

OM - oikeusministeriö

[VN/27452/2020](#)

Kysely taloudellisille toimijoille: kokemuksia voimassa olevan julkisuuslain soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja julkisuuslainsäädännön kehittämistarpeista taloudellisen toiminnan näkökulmasta

## **FA:n lausunto oikeusministeriön kyselyyn koskien julkisuuslain soveltamiseen liittyvistä haasteista ja julkisuuslain kehittämistarpeista**

- Finanssialan toimijoista julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen kohteita voivat olla vahinkovakuutusyhtiöt ja työeläkeyhtiöt silloin kun ne käyttävät julkista valtaa. Muita finanssialan toimijoita julkisuuslaki koskettaa mahdollisina julkisten tietojen hyödyntäjinä. Kaikkien finanssialan toimijoiden Finanssivalvonnalle lähettämät asiakirjat ovat viranomaisen halussa olevia asiakirjoja, jotka tyypillisesti ovat kuitenkin salassa pidettäviä.
- FA pitää perusteltuna julkisuuslain nykyistä soveltamisalaa, jonka mukaan julkisuuslakia sovelletaan yksityisiin vakuutusyhtiöihin silloin kun ne käyttävät julkista valtaa.
- Tietosuoja sääntelyn ja julkisuuslain välistä suhdetta olisi syytä täsmentää.

### **1 Onko julkisten tietojen saatavuus sekä mahdollisuus tietojen uudelleenkäyttöön riittävää? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne avoimuuden toteutumisen keskeisimmät esteet?**

Finanssialalla ei ole havaittu ongelmia julkisten tietojen saatavuudessa.

Tietosuoja sääntelyn ja julkisuuslain välinen suhde tulisi selkeyttää.

Tiedonvälitystä ei tulisi lainsäädännöllä tarpeettomasti vaikeuttaa niiden tahojen välillä, joilla on oikeus käsitellä ja käyttää kulloinkin kyseessä olevaa tietoa (esim. tiedonvaihto Kelan, verottajan ja yksityisten vakuutusyhtiöiden välillä).

### **2 Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutokset toimintaympäristössä parantaneet julkisten tietojen saatavuutta tai aiheuttaneet haasteita julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia.**

Toimintaympäristön tekniset muutokset eivät ole aiheuttaneet julkisuusperiaatetta koskevia ongelmia. Palvelun teknisen toteuttamistavan ei tulisi itsessään aiheuttaa lisäsääntelyä.

Digitalisaatio ei ole helpottanut sen työn ydintä, mitä tehdään arvioitaessa jonkin tiedon julkisuutta tai salassa pidettävyyttä, vaan tämä työ tehdään edelleen ns. käsityönä käyden kohta kohdalta läpi tietopyynnön kohteena oleva tieto.

Haittaamistarkoituksessa tehdyt tietopyynnöt ovat jonkin verran lisääntyneet. Esimerkiksi etuuskäsittelyn riitatilanteissa asiakirjapyyntöjä tai lokitietoja pyydetään sen selvittämiseksi, ketkä henkilöt ovat osallistuneet asian käsittelyyn. Tämän jälkeen

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

### **3 Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien (JulkL 16.3 §) säännösten tulkitsemiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.**

#### **1. HENKILÖTIETOJEN SUOJA**

Finanssialalla julkisuuslakia sovelletaan vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöihin silloin kun ne käyttävät julkista valtaa. Näihin ns. lakisääteisiin vakuutuslajeihin liittyvien henkilötietojen osalta ei ole lähtökohtaisesti ollut epäselvyyksiä, koska kaikki henkilötiedot ovat salassa pidettäviä.

Lakien väliseen suhteeseen liittyy kuitenkin jonkin verran haasteita. Tulisi arvioida esimerkiksi se, miltä osin julkisuuslaissa on tarpeen säätää tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain ohella henkilörekisteriin liittyvistä asioista. Säännöksen yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen kanssa tulisi arvioida (tietojen luovutustapa viranomaisen henkilörekisteristä). Tietosuoja-asetuksen ja julkisuuslain väliseen suhteeseen liittyy soveltamishaaste myös kuolleen henkilön tietojen osalta, sillä tietosuoja-asetusta ei sovelleta kuolleiden henkilötietoihin. Esim. perhe-eläkettä saavan etuudensaajan oikeus saada tietoja perhe-eläkkeen perusteena olevan työtapaturmassa menehtyneen edunjäntäjän henkilötiedoista tulee arvioitavaksi julkisuuslain asianosaisuuden perusteella.

#### **2. MUIDEN TIETOJEN SUOJA**

Finanssialan toimijoiden valvontaviranomaisille lähettämät asiakirjat sisältävät usein valvottavien liikesalaisuuksia ja valvottavia koskevan erityissääntelyn tai yleissääntelyn perusteella salassa pidettäviä tietoja (esim. henkilötiedot, pankkisalaisuus, sisäpiirintieto). FA viittaa Finanssivalvonnan oikeusministeriölle antamaan julkisuuslakia koskevaan lausuntoon (11.5.2021) ja jakaa Finanssivalvonnan esittämän huolen siitä, että julkisuuslaista ei selkeästi ilmene, millä perusteella asiakirjat ja niiden sisältämät tiedot on tällöin merkittävä salaisiksi (julkisuuslaki, henkilötietojen suojaa koskevat säännökset, erityissääntely vai kaikki yhdessä). Joissakin tapauksissa erityissääntelyssä tarkoitettun salassapitoperusteen merkitseminen ilmaisee välillisesti salassa pidettävän tiedon laadun (esimerkiksi sisäpiirintiedon ilmaisukielto). Tältä osin sääntelyä olisi syytä uudistaa ja täsmentää.

