

2.12.2009

Dnro 980/4/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **YKSITYISYYDEN SUOJA TYÖMARKKINATUKIHAKEMUKSEN KÄSITTELYSSÄ**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 15.3.2009 osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen Itäkeskuksen toimiston menettelyn työmarkkinatukihakemuksensa käsittelyssä. Kantelija katsoi Kansaneläkelaitoksen muun muassa menetelleen työttömyysturvalain 13 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan vastaisesti, kun se oli pyytänyt tietoja kantelijan toimeksiantajalta. Kantelijan mukaan yhtiö, jolta tietoja oli pyydetty, ei ollut hänen työnantajansa. Kyse ei ollut työsopimuslain mukaisesta työsuhteesta vaan korkeintaan kauppakaaren mukaisesta toimeksiantosuhteesta.

---

3

### **RATKAISU**

3.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

#### *Perustuslaki*

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Käsite "yksityiselämä" voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi (HE 309/1993, s. 52–53).

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi viranomaisessa asianmukaisesti.

#### *Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 24 §:n 1 momentin 23 kohdan nojalla salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta. Säännöksen mukaisen salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvat työhallinnon osalta kaikki sellaiset henkilöasiakasta koskevat tiedot, jotka voidaan tunnistaa tiettyä henkilöä koskeviksi. Salassapitovelvollisuus on katsottu tarpeelliseksi henkilöasiakkaan yksityisyyden suojan vuoksi sekä luottamuksellisen asiakassuhteen varmistamiseksi (HE 87/2002 vp).

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Säännöksen perusteluiden mukaan yksityiselämän perustuslaillinen suoja voidaan toteuttaa vain säätämällä yksilöiden omaan elinpiiriin kuuluvat tiedot salassa pidettäviksi. Kohdassa tarkoitettuja tietoja sisältyy hallituksen esityksen mukaan erilaisia palveluja antavien viranomaisten tai oikeusaputoimistojen asiakirjoihin. Perhe-elämää koskevilla tiedoilla tarkoitetaan erityisesti tietoja yhteisessä taloudessa asuvien välisistä suhteista. Elintapoja kuvaaviin tietoihin kuuluvat muun muassa päihteiden käyttöä koskevat tiedot (HE 30/1998 vp, s. 100).

Julkisuuslain 23 §:n 1 momentissa säädetään puolestaan vaitiolovelvollisuudesta. Lainkohdan mukaan asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, ei saa paljastaa.

Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen säädetty, ja 2 kohdan mukaan, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Säännöksen perusteluiden mukaan viranomaisen oikeus antaa toiselle viranomaiselle tietoja voi perustua myös lain 26 §:n 2 momenttiin ja 28 §:ään (HE 30/1998 vp, s. 105).

### *Työttömyysturvalaki*

Työttömyysturvalain 13 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista tai muuten tämän lain tai Suomea sitovassa sosiaaliturvasopimuksessa tai sosiaaliturvaa koskevassa muussa kansainvälisessä säädöksessä säädettyjen tehtävien toimeenpanemista varten välttämättömät tiedot *työnantajalta*, *työttömyyskassalta*, *työpaikkakassalta* sekä julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitettulta koulutuspalvelujen tuottajalta ja muulta oppilaitokselta.

Aiempaa työttömyysturvalakia koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin muun muassa, että lainsäädännössä ei ollut yleissäännöstä siitä, että viranomainen on oikeutettu saamaan toiselta viranomaiselta tai yksityiseltä sellaisia tietoja, joita se tarvitsee tehtäviensä hoitamisessa. Tavanomainen käytäntö tosin oli hallituksen esityksen mukaan ollut, että pyydettyä viranomaiset ovat antaneet toisilleen hallussaan olevia tietoja, vaikka ne eivät olleet siihen oikeudellisesti velvoitettuja.

