

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)?

Viittaamme lausunnossamme työeläkealaa ja työeläkevakuutusyhtiöitä koskevilta osin Finanssiala ry:n, Työeläkevakuuttajat Tela ry:n sekä Eläketurvakeskuksen asiassa antamiin lausuntoihin.

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?

Viittaamme lausunnossamme työeläkealaa ja työeläkevakuutusyhtiöitä koskevilta osin Finanssiala ry:n, Työeläkevakuuttajat Tela ry:n sekä Eläketurvakeskuksen asiassa antamiin lausuntoihin.

Lisäksi toteamme seuraavaa:

Mietinnössä ehdotetaan, että yksityisten alojen työeläkevakuutusyhtiöissä julkisuuslakia sovellettaisiin jatkossa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Voimassa olevaa julkisuuslakia sovelletaan työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan, kun ne käyttävät julkista valtaa. Näkemyksemme mukaan julkisuuslain nykyinen soveltamisala on selkeä ja riittävä työeläkevakuutusyhtiöiden osalta. Ne tehtävät, joissa työeläkevakuutusyhtiön on katsottu käyttävän julkista valtaa, ovat selkeästi erotettavissa työeläkevakuutusyhtiön muusta toiminnasta. Katsomme, että julkisuuslain soveltaminen tulisi jatkossakin rajata työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnassa julkisen vallan käyttöön.

Julkisen hallintotehtävän käsitettä ei ole selvästi määritelty lainsäädännössä eikä mietinnössä, joten jos soveltamisalaa työeläkevakuutusyhtiöiden osalta laajennettaisiin julkisen vallan käytöstä julkisen

hallintotehtävän hoitamiseen, soveltamisalan muutos työeläkealalla olisi tulkinnanvarainen. Jos julkisen hallintotehtävän käsitettä työeläkealalla ei lainkaan avata ehdotetussa laissa tai sen perusteluissa, julkisen hallintotehtävän käsitteen rajoja joudutaan käytännössä hakemaan tuomioistuimien ja laillisuusvalvojen ratkaisuista. Näkemyksemme mukaan on välttämätöntä, että lain perusteluissa kuvataan selkeämmin se, mitä julkisella hallintotehtävällä tarkoitettaisiin ja minkä tyyppinen toiminta työeläkejärjestelmässä jäisi julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Vaihtoehtoisesti rajausta tulisi tehdä työeläkevakuutusyhtiöitä koskevassa erityislainsäädännössä.

Lakisääteisen eläketurvan hoitamista on pidetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, joka on säädetty eri laeilla eläkevakuuttajien tehtäväksi. Työeläkevakuutusyhtiöiden osalta asiasta on säädetty työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (TVYL), jonka 2 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla työntekijän eläkelaiassa (TyEL) ja yrittäjän eläkelaiassa (YEL) tarkoitettua lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.

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. Muu kuin edellä kuvattu työeläkevakuutusyhtiön yksityisoikeudellisesta toimintamuodosta johtuva toiminta jää työeläkevakuutusyhtiöissä julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle ja näin tulisi näkemyksemme mukaan olla jatkossakin. Muita tehtäviä ovat esimerkiksi aktuaaritoimeen, hallintoon ja henkilöstöhallintoon liittyvä tehtävät. Sijoitustoiminta ei myöskään ole julkisen hallintotehtävän hoitamista. Sijoitettavat varat kerätään osana pakollista työeläkevakuutusmaksua, ja sijoitustoiminta on TVYL 2 §:ssä säädettyä työeläkevakuutusyhtiön tehtävä, mutta yhtiö ei sijoitustoiminnassaan käytä julkista valtaa, sijoitustoiminta ei ole suoranaisesti TyEL:n tai YEL:n toimeenpanoa, eikä sijoitustoimintaan liity tyypillisesti vain julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyviä piirteitä.

Työeläkevakuutusyhtiöiden asema yksityisinä yhtiöinä

Näkemyksemme mukaan myöskään yksityisten alojen työntekijöiden ja yrittäjien lakisääteistä työeläketurvaa toimeenpanevien työeläkevakuutusyhtiöiden asemaa yksityisinä yhtiöinä ei mietinnössä ole huomioitu riittävällä tavalla. Työeläkevakuutusyhtiöt harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Työeläkevakuutuksenottajina ovat yksityiset työnantajat ja vakuutettuina yksityisen sektorin työntekijät. Työeläkevakuutusmaksut ovat yksityisoikeudellisia vakuutusmaksuja eivätkä veroja tai muita maksuja valtiolle. Työeläkevakuutusmaksuista ja niiden sijoittamisesta kertyvät yksityisen sektorin eläkerahastot eivät näin ollen ole julkisia varoja.

