

Asia: VN/27452/2020

## **Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Toteutuuko julkisuusperiaate asiamukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?**

Eläketurvakeskuksen arvion mukaan julkisuusperiaate toteutuu julkisuuslain tavoitteiden ja velvoitteiden mukaisesti siltä osin kuin julkisuuslakia sovelletaan Eläketurvakeskuksessa. Nykytila ei estä aktiivista tiedon tuottamista ja muiden lakisäätteisten tehtävien hoitamista Eläketurvakeskuksessa. Finanssivalvonnalla on oikeus laajaan tiedonsaantiin yksityisten alojen työeläkelaitoksista ja asianosaisjulkisuus kattaa yksittäisen vakuutetun tiedonsaannin.

Eläketurvakeskuksen tehtävä työeläkejärjestelmän yhteiselimenä on muun muassa edistää ja yhteensovittaa työeläketurvan toimeenpanoa, edistää eläkelaitosten keskinäistä yhteistyötä ja työeläkelaitosten yhteistyötä muiden laitosten ja viranomaisten välillä.

Julkisuuslain 4 §:ssä säädetään siitä, mihin toimijoihin julkisuuslakia sovelletaan ja miltä osin. Julkisuuslakia sovelletaan lähtökohtaisesti viranomaisiin ja muihin 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin vastaaviin toimijoihin.

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan julkisuuslaki koskee julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Työeläkejärjestelmän toimijoista työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja -kassat ovat säännöksen 2 momentissa tarkoitettuja toimijoita. Julkisuuslain 4 §:ssä säädetään erikseen, että Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin julkisuuslakia sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla. Työeläkejärjestelmän toimijoista Kevan toimintaan julkisuuslakia sovelletaan kokonaisuudessaan.

Julkisuuslain soveltamisalaa työeläkealan toiminnassa on tarkennettu työntekijän eläkelaiassa yksityisten alojen työeläkelaitosten ja Eläketurvakeskuksen osalta.

Työntekijän eläkelain 191 §:n 1 momentissa säädetään, että julkisuuslakia sovelletaan eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen siltä osin kuin eläkelaitokset ja Eläketurvakeskus käyttävät julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista valtaa, jollei siitä toisin säädetä. Julkisen vallan käytön käsitettä ei ole määritelty julkisuuslaissa, mutta sen keskeiseen sisältöön on katsottu kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan.

Työntekijän eläkelain 191 §:n 2 momentissa säädetään, että myös silloin, kun kysymys ei ole julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisen vallan käytöstä, sovelletaan eläkelaitoksessa ja Eläketurvakeskuksessa työntekijän eläkelain toimeenpanoon liittyvissä asioissa julkisuuslain asiakirjasalaisuutta, vaitiolovelvollisuutta, hyväksikäyttökieltoa ja salassa pidettäviä asiakirjoja koskevia 22-24 §:ää ja rangaistussäännöksiä sisältävää 35 §:ää. Näin ollen eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen hoitaessa työntekijän eläkelain mukaista julkista hallintotehtävää käyttämättä siinä julkista valtaa julkisuuslain säännökset tulevat sovellettaviksi siltä osin kuin kyse on julkisuuslain salassapitosäännöksistä. Jos julkista hallintotehtävää koskeva asiakirja ei sisällä salassa pidettävää tietoa, on eläkelaitoksella ja Eläketurvakeskuksella oikeus päättää asiakirjan julkaisemisesta.

Lisäksi työntekijän eläkelain 192 §:ssä säädetään siitä, että työntekijän eläkelain toimeenpanoon perustuvat asiakirjat ja tiedot, jotka koskevat työnantajan taloudellista asemaa, ovat salassa pidettäviä sen lisäksi mitä julkisuuslaissa säädetään elinkeinonharjoittajaa koskevien tietojen salassa pitämisestä.

Eläketurvakeskuksen tehtäviin kuuluu julkisia hallintotehtäviä, joista osassa Eläketurvakeskus käyttää julkista valtaa. Eläketurvakeskuksen julkisen vallan käyttöä koskevissa tehtävissä käsitellään pääasiassa salassa pidettäviä tietoja. Asianosaisjulkisuuteen sovelletaan mitä julkisuuslaissa ja tietosuojalainsäädännössä säädetään.

