

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 47 §:n ja panostajalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä sekä muutettaviksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettua lakia ja panostajalakia. Työsuojeluhenkilörekisteristä annettu laki kumottaisiin.

Esityksellä on pääasiassa säädöshuollolliset tavoitteet. Ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain tavoitteena on myös työsuojelun edistäminen.

Nykyisin työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää hoitaa sosiaali- ja terveysministeriö. Koska ministeriö ei ole tarkoituksenmukaisin taho toimimaan rekisterinpitäjänä, tehtävä siirrettäisiin ehdotettavalla uudella lailla työmarkkinakeskusjärjestöjen yhdistykselle Työturvallisuuskeskukselle.

Ehdotettavan uuden lain keskeisimpänä sisältönä olisi työnantajan velvollisuus ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja Työturvallisuuskeskuksen rekisteriin ja ilmoitettujen tietojen luovuttaminen työsuojelua edistäviin tarkoituksiin. Ilmoitusvelvollisuus ei koskisi muun muassa pienten työpaikkojen työnantajia, mutta heilläkin olisi mahdollisuus tehdä ilmoitus.

Panostajalain soveltamisalan rajauksia muutettaisiin. Lain soveltamisalasta poistettaisiin muun muassa Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävät. Lisäksi panostajalain muutoksenhakusäännöstä muutettaisiin uudistuneen yleislainsäädännön vuoksi. Panostajalakiin esitetään myös teknisiä muutoksia.

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettava laki ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta annettava laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 2.4.2026. Panostajalain muuttamisesta annettava laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	5
2.1 Nykytila	5
2.1.1 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä ja valvontalain 47 §	5
2.1.2 Panostajalain soveltamisalan rajaukset ja muutoksenhakusääntely	7
2.2 Nykytilan arviointi	8
2.2.1 Työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä	8
2.2.1.1 Työsuojeluhallinnon tehtävistä yleisesti	8
2.2.1.2 Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän yhteiskunnallinen merkitys	9
2.2.1.3 Tosiasiallista hallintotoimintaa ja julkisen vallan käyttöä	12
2.2.2 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä tietosuojan kannalta	13
2.2.2.1 Rekisterinpitäjä	14
2.2.2.2 Ilmoitettavien tietojen käyttötarkoitus	14
2.2.2.3 Ilmoitettavat tiedot	16
2.2.3 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä julkisuuden kannalta	17
2.2.4 Muita huomioita työsuojeluhenkilörekisteristä annetusta laista	18
2.2.5 Huomioita panostajalain soveltamisalan rajauksista ja muutoksenhakusääntelystä	19
3 Tavoitteet	20
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	21
4.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä	21
4.1.1 Julkisen hallintotehtävän antaminen Työturvallisuuskeskukselle	21
4.1.1.1 Työturvallisuuskeskuksen tehtävistä ja rahoituksesta	21
4.1.1.2 Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä julkisena hallintotehtävänä	23
4.1.1.3 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten ja rajoitusten noudattamisesta	24
4.1.1.4 Työturvallisuuskeskuksen valtakunnallinen alueellinen toimivalta	29
4.1.2 Ehdotettava laki tietosuojan ja julkisuuden kannalta	30
4.1.2.1 Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artikla ja tietosuojalain 4 §	30
4.1.2.2 Yleisen tietosuoja-asetuksen 88 artikla	32
4.1.2.3 Yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artikla	32
4.1.2.4 Ehdotettavan lain sääntely työnantajan suorittamasta työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä	33
4.1.2.5 Ehdotettavan lain sääntely julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttämästä henkilötietojen käsittelystä ja rekisterin julkisuuden rajoittamisesta	33
4.1.2.6 Ehdotettavan lain nojalla luovutettavien tietojen määrä	37
4.1.2.7 Johtopäätökset	38
4.1.3 Ehdotettavan lain sääntely tietoluovutuksen maksusta	38
4.2 Panostajalain soveltamisalan rajausten ja muutoksenhakusääntelyn muuttaminen	41
4.3 Pääasialliset vaikutukset	42
4.3.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä	42
4.3.1.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	42
4.3.1.2 Vaikutukset yrityksiin	42
4.3.1.3 Taloudelliset vaikutukset	48

4.3.1.4 Vaikutukset viranomaisiin ja Työturvallisuuskeskukseen.....	49
4.3.2 Panostajalain soveltamisalan rajausten ja muutoksenhakusääntelyn muutokset.....	50
4.3.2.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin.....	51
4.3.2.2 Vaikutukset Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimintaan	51
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot vaikutuksineen.....	52
5.1 Työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisterin lakkauttaminen	52
5.2 Aluehallintovirastot tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän vastuutahona	52
5.3 Kaikkien työnantajien ilmoitusvelvollisuus	53
5.4 Eräiden tahojen vapaaehtoinen ilmoitusmahdollisuus.....	54
6 Lausuntopalaute.....	54
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	55
7.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä	55
7.2 Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta.....	85
7.3 Panostajalaki	85
8 Voimaantulo	88
9 Toimeenpano ja seuranta	89
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.....	89
10.1 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	89
10.1.1 Julkisesta hallintotehtävästä.....	89
10.1.2 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä ja rajoituksista.....	90
10.2 Tietosuojasta ja julkisuudesta	95
10.3 Tietoluovutuksen maksua koskevasta sääntelystä	99
10.4 Panostajalain soveltamisalan rajausten ja muutoksenhakusääntelyn muutoksista ..	100
LAKIEHDOTUKSET	103
Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä	103
Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 47 §:n muuttamisesta	109
Laki panostajalain muuttamisesta.....	110
LIITTEET.....	112
RINNAKKAISTEKSTIT	112
Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 47 §:n muuttamisesta	112
Laki panostajalain muuttamisesta.....	113

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä. Lisäksi esitetään muutosta työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006), jäljempänä *valvontalaki*, 47 §:ään. Esityksessä ehdotetaan myös, että panostajalain (423/2016) 1, 24 ja 28 §:ää muutettaisiin. Tämä olisi oma erillinen kokonaisuutensa.

Esityksessä on kyse pääasiassa tietoa koskevasta yleislainsäädännöstä johtuvasta säädöshuollosta. Esityksellä ei ole suoraa yhteyttä pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan. Esityksen valmistelussa on kuitenkin otettu huomioon hallitusohjelman kirjaus työturvallisuuden edistämisestä sekä kirjaus yritysten hallinnollisen taakan keventämisestä.

Esitys on valmisteltu vuosina 2023 ja 2024 sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Työturvallisuuskeskuksen (lakiehdotukset 1. ja 2.) sekä puolustusministeriön ja sisäministeriön (lakiehdotus 3.) kanssa. 1. lakiehdotuksen yritysvaikutusten arviointiin on osallistunut myös työ- ja elinkeinoministeriö.

Esitystä on käsitelty sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivassa työturvallisuussäännöksiä valmistelevassa neuvottelukunnassa (TTN). Neuvottelukunnassa ovat edustettuina kaikki työmarkkinakeskusjärjestöt (paitsi Kirkon työmarkkinalaitos KiT) sekä muut keskeiset työsuojelun sidosryhmät. Ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain osalta neuvottelukunta kannatti työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröintiä ja luovuttamista työsuojelun edistämiseksi. Neuvottelukunta ei kuitenkaan saavuttanut yksimielisyyttä siitä, millaisia työpaikkoja ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea. Osa jäsenistä katsoi, että kaikilta työpaikoilta tulisi ilmoittaa tietoja. Esityksen sisältö on valittu siitä näkökulmasta, että rekisterin olemassaolo voidaan turvata ja Työturvallisuuskeskuksen resurssit riittävät tehtävänsä hoitamiseen.

Esitysluonnoksesta on järjestetty lausuntokierros 28.6.-30.8.2024. Lausuntoja pyydettiin 33 taholta, mutta muidenkin oli mahdollista lausua. Ehdotettavaa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavaa lakia sovellettaisiin yleisesti eri toimialoilla, joten lausuntoja pyydettiin lähinnä työmarkkinakeskusjärjestöiltä ja työsuojeluviranomaisilta. Lausuntoja pyydettiin myös tahoilta, jotka voisivat mahdollisesti käyttää ehdotettavassa laissa tarkoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin tarkoituksiin. Henkilötietojen käsittelystä johtuvan lakisääteisen kuulemisvelvoitteen mukaisesti lausunto pyydettiin tietosuojavaltuutetulta ja sen lisäksi muilta, tietoa koskevan yleislainsäädännön kannalta keskeisiltä ministeriöiltä ja viranomaisilta. Panostajalakiin ehdotettavia muutoksia silmällä pitäen lausuntoja pyydettiin muun muassa puolustusministeriöltä, sisäministeriöltä ja Rajavartiolaitokselta.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, kuten lausuntopyyntö jakelulistoineen, lausunnot ja lausuntotiivistelmä, ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hankkeet> tunnuksella [STM002:00/2020](https://stm.fi/hankkeet).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä ja valvontalain 47 §

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa (1039/2001) säädetään työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja sosiaali- ja terveysministeriön rekisteriin. Käytännössä rekisteriä ylläpitää työmarkkinakeskusjärjestöjen yhdistys Työturvallisuuskeskus. Laissa säädetään myös siitä, että ilmoitettuja tietoja luovutetaan erityisesti työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. Laki työsuojeluhenkilörekisteristä tuli voimaan 1.1.2002. Rekisteri oli kuitenkin ollut olemassa jo aiemmin.

Aiemmasta sääntelystä

2000-luvulle tultaessa työsuojeluhenkilörekisteri perustui työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettuun lakiin (131/1973), jäljempänä *kumottu valvontalaki*. Alkuperäisen kumotun valvontalain 13 §:n 2 momentin mukaan työnantajan oli kirjallisesti ilmoitettava työsuojelupäällikön, työsuojeluvaltuutetun ja varavaltuutettujen nimet ja osoitteet työsuojelun piiriviranomaiselle tai siten, kuin sosiaali- ja terveysministeriö määrää. Eduskunnan sosiaalivaliokunta oli lisännyt kumottua valvontalakia koskevaan esitykseen ministeriölle mahdollisuuden antaa työnantajan ilmoitusvelvollisuudesta tarkempia määräyksiä. Lisäystä perusteltiin sillä, että tietoja keräävänä toimielimenä voisi toimia muukin kuin työsuojelun piiriviranomainen ja siten lakiehdotuksessa esitettyä menettelyä joustavampi ja työsuojeluviranomaisten tehtävien kannalta edullisempi järjestely voitaisiin ottaa käyttöön.

Kumotun valvontalain 13 §:n nojalla annettiin työministeriön päätös työsuojelun yhteistoimintahenkilöstön ilmoittamisesta (928/1993). Päätöksen mukaan työnantajan oli ilmoitettava työsuojelupäällikön, työsuojeluvaltuutetun ja varavaltuutettujen nimet ja osoitteet Työturvallisuuskeskukselle. Milloin työnantajana oli ministeriö, valtion virasto, laitos tai liikelaitos, ilmoitus tehtiin Valtiokonttorille. (Työministeriö antoi päätöksen, koska ministeriöiden tehtävänjakoja muutettiin vuosien saatossa pari kertaa.) Kumotun valvontalain ja työministeriön päätöksen lisäksi työsuojelusopimuksissa oli sovittu työsuojeluhenkilörekisteriin ilmoitettavista tiedoista.

