

Asia: VN/27452/2020/

## **Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta**

### **Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

#### **Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?**

Vakuutuskeskus (Liikennevakuutuskeskus, Potilasvakuutuskeskus, Ympäristövakuutuskeskus) kiittää mahdollisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä. Vastaukset soveltuvat paitsi Vakuutuskeskuksen organisaatioihin, myös vahinkovakuutusyhtiöihin yleisemmin. Viittaamme Finanssiala Ry:n asiassa lausumaan, ja lausumme lisäksi seuraavaa:

Työryhmän tarkastelu on ollut pääasiassa julkisoikeuslähtöistä eikä yksityisten vahinkovakuutusyhtiöiden ja niiden yhteenliittymien erityispiirteitä sekä julkisen hallintotehtävän käsitteen epäsovivuutta näiden toimintaan ole selvitetty riittävästi. Mietinnössä ei ole esitetty oikeudellisia tai muitakaan perusteluja sille, miksi viranomaissääntelyä tulisi automaattisesti ilman tapauskohtaista harkintaa soveltaa yksityiseen vakuutustoimintaan tai miksi nykyinen julkisuuslain soveltamisala olisi riittämätön. Lain muutoksen syyksi esitetyt yleiset perustelut julkisuusperiaatteen tehostamisesta soveltuvat heikosti yksityisrahoitteiseen, yksityisomistuksessa ja määräysvallassa olevaan vahinkovakuutustoimintaan, joka perustuu pääsääntöisesti salassa pidettävän tiedon käsittelyyn ja jota valvotaan erittäin tiukasti sekä kansallisen että EU-sääntelyn nojalla. Mietinnössä ei tuoda esiin lainkaan sellaisia julkisuusperiaatteen toteutumiseen vahinkovakuutussektorilla liittyviä puutteita, joihin uudella sääntelyllä olisi tarkoitus puuttua.

Vahinkovakuutusalan osalta tulkinnanvaraista julkista hallintotehtävää ei ole koskaan perustuslain tarkoittamalla tavalla lailla siirretty julkiselta puolelta vakuutusyhtiöille, koska kyse ei alun perinkään ole ollut viranomaistehtävästä vaan markkinaehtoisesti toimivasta yksityisestä liiketoiminnasta. Työryhmän mietinnössä ei myöskään kyetä tai edes yritetä täsmentää miltä osin vahinkovakuutusyhtiön toiminta olisi lain tarkoittamaa julkisen hallintotehtävän hoitamista, joka kuuluisi uuteen soveltamisalaan. Tämä jätetään mietinnössä toimijan itsensä määriteltäväksi. Näin ollen soveltamisalan rajat selviäisivät viime kädessä vasta tuomioistuimen kautta. Mietinnössä myönnetään edellä mainittu ongelma, mutta ei etsitä tähän ratkaisua.

Mietinnössä ei myöskään tarkastella sitä soveltamisalan kannalta haastavaa tosiasiaa, että lakisääteisen vakuutustoiminnan osuus voi olla varsin pieni osa vakuutusyhtiön toiminnasta, eikä toiminnan hallinnointia ja päätöksentekoa voida erottaa yhtiön kokonaisvaltaisesta hallinnosta ja johtamisesta. Esimerkiksi lakisääteinen liikennevakuutustoiminta ja vapaaehtoinen kaskovakuutustoiminta on usein yhdistetty siten, että toimintaa harjoitetaan samojen henkilöiden ja johdon toimesta hyödyntäen samoja järjestelmiä, kuten asianhallintajärjestelmiä.

Muissa EU-maissa mitään osaa yksityisten vakuutusyhtiöiden toiminnasta ei katsota viranomaistoimintaan rinnastuvaksi. Mietinnössä ei ole riittävästi tarkasteltu ehdotetun soveltamisalan muutoksen vaikutusta suomalaisten vahinkovakuutusyhtiöiden asemaan EU:n sisämarkkinoilla eikä epäselvän sääntelyn aiheuttamia ongelmia myöskään kilpaillulla kotimaisella markkinalla.

Uutta sääntelyä laadittaessa on aina syytä tehdä niin sanottu kustannus-hyötyanalyysi. Vahinkovakuutussektorille esitetyn uuden sääntelyn osalta haitat ja kustannukset ylittävät selkeästi hyödyt, jotka jäävät mietinnössä epäselviksi. Näin ollen mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan julkisen hallintotehtävän hoitajien kohdalla koko julkiseen hallintotehtävään, muutosta ei tule ulottaa vahinkovakuutusyhtiöihin tai näiden yhteenliittymiin. Asiasta tulisi säätää julkisuuslakiin otettavalla poikkeussäännöksellä, jolla julkisuuslain soveltaminen rajattaisiin vahinkovakuutusalan toimijoiden osalta jatkossakin julkisen vallan käyttöön. Vaihtoehtoisesti asiasta voitaisiin säätää sektorikohtaisissa erityislaeissa.

## Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

**Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?**

Soveltamisalan laajentumisen vaikutukset liittyisivät ennen kaikkea nykyisen selkeän oikeustilan heikentymiseen. Uusi käsitteiltään epäselvä sääntely aiheuttaisi vakuutuslainsäädännön merkittävää hallinnollista taakkaa ja lisäkustannuksia. Julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi tulkittavat tehtävät ovat pääsääntöisesti sellaisia, joissa syntyvät asiakirjat ovat joko vakuutuslainsäädännön tai julkisuuslain salassapitoperusteiden mukaan joka tapauksessa salassa pidettäviä, eikä uusi sääntely edistäisi julkisuusperiaatteen toteutumista tältäkin osin. Mietinnönkin mukaisesti julkisen hallintotehtävän rajat noudattavat vakuutussektorilla pääsääntöisesti julkisen vallan käytön käsitettä, joka toimii soveltamisalan perusteena jo nykyisin. Soveltamisalan rajat selviäisivät tapaus tapaukselta vasta tuomioistuininprosessien kautta. Pahimmillaan tulkinnat vaihtelisivat sen mukaan, missä tuomioistuimessa asiaa käsiteltäisiin, mitä ei voida pitää tyydyttävänä oikeustilana.

Suomalaisessa oikeusjärjestelmässä lain sisällön tulisi selvittää ensisijaisesti kirjoitetusta laista eikä vasta tuomioistuinten tai laillisuusvalvojen ratkaisusta. Koska julkisuuslailla asetetaan oikeudellisia velvollisuuksia sen soveltamisalaan kuuluville, on näille toimijoille oltava jo lain voimaantullessa selvää, miltä osin laki koskee niitä. Yksityisten julkista hallintotehtävää suorittavien erityinen asema

suhteessa viranomaisiin on huomioitu myös muualla hallinnon yleislaeissa, kuten tiedonhallintalaissa, jossa säännöskohtainen soveltamisala on rajattu julkisuuslain nykysäntelyn mukaisesti julkisen vallan käyttöön. Vastaava sääntely on mahdollista ja perusteltua toteuttaa myös uudistetussa julkisuuslaissa.

Lisäksi on huomattava, että mikäli julkisen hallintotohtävän katsottaisiin kattavan esimerkiksi vakuutusyhtiön liiketoimintaan kuuluvia päätöksiä tai ratkaisuja, se olisi ristiriidassa kilpailulainsäädäntöön kuuluvan liikesalaisuuden kanssa.

**Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?**

-

**Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?**

-

## Muut mietinnön ehdotukset

**Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?**

Työryhmän työn ulkopuolelle jätettiin julkisuuslain salassapitoperusteiden tarkastelu, vaikka näillä on lain sovellettavuuden ja tietopyyntöjen esittäjien kannalta keskeinen merkitys. Lakiuudistuksen pilkkominen voi pahimmillaan johtaa negatiivisiin turvallisuusvaikutuksiin esim. työntekijän henkilötietojen luovutusten osalta, jos puutteellista lainsäädäntöä ryhdytään vasta myöhemmin korjaamaan salassapitosäännöksiä täydentämällä. Soveltamisalaa laajennettaessa tulisi tarkemmin selvittää ehdotuksen turvallisuusvaikutuksia sekä yhdenmukaisuutta EU:n tietosuojasäntelyn kanssa etenkin mietinnössä esitettyjen "julkisten henkilötietojen" osalta.

Negatiivisia vaikutuksia voisi aiheutua myös tilanteessa, jossa liikesalaisuuksia tai kilpailua koskeva poikkeussäntely todetaan myöhemmin riittämättömäksi yleislain laajentuneen soveltamisalan myötä.

## Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

**Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?**

**1 luku**

-

**2 luku**

-

**3 luku**

-

**4 luku**

-

**5 luku**

-

**6 luku**

-

**7 luku**

-

**8 luku**

## Muut huomiot

### Muut mahdolliset huomionne?

Mikäli soveltamisala laajenee julkisen hallintotehtävän hoitajilla, laajentaminen ei saisi tulla voimaan takautuvasti. Julkisen hallintotehtävän hoitajien kohdalla pätevät samat takautuvan soveltamisen estävät perusteet kuin ehdotetun lain 5 § 1 momentin 2 kohdan mukaisilla toimijoilla. Vakuutusyhtiöt eivät ole voineet esimerkiksi asiakirjahallinnossaan ottaa huomioon lain laajemmasta soveltamisalasta seuraavia veloitteita.

Ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajennus on vastoin hallitusohjelman yleiskirjauksia, joiden mukaan hallitus sitoutuu siihen, ettei yritysten hallinnollinen taakka kasva. Vahinkovakuutusyhtiöiden osalta kysymys on myös EU-sääntelyn yli menevästä kansallisesta lisäsääntelystä, jota hallitusohjelman mukaan pitäisi ennemmin purkaa kuin lisätä.

Kronbäck Visa  
Liikennevakuutuskeskus

