

Asia: VN/27452/2020/

## Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

### Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

#### **Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?**

Voimassa olevaa julkisuuslakia sovelletaan työeläkevakuutusyhtiöiden asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen siltä osin kuin työeläkevakuutusyhtiöt käyttävät julkista valtaa sekä TyEL:n ja YEL:n toimeenpanoon liittyvissä asioissa. Näkemyksemme mukaan julkisuuslain nykyinen soveltamisala työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan on selkeä ja perusteltu soveltamisala myös jatkossa. Mikäli julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan, näkemyksemme mukaan julkisuuslakiin on lainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimuksen ja selkeyden vuoksi perusteltua rajata soveltamisala työeläkevakuutusyhtiön osalta niihin työeläkelakien toimeenpanotehtäviin, joissa käytetään julkista valtaa.

Huomioinamme mietinnön yleisperusteluihin toteamme, että mietintö ei sisällä perusteluja siitä, miltä osin lainsäädännössä on osoitettu julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevat tehtävät työeläkevakuutusyhtiön toiminnassa. Työryhmän mietinnön perusteluissa julkisuuslain soveltamisalan laajentamiseksi ei näkemyksemme mukaan ole myöskään riittävästi huomioitu työeläkeyhtiöiden toiminnan erityispiirteitä. Näitä ovat yksityisten työeläkevakuutusyhtiöiden yksityisoikeudellinen toiminta kilpailluilla markkinoilla ja työeläkevakuutusmaksujen luonne.

Mietinnössä esitetään, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi vain lailla tai lain nojalla, jolloin sen sisältö määräytyy kussakin tapauksessa sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti (s. 20). Edelleen mietinnössä todetaan, että lainsäädännön toimivuuden kannalta on tärkeää, että lainsäätävä osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä (HE 72/2002 vp, s. 49). Mietinnössä todetaan myös, että tehtävän sisältöä on tarpeen luonnehtia riittävästi lain esitöissä säädettäessä tehtävän antamisesta (ks. LaVL 10/2021 vp, s. 12–13). Niin ikään mietinnössä esitetään (s. 28), että julkisuuslain soveltaminen olisi oikeasuhtaista, koska lakia ei sovellettaisi vakuutusyhtiön muuhun toimintaan kuin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Työeläkevakuutusyhtiöiden osalta edellä mainittu mietinnössä esitetty perustelu jää kuitenkin vaille konkreettista sisältöä, koska jo sitä, miltä osin työeläkevakuutusyhtiön toiminnassa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, ei ole laissa selvästi osoitettu. Hallintotehtävää annettaessa lainsäätäjän tulisi osoittaa selvästi, milloin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä (HE 72/2002 vp, s. 49). Tehtävän sisältöä on tarpeen luonnehtia riittävästi lain esitöissä säädettäessä tehtävän antamisesta (LaVL 10/2021 vp, s. 12–13). Työeläkevakuutusyhtiöiden osalta laissa ei ole selvästi osoitettu, miltä osin työeläkevakuutusyhtiön toiminnassa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, koska nämä toimivat yksityisoikeudellisina toimijoina kilpailuilla markkinoilla.

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (25.4.1997/354) 2 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla työeläkelakien mukaisen lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla. Yksityiset työeläkevakuutusyhtiöt hoitavat vakuutus sopimusten perusteella asiakasyritystensä työntekijöiden ja yrittäjien lakisääteistä työeläketurvaa. Työeläkekilpailun tavoitteena on tehostaa työeläkejärjestelmän toimeenpanoa ja parantaa palveluja sekä sijoitustoiminnan tuottoja. Kilpailun tuomat hyödyt koituvat vakuutuksenottajien ja vakuutettujen eduksi. Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia suhteessa työeläkekilpailuun ja sen mahdollisiin vääristymiin taikka ristiriitailanteisiin ei mietinnössä ole esitetty ratkaisuja.

Työeläkevakuutuksen – työntekijöillä eläketyöansioon työeläkelakien mukaan katsottavien työansioiden ja yrittäjillä laissa määritellyn YEL-työtulon – perusteella määräytyvät työeläkevakuutusmaksut ovat yksityisoikeudellisia vakuutusmaksuja. Työeläkevakuutusmaksut eivät ole veroja eivätkä muita valtiolle välillisestikään maksettavia maksuja. Työeläkevakuutusmaksulla on vakuutusperiaatteen mukainen yhteys työntekijälle tai yrittäjälle maksettavaan eläketyöansioiden tai YEL-työtulon perusteella karttuneeseen eläkkeeseen. Näin ollen vakuutusmaksuista ja niiden sijoittamisesta kertyvät yksityisen sektorin eläkerahastot eivät ole julkisia varoja.

