

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisuuslain salassapitoperusteiden mahdollisista muutostarpeista. Työllisyysrahasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Julkisuuslain soveltamisalaa koskevassa mietinnössä ei ole erikseen arvioitu Työllisyysrahaston asemaa. Työllisyysrahasto on lakisääteinen itsenäinen laitos, jota valvoo Finanssivalvonta. Työllisyysrahaston tehtävistä säädetään tarkemmin työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998, jatkossa rahoituslaki) ja Työllisyysrahaston ohjesäännöstä annetulla valtioneuvoston asetuksella (862/1998).

Työllisyysrahasto ei ole julkisuuslaissa tarkoitettu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos tai viranomainen. Tällä hetkellä julkisuuslakia sovelletaan Työllisyysrahastoon työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 22 f §:n mukaan rahoituslain toimeenpanoon liittyvien asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen siltä osin kuin julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa säädetään.

Julkisuuslakia sovellettaisiin jatkossa Työllisyysrahastoon sen hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä (lakiehdotuksen 5 §).

1.1 Työnantajan taloudellisen aseman salassapito

Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että rahoituslain 22 f §:n 3 momentissa on nykyisin erityinen "työnantajan taloudellista asemaa" koskeva salassapitoperuste. Momentin mukaan "sen lisäksi, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa säädetään, salassa pidettäviä ovat myös sellaiset tämän lain toimeenpanoon liittyvät asiakirjat ja tiedot, jotka koskevat työnantajan taloudellista asemaa."

Julkisuuslakia uudistettaessa tulisi huomioida rahoituslain 22 f §:n 3 momentin salassapitoperuste. Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että julkisuuslain 24 §:n 20 kohdan mukaan salassapitoperuste ei koske sellaisia tietoja, joissa olisi kyse elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja

niiden hoitamista koskevista tiedoista. Työllisyysrahaston käsityksen mukaan tällaisia voisivat olla esimerkiksi maksuvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevat tai muut taloudellisia asemaa koskevat tiedot, jotka tällä hetkellä olevat rahoituslain nojalla salassa pidettäviä.

1.2 Jatkuvuuden turvaamista koskevat säädökset

Työllisyysrahaston käsityksen mukaan nykyiset julkisuuslaissa säädetty salassapitoperusteet eivät sanamuodoltaan anna riittävästi perusteita suojata esimerkiksi toiminnan jatkuvuuden kannalta kriittistä tietoa ja resursseja. Työllisyysrahaston ehdottaa, että lakiluonnoksen 28 §:n 1 momentin 7-kohdan muotoiluun lisättäisiin viittaus toiminnan jatkuvuuteen esimerkiksi seuraavasti: ”henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat tiedot, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen ja toiminnan jatkuvuuden toteutumista”.

Muotoilu selkeyttäisi salassapitoa niissä tilanteissa, kun kyse on myös jatkuvuuden hallinnan toteuttamisesta. Muotoilu ei yksilöisi esimerkiksi kyberuhkia tai disinformaation mahdollisuutta tai korostaisi yksittäisiä riskejä, kuten haavoittuvuuksia. Näiden täsmennysten lisääminen lakitekstiin vaatisi riittävää geneerisyyttä, jotta peruste pysyisi ajan tasalla myös tulevaisuudessa. Tärkeää on, että peruste on teknologianeutraali ja kestää aikaa.

1.3 Työttömyysturvan yhteensovittamista koskevat asiat Työllisyysrahastossa

Kohdassa 2 on kuvattu tarkemmin nykytilaa ja arvoitu myös työttömyysturvan yhteensovittamista koskevien asioiden käsittelyä Työllisyysrahastossa ja salassapitosäännösten riittävyttä siitä näkökulmasta, riittäisivätkö ne pitämään toimeenpanon asiakirjat salaisina, mikäli ne kuuluisivat julkisuuslain soveltamisalaan.

