

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 17/2002 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi tapaturmavakuutus-
lain ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuu-
tuslain muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä huhtikuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi tapaturmavakuutuslain ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain muuttamisesta (HE 42/2002 vp) valmistelevalle sosiaali- ja terveysvaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Jaakko Hannula, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- professori Timo Konstari
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan tapaturmavakuutuslain ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain tietosuojasäännösten tarkistamista ottaen huomioon viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja henkilötietolain säännökset. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eräät nykyisin asetuksen tasolla olevat säännökset saatetaan perustuslain edellyttämällä tavalla lain tasolle.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettuja tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämistä koskevien perustelujen mukaan lakiehdotuksissa on otettu huomioon, mitä perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Myös perustuslain 80 § on otettu huomioon. Ehdotetut lait voidaan hallituksen esityksen mukaan säätää tavallisessa lainsäätämistä koskevassa järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on vastikään antanut lausunnot (PeVL 15/2002 vp ja PeVL 14/2002 vp) lakiehdotuksista, jotka koskevat eri eläkelaitosten tietojensaantioikeuksia ja tietojenluovuttamismahdollisuuksia. Koska nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen jotkut kohdat kohdistuvat sellaisiin seikkoihin, joita noissa lausunnoissa on arvioitu, valiokunta tekee lakiehdotuksesta eräitä huomautuksia pelkäästään aiempiin lausuntoihin viittaamalla.

Tietojen saaminen ja luovuttaminen

Tapaturmavakuutuslakiehdotuksen 64 a §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa muodostuu edellytykseksi tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytölle, että tietojensaantioikeus koskee myös tapaturmavakuutuslaissa, sosiaaliturvasopimuksessa ja sosiaaliturvaa koskevassa kansainvälisessä säädöksessä säädettyjen tehtävien toimeenpanon osalta vain välttämättömiä tietoja (PeVL 15/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 14/2002 vp, s. 3—4).

Samantyyppisen 3 kohdassa tarkoitettujen terveystietojen osalta lähtökohtana pitäisi olla, että asianomainen itse toimittaa ne tai niiden luovuttaminen riippuu hänen suostumisestaan (PeVL 15/2002 vp, s. 2 ja PeVL 14/2002 vp, s. 4/I).

Lakiehdotuksen 64 c §:n 1 momentin 1 kohta on asianmukaista täsmentää niin, ettei oikeutta tietojen antamiseen ole, jos kolmannen maan tietosuojan taso ei ole vaadittavan vähimmäistason mukainen (PeVL 15/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 14/2002 vp, s. 5/I).

Samantyyppisen 2 kohdan viranomaismäärittelyä on välttämättä täsmennettävä, minkä lisäksi esityksen perusteluissa mainitusta tietojen yhdistämismahdollisuudesta tulee säätää laissa (PeVL 15/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 14/2002 vp, s. 5).

Korvauksensaajan ilmoitusvelvollisuus

Tapaturmavakuutuslakiehdotuksen 45 §:n 1 momentti koskee korvauksensaajan ilmoitusvelvol-

lisuutta. Se on hyvin väljästi määritelty ja laaja-alainen ja kohdistuu yksityiselämän suojan kannalta keskeisiin yksilön oloihin. Valiokunta pitää tältä osin tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että laissa säädetään yksilöidysti, mitkä olojen muuttumista koskevat tiedot kuuluvat korvauksensaajan oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin (vrt. PeVL 15/2002 vp, s. 2—3).

Tapaturmavakuutuslaitosten liitto

Yhdistymisvapaus. Kaikkien tapaturmavakuutuslain mukaista vakuutusta harjoittavien vakuutuslaitosten tulee 1. lakiehdotuksen 30 b §:n 3 momentin perusteella kuulua Tapaturmavakuutuslaitosten liittoon ja osallistua sen tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin. Pakkojäsenyyttä tarkoittava ehdotus ei valiokunnan mielestä kuitenkaan ole merkityksellinen perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden kannalta, kun otetaan huomioon, että vakuutuslaitokset ovat taloudellista toimintaa harjoittavia oikeushenkilöitä ja lisäksi etäällä niiden taustalla olevista yksilöistä.

