

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)?**

Mietinnön soveltamisalan arviointi-kohdassa todetaan, että ”keskeiseksi nykytilan säilyttämistä puoltavaksi seikaksi on nostettu julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuus tilanteissa, joissa ei ole riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti määritelty julkisen hallintotehtävän sisältöä. Julkisen vallan käytön käsite on koettu tältä osin selkeämmäksi ja tarkkarajaisemmaksi kriteeriksi. Soveltamisalan laajentamisesta on arvioitu seuraavan myös käytännössä hallinnollista taakkaa.”

Työllisyysrahasto yhtyy osaltaan näkemykseen siitä, että julkisen vallan käyttö on ollut käsitteenä selkeä ja vastaavasti julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyy enemmän tulkinnanvaraisuuksia ja julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen myötä myös hallinnollinen taakka lisääntyisi.

Työllisyysrahasto puoltaa tämän vuoksi nykytilan säilyttämistä.

### **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?**

Työllisyysrahaston asemasta

Mietinnössä ei ole erikseen arvioitu Työllisyysrahaston asemaa. Tällä hetkellä julkisuuslakia sovelletaan Työllisyysrahastoon työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998, jatkossa

rahoituslaki) 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.

Rahoituslain 22 f §:n 3 momentissa on nykyisin myös erityinen "työnantajan taloudellista asemaa" koskeva salassapitoperuste. Julkisuuslakia muutettaessa tulisi huomioida tämän salassapitoperusteen säilyttäminen rahoituslaissa.

Työllisyysrahaston osalta olisi selkeää, jos sen asemasta suhteessa julkisuuslakiin säädettäisiin edelleenkin rahoituslaissa (ja viitattaisiin tarvittaessa uuden julkisuuslain 5 §:ään, eli "muihin kuin viranomaisiin"). Tämä olisi tärkeää myös sen vuoksi, että julkisuuslain tulkinnan osalta tulisi olla jatkossakin selkeää, että rahastoa ei tässä yhteydessä rinnasteta itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi.

Rahaston työsopimuslain 12 luvun mukaiset tehtävät (ns. TSL-asiat)

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, joissa 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 päättämisiiridoista. Toimeenpanon kulmakiviä on ollut luottamuksellisuus: tuomioita, päätöksiä, sopimuksia tai niihin liittyviä asiakirjoja ei ole pyynnöstä luovutettu, ellei niiden saamiseen ole ollut lakiin perustuvaa oikeutta. Tuomioistuinten ratkaisujen osalta asiakkaita on ohjattu kääntymään tuomioistuimen puoleen. Sopimuksia ei ole toimitettu edes sitä pyytäneelle sopijaosapuolelle, vaan heitä on ohjattu olemaan yhteydessä esimerkiksi vastapuoleen. Työllisyysrahaston verkkosivuilla ja asiakaspalvelussa on korostettu käsittelyn luottamuksellisuutta.

Mietinnössä ehdotettu muutos muuttaisi toimeenpanon henkeä erityisesti niissä tapauksissa, kun sopijaosapuolet sopivat riidasta ja toimittavat sopimuksia ja niihin liittyviä asiakirjoja Työllisyysrahastolle. Työllisyysrahasto ei voisi jatkossa käsitellä tällaisia asiakirjoja luottamuksellisesti vaan asiakirjoista tulisi julkisia, jollei jokin erillinen salassapitoperuste tekisi niitä salaisiksi. Sopijaosapuolet eivät siis voisi jatkossa luottaa siihen, että Työllisyysrahasto ei luovuta asiakirjoja pyynnöstä. Lakiluonnoksen perusteella (mietinnön 8 §:n 2 momentti, s. 282) voisi olla myös mahdollista, että asiakirjoista tulisi osittain salaisia, mikä toisin sanoen tarkoittaisi osittain julkisiksi tulemista. Lähes aina työnantaja suostuu sopimaan työntekijän kanssa riidan siitä syystä, että asia voidaan sopia luottamuksellisesti ilman oikeudenkäynnin tuomaa julkisuutta. Lähes aina sopimuksissa työntekijä ja työnantaja ovat sopineet pitävänsä sopimuksen salassa kolmansilta osapuolilta. Sopimus tulee kuitenkin toimittaa Työllisyysrahastolle, koska se on laissa säädetty vaatimus.

