

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)?

Työryhmän mietinnössä lain soveltamisalaa koskevissa yleisperusteluissa otsikon ”Vakuutus- ja eläkealan erityispiirteitä” alla todetaan, että ”sekä vakuutusala että työeläkealaa koskee vakuutusyhtiölain (521/2008) mukainen vakuutussalaisuus, joka kattaa lain 30 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vakuutusyhtiön, sen asiakkaan tai jonkun muun taloudellista asemaa tai terveydentilaa tai muita henkilökohtaisia oloja koskevat seikat tai liikesalaisuudet”. Tältä osin toteamme, että Mela ei ole vakuutusyhtiölaissa tarkoitettu vakuutusyhtiö, eikä mainittua säännöstä sovelleta Melaan.

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?

Julkisuuslain soveltamisesta Melaan säädetään julkisuuslain lisäksi myös maatalousyrittäjän eläkeläisissä (MYEL, 1280/2006) 138 §:ssä ja Maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain (MATAL, 873/2015) 156 §:ssä.

Edellä mainittujen säännösten mukaan Melaan sovelletaan julkisuuslakia siltä osin kuin Mela käyttää julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista valtaa, jollei laissa toisin säädetä. Myös silloin, kun ei ole kyse julkisen vallan käytöstä, Melaan on MYEL:n ja MATAL:n mukaan sovellettava julkisuuslain asiakirjasalaisuutta koskevaa 22 §:ää, vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevaa 23 §:ää, salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja koskevaa 24 §:ää, salassapidosta poikkeamista ja sen lakkaamista koskevaa 7 lukua sekä rangaistussäännökset sisältävää 35 §:ää MYEL:n ja MATAL:n toimeenpanoon liittyvissä asioissa.

Mela pitää hyvänä, että Melaan sovellettaisiin julkisuuslakia samalla tavalla kuin ehdotetussa 5 §:ssä tarkoitettuihin yhteisöihin. Tilanne jatkuisi tältä osin samanlaisena kuin voimassa olevan lain perusteella. On tärkeää, että asiakirjojen julkisuus määräytyy samalla tavalla kaikissa yksityisten alojen työeläkelakeja toimeenpaneissa työeläkelaitoksissa ja Eläketurvakeskuksessa sekä kaikissa työtaturmavakuutuslaitoksissa työtaturma- ja ammattitautivakuutusjärjestelmää toimeenpantaessa.

Nykyään julkisuuslakia sovelletaan työeläke- ja työtaturmavakuuttajien toimintaan, kun ne käyttävät julkista valtaa. Mela viittaa Työeläkevakuuttajat Telan ja Eläketurvakeskuksen lausunnoissaan esittämiin huomioihin julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta. Mela katsoo yhdenmukaisesti edellä mainittujen tahojen kanssa, että tehtävät, joissa julkista valtaa käytetään, ovat käytännössä selkeästi erotettavissa työeläke- ja työtaturmavakuutusjärjestelmää toimeenpaneivien tahojen muusta toiminnasta. Mela katsoo, että voimassa oleva julkisuuslain soveltamisala

on, täydennettynä työeläke- ja tapaturmavakuutusala koskevassa erityislainsäädännön säännöksillä julkisuuslain soveltamisesta, edellä mainituilla aloilla selkeä ja riittävän laaja, jotta julkisuusperiaate käytännössä toteutuisi julkisuuslainsäädännössä

tarkoitettulla tavalla.

Työryhmän mietinnön mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin lailla tai sen nojalla annettua julkista hallintotehtävää hoidettaessa, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa säädettäisi toisin. Sillä, miten julkinen hallintotehtävä määritellään, on ratkaiseva merkitys asiakirjajulkisuuden ulottuvuutta arvioitaessa. Sen vuoksi on välttämätöntä, että kuvataan selkeämmin se, mitä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ja minkä tyyppinen toiminta työeläke- ja työtaturmavakuutusjärjestelmässä jää julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Viranomaisen asiakirjan määritelmä ja julkisen hallintotehtävän määritelmä rajaavat käytännössä yhdessä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen julkisuuden ulottuvuuden. Tämän vuoksi myös viranomaisen asiakirjan määrittelemisen selkeästi on välttämätöntä.

Tietopyyntöihin vastaaminen hidastuisi ja hankaloituisi, jos julkisuuslain esitöistä ei saataisi riittävästi tukea, kun käytännössä jouduttaisiin tulkitsemaan sitä, mihin asiakirjajulkisuuden on tarkoitettu työeläke- ja työtaturmavakuutusalan osalta ulottuvan. Tämä voisi lisäksi johtaa siihen, että keskenään samanlaisiin tietopyyntöihin reagoitaisiin samaa lainsäädäntöä toimeenpaneivien keskuudessa eri tavalla. Koska asioiden käsittely hallinto-oikeudessa vie aikaa, oikeustila olisi pitkään epäselvä, ennen kuin saataisiin käsitys hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen työryhmän mietinnössä ehdotetulla tavalla lisäisi Melassa tietopyyntöjen käsittelyyn ja tietojen luovuttamiseen liittyvien ratkaisujen tekemiseen liittyvää hallinnollista taakkaa sekä tietopyyntöihin vastaamisen aiheuttaman lisääntyvän työmäärän vuoksi myös Melan kustannuksia. Julkisuuslain soveltamisalan tulkinnanvaraisuus tulisi käytännössä johtamaan siihen, että soveltamisalan rajat muodostusivat vasta oikeuskäytännön kautta, kun

asiakirjojen julkisuuteen liittyviä asioita käsiteltäisiin oikeudessa lain soveltamisalan laajuuden selvittämiseksi. Voimassa olevan lain soveltamisalan rajausten julkisen vallan käyttöön on selkeämpi.

Työryhmän mietinnössä todetaan virkavelvollisuuden rikkomisen osalta, että myös tiedon antamatta jättäminen, tilanteessa, jossa tieto olisi pitänyt antaa, on rangaistava teko. Jo tämän vuoksi julkisuuslain soveltamisalarajauksen ja asiakirjan määritelmän tulee olla riittävän tarkkarajainen. Jos itse säännökseen jää tulkinnanvaraa, tulisi lain esitöistä ilmetä selvästi säännöksen soveltamisen tulkintaan vaikuttavat seikat ja perusteet.

Julkisen hallintotehtävän osalta lain voimaantulon jälkeen tulisi esiintymään käytännön soveltamisessa tilanteita, joissa olisi tulkinnanvaraista, tulisiko pyydetty tieto antaa. Näissä tilanteissa virkavelvollisuuden rikkomiseen liittyvät säännökset saattavat vaikuttaa lain soveltamisen rajojen selvittämiseen hylkääviä ratkaisuja seuraavien valitusprosessien kautta. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa tiedon antamista koskeva ratkaisu eli sen luovuttaminen tai luovuttamatta jättäminen ei saisi johtaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, jos lainsäädäntöä on pidettävä tulkinnanvaraisena jo alun alkaen.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin työryhmän ehdottamalla tavalla, MYEL:n ja MATAL:n säännöksiä julkisuuslain soveltamisesta Melaan olisi muutettava. Tämä koskee myös muuta työeläkelainsäädäntöä ja tapaturmavakuutuslainsäädäntöä. Julkisen hallintotehtävän määritelmän täsmentäminen työeläke- ja tapaturmavakuutusurvan toimeenpanon osalta olisi mahdollista tehdä näiden erityissäännösten tarkistamisen yhteydessä.

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?

Melalla ei ole lausuttavaa

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

Melalla ei ole lausuttavaa

Muut mietinnön ehdotukset

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

Melalla ei ole lausuttavaa

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

4 § Viranomaiset ja 5 § Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin

Soveltamisalan laajentamisen osalta ks. kohta Kysymykset vaikutusten arvioinnista.

2 luku

Melalla ei ole lausuttavaa.

3 luku

Melalla ei ole lausuttavaa.

4 luku

15 § Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Ehdotettu säännös on vaikeaselkoinen, minkä vuoksi on vaikea arvioida, mitä se käytännössä tarkoittaisi eri tilanteissa. Säännöksessä viitataan osittain yleiseen tietosuojasetukseen ja toisissa kohdissa vain henkilötietojen suoja koskeviin säännöksiin. Perusteluissa olisi tarpeen selostaa tarkemmin säännöksen taustaa, tarkoitusta ja soveltamista käytännössä ja kuvata sitä esimerkiksi käytännön esimerkein.

Säännöksessä edellytetään erilaisia arviointeja osana tietopyynnön käsittelyprosessia. Arvioinnin tulos vaikuttaa siihen, voiko pyydetyn tiedon antaa. Laissa tai säännöksen perusteluissa tulisi tarkemmin ilmaista, mitä seikkoja arvioinnissa tulisi ottaa huomioon ja kuinka laajasti asiaa tulisi selvittää, jotta arviointi käytännössä eri tilanteissa ja eri tahojen tekemänä olisi lähtökohdiltaan ja laajuudeltaan samanlaista.

Eryteisesti arvioitaessa riskejä julkisiin henkilötietoihin liittyen olisi säädettävä tarkemmin huomioon otettavista seikoista, kuinka vakavia riskejä tarkoitetaan ja missä laajuudessa riskien olemassaolo ja niiden mahdollinen toteutuminen olisi arvioitava.

Jos esimerkiksi olisi kyse toimihenkilöä koskevistä viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä julkisista henkilötiedoista, arvioidaisiinko riskejä vain hänen työhönsä liittyvien olosuhteiden näkökulmasta vai myös yksityiselämän olosuhteiden aiheuttamia mahdollisia riskejä ja missä määrin toimihenkilön yksityisyyden suoja olisi otettava huomioon asiaa selvitettyä ja tilannetta arvioitaessa. Vakuutuslalla joudutaan antamaan hylkääviä päätöksiä ja päätöksen antaneisiin toimihenkilöihin voidaan kohdistaa uhkauksia. Esimerkiksi kotiosoitetietojen antaminen voisi joissain tilanteissa muodostaa uhkan työntekijän turvallisuudelle. Tätä uhkaa voi olla kuitenkin vaikea arvioida etukäteen. Täsmennyksiä tarvittaisiin myös asiakasta koskeviin julkisiin henkilötietoihin liittyen.

16 § Tiedon antamisesta päättäminen

Uutena asiana ehdotetaan mahdollisuutta tietyin edellytyksin kieltäytyä toteuttamasta tietopyyntöä, mikäli se sen toteuttaminen tietoja luovuttavan tahon näkökulmasta muodostuisi kohtuuttomaksi. Tämä on kannatettava ehdotus, joka ehdotuksessa rajatuin tavoin ei olisi vastoin julkisuuslain periaatteita.

5 luku

Melalla ei ole lausuttavaa.

6 luku

30 § Salassapidon toteuttaminen

Säännöksen edellyttämä tilanteen arvioiminen on käytännössä haastavaa. Säännöksen soveltaminen edellyttää monen seikan selvittämistä ja kokonaisarvion tekemistä selvityksessä ilmenneiden seikkojen perusteella. Perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin ilmaista, minkälaisia tietoja ja kuinka laajasti aikaisemmin annettuja tai ennestään tiedossa olevia tietoja tulisi selvittää, kun arvioidaan asiarekisteriin sisältyvän tiedon luovuttamisen mahdollisia seurauksia ja sitä, voiko tiedon luovuttaa. Tietojen luovuttamiseen ja luovuttamatta jättämiseen liittyvien rangaistussäännösten vuoksi on tärkeää, että lain säännökset ja niiden soveltamisen edellytykset eri tilanteissa on ilmaistu selkeästi.

30 – 31 § Sekä 30 §:n lopussa että 31 §:n alussa todetaan "Viranomaisen on merkittävä asiakirjasta poistetut tai peitetyt tiedot selkeällä tavalla". Asiasta on ilmeisesti tarkoitus säätää vain toisessa näistä.

