

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)?

1.1.1 Yksityisten vakuutusyhtiöiden asemaa yksityisiä yhtiöinä ei ole huomioitu

Yksityisten vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden näkökulmasta mietinnössä ei ole huomioitu niiden perusolemusta yksityisinä yhtiöinä, jotka harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Mietinnössä ei ole tunnistettu julkisuuslain ja koko julkisen hallintotehtävän käsitteen epäsopivuutta yksityisten vakuutusyhtiöiden toimintaan. Tarkastelu on pääasiassa julkisoikeuslähtöistä eikä yksityisten vakuutusyhtiöiden tilannetta ole selvitetty riittävästi.

Laaja julkisuusperiaatteen toteuttaminen voi olla ristiriidassa esimerkiksi kilpailuoikeuden kanssa, mutta tähän kollisiotilanteeseen ei ole esitetty mietinnössä ratkaisua. Jos esimerkiksi yksityisten vakuutusyhtiöiden hankinnat ja rekrytoinnit tulisivat muutoksen myötä julkisiksi, avaisi se kilpailijoille pääsyn toistensa tietoihin tavalla, joka vääristäisi kilpailua.

1.1.2 Vakuutukset rahoitetaan yksityisin vakuutusmaksuin

Lakisääteisten vakuutusten rahoitus on yksityistä perustuen yksityisiin vakuutusmaksuihin. Myös työeläkemaksut ovat yksityisoikeudellisia vakuutusmaksuja, eivätkä veroja tai muita maksuja valtiolle (PeVL 8/1992, PeVL 30/2005, HE 45/2005). Työeläkevakuutusmaksujen saajana on yksityisoikeudellinen eläkelaitos, eikä maksu mene välillisestikään valtiolle, ja vakuutettuina ovat yksityisen sektorin työntekijät ja vakuutuksenottajina ovat yksityiset työnantajat. Työeläkevakuutusmaksulla on selvä vakuutusperiaatteen mukainen yhteys työntekijälle aikanaan maksettavaan eläkkeeseen. Oikeus työeläkkeeseen ansaitaan palvelussuhteen kestäessä, joten tällä tavoin ansaittava, mutta vasta myöhemmin maksettava etuus on työsuorituksen vastikkeen osa.

Vakuutusmaksuista ja niiden sijoittamisesta kertyvät yksityisen sektorin eläkerahastot eivät ole julkisia varoja. Toiminnan yksityisoikeudellinen luonne on siis tältäkin osin selvä.

1.1.3 Viranomaissääntelyä sovitetaan keinotekoisesti yksityiseen vakuutustoimintaan

Mietinnössä väitetään, ettei ole yksiselitteisesti löydettävissä perusteita sille, miksi lakisääteiseen vakuutukseen liittyvä julkisen hallintotehtävän hoitaminen tulisi hallinnon yleislaissa asettaa eri asemaan kuin muiden julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Väite on jo lähtökohdiltaan virheellinen. Tulkintaperinteen historiallisia taustoja tarkemmin tutkittaessa on käynyt ilmi, ettei ole löydettävissä päteviä perusteita sille, miksi viranomaissääntelyä tulisi automaattisesti ilman tapauskohtaista harkintaa soveltaa yksityiseen vakuutustoimintaan.

Lainsäätäjä ei ole nimenomaisesti lain tasolla osoittanut, että vakuutustoiminnassa olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä. Tulkinta siitä, että vakuutustoiminnassa olisikin osittain kyse julkisesta hallintotehtävästä, on tehty vasta vuosikymmeniä yksityisten vakuutusjärjestelmien perustamisen jälkeen.

Mietinnössä todetaan, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille, ja julkista hallintotehtävää koskevan sääntelyn tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Julkinen sektori ei kuitenkaan ole koskaan hoitanut yksityisten vakuutusyhtiöiden harjoittamaa lakisääteistä vakuutustoimintaa. Tehtävää ei ole koskaan lailla siirretty julkiselta puolelta vakuutusyhtiöille, koska kyse ei ole alun alkaenkaan ollut miltään osin viranomaistehtävästä. Päinvastoin esimerkiksi työeläkejärjestelmää luotaessa tehtiin nimenomainen tietoinen ratkaisu, että yksityisoikeudellisten toimijat hoitavat yksityisen sektorin työeläkkeet, eikä tätä pidetty valtiolle kuuluvan tehtävän antamisena yksityisille toimijoille. Käsitukset ns. julkisen vallan käyttämisestä ovat syntyneet vasta vuosikymmeniä eläkejärjestelmän perustamisen jälkeen, eikä tälle tulkinnalle ole löydettävissä lakiperustaa. Liikennevakuutuksen kohdalla aikaväli vakuutustoiminnan alkamisen ja toiminnan osittaisen viranomaisluonteisuuden keksimisen välillä on vielä useita vuosikymmeniä pidempi.

