

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

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

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joka sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Toimeenpanossa sovelletaan hallinnon yleislakeja niitä koskevien soveltamisalasäännösten perusteella. Toimeenpanosta huolehtivat yksityiset vakuutusyhtiöt, TVK ja Valtiokonttori.

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

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa käsitellään pääosin salassa pidettäviä tietoja, joiden salassapito perustuu julkisuuslain ohella työtapaturma- ja ammattitautilain erityissäännökseen

Työtapaturma- ja ammattitautilain (jäljempänä TyTAL) 248 §:n mukaan julkisuuslakia sovelletaan vakuutusyhtiöihin ja TVK:hon siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa. Julkisuuslain salassapitovelvoitetta ja -perusteita sovelletaan niihin myös silloin, kun kysymys ei ole julkisen vallan käytöstä vaan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Lain toimeenpanossa noudatettavat salassapitovelvoitteet määräytyvät siten julkisuuslain 6 luvun mukaan eikä toimeenpanossa sovelleta vakuutusyhtiölain säännöstä salassapitovelvoitteista (VYL 30:1 §).

TyTAL sisältää erityissäännöksen (249 §) työnantajan taloudellista asemaa koskevien tietojen salassapidosta. Siinä säädetään eräin osin laajemmasta salassapidosta kuin julkisuuslaissa. Säännös laajentaa salassa pidettävien asiakirjojen käsitettä. Säännöksen mukaan sen lisäksi, mitä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa säädetään elinkeinonharjoittajaa koskevien tietojen salassa pitämisestä, salassa pidettäviä ovat myös sellaiset tämän lain toimeenpanoon perustuvat asiakirjat ja tiedot, jotka koskevat työnantajan taloudellista asemaa. Näillä asiakirjoilla ja tiedoilla tarkoitetaan lain esitöiden mukaan mm. vakuutussuhteeseen ja vakuutukseen liittyviä tietoja kuten vakuutusmaksun perusteena käytettyä palkkasummaa, palkkojen määräytymisperusteita ja vakuutusmaksun määrää.

Toimeenpanon kannalta keskeisiä julkisuuslain mukaisia salassapitoperusteita ovat julkisia ja yksityisiä taloudellisia intressejä koskevat tiedot (kohdat 17, 20) sekä yksityisyyden suojaa koskevat tiedot (kohdat 23, 25, 31, 32):

- kohta 17) koskee lain toimeenpanosta huolehtivia vakuutusyhtiöitä ja TVK:ta. Salassapidon kohteena ovat toimeenpanijoiden liikesalaisuustiedot sekä tiedot muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi toimeenpanijoille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan yksityisen parempaan kilpailuasemaan
- kohta 20) koskee vakuutusyhtiöiden asiakkaina olevia työnantajia ja elinkeinonharjoittajia. Salassapidon kohteena ovat heidän yksityiset liikesalaisuustietonsa sekä tiedot muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista
- kohta 23) henkilön (kuten vakuutettu edunsaaja) taloudellista asemaa kuvaavat tiedot kuten tiedot vuosituloista taikka etuuden perusteena olevista tuloista sekä kohta 25) henkilön (kuten vakuutettu edunsaaja) terveydentilaa kuvaavat tiedot kuten tiedot henkilön vammaisuudesta, saamasta etuudesta tai terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta. Lisäksi kohta 32) henkilön henkilökohtaisia oloja koskevat tiedot.

Julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet

TVK:n arvion mukaan työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon kannalta keskeiset salassapitoperusteet toimivat melko hyvin ja ovat melko kattavat.

TVK kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että julkisuuslaki on säädetty ensisijaisesti viranomaistoiminnan näkökulmasta eikä se huomioi riittävällä tavalla kilpailluilla markkinoilla toimivia yksityisiä vakuutusyhtiöitä, jotka käyttävät julkista valtaa. Nämä joutuvat toiminnassaan kilpailuoikeudenkin näkökulmasta tekemään rajanvetoa liikesalaisuuksiensa ja julkisuuslain nojalla julkisten tietojen välillä.

TVK kiinnittää huomiota kohtien 17 ja 20 mukaisiin salassapitoperusteisiin ja esittää, että niistä poistetaan vahinkoedellytyslauseke. Vahinkoedellytyslausekkeeseen liittyvä julkisuusolettama ja harkinta tiedon antamisesta aiheutuvasta konkreettisesta taloudellisesta vahingosta tekee säännöksen soveltamisesta vaikeaa.