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

Julkisuuslain nykyinen, viranomaistoimintaan rinnastettavaan *julkisen vallan käyttöön* sidottu soveltamisala on työeläke- ja vahinkovakuutusyhtiöiden osalta perusteltu.

Näiden vakuutusyhtiöiden toimintaan kuuluu myös sellaisia tehtäviä, joita ei voida pitää julkisen vallan käyttönä, eivätkä nämä yhtiöt ole julkishallinnon määräämisvaltaan kuuluvia oikeushenkilöitä. Tehtävien, jotka eivät sisällä julkisen

vallan käyttöä, ei tule jatkossakaan kuulua viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain piiriin. Esimerkiksi vakuutusyhtiön yhtiöoikeudelliseen päätöksentekoon ja hallintoon liittyvät tehtävät sekä sijoitustoiminta eivät kuulu julkisen vallan käyttöön tai eivätkä ne liity lakisääteisten vakuutuslajien toimeenpanoon.

Vakuutusyhtiöiden toimintaa valvoo Finanssivalvonta, jolla on laaja pääsy toimijoiden asiakirjoihin. Korvauspäätösten ja -menettelyn oikeellisuutta valvovat muutoksenhakuelimet ja laillisuusvalvojat. Lisäksi yhtiöitä koskevat monenlaiset raportointivelvollisuudet. Näin ollen myös sellaiset toimet, joita koskevat asiakirjat eivät tule julkisuuslain mukaisesti julkisiksi, ovat kuitenkin kattavan sääntelyn ja valvonnan piirissä.

Lakisääteisiä vahinkovakuutuksia toimeenpannaan yksityisissä vahinkovakuutusyhtiöissä osana vakuutusyhtiön muuta vakuutuspalvelutarjontaa ja toimeenpanoon sovelletaan kilpailulainsäädäntöä. Myöskään työeläkeyhtiöt eivät ole julkisyhteisöjä, vaan keskenään kilpailevia yksityisiä yhtiöitä.

Etenkin liikennevakuutuksen osalta huomioitavaksi tulee myös 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. *Julkisuuslain laajentaminen koskemaan vahinkovakuutusyhtiöitä nykyistä laajemmin lisääisi merkittävästi haasteita sääntelyn soveltuvuudesta ja toimivasta täytäntöönpanosta tilanteessa, jossa ulkomaisen vakuutusyhtiön kotipaikka, talouden valvonta ja keskeiset toiminnot sijaitsevat toisessa jäsenmassa.*

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 51 artiklan mukaan sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta ei sovelleta julkisen vallan käyttöön liittyvään toimintaan. Euroopan unionin tavoitteena on myös luoda yhtenäiset vakuutusmarkkinat, minkä vuoksi em. vapaudet on ulotettu myös vakuutustoimialle. Voimassa oleva henki- ja vahinkovakuutusyhtiöiden (vakuutusyhtiöt) toimintaa koskeva sääntely perustuu valtaosin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2009/138/EY vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (ns. Solvenssi II -direktiivi). Kyseessä on maksimiharmonisointidirektiivi, joka Suomessa on pantu täytäntöön pääasiassa vakuutusyhtiölain säännöksiin.

Vakuutusyhtiöitä koskee yhden toimiluvan periaate, jonka mukaan yhdessä jäsenmaassa myönnetty toimilupa oikeuttaa yhtiön toimimaan toisessa jäsenmaassa sijoittautumisoikeuden (sivukonttori) nojalla tai tarjoamaan palveluita vapaasti kotijäsenvaltiosta käsin. Toimiluvan myöntää yhtiön kotijäsenvaltio, ja sen valvontaviranomainen myös vastaa yhtiön koko EU-alueella tapahtuvan toiminnan taloudellisesta valvonnasta. Yhtiön on kuitenkin noudatettava myös kuluttaja-, markkinointi- ja muuta vastaavaa pakottavaa lainsäädäntöä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jonka alueella yhtiö toimii sijoittautumisoikeuden tai palveluiden tarjoamisen vapauden perusteella. Tältä osin lainsäädännön noudattamista valvoo kohdejäsenvaltion valvontaviranomainen. Vakuutusedustajia koskee vastaavasti yhden rekisteröinnin periaate. Suomessa vakuutuspalvelujen tarjoamisen vapauden periaatteet koskevat kaikkia muita vakuutuslajeja paitsi lakisääteistä

työeläkevakuutusta, eli *myös julkisena hallintotehtävänä pidettyjä työtapaturma- ja ammattitautivakuutusta sekä liikennevakuutusta ja potilasvakuutusta*. Suomen vahinkovakuutusmarkkinat ovat pääsääntöisesti kotimaiset. Suomessa toimii kuitenkin myös ulkomaisia vakuutusyhtiöitä.

FA katsoo, että *harkittaessa julkisuuslakiin tehtäviä mahdollisia laajennuksia vahinkovakuutusyhtiöiden osalta, työryhmän tulisi arvioissaan ottaa huomioon edellä mainittu EU-oikeuden vaikutus* sekä se, onko tosiasiallisesti mahdollista tehokkaasti ulottaa julkisuuslain soveltamisalaan mahdollisesti tehtävät laajennukset koskemaan myös vahinkovakuutusyhtiöitä yleisesti ja erityisesti silloin, kun niiden ulkomaisen vakuutusyhtiön toiminta tapahtuu kokonaan tai osittain ulkomailta käsin.

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs