

Asia: VN/27452/2020

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen (TyTA-vakuutus) toimeenpano on perustuslain 124 §:n sekä työtapaturma- ja ammattitautilain (TyTAL) nojalla annettu yksityisten vahinkovakuutusyhtiöiden, Valtiokonttorin sekä Tapaturmavakuutuskeskuksen (TVK) tehtäväksi ja kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta virkavastuulla. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen sisältää myös julkisen vallan käyttöä.

Julkisuuslain soveltamisesta TyTA-vakuutuksen toimeenpanossa säädetään TyTAL 248 §:ssä. Sen mukaan julkisuuslakia sovelletaan vakuutusyhtiöihin ja TVK:hon siltä osin kuin ne käyttävät julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista valtaa. Kun kysymys ei ole julkisen vallan käytöstä, lain toimeenpanoon liittyvissä asioissa vakuutusyhtiöihin ja TVK:hon sovelletaan erikseen nimenomaisesti säädettyjä julkisuuslain säännöksiä (22 - 24 §:t, 7 luku, 35 §).

Toimialan näkökulmasta julkisuusperiaate toteutuu asianmukaisella tavalla nykyisessä soveltamislaajuudessa huomioiden vakuutussalaisuus ja julkisuuslain 24 §:n säännös liikesalaisuuksien alaisista tiedoista. Käytännössä TyTALin toimeenpanossa käsiteltävät tiedot ovat joko vakuutettua työntekijää tai vakuutuksenottajana olevaa työnantajaa koskevia tietoja ja siten salassa pidettäviä. Tietoja voidaan antaa muille kuin asianosaisille vain laissa säädetyn tietojen antamiseen oikeuttavan säännöksen nojalla tai sen suostumuksella, jota tiedot koskevat.

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

Asiakirjan määritelmä on digitalisaation myötä jossain määrin epäselvä ja olisikin hyvä harkita, tulisiko laissa säätää tietojen julkisuudesta. Digitalisaation myötä tieto on usein rakenteellisessa muodossa eri tietojärjestelmissä, ja tietopyynnöt kohdistuvat myös itse tietoon.

Viranomaisen asiakirja -käsitteeseen liittyy jonkin verran tulkintaepäselvyyttä etenkin vakuutus- ja etuuskäsittelyn yhteydessä syntyvien erilaisten valmisteluasiakirjojen kuten sisäisten muistioiden ja sähköpostien osalta.

Julkisuuslaissa, tiedonhallintalaissa, tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa säännellään osin saman-tyyppisistä asioista ja säännösten keskinäinen suhde on osittain epäselvä. Julkisuuslain käsitteet ja määritelmät eivät ole kaikilta osin yhteismitallisia tiedonhallintalain määritelmien kanssa. Tästä esimerkkinä julkisuuslaissa käytetään käsitettä ”jatkuvasti ylläpidettävä diaari ja muu luettelo” ja tiedonhallintalaissa käsitettä ”asiarekisteri”.

Asiakirjoja ei aina enää allekirjoiteta tai varmenneta. Tällä on merkitystä sen arvioimisessa, milloin asiakirja on tullut julkiseksi (6 §).

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

Rakenne ei ole kaikilta osin systemaattinen. Lain systematiikkaa olisi hyvä tarkastella huomioiden ja tehden selkeämmin ero julkisuusperiaatteen aineellisten ja menettelyllisten säännösten välillä.

Lain soveltamisalaa koskevaa säännöstä (2 §) tulisi tarkentaa ja säätää lain suhteesta mm. tietosuojalakiin. Myös julkisuuslain yleislain luonteesta ja suhteesta erityislakeihin (lakien välinen hierarkia) olisi hyvä säätää.

Lain soveltamisalaa (2 §) ja lain tarkoitusta (3 §) koskevien säännösten sisältöä ja välistä eroa olisi hyvä tarkentaa ja täsmentää. Lakiin olisi hyvä lisätä myös lain keskeiset määritelmät (nyt niistä säädetään erillisissä säännöksissä).