2000-luvun alussa säädettiin laki työsuojeluhenkilörekisteristä etenkin perustuslaki ja henkilötietolaki (523/1999), jäljempänä *kumottu henkilötietolaki*, huomioon ottaen. (Ks. historiasta, kuten eri perusteina rekisteriin ilmoitettavista tiedoista työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain hallituksen esitys HE 106/2001 vp. s. 1–4 ja 6.)

Laki työsuojeluhenkilörekisteristä

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa on säännöksiä muun muassa rekisterin käyttötarkoituksesta ja rekisterinpitäjästä (1 §), tietolähteistä ja tietosisällöstä (2 §) ja tietojen luovuttamisesta (3 §).

Lain 1 §:n mukaan työsuojeluhenkilörekisterin käyttötarkoituksena on välittää työsuojelutietoa ja -materiaalia sekä työsuojelukoulutuksen järjestämiseen liittyvää tietoa ja edistää työsuojelun työpaikkakohtaista valvontaa sekä tarkastustoimintaa. Tarkoituksena on myös palvella ammattiliittoja ja työnantajajärjestöjä niiden suunnitellessa ja järjestäessä työsuojelukoulutusta.

Lain 1 §:n mukaan työsuojeluhenkilörekisteri on sosiaali- ja terveysministeriön pitämä henkilörekisteri. Ministeriö voi antaa rekisterin ylläpitämisen Työturvallisuuskeskukselle. Ministeriö valvoo rekisterin ylläpitoa ja voi antaa tarkempia säännöksiä rekisteriin liittyvistä asioista.

Ministeriö säädettiin rekisterinpitäjäksi kumotun henkilötietolain vuoksi. Kuitenkin samalla säädettiin mahdollisuudesta antaa rekisterin ylläpito Työturvallisuuskeskukselle. Näin voitiin säilyttää perinteinen käytäntö tietojen ilmoittamisesta Työturvallisuuskeskukselle.

Alkuperäisen työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaan Työturvallisuuskeskukselle ilmoitettiin vain yksityisten alojen ja kunta-alan työsuojelun yhteistoimintahenkilöstö. Tuolloin lain 2 §:n 4 momentissa säädettiin, että milloin työnantajana oli ministeriö, valtion virasto, laitos tai liikelaitos, ilmoitus tehtiin Valtiokonttorille. Valtiokonttorin Työturvallisuuskeskusta vastaava ylläpitäjän rooli poistettiin lakimuutoksella vuonna 2014.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 2 §:n mukaan työnantajan on ilmoitettava rekisterinpitäjälle pakollisina tietoina vaalikausittain ja muulloinkin tietojen muuttuessa kirjallisesti:

- työnantajaa koskevat tiedot,
- työpaikkaa ja toimialaa koskevat tiedot,
- työsuojelun yhteistoimintamuoto,
- työterveyshuollon järjestämistapa,
- työterveyshuollon palvelujen tuottajan nimi ja yhteystiedot,
- työsuojelupäällikön, työsuojeluvaltuutetun ja varavaltuutetun, sekä, jos työpaikalla on nimetty työsuojelutoimikunta tai muu vastaava elin, sen jäsenten ja työsuojeluasiamiesten nimet, syntymäajat, äidinkieli, osoitteet, osallistuminen työsuojelukoulutukseen, ammattiliiton jäsenyystieto sekä muut asemaa ja työsuojelutoimintaa koskevat tiedot.

Lain 2 §:n nojalla ilmoitettava ”työsuojelun yhteistoimintamuoto” tarkoittaa tällä hetkellä Työturvallisuuskeskuksen ylläpitämässä rekisterissä (tietojärjestelmässä) käytännössä sitä, onko yrityksessä tai organisaatiossa työsuojelutoimikuntaa tai muuta vastaavaa elintä.

Työsuojelupäällikön, työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutetun sekä työsuojelutoimikunnan tehtävät perustuvat valvontalakiin, mutta ne voivat perustua myös työmarkkinajärjestöjen työsuojelua koskeviin sopimuksiin. Sopimukseen perustuu myös työsuojeluasiamies. (Nimike työsuojeluasiamies on nykyään korvattu ainakin kunta- ja hyvinvointialan työsuojelun yhteistoimintaa koskevassa työ- ja virkaehtosopimuksessa nimikkeellä työsuojeluyhdyshenkilö.)

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 2 §:n mukaan työnantaja saa ilmoittaa lisäksi vapaaehtoisina tietoina päätoimisten työsuojeluhenkilöiden sekä työterveyshenkilöstön nimet, syntymäajat, äidinkielen, osoitteet, osallistumisen työsuojelukoulutukseen, ammattiliiton jäsenyystiedon sekä muut asemaa ja työsuojelutoimintaa koskevat tiedot.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain hallituksen esityksen HE 106/2001 vp. (s. 6) mukaan päätoimisia työsuojeluhenkilöitä ovat työsuojeluinsinöörit, -tekniikat, -tarkastajat ja -suunnittelijat. Työterveyshenkilökunnalla tarkoitetaan puolestaan suoraan työnantajan palveluksessa olevaa henkilöstöä, johon lasketaan muun muassa työpaikan työterveyslääkärit, työpsykologit, työterveyshoitajat ja työterveysfysioterapeutit.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 2 §:n mukaan rekisteröidyllä on oikeus kieltää ammattiliiton jäsenyystiedon ilmoittaminen rekisteriin.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 2 §:ssä ei rajata ilmoitusvelvollisia työnantajia. Lakia on kuitenkin tulkittu perinteisesti vuosikymmenten ajan ainakin Työturvallisuuskeskuksessa siten, että ilmoitusvelvollisuus koskee vain niitä työnantajia, joiden työpaikalla on (valvontalain sanamuodon mukaan) valittava työsuojeluvaltuutettu ja varatyösuojeluvaltuutetut. (Ks. valvontalain 29 §, mutta toisaalta 42 §.) Eli käytännössä ilmoitusvelvollisuuden on katsottu koskevan työnantajia, joiden työpaikalla työskentelee vähintään kymmenen työntekijää. Vapaaehtoinen ilmoittaminen on silti ollut mahdollista muillekin työnantajille.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 3 §:ssä säädetään työsuojeluhenkilörekisteriin ilmoitettujen tietojen luovuttamisesta. Ilmoitettuja tietoja on mahdollista luovuttaa jo yleislain, eli viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, nojalla. Lisäksi tietoja luovutetaan lain 3 §:n nojalla 3 §:ssä säädettyihin työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. Lain 1 §:ssä säädetty rekisterin käyttötarkoitukset vaikuttavat 3 §:n tulkintaan ja toisaalta rekisterin käyttötarkoitukset konkretisoituvat lain 3 §:ssä.

Ilmoitettuja tietoja voidaan luovuttaa lain 3 §:n nojalla, jos tietoja on tarkoitus käyttää työsuojelutiedon ja -materiaalin välittämiseen sekä työsuojelukoulutusten järjestämiseen. Tietoja voidaan luovuttaa myös rekisterin käyttötarkoituksen mukaiseen suoramarkkinointiin. Lain 3 §:ssä kuitenkin todetaan, että rekisteröidyn oikeudesta kieltää häntä koskevien tietojen luovuttaminen suoramarkkinointia varten säädetään (kumotussa) henkilötietolaissa (523/1999). Tietojen luovutuksensaajia ovat järjestöt, yhdistykset sekä muut työsuojelukoulutusta järjestävät tahot.

Myös Työturvallisuuskeskus saa käyttää ilmoitettuja tietoja työsuojelutiedon ja -materiaalin välittämiseen sekä työsuojelukoulutusten järjestämiseen. Lisäksi tietoja voidaan luovuttaa rekisteristä säädetyn käyttötarkoituksen mukaisesti työsuojeluviranomaiselle ja työsuojelullista päätöksentekoa varten muullekin viranomaiselle siinä laajuudessa kuin tiedoilla on vaikutusta käsiteltävään asiaan.

Ammattiliiton jäsenyystiedon osalta lain 3 §:ssä säädetään, että jos rekisteriin on merkitty tieto henkilön jäsenyydestä ammattiliitossa, se tai sen perusteella rekisteristä saatu muu tieto saadaan luovuttaa vain asianomaiselle ammattiliitolle työsuojelukoulutuksen suunnittelua ja järjestämistä varten, jollei henkilö ole antanut kirjallista suostumusta tiedon muuhun luovuttamiseen.

Lain 3 §:n mukaan Työturvallisuuskeskuksella on oikeus periä luovuttamistaan tiedoista maksu. Ministeriö voi antaa maksun perinnästä tarkempia säännöksiä.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 4 § koskee tietojen säilytysaikaa ja lain 5 § koskee muita sovellettavia säädöksiä. Lain 5 a §:n mukaan työsuojeluviranomainen valvoo lain noudattamista siten kuin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.

Valvontalain 47 §

Valvontalain 7 luvussa säädetään erilaisista työsuojelun valvontaa varten tehtävistä ilmoituksista. 7 luvussa on myös 47 § työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä ilmoittamisesta, mutta 47 § on vain viittaussäännös työsuojeluhenkilörekisteristä annettuun lakiin.

2.1.2 Panostajalain soveltamisalan rajaukset ja muutoksenhakusääntely

Panostajalain 1 §:n 1 momentin mukaan panostajalaissa säädetään muun muassa panostajan oikeuksista ja velvollisuuksista, panostajan pätevyyskirjan myöntämisen, uusimisen ja peruuttamisen edellytyksistä sekä pätevyyskirjan voimassaolosta.

Panostajalain 1 §:n 2 momentissa säädetään panostajalain soveltamisalan rajauksista. Panostajalain 1 §:n 2 momentin mukaan panostajalakia ei sovelleta poliisin ja pelastuslaitoksen virkatehtävien hoitamiseen eikä puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön, asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen määräyksestä tai palveluksessa suorittamaan palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn koulutussuunnitelmien mukaiseen sellaiseen sotilaalliseen harjoitukseen ja koulutukseen sekä siihen välittömästi liittyvään työhön, jonka pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Panostajalain 24 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Panostajalain 24 §:n 1 momentin mukaan panostajan kuulustelun hylkäävään päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään. Panostajalain 24 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun ja muuhun aluehallintoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Panostajalain 24 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista, väliaikaista peruuttamista ja huomautusta koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

2.2 Nykytilan arviointi

2.2.1 Työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä

Tässä luvussa arvioidaan työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa tarkoitettua työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää työsuojeluhallinnon tehtävien kannalta ja toisaalta tehtävän yhteiskunnallisen merkityksen kannalta. Lisäksi arvioidaan, miltä osin tehtävä on tosiasiallista hallintotoimintaa ja julkisen vallan käyttöä.

2.2.1.1 Työsuojeluhallinnon tehtävistä yleisesti

Perustuslain 18 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Julkisen vallan työvoiman suojelu -tehtävään sisältyy työsuojelun edistäminen.

Työsuojeluhallinto muodostuu sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueista. Työsuojeluhallinnon tehtävistä säädetään yleisellä tasolla työsuojeluhallinnosta annetussa laissa (16/1993). Lain 2 §:n mukaan työsuojeluhallinnon tulee työsuojelun edistämiseksi muun muassa:

- valvoa tarkastuksia ja tutkimuksia suorittamalla, että työsuojelua koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan, milloin se säädetään työsuojeluhallinnon tehtäväksi,
- kehittää työn turvallisuutta ja terveellisyyttä,
- huolehtia työsuojelun suunnittelun ja kehittämisen kannalta tarpeellisista toimenpiteistä,
- huolehtia työsuojelun neuvonta-, tiedotus-, tutkimus- ja koulutustoiminnasta,

- harjoittaa kiinteää yhteistoimintaa työnantajien ja työntekijöiden järjestöjen kanssa työsuojelun alalla.