E erityisen haastavaa olisi lakiehdotuksessa mainittu kaikkien asiakirjojen tuleminen taannehtivasti julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan tämän voidaan katsoa rikkovan hallinnon luottamuksensuojan periaatetta.

Työllisyysrahasto on arvioinut nykyisen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaisten salassapitoperusteiden riittävyttä siitä näkökulmasta, riittäisivätkö ne pitämään toimeenpanon asiakirjat salaisina. Ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä perustetta, joka riittäisi pitämään kaikki tiedot taikka asiakirjat salaisina. Työllisyysrahasto on arvioinut, että salassapitoperuste löytyy selkeästi vähintään noin 70 prosentissa käsittelyssä syntyvistä asiakirjoista nykyisen perusteella. Kun tietopyyntö voisi lakiehdotuksen myötä kohdistua asiakirjan sijasta tietoon, voisivat jotkin asiakirjat tulla julkisiksi osittain.

Selkein salassapitoperuste nykyisen mukaan on henkilön saaman työttömyysetuuden määrä. Pelkästään tieto työvoimahallinnon asiakkuudesta, jota työttömyysetuuden saanti edellyttää, on salassa pidettävä tieto. Asiakirjoista löytyy myös tietoja henkilön kuukausipalkan määrästä. Joskus asiakirjoista voi löytyä tietoja henkilön yksityiselämään liittyvistä tiedoista, kuten sosiaalisista tai taloudellisista oloista, perhesuhteista, terveydentilasta jne.

Työllisyysrahastolla saattaa olla toimeenpanossa myös sellaisia asiakirjoja, joissa salassapitoperustetta ei ole tai se on tulkinnanvarainen. Työllisyysrahastolle saatetaan lähettää esimerkiksi työnantajan ja työntekijän välisiä sopimuksia tai sopimusluonnoksia, joissa on sovittu työntekijälle maksettavasta kokonaiskorvauksesta, mutta se ei pidä sisällään tietoa työntekijän tuloista tai työttömyysetuuden saannista. Joskus ne voivat olla kuvattuna asiaan liittyvässä eri asiakirjassa. Työllisyysrahaston on myös 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.

Työllisyysrahaston voi olla vaikeaa valvoa vähennysten tekemistä. Työllisyysrahasto ohjeistaakin asiakkaita toimittamaan sille sopimuksia ja siihen liittyviä asiakirjoja, jos asiakas on epävarma korvauksen luonteesta. Toimeenpanon tullessa julkisuuslain soveltamisalan piiriin saattaisi se johtaa tilanteeseen, jossa rahastolle ei käytännössä haluta toimittaa kaikkia sopimuksia. Tällöin Työllisyysrahasto ei myöskään pääsisi laskuttamaan kaikkia vähennyksiä. Ääritilanteessa muutos voisi johtaa siihen, etteivät työnantajat haluaisi sopia riitoja työntekijän kanssa.

Toimeenpanon luonteen ja käytännön toimivuuden vuoksi Työllisyysrahasto ei puolla muutosta ulottaa julkisuutta koskeva sääntely mainittuun toimeenpanoon. Mikäli lakiehdotus etenee ja yleislain salassapitoperusteita ei arvioida tässä yhteydessä uudelleen, Työllisyysrahasto ehdottaa erityislainsäädäntöön lisäystä. Lisäys olisi mahdollista tehdä työsopimus- ja erityisopimuslakiin taikka Työllisyysrahaston toiminnasta sääntelevään työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin (555/1998) viittaussäännöksellä.

Vähintään Työllisyysrahasto kannattaa mietinnössä esitettyä 13 §:n 2 momenttia (s. 285), jonka mukaan sopimuksia koskevat asiakirjat tulevat julkisiksi vasta, kun sopimukset on tehty. Ei ole tarkoituksenmukaista, että tietopyyntöjen kautta voisi saada tietoa vasta neuvotteluvaiheessa olevista sopimuksista.

Julkisen hallintotehtävän käsitteen epäselvyys

Muistion perusteluissa todetaan (s. 62), että ”Soveltamisalan laajentamisen konkreettisten vaikutusten arviointia yksityisiin toimijoihin vaikeuttaa jossain määrin julkisen hallintotehtävän käsitteeseen liittyvä tulkinnanvaraisuus. Joissain 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. Edelleen todetaan (mm. s.108), että ”Julkiselle hallintotehtävälle ei ole olemassa yksiselitteistä vakiintunutta määritelmää.”