Asianosaisjulkisuuteen (11 §) ja siihen liittyviin kysymyksiin (esim. lokitiedot) liittyy tulkinnanvaraisuutta. Asianosaisjulkisuus käsitteenä on toisinaan vakuutetuille vieras, se myös sekoitetaan usein tietosuoja-asetuksen mukaiseen henkilötietojen tarkastusoikeuteen. Vakuutetuille on usein myös epäselvää yleisesti julkisen ja asianosaisjulkisen asiakirjan väliset erot. Laissa olisi hyvä huomioida myös vajaavaltaiseen asianosaiseen liittyvät kysymykset (iän mukainen oikeus päättää tietojensa luovuttamisesta).

Säännöstä asiakirjan antamisesta päättämisestä (14 §) tulisi selkiyttää ja säätää selkeämmin siitä, miten menetellään, jos pyydettyjä tietoja ei luovuteta ja kuka päättää hallussa olevan, mutta toisen viranomaisen laatiman asiakirjan luovuttamisesta.

Säännöstä asiakirjan antamistavasta (16 §) tulisi täsmentää etenkin puhelintallenteiden osalta. Puhelintallenteita, jotka sisältävät myös kolmannen osapuolen henkilötietoja (esim. etuuskäsittelijä), ei tulisi luovuttaa sellaisessa muodossa, jossa tallenne voidaan toistaa henkilön omalla laitteella tai ladata sosi-aaliseen mediaan.

Yleistä on myös, että vahingoittuneet pyytävät samoja asiakirjoja yhä uudelleen. Tällöin on epäselvää, miten toistuviin asiakirjan luovutuspyyntöihin tulisi vastata.

Asiakirjan salassapidon lakkaamista (31 §) koskevaa säännöstä tulisi täsmentää joidenkin tietojen ja asiakirjojen osalta. Tällaisia ovat esim. 24 §:n 23 kohdassa mainitut asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista taikka etuuden perusteena olevista tuloista. Näiden osalta salassapitoaika on voimassa olevan säännöksen perusteella vain 25 vuotta, kuitenkin kyse on yksityiselämän suojaan liittyvistä tiedoista. Etuuskäsittelyyn liittyvät asiakirjat ja tiedot vahingoittuneelle maksettavien etuuskäsittelyjen perusteena olevista tuloista. Nämä tiedot voivat tulla julkisiksi sinä aikana, kun vahingoittunut on vielä elossa

#### **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?**

Haittaamistarkoituksessa tehdyt tietopyynnöt ovat jonkin verran lisääntyneet. Esimerkiksi etuuskäsittelyn riitatilanteissa asiakirjapyyntöjä ja asian julkisuutta voidaan käyttää painostuskeinona tai lokitietoja pyydetään sen selvittämiseksi, ketkä henkilöt ovat osallistuneet asian käsittelyyn. Tämän jälkeen henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä terveyteen ja turvallisuuteen voidaan kohdistaa uhkauksia

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

Lakien väliseen suhteeseen ja hierarkiaan liittyy jonkin verran. Samoin siihen, miltä osin julkisuuslaissa on tarpeen säätää tietosuojasetuksen ja tietosuojalain ohella henkilökäsitteeseen liittyvistä asioista. Säännöksen yhteensovittavuutta tietosuojasetuksen kanssa tulisi arvioida (tietojen luovutustapa viranomaisen henkilökäsitteestä).

Tietosuoja-asetuksen ja julkisuuslain väliseen suhteeseen liittyy soveltamishaaste myös siltä osin kuin on kyse kuolleen henkilön tiedoista, sillä tietosuoja-asetusta ei sovelleta kuolleiden henkilötietoihin. Esim. perhe-eläkettä saavan etuudensaajan oikeus saada tietoja perhe-eläkkeen perusteena olevan työtapaturmassa menehtyneen edunjättäjän henkilötiedoista tulee arvioitavaksi julkisuuslain asianosaisuuden perusteella.