Työsuojeluhallinnosta annetun lain hallituksen esityksessä HE 328/1992 vp. ei tarkemmin perustella 2 §:ssä säädettyjä yksittäisiä työsuojeluhallinnon tehtäviä. Lain 2 §:n perusteella voidaan kuitenkin todeta, että työsuojeluhallinnon tehtäviin kuuluu muun muassa se, että huolehditaan työsuojelun kehittämisen kannalta tarpeellisista toimenpiteistä. Samoin tehtäviin kuuluu osana työsuojelun tiedotus- ja koulutustoimintaa se, että työpaikoille välitetään työsuojelua ja työsuojelukoulutuksia koskevaa tietoa. Kaiken kaikkiaan työsuojeluhallinnon tehtäviin kuuluu edistää työsuojelua erilaisin toimenpitein yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän voidaan siten katsoa kuuluvan osaksi työsuojeluhallinnon tehtäviä.

Tarkemmin työsuojeluviranomaisten yksittäisistä tehtävistä säädetään työ- ja työsuojelulainsäädännössä, kuten työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa.

Myös Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksissa (ainakin nro 81, nro 155 ja nro 187) on määräyksiä, jotka liittyvät työsuojeluhallinnon tehtäviin. Näissä määräyksissä on myös mainintoja, jotka liittyvät työsuojelua ja työsuojelukoulutuksia koskevan tiedon välittämistehtävään. ILO:n yleissopimuksessa nro 81 (Ammattientarkastus teollisuudessa ja kaupassa vuodelta 1947) on myös määräys siitä, että työsuojeluvalvontaa suorittavien henkilöiden tulee olla julkisia virkamiehiä, joiden asema ja työehdot ovat sellaiset, että ne takaavat heille vakinaisen virka-aseman. Työsuojeluhallinnon muita tehtäviä hoitavien henkilöiden osalta vastaavaa rajoittavaa sopimusmääräystä ei ole. Siten työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää hoitava henkilöstö ei ole rajoituksen piirissä.

2.2.1.2 Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän yhteiskunnallinen merkitys

Kannustin työpaikan työsuojelun yhteistoimintaan

Kun työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa säädetään työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvista henkilöistä, lailla on suora yhteys työpaikoilla tehtävään työsuojelun yhteistoimintaan. Ilmoitusvelvoite on käytännössä työsuojelun yhteistoimintavelvoitteen liitännäisvelvoite. Se kannustaa työpaikkoja tekemään työsuojelun yhteistoimintaa ja sitä kautta edistää työsuojelua.

Työpaikkojen työsuojelun yhteistoiminnasta säädetään yleisellä tasolla työturvallisuuslain (738/2002) 17 §:ssä ja tarkemmin valvontalain 5 ja 5 a luvussa.

Työturvallisuuslain 17 §:n mukaan työnantajan ja työntekijöiden on yhteistoiminnassa ylläpidettävä ja parannettava työturvallisuutta työpaikalla. Työturvallisuuslain 17 §:ssä säädetään myös muun muassa siitä, että työnantajan tulee antaa työntekijöille riittävän ajoissa tarpeelliset tiedot työpaikan turvallisuuteen, terveellisyyteen ja muihin työolosuhteisiin vaikuttavista asioista sekä niitä koskevista arvioinneista ja muista selvityksistä ja suunnitelmista. Työnantajan on myös huolehdittava siitä, että näitä asioita asianmukaisesti ja riittävän ajoissa käsitellään työnantajan ja työntekijöiden tai heidän edustajansa kesken.

Valvontalaissa säädettyä työsuojelun yhteistoiminnan tavoitteena on edistää työnantajan ja työntekijöiden välistä vuorovaikutusta ja tehdä mahdolliseksi työntekijöiden osallistuminen ja vaikuttaminen työpaikan turvallisuutta ja terveellisyyttä koskevien asioiden käsittelyyn.

Valvontalain 5 luvussa säädetään ”työpaikan” työsuojelun yhteistoiminnasta. Valvontalain 5 a luvussa säädetään puolestaan työsuojelun yhteistoiminnasta ”yhteisellä työpaikalla” ja toisaalta ”työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnassa”. 5 a lukua sovellettaessa myös 5 luvun säännökset tulevat usein sovellettavaksi laissa käytetyn viittaustekniikan vuoksi.

Valvontalain 5 lukuun sijoittuvassa lain 25 §:ssä määritellään ”työpaikka”. Valvontalain 25 §:n mukaan 5 luvussa työpaikalla tarkoitetaan toiminnan luonne ja laajuus sekä toimipisteiden tai toimintayksiköiden työntekijöiden lukumäärä huomioon ottaen yhteistoiminnan kannalta alueellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaista yhden tai useamman toimipisteen tai toimintayksikön muodostamaa kokonaisuutta. Ytimekkäämmin ilmaistuna valvontalain 5 luvussa tarkoitettu ”työpaikka” on siten työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukainen yhden tai useamman toimipisteen tai toimintayksikön muodostama kokonaisuus.

Valvontalain 5 luvussa on säännöksiä muun muassa työsuojelun yhteistoiminnassa käsiteltävistä asioista samoin kuin muun muassa työsuojelupäälliköstä, työsuojeluvaltuutetusta ja varatyösuojeluvaltuutetuista sekä työsuojelutoimikunnasta.

Työlainsäädännölle tyypilliseen tapaan valvontalain 5 lukuun sijoittuvassa valvontalain 23 §:ssä mahdollistetaan se, että valvontalain 5 luvussa tarkoitettu työsuojelun yhteistoiminnan järjestämisestä voidaan sopia toisin työnantajien ja työntekijöiden valtakunnallisten yhdistysten kesken, mutta myös paikallisesti työpaikalla. 5 luvussa säädetään myös tietyistä sopimisoikeuden rajoituksista heikomman osapuolen suojaksi.

Työmarkkinajärjestöjen työsuojelua koskevissa sopimuksissa voi olla sovittu esimerkiksi valvontalaissa säädettyjen henkilöiden lisäksi muistakin työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvista henkilöistä. Esimerkkinä henkilöstön edustajana oleva työsuojeluasiamies tai työsuojeluyhdyshenkilö. Työsuojeluasiamies tai työsuojeluyhdyshenkilö edustaa tiettyä rajattua henkilöstöryhmää, kuten toimipistettä, osastoa tai ammattiryhmää.

Työsuojelun yhteistoimintaa ”yhteisellä työpaikalla” ja toisaalta ”työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnassa” koskevassa 5 a luvussa ei ole omaa yhteisen työpaikan määritelmää eikä määritelmää siitä, milloin on kyseessä tapaus, jossa on tehtävä työpaikkojen yhteisten vaarojen torjuntaa. Niiden sijasta 5 a luvussa viitataan työturvallisuuslain säännöksiin.

”Yhteisen työpaikan” määritelmän osalta valvontalain 43 a §:ssä viitataan työturvallisuuslain 49 §:ään. Työturvallisuuslain 49 §:n mukaan yhteinen työpaikka on työpaikka, jolla yksi työnantaja käyttää pääasiallista määräysvaltaa ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja siten, että työ voi vaikuttaa toisten työntekijöiden turvallisuuteen tai terveyteen.

Yhteisen työpaikan erityispiirteistä johtuen valvontalain 5 a luvussa on yhteisiä työpaikkoja koskevia erityisiä säännöksiä työsuojelun yhteistoiminnasta ja sitä tekevästä tahoista.

Yhteisellä työpaikalla pääasiallista määräysvaltaa käyttävällä työnantajalla ja pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan palveluksessa olevalla työsuojeluvaltuutetulla on keskeinen rooli työsuojelun yhteistoiminnassa (valvontalain 43 a § ja 43 c §:n 1 momentti).

Yhteisellä työpaikalla voidaan myös nimetä yhteinen työsuojelupäällikkö (valvontalain 43 d §).

Lisäksi valvontalain 5 a luvussa on vain rakennuslalle tarkoitettu säännös työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvista henkilöistä (valvontalain 43 c §:n 2 momentti). Jos yhteinen

työpaikka on rakennustyömaa, siellä työskentelevillä, eri työnantajien palveluksessa olevilla työntekijöillä on oikeus valita yhteinen työmaakohtainen työsuojeluvaltuutettu ja kaksi varatyösuojeluvaltuutettua. (Rakennustyömaan ollessa yhteinen työpaikka puhutaan yhteisestä rakennustyömaasta.)

Kuten valvontalain 5 luvussa, myös valvontalain 5 a luvussa mahdollistetaan se, että yhteistoiminnan järjestämisestä yhteisellä työpaikalla voidaan sopia toisin kuin valvontalaissa säädetään.

”Yhteisten työpaikkojen” lisäksi on tapauksia, joissa ei ole kyseessä ”yhteinen työpaikka”, mutta joissa työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien on tehtävä ”työpaikkojen yhteisten vaarojen torjuntaa”. ”Työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnan” osalta valvontalain 43 h §:ssä viitataan työturvallisuuslain 54 §:ään.

Työturvallisuuslain 54 §:n mukaan, milloin teollisuus- tai liikehallissa taikka vastaavassa yhtenäisessä tilassa toimivien yhden tai useamman työnantajan ja itsenäisen työnsuorittajan työ tai näiden yhteiset toiminnot muulloin kuin 49 §:ssä tarkoitettussa (yhteisen työpaikan) tilanteessa aiheuttavat haittaa tai vaaraa työntekijöiden turvallisuudelle tai terveydelle, työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien on riittävällä keskinäisellä yhteistoiminnalla pyrittävä tiedottamaan toisilleen havaitsemistaan haitta- ja vaaratekijöistä ja niiden poistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä sekä tarpeellisesta toimintojen yhteensovittamisesta.

Teollisuus- tai liikehallissa taikka vastaavassa yhtenäisessä tilassa voi siten toimia eri työnantajia ja itsenäisiä työnsuorittajia, eli yhtenäisessä tilassa voi sijaita eri työpaikkoja, jotka torjuvat yhteisiä vaaroja, ja työsuojelun yhteistoimintaa tehdään yhteisten vaarojen torjunnan vuoksi.

”Työpaikkojen yhteisten vaarojen torjuntaa” varten valvontalain 43 h §:ssä säädetään työnantajille oikeus nimetä yhteinen työsuojelupäällikkö.

Valvontalain 54 §:n mukaan työsuojeluviranomaiset valvovat 5 ja 5 a luvussa säädettyä työsuojelun yhteistoimintaa. Työsuojelun yhteistoimintaa koskevien säännösten noudattamatta jättämisestä työsuojelutarkastaja voi antaa työnantajalle kirjallisen toimintaohjeen. Tarvittaessa asia voi edetä kirjallisen kehotuksen antamiseen ja muun valvontalaissa säädetyn toimivallan käyttöön. Valvonta ei koske sopimuserusteista työsuojelun yhteistoimintaa (ks. tarkemmin 54.2 §).