Edelleen hallituksen esityksen mukaan oli toisaalta täysin selvää, että ilman erityissäännöksissä olevia perusteita viranomainen ei voi saada yksityiseltä tämän hallussa olevia tietoja muuten kuin tämän suostumuksella. Hallituksen esityksessä todettiin myös, että viranomaisen mahdollisuudet saada tarvitsemiaan tietoja muuttuvat edellä todettua huomattavasti vaikeammiksi silloin, kun se, jonka hallus-

sa asiakirjat ovat, on velvollinen pitämään ne salassa. Jotta edellä todetut yleiset oikeudelliset näkökohdat huomioon ottaen voitaisiin taata päivärahahakemusten ratkaisemisessa tarpeellisten tietojen saaminen, lakiin ehdotettiin otettavaksi säännökset muun muassa työnantajan velvollisuudesta antaa sanotunlaisia tietoja työttömyysturvan toimeenpanoviranomaisille (HE 38/1984 vp, s. 27).

Voimassa olevassa työttömyysturvalaissa työnantajan käsitettä ei ole erikseen määritelty. Myöskään sen paremmin voimassa olevan työttömyysturvalain lainvalmisteluasiakirjoissa (HE 115/2002 vp, StVM 43/2002 vp, PeVL 46/2002 vp ja TyVL 20/2002 vp) kuin aiemman lain lainvalmisteluasiakirjoissa (HE 38/1984 vp, SoVM 8/1984 vp ja PeVL 4/1984 vp) ei työnantajan määrittelyyn ole otettu enemmälti kantaa. Voimassa olevan pykälän sisältö vastaa pääosin aiempaa lainsäädäntöä ja käytäntöä. Pykälän 1 momentissa tietojen luovuttajien piiriä kuitenkin täsmennettiin aiempaan lakiin nähden siten, että siinä määrättiin tietojen luovuttajiksi myös eläketurvakeskus, oppilaitokset ja työpaikkakassat.

### *Työsopimuslaki*

Työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työsopimuslakia sovelletaan sopimukseen, jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Säännöksen perusteella työnantaja on siten taho, joka saa tehdyn työn tuloksen itselleen, maksaa työn tehneelle taholle korvauksen tästä työstä ja joka ohjaa ja valvoo työn tekemistä.

### *Hallintolaki*

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Säännöksen perusteluiden mukaan viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voisi pyytää selvitystä asianosaiselta. Viranomainen voi myös pyytää ulkopuolista tahoa esittämään selvitystä (HE 72/2002 vp, s. 86).

## 3.2

### Tapahtumatietoja

Käytettävissäni olleesta aineistosta ilmenee, että Kansaneläkelaitoksen Itäkeskuksen toimisto oli kantelijan työmarkkinatukiasiaa käsitellessään pyytänyt tätä toimittamaan työnantajalta (kustannusyhtiö) työsopimuksen, josta ilmeni, miltä ajalta kantelijan saama palkkio oli maksettu. Kantelija oli vastannut selvityspyyntöön muun muassa, että kyseessä ei ollut työsuhde, joten työsopimustakaan ei ollut.

Tämän jälkeen Kansaneläkelaitos oli pyytänyt kantelijaa toimittamaan toimeksiantosopimuksen, josta ilmeni aika, jona työ oli sovittu tehtäväksi. Tähän kantelija oli vastannut muun muassa, että toimeksiantosopimuksen pyytäminen ei perustunut lakiin. Tämän jälkeen Kansaneläkelaitoksen toimihenkilö oli puhelimitse ottanut yhteyttä kustannusyhtiöön ja pyytänyt vireillä olleen hakemuksen käsittelyä varten toimeksiantosopimuksen kopion. Kun kopiota ei ollut toimitettu sovittuun aikaan mennessä, Kansaneläkelaitoksen toimihenkilö oli vielä uudelleen ottanut kustannusyhtiöön puhelimitse yhteyttä muistuttaakseen asiasta. Tämän jälkeen kustannusyhtiöstä oli ilmoitettu, että kyseistä kopiota ei toimiteta.