## **6. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysäännöksiin liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?**

Epäkohtia ei ole havaittu. Tietosuoja-asetuksen ja julkisuuslain mukaiset määräajat tietojen luovutuksessa poikkeavat toisistaan.

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

TyTAL toimeenpanossa ei käytännössä muodostu julkista tietoa, jota voisi julkisuusperiaatteen mukaisesti luovuttaa. Etuuskien toimeenpanossa käsiteltävät tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä tai korkeintaan asianosaisjulkisia.

Etuuskien toimeenpanossa julkisuuslain soveltaminen on yleistä ja soveltaminen liittyy etenkin asianosaisjulkisuuteen. Soveltamistilanteet ovat yleensä yksittäiseen etuusasiaan liittyviä asianosaisen asiakirjapyyntöjä, jotka koskevat etuuskäsittelyssä laadittuja käsittelymuistioita tai etuusasiaa käsitelleiden henkilöiden tietoja.

Toimialalla on yhteinen soveltamisohje, johon on koottu yleisellä tasolla julkisuuslakiin liittyviä asioita (tietojen luovutusten menettelysäännöksiä ja luovutusaikoja). Yleisten laillisuusvalvontaviranomaisten antamia ratkaisuja seurataan aktiivisesti. Vakuutuslaitoksilla on lisäksi omia sisäisiä ohjeita. Osaamista pidetään yllä säännönmukaisilla koulutuksilla. Vakuutuslaitoskohtaisesti on voitu laatia prosessikuvauksia asiakirjapyyntöjen toteuttamiselle. Prosessit ja asiat on myös voitu vastuuttaa organisaatiokohtaisesti nimetyille henkilöille.

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

Lain soveltamisalan nykylaajuudessa resurssointi on toimialalla riittävää. Myös osaaminen on ajantasaista ja riittävää.

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

1) Lain tarkoituksesta ja määritelmistä säätäminen sekä systematiikka (julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön välisen systematiikan selkiyttäminen).

2) Lokitietojen luovutuksesta säätäminen.

3) Asiakirjasalaisuutta koskevien säännösten (24 §) täsmentäminen.

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

Julkisuuslain soveltaminen TyTA-toimeenpanossa on jatkossakin perusteltua säilyttää nykyisessä laajuudessa.

Julkisen vallan käyttämisestä on TyTA-toimeenpanossa kyse silloin, kun tehdään korvauspäätöksiä, ratkaistaan vakuuttamisvelvollisuuteen kuuluvia asioita tai määrätään vakuutusmaksu tai vakuutusmaksua vastaava laiminlyöntimaksu. Julkisen vallan käytöksi ei ole katsottu mm. tilastointia taikka varsinaisesta päätöksentekoprosessista irrallisia avustavia ja teknisiä toimistotehtäviä. Julkisen vallan käyttöön tai TyTALin toimeenpanoon eivät kuulu vakuutusyhtiön yhtiöoikeudelliseen päätöksentekoon ja hallintoon liittyvät tehtävät eikä esim. sen sijoitustoiminta.

Julkisuuslain uudistamisessa tulee tunnistaa, että julkisuuslakia sovelletaan myös toiminnassa, jonka osalta ei ole kyse perinteisestä viranomaistoiminnasta tai julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonnasta. TyTA-vakuutusta toimeenpannaan yksityisissä vahinkovakuutusyhtiöissä osana vakuutusyhtiön muuta vakuutustuotetarjontaa ja toimeenpanoon sovelletaan kilpailulainsäädäntöä.

TAPATURMAVAKUUTUSKESKUS

Janne Reini

toimitusjohtaja

Aaltonen Merja

Tapaturmavakuutuskeskus - Lisätietoja asiasta antavat johtaja Kirsi

Pohjolainen, kirsi.pohjolainen@tvk.fi puh. 0404 504 225 sekä lakimies Elina

Holmas, elina.holmas@tvk.fi puh. 0404 504 225.