Velvoite ilmoittaa työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja rekisteriin kannustaa työpaikkoja tekemään työsuojelun yhteistoimintaa ja sitä kautta edistää työsuojelua. Kun työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä on nimetty tai valittu valvontalakiin tai sopimukseen perustuen ja kun heistä ilmoitetaan tietoja, ilmoituksen vastaanottavalla Työturvallisuuskeskuksella on mahdollisuus neuvoa työpaikkoja työsuojelun yhteistoiminnasta. Työturvallisuuskeskus voi ohjata työpaikkoja järjestämään työsuojelun yhteistoimintansa parhaalla mahdollisella tavalla.

Kannustavaa vaikutusta kuitenkin tosiasiaassa vähentää työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 2 §:stä tehty tulkinta, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuus koskee vain työnantajia, joiden työpaikalla työskentelee vähintään kymmenen työntekijää.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 5 a §:n mukaan työsuojeluviranomainen valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Työsuojelutarkastaja voi antaa työnantajalle kirjallisen toimintaohjeen ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä.

Tietojen luovutus työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 3 §:ssä säädetään ilmoitettujen, työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen luovuttamisesta. Tietoja voidaan luovuttaa jo yleislainsäädännön nojalla ja lisäksi tietoja luovutetaan työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin.

Tietojen luovutus mahdollistaa sen, että tietojensaaja voi välittää työsuojelun yhteistoimintahenkilöille tietoa, joka lisää heidän työsuojeluosaamistaan. Tätä kautta voidaan kehittää työsuojelun tasoa työpaikoilla ja edistää työsuojelua.

Korkeatasoinen työsuojeluosaaminen ennalta ehkäisee työtapaturmia, sairauspoissaoloja ja työkyvyttömyyttä. Nämä ovat yhteiskunnallisesti erittäin merkittäviä haasteita aiheuttaen inhimillistä kärsimystä ja huomattavia taloudellisia menetyksiä yksilön, yrityksen tai organisaation sekä yhteiskunnan tasolla. Osaava työsuojelun yhteistoimintahenkilö voi myös olla työpaikalla tärkeä tuki esimerkiksi ulkomaalaiselle työvoimalle, työuransa alkuvaiheessa oleville tai muille erityistä tukea tarvitseville työntekijäryhmille. Lisäksi työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden hakeutuessa esimerkiksi heille tarkoitettuihin koulutustilaisuuksiin, heille itselleen tarjoutuu mahdollisuus verkostoitua ja saada vertaistukea.

Tiedon välittämisen mahdollisuuksia kuitenkin tosiasiallisesti vähentää työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 2 §:stä tehty tulkinta, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuus koskee vain työnantajia, joiden työpaikalla työskentelee vähintään kymmenen työntekijää.

2.2.1.3 Tosiasiallista hallintotoimintaa ja julkisen vallan käyttöä

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on luonteeltaan pääasiallisesti tosiasiallista hallintotoimintaa, mutta tehtävän hoitamiseen voi myös kuulua yksittäisiä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Arvioon on päädytty seuraavaksi todetuin perustein.

Oikeuskirjallisuudessa ainakin Marietta Keravuori-Rusanen on arvioinut erilaisiin hallinnollisiin tehtäviin sisältyvää julkisen vallan käyttöä. (Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yliopistollinen väitöskirja. Edita. Helsinki 2008). Keravuori-Rusasen väitöskirjassa todetaan, että ”julkisen vallan käytön” käsite esiintyy perustuslain ohella useissa oikeudenalakohtaisissa säädöksissä. Suomen lainsäädäntö ei kuitenkaan tunne yhtenäistä julkisen vallan käytön määritelmää, vaan julkiselle vallan käytölle on annettu asiayhteydestä ja sääntelykontekstista riippuen hieman toisistaan poikkeava sisältö. Oikeudellinen ratkaisukäytäntö ja oikeustiede ovat pyrkineet osaltaan määrittämään rajoja julkisen vallan käytön käsitteen tulkinnoille. (Keravuori-Rusasen väitöskirjassa myös käsitellään julkisen vallan käytön käsitettä muutaman eri oikeudenalan osalta.) (S. 109.)

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävään kuuluu tietoja ilmoittavien työnantajien neuvontaa. Keravuori-Rusasen väitöskirjassa todetaan, että neuvonta on perusluonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä oikeudellisesti sitovia ratkaisuja eikä se yleensä velvoita asiakasta. Neuvonnassa voi olla kysymys joko hallintolain 8 §:ssä tarkoitetusta hallintoasian hoitamiseen liittyvästä menettelyllisestä neuvonnasta tai se voi perustua erityislainsäädäntöön, jolloin sillä on yleensä aineellisoikeudellisempi ja tietyn erityisalan tietoa välittävä luonne. (S. 133.)

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävään kuuluvassa työnantajien neuvonnassa on kyse hallintolain 8 §:n mukaisesta hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta. Neuvonta ei ole säännönmukaista eikä neuvonnassa tehdä oikeudellisesti sitovia ratkaisuja eikä se millään lailla velvoita asiakasta.

Keravuori-Rusasen väitöskirjassa todetaan, että oikeudenalakohtaiset erot julkisen vallan käytön tulkinnassa ovat nousseet kenties konkreettisimmin esille juuri neuvonnan kohdalla. Valtiosääntöoikeudellisessa kontekstissa perustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä olettamuksesta, että päätöksentekovaltaa tai hallinnon ulkopuolisiin kohdistuvaa valvontaa sisältämättömässä neuvontatehtävässä ei käytetä julkista valtaa perustuslain merkityksessä. Valiokunta ei ole kuitenkaan pitänyt aina selvänä, onko neuvontaa antava henkilö silti asetettava rikos- tai vahingonkorvausoikeudelliseen vastuuseen antamistaan neuvoista. (S. 134.)

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävään kuuluu työnantajien tekemien lakisääteisten ilmoitusten vastaanottamista. Lisäksi ilmoitusten vastaanottaja voi tarkistaa, että ilmoituksessa on mukana kaikki lakisääteiset tiedot. Keravuori-Rusasen väitöskirjassa todetaan, että pelkästään se seikka, että määrätyn hallintotoimen suorittaminen saa suoraan lain nojalla aikaan oikeudellisia vaikutuksia, ei välttämättä tarkoita, että toimenpiteen suorittaja käyttäisi tässä tehtävässä julkista valtaa. Esimerkiksi elinkeinoilmoituksen vastaanottamisen ei suoranaisesti ole katsottava sisältävän vastaanottajalle osoitettua julkisen vallan käyttämistä, vaikka nämä hallintotoimet saavatkin aikaan oikeudellisia vaikutuksia. Ilmoitusten vastaanottamiseen saattaa kuitenkin liittyä julkisen vallan käytön kannalta merkityksellisiä toimia, kuten esimerkiksi ilmoituksen sisällön alustava tarkistaminen sen varmistamiseksi, ettei siitä puutu olennaisia tietoja. Julkisen vallan käytön yhtenä perustavanlaatuisena edellytyksenä on pidetty sitä, että toiminnalla on ainakin jonkinasteisia vaikutuksia yksityisten henkilöiden tai yhteisöjen oikeudelliseen asemaan. (S. 123.)

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaan työsuojeluviranomainen valvoo työnantajan ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Valvonnan suorittaa työsuojelutarkastaja, jolle säädetään valvontalaissa itsenäiset toimivaltuudet, eli oikeus käyttää julkista valtaa. Työsuojelutarkastaja voi antaa työnantajalle kirjallisen toimintaohjeen ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä. (Myös Keravuori-Rusasen väitöskirjassa todetaan, että vallitsevaa käsitystä viranomaistarkastuksiin sisältyvästä julkisen vallan käyttämisestä voidaan pitää eri oikeudenaloilla yksimielisenä. Tarkastusten suorittajalle annettuja itsenäisiä toimivaltuuksia on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty julkisen vallan käyttönä. (S. 127.)) Ilmoitettujen tietojen tarkistaminen jo ilmoitusvaiheessa voi siten vaikuttaa siihen, mitä työsuojeluvalvonnasta seuraa työnantajalle. Näin ollen on mahdollista katsoa, että ilmoitettujen tietojen tarkistaminen on ”julkisen vallan käytön kannalta merkityksellinen toimi”.

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinnin lisäksi tietoja luovutetaan erityisesti työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. Luovutuksen yhteydessä päätetään luovutuksesta perittävän maksun euromäärästä. Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain toimeenpanossa voi myös olla tarpeen kieltäytyä tietojen luovuttamisesta ja tehdä asiasta hallintopäätös. Tiedon luovuttamista koskevan (myönteisen) päätöksen tekeminen voidaan katsoa julkisen vallan käytöksi, koska kyseessä on perustuslain mukaiseen tiedonsaantioikeuteen vaikuttava päätös. (Näkemys todetaan julkisuuslain ajantasaistamista koskevan hankkeen työryhmän mietinnössä Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, s. 44.) Myös maksusta päättäminen ja tiedon luovuttamisesta kieltäytyminen ovat julkisen vallan käyttöä.

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on siten pääasiallisesti tosiasiallista hallintotoimintaa, mutta tehtävän hoitamiseen voi myös kuulua yksittäisiä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.

2.2.2 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä tietosuojan kannalta

Euroopan unionissa on alettu soveltaa 25.5.2018 alkaen henkilötietojen käsittelyyn (yleensä) luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, jäljempänä *yleinen tietosuojalaki*. 1.1.2019 Suomessa tuli voimaan myös yleistä tietosuojalakiä täydentävä tietosuojalaki (1050/2018). (Tietosuojalain hallituksen esityksessä HE 9/2018 vp. kuvataan näitä säädöksiä.) Tässä luvussa arvioidaan työsuojeluhenkilörekisteristä annettua lakia suhteessa uudistuneeseen tietosuojalainsäädäntöön.

2.2.2.1 Rekisterinpitäjä

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaan työsuojeluhenkilörekisteri on ministeriön pitämä henkilörekisteri. Eli rekisterinpito on osoitettu työsuojeluhallinnossa ministeriölle.

Valtiovarainministeriön suosituksessa ”Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot” 1.12.2021 VN/11537/2021 todetaan (s. 17) seuraavaa: ”Ministeriön ja viraston työnjaon tulee olla selkeä. Lähtökohtana on, että keskushallinnon operatiiviset tehtävät kuuluvat virastoille. Ministeriöt vastaavat valtioneuvostotason tehtävistä kuten lainvalmistelusta, valtioneuvoston tai tasavallan presidentin ratkaistavaksi kuuluvien asioiden valmistelusta, toimialaansa koskevista strategisista linjauksista sekä tärkeimmistä EU- ja kansainvälisen yhteistyön asioista. Ministeriö vastaa myös kehys- ja talousarviovalmistelusta ja hallinnonalansa ohjauksesta valtioneuvostolle.”

Käytännössä sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on työsuojelun osalta etenkin ohjata työsuojeluhallintoa ja -valvontaa, valmistella ja kehittää työsuojelulainsäädäntöä, työsuojelupolitiikkaa ja työterveyshuoltoa sekä huolehtia kansainvälisestä yhteistyöstä näillä aloilla. Ministeriö myös käsittelee ne asiat, jotka on säädetty ministeriön käsiteltäväksi työsuojeluviranomaisena. Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa tarkoitettu tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä ei kuulu ministeriötasolle tyypillisiin tehtäviin.

Yleisen tietosuojalain 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Yleisen tietosuojalain 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Toisin sanoen henkilötietoja tulisi käsitellä rekisterinpitäjän käyttötarkoitusta varten, ei jonkun muun tahon käyttötarkoitusta varten. 4 artiklan 7 kohdassa säädetään lisäksi, että jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään muun muassa jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa muun muassa jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Koska ministeriö ei ole tarkoituksenmukaisin taho hoitamaan tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää eli toimimaan rekisterinpitäjänä, tehtävä tulisi osoittaa muulle taholle. (Esityksen valmistelun varhaisessa vaiheessa harkittiin rekisterin lakkauttamista sekä tehtävän

osoittamista työsuojeluhallinnossa aluehallintovirastoille. Ks. luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot vaikutuksineen.)

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa on myös säännöksiä ministeriön (rekisterinpitäjä) ja Työturvallisuuskeskuksen (henkilötietojen käsittelijä) suhteesta ja tehtävänjaosta. Tämä ei olisi välttämätöntä, koska jo yleisessä tietosuojasetuksessa on sääntelyä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän suhteesta ja tehtävänjaosta. Tietosuojasetuksen 28 mukaan henkilötietojen käsittelijän suorittamaa käsittelyä voidaan määrittää muun muassa sopimuksella.

2.2.2.2 Ilmoitettavien tietojen käyttötarkoitus

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 1 §:ssä säädetään työsuojeluhenkilörekisterin käyttötarkoitukset ja lain 3 §:ssä säädetään rekisteriin ilmoitettujen tietojen luovuttamisesta. Ilmoitettuja tietoja on mahdollista luovuttaa jo julkisuuslain nojalla ja lisäksi tietoja luovutetaan työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 3 §:n nojalla työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. (Ks. tarkempi kuvaus luvusta 2.1.1 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä ja valvontalain 47 §.)

Yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. On tarpeen arvioida työsuojeluhenkilörekisteriin ilmoitettavien tietojen käyttötarkoituksia ja tietojen luovutusta. On kirkastettava, miksi työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja on ilmoitettava rekisteriin. Luvussa 2.2.1.2 todetaan tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän yhteiskunnallinen merkitys. Rekisterin käyttötarkoituksia ja tietojen luovutusta voidaan arvioida tätä vasten.

Työnantajan ilmoitusvelvollisuus kannustaa työpaikkoja työsuojelun yhteistoimintaan. Sen vuoksi työsuojeluhenkilörekisteristä annetusta laista tulisi käydä ilmi, että lailla on yhteys työturvallisuuslaissa ja erityisesti valvontalaissa säädettyyn työpaikan työsuojelun yhteistoimintaan. Nykyään tätä yhteyttä ei nimenomaisesti mainita.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisissa rekisterin käyttötarkoituksissa ja tietojen luovutussäännöksessä mahdollistetaan tietojen luovutus työsuojelutiedon ja -materiaalin välittämiseen sekä työsuojelukoulutuksen järjestämiseen. Lisäksi tietoja luovutetaan rekisteristä säädetyn käyttötarkoituksen mukaisesti työsuojeluviranomaiselle ja työsuojelullista päätöksentekoa varten myös muulle viranomaiselle. Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain hallituksen esityksestä HE 106/2001 vp. (s. 3) käy ilmi, että ennen työsuojeluhenkilörekisterilain säätämistä rekisteritietoja ei yleensä luovutettu pelkästään kaupallisiin tarkoituksiin. Kuitenkin työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaan tietoja voidaan luovuttaa myös rekisterin käyttötarkoituksen mukaiseen suoramarkkinointiin.

Kun otetaan huomioon tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän yhteiskunnallinen merkitys, lain yhteiskunnallista vaikuttavuutta voitaisiin tehostaa ilmaisemalla laissa nykyistä laajemmin ja selkeämmin ne työsuojelua edistävät käyttötarkoitukset, joihin tietoja luovutetaan. Tällöin entistä useampi toimija rohkaistuisi hyödyntämään tietoja työsuojelun edistämiseen. Tietoja voitaisiin luovuttaa entistä tehokkaammin esimerkiksi työsuojelua edistävien maksullisten tuotteiden ja palveluiden suoramarkkinointiin.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain soveltamisessa ei myöskään ole ollut aina selvää, voidaanko tietoja luovuttaa työsuojelua koskevien tieteellisten tutkimusten, muiden tutkimusten

tai selvitysten suorittamisen tueksi. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 106/2001 vp. ei juurikaan kuvata, mitä työsuojelutiedolla ja -materiaalilla tarkoitetaan.

Työsuojeluhenkilörekisterin tietoja voidaan kuitenkin luovuttaa jo yleislainsäädännön nojalla. Ainakin julkisten tietojen luovutus tieteelliseen tutkimukseen on mahdollista tätä kautta. Relevantit lainkohdat ovat julkisuuslain 9 ja 16.3 §, yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohta ja henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta ja tietosuojalain 4 §:n 3 kohta.

Tieteelliseen tutkimukseen voi olla mahdollista saada myös salassa pidettäviä tietoja ja yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, eli käytännössä ammattiliiton jäsenyystieto. Relevantit lainkohdat ovat julkisuuslain 10, 28 ja 16.3 § ja henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohta ja tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 7 kohta. Kuitenkin on huomioitava myös työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 3 §, jossa säädetään erikseen siitä, kenelle ammattiliiton jäsenyystieto saadaan luovuttaa. Lain 3 §:ssä edellytetään, että rekisteröidyn henkilön on täytynyt antaa kirjallinen suostumus siihen, että tieto hänen jäsenyydestään ammattiliitossa saadaan luovuttaa (tässä tapauksessa) tieteelliseen tutkimukseen.

Myös muu tietojenpyytjä kuin tieteentekijä voi mahdollisesti täyttää julkisuuslakiin perustuvat tietojen luovutuksen edellytykset ainakin joidenkin rekisterissä olevien julkisten tietojen osalta. Relevantit lainkohdat voisivat olla julkisuuslain 9 ja 16.3 § ja henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta ja tietosuojalain 4 §:n 1 kohta. Tietosuojalain 4 §:n 1 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos kysymys on muun muassa henkilön asemaa ja tehtäviä julkisyhteisössä, elinkeinoelämässä, järjestötoiminnassa tai muussa vastaavassa toiminnassa kuvaavista tiedoista siltä osin kuin käsittelyn tavoite on yleisen edun mukainen ja käsittely on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Yleisen edun mukainen tavoite voisi olla esimerkiksi jokin työsuojelua edistävä tavoite.

Lain yhteiskunnallista vaikuttavuutta on voinut vähentää myös lain 3 §:n 1 momentin sanamuodon ja sen perustelujen välinen epäselvyys. Hallituksen esityksen HE 106/2001 vp. (s. 7) tekstin perusteella on mahdollista tulkita, että lain 3 §:n ei ole ajateltu laajentavan julkisuuslaissa säädettyä tietojen luovutusta, vaan lain 3 § olisi tarkoitettu tietojen luovutusrajoitukseksi suhteessa julkisuuslakiin. Toisin sanoen perustelut voidaan tulkita siten, että lain 3 §:n tarkoituksena olisi supistaa tietojen luovutus ainoastaan 3 §:ssä säädettyihin käyttötarkoituksiin ja luovutuksensaajille. Pykälän sanamuoto on kuitenkin perusteluihin nähden ensisijainen oikeuslähde.

Kaiken kaikkiaan työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain yhteiskunnallista vaikuttavuutta voitaisiin tehostaa ja työsuojelua edistää ilmaisemalla laissa nykyistä laajemmin ja selkeämmin ne käyttötarkoitukset, joihin tietoa luovutetaan kyseisen lain nojalla (julkisuuslain lisäksi).

2.2.2.3 Ilmoitettavat tiedot

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 2 §:ssä säädetään tiedot, jotka työnantajan on ilmoitettava rekisteriin pakollisina tietoina ja tiedot, jotka työnantaja voi ilmoittaa rekisteriin. Ilmoitettavien tietojen joukkoon kuuluu tieto henkilön ammattiliiton jäsenyydestä. (Ks. tarkempi kuvaus luvusta 2.1.1 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä ja valvontalain 47 §.)

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään ("tietojen minimointi"). Lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa kielletään sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee muun muassa ammattiliiton jäsenyys. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan 1 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä muun muassa jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseensa nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Luvussa 2.2.1.2. todetaan työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa tarkoitetun tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän yhteiskunnallinen merkitys. Kun huomioidaan tämä yhteiskunnallinen merkitys ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu tietojen minimointivaatimus, voidaan todeta, että ilmoitettavia tietoja tulisi vähentää.

Lailla tavoitellut yhteiskunnalliset vaikutukset voidaan saavuttaa esimerkiksi ilman tietoa työpaikan työterveyshuollon järjestämistavasta tai vaikkapa työsuojelupäällikön äidinkielestä. Myöskään tieto esimerkiksi työsuojeluvaltuutetun työsuojelukoulutuksista ei ole tarpeen, koska on epätodennäköistä, että rekisteriin muodostuu kattava luettelo kaikista henkilön koulutuksista.

Myös tieto henkilön ammattiliiton jäsenyydestä on tarpeeton lailla tavoiteltujen yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta. Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 3 §:ssä säädetään siitä, kenelle ammattiliiton jäsenyystieto saadaan luovuttaa. Tietoa ovat tarvinneet jotkut työntekijöiden yhdistykset omaan tiedotukseensa ja koulutukseensa. Työntekijöiden yhdistyksillä on kuitenkin mahdollisuus pyytää jäseniään ilmoittamaan yhdistykselle, jos jäsen toimii työsuojelun yhteistoimintahenkilönä. Vaihtoehtoisesti työntekijöiden yhdistys voi pyytää työsuojeluhenkilörekisterissä olevia tietoja ja voi poimia tiedoista ne henkilöt, jotka ovat myös yhdistyksen jäsenrekisterissä. Näin ollen ei ole sellaista yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa tarkoitettua "tärkeää yleistä etua koskevaa syytä", jonka vuoksi ammattiliiton jäsenyystieto tulisi ilmoittaa työsuojeluhenkilörekisteriin.

Toisaalta työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain perusteella ei ole selvää, ilmoitetaanko rekisteriin tietoja myös yhteisistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä, joita on yhteisillä työpaikoilla sekä tapauksissa, joissa työpaikat tekevät yhteisten vaarojen torjuntaa. Kuitenkin ainakin yhteisiltä työpaikoilta on jo käytännössä saatettu ilmoittaa tietoja Työturvallisuuskeskukselle.

2.2.3 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä julkisuuden kannalta

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 2 §:ssä säädetään tiedot, jotka työnantajan on ilmoitettava rekisteriin pakollisina tietoina ja tiedot, jotka työnantaja voi ilmoittaa rekisteriin. (Ks. tarkempi kuvaus luvusta 2.1.1 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä ja valvontalain 47 §.) Viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. Julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Työsuojeluhenkilörekisteriin ilmoitettavista tiedoista ammattiliiton jäsenyystieto on salassa pidettävä tieto. Salassapitoperuste on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohta. Tieto kuvaa henkilön henkilökohtaisia oloja, eli osallistumista yhdistystoimintaan. Luvussa 2.2.2.3 Ilmoitettavat tiedot todettiin, että ammattiliiton jäsenyystieto on tarpeeton lailla tavoiteltujen yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta. Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 3 §:n 4

momentista puuttuu myös maininta ammattiliiton jäsenyystiedon luovuttamisesta ”salassapidon estämättä”.