Muiden kuin julkista valtaa sisältävien julkisten hallintotehtävien osalta julkisuuslakia ei sovelleta Eläketurvakeskuksen toiminnassa, lukuun ottamatta työntekijän eläkelain 191 §:n 2 momentissa säädettyjä tilanteita. Eläketurvakeskus pyrkii kuitenkin edesauttamaan työeläkealaa koskevan tiedon julkaisemista. Työeläkkeistä tiedottaminen kuuluu Eläketurvakeskuksen lakisääteisiin tehtäviin. Lisäksi Eläketurvakeskus harjoittaa toimialaansa kuuluvaa ti-lasto- ja tutkimustoimintaa. Eläketurvakeskus tuottaa tietoa päätöksentekijöille, asiantuntijoille ja kansalaisille eläkejärjestelmän toimivuudesta, eläkepoliittisten toimien vaikuttavuudesta ja uudistuksille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Eläketurvakeskus on myös avannut tilastotietokantaansa avoimen rajapinnan lokakuussa 2020. Eläketurvakeskuksen tilastotietokanta tarjoaa keskeiset aikasarjat Eläketurvakeskuksen tuottamista tilastoista. Tie-tokanta mahdollistaa tietojen joustavan jatkohyödyntämisen.

## **2. Liittyykö julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen (esim. asiakirjan käsite, asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta) haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa tarkemmin millaisia?**

Asiakirja ei nykyisin ole varsinainen sääntelyn kohde julkisuusperiaatteeseen liittyen, vaan sääntelyn kohde on tieto sen tallennus- tai ilmenemismuodosta riippumatta. Vaikka asia on tunnistettu, on tärkeää, että tämä ilmenee myös säädöstekstistä selkeästi.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan julkisuuslain soveltamisalaa työeläkealalla voidaan pitää pääosin selkeänä. Viranomaistoimintaa koskeva muu lainsäädäntö voi kuitenkin aiheuttaa ongelmia julkista hallintotehtävää hoitavien toiminnassa. Esimerkkinä tästä on tiedonhallintalaki. Tiedonhallintalailla kumottiin julkisuuslain 18 §, jossa säädettiin siitä, että viranomaisen tehtävänä on pitää luetteloä käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Julkisuuslakia ei sen 4 § 2 momentin mukaan sovelleta julkista hallintotehtävää hoitavaan, jos tehtävässä ei käytetä julkista valtaa. Edellä mainitun 18 §:n sisältö tuotiin tarkennettuna tiedonhallintalain asiarekisterejä koskeviksi säännöksiksi 25 ja 26 §:ään. Tiedonhallintalain soveltamisalasäännös edellyttää, että säännöksiä sovelletaan myös julkisen hallintotehtävän hoitamiseen silloinkin, kun siinä ei käytetä julkista valtaa. Käytännössä asian sääntelyn siirto julkisuuslaista tiedonhallintalakiin merkitsee sitä, että varsinaisessa viranomaistoiminnassa jo pitkään käytössä olleet asiarekisterit (diaarit) ja niihin rekisteröivät tiedot tulevat sovellettaviksi myös sellaisten julkisten hallintotehtävien hoidossa, joissa ei käytetä julkista valtaa. Tällainen sääntely voi merkitä varsinaisen viranomaistoiminnan ulkopuolella suuria muutoksia asiarekistereitä koskeviin tietojärjestelmiin ilman, että julkista hallintotehtävää hoitavan toiminnan kannalta olisi minkäänlaista tarvetta muutokseen. On tärkeää, että julkisuuslaki ja muu viranomaistoimintaa säätelevä lainsäädäntö mahdollistaa julkista hallintotehtävää hoitavien toiminnan erityispiirteiden huomioon ottamisen.

## **3. Oletteko havainneet julkisuuslain yksittäisissä säännöksissä tai rakenteessa epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta, jotka vaikeuttavat olennaisesti säännösten soveltamista? Nimetkää ongelmia aiheuttavat lainkohdat ja kuvatkaa havaintoa tarkemmin.**

Eläketurvakeskus ei ole havainnut ongelmia yksittäisissä julkisuuslain säännöksissä.

## **4. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutoksettoimintaympäristössä aiheuttaneet haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä, miten ne vaikuttavat lain soveltamiseen?**

Eläketurvakeskus ei ole havainnut muuttuneen toimintaympäristön aiheuttavan haasteita julkisuuslain soveltamisessa työeläkealalla.

