

JO/Karoliina Kiuru

LA/Ulla Suotunen, Maijaliisa Takanen

15.2.2024

Oikeusministeriö

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta VN/27452/2020

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

Lain soveltamisalaa koskevilla yleisperusteluissa Otsikon ”Vakuutus- ja eläkealan erityispiirteitä” alla todetaan, että ”sekä vakuutusalaan että työeläkealaa koskee vakuutusyhtiölain (521/2008) mukainen vakuutussalaisuus, joka kattaa lain 30 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vakuutusyhtiön, sen asiakkaan tai jonkun muun taloudellista asemaa tai terveydentilaa tai muita henkilökohtaisia oloja koskevat seikat tai liikesalaisuudet”. Eläketurvakeskus toteaa, että kyseistä vakuutusyhtiölain säännöstä ei sovelleta työntekijän eläkelain 191 §:n 4 momentin ja yrittäjän eläkelain 146 §:n 3 mukaan työntekijän eläkelakia tai yrittäjän eläkelakia toimeenpantaessa.

Kysymykset vaikutusten arvioinnista

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?

Voimassa olevaa julkisuuslakia sovelletaan yksityisten alojen eläkevakuuttajien (työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt- ja kassat, Maatalousyrittäjien eläkelaitos sekä Merimieseläkekassa) ja Eläketurvakeskuksen toimintaan siltä osin kuin toiminnassa käytetään julkista valtaa. Julkisen vallan käytön käsite on oikeuskäytännössä vakiintunut ja nykyinen julkisuuslain soveltamisala on selkeä. Mietinnössä ehdotetaan, että yksityisten alojen työeläkevakuuttajissa ja Eläketurvakeskuksessa julkisuuslakia sovellettaisiin jatkossa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Hyvä lainsäädäntö on selkeää ja sen vaikutukset voidaan arvioida jo lakia säädettäessä. Julkisen hallintotehtävän käsitettä ei ole mietinnössä eikä muussa lainsäädännössä määritelty, joten ehdotetun mukainen soveltamisalan muutos tuo epäselvyyttä julkisuuslain soveltamiseen. Muutoksen vaikutuksia on etukäteen vaikea arvioida ja valmistautuminen muutokseen on vaikeaa, jos lain soveltamisala jää määrittelemättä. Soveltamisalasäännös on lain

JO/Karoliina Kiuru

LA/Ulla Suotunen, Maijaliisa Takanen

15.2.2024

toimeenpanon kannalta olennaisen tärkeä ja sen tulisi olla selkeä ja yksiselitteinen. Jos julkisen hallintotehtävän käsitettä työeläkealalla ei lainkaan avata ehdotetussa laissa tai sen perusteluissa, käsitteen tulkintaa joudutaan käytännössä tekemään erilaisten tietopyyntöjen selvittelyn kautta ja vaarana on, että lain soveltaminen hajautuu. Viime kädessä tulkintaa joudutaan hakemaan tuomioistuimien ja laillisuusvalvojien ratkaisuksista. Tämä kaikki aiheuttaa turhia kustannuksia ja turhaa hallinnollista taakkaa sekä julkisen hallintotehtävän hoitajille että tuomioistuimille ja laillisuusvalvojille. Eläketurvakeskuksen mielestä on välttämätöntä, että perusteluissa kuvataan selkeämmin se, mitä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ja minkä tyyppinen toiminta työeläkejärjestelmässä jää julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle.

Lakisääteisen eläketurvan hoitamista on perinteisesti pidetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, joka on säädetty eri laeilla eläkevakuuttajien tehtäväksi. Työeläkevakuutusyhtiöiden osalta asiasta on säädetty työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa, jonka 2 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla työntekijän eläkelaisa tai työntekijän eläkelaisa ja yrittäjän eläkelaisa tarkoitettua lakisääteisen eläkevakuutusliikkeen toimeenpanoa. Eläketurvakeskuksen osalta asiasta on säädetty Eläketurvakeskuksesta annetussa laissa, jossa Eläketurvakeskuksen tehtävät on määritelty.

Lakisääteisen eläkevakuutusliikkeen toimeenpano tarkoittaa työeläkealalla lakisääteiseen vakuuttamiseen, perintään ja valvontaan sekä työeläkelakien mukaisten etuuksien ratkaisutoimintaan liittyviä tehtäviä. Näissä tehtävissä käytetään pääsääntöisesti julkista valtaa. Toimeenpanoon kuuluu myös neuvontaa sekä päätöksentekoon liittyviä avustavia tehtäviä, joiden voidaan katsoa sisältyvän julkiseen hallintotehtävään, vaikka näissä tehtävissä ei käytetä julkista valtaa. Eläketurvakeskuksen tehtävät on määritelty Eläketurvakeskuksesta annetun lain 2 §:ssä. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan muu kuin edellä kuvattu toiminta jää esimerkiksi työeläkeyhtiöissä ja Eläketurvakeskudessa julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Muita tehtäviä ovat esimerkiksi hallintoon ja henkilöstöhallintoon liittyvät tehtävät.