Hallintotehtävää annettaessa lainsäätäjän tulisi osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä (HE 72/2002 vp, s. 49), ja tehtävän sisältöä on tarpeen luonnehtia riittävästi lain esitöissä säädettäessä tehtävän antamisesta (LaVL 10/2021 vp, s. 12–13). Lisäksi hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Nämä selkeät lainsäätäjän ilmaisut puuttuvat vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden osalta, koska niiden on alun perin katsottu olevan yksityistä vakuutustoimintaa. Tämän takia julkisuuslain soveltamisalan uudet rajat olisivat vakuutusyhtiöiden kohdalla epäselviä, ja ne selviäisivät viime kädessä vasta tuomioistuimen kautta.

1.1.4 EU:n sisämarkkinasääntelyn merkitystä ei ole tunnistettu riittävästi

Vakuutustoimintaa koskevan EU-sääntelyn lähtökohtiin verrattaessa suomalainen tulkinta lakisääteisen vakuutustoiminnan osittaisesta viranomaisluonteesta on sangen erikoinen. EU-sääntelyssä vakuutustoiminta, myös ns. lakisääteiset vakuutukset, on yksityistä vakuutustoimintaa. Suomi liittyi Euroopan Unioniin pian sen jälkeen, kun Suomessa oli alettu muodostaa ensimmäisiä tulkintoja lakisääteisten vakuutuslajien hoitamisen osittaisesta viranomaisluonteesta. Suomalainen tulkinta onkin asettunut ilmeiseen ristiriitaan EU:n sisämarkkinasääntelyn kanssa.

Muissa EU-maissa mitään osaa yksityisten vakuutusyhtiöiden toiminnasta ei katsota viranomaistoimintaan rinnastuvaksi. Mietinnössä ei ole riittäväällä tavalla tunnistettu vahinkovakuutusyhtiöiden oikeutta harjoittaa liiketoimintaansa normaalein yksityisoikeudellisin reunaehdoin ja samalta viivalta eurooppalaisten kilpailijoidensa kanssa. Sisämarkkina-asetelman tarkastelu on jäänyt mietinnössä teoreettiseksi eikä julkisuuslain todellista tehottomuutta Suomeen muualta ETA-alueelta vakuutuksia tarjoavien toimijoiden osalta ole tunnistettu. Esimerkiksi se, että yksityisiä vakuutusyhtiöitä koskevassa EU:n sääntelyssä ei ole säädetty (eikä tullakaan säätämään) Suomen viranomaistoiminnan julkisuusperiaatteen kaltaisesta asiakirjajulkisuudesta, on luonnollista, koska kysymys on elinkeinotoiminnan sääntelystä. Tämä näennäinen aukko EU:n sääntelyssä ei tarkoita sitä, että kansallisvaltio voisi vapaasti ulottaa viranomaissääntelyn koskemaan yksityistä vahinkovakuutustoimintaa, kuten mietinnössä virheellisesti oletetaan.

EU-sääntelyssä vakuutustoiminta, myös ns. lakisääteiset vakuutukset, on yksityistä vakuutustoimintaa, eikä suomalainen lainsäätäjä voi todellisuudessa tehokkaasti ulottaa esim. julkisuuslakia, virkavastuuta tai muutakaan suomalaista viranomaissääntelyä ulkomaisen vakuutusyhtiön ulkomailla tapahtuvaan hallintointiin, kuten esimerkiksi ylimmän johdon rekrytointeihin tai liiketoiminnan päätöksentekoon. Käytännössä sääntelyn vaikutukset kohdistuvat yksipuolisesti vain suomalaisiin vakuutusyhtiöihin.