TVK kiinnittää lisäksi huomiota tarpeeseen täsmentää, mitä liikesalaisuudella käytännössä tarkoitetaan. Liikesalaisuudeksi tulisi katsoa myös sellaiset vakuutusyhtiön sisäiset asiakirjat, jotka pitävät sisällään yhtiön luottamuksellista ja salaista tietoa kuten erilaiset yhtiön sisäiset menettelytavat ja liiketoimintakonseptit, suunnitelmat, prosessit, analytiikkaa ja profilointia koskevat kaavat. Nämä liittyvät kiinteästi yhtiön asemaan ja menestymistekijöihin kilpailluilla markkinoilla ja ovat siten myös kilpailuoikeudellisesti arkaluontoista tietoa. Tiedolla on taloudellista arvoa ja sen paljastuminen olisi omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa elinkeinotoiminnassa.

Liikesalaisuudeksi tulisi myös katsoa toimeenpanossa käytettävien ICT-järjestelmien hankinta- ja määrittelyasiakirjat. Automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä (HE 145/2002 vp) nousi esille kysymys automaattista päätöksentekoa koskevan yleisöjulkisuuden toteutumisesta ja siitä, pidetäänkö automaattiseen päätöksentekomenettelyyn liittyviä ohjelmistoja, käsittelysääntöjä tai suunnitteludokumentteja julkisuuslain mukaisina viranomaisen asiakirjoina ja miltä osin nämä tiedot ovat salassa pidettäviä. TVK:n näkemyksen mukaan nämä tulisi katsoa salassa pidettäväksi liikesalaisuuksiksi.

TVK kiinnittää huomiota kohdan 23 mukaiseen salassapitoperusteeseen ja esittää harkittavaksi, tulisiko nimenomaisesti todeta, että taloudellisella asemalla tarkoitetaan myös ns. vakuutuslalaisuutta eli tietoa siitä, missä vakuutusyhtiössä yrittäjä on vapaaehtoisesti vakuuttanut itsensä työtapaturman ja ammattitaudin varalta.

TVK kiinnittää huomiota kohdan 25 mukaiseen salassapitoperusteeseen ja esittää harkittavaksi, tulisiko nimenomaisesti todeta, että sosiaalivakuutukseen asiakkuus ja sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanossa kertyvät henkilön (kuten vahingoittunut työntekijä) taloudellista asemaa ja terveydentilaa kuvaavat tiedot sekä muut yksityisyyden suojaan kuuluvat tiedot kuten tieto siitä, että henkilöllä on vireillä työtapaturmaa tai ammattitautia koskeva korvausasia, olisivat salassa pidettäviä.

TVK esittää salassa pidettäväksi julkista hallintotohtävää hoitavan vakuutuslaitoksen palveluksessa olevan henkilöstön yksityiselämän ja yksityisyyden suojaan kuuluvat mm. kotiosoitetiedot. TVK viittaa KHO:n ratkaisuun (KHO:2014:83) ja perustelee ehdotustaan henkilöstöön toisinaan kohdistuvalla häirinnällä ja uhkailulla heidän osallistuessaan etuuspäätösten valmisteluun ja päätöksentekoon. Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Tästä seuraa velvollisuus pyrkiä turvaamaan, että

palvelussuhteessa olevaan henkilöön ei kohdistu uhka- ja vaaratilanteita hänen hoitaessaan hänelle määrättyjä työtehtäviä.

Lisäksi TVK kiinnittää huomiota tiettyjen tietoryhmien salassapitoaikojen lyhyteen (julkisuuslain 31 § 2 mom.) suhteessa tietojen säilytysaikoihin. Esimerkiksi kohtien 20 ja 23 mukaisten tietojen salassapitoaika on vain 25 vuotta, kun näiden tietojen säilytysaika on TyTAL 275 §:n perusteella 100 vuotta. Tämä voi käytännössä aiheuttaa sen, että osa salassa pidettävistä vakuutus- ja korvausasioihin liittyvistä tiedoista muuttuvat julkisiksi jo vakuutetun/etuudensaajan elinaikana. TVK esittääkin, että julkisuuslain 31 §:ää ei sovellettaisi työtapaturma- ja ammattitautilain toimeenpanossa ja tätä koskeva muutos tehtäisiin TyTAL 248 §:ään.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvaillaa ja perustelkaa muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

TVK:n näkemyksen mukaan, mikäli julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla, johtaisi se välittömästi tarpeeseen arvioida uudelleen salassapitoperusteiden riittävyyttä ja nykyiset salassapitoperusteet voisivat osoittautua riittämättömiksi. Arviointi tulisi tehdä jo julkisuuslakia muutettaessa eikä sitä tulisi jättää myöhempään ajankohtaan, mikä voisi vaarantaa erittäin tärkeitä yksityisiä etuja.

Salassapitoperusteiden uudelleen arviointia edeltää sen huolellinen määrittäminen, mitä julkisen hallintotehtävän hoitamisella tarkoitetaan. Julkisen hallintotehtävän perusteista tulisi säätää laissa eikä käsitteen määrittelyä ja sisältöä tulisi jättää myöhemmän oikeuskäytännön tai laillisuusvalvojen ratkaisujen varaan, jolloin tulkintakäytännöt ja linjaukset eivät välttämättä olisi yhteneväisiä ja oikeudellinen epävarmuus voisi jatkua pitkään.

TVK:n näkemyksen mukaan työtapaturma- ja ammattitautilaki raamittaa julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkorajoja ja siten vain tässä laissa säädetyt lain toimeenpanotehtävät kuuluvat käsitteen alaisuuteen. TVK:n näkemyksen mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamisen ulkopuolelle jäävät mm. vakuutusyhtiön sijoitustoiminta, jälleenvakuuttaminen, yhtiöoikeudellinen päätöksenteko ja taloushallinto sekä muu niitä vastaava hallinto kuten HR-toiminto ja rekrytointi sekä ICT-järjestelmät. Näistä säädetään työtapaturma- ja ammattitautilain sijaan muussa lainsäädännössä kuten vakuutusyhtiölaissa.

Jos julkisen hallintotehtävän käsitteestä ei säädettäisi laissa tarkkarajaisesti, muodostaisi se merkittävän riskin sille, että myöhemmin lain voimaantultua tietopyyntöä koskevan oikeudenkäynnin yhteydessä tulisi arvioitavaksi sellaisen tehtävän kuuluminen käsitteen alaisuuteen,

jossa kertyviä tietoja ei ole säädetty salassa pidettäväksi. Tämä korostuu työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa, jossa salassa pidettävän tiedon julkiseksi tuleminen voisi aiheuttaa vakuutusyhtiölle taloudellista vahinkoa ja saattaa kilpailluilla markkinoilla toimivan toisen samaa toimintaa harjoittavan vakuutusyhtiön parempaan kilpailuasemaan. Se voisi johtaa kilpailuoikeudellisesti arkaluontoisten tietojen yleiseen saatavuuteen markkinoilla. Yksityiset vakuutusyhtiöt hoitavat myös julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella olevia vapaaehtoisia vakuutuksia, joissa käytetään samoja tietojärjestelmiä ja palvelutoimintoja kuin työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa. Rajanveto siitä, mikä osa vakuutusyhtiön liiketoiminnasta on julkisuuslain piirissä ja mikä ei, olisi soveltamisalan laajentamisen myötä vaikeampaa.

Nykyinen julkisen vallan käyttöön rajautuva julkisuuslain soveltamisala on selkeä ja riittävä vakuutusyhtiöiden osalta. Ottaen huomioon, että työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanoon ei liity julkisia varoja ja että Finanssivalvonta valvoo vakuutusyhtiöiden vakavaraisuutta, toimeenpanijoiden taloudelliseen toimintaan ei ole tarpeen kohdistaa nykyistä enempää valvontaa julkisuusperiaatteen kautta.

Keskeinen uudelleen arvioitava salassapitoperuste olisi kohta 17, jossa liikesalaisuustieto kuuluu ehdottaman salassapitovelvollisuuden piiriin, mutta muun liiketoimintaa koskevan tiedon salassapito on riippuvainen vahinkolausekkeen edellytyksistä ja olettamana on tiedon julkisuus.

Oletteko tunnistaneet tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

Työtapaturma- ja ammattitautilaki sisältää vain yhden julkisuuslakia täydentävän salassapitoa koskevan erityissäännöksen. Säännös koskee vakuutuksenottajan ja työnantaja taloudellisia tietoja, joten julkisuuslain soveltamisalan muutoksella ei todennäköisesti olisi vaikutusta säännöksen soveltamiseen.

Julkisuuslain soveltamisalan muutoksella olisi vaikutuksia TyTAL 248 §:ään, jonka muuttamista tulisi arvioida.

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

Tapaturmavakuutuskeskus

Janne Reini

Toimitusjohtaja

Myös vakuutusyhtiöihin sovellettavan muun lainsäädännön (kuten vakuutusyhtiölaki) osalta tulisi tehdä huolellista analyysiä ja vaikutusarviointia. Julkisuuslain soveltamisalan muuttaminen voisi edellyttää täydentävää salassapitosääntelyä erityislainsäädäntöön vakuutusyhtiöiden liikesalaisuustietojen osalta.

Aaltonen Merja
Tapaturmavakuutuskeskus