia toimia organisaationne jokapäiväisessä työssä on tehty julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi?

Liikennevakuutusyhtiöissä avoimuuden ja toiminnan julkisuuden merkitystä korostetaan ja sen toteutumista pidetään tärkeänä. Käytännössä soveltaminen liittyy asianosaisjulkisuuteen. Esimerkiksi tietopyyntöjen tekeminen on tehty helpoksi kuvaamalla vakuutusyhtiöissä käsiteltävät aihe- ja asiakirjakokonaisuudet verkkosivuilla sekä tekemällä tietopyyntöprosessista mahdollisimman yksinkertainen.

Julkisuussääntelyn lisäksi vakuutuslainsäädännöllä on kiinnitettävä erityistä huomiota tietosuojasääntelyyn ja tämän aiheuttamiin rajoituksiin julkisuusperiaatteessa. Vakuutusalan yhteisillä soveltamisohjeilla, yhtiöiden sisäisillä ohjeistuksilla ja säännönmukaisilla koulutuksilla varmistetaan henkilöstön osaaminen.

Yleisten laillisuusvalvontaviranomaisten antamia ratkaisuja seurataan aktiivisesti. Vakuutusyhtiöiden itsensä lisäksi Finanssivalvonta seuraa ja julkaisee vakuutusliiketoiminnan kannalta oleelliset kirjanpidolliset tunnusluvut.

8. Koetteko, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu organisaatiossanne riittävällä tavalla? Onko organisaatiossanne riittävä ja ajantasainen osaaminen lain soveltamisesta?

Liikennevakuutusyhtiöissä on kiinnitetty erityistä huomiota henkilöstön osaamiseen julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön osalta. Lisäksi yhtiöiden oikeudelliset yksiköt tukevat henkilöstöä erityisesti tulkinnanvaraisissa asioissa.

Lain soveltamisalan nykylaajuudessa resurssointi on toimialalla riittävää. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen nykyisestä aiheuttaisi todennäköisesti epäselvyyttä oikeustilaan ja edellyttäisi uudenlaista koulutus- ja resurssointitarvetta myös vakuutusyhtiöissä.

9. Mitkä ovat julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet? Mainitkaa enintään kolme tärkeintä.

Liikennevakuutusyhtiöiden näkökulmasta julkisuuslaki toimii yleislakina tällä hetkellä asianmukaisesti eikä akuutteja muutostarpeita ole havaittavissa. Jos laki avataan, tulisi kiinnittää erityistä huomiota lain soveltamisen kannalta keskeisen käsitteiden täsmentämiseen sekä lain systematiikkaan (suhde muuhun lainsäädäntöön).

10. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi.

LVK kannattaa lähtökohtaisesti julkisuuslain selkeyttämistä ja päivittämistä käytännön soveltajille selkeämmäksi. Pääosin yksityisellä omistus- ja rahoitus pohjalla toimivien liikennevakuutusyhtiöiden osalta ei ole havaittavissa tarvetta laajentaa julkisuuslain soveltamisalaa. Tätä ei edellytä myöskään julkisuusperiaate, jonka tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa ja vaikuttaa viranomaisten julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä.

Ottaen huomioon vakuutussektorin yksityisoikeudellinen luonne, käsiteltävät asiat sekä julkisuuslakiin nähden erityislakeihin perustuvat salassapitovelvoitteet, olisi laajentamisella alustavan arvion mukaan vain vähäinen merkitys julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Muutos aiheuttaisi kuitenkin huomattavaa epäselvyyttä nykyiseen oikeustilaan verrattuna.

Edelleen on huomioitava, että liikennevakuutustoimintaa harjoitetaan eri yhtiömuodoissa, joita tulee julkisuuslain ja -periaatteen näkökulmasta jatkossakin kohdella yhdenvertaisesti. Lisäksi huomioitavaksi tulee EU-oikeudellinen ulottuvuus, sillä liikennevakuutustoimintaa harjoitetaan Suomessa myös liikennevakuutusdirektiivin mukaisten korvausedustajien ja ulkomaalaisten vakuutusyhtiöiden toimesta. Korvausedustajien suorittamassa liikennevakuutuksen toimeenpanossa ei ole katsottu olevan kyse julkisen hallintotehtävän hoidosta tai julkisen vallan käytöstä, eivätkä hallinnon yleislait koske näitä.

LVK huomauttaa lisäksi, että esimerkiksi uuteen potilasvakuutuslakiin sisällytettiin erityissäännös (56 §) julkisuuslain soveltumisesta. Yleislain soveltamisalan laajentamisen vaihtoehtona tai täydentävänä ratkaisuna tulisivatkin tarkastella mahdollisten havaittujen puutteiden korjaamista erityislainsäädännöllä.

Kronbäck Visa
Liikennevakuutuskeskus