Perustuslain 124 §. Tapaturmavakuutuslaitosten liitolla on erityisesti 1. lakiehdotuksen 30 a §:n ja muiden kohtien nojalla useita julkisia hallintotehtäviä. Osaan niistä näyttää voivan sisältyä myös julkisen vallan käyttöä. Liiton toimintaa on näin ollen arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

Hallituksen esityksessä ei ole minkäänlaista selvitystä, jonka perusteella voitaisiin arvioida sitä, onko perusteltua antaa kyseisiä tehtäviä liitolle niiden tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Selvitystä ei ole myöskään siitä, miten perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset otetaan huomioon liiton toiminnassa julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa. Perustuslain 124 §:n takia on näin ollen lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta välttämätöntä, että esityksen jatkokäsittelyssä hankitaan tällaiset selvitykset ja lakiehdotusta tarvittaessa täydennetään.

Valiokunta kiinnittää edellä esitetyn vuoksi huomiota siihen, että 30 a §:n 3 momentin viittaussäännöksen johdosta noudatettaviksi tulevat tapaturmavakuutuslain nykyisen 53 a §:n muutoksenhakusäännökset ovat riittäviä perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Toisaalta hyvän hallinnon takeiden kannalta ei riitä, että saman viittaussäännöksen johdosta noudatettaviksi tulevat lain nykyisen 41 a §:n 3 momentin mukaan ainoastaan eräissä hallintomenettelylain pykälissä säädetyt periaatteet. Saman lainkohdan sääntely asianosaisen kuulemisesta on lisäksi epäasianmukaisen väljä perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta.

Säännöt. Tapaturmavakuutuslaitosten liiton säännöt säädetään lakiehdotuksen 30 b §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Liiton lakisäateisten tehtävien takia on asianmukaista, että sen säännöt vahvistetaan viranomaisen toimesta liiton itsensä tehtyä ehdotuksen sääntöjen sisällöstä. Säännöistä ei ole kuitenkaan asianmukaista säätää asetuksella, vaan ne ovat vahvistettavissa valtioneuvoston tai sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä, koska tällaiset säännöt voivat lähtökohtaisesti sisältää ainoastaan sisäisiä määräyksiä (vrt. PeVL 15/2002 vp, s. 4/II).

Tapaturma-asiain korvauslautakunta

Tapaturmavakuutuslakiehdotuksen 30 b §:n 1 momentin nojalla Tapaturmavakuutuslaitosten liitossa toimii tapaturma-asiain korvauslautakunta. Sen tehtävänä on 30 c §:n mukaan edistää tapaturmavakuutuslain mukaisen korvaustoimen yhtenäisyyttä antamalla yleisohjeita ja lausuntoja sekä lisäksi Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle lausuntoja vakuuttamisvelvollisuuskysymyksistä. Korvauslautakunnan lausuntomenettely on suureksi osaksi pakollinen.

Korvauslautakunnan lausunnoilla on oleellista tapaturmavakuutuslain tulkintakäytäntöjä ohjaavaa merkitystä. Tällainen sinänsä muodollisesti sitomaton toiminta on valiokunnan käsityksen mukaan asialliselta luonteeltaan rinnastettava perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään. Lain tasolla on siksi toteutet-

tava järjestelyt, jotka tällaisessa toiminnassa mahdollisesti ovat tarpeen perusoikeuksien sekä oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantumisen estämiseksi. Lakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä tällaisista asioista. Esityksen jatkokäsittelyssä on lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta välttämätöntä hankkia selvitys näistä seikoista ja myös siitä peruskysymyksestä, onko tarkoituksenmukaista, että korvauslautakunta hoitaa kyseiset lausuntotehtävät ja yleisohjeiden antamisen. Lakiehdotusta on tarvittaessa täydennettävä.

Edellä esitetyn johdosta valiokunta huomauttaa, että korvauslautakunnan lausunnon antamista koskevasta menettelystä säätämistä ei ole mahdollista 30 d §:n 4 momentissa ehdotetuin tavoin jättää valtioneuvoston asetuksen varaan. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kysymys viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisesta tapaturma-asiain korvauslautakuntaan jää esityksessä avoimeksi.

Lakiehdotuksen 30 d §:n 5 momentin lopussa oleva säännös on vastoin perustuslain 80 §:n 2 momenttia niiltä osin kuin korvauslautakunnalla olisi valta antaa ulospäin vaikuttavia määräyksiä. Sama koskee lautakunnan 30 c §:n 3 momentin mukaista mahdollisuutta velvoittaa vakuutuslaitokset lausunnon pyytämiseen.

Muita seikkoja

Korotettu vakuutusmaksu. Tapaturmavakuutuslakiehdotuksen 37 §:n 2 momentissa säädetään vakuutuslaitoksen oikeudesta määrätä työnantajalle arvioimansa vastuun suuruutta vastaava vakuutusmaksu enintään nelinkertaisesti korotettuna siltä osalta, jota väärä ilmoitus tai laiminlyönti koskee. Ehdotuksen ongelmana on siihen sisältyvä korostetun avoin harkinnanvaraisuus korotuksen suuruudesta. Valiokunta pitää asianmukaisempana sellaista sääntelyä, jossa korotetulta vakuutusmaksulta nimenomaisesti edellytetään kohtuullisuutta (vrt. PeVL 15/2002 vp, s. 5). — Sääntelyn yhdenmukaisuuden näkökulmasta on vielä syytä kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen mukainen enimmäiskorotus

on suurempi kuin mainitussa lausunnossa käsitellyissä lakiehdotuksissa.

Suullinen käsittely. Tapaturmavakuutuslakiehdotuksen 53 §:n 6 momentti on perustuslain 21 §:n 2 momentista johtuvista syistä (PeVL 15/2002 vp, s. 4/II ja 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 tapaturmalautakunta määrää käsiteltäväksi suljetuin ovin sillä perusteella, että julkisesta käsittelystä aiheutuisi asianosaiselle erityistä haittaa."

Tilasto-, tutkimus- ja selvitystehtävät. Tapaturmavakuutuslaitosten liitolla on 1. lakiehdotuksen 64 §:n perusteella oikeus saada henkilötietoja tilasto-, tutkimus- ja selvitystehtäviään varten. Näihin tarkoituksiin talletettujen tietojen saantia koskee yleensä tavanomaista laaja-alaisempi käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, eikä niitä saa lähtökohtaisesti käyttää muihin tarkoituksiin kuin henkilötietolain 14 ja 15 §:stä ilmenee. Lakiehdotusta on tarpeen selvittää henkilötietojen suojan varmistamiseksi. Kyseisiin tarkoituksiin saadut tiedot on syytä säätää salassa pidettäväksi, ja niiden käyttämistä muihin tarkoituksiin, kuten vakuutettua koskevaan päätöksentekoon, tulee rajoittaa. Pykälään on lisäksi asianmukaista ottaa nimenomainen viittaus henkilötietolain soveltamiseen.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on, että 64 §:ssä tarkoitettuun toimintaan ei sovelleta vi-

ranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Valiokunta pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että tähän toimintaan kuuluvat asiakirjat ovat julkisuussäännösten soveltamisalan piirissä. Tällöin päädyttäisiin edellä mainitun salassapitosääntelyn vaikutus huomioon ottaen siihen, että tilastojen ym. perusaineistona käytetyt henkilötiedot ovat salassa pidettäviä, mutta tilastot julkisia.

Tekninen käyttöyhteys. Tapaturmavakuutuslakiehdotuksen 64 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 15/2002 vp, s. 4/II ja PeVL 14/2002 vp, s. 5/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 30 c §:n 3 momentista, 30 d §:n 5 momentista, 45 §:n 1 momentista ja 64 a §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdasta sekä perustuslain 124 §:n johdosta Tapaturmavakuutuslaitosten liittoa ja tapaturma-asiaain korvauslautakuntaa koskevasta sääntelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 7 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Helle /vas	Petri Salo /kok
	Gunnar Jansson /r	Ilkka Taipale /sd
	Jouko Jääskeläinen /kd	vjäs. Jukka Mikkola /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.