Kustannusyhtiö oli myös lähettänyt kantelijalle sähköpostiviestin, jossa oli todettu muun muassa seuraavaa: *"Itäkeskuksen Kelan konttori ahdistelee minua, koska he tarvitsevat jotain hakemustasi varten todistuksen tämän käännöstyön toimeksiannosta."*

Helsingin työvoimatoimikunnan sittemmin antamassa Kansaneläkelaitosta sitovassa lausunnossa oli katsottu, että kantelijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän työllistyi yrittäjänä tai omassa työssään. Lausunnon perustelujen mukaan kantelija oli saanut käännöspalkkion, mutta hän ei ollut tarkemmin selvittänyt, koska työ oli tehty. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta on 9.1.2009 antamallaan päätöksillä yhtäältä poistanut Kansaneläkelaitoksen esityksestä eräät työttömyysetuutta koskeneet päätökset ja toisaalta hylännyt kantelijan valituksen Kansaneläkelaitoksen päätöksestä hylätä hänen työmarkkinatukihakemuksensa. Molemmat päätökset ovat perustuneet siihen, että kantelijan oli katsottu työllistyneen päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssään.

### 3.3

#### Selvitysten keskeinen sisältö

Kansaneläkelaitos on katsonut, että vaikka kantelijan ja kustannusyhtiön välillä ei ole ollut varsinaista työsopimussuhdetta, toimeksiantajana ja palkkion maksajana yhtiö on ollut Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantia koskevan säännöksen tarkoittamassa mielessä työnantaja. Kansaneläkelaitoksen mukaan kyse on vakiintuneesta tulkinnasta. Vakuutuspiirin lausunnon mukaan toimihenkilö olisi voinut antaa kantelijalle päätöksen hakemuksen tutkimatta jättämisestä sillä perusteella, että hän ei ollut toimittanut pyydettyä selvitystä. Nyt toimihenkilö oli kuitenkin halunnut toimia kantelijan parhaaksi ja selvittää asioita hänen puolestaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan laajentava tulkinta voidaan useissa tapauksissa nähdä etuuden hakijan eduksi, koska etuuden hakijan ei itse tarvitse hankkia tarvittavia selvityksiä ja toimittaa niitä Kansaneläkelaitokselle. Toisaalta puheena olevan lainkohdan tarkistaminen voi ministeriön mukaan olla täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi perusteltua. Toimeksiantajalta ja muulta palkkion tai muun palkan maksajalta saatavat tiedot ovat usein välttämättömiä etuuden ratkaisemisen kannalta ja tämän vuoksi olisi ministeriön mukaan tarpeen varmistaa tiedonsaannin toteutuminen.

Toisaalta ministeriö toi esiin sen, että puheena olevaa lainkohtaa vastaava säännös Kansaneläkelaitoksen ja muutoksenhakuelimen oikeudesta saada tietoja työnantajalta etuuden ratkaisemista varten sisältyy useisiin muihinkin etuuslakeihin, kuten kansaneläkelakiin (568/2007), asumistukilakiin (408/1975), sairausvakuutuslakiin (1224/2004) ja maahanmuuttajan erityistuesta annettuun lakiin (1192/2002). Jos siis työttömyysturvalain tiedonsaantioikeutta koskevaa lainkohtaa täsmennettäisiin työnantajan käsitteen osalta, tulisi samalla arvioida myös muiden etuuslakien täsmennämistä vastaavilta osin.

### 3.4

#### Arviointia

Totean ensinnäkin, että hallintolaki ja sen säännökset asian selvittämisestä ovat yleissäännöksiä, jotka eivät vielä sinänsä oikeuta viranomaisista saamaan mitä tahansa tietoja asiaa käsiteltäessä. Julkisuuslain salassapitosäännökset osaltaan määrittävät sitä, missä määrin viranomaisen voisi saada muilta viranomaisilta tietoja. Toisaalta yksityisten hallussa oleviin tietoihin tai asiakirjoihin viranomaisella ei taas lähtökohtaisesti ole lainkaan oikeutta ilman asianomaisen tahon suostumusta, jollei viranomaisen tiedonsaantioikeudesta ole erikseen säädetty.