FA ei yhdy mietinnössä esitettyyn oikeudelliseen arvioon siitä, että kansallisvaltio voisi EU:n vakuutustoimialaa koskevan yhteismarkkinasääntelyn estämättä vapaasti ulottaa viranomaissääntelyä (tässä tapauksessa julkisuuslakia) koskemaan yhä laajemmin ulkomaisten vakuutusyhtiöiden hallintoa ja sitä, mitkä tiedot sen toimintaan liittyvästä päätöksenteossa ovat julkisia. Mietintöön otettu analyysi on niukka, eikä siinä tuoda esille esimerkiksi sitä, että Suomessa harjoitetun lakisääteisen vakuutustoiminnan osuus voi olla erittäin pieni osa yhtiön toiminnasta, eikä toiminnan hallintointia ja päätöksentekoa voida erottaa yhtiön kokonaisvaltaisesta hallinnosta ja johtamisesta.

1.1.5 Hallinnon yleislakien keskeiset vaatimukset olisivat turvattavissa muillakin keinoilla

Vakuutustoiminnan katsominen osin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi tulisi arvioida perusteellisesti uudelleen. Kyseessä on yksityisoikeudellinen toiminta, johon ei tule ulottaa viranomaisia koskevaa sääntelyä.

Hallinnon yleislakien sisältämät tärkeät elementit voidaan sisällyttää lakisääteisiä vakuutuksia koskevaan lainsäädäntöön, vaikkei vakuutusyhtiöiden toimintaa pidettäisikään miltään osin julkisena hallintotehtävänä. Näin voidaan taata, että sääntelyssä huomioidaan sääntelyn kohteena olevien yhteisöjen erityispiirteet.

Esimerkiksi kielilain vaatimukset, muutoksenhakua koskevat säännöt tai avoimuusvaatimukset voidaan lisätä kunkin lakisääteisen vakuutuslajin omiin erityislakeihin, kuten osin on jo tehtykin. Hyvän hallinnon vaatimukset (esimerkiksi hyvä kielenkäyttö ja neuvontavelvollisuus) ja oikeusturva voidaan siis varmistaa yksityisessä vakuutustoiminnassa myös ilman, että toimintaa tarvitsee katsoa miltään osin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi.

1.1.6 Mietintö on monelta osin vajavainen

Perusteluissa ei ole otettu riittävästi huomioon epäselvän sääntelyn aiheuttamia ongelmia, vakuutusyhtiöiden toimintaa kilpaillulla yksityisellä markkinalla, EU:n sisämarkkinasääntelyä eikä julkisten hallintotehtävien hoitajien eroavaisuuksia.

Myöskään vaihtoehtoisia tapoja edistää avoimuutta ei ole käsitelty, vaikka työryhmän toimeksiannon mukaan näin olisi tullut tehdä. Sääntelyratkaisuksi on esitetty vain soveltamisalan laajentamista kaikilla julkisen hallintotehtävän hoitajilla. Sen ainoana vaihtoehtona on pidetty nykytilan säilyttämistä ennallaan kaikilla, sen sijaan että olisi laadittu muutama toimialaan ja yhteisömuotoon liittyvä soveltamisalan raja- ja työläkevakuutustoimijoille.

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?

2.1.1.1 Soveltamisalan laajentamiselle ei ole tarvetta vakuutusyhtiöiden kohdalla

Mietinnössä ei ole perusteltu sitä, miksi vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan tulisi kuulua nykyistä laajemmin julkisuuslain soveltamisalaan. Uuden soveltamisalan rajat jäävät konkretisoimatta eikä mietinnössä kuvailla, minkälaisia tietoja olisi tarve saada julkisuuslain piiriin. Sen sijaan mietinnössä todetaan, että vakuutusyhtiöissä muu toiminta kuin päätöksenteko ja siihen

suoraan liittyvät avustavat tehtävät sekä etuuksia koskeva neuvonta jäävät julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle.