1.4 Taloushallintoon liittyvät asiat

Työllisyysrahasto on laskenut liikkeelle julkisesti noteerattuja joukkovelkakirjalainoja ja Työllisyysrahasto noudattaa tiedottamisessaan soveltuvaa mm. EU:n ja Suomen lainsäädäntöä, Pörssin sääntöjä ja sisäpiiriohjetta. Työllisyysrahaston käsityksen mukaan rahaston taloushallintoon kuuluva tehtäviä (esimerkiksi sijoitusten hoitamista ja pörssitiedottamista) ei pidetä julkisina hallintotehtävinä, eivätkä asiat siten jatkossakaan kuuluisi Työllisyysrahaston asema huomioon ottaen julkisuuslain soveltamisalaan. Mikäli kuitenkin tulkittaisiin, että näissä tehtävissä olisi kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, tulisi varmistaa, että ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa esimerkiksi pörssitiedottamista koskevan sääntelyn kanssa.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvaile ja perustele muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

2.1 Rahoituslain erityiset salassapitosäännökset

Mietinnössä ei ole erikseen arvioitu Työllisyysrahaston asemaa. Tällä hetkellä julkisuuslakia sovelletaan Työllisyysrahastoon työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 22 f §:n mukaan rahoituslain toimeenpanoon liittyvien asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen siltä osin kuin julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa säädetään.

Käytännössä julkista valtaa käytetään mm. työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä, muutosturvamaksun ja koulutuskorvauksen toimeenpanossa sekä etuuspäätöksiä tehtäessä. Julkisuuslain asiakirjasalaisuutta, vaitiolovelvollisuutta, hyväksikäyttökieltoa ja salassa pidettäviä

asiakirjoja koskevia säännöksiä sekä rangaistussäännöksiä sovelletaan Työllisyysrahastossa rahoituslain toimeenpanoon liittyvissä asioissa, vaikka kyse ei olisikaan julkisen vallan käytöstä.

Julkisuuslakia sovellettaisiin jatkossa Työllisyysrahastoon sen hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. (lakiehdotuksen 5 §)

Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan olisi selkeää, jos sen asemasta suhteessa julkisuuslakiin säädettäisiin edelleenkin rahoituslaissa ja viitattaisiin siinä tarvittaessa uuden julkisuuslain 5 §:ään, eli ”muihin kuin viranomaisiin”. Tällöin rahoituslakiin voitaisiin luontevasti ottaa erityissäännöksiä esimerkiksi salassapitoon liittyen.

Rahoituslain 22 f §:n 3 momentissa on nykyisin erityinen ”työnantajan taloudellista asemaa” koskeva salassapitoperuste. Julkisuuslakia muutettaessa tulisi huomioida ko. salassapitoperuste.

2.2 Työsopimuksen päättymisriita-asiat Työllisyysrahastossa

Työsopimuksen päättymisriita-asioissa tehtävästä työttömyysturvan yhteensovituksesta säännellään työsopimuslain 12 luvussa ja erityisopimuslain 12 luvussa. Työnantaja, joka on päättänyt työntekijän työsuhteen työsopimuslain säännösten vastaisesti, on velvollinen maksamaan työntekijälle korvausta. Korvauksesta on maksettava Työllisyysrahastolle vähennys, mikäli työttömyyskassa on maksanut työntekijälle ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa työsuhteen päättymisen jälkeen. Mikäli työntekijän ja työnantajan välistä riita-asiaa käsitellään tuomioistuimessa, tuomioistuin kuulee Työllisyysrahastoa vähennyksestä ja tuomitsee lopullisen vähennyksen määrän. Vähennys tulee myös tehdä siinä tapauksessa, että työntekijä ja työnantaja sopivat riidasta. Viranhaltijoita koskevasta prosessista säännellään kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 44-45 §:issä sekä evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain 60 §:ssä.

Työllisyysrahasto ei käytä julkista valtaa toimeenpannessaan yhteensovitustehtäväänsä. Työllisyysrahastossa on tulkittu, että yhteensovitustehtävä on julkinen hallintotehtävä. Täten toimeenpanon ei ole katsottu nykyisellään kuuluvan julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

Mietinnössä ehdotetaan, että julkisuuslakia sovellettaisiin myös yksityisoikeudellisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkista hallintotehtävää. Julkisuuslain soveltamisalaan ehdotettu muutos siirtäisi toimeenpanoa koskevat asiakirjat julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Toimeenpanon asiakirjoja ei ole säädetty ei-julkisiksi tai salaisiksi erityislainsäädännössä.