Työryhmän mietinnössä vaihtoehtoisia tapoja edistää julkisuutta ei ole arvioitu eikä tuotu esille, mitä vaihtoehtoisia tapoja avoimuuden edistämiseksi olisi olemassa, mikä kuitenkin oli mietinnön antaneen työryhmän toimeksiannon sisältämä tehtävä. Toiminnan julkisuus ja avoimuus toteutuu työeläkevakuutusyhtiöissä jo nykyisellään laajasti. Finanssivalvonta valvoo työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaa ja sillä on salassapitosäännösten estämättä laaja tiedonsaantioikeus valvottaviltaan. Niin ikään työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa on työeläkevakuutusyhtiöille asetettu velvollisuuksia antaa tietoja liiketoiminnastaan. Työeläkevakuutusyhtiöt julkistavat kattavasti tietoja toiminnastaan vakiintuneiden tilinpäätös-, vuosi- ja vastuullisuusraporttien lisäksi myös mm. osavuosikatsauksissaan ja säännöllisissä uutisjulkaisuissaan. Uudet kestävyysraportointivelvoitteet tulevat lisäämään toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Julkisuudessa käsitellään säännöllisesti työeläkeyhtiöiden toimintaan liittyviä teemoja. Esimerkiksi Eläketurvakeskuksen ja Työeläkeva-kuuttajat TELA ry:n tutkimukset ja raportit edistävät tiedonsaantia työeläkejärjestelmän toiminnasta ja siten lisäävät työeläkejärjestelmän

julkisuutta ja läpinäkyvyyttä. Suomen työeläkejärjestelmän hallinnon läpinäkyvyys on tunnustettu erilaisissa kansainvälisissä vertailuissa, esimerkiksi Mercer CFA Institute Global Pension Index (MCGPI)-vertailussa. Vertailussa eri maiden eläkejärjestelmiä arvioidaan eläkkeiden riittävyyden, järjestelmän kestävyys ja hallinnon luotettavuuden näkökulmasta. Tässä vertailussa Suomi on useana vuonna peräkkäin saanut vertailun parhaan tuloksen arvioitaessa eläkejärjestelmien hallinnon luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä.

## 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?**

Hallitusohjelman useisiin kohtiin on kirjattu tavoitteet hallinnollisen taakan keventämisestä ja liian sääntelyn purkamisesta. Hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu siihen, että yritysten hallinnollinen taakka ei hallituskauden aikana kasva. Hallitusohjelman kirjauksista ilmenee lisäksi tavoite varmistaa, että yrityksiin kohdistuva sääntely on muun ohella selkeää, ennakoitavaa, oikeasuhtaista ja kilpailuneutraalia. Julkisuuslain uudistaminen sen sijaan ei sisälly nykyisen hallitusohjelman kirjauksiin. Soveltamisalan laajentaminen olisi vastoin hallitusohjelman kirjauksia hallinnollisen taakan keventämisestä. Päinvastoin esitetyn soveltamisalan laajentumisen seurauksena hallinnollinen taakka lisääntyisi paitsi työeläkevakuutusyhtiöissä myös tuomioistuimissa, joissa ehdotetun uuden julkisuuslain soveltamisala lopulta määriteltäisiin.

**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?**

-

**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?**

-

## Muut mietinnön ehdotukset

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

-

## Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

## Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

### 1 luku

5 § Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin

5 §:n 1 momentissa soveltamisala tulisi määritellä nyt ehdotettua selkeämmin ja työeläkeyhtiöiden osalta nykyistä julkisuuslakia vastaavasti eli työeläkevakuutusyhtiöihin sovellettaisiin jatkossakin julkisuuslakia niiden käyttäessä julkista valtaa. Nykyinen rajausta on osoittautunut

työeläkevakuutusyhtiöiden osalta perustelluksi ja selkeäksi.

### 2 luku

-

### 3 luku

-

### 4 luku

-

### 5 luku

-

### 6 luku

28 § Salassa pidettävät tiedot

Mietinnössä ei ole arvioitu salassapitoperusteisiin mahdollisesti tarvittavia muutoksia, vaikka niiden merkitys julkisuuslain soveltamisessa on aivan olennainen. Salassapitoperusteita ja niiden mahdollisia täsmentämis- ja ajantasaistamistarpeita olisi tässä yhteydessä tullut tarkistaa.

### 7 luku

-

### 8 luku

43 § Voimaantulo

Lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan toimijoille esitetty yhden (1) vuoden voimaantuloaika on liian lyhyt ottaen huomioon, että julkisuuslain muutos edellyttäisi työeläkelakien muuttamista. Perusteluja ei

ole myöskään esitetty sille, miksi julkista hallintotehtävää hoitaville ja ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisille toimijoille siirtymäajat ovat toisistaan poikkeavat.

Mikäli julkisuuslain soveltamisala laajenee julkista hallintotehtävää hoitavilla, soveltamisalan laajentaminen ei saisi tulla takautuvasti voimaan. Julkisen hallintotehtävän hoitajien osalta pätevät samat takautuvan soveltamisen estävät perusteet kuin ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisilla toimijoilla. Asiakirjahallinnassa ei ole voitu ottaa huomioon julkisuuslain soveltamisalan laajentumisesta seuraavia velvoitteita.

## Muut huomiot

### Muut mahdolliset huomionne?

Voimassa olevaa julkisuuslakia sovelletaan työeläkevakuutusyhtiöiden asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen siltä osin kuin työeläkevakuutusyhtiöt käyttävät julkista valtaa sekä TyEL:n ja YEL:n toimeenpanoon liittyvissä asioissa. Katsomme, että julkisuuslain nykyinen soveltamisala on selkeä ja perusteltu ja tulee säilyttää jatkossakin. Mikäli soveltamisalaa laajennetaan, säännöksen ei pidä tulla voimaan takautuvasti. Lisäksi siirtymäajan tulisi vastata ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisille toimijoille ehdotettua siirtymäaikaa.

Viittaamme lisäksi Finanssiala ry:n ja Tela ry:n lausunnoissaan esittämiin huomioihin.

Viitasalo Kaisu  
Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma