

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 15/2002 vp**

Hallituksen esitys yksityisten alojen ja valtion sekä kunnallisen eläkejärjestelmän tietojen saamista, antamista ja salassapitoa koskevien sekä eräiden muiden lainsäännösten muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä helmikuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen yksityisten alojen ja valtion sekä kunnallisen eläkejärjestelmän tietojen saamista, antamista ja salassapitoa koskevien sekä eräiden muiden lainsäännösten muuttamisesta (HE 8/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Maritta Hirvi, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- professori Timo Konstari
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti, vastaava tutkija Maija Sakslin
- professori Ilkka Saraviita.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan yksityisten alojen sekä valtion ja kunnallista eläkejärjestelmää sääntelevien lakien tietojen antamista, saamista ja salassapitoa koskevien säännösten tarkistamista. Sääntelyä selkeyttävässä ja yhtenäistävässä uudistuksessa otetaan huomioon yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun Euroopan neuvoston direktiivin, uuden perustuslain, henkilötietolain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännökset.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne

on hyväksytty ja vahvistettu. Osa laeista olisi voimassa vuoden 2003 loppuun, koska niitä tulee tarkistaa eräiden jo vahvistettujen, vuoden 2004 alusta voimaan tulevien lakien vuoksi.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotuksissa on otettu huomioon, mitä perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Myös perustuslain 80 § on otettu huomioon. Ehdotetut lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tietojen saaminen ja luovuttaminen

Valiokunta on vastikään antanut lausunnon (PeVL 14/2002 vp) lakiehdotuksista, jotka koskevat Kansaneläkelaitoksen tietojensaanti-oikeuksia ja tietojenluovuttamismahdollisuuksia. Koska nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvien lakiehdotusten useat kohdat kohdistuvat sellaisiin seikkoihin, joita tuossa lausunnossa on arvioitu, valiokunta tekee lakiehdotuksista seuraavat huomautukset pelkästään aiempaan lausuntoon viittaamalla:

— 1. lakiehdotuksen 17 a §:n 1 momentin 1 kohtaa on muutettava niin, että tietojensaanti-oikeus myös siinä tarkoitettujen tehtävien toimeenpanossa koskee ainoastaan välttämättömiä tietoja. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 14/2002 vp, s. 3—4). — Sama säätämisyjärjestysluomaus on tehtävä 11. lakiehdotuksen 26 §:n 1 momentin 1 kohdasta ja 14. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin 1 kohdasta.

— Edelliseen kohtaan liittyen valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin mukainen tietojensaanti-oikeus koskee hyvin laajasti työnantajalta saatavissa olevia tietoja. Siksi momentin loppuosaa on muutettava niin, että oikeus myös "tässä laissa säädettyjen tehtävien toimeenpanon" osalta rajoittuu välttämättömiin tietoihin. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säännöksen muotoilu "kaikki...vastaavat työnantajalta saatavissa olevat tiedot" jää tarkoitetun täsmennyksen jälkeenkin epäasianmukaisen väljäksi. — Samat huomautukset koskevat 11. lakiehdotuksen 26 b §:n 2 momenttia ja 14. lakiehdotuksen 12 b §:n 2 momenttia.

— 1. lakiehdotuksen 17 a §:n 1 momentin 2 kohdassa, 11. lakiehdotuksen 26 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 14. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen terveys-tietojen osalta lähtökohtana pitäisi olla, että asianomainen itse toimittaa ne tai niiden luovut-

taminen riippuu hänen suostumuksestaan (PeVL 14/2002 vp, s. 4/I).

— 1. lakiehdotuksen 17 f §:n 1 momentin 4 kohtaa on asianmukaista täsmentää niin, ettei oikeutta tietojen antamiseen ole, jos kolmannen maan tietosuojan taso ei ole vaadittavan vähimmäistason mukainen (PeVL 14/2002 vp, s. 5/I). — Sama koskee 11. lakiehdotuksen 26 d §:n 1 momentin 1 kohtaa ja 14. lakiehdotuksen 12 d §:n 1 momentin 1 kohtaa.