7 luku

32 § Yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen

Julkisuuslain 32 §:n 2 momenttiin lisättäisiin edellytykset suostumuksen antamiselle, kun sen antaa luonnollinen henkilö. Tämä on tarpeellinen oikeusturvaa parantava täsmennys sekä suostumuksen antajan näkökulmasta että salassa pidettäviä tietoja luovuttavan tahon näkökulmasta tarkasteltuna.

Suostumus tulisi säännöksen mukaan säilyttää pysyvästi, mutta pysyvää säilyttämistä ei perustella tarkemmin. Muun muassa työeläke- ja työtaturmavakuutusjärjestelmien toimeenpanoon liittyviä asiakastietoja ja -asiakirjoja säilytetään vain laissa säädetyn määräajan, jonka jälkeen ne hävitetään. Tältä osin Mela toteaa, että ei ole tarkoituksenmukaista, että suostumusta pitäisi säilyttää kauemmin kuin asiakirjoja. Tarkoituksenmukaista olisi, että säilytysaika olisi sama kuin niiden asiakirjojen säilytysaika, joihin suostumus liittyy.

38 § Viranomaisen asiakirjassa olevan tiedon salassapidon lakkaaminen

Työryhmän mietinnössä todetaan, että salassapitoperusteiden systemaattinen ja sisällöllinen tarkastelu ei ole kuulunut työryhmän tehtäviin, vaan se jää toteutettavaksi myöhemmin. Lisäksi todetaan, että salassapitoperusteiden sisällöllisessä tarkastelussa olisi perusteltua arvioida tarkemmin erityisesti myös salassapidon lakkaamista koskevaa sääntelyä.

Edellä todetusta huolimatta Mela haluaa jo tässä vaiheessa kiinnittää huomiota seuraavaan ongelmaan.

Ehdotetun 28 §:n 1 momentin 23 kohdassa tarkoitettujen tietojen salassapitoaika olisi ehdotetun 38 §:n 2 momentin mukaan 25 vuotta. Työeläkelaeissa, työtapaturmavakuutuslainsäädännössä sekä maatalousyrittäjien luopumisjärjestelmiä koskevissa laeissa säädettyjen asiakirjojen pitkien säilytysaikojen vuoksi mainittuja järjestelmiä toimeenpanevilla tahoilla, kuten Melalla, on hallussaan 23 kohdassa tarkoitettuja tietoja ja niitä sisältäviä asiakirjoja, joiden salassapitoaika päättyy ennen tietojen tai niitä sisältävien asiakirjojen säilytysajan päättymistä. Salassapitoaika voi toisinaan päättyä myös sellaisena ajankohtana, jolloin henkilö, jonka vakuutus- tai etuusasiaan asiakirja tai tieto liittyy, on vielä elossa. Tätä ei voi pitää kohtuullisena. Sosiaaliturvan

toimeenpanoon liittyvien yksittäistä henkilöä koskevien salassa pidettävien tietojen muuttumista julkisiksi tällä tavoin ei voi pitää tarpeellisena eikä tarkoituksenmukaisena.

Ehdotetun 28 §:n 1 momentin 24 - 35 kohdissa tarkoitettujen tietojen salassapitoaika olisi ehdotetun 38 §:n 2 momentin mukaan 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota tieto koskee tai, jolle siitä olisi tietoa, 100 vuotta, mikä on huomattavasti pidempi salassapitoaika kuin 23 kohdassa tarkoitettujen tietojen salassapitoaika. Lisäksi 24 - 35 tarkoitettujen tietojen salassapitoaika päättyy aina vasta sen henkilön kuoleman jälkeen, jota tiedot koskevat.

Yksittäisen henkilön työeläke- tai tapaturmavakuutusasiaan tai sen perusteella käsiteltävään etuusasiaan voi liittyä sekä edellä mainitussa 23 kohdassa että 24 – 35 kohdissa tarkoitettuja tietoja. Käytännössä henkilön yksittäiseen asiaan liittyvät tiedot saattavat siis tulla julkisiksi eri ajankohtina, mitä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena.