Mietinnössä tarkastelu on pääasiassa kuitenkin julkisoikeuslähtöistä, eikä mietinnössä ole juurikaan tarkasteltu työeläkeyhtiöiden em. asemaa kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Mietinnössä ei ole perusteltu sitä, miksi työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan tulisi kuulua nykyistä laajemmin julkisuuslain soveltamisalaan, eikä otettu myöskään huomioon, mitä ongelmia laajan julkisuusperiaatteen toteuttaminen aiheuttaisi kilpailutilanteessa toimivien työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan.

Kokonaisuutena kaavailtu uudistus aiheuttaisi työeläkevakuutusyhtiöille merkittäviä lisäkustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Työeläkevakuuttajien osalta hallinnollista taakkaa lisääisi erityisesti se, että ei ole yksiselitteistä, mikä osa toiminnasta katsottaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Soveltamisalan rajat selviäisivät tapaus tapaukselta vasta tuomioistuinpöytäkirjojen kautta.

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 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?

Salassapitoperusteista

Työntekijän eläkelain ja yrittäjän eläkelain mukaiset lakisääteisen eläkevakuutusliikkeen toimeenpanoon liittyvät tehtävät sisältävät pääosin henkilötietojen käsittelyä ja julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi tehtävät kuuluvat jo nykyisen julkisuuslain piiriin ja näihin tehtäviin liittyvät asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Työntekijän eläkelain 192 §:ssä todetaan, että lain toimeenpanoon perustuvat asiakirjat ja tiedot, jotka koskevat työnantajan taloudellista asemaa, ovat salassa pidettäviä sen lisäksi, mitä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa säädetään elinkeinonharjoittajaa 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 työntekijän eläkelain toimeenpanoon liittyvissä asioissa julkisuuslain asiakirjasalaisuutta, vaitiolovelvollisuutta, hyväksikäyttökieltoa, salassa pidettäviä asiakirjoja koskevia 22–24 §:ää sekä rangaistussäännöksiä sisältävää 35 §:ää.

Lisäksi työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnassa on paljon tietoja, jotka ovat liikesalaisuuksina salassa pidettäviä.

Julkisuuslain salassapitoperusteet olisi tullut käydä läpi nyt samalla, kun lakia uudistetaan laajasti.

Muut mietinnön ehdotukset

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

Työeläkevakuutusyhtiöiden työntekijöiden turvallisuuden kannalta on selvää, että työntekijöiden kotiosoitteet eivät kuulu julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, joten niihin ei sovelleta julkisuuslakia. Työnantaja ei voi luovuttaa työntekijänsä kotiosoitetta esimerkiksi sitä pyytävälle asiakkaalle

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

5 § Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin

Voimassa olevan julkisuuslain soveltamisala, jonka mukaan julkista hallintotehtävää hoitaviin sovelletaan julkisuuslakia ”niiden käyttäessä julkista valtaa” on osoittautunut vakuutuslalla selkeäksi ja riittäväksi. Siksi työeläkevakuutusyhtiöiden sekä muiden yksityisen sektorin eläkeoimijoiden osalta julkisuuslakiin tulisi kirjata nykyinen julkisen vallan käyttöön sidottu soveltamisala. Näkemyksemme mukaan soveltamisalan poikkeusten on parempi olla julkisuuslaissa kuin mahdollisesti myöhemmin säädettävässä erityislainsäädännössä.

2 luku

Ei kommentoitavaa.

3 luku

Ei kommentoitavaa.

4 luku

Ei kommentoitavaa.

5 luku

Ei kommentoitavaa.

6 luku

28 § Salassa pidettävät tiedot

Salassapitoperusteet olisi tullut käydä läpi nyt samalla, kun lakia uudistetaan laajasti.

7 luku

Ei kommentoitavaa.

8 luku

43 § Voimaantulo

Voimaantuloaika on liian lyhyt julkisen hallintotehtävän hoitajilla.

Esitetty vuoden voimaantuloaika on liian lyhyt ottaen huomioon muun muassa se, että julkisuuslain muutos edellyttäisi käsityksemme mukaan työeläkelakien muuttamista.

Muutosten ei pitä tulla voimaan takautuvasti

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

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