Vakuutusyhtiöiden toimintaa valvoo Finanssivalvonta, jolla on laaja pääsy toimijoiden asiakirjoihin. Korvaus- ja eläkepäättösten sekä korvausmenettelyn oikeellisuutta valvovat muutoksenhakuelimet ja laillisuusvalvojat. Yhtiöitä koskevat monenlaiset raportointivelvollisuudet. Näin ollen myös sellaiset toimet, joita koskevat asiakirjat eivät tule julkisuuslain mukaisesti julkisiksi, ovat kuitenkin kattavan sääntelyn ja valvonnan piirissä. Lisäksi työeläkeyhtiöitä koskevassa sääntelyssä on vaatimus sisäpiirirekisteristä sekä ilmoitusvelvollisuudet yhtiön ja sen johdon välisistä liiketoimista, johdon ja sijoitustoimintahenkilöstön hallitusjäsenyyksistä sekä yhtiön huomattavista tai poikkeuksellisista liiketoimista.

2.1.1.2 Nykyinen julkisuuslain soveltamisala on selkeä

Julkisuuslain nykyinen soveltamisala (julkisen vallan käyttö) on selkeä ja riittävä vakuutusyhtiöiden osalta. Ne tehtävät, joissa vakuutusyhtiön on katsottu käyttävän julkista valtaa, ovat nykyään varsin selkeästi erotettavissa vakuutusyhtiön muusta toiminnasta. Nykyinen soveltamisalan määritelmä on huomattavasti selkeärajaisempi kuin työryhmän mietinnössä ehdotettu malli, jossa soveltamisalan määritelmäksi tulisi julkisen hallintotehtävän hoitaminen, koska julkisen hallintotehtävän käsitettä ei ole mahdollista täsmentää tavallisessa laissa. Sen rajat jäävät siis laissa epäselviksi.

Mietinnössä todetaankin, että joissain tilanteissa voi olla haastavaa määrittää täsmällisesti sitä, miltä osin toiminta on osa julkisen hallintotehtävän hoitamista, ja että tämä tulkinnanvaraisuus liittyy erityisesti tehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa. Tästä tiedosta huolimatta lain soveltamisala on mietinnössä ehdotettu muutettavan nykyistä epämääräisempään ja enemmän tulkintaongelmia aiheuttavaan suuntaan.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan julkisen hallintotehtävän hoitajien kohdalla koko julkiseen hallintotehtävään, muutosta ei tule ulottaa vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöihin. Tämä olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa julkisuuslakiin otettavalla poikkeussäännöksellä, jolla julkisuuslain soveltaminen rajattaisiin vahinko- ja työeläkevakuutusalan toimijoiden osalta jatkossakin julkisen vallan käyttöön.

2.1.1.3 Sääntelyn epäselvyys aiheuttaisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia

Soveltamisalan laajentaminen aiheuttaisi vakuutuslalla merkittävää hallinnollista taakkaa ja lisäkustannuksia. Poikkeuksellisen suuri tulkinnanvaraisuus vielä moninkertaistaisi tämän haitan. Soveltamisalan rajat selviäisivät tapaus tapaukselta vasta tuomioistuinprosessien kautta.

Vaikka mietinnössä esitetään, että uudistetun julkisuuslain soveltaminen olisi oikeasuhtaista, koska lakia ei sovellettaisi vakuutusyhtiön muuhun toimintaan kuin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, todellisuudessa olisi kuitenkin juridisesti epäselvää, mikä kaikki vakuutusyhtiön toiminta katsottaisiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi.

Sellainen vakuutusyhtiön toiminta, joka on Suomessa 1990-luvulla alettu tulkita viranomaistoimintaan rinnastuvaksi, on vain yksi osa yksityisten, kilpailluilla markkinoilla toimivien vakuutusyhtiöiden toimintaa. Vahinkovakuutusyhtiöissä hoidetaan tyypillisesti lakisääteisiä ja vapaaehtoisia vakuutuksia, kuten esimerkiksi lakisääteistä liikennevakuuttamista ja vapaaehtoista ajoneuvovakuutusta. Monet yhtiön toiminnot palvelevat useita vakuutuslajeja.

Ehdotettu muutos johtaisi tulkinnallisen epäselvyyden lisääntymiseen, mikä on ristiriidassa ehdotuksen tavoitteen kanssa luoda nykyistä selkeämpi ja toimivampi julkisuuslaki.