Julkisen hallintotehtävän määrittelyn tulisi olla selkeää. Työllisyysrahastosta ja sen lakisääteisistä tehtävistä on pääsääntöisesti säädetty rahoituslailla. Näissä tehtävissä, esim. työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä, muutosturvamaksun ja koulutuskorvauksen toimeenpanossa sekä etuuspäätöksiä tehtäessä käytetään julkista valtaa. Toimeenpanoon kuuluu myös neuvontaa sekä päätöksentekoon liittyviä avustavia tehtäviä, joiden voidaan katsoa sisältyvän julkiseen hallintotehtävään, vaikka näissä tehtävissä ei käytetäkään julkista valtaa. Myös yllä tarkemmin kuvatut ns. TSL-asiat ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista. Muu kuin edellä kuvattu toiminta jää Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Tällaisia muita tehtäviä ovat esimerkiksi hallintoon (ml. taloushallinto ja henkilöstöhallinto) liittyvät tehtävät. On todennäköistä, että rajanveto ulkopuolelle jäävien asioiden suhteen aiheuttaisi tulkinnallisia kysymyksiä.

Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että lain perusteluissa kuvataan selkeämmin se, mitä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ja minkä tyyppinen toiminta jää julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Kokonaisuudessaan muutos aiheuttaisi rahastolle hallinnollista takkaa, kun tietopyyntöjä todennäköisesti tulisi enenevässä määrin ja niihin vastaamisessa tulisi huomioida epäselvän soveltamisalan lisäksi mm. laissa säädettyjen salassapitoperusteiden huomioiminen.

Valmistautuminen lain voimaantuloon on haastavaa, kun soveltamisalan tulkinta on epäselvää. Työllisyysrahasto on arvioinut, että muutos aiheuttaisi sille todennäköisesti merkittävää hallinnollista työmäärää.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan ”Edellä 1 momentissa tarkoitetun toimijan henkilöstöön kuuluvaan tai muutoin siinä toimivaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, lukuun ottamatta viraltapanoseuraamusta, hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).”

Työllisyysrahasto toteaa, että virkavastuusääntely laajenisi rahaston henkilöstön osalta ja tämänkin vuoksi toimeenpanijalle tulisi olla erityisen selvää, mitkä asiakirjat ovat julkisuuslain soveltamisalassa ja mitkä eivät, sillä virkavastuu kohdentuu myös tietopyyntöjen käsittelyyn

**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?**

Työllisyysrahaston käsityksen mukaan nykyiset julkisuuslaissa säädetyt salassapitoperusteet eivät sanamuodoltaan anna riittävästi perusteita suojata/salata esimerkiksi toiminnan jatkuvuuden kannalta kriittistä tietoa ja resursseja. Salassapitoperusteet tuli ehdottomasti päivittää ajantasaisiksi julkisuuslain uudistamisen yhteydessä. Turvallisuuteen liittyvien salassapitoperusteiden lisäksi tulisi varmistaa, että edellä todettujen työttömyysturvan yhteensovittamista koskevien asioiden lisäksi esimerkiksi Työllisyysrahaston sijoitustoimintaan liittyvissä asioissa voidaan huomioida riittävällä tavalla asioiden luottamuksellisuus ja salassapito.

Julkisuuslain laajentaminen nykyisestä soveltamisalasta voi johtaa tilanteisiin ja riskeihin, joita Työllisyysrahasto ei ole välttämättä osannut ennakoida. Olisi toivottavaa, että toimijoita ohjeistettaisiin näiden riskien tunnistamisessa ennakolta ja että laki mahdollistaisi turvallisuuden kannalta kriittisten tietojen ym. salaamisen riittävällä tavalla.

## 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

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa lain soveltamisalaa esitetään muutettavaksi siten, että mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintehtävää, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan nykyinen sääntely Työllisyysrahaston osalta on selkeämpää.