Työsuojeluhenkilörekisteriin ilmoitettavat muut tiedot ovat julkisia. Osa tiedoista on julkisia esimerkiksi, koska tiedot ovat oikeushenkilön (henkilö)tietoja. Osa tiedoista taas koskee luonnollista henkilöä, mutta tiedot eivät kuvaa henkilön henkilökohtaisia oloja, esimerkkinä tieto siitä, että henkilö on työpaikan työterveyshoitaja. (Ks. KHO:2014:83 asiantuntijalääkäreiden henkilöllisyyden julkisuudesta.) Myös esimerkiksi luonnollisen henkilön syntymäaika on henkilöä yksilöivänä tietona julkinen. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa säädetään myös julkiseksi tieto, joka kuvaa henkilön toimimista luottamustehtävässä. Tämä sisältää yhdistystoiminnan luottamustehtävät (ks. julkisuuslain säätämistä koskeva HaVM 31/1998 vp s. 19 ja 20).

Työsuojeluhenkilörekisteriin ilmoitetaan myös työterveyshuollon palvelujen tuottajan nimi. Tiedon salassapitoa voidaan arvioida julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan perusteella (yksityisen liikesalaisuus tai muu vastaava yksityisen elinkeinotoimintaa koskeva seikka), mutta tieto ei täytä salassapidon edellytyksiä. Työsuojeluhenkilörekisteristä annetulla lailla tavoiteltujen yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta tieto työterveyshuollon palvelujen tuottajan nimestä, samoin kuin tieto työpaikan työterveyshuollon järjestämistavasta, on tarpeeton tieto.

Julkisuusperiaatteen kannalta merkityksellinen on myös luvussa 2.2.2.2 Ilmoitettavien tietojen käyttötarkoitus mainittu epäselvyys työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 3 §:n 1 momentin sanamuodon ja sen perustelujen välillä. Eli onko lain 3 §:n ajateltu laajentavan julkisuuslaissa säädettyä tietojen luovutusta vai supistavan sitä. Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa on myös julkisuuslain kanssa päällekkäistä ja siksi tarpeetonta sääntelyä. Tarpeeton on ainakin lain 3 §:n 1 momentin säännös siitä, että rekisterinpitäjä voi luovuttaa tiedot Työturvallisuuskeskukselle (ks. julkisuuslain 26.3 §).

2.2.4 Muita huomioita työsuojeluhenkilörekisteristä annetusta laista

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 4 §:ssä on tietojen säilytysaikaa koskeva säännös. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan arkaluonteisiin henkilötietoihin kohdistuu lailla säätämisen vaatimus, myös säilytysaikoihin (ks. luku 10.2. Tietosuojasta ja julkisuudesta). Työsuojeluhenkilörekisteriin ilmoitetaan ammattiliiton jäsenyystieto, minkä vuoksi lain 4 § on tarpeellinen säännös. Jos jäsenyystieto poistetaan laista, säilytysaikasäännöksen tarpeellisuus tulee arvioida uudestaan. Arvioinnissa on huomioitava säilytysaikoja koskeva yleislainsäädäntö, eli yleinen tietosuoja-asetus ja laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019).

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 5 §:n otsikko on ”muut sovellettavat säädökset”. Lain 5 §:n sanamuodosta voi syntyä käsitys, että 5 §:ssä luetellaan työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain lisäksi sovellettavia hallinnon yleislakeja. Lain 5 §:n tarkoituksena on kuitenkin säätää erityislain ja yleislain suhteesta. Tämä käy ilmi lain 5 §:n alkuperäisestä sanamuodosta ja työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain hallituksen esityksestä HE 106/2001 vp (s. 8). Lain 5 §:n muotoilu ei siten ole selkein mahdollinen.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 5 a §:n mukaan työsuojeluviranomainen valvoo lain noudattamista siten kuin valvontalaissa säädetään. Jos työnantaja ei noudata ilmoitusvelvollisuutta, tarkastajalla on toimivalta antaa työnantajalle valvontalain 13 §:n 1 momentissa tarkoitettu kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila.

Valvonta on tarpeellista, koska työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain tavoitteena on edistää työsuojelua.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain valvonta ei kuulu niiden valvottavien asioiden joukkoon, joista tarkastaja voi antaa työnantajalle kehotuksen ja työsuojeluviranomainen edelleen velvoittavan päätöksen tehosteineen. Kehotus on mahdollista antaa valvontalain 13 §:n 3 momentissa luetelluissa asioissa, kuten asiassa, joka koskee ”valvontalaissa säädettyä velvollisuutta” (13 §:n 3 momentin 7 kohta). Valvontalain 54 §:n mukaan työsuojeluviranomaiset valvovat valvontalain 7 luvussa säädettyjen erilaisten ilmoitusvelvollisuuksien noudattamista. 7 lukuun sisältyy valvontalain 47 § yhteistoimintahenkilöistä ilmoittamisesta, mutta 47 § on vain viittaussäännös työsuojeluhenkilörekisteristä annettuun lakiin. Työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työsuojeluhenkilöt rekisteriin ei siten ”säädetä valvontalaissa”.

Ilmoitusvelvollisuus työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä kannustaa työpaikkoja työsuojelun yhteistoimintaan. Luvussa 2.2.1.2 Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän yhteiskunnallinen merkitys kuvataan työsuojelun yhteistoimintavelvoitteen valvontaa. Yhteistoimintavelvoitteen valvonnassa voidaan edetä kirjallisen kehotuksen antamiseen ja muun valvontalaissa säädetyn toimivallan käyttöön. Työsuojelulainsäädäntöä säädettäessä on siten katsottu tärkeäksi (”kehotuksen arvoiseksi”), että työpaikalla tehdään työsuojelun yhteistoimintaa. Sen sijaan yhteistoimintahenkilöiden ilmoittamista rekisteriin ei ole nähty painoarvoltaan samanlaiseksi, vaikka ilmoitusvelvoite edistää työsuojelua. Esityksen valmistelun aikana ei ole ilmennyt syytä muuttaa ilmoitusvelvoitteen yhteiskunnallista painoarvoa ja toimivaltaa valvonnassa.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 1, 2, 3 ja 6 §:ssä on valtuutussäännöksiä, joiden nojalla voitaisiin antaa alemmanasteista sääntelyä. Lain 2 §:n 5 momentin mukaan ministeriön asetuksella säädetään tarkemmin tietojen rekisteröinnistä ja tietojen toimittamisesta rekisteriin. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan ministeriö voi antaa rekisterin ylläpitämisen Työturvallisuuskeskukselle. Ministeriö valvoo rekisterin ylläpitoa ja voi antaa tarkempia säännöksiä rekisteriin liittyvistä asioista. Lain 3 §:n 6 momentin mukaan Työturvallisuuskeskuksella on oikeus periä luovuttamista tiedoista maksu. Ministeriö voi antaa maksun perinnästä tarkempia säännöksiä. Kun huomioidaan 2 §:n 5 momentin ministeriön asetuksenantovaltuus, lain 1 §:n 2 momentissa ja 3 §:n 6 momentissa tarkoitetuilla ”ministeriön antamalla tarkemmilla säännöksillä” tarkoitetaan ilmeisesti valtuutta antaa ministeriön päätös. Lisäksi lain 6 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta. Valtuutussäännöksiä ei perustella työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain hallituksen esityksessä HE 106/2001 vp.

Valtuutussäännösten muotoilu vaikuttaa ongelmalliselta perustuslain kannalta. Lain 6 §:ssä tarkoitettu valtuus antaa valtioneuvoston asetus on perustuslakiuudistusta edeltävän vanhemman lainsäädäntökäytännön mukainen eikä nykyään riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. On myös riski, että eri tahoille on annettu valtuus säännellä samaa asiaa. Lain 3 §:n 6 momentissa on lain tasolla säädetty maksullisuudesta, mutta ei maksun suuruuden yleisistä perusteista. Lain perusteluista selviää, että maksun perusteena on omakustannusarvo. Maksuista säädetään jo julkisuuslaissa ja valtion maksuperustelaissa (150/1992) ja ministeriö saisi päätösvaltaa jo näiden lakien perusteella. Myös lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu rekisteriin liittyviä asioita koskeva valtuus on tarpeetonta sääntelyä, koska yleisessä tietosuojasetuksessa säädetään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän suhteesta. Käytännössä valtuutussäännösten nojalla ei ole annettu alemmanasteista sääntelyä, joten valtuutussäännökset ovat myös tarpeettomia.

2.2.5 Huomioita panostajalain soveltamisalan rajauksista ja muutoksenhakusääntelystä

Panostajalain 1 §:n 2 momentissa säädetään panostajalain soveltamisalan rajauksista (ks. luku 2.1.2 Panostajalain soveltamisalan rajaukset ja muutoksenhakusääntely). Panostajalain soveltamisalan ulkopuolella ovat muun muassa poliisin ja pelastuslaitoksen virkatehtävät. Panostajalain soveltamisalan rajaukset eroavat vuonna 2016 kumotun panostajalain (219/2000) soveltamisalan rajauksista. Kumotun panostajalain 1 §:n 3 momentin mukaan kumottua panostajalakia ei sovellettu muun muassa puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen ja poliisin virkatehtävien hoitamiseen. Voimassa olevaa panostajalakia säädettäessä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävät ovat todennäköisesti epähuomiossa jääneet pois voimassa olevan panostajalain soveltamisalan rajauksista. Tämä ei liene ollut lainsäätäjän tarkoitus.

Voimassa olevan panostajalain 1 §:n 2 momentissa suljetaan lain soveltamisalan ulkopuolelle myös (1 §:n 2 momentissa tarkemmin luetellut) toiminnat, joiden pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen. Säännösteksti vastaa tältä osin työturvallisuuslain 6 §:n 1 momenttia. Säännösteksti on melko vaikeaselkoinen. Säännöksessä esiintyvä käsite asevelvollinen tulee myös ymmärtää asevelvollisuuslain (1438/2007) avulla.

Työturvallisuuslain 6 §:n 2 momentin mukaan työturvallisuuslakia ei sovelleta henkilöön, joka vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) nojalla osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen vapaaehtoiisiin harjoituksiin. Mainittuun harjoitukseen osallistuvan henkilön kohdalla on myös kyse sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittamisesta. Panostajalain soveltamisalan rajauksissa ei ole vastaavaa säännöstä.

Panostajalain muutoksenhakua koskevassa 24 §:ssä sekä lain noudattamisen valvontaa koskevassa 28 §:ssä on siten kuin -viittauksia, joita tulee välttää säädöstekstissä. Tällä tavoin viittaessa ei kyetä päättämään, tulevatko muun lain säännökset sovellettaviksi vain viittauksen kautta vai onko informatiivisuus viittauksen ainoa tehtävä. Lisäksi panostajalain 24 §:ssä viitataan kumottuun hallintolainkäyttölakiin (586/1996), joka on korvattu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla (808/2019).

Panostajalain 24 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista, väliaikaista peruuttamista ja huomautusta koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain hallituksen esityksen HE 29/2018 vp (s. 56) mukaan kyseisessä uudessa yleislaissa olisi pääsääntönä, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tämä on muutos verrattuna aiempaan yleislakiin. Hallituksen esityksestä HE 29/2018 vp (s. 56) käy myös ilmi, että jos pääsäännöstä olisi tarpeen poiketa, poikkeuksista valituslupasääntelyyn tulisi säätää erikseen. (Ks. oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 3 §. Sen mukaan, jos muussa laissa on kyseisestä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain asemesta.)