## **5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suoja koskevien sekä niitä yhteensovittavien (JulKL 16.3 §) säännösten tulkittamiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.**

Epäselvyyksiä ei ole ollut työeläketurvaan liittyvien henkilötietojen osalta, koska työeläkealalla pääosin kaikki henkilötiedot ovat salassapidettäviä.

**6. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysäännöksiin liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?**

Eläketurvakeskus ei ole havainnut epäkohtia tiedon pyytäjien oikeusturvan osalta.

**7. Minkälaisia toimia organisaationne jokapäiväisessä työssä on tehty julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi?**

Julkisuuslain velvoitteita on noudatettu Eläketurvakeskuksessa lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Yleisen tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain ja tiedonhallintalain voimaantulon myötä Eläketurvakeskuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota julkisuusperiaatteen toteutumiseen ja kehitetty tietojärjestelmien toimintaa em. lainsäädännön velvoitteiden mukaisesti, päivitetty ohjeistus ajantasaiseksi sekä koulutettu henkilökunta toimimaan lakien edellyttämällä tavalla.

**8. Koetteko, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu organisaatiossanne riittävällä tavalla? Onko organisaatiossanne riittävä ja ajantasainen osaaminen lain soveltamisesta?**

Eläketurvakeskus viittaa lausuntopyynnön ensimmäiseen kysymykseen annettuun vastaukseen, jossa on selvitetty, miten julkisuuslakia sovelletaan Eläketurvakeskuksen ja yksityisten alojen eläkelaitosten toiminnassa. Siltä osin kuin julkisuuslaki tulee sovellettavaksi, julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja toimeenpano on resursoitu Eläketurvakeskuksessa riittävästi. Tietopyyntöjen käsittely on annettu tiettyjen henkilöiden tehtäväksi Eläketurvakeskuksessa ja koko henkilökunta on koulutettu tietosuojaan ja julkisuuslakiin liittyvissä asioissa.

**9. Mitkä ovat julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet? Mainitkaa enintään kolme tärkeintä.**

Eläketurvakeskus ei näe työeläkealan kannalta kiireellisiä julkisuuslain muutostarpeita.

**10. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi.**

Eläketurvakeskus on lailla perustettu hajautetun työeläkejärjestelmän yhteiselin, jonka toimintaa ei kateta verovaroin, vaan toiminta rahoitetaan palvelumaksuilla ja työeläkevakuutusmaksuun sisältyvillä kustannusosuuksilla. Eläketurvakeskus ei ole osa valtion hallintoa, mutta hoitaa kuitenkin julkisia hallintotehtäviä ja käyttää osassa tehtäviään julkista valtaa. Työnantajana Eläketurvakeskus on yksityinen samalla tavoin kuin yksityisten alojen työeläkelaitoksetkin. Eläketurvakeskus noudattaa hallintoelimiinsä lähtökohtaisesti samanlaisia julkisuusperiaatteita kuin yksityisten alojen työeläkelaitokset. Voimassa oleva julkisuuslaki on asettanut Eläketurvakeskuksen ja Melan samaan asemaan kuin muut yksityisten alojen työeläkelaitokset. Aikoinaan julkisuuslain esitöissä ratkaisua on pidetty tarkoituksenmukaisena, jotta asiakirjojen julkisuus määräytyisi samoin perustein kuin yksityisten alojen työeläkelaitoksissa.

Harkittaessa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista, on huomioitava Eläketurvakeskuksen nykyinen asema, joka vastaa yksityisten alojen työeläkelaitosten asemaa. Jos Eläketurvakeskuksen asema julkisuuslaissa muutettaisiin erilaiseksi kuin yksityisten työeläkelaitosten asema, on hyvä ottaa huomioon, että tällä olisi todennäköisesti vaikutusta Eläketurvakeskuksen mahdollisuuksiin hoitaa tehtäviään yhteiselimenä samassa määrin kuin nykyisin. Ongelmia voisi aiheutua esimerkiksi tilanteissa, joissa työeläkelaitokset kilpailevat keskenään tai tilanteet, joissa vakuutettujen yhdenvertaisen kohtelun vuoksi eläkelaitosten tulee tehdä yhteistyötä Eläketurvakeskuksen

koordinoimana. Eläketurvakeskus saa eläkelaitoksilta paljon sellaista tietoa, joka on tarkoitettu vain Eläketurvakeskuksen käyttöön.

Suotunen Ulla  
Eläketurvakeskus