Käytännössä toimeenpannessaan yhteensovitustehtävää Työllisyysrahastolle toimitetaan oikeudenkäyntiasiakirjoja, sopimusluonnoksia ja lopullisia sopimuksia työsuhteen päättämisperusteista. Toimeenpanon kulmakiviä on ollut luottamuksellisuus: tuomioita, päätöksiä, sopimuksia tai niihin liittyviä asiakirjoja ei ole pyynnöstä luovutettu, ellei niiden saamiseen ole ollut lakiin perustuvaa oikeutta.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen tarkoittaisi yhteensovitus-toimeenpanon näkökulmasta sitä, että yhteensovitusta koskevat asiakirjat olisivat pääsääntöisesti julkisia, ellei jokin erillinen salassapitoperuste tekisi niitä salaisiksi. Työllisyysrahasto ei voisi enää jatkossa käsitellä tällaisia asiakirjoja luottamuksellisesti. Toimeenpanon kulmakiviä on ollut luottamuksellisuus. Lähes aina työnantaja suostuu sopimaan työntekijän kanssa riidan siitä syystä, että asia voidaan sopia luottamuksellisesti ilman oikeudenkäynnin tuomaa julkisuutta. Jos toimeenpanon

luottamuksellisuutta ei voida taata, Työllisyysrahastolle ei välttämättä enää haluta toimittaa kaikkia sopimuksia. Työllisyysrahaston mahdollisuus valvoa yhteensovituksen tekemistä vaikeutuisi.

Työllisyysrahasto on arvioinut nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaisten salassapitoperusteiden riittävyttä siitä näkökulmasta, riittäisivätkö ne pitämään toimeenpanon asiakirjat salaisina. Työllisyysrahastolle toimitetaan sellaisia asiakirjoja, jotka voivat sisältää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtien 17 ja 20 mukaisia liikesalaisuuksia. Asiakirjat sisältävät myös 23 kohdan mukaisia tietoja henkilön vuosituloista taikka etuuden perusteena olevista tuloista sekä 25 kohdan mukaisia tietoja työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta. Lisäksi asiakirjat sisältävät 32 kohdan mukaisia tietoja henkilön yksityiselämästä.

Edellä mainitut salassapitoperusteet ovat toimeenpanon näkökulmasta tärkeitä, mutta ne eivät riitä pitämään kaikkia toimeenpanon tietoja salassa. Etenkin liikesalaisuuksia koskeva salassapitoperuste voi aiheuttaa tulkinnanvaraisia tilanteita, sillä rahaston on vaikea arvioida sitä, missä määrin asiakirjat sisältävät työnantajan liikesalaisuuksia, voiko jonkin asiakirjan olemassaolo ylipäättään olla työnantajan liikesalaisuus ja kuinka kauan tiedolla on sellaista arvoa elinkeinotoiminnassa, että se on katsottava liikesalaisuudeksi.

Toimeenpanon luonteen ja käytännön toimivuuden vuoksi olisi tärkeää, että kaikki toimeenpanon työriita-asioita koskevat tiedot olisivat salassa pidettäviä. Vähintään salassa pidettäviä pitäisi olla työsopimus- ja merityösopimuslain 12 luvun 3 §:n mukaiseen Työllisyysrahaston yhteensovitustehtävään liittyvät asiakirjat ja tiedot, jotka koskevat työriidan osapuolten välistä sopimusta. Yhteensovittamista koskevien asioiden luottamuksellisuus ja salassapito olisi hyvä varmistaa joko julkisuuslain salassapitoperusteissa, työsopimus- ja merityösopimuslaissa tai Työllisyysrahaston toimintaa sääntelevässä työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998).

Oletteko tunnistaneet tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisu 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

Työllisyysrahaston viittaa edellä lausuttuun ja pitää tärkeänä, että esim. rahoituslaissa säilyy jatkossakin asiaa koskevaa erityissääntelyä.

Metsämäki Janne
Työllisyysrahasto

Mustakoski Mari
Työllisyysrahasto