Puheena olevassa tapauksessa Kansaneläkelaitoksella on työttömyysturvalain erityiseen tietojensaantisääntöön perustuva oikeus saada viran puolesta tietoja myös muilta tahoilta kuin hakijalta itseltään, kuten yksityisiltä työnantajilta.

Nyt on kyse siitä, miten työttömyysturvalain 13 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohtaa tulisi tulkita, eli pitääkö työnantajan käsite sisällään myös toimeksiantajan, johon henkilö ei ole työ- tai virkasuhteessa.

Työttömyysturvalaissa työnantajan käsitettä ei ole erikseen määritelty. Käsitteelle sisältöä annettaessa on mielestäni aiheellista tarkastella sitä, millaisissa relaatioissa ansiotyötä voidaan työttömyystuoksien näkökulmasta harjoittaa. Tätä kautta voi olla mahdollista saada tulkinta-apua siihen, voidaanko työnantajiksi tietojenantovelvollisuuden näkökulmasta tulkita yleisesti kaikki tahot, jotka työllistävät jonkun henkilön tavalla, jolla voi olla merkitystä etuoksien maksamisen näkökulmasta, vai onko työnantajan käsite tietojenantovelvollisuuden näkökulmasta syytä rajata vain niihin, jotka täyttävät esimerkiksi työsopimuslain mukaisen työnantajan kriteerit.

Työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa työsuhde on määritelty viittaamalla muun muassa työsopimuslain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin, josta on löydettävissä työnantajan määrittelylle kriteerit. Lain 1 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan tätä lakia sovellettaessa virkasuhteessa tehtävä työ ja virkasuhteeseen liittyvä asia rinnastetaan työsuhteeseen ja työsopimusasiaan. Työttömyysturvalain 1 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan työ- ja virkasuhteessa tai muussa palvelussuhteessa olevaan henkilöön sekä yrittäjään ja työttömään henkilöön. Lain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan työttömänä pidetään henkilöä, joka ei ole työsuhteessa tai päätoimisesti työllistyy yrittäjänä tai omassa työssä.

Työttömyysturvalaki tuntee siten useita ansaintamuotoja, kuten työ- ja virkasuhteen, yritystoiminnan ja työllistymisen omassa työssä.

Ansiotyötä on siten mahdollista tehdä myös toimeksiantosopimuksella, jonka oikeudellinen perusta löytyy kauppakaaren 18 luvusta. Työsuhteisen ja toimeksiantosopimukseen perustuvan ansiotyön keskeinen ero on siinä, tehdäänkö työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena epäitsenäisessä asemassa työnantajaan nähden vai riippumattomassa ja ei-alisteisessa suhteessa työn teettäjään tai toimeksiantajaan. Toimeksiantosopimuksella asiamies tai toimitsija sitoutuu toimimaan tai työskentelemään jollakin määrättyllä alalla tai suorittamaan jonkin määrätyn tehtävän tai työsuorituksen toimeksiantajalle liittymättä kuitenkaan viimeksi mainittuun liikeyritykseen taikka alistumatta toimeksiantajan alaiseksi. Toimeksiantosuhteelle on oikeuskirjallisuuden mukaan tyypillistä, että toimeksisaaja saa toimia itsenäisesti ja muun muassa valita ne keinot, joilla hän täyttää sopimusvelvoitteensa. Rajanveto työsuhteisen työn ja itsenäisenä yrittäjänä tehtävän työn välillä on oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannan mukaan erittäin merkittävä, koska työlainsäädäntöä sovelletaan vain työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa (ks. Kari-Pekka Tiitinen – Tarja Kröger: Työsopimusoikeus, 2008, s. 23–27).

Työ- ja toimeksiantosopimuksen välinen ero perustuu siten lähtökohtaisesti lainsäädäntöön, joskaan ammatinharjoittajana toimivalle itsenäiselle yrittäjälle ei ole lainsäädännössä yksiselitteistä tai kattavaa määritelmää. Näin ollen myös työn- ja toimeksiantajan välinen ero on johdettavissa lainsäädännöstä, joskin eron hahmottaminen voi olla vaikeaa.

