

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)?

Emme kannata julkisuuslain soveltamisalan laajentamista työryhmän mietinnössä ehdotetulla tavalla julkista hallintotehtävää hoitaviin. Voimassa olevaa julkisuuslakia sovelletaan työeläkevakuuttajien toimintaan, kun ne käyttävät julkista valtaa. Katsomme, että nykyinen soveltamisala työeläkealaa koskien on riittävä myös jatkossa. Se on soveltamisalana myös selkeä, koska tehtävät, joissa työeläkevakuuttajat käyttävät julkista valtaa, ovat varsin hyvin erotettavissa työeläkevakuuttajien muusta toiminnasta.

Mietinnön mukaan ainoa vaihtoehto työryhmän ehdottamalle mallille on nykytilan säilyttäminen (soveltaminen rajattaisiin julkisen vallan käyttöön). Mielestämme työryhmän valmistelu on ollut tältä osin vajavaista. Myös muita toteuttamisvaihtoehtoja olisi ollut mahdollista valmistella työryhmätyön aikana. Työssä olisi pitänyt huomioida myös erilaiset tavat lisätä avoimuutta.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan, joidenkin julkista hallintotehtävää hoitavien osalta on syytä tehdä toimialaan ja yhteisömuotoon liittyvä poikkeus soveltamisalaan. Katsomme, että työeläkevakuuttajien osalta on perustelua rajata julkisuuslain soveltaminen edelleenkin tilanteisiin, joissa on kyse julkisen vallan käytöstä. Lainsäädännön yhtenäisyyden kannalta soveltamisalan poikkeusten on mielestämme parempi olla julkisuuslaissa kuin mahdollisesti myöhemmin säädettävässä erityislainsäädännössä.

Mietinnössä on todettu, että ei ole löydettävissä perusteita sille, miksi lakisääteiseen vakuutukseen liittyvä julkisen hallintotehtävän hoitaminen tulisi hallinnon yleislaissa asettaa erityiseen asemaan muiden julkisten hallintotehtävien kanssa. Katsomme, että se on perusteltua, koska yksityisten alojen työeläkkeiden hoitamisessa ei ole koskaan ollut kyse viranomaistehtävistä. Kyse ei siis ole ollut valtiolle kuuluneen tehtävän aikanaan tapahtuneesta antamisesta yksityisille, vaan siitä, että työeläkejärjestelmää luotaessa 1960-luvulla tehtiin tietoinen valinta siitä, että tuolloin jo olemassa

olleet yksityiset toimijat hoitavat yksityisten alojen työeläkkeet. Käsitukset niin sanotusta julkisesta hallintotehtävästä ovat syntyneet vuosikymmeniä työeläkejärjestelmän perustamisen jälkeen. Julkista hallintotehtävää ei ole edelleenkään lailla annettu työeläkealan toimijoille. Julkisen hallintotehtävän sisältöä yksityisoikeudellisissa työeläkevakuutusyhtiöissä on eri yhteyksissä määritelty eri tavoin. Ehdotetun uuden julkisuuslain soveltamisalan rajat tulisivat täsmentymään vasta lukuisien oikeudenkäyntien myötä. Tämä aiheuttaisi valtavasti hallinnollista taakkaa ja kustannuksia sekä työeläkevakuuttajille että tuomioistuimille. Mielestämme on täysin poikkeuksellista, että näin merkittävä kysymys lainsäädännön soveltamisesta jätettäisiin lain säätämisvaiheessa myöhemmin muodostuvan oikeuskäytännön varaan.

On myös huomioitava, että työeläkemaksut ovat yksityisoikeudellisia vakuutusmaksuja eivätkä veroja tai muita maksuja valtiolle. Työeläkemaksujen saajana on yksityisoikeudellinen eläkelaitos eikä maksu mene välillisestikään valtiolle. Vakuutettuina ovat yksityisen sektorin työntekijät ja vakuutuksenottajina yksityiset työnantajat. Työeläkevakuutusmaksulla on selvä vakuutusperiaatteen mukainen yhteys työntekijälle aikoinaan maksettavaan eläkkeeseen. Vakuutusmaksuista ja niiden sijoittamisesta kertyvät yksityisen sektorin eläkerahastot eivät ole julkisia varoja. Tältäkin osin toiminnan yksityisoikeudellinen luonne on selvä.

Muilta osin yhdyimme vastauksessamme Finanssialan (FA) vastaukseen.

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?

Emme kannata julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkisen hallintotehtävän hoitajiin työryhmän mietinnössä ehdotetulla tavalla. Tällä hetkellä julkisuuslakia sovelletaan työeläkevakuuttajien toimintaan, kun ne käyttävät julkista valtaa. Tehtävät, joissa työeläkevakuuttajat käyttävät julkista valtaa, ovat varsin selkeästi erotettavissa työeläkevakuuttajan muusta toiminnasta ja nykyinen julkisuuslain soveltamisala on mielestämme selkeä ja riittävä.