Hallituksen esityksessä HE 29/2018 vp (s. 56) todetaan myös, että muuhun lainsäädäntöön sisältyvät yleisviittaukset hallintolainkäyttölakiin tarkoittaisivat ehdotetun yleislain tultua voimaan viittausta uuteen yleislakiin. (Ks. oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 127 §. Sen mukaan muualla laissa olevalla viittauksella hallintolainkäyttölakiin tarkoitetaan

oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimaan tultua viittausta kyseiseen lakiin.) Hallituksen esityksen HE 29/2018 vp (s. 56) mukaan säännös, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, merkitsisi, että sovellettaviksi tulisivat myös uuden yleislain säännökset valituslupamenettelystä.

Yleislain uudistuminen on johtanut siihen, että panostajalain 24 §:n 3 momentti on muodostunut epäselväksi ja se voidaan tulkita eri tavoin. Koska panostajalain 24 §:n 3 momentissa säädetään erikseen, että joissakin asioissa valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa, tällöin 3 momentin alkuosa on mahdollista tulkita niin, että hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista, väliaikaista peruuttamista ja huomautusta koskevassa asiassa saisi hakea muutosta ilman valituslupaa. Panostajalain 24 §:n 3 momentti olisi siten yleislakiin nähden erityissäännös myös sisällöllisesti. Vaihtoehtoinen, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 127 §:ään perustuva tulkinta olisi se, että valituslupaa edellytettäisiin haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista, väliaikaista peruuttamista ja huomautusta koskevassa asiassa sekä haettaessa muutosta hallinto-oikeuden muuhun päätökseen. Ensimmäistä tulkintavaihtoehtoa voitaneen pitää oikeampana erityisesti, koska se olisi oikeusturvaa koskevan perusoikeuden kannalta myönteisempi tulkinta. Panostajan pätevyyskirjoja myöntävän Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tietojen mukaan voimassa olevan panostajalain aikana korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole valitettu hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskisi pätevyyskirjan peruuttamista, väliaikaista peruuttamista tai huomautusta, joten panostajalain 24 §:n 3 momentin tulkintakysymys ei ole tullut toistaiseksi ajankohtaiseksi käytännössä.

3 Tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä. Se korvaisi työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain. Tavoitteena on, että ehdotettava laki sopii tietoa koskevan yleislainsäädännön kokonaisuuteen ja vastaa lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia.

Tavoitteena on myös, että ehdotettavalla lailla edistetään työsuojelua. Ehdotettavassa laissa tarkoitettu työnantajan velvollisuus ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja ja sitä täydentävät säännökset vapaaehtoisesta ilmoittamisesta kannustaisivat työpaikkoja tekemään työsuojelun yhteistoimintaa. Lisäksi ilmoitettuja tietoja luovutettaisiin entistä tehokkaammin työsuojelua edistäviin tarkoituksiin.

Lisäksi muutettaisiin panostajalain 1, 24 ja 28 §:ää. Tavoitteena on, että panostajalain 1 §:ssä säädettävät panostajalain soveltamisalan rajaukset vastaavat Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tarpeita. Tavoitteena on myös, että muutoksenhakua koskeva 24 § sopii yhteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain kanssa. Muilta osin tavoitteena on selkeyttää panostajalain säännöksiä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä. Se korvaisi työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain. Lisäksi ehdotetaan muutosta valvontalain 47 §:ään.

Esityksen myötä työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä annettaisiin lailla työmarkkinakeskusjärjestöjen yhdistykselle Työturvallisuuskeskukselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain tavoitteena on työsuojelun edistäminen. Se kävisi ilmi lain soveltamisalaa koskevasta 1 §:stä. Lain soveltamisalan kannalta olisi merkityksellistä, miten työsuojelun yhteistoimintaa koskevien valvontalain 5 ja 5 a lukujen soveltamisala rajataan, eli millaisia työnteon tilanteita 5 ja 5 a luvun työsuojelun yhteistoimintasääntely koskee (ks. ehdotettavan lain 1 §:n perustelut). Ehdotettavan lain säännöksistä kävisi muutenkin ilmi lain yhteys valvontalakiin ja myös työturvallisuuslakiin.

Ehdotettavan lain keskeisimpänä sisältönä olisi työnantajan velvollisuus ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja Työturvallisuuskeskuksen rekisteriin ja toisaalta ilmoitettujen tietojen luovuttaminen työsuojelua edistäviin tarkoituksiin. Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi muun muassa pienten työpaikkojen työnantajia, mutta heilläkin olisi vapaaehtoinen mahdollisuus tehdä ilmoitus.

4.1.1 Julkisen hallintotehtävän antaminen Työturvallisuuskeskukselle

Esityksessä ehdotetaan, että työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä annettaisiin lailla Työturvallisuuskeskukselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Valtion talousarviossa ei ole osoitettu määrärahaa työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa tarkoitettuun työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävään. Tehtävää on rahoitettu valtion talousarvion sijasta pääasiassa Työsuojelurahaston kautta. Esityksessä ei esitetä muutoksia tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän rahoitukseen. Tehtävä annettaisiin Työturvallisuuskeskukselle ilman valtion talousarvion määrärahaa.

4.1.1.1 Työturvallisuuskeskuksen tehtävistä ja rahoituksesta

Työturvallisuuskeskus on oikeudelliselta muodoltaan yhdistyslaissa (503/1989) tarkoitettu yhdistys. Työmarkkinakeskusjärjestöjen yhdistys Työturvallisuuskeskus ry on perustettu 1970-luvulla. Tarkalleen ottaen Työturvallisuuskeskus ry ylläpitää Työturvallisuuskeskus -nimistä toimistoa erillisen sopimuksen perusteella. Sopimuksen mukaan yhdistyksen hallitus toimii myös Työturvallisuuskeskuksen hallituksena.

Työturvallisuuskeskus ry:n jäseniä sekä Työturvallisuuskeskus -nimistä toimistoa koskevan sopimuksen allekirjoittajia ovat Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, Kirkon työmarkkinalaitos KiT, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry ja AKAVA ry. Valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosaston yhteydessä toimiva Valtion työmarkkinalaitos VTML ei ole osapuolena. VTML ei ole osapuolena johtuen tavasta, jolla Työturvallisuuskeskuksen toimintaa rahoitetaan. Myöskään Suomen Yrittäjät ei ole Työturvallisuuskeskus ry:n jäsen.

Työturvallisuuskeskuksesta tehdyn sopimuksen mukaan Työturvallisuuskeskuksen tarkoituksena on työsuojelua ja työsuojeluyhteistyötä tehostamalla edistää työolojen ja työyhteisöjen terveellisyttä, turvallisuutta ja tuloksellisuutta. Sopimuksen mukaan tarkoituksensa toteuttamiseksi Työturvallisuuskeskus:

- edistää työmarkkinajärjestöjen sekä työyhteisöjen osapuolten yhteistyötä,
- tuottaa ja välittää jäsenilleen ja työyhteisöille työoloja kehitettäessä tarvittavaa tietoa ja osaamista kouluttamalla, tiedottamalla sekä kehitys- ja tietopalveluilla,
- kehittää yhteistyötä ja työnjakoa alalla toimivien yhteisöjen välillä.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain historian ja nykytilan johdosta sopimuksella on sovittu Työturvallisuuskeskuksen tehtäväksi myös työsuojeluhenkilörekisterin ylläpito.

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän hoitaminen on osa Työturvallisuuskeskuksen työsuojelua edistävää yleishyödyllistä toimintaa. Lisäksi Työturvallisuuskeskuksella on työsuojelua edistävää elinkeinotoimintaa. Elinkeinotoiminnaksi katsotaan työsuojeluun liittyvien koulutusten, tuotteiden ja palvelujen myynti. Esimerkki Työturvallisuuskeskuksen koulutuksista on työturvallisuuskortin myöntämiseen johtava koulutus. Sen päätavoite on edistää työturvallisuutta yhteisillä työpaikoilla. Työturvallisuuskeskuksen työtunneista kuluu valtaosa, noin 63 % yleishyödylliseen toimintaan ja noin 37 % elinkeinotoimintaan.

Työturvallisuuskeskuksen vuosittaiset kokonaismenot ovat noin 5 miljoonaa euroa. Tästä summasta Työturvallisuuskeskus on käyttänyt työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävään vuosittain noin 200 000 euroa. Tästä summasta on puolestaan kulunut rekisterin (tietojärjestelmän) ylläpitoon ja peruskehittämiseen noin 20 000 euroa ja henkilöstökuluihin noin 175 000 euroa.

Vaikka ministeriö on lain mukaan työsuojeluhenkilörekisterin rekisterinpitäjä ja Työturvallisuuskeskus vain ”ylläpitäjä”, valtion talousarviossa ei ole osoitettu määrärahaa tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävään. Tehtävää on rahoitettu pääasiassa Työturvallisuuskeskuksen Työsuojelurahaston kautta yleishyödylliseen toimintaansa saamista varoista.

Työturvallisuuskeskus saa yleishyödylliseen toimintaansa rahoitusta lakisääteisesti, työnantajien maksamista työtapaturma- ja ammattitautivakuutusmaksuista valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston Työsuojelurahaston kautta. (Valtio ei ole työnantajana vakuuttamisvelvollinen.) Vakuutusmaksuista tuleva rahoitus perustuu työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) työsuojelumaksua koskevaan 233 §:ään ja työsuojelurahastolakiin (407/1979).

Työtapaturma- ja ammattitautilain 233 §:n mukaan pakollisen vakuutuksen vakuutusmaksusta on käytettävä 1,75 prosenttia työsuojelun edistämiseen siten kuin työsuojelurahastolaissa (407/1979) säädetään. Vakuutusyhtiö maksaa tämän määrän Tapaturmavakuutuskeskukselle, joka tilittää sen työsuojelurahastolle siten kuin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella säädetään.

Työsuojelurahastolain 1 §:n mukaan työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) perusteella vakuutusvelvollisten työnantajien ja näiden palveluksessa olevien työntekijöiden etuja palvelevan työsuojelun edistämiseksi on Työsuojelurahasto. Työsuojelurahastolain 3 §:n mukaan Työsuojelurahaston toimintaa valvoo työsuojelusta ja sen valvonnasta vastaava ministeriö.

Työsuojelurahastolain 1 §:ssä säädetään myös tarkemmin Työsuojelurahaston tehtävistä. Tehtäviin sisältyy Työturvallisuuskeskus ry -nimisen yhdistyksen ylläpitämän Työturvallisuuskeskuksen tukeminen. Silti Työturvallisuuskeskuksenkin on vuosittain erikseen

haettava Työsuojelurahastolta rahoitusta yleishyödylliseen toimintaansa. Työturvallisuuskeskus on saanut Työsuojelurahastolta vuosittain noin 2,6 miljoonaa euroa.

Työturvallisuuskeskus on saanut työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävään rahoitusta myös työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mahdollistamien tietoluovutuksista perittävien maksujen kautta. Maksuista kertyy rahoitusta vuosittain vaihtelevasti, esimerkiksi vuonna 2022 yli 44 000 euroa.