Lakiehdotuksen 6 § 3 momentin mukaan viranomaisen asiakirjana pidetään asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Lainkohdan lopussa on maininta, jonka mukaan edellä tarkoitettua toimeksiantoa koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan sovelleta lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tahoihin. Säännöksen sisältö jää lisätyn kohdan osalta tulkinnanvaraiseksi ja epäselväksi ja sisältöä olisi tarpeellista avata perusteluissa tarkemmin.

## 2 luku

Ehdotetun julkisuuslain 11 §:ssä on säädetty oikeudesta itseään koskevaan tietoon eli käytännössä sisällöltään samanlaisena kuin nykyisessä laissa. Sekä julkisuuslaissa että EU:n yleiseen tietosuojasetuksessa olevat omien tietojen tarkastusoikeudet eivät ole rekisteröityjen kannalta selkeitä ottaen huomioon kummankin lainsäädännön mm. eri menettelysäännöt ja muutoksenhakuoikeudet. Siitä huolimatta, että rekisterinpitäjällä on vastuu selvittää omien tietojensa pyytäjälle molempien säännösten sisällöt, olisi rekisteröityjen kannalta oikeudenmukaisempaa soveltaa yhdenmukaista sääntelyä. Tietosuojalainsäädännön olennaisuuden vuoksi olisi 2 momentissa selkeämpää viitata nimenomaisesti ainakin EU:n yleiseen tietosuojasetukseen.

## 3 luku

Ehdotettu julkisuuslain 15 § tuo selkeyttä aiemman lain 16 §:n 3 momentin soveltamisalaan liittyviin epäselvyyksiin.

Ehdotetun julkisuuslain 18 §:n osalta on aiempaan lakiin verrattuna selkeämpää, että ainoastaan se, että pyyntö koskee salassa pidettäviä asiakirjoja, ei tarkoita määräjän poikkeuksellista pidentämistä.

## 4 luku

Ehdotetun julkisuuslain 16 §:n 5 momentin mukaan viranomainen voi kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Työllisyysrahasto kannattaa sääntelyä, jossa toimijan ei tarvitsisi sitoa resursseja sellaisen tietopyynnön käsittelyyn, joka on tehty ilmeisessä kiusaamis- tai toiminnan halvaannuttamistarkoituksessa.

## 5 luku

Ei kommentteja.

## 6 luku

Ei kommentteja.

## 7 luku

Ei kommentteja.

## 8 luku

Työllisyysrahasto ei näe perustetta sille, että lain voimaantulo ja sen soveltaminen olisivat erilaisia julkista hallintotehtävää hoitaville ja julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville tahoille.

Rahaston näkemyksen mukaan ehdotettu 12 kuukauden siirtymäaika on liian lyhyt ja siirtymäajan tulisi olla vähintäänkin kaksi vuotta.

Lain taannehtiva soveltaminen ennen lain voimaantuloa laadittuihin asiakirjoihin on erittäin ongelmallinen, koska takautuvasta soveltamisesta aiheutuvia velvoitteita ei ole voitu ottaa huomioon asiakirjahallintoa järjestettäessä. Erityisen ongelmallista takautuvuus on sellaisten uusien lain soveltamisalaan tulevien asiakirjojen osalta, jotka sisältävät luottamuksellisia tietoja ja joiden salassapitoon ei löydy selkeää perustetta, esimerkiksi edellä tarkemmin kuvatut TSL-asiat. Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan tämän voidaan katsoa rikkovan hallinnon luottamuksensuojan periaatetta.

## Muut huomiot

### Muut mahdolliset huomionne?

Työllisyysrahasto on laskenut liikkeelle julkisesti noteerattuja joukkovelkakirjalainoja, mistä johtuen Työllisyysrahasto noudattaa tiedottamisessaan mm. soveltuvaa EU:n ja Suomen lainsäädäntöä, Pörssin sääntöjä ja sisäpiiriohjetta. Mikäli julkisuuslaki soveltuisi Työllisyysrahaston toimintaan nykyistä laajemmin, tulisi varmistaa, että ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa pörssitiedottamista koskevan sääntelyn kanssa ja julkisuuslain salassapitoperusteet ovat riittäviä.

Ehdotuksessa on rahaston näkemyksen mukaan pääosin hyvin sovitettu yhteen julkisuus ja henkilötietojen suoja.

Metsämäki Janne  
Työllisyysrahasto

Mustakoski Mari  
Työllisyysrahasto