2.1.1.4 Epäselvän sääntelyn haitallisten vaikutusten analyysi puuttuu mietinnöstä

Mietinnössä ei ole aidosti puututtu epäselvän sääntelyn aiheuttamiin ongelmiin, vaan on tyydytty toteamaan julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuus sekä siitä johtuva vaikutusten arvioinnin vaikeus. Lainsäätäjällä tulisi kuitenkin olla sääntelyn kohteesta, sen toiminnasta ja kilpailuympäristöstä paljon selkeämpi käsitys. Lisäksi työryhmän toimeksiannon mukaan työryhmän olisi pitänyt kiinnittää huomiota käytännön soveltamisen haasteisiin sekä lain ymmärrettävyyteen ja säännösten selkeyttämistarpeisiin. Tätä työryhmälle asetettua tehtävää ei täyty se, että mietinnössä todetaan toiminnan tunnistamisen julkiseksi hallintotehtäväksi olevan haastavaa.

Suomalaisessa oikeusjärjestelmässä lain sisällön tulisi selvitä ensisijaisesti kirjoitetusta laista eikä vasta tuomioistuinten tai laillisuusvalvojen ratkaisuista. Koska julkisuuslailla asetetaan oikeudellisia velvollisuuksia sen soveltamisalaan kuuluville, on näille toimijoille oltava jo lain voimaantullessa selvää, mitä osaa niiden toiminnasta laki koskee.

2.1.1.5 Julkisen vallan käyttö vastaa vakuutusyhtiössä julkista hallintotehtävää

On vaikea nähdä, mitä muuta kuin julkisen vallan käyttöä voitaisiin pitää vakuutusyhtiössä julkisen hallintotehtävän hoitamisenä. Mietinnön perusteluissa aivan oikein todetaankin, että ”Vakuutuslalla lakisääteisissä vakuutuksissa julkisen hallintotehtävän pääsisältö liittyy vakuutuskorvauksia ja vakuuttamista koskevaan päätöksentekoon”, ja että ”Jotkin päätöksentekoon suoraan liittyvät avustavat tehtävät sekä etuuksia koskeva neuvonta muodostavat vakuutuslalla

julkisen hallintotehtävän ulkokehän, vaikkei niihin liitykään julkisen vallan käyttöä. Muu toiminta jää etenkin vakuutusyhtiöissä julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle.” Näin tulee ollakin.

Lain uudistettu soveltamisalan määrittely antaa kuitenkin mahdollisuuden ymmärtää, että soveltamisala olisi nykyistä laajempi, jolloin näitä uuden sanamuodon mukaisia soveltamisalan rajoja etsittäisiin tuomioistuimissa, koska mielenkiintoa yksityisten yhtiöiden sisäisiä asioita kohtaan luonnollisesti esiintyy. Kilpaillulla markkinalla myös kilpailijat ovat kiinnostuneita toistensa asioista.

2.1.1.6 Soveltamisalan rajaaminen julkisen vallan käytön mukaan on perusteltua

Soveltamisalan laajentamiselle ei ole esitetty oikeudellisia perusteita. Laajentamisen yhdeksi perusteluksi on esitetty tavoite saada hallinnon yleislakien soveltamisalat yhtenäisiksi. Tämä tavoite ei ole oikeudellinen, vaan poliittinen valinta. On myös huomattava, että uutta tiedonhallintalakia säädettäessä sen eräiden säännösten soveltaminen yksityisiin toimijoihin päätettiin määrittellä julkisen vallan käytön mukaan. Näin ollen vaatimus hallinnon yleislakien yhtenäisestä soveltamisalasta on liioiteltu ja perustelematon. Päinvastoin hallinnon yleislakien erilaisille soveltamisaloille on olemassa syynsä.

Työryhmän mietinnössä vieroksuttu hallinnon yleislakien ”soveltamisalan epäyhtenäinen kokonaisuus” johtuu vallitsevasta todellisuudesta. Julkisen hallintotehtävän hoitajien kirjo on laaja, ja hallinnon yleislakien aiheuttama taakka vaihtelee yleislaista toiseen, joten yleislakien soveltamisalojen epäyhtenäisyys on täysin perusteltua. Julkisuuslain aiheuttama hallinnollinen taakka on merkittävä, ja se onkin raskain hallinnon yleislaeista, joten sen soveltamisala ei voi muuttua epäselväksi. Perustuslakikaan ei edellytä julkisuuslain soveltamisalan laajentamista.

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?