Työntekijän eläkelain ja yrittäjän eläkelain mukaiset työeläketurvan toimeenpanoon liittyvät tehtävät sisältävät pääosin julkisen vallan käyttöä ja kuuluvat jo nykyisen julkisuuslain piiriin. Toimeenpanoon liittyvät tehtävät edellyttävät myös henkilötietojen käsittelyä, minkä vuoksi näihin tehtäviin liittyvät asiakirjat ovat pääosin salassa pidettäviä. Työntekijän eläkelain 192 §:ssä todetaan, että lain toimeenpanoon perustuvat asiakirjat ja tiedot, jotka koskevat työntekijän taloudellista asemaa, ovat salassa pidettäviä sen lisäksi, mitä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa säädetään elinkeinonharjoittajaa

JO/Karoliina Kiuru

LA/Ulla Suotunen, Maijaliisa Takanen

15.2.2024

koskevien tietojen salassa pidosta. Lisäksi työntekijän eläkelain 191 §:n 2 momentin mukaan myös silloin, kun kysymys ei ole julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisen vallan käytöstä, sovelletaan eläkelaitoksessa ja Eläketurvakeskuksessa työntekijän eläkelain toimeenpanoon liittyvissä asioissa julkisuuslain asiakirjasalaisuutta, vaitiolovelvollisuutta, hyväksikäyttökieltoa, salassa pidettäviä asiakirjoja koskevia 22–24 §:ää sekä rangaistussäännöksiä sisältävää 35 §:ää.

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?

Ei kommentoitavaa.

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassa pitoperusteet 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?

Ei kommentoitavaa.

Muut mietinnön ehdotukset

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

Ei kommentoitavaa.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen asiakirjana pidetään asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja

JO/Karoliina Kiuru

LA/Ulla Suotunen, Maijaliisa Takanen

15.2.2024

viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Lainkohdan loppuun on lisätty voimassa olevaan lakiin nähden uutena mainita, jonka mukaan edellä tarkoitettua toimeksiantoa koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan sovelleta muun muassa Eläketurvakeskukseen ja työeläkevakuuttajiin. Säännöksen sisältö jää lisätyn kohdan osalta tulkin-
nanvaraiseksi ja sen tarkoitus epäselväksi, joten sisältöä ja lisätyn kohdan vaikutusta lain soveltamiseen olisi tarpeen avata perusteluissa tarkemmin.

Julkisuuslain 6 §:n 4 momentin 5 kohdassa säädetään asiakirjoista, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjana, jos tiedot eivät ole merkityksellisiä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin 2–5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta. Lainkohta edellyttää, että tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2–5 kohtaa sovellettaisiin myös yhteisöihin, säätiöihin ja yksityisiin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää, vaikka tiedonhallintalain soveltamisalaa koskevan säännöksen mukaan kyseistä lainkohtaa ei näihin sovelleta lainkaan.

2 luku

Ei kommentoitavaa.

3 luku

Ei kommentoitavaa.

4 luku

Ei kommentoitavaa.

5 luku

Ei kommentoitavaa.

6 luku

Ei kommentoitavaa.

7 luku

Ei kommentoitavaa.

8 luku

JO/Karoliina Kiuru

LA/Ulla Suotunen, Maijaliisa Takanen

15.2.2024

Lakiehdotuksen 43 §:ssä ehdotetaan julkista hallintotehtävää hoitaville tahoille 12 kuukauden siirtymäaika lain voimaantulosta. Siirtymäajan jälkeen lakia sovellettaisiin julkista hallintotehtävää hoitavien niihinkin asiakirjoihin, jotka on laadittu ennen lain voimaantuloa ja jotka eivät ennen ehdotetun lain voimaantuloa kuuluneet julkisuuslain piiriin, koska ne eivät liittyneet tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa. Sen sijaan lain 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainittujen julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevien tahojen osalta siirtymäaika on 24 kuukautta eikä lakia näiden osalta sovelleta niihin asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet niille ennen lain soveltamisajan alkamista.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan lain voimaantulossa ehdotettu siirtymäaika on liian lyhyt eikä lakia tulisi soveltaa taannehtivasti. Eläketurvakeskus ei näe perustetta sille, että lain voimaantulo ja sen soveltaminen olisivat erilaisia julkista hallintotehtävää hoitaville ja julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville tahoille. Lisäksi työeläkelalla on julkisuuslain osalta erityissäännöksiä, joita olisi ehdotetun muutoksen perusteella muutettava. Ehdotettu 12 kuukauden siirtymäaika on ajallisesti riittämätön lainmuutoshankkeiden läpivienille. Lain taannehtiva soveltaminen ennen lain voimaantuloa laadittuihin asiakirjoihin aiheuttaisi työeläkelalla runsaasti työtä ja ylimääräisiä kustannuksia, koska takautuvasta soveltamisesta aiheutuvia velvoitteita ei ole voitu esimerkiksi asiakirjahallinnon järjestämisessä ottaa huomioon.

Muut huomionne?

Lakiehdotuksessa on monin tavoin onnistuneesti selkeytetty ja ajantasaistettu lakiin liittyviä käsitteitä ja menettelysäännöksiä. Eläketurvakeskus toteaa kuitenkin, että ehdotettu lain soveltamisala on epäselvä eikä lain takautuvalle soveltamiselle ole perusteita.

Eläketurvakeskus

Eläketurvakeskus

Karoliina Kiuru

Maijaliisa Takanen