Toimeksiantosopimuksen jäljennöksen pyytäminen yksityiseltä toimeksiantajalta on toimeksisaajan yksityisyyteen puuttumista, koska siinä pyritään hankkimaan tietoja yksityisen toimeksiannon sisällöstä. Perusoikeuksiin puuttuvalta lainsäädännöltä edellytetään täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (HE

309/1993 vp, s. 29–30). Tämä merkitsee, että tahot, joilta Kansaneläkelaitos on oikeutettu vaatimaan tietoja, tulee määritellä laissa selkeästi.

Mielestäni työttömyysturvalain säännöstä, jossa on lueteltu ne tahot, joilta Kansaneläkelaitoksella on oikeus hankkia tietoja, tulisi työttömyysetuuden hakijan yksityisyyden suojan näkökulmasta tulkita tyhjentävästi ja suppeasti, jolloin työnantajan käsitettä ei tulisi ilman lain tukea laajentaa koskemaan toimeksiantajia.

### 3.5

#### Johtopäätös

Kansaneläkelaitoksen menettely on kritiikille altis, kun se oli asiaa käsitellessään yrittänyt saada selvitystä taholta, joka ei mielestäni ole velvollinen sitä Kansaneläkelaitokselle luovuttamaan. Kääntäen tästä seuraa, että tietoja ei ollut asianmukaista edes pyytää, vaikkei niitä toisaalta sittemmin ollut saatukaan.

Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa olen kuitenkin ottanut huomioon ensinnäkin sen, että työsuhteen ja toimeksiantosuhteen välinen ero voi usein olla hyvin tulkinnanvarainen.

Toiseksi olen ottanut huomioon sen, että vaikka Kansaneläkelaitoksen toiminta työttömyysetuuden maksajana oli liittynyt kantelijan asemaan työvoimahallinnon asiakkaana, kantelijan toimeksiantajalle ei ollut lopulta kuitenkaan ilmeisestikään paljastettu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa tarkoitettuja tai muitakaan salassa pidettäviä tietoja, koska kustannusyhtiön kantelijalle lähettämän sähköpostin perusteella toimeksiantajalle oli loppujen lopuksi jäänyt epäselväksi, mihin tarkoitukseen tietoja oli ylipäättään pyydetty. Ottaen huomioon Kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien laaja kirjo, pelkästä yhteydenotosta ei nimittäin mielestäni vielä voida päätellä, mistä asiasta nyt oli ollut kysymys.

Julkisuuslaissa ei myöskään ole nimenomaisesti säädetty, että jo pelkkä tieto Kansaneläkelaitoksen – toisin kuin esimerkiksi sosiaalihuollon ja työhallinnon – asiakkuudesta olisi itsessään salassa pidettävä. Totean kuitenkin, että en pidä täysin poissuljettuna sitä, etteikö tieto siitä, missä viranomaisessa henkilö kulloinkin asioi, voisi tulla arvioitavaksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan tarkoittamana henkilökohtaisia oloja kuvaavana tietona. Tältä osin sääntelyä voidaan kuitenkin pitää tulkinnanvaraisena.

## 4

### TOIMENPITEET

Saamani selvityksen perusteella toimeksiantajan rinnastaminen työnantajaan oli perustunut Kansaneläkelaitoksen vakiintuneeseen käytäntöön. Tämän vuoksi ja kun puheena olevassa yksittäistapauksessa ei ilmennyt, että selkeästi salassa pidettäviä tietoja olisi lopulta paljastettu toimeksiantajalle, katson, että minulla ei ole aihetta moittia kenenkään yksittäisen toimihenkilön menettelyä.

Sen sijaan saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen tietoon. Olen myös tehnyt sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle oheisen esityksen (dnro 3795/2/09) työttömyysturvalain 13 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan täsmentämisen tarpeen arvioimisesta.

Edellä todetussa tarkoituksessa lähetän päätökseni tiedoksi Kansaneläkelaitokselle. Samalla lähetän Kansaneläkelaitokselle jäljennöksen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle tekemästäni esityksestä.