Mietinnön perusteella ei saa selvyttä siihen, voiko työnantaja antaa virkamiehen, viranhaltijan tai julkista hallintotehtävää hoitavan työntekijän kotiosoitetiedon sitä kysyvälle. Tämä työntekijöiden turvallisuuden kannalta tärkeä seikka on nostettu esiin myös mietintöön liittyvässä sisäministeriön lausumassa.

Työntekijöiden kotiosoitettietojen julkisuutta käsiteltiin työryhmässä useita kertoja vailla selvyttä siitä, mitä työryhmän ehdottama sääntely määrää. Tulkinta oli lopulta se, että vakuutusyhtiön vakuutushenkilöstön kotiosoitteet eivät kuulu julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, joten niihin ei sovelleta julkisuuslakia. Tämä näkemys on vakuutusalan mielestä ainoa oikea mahdollinen. Työnantaja ei voi luovuttaa työntekijänsä kotiosoitetta esimerkiksi sitä pyytävälle asiakkaalle.

Kuitenkin varsinaisten hallintoviranomaisten osalta tilanne jäi epäselvemmäksi. Esitettiin näkemys, että koska viranomaisen henkilöstön kotiosoitteita ei yleensä ole säädetty pidettäväksi salassa, ne olisivat julkisia. Tietopyyntöä arvioitaisiin mietinnössä ehdotetun 15 §:n mukaan riskiperusteisesti. Kieltäytyminen osoitteiden luovuttamisesta olisi käytännössä kuitenkin mahdotonta tilanteissa, joissa tietoja pyydetään henkilökohtaiseen tarkoitukseen niin sanotun kotitalouspoikkeuksen nojalla - riippumatta siitä, onko tietopyynnön tekijä EU-alueelta vai sen ulkopuolelta. Olisi erikoista ja haitallista, jos tällainen turvallisuusriski jätettäisiin lainsäädäntöön.

Suomalaisen julkisuusperiaatteen soveltuvuutta ja ajantasaisuutta suhteessa EU-sääntelyn mukaiseen tietosuojaan tulisi arvioida mietinnössä esitettyä perusteellisemmin ja käytännönläheisemmin. Henkilötietojen suojan lisäksi tarkasteluun tulisi ottaa liikesalaisuuden suojan tosiasiallinen toteutuminen.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

5 § Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin

5 § 1 momentissa tulisi määritellä soveltamisala ehdotettua selkeämmin ja laajuudeltaan nykyisen julkisuuslain mukaisena ainakin vahinko- ja työeläkevakuutusalan toimijoiden osalta. Voimassa olevan julkisuuslain soveltamisala, jonka mukaan julkista hallintotehtävää hoitaviin sovelletaan julkisuuslakia ”niiden käyttäessä julkista valtaa” on osoittautunut vakuutusosalalla selkeäksi ja riittäväksi. Siksi vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöiden sekä muiden yksityisen sektorin eläkeoimijoiden (ETK, Mela, eläkesäätiöt ja -kassat, Merimieseläkekassa) osalta julkisuuslakiin tulisi kirjata nykyinen julkisen vallan käyttöön sidottu soveltamisala.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

15 § Julkinen henkilötieto

Mietinnössä operoidaan uudella julkisen henkilötiedon käsitteellä ilman, että sitä määritellään ja konkretisoidaan. Ainoastaan todetaan, että julkisia henkilötietoja ovat sellaiset henkilötiedot, joita ei ole säädetty salassa pidettäviksi. Julkisista henkilötiedoista voisi perusteluissa antaa muutamia esimerkkejä, vaikkei kattavaa listaa voisikaan laatia.

5 luku

-

6 luku

28 § Salassa pidettävät tiedot

Salassapitoperusteet olisi tullut käydä läpi nyt samalla, kun lakia uudistetaan laajasti. Nykyinen turvallisuusympäristön muutos huomioiden julkisuuslain uudistaminen olisi tullut aloittaa salassapitotarpeiden arvioimisella.

7 luku

-

8 luku

43 § Voimaantulo

A) Voimaantuloaika on liian lyhyt julkisen hallintotehtävän hoitajilla

Lain 5 § 1 momentin 1 kohdalle esitetty vuoden voimaantuloaika on liian lyhyt ottaen huomioon muun muassa se, että julkisuuslain muutos edellyttää vakuutusalan erityislakien muuttamista.