— 1. lakiehdotuksen 17 f §:n 1 momentin 6 kohdan viranomaismäärittelyä on välttämättä täsmennettävä, minkä lisäksi esityksen perusteluissa mainitusta tietojen yhdistämismahdollisuudesta tulee säätää laissa (PeVL 14/2002 vp, s. 5). — Sama koskee 11. lakiehdotuksen 26 d §:n 1 momentin 4 kohtaa ja 14. lakiehdotuksen 12 d §:n 1 momentin 4 kohtaa.

— 1. lakiehdotuksen 17 j §:stä on asiallista poistaa päätöksentekoa koskeva rajaus, jos tietoja voidaan luovuttaa muussakin tarkoituksessa. Yksilölle on kuitenkin tärkeää, että hänelle kerrotaan, mihin kaikkiin tarkoituksiin tietoja voidaan käyttää (PeVL 14/2002 vp, s. 2—3). — Sama koskee 11. lakiehdotuksen 26 f §:ää ja 14. lakiehdotuksen 12 g §:ää.

Yksityisen ilmoitusvelvollisuus

Eläkkeensaajan ilmoitusvelvollisuus. 1. lakiehdotuksen 17 b §:n 2 ja 3 momentti koskevat eläkkeensaajan ilmoitusvelvollisuutta. Pykälän 2 momentin nojalla eläkkeensaajalla on yleinen velvollisuus ilmoittaa terveydentilassaan, työansioissaan, perhesuhteissaan ja muissa seikoissa tapahtuvista muutoksista, jotka vaikuttavat hänen oikeuteensa saada eläkettä tai eläkkeen määrään. Ehdotus sisältää hyvin väljästi määritellyn ja laaja-alaisen ilmoitusvelvollisuuden, joka kohdistuu yksityiselämän suojan kannalta keskeisiin yksilön oloihin. Pykälän 3 momentti koskee eläkelaitoksen mahdollisuutta vaatia eläkkeensaajalta selvitystä eläkkeen määrään vaikuttavista seikoista ja siitä, että tämä edelleen täyttää eläkkeen saamisen edellytykset.

Eläkkeensaajalle on sinänsä mahdollista asettaa tämän tapaiset ilmoitusvelvollisuudet siltä osin kuin ilmoitettavat tiedot koskevat muutoksia, jotka laintasaisen sääntelyn johdosta ovat välttämättömiä arvioitaessa eläkeoikeuden olemassaoloa ja sisältöä. Yksityiselämän suojan rajoitukselle on tässä tapauksessa siten hyväksyttävä peruste.

Ilmoitusvelvollisuudet ovat ehdotetun sisältöisinä ongelmallisia sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä suhteellisuuden kannalta. Ilmoitusvelvollisuus on 2 momentissa määritelty niin väljästi, ettei yksittäisen eläkkeensaajan ole mahdollista tietää, missä tapauksissa on kysymys hänen oma-aloitteisesta ilmoitusvelvollisuudestaan. Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on merkittävää, että 2 ja 3 momentissa tietojenannon säädetään kohdistuvan oikeastaan päällekkäisesti aivan samoihin asioihin, vaikka sääntely koskee yhtäältä eläkkeensaajan ilmoitusvelvollisuutta ja toisaalta eläkelaitoksen mahdollisuutta vaatia häneltä selvitystä. Tällaiset säännökset eivät määritä lainkaan sitä, millä tavoin asian selvittämistehtävät jakautuvat eläkelaitoksen ja eläkkeensaajan kesken, eivätkä tästä syystä ole perusoikeuskäytäntöjensä takia oikeassa suhteessa sääntelyn tavoitteeseen.

Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä on muodostaa 2 ja 3 momentista sellainen kokonaisuus, jossa yksilöidysti säädetään, mitkä olojen muuttumista koskevat tiedot kuuluvat eläkkeensaajan oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin, ja jossa osoitetaan täsmällisesti, millaisista muista seikoista eläkelaitos voi vaatia eläkkeensaajalta selvitystä. Tässä rajanvedossa tulee ratkaiseva merkitys antaa sille, onko luontevinta edellyttää eläkkeensaajan ilmoittavan jostakin asiasta oma-aloitteisesti vai onko perustellumpaa lähteä siitä, että eläkelaitos esimerkiksi määräajoin vaatii siitä häneltä selvitystä, jos se on välttämätön jonkin asian ratkaisemiseksi. — Sama huomautus koskee 11. lakiehdotuksen 26 a §:n 2 ja 3 momenttia sekä 14. lakiehdotuksen 12 a §:n 2 ja 3 momenttia. Näissä pykälissä ei ole 1. lakiehdotuksen vastaa-

vaan pykälään sisältyvää asetuksenantovaltuutta.

Yrittäjän ilmoitusvelvollisuus. 4. lakiehdotuksen 17 §:n uusi 5 momentti koskee yrittäjän tietojenantovelvollisuutta. Ehdotus on yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden lailla säätämistä koskevan perustuslain 80 §:stä johtuvan vaatimuksen kannalta aivan liian epämääräinen lukuun ottamatta ehdotuksen kohtaa yritystoiminnan alkamisesta. Sääntely rakentuu sen varaan, että yrittäjän tietojenantovelvollisuus koskee sellaisia tosiasiallisia muutoksia, jotka voivat vaikuttaa tiettyihin laissa säädettyihin ilmiöihin. Ehdotusta on täsmennettävä osoittamalla, millaisia seikkoja koskevista yritystoiminnan muutoksista, joilla voi olla tällainen vaikutus, on annettava tiedot eläkelaitokselle. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Samana pykälän 6 momentin mukaan yrittäjä on velvollinen antamaan eläkelaitoksen pyytämät vakuutuksen hoitoon ja työtuloon vaikuttavat tiedot. Myös tämä ehdotus on aivan liian epämääräinen perustuslain 80 §:n kannalta; lakitekstistä ei esimerkiksi selviä, mistä työtulosta on kysymys. Momentin täsmäntäminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Samat huomautukset on tehtävä myös 5. lakiehdotuksen 19 a §:stä.

Eläkelautakunnat

Kokoonpano. Työntekijäin eläkelain 20 §:n perusteella eläketurvakeskuksen yhteydessä toimii valitusmenettelyä varten eläkelautakunta. Kysymyksessä on sellainen muutoksenhakuelin, josta on valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain 98 §:n 3 momentin ilmentämän periaatteen (vrt. HE 1/1998 vp, s. 156/I) mukaisesti säädettävä lailla. Lautakunnan toiminnassa tulee perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden täytyä (vrt. PeVL 14/2000 vp, s. 3/II). — Valtion eläkelain 23 a § koskee valtion eläkelautakuntaa sekä kunnallisten viranhaltijain ja työn-

tekijäin eläkelain 7 § kunnallisen eläkelaitoksen yhteydessä olevaa eläkelautakuntaa.

Työntekijäin eläkelain mainitun pykälän voimassa olevan 1 momentin mukaan lautakunnassa on puheenjohtaja ja vähintään kahdeksan muuta jäsentä. Jäsenten vähimmäismäärästä neljä nimitetään etujärjestöjen ehdotuksesta. Jonkin ratkaisuelimen tällainen intressipohjaisuus ei ole ongelmallinen perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun riippumattomuuden kannalta (HE 309/1993 vp, s. 74/I, PeVL 37/1997 vp, s. 3—4 ja PeVL 35/2001 vp, s. 2—3). Valiokunta huomauttaa, että lain sinänsä mahdollistama lautakunnan kokoonpanon suurentaminen intressipohjaisten jäsenten suhteellista osuutta kasvattamalla ei olisi sopusoinnussa riippumattomuusvaatimuksen kanssa. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden kannalta on viime kädessä oleellista, että eläkelaitoksen päätöksistä voi lain 21 §:n 2 momentin nojalla yleensä valittaa vakuutusoikeuteen.