Julkisen hallintotehtävän käsitettä ei ole selkeästi määritetty lainsäädännössä tai mietinnössä, joten työryhmän esittämän uuden julkisuuslain soveltamisala jää käytännössä työeläkevakuuttajien osalta tulkinnanvaraiseksi. Tämä vaikeuttaa myös soveltamisalan laajentamisen vaikutusten arviointia. Vaikutusten arvioinnin vaikeus on todettu myös mietinnössä (s. 61), jonka mukaan ”täydellistä tarkastelua sääntelyn vaikutuksista erilaisten julkisten hallintotehtävien osalta on mahdoton tehdä ottaen huomioon muun muassa tehtävien heterogeenisuus ja tehtäviä hoitavien organisaatioiden erilaisuus”. Mietinnössä (s. 62) on myös todettu, että vaikutusten arviointia vaikeuttaa myös julkisen hallintotehtävän käsitteeseen liittyvä tulkinnanvaraisuus. Jossain tilanteissa voi olla haastavaa määrittää täsmällisesti sitä, miltä osin toiminta on osa julkisen hallintotehtävän hoitamista, mikä

soveltamisalan laajentamisen perusteella tulisi julkisuuslain soveltamisalaan. Tulkinnanvaraisuus liittyy erityisesti tehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa.” Soveltamisalassa olisi selkeämpää pitäytyä edelleen julkisen vallan käytössä, jonka tulkinta on selkeää ja vakiintunutta.

Mietinnössä ei ole perusteltu, miksi työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan tulisi kuulua nykyistä laajemmin julkisuuslain soveltamisalaan. Mietinnössä ei myöskään tarkemmin esitetä, minkälaisia tietoja työeläkevakuuttajien osalta olisi tarkoitus saada julkisuuslain piiriin.

Ehdotetun uuden julkisuuslain soveltamisalan epäselvyyden vuoksi on vaikeaa arvioida lakihankkeen vaikutuksia käytännössä. On kuitenkin selvää, että se lisäisi merkittävästi työeläkevakuuttajien hallinnollista taakkaa ja aiheuttaisi lisäkustannuksia.

Suomen oikeusjärjestelmässä lain sisällön tulisi lähtökohtaisesti selvittää kirjoitetusta laista, ei myöhemmästä oikeuden tulkintakäytännöstä. Ei ole tarkoituksenmukaista, että lain epäselvälle soveltamisalalle joudutaan käytännössä hakemaan selkeytystä tuomioistuimien ratkaisuksista. Tästä aiheutuu huomattavia kustannuksia sekä työeläkevakuuttajille että tuomioistuimille.

Muilta osin yhdyimme Finanssialan (FA) vastaukseen.

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?

Meillä ei ole kommentteja tähän kohtaan.

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 turvallisuuskäytön vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Meillä ei ole kommentteja tähän kohtaan.

Muut mietinnön ehdotukset

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

Yhdymme vastauksessamme Finanssialan (FA) vastaukseen.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

5 § 1 momentissa soveltamisala tulisi määritellä ehdotettua selkeämmin ja olla laajuudeltaan nykyisen lain mukaisena ainakin työeläkevakuutusalan toimijoiden osalta. Voimassa olevan lain mukainen soveltamisala, jonka mukaan julkista hallintotehtävää hoitaviin sovelletaan julkisuuslakia niiden käyttäessä julkista valtaa on osoittautunut vakuutuslalla selkeäksi ja riittäväksi.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

Yhdymme vastauksessamme FA:n vastaukseen.

5 luku

-

6 luku

Yhdymme vastauksessamme FA:n vastaukseen.

7 luku

-

8 luku

Lakiehdotuksen 43 §:ssä ehdotetaan julkista hallintotehtävää hoitaville tahoille 12 kuukauden siirtymäaika lain voimaantulosta. Mielestämme lain voimaantuloaika on liian lyhyt. Emme myöskään näe perusteita sille, miksi voimaantuloaika on erilainen julkista hallintotehtävää hoitaville ja ehdotetun lain 5 § 1 momentin 2 kohdan mukaisille toimijoille, joille siirtymäajaksi on ehdotettu 24 kuukautta. 12 kuukauden siirtymäaika on lisäksi todella lyhyt, jos julkista hallintotehtävää hoitavien osalta on tarpeellista muuttaa myös erityislakeja.

Siirtymäajan jälkeen lakia sovellettaisiin julkista hallintotehtävää hoitavien niihinkin asiakirjoihin, jotka on laadittu ennen lain voimaantuloa ja jotka eivät nyt voimassa olevan lain mukaan kuuluneet julkisuuslain piiriin, koska ne eivät liittyneet tehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa. Perusteluja ei ole esitetty sille, miksi julkista hallintotehtävää hoitavat ovat erilaisessa asemassa verrattuna lakiluonnoksen 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisiin toimijoihin, joiden osalta lakia ei sovelleta takautuvasti niihin asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet niille ennen lain soveltamisajan alkamista.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Emme kannata julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkista hallintotehtävää hoitaviin, vaan mielestämme on riittävää, että julkisuuslakia sovellettaisiin jatkossakin julkista hallintotehtävää hoitaviin vain siltä osin kuin ne käyttävät tehtävissään julkista valtaa. Joka tapauksessa laki ei saisi tulla voimaan taannehtivasti. Siten työeläkevakuuttajat tulisi lisätä ehdotetun julkisuuslain 43 §:ään siten, että lakia ei sovellettaisi asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet työeläkevakuuttajille ennen 43 §:ssä mainittua ajankohtaa. Takautuvan soveltamisen osalta työeläkevakuuttajille pitäisi olla samat perusteet kuin ehdotetun lain 5 § 1 momentin 2 kohdan mukaisilla toimijoilla.

Haluamme lisäksi todeta, että pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma ei sisällä mainintaa julkisuuslain uudistamisesta eikä sen soveltamisalan laajentamisesta. Sen sijaan hallitusohjelmassa on todettu, että yritysten hallinnollinen taakka ei kasva hallituskauden aikana. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen lisää toteutuessaan hallinnollista taakkaa työeläkevakuuttajille.

Tässä esitettyjen vastaustemme lisäksi yhdyimme muilta osin Finanssialan (FA) vastauksiin.

Sved Pirjo
Työeläkevakuuttajat TELA ry