B) Muutosten ei pidä tulla voimaan takautuvasti

Mikäli soveltamisala laajenee julkisen hallintotehtävän hoitajilla, laajentaminen ei saisi tulla voimaan takautuvasti. Julkisen hallintotehtävän hoitajien kohdalla pätevät samat takautuvan soveltamisen estävät perusteet kuin ehdotetun lain 5 § 1 momentin 2 kohdan mukaisilla toimijoilla. Vakuutusyhtiöt eivät ole voineet esimerkiksi asiakirjahallinnossaan ottaa huomioon lain laajemmasta soveltamisalasta seuraavia velvoitteita.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

4.1.1 Uusi laki on tärkeiltä osin päivittämättä

Julkisuuslain ajantasaistamistyössä on päädytty kokonaan uuden julkisuuslain laatimiseen, vaikka salassapitoperusteet, jotka ovat tärkeä osa lakia, jätettiin mietinnön valmistelleen työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle. Lisäksi rikosasioissa sovellettavia salassapitoperusteita koskeva esitys irrotettiin asian kiireellisyyteen vedoten erilliseksi muusta julkisuuslain ajantasaistamista koskevasta työryhmän työstä, ja vaikka kyseinen eriytetty ehdotus raukesi eduskunnassa keväällä 2023, asiakokonaisuutta ei ole palautettu osaksi tämän mietinnön käsittelyä.

Uusi laki ei siis tule olemaan aidosti kokonaan uudistettu, vaan jo nyt on todettu, että merkittävä osio uudistetaan vasta myöhemmin. Lisäksi nyt uudistettavia kohtiakaan ei käsitellä yhtenä kokonaisuutena, vaan uudistus on pilkottu. Laatimalla uusi laki vanhan lain muuttamisen sijaan on kuitenkin käynyt niin, että muutosten havaitseminen on vaikeutunut merkittävästi, koska uutta lakia kirjoitettaessa ei laadita rinnakkaistekstejä, joista muutokset olisi ollut helppo havaita.

4.1.2. Velvollisuus noudattaa julkisuuslakia ei itsessään voi olla julkinen hallintotehtävä

Yleisperusteluiden kohdassa 2.2.3 (s. 44) on ehdotus, jonka mukaan julkisuuslain noudattamisesta itsestään tehdään julkinen hallintotehtävä. Tämä tilanne koskisi julkisyhteisön määräysvallassa olevia yhteisöjä, joiden kohdalla julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen koskemaan niitä tarkoittaisi mietinnön mukaan julkisen hallintotehtävän antamista julkisuuslain soveltamisen osalta. Näin ollen esimerkiksi valtion enemmistöomistamista pörssiyhtiöistäkin tulisi tältä osin julkisen hallintotehtävän hoitajia. Niiden olisi siis sovellettava julkisuuslain soveltamisessa myös muita hallinnon yleislakeja, kuten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, kielilakia, saamen kielilakia, tiedonhallintalakia ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (s. 64).

Tämä erikoinen rakennelma on uusi esimerkki siitä, kuinka epämääräiseksi ja rönsyileväksi julkisen hallintotehtävän käsite on muodostunut. Kun alun perin tarkoituksena oli rajoittaa viranomaisille kuuluvien tehtävien antamista muille kuin viranomaisille, nyt onkin käynyt ja käymässä niin päin, että yksityistä liiketoimintaa aletaan yhä enenevässä määrin tulkita joiltain osin julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Vakuutuslalla tulkintaperinne aloitettiin 1990-luvulla, jolloin yksityistä vakuutustoimintaa alettiin yllättäen pitää osin viranomaistoimintana. Tämä suomalainen näkemys on eurooppalaisittain ainutlaatuinen ja outo.

4.1.3 Hallitusohjelman vastaisuus

Julkisuuslain uudistamista ei ole nykyisessä hallitusohjelmassa (Orpo 20.6.2023). Ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajennus on pikemminkin vastoin hallitusohjelman yleiskirjauksia, joiden mukaan hallitus sitoutuu siihen, ettei yritysten hallinnollinen taakka kasva. Vahinkovakuutusyhtiöiden osalta kysymys on myös EU-sääntelyn yli menevästä kansallisesta lisäsääntelystä, jota hallitusohjelman mukaan pitäisi ennemmin purkaa kuin lisätä.

Poikonen Piritta
Finanssiala ry