Voimassa olevan julkisuuslain voimassaoloaikana on esiintynyt tilanteita, joissa toinen henkilö on saattanut pyytää edellä tarkoitettuja toisen henkilön vakuutus- tai etuusasiaan liittyviä asiakirjoja tai tietoja esimerkiksi avioerotilanteissa ositusta tehtäessä tai kuolinpesän selvittämiseen liittyen.

Voimassa olevan julkisuuslain säännösten perusteella, jotka vastaavat ehdotetun julkisuuslain 28 ja 38 §:ää, työeläkelaitos on oikeuskäytännössä velvoitettu luovuttamaan toisen henkilön pyytämät toisen henkilön vanhuuseläkettä koskevat asiakirjat, muilta kuin verotusasiakirjoja koskevin osin, koska asiakirjojen salassapitoaika 25 vuotta oli lakannut. Lisäksi työeläkelaitos on velvoitettu luovuttamaan toiselle henkilölle perinnönjaon riitauttamiseksi toisen henkilön etuusasian käsittelyyn

liittyviä asiakirjoja, lukuun ottamatta verotusasiakirjoja, sen vuoksi, että salassapitoaika 25 vuotta oli päättynyt.

Melan käsityksen mukaan olisi harkittava erillisen säännöksen lisäämistä työeläke- ja työtaturmavakuutuslainsäädäntöön sekä maatalousyrittäjien luopumisjärjestelmiä koskevaan lainsäädäntöön, jonka perusteella julkisuuslain salassapidon päättymistä koskevia säännöksiä ei sovellettaisi mainittujen vakuutus- ja etuusjärjestelmien toimeenpanoon liittyviin vakuutettua tai etuudensaajaa koskeviin asiakirjoihin. Ellei tämä ole mahdollista, olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että asiakirjat ovat salassa pidettäviä vähintään sen henkilön kuolemaan saakka, jota asiakirja koskee.

8 luku

43 § Voimaantulo

Siltä varalta, että julkisuuslain soveltamisalaa laajennettaisiin työeläkevakuutus- ja työtaturmavakuutuslaitoksilla toimivia laitoksia koskevaksi työryhmän ehdottamalla tavalla, Mela katsoo, ettei uudella julkisuuslailla tulisi olla taannehtivia vaikutuksia asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen julkisuuteen. Työeläke- ja työtaturmavakuutuslaitokset tulisi mainita ehdotetun julkisuuslain 43 §:ssä siten, ettei uutta lakia sovellettaisi asiakirjoihin, jotka ovat niiden laatimia tai jotka ovat niille saapuneet ennen uuden julkisuuslain soveltamisen alkamista. Tältä osin työeläke- ja tapaturmavakuutuslaitoksiin tulisi soveltaa 43 §:ää kuten ehdotetun lain 5 § 1 momentin 2 kohdan mukaisesti toimijoihin samoin perustein.

Ehdotettu 12 kuukauden siirtymäaika on liian lyhyt lainmuutoksen aiheuttamien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Lain taannehtiva soveltaminen ennen lain voimaantuloa laadittuihin asiakirjoihin olisi ongelmallinen, koska takautuvasta soveltamisesta aiheutuvia velvoitteita ei ole voitu esimerkiksi asiakirjahallinnon järjestämisessä ja asiakirjojen säilyttämisessä ottaa huomioon.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös julkisuuslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä käsiteltäessä on käytännössä esiintynyt tilanteita, joissa on ollut tulkinnanvaraista, miten yleisen tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain ja tiedonhallintalain sekä joissain tilanteissa myös hallintolain säännökset vaikuttavat julkisuuslakiin perustuvaan tietopyyntöön ja miltä osin ne tulee tietopyyntöä käsiteltäessä ottaa huomioon julkisuuslain säännösten lisäksi tai sijaan. Tämä ongelma on pyritty korjaamaan työryhmän ehdotuksessa, mutta edelleen on osittain tulkinnanvaraista, mikä lakien keskinäinen suhde eri tilanteissa on, mitä pidetään yleislainsäädäntönä ja mitä sitä tarkentavana erityislainsäädäntönä.

Jansson Stella
Maatalousyrittäjien eläkelaitos