Eläkelautakunnan kokoonpanosta ja asioiden käsittelystä lautakunnassa säädetään 1. lakiehdotuksen 20 §:n uuden 4 momentin mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perusteluissa mainitaan, että näistä seikoista on jo säädetty työntekijäin eläkeasetuksessa. Asetuksen nykyiset säännökset koskevat muun muassa varapuheenjohtajan nimittämistä ja henkilökohtaisen varajäsenen nimittämistä seitsemälle jäsenelle, lautakunnan toimimisesta jaostoittain sekä muutoksenhakuasioita käsittelevän jaoston päätösvaltaisuudesta. Tällaiset asiat koskettavat muutoksenhakuvelimen toimintaa niin keskeisesti, että niillä on valiokunnan mielestä väistämättä yhteys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Koska oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamisesta tulee perustuslain 21 §:n 2 momentin johdosta säätää lailla, ehdotetun valtuuden nojalla ei asetuksella ole mahdollista säätää näistä kysymyksistä. Ne eivät myöskään voi jäädä nykyisen asetuksentasoisen sääntelyn varaan, vaan lakiehdotusta on välttämätöntä täydentää tältä osin. — Tämä seikka tulee ottaa huomioon myös valtion eläkelain 23 a §:n 7 momentin voimassa olevan valtuussäännöksen tulkinna.

Suullinen käsittely. 1. lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentti on perustuslain 21 §:n 2 momentista johtuvista syistä (PeVL 14/2002 vp, s. 6/II) aiheellista muotoilla seuraavasti: "...hallintolainkäyttölain 37 §:ssä säädetään. Suulliseen käsittelyyn sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia (945/1984). Suullinen käsittely on toimitettava suljetuin ovin asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus tai jotka eläkelautakunta määrää käsiteltäväksi suljetuin ovin sillä perusteella, että julkisesta käsittelystä aiheutuisi asianosaiselle erityistä haittaa." — Sama huomautus koskee 11. lakiehdotuksen 23 a §:n 4 momenttia ja 14. lakiehdotuksen 7 §:n 6 momenttia.

Työjärjestys. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa 20 §:n 4 momentin mukaan eläkelautakunnan työjärjestyksen "valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyin tavoin". On epäselvää, mitä valtioneuvoston asetuksella on ajateltu säädettyä vahvistamistavasta. Tämän sääntelemisen tarpeellisuus vaikuttaa kaiken kaikkiaan epätodennäköiseltä. Ministeriön on kuitenkin aiheellista vahvistaa viranomaiskoneiston ulkopuolisen eläkelautakunnan työjärjestys. Se on tehtävissä ministeriön päätöksellä, koska työjärjestys voi lähtökohtaisesti sisältää ainoastaan lautakunnan sisäisiä määräyksiä.

Muita seikkoja

Tekninen käyttöyhteys. 1. lakiehdotuksen 17 i §:ssä säädetään mahdollisuudesta avata tekninen käyttöyhteys. Ehdotusta on välttämätöntä täydentää säännöksin, joiden mukaan tietoja pyytävän on ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista esitettävä selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti (PeVL 14/2002 vp, s. 5/II). — Sama koskee 11. lakiehdotuksen 26 e §:ää ja 14. lakiehdotuksen 12 e §:ää.

Luovuttamishdoista sopiminen. 1. lakiehdotuksen 17 f §:n 4 momentti koskee sopimista tietojen luovuttamisen ehdoista (ks. myös 17 i §:n 3 momentti). Perusteluista ilmenee, että tästä sopivat eläketurvakeskus ja tiedot antanut eläke-

laitos ja että sopimus tarkoittaa niitä ehtoja, joilla tietoja voidaan antaa edelleen. Sääntelyn tarkoituksena on rajoittaa tietojen edelleen luovuttamista siitä, miten tästä on laissa säädetty. Luovuttamistoimivalta ei siten perustuisi sopimukseen. Näin ymmärrettynä ehdotus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Asianmukaisinta on, että laista kävisi selville, minkälaisista asioista on mahdollista sopia. — Vastavaanlainen sääntely sisältyy 11. lakiehdotuksen 26 d §:n 2 momenttiin ja 14. lakiehdotuksen 12 d §:n 2 momenttiin.

Korotettu vakuutusmaksu. 1. lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentin lopussa oleva säännös perustaa eläkelaitokselle oikeuden määrätä arvion perusteella työnantajalle enintään kaksinkertaiseksi korotettu vakuutusmaksu. Korotusvalta liittyy työnantajan laiminlyömyään tietojenantovelvollisuuteen sekä tietojen antamiseen myöhässä. Tämän kaltaisesta sanktiomahdollisuudesta ei ole tällaisessa yhteydessä sinänsä huomauttamista valtiosäännön kannalta.

Sääntelyn ongelmana on siihen sisältyvä korotetun avoin harkinnanvaraisuus korotuksen suuruudesta, etenkin kun korotusvalta kytkeytyy yksilöimättömästi mihin tahansa laiminlyöntiin tietojen antamisessa. On kuitenkin selvää, että suhteellisuusperiaatteen tulee vaikuttaa säännöksen soveltamiseen. Valiokunta toteaa, että 2. lakiehdotuksen 10 §:n 4 momentti on korotetun vakuutusmaksun edellytysten osalta tarkempi kuin 1. lakiehdotus. Siinäkin tosin jää epäselväksi, mistä syystä ja millaisin vaikutuksin vakuutusmaksun korotuksen suuruus määräytyy työeläkekassan hankkiman selvityksen tai sellaisen puuttuessa arvion perusteella. 3. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin sanonta eroaa viimeksi mainitusta lainkohdasta sikäli, että siinä säädetään eläkekassan hankkimasta "lisäselvityksestä". Valiokunta pitää näitä ehdotuksia asianmukaisempana säännösten muotoilemista

esimerkiksi seuraavasti: "...eläkelaitos voi määrätä työnantajalle enintään kaksinkertaisesti korotetun kohtuullisena pidettävän vakuutusmaksun."

Edellä todettu koskee myös 11. lakiehdotuksen 26 b §:n 1 momenttia sekä 14. lakiehdotuksen 12 b §:n 1 momenttia. Näistä säännöksistä ilmenee myös, että valtiokonttori tai kunnallinen eläkelaitos määrää ainakin tietojen ilmoittamisen tavasta ja ajankohdasta. Tähän nimenomaisesti valtuuttavaa säännöstä ei niissä kuitenkaan ole. Valtuussäännökset on välttämätöntä lisätä näihin lakeihin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1., 4., 5., 11. ja 14. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan

— 1. lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentista, 17 a §:n 1 momentin 1 kohdasta ja 17 b §:n 2 ja 3 momentista,

— 4. lakiehdotuksen 17 §:n 5 ja 6 momentista,

— 5. lakiehdotuksen 19 a §:stä,

— 11. lakiehdotuksen 26 §:n 1 momentin 1 kohdasta, 26 a §:n 2 ja 3 momentista ja 26 b §:n 2 momentista sekä

— 14. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin 1 kohdasta, 12 a §:n 2 ja 3 momentista ja 12 b §:n 2 momentista

tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 15/2002 vp — HE 8/2002 vp

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Pekka Nousiainen /kesk
	Esko Helle /vas	Heli Paasio /sd
	Gunnar Jansson /r	Osmo Puhakka /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Pekka Ravi /kok
	Saara Karhu /sd	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.