Työturvallisuuskeskus saa rahoitusta toimintaansa myös työsuojeluun liittyvien koulutusten, tuotteiden ja palvelujen myynnistä saamistaan tuloista, vuosittain noin 2,5 miljoonaa. Näillä tuloilla Työturvallisuuskeskus rahoittaa työsuojelua edistävää elinkeinotoimintaansa. Elinkeinotoimintaa ei rahoiteta Työsuojelurahaston kautta saadulla rahoituksella eikä työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen luovutusten maksuilla. Aatteellisena yhdistyksenä Työturvallisuuskeskuksen ei ole tarkoitus tuottaa voittoa.

4.1.1.2 Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä julkisena hallintotehtävänä

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen HE 1/1998 vp. (s. 179) mukaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut, mitä tehtäviä pidetään julkisena hallintotehtävänä. (Ks. luku 10.1.1 Julkisesta hallintotehtävästä.)

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.

Luvussa 2.2.1.1 Työsuojeluhallinnon tehtävistä yleisesti todettiin, että perustuslain 18 §:ssä tarkoitettuun julkisen vallan työvoiman suojelu -tehtävään sisältyy työsuojelun edistäminen. Todettiin myös, että työsuojeluhallinnosta annetun lain 2 §:n mukaan työsuojeluhallinnon tulee työsuojelun edistämiseksi muun muassa huolehtia työsuojelun kehittämisen kannalta tarpeellisista toimenpiteistä. Samoin työsuojeluhallinnon tehtäviin kuuluu osana työsuojelun tiedotus- ja koulutustoimintaa se, että työpaikoille välitetään työsuojelua ja työsuojelukoulutuksia koskevaa tietoa. Siten työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän voidaan katsoa kuuluvan osaksi työsuojeluhallinnon tehtäviä. Luvussa 2.2.1.2 kuvattiin puolestaan tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän yhteiskunnallinen merkitys ja luvussa 2.2.1.3 käytiin läpi, miltä osin tehtävä on tosiasiallista hallintotoimintaa ja julkisen vallan käyttöä.

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän voidaan siten katsoa olevan perustuslain 18 §:ään, työsuojeluhallinnosta annettuun lakiin sekä tällä hetkellä työsuojeluhenkilörekisteristä annettuun lakiin perustuva työsuojeluhallinnon lakisääteinen tehtävä. Tehtävä on myös perustellusti työsuojelun edistämisen kannalta tarpeellinen tehtävä. Tehtävä on luonteeltaan pääasiallisesti tosiasiallista hallintotoimintaa, mutta tehtävään voi myös kuulua yksittäisiä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Näin ollen työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.

4.1.1.3 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten ja rajoitusten noudattamisesta

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Kyse on oikeudellisista edellytyksistä ja rajoituksista, joita on noudatettava, kun julkinen hallintotehtävä annetaan muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään käsitellyt mainittuja edellytyksiä ja rajoituksia. (Ks. luku 10.1.2 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä ja rajoituksista.)

Tehtävän antaminen lailla

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Tehtävän antaminen lain nojalla tarkoittaa esimerkiksi lakiin sisältyvää valtuutusta, jonka nojalla tehtävän antamisesta voidaan säätää asetuksella. Lisäksi on mahdollista säätää, että toimivaltainen viranomainen voi lain nojalla päättää, valtuuttaa tai sopia tehtävän antamisesta. (Ks. luku 10.1.2 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä ja rajoituksista.)

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä annettaisiin Työturvallisuuskeskukselle suoraan ehdotettavalla työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavalla lailla.

Oikeuskirjallisuudessa julkisen hallintotehtävän antamista suoraan lailla yksityiselle on käsitelty ainakin Marietta Keravuori-Rusanen. (Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yliopistollinen väitöskirja. Edit. Helsinki 2008). Keravuori-Rusasen väitöskirjassa todetaan, että lakiin perustuva suora tehtävänanto tulee luontevimmin kysymykseen, kun adressaattina on lainsäädäntötoimin järjestetty julkisoikeudellinen toimielin, kuten julkisoikeudellinen yhdistys. Julkisen hallintotehtävän antamista koskeva lainsäädäntöratkaisu ja siihen sisältyvä velvollisuus hallintotehtävien hoitamiseen ovat näissä tapauksissa yleensä kiinnitettävissä suoraan toimielimen perustamistarkoitukseen. (S. 303.) Joissain tapauksissa julkisen hallintotehtävän luonne ja esimerkiksi sen hoitamisen edellyttämä erityisasiantuntemuksen tai toimialakohtaisen ammattitaidon tarve saattavat kuitenkin nimenomaisesti perustella hallintotehtävän antamista yksityisoikeudelliseen muotoon organisoidulle toimijalle. Yksityisten kohdalla lakiin perustuva suora tehtävänanto tulee kuitenkin kysymykseen rajoitetummin. Koska lainsäädäntöömme ei sisälly yleisiä säännöksiä yksityisten velvollisuudesta vastaanottaa julkisia hallintotehtäviä tai muitakaan julkisia tehtäviä, tehtävänannon taustalla on useimmiten formuloitu vastaanottajan tahdonmuodostuksen varmistava järjestely, kuten ilmoitus- tai hakemusmenettely. (S. 304.)

Esityksen mukaan julkinen hallintotehtävä annettaisiin suoraan lailla olemassa olevalle yksityiselle yhdistykselle. Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on tehtävänä melko rajallinen eikä laajuutensa puolesta edellytä, että tehtävää varten perustettaisiin lailla julkisoikeudellinen yhdistys. Työturvallisuuskeskus hoitaisi julkisen hallintotehtävän lisäksi normaaliin tapaan myös muita yhdistyksen tehtäviään. Työturvallisuuskeskuksen suostumus hoitaa julkista hallintotehtävää on varmistettu lainvalmistelun aikana (Työturvallisuuskeskuksen hallituksen päätös 2.10.2024).

Yksittäisten julkisten hallintotehtävien antaminen yksityiselle yhdistykselle suoraan lailla lienee harvinaista. Yleisempää on esimerkiksi viranomaisen antaman valtuutuksen tai sopimuksen käyttö. Esimerkiksi hautaustoimilain (457/2003) nojalla aluehallintovirasto voi myöntää luvan muun muassa rekisteröidylle yhteisölle perustaa hautausmaa ja pitää yllä krematoriota. Hautausmaan ylläpitäjälle ja krematorion ylläpitäjälle kuuluu lakisääteisesti muun muassa tiettyjä rekisteröintitehtäviä. Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) nojalla voidaan puolestaan antaa lakiin perustuvien sopimuksin muun muassa rekisteröintitehtäviä muun muassa yksityiselle palveluntarjoajalle. Lisäksi pelastushallinnon alalla säädetään siitä, että pelastusviranomaiset voivat antaa pelastustoimen alaan kuuluvia tehtäviä sekä koulutus-, neuvonta- ja valistustehtäviä vapaaehtoisille organisaatioille, kuten vapaaehtoisille yhdistyksille (ainakin pelastuslain (379/2011) 51 § ja meripelastuslain (1145/2001) 6 §).

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävällä on kytkentä eräisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 18 §:ään (julkisen vallan velvoitteeseen huolehtia työvoiman suojelusta), 10 §:ään (yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan) sekä 12 §:ään (julkisuuteen). Tehtävä on luonteeltaan pääasiallisesti tosiasiallista hallintotoimintaa, mutta tehtävän hoitamiseen voi kuulua myös yksittäisiä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Näin ollen tehtävän antaminen suoraan lailla olisi perustellumpi vaihtoehto, kuin esimerkiksi sopimuksen käyttö.

Tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuus

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. (Ks. luku 10.1.2 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä ja rajoituksista.)

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän antaminen Työturvallisuuskeskukselle olisi tarpeellista, koska työsuojeluhallinnon sisällä ministeriö ei ole sopivin taho hoitamaan luonteeltaan operatiivista tehtävää. Tehtävän antaminen aluehallintovirastoille ei olisi myöskään tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. (Ks. luku 5.2 Aluehallintovirastot tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän vastuutahona.)

Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän antaminen Työturvallisuuskeskukselle olisi tarkoituksenmukaista tehtävän hoitamiseksi. Tehtävällä on kahtalainen yhteiskunnallinen merkitys työsuojelun edistämisessä:

- työnantajan velvollisuus ilmoittaa tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä kannustaa työpaikkoja tekemään työsuojelun yhteistoimintaa, ja
- ilmoitettujen tietojen luovuttaminen mahdollistaa sen, että tietojensaaja voi välittää työsuojelun yhteistoimintahenkilöille työsuojelua koskevaa tietoa.

Työturvallisuuskeskus on olemassa juuri tällaisia tehtäviä varten. (Ks. luku 4.1.1.1 Työturvallisuuskeskuksen tehtävistä ja rahoituksesta.) Tehtäviensä johdosta Työturvallisuuskeskus voisi myös itsekin hyödyntää työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja muissa tehtävissään. Julkinen hallintotehtävä ei olisi ristiriidassa muiden tehtävien kanssa.

Työturvallisuuskeskus saa merkittävän osan toimintansa rahoituksesta lakisääteisesti työnantajien maksamista työtapaturma- ja ammattitautivakuutusmaksuista Työsuojelurahaston kautta. Näin ollen riskiä Työturvallisuuskeskuksen koko toiminnan lakkaamisesta ei ole.

Työturvallisuuskeskus on jo 1970-luvulta saakka hoitanut tosiasiallisesti tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää, vaikka rekisterinpitovastuu onkin ollut ministeriöllä. Antamalla julkinen hallintotehtävä Työturvallisuuskeskukselle turvattaisiin tehtävän hoitamisen jatkuvuus. Työturvallisuuskeskuksen aiemman ylläpitäjän roolin johdosta tehtävä olisi helposti irrotettavissa viranomaiskoneistosta. Kyse ei ole myöskään työsuojeluhallinnon ydintehtävistä eikä tehtävää koske Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksessa nro 81 oleva määräys julkisista virkamiehistä (työsuojeluvalvontaa suorittavien henkilöiden tulee olla julkisia virkamiehiä).

Työturvallisuuskeskuksella on julkiseen hallintotehtävään käytännössä tarvittavat resurssit. Tehtävää hoitaa kokenut henkilöstö. Tehtävässä käytetty tietojärjestelmä on myös hiljattain uudistettu. Tietojärjestelmän ja aluehallintovirastojen valvontatietojärjestelmän Veran välille on myös kehitetty rajapinta, jota voitaisiin jatkossakin hyödyntää.

Kun otetaan huomioon tehtävänannon tarpeellisuus sekä yllä mainitut tarkoituksenmukaisuutta puoltavat seikat, kokonaisarvion perusteella voidaan todeta, että julkisen hallintotehtävän antaminen Työturvallisuuskeskukselle on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Tehtävän antaminen ei vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Käytännössä perustuslain 124 §:ssä kielletään perusoikeuksien vaarantaminen. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään PeVM 10/1998 vp, että uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa tulee taata säännöspäätteisesti. (Ks. luku 10.1.2 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä ja rajoituksista.)

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän antaminen Työturvallisuuskeskukselle ehdotettavalla työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavalla lailla ei vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävällä on työsuojeluhallinnon tehtävien ja tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän yhteiskunnallisen merkityksen kautta yhteys perustuslain 18 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvoitteeseen huolehtia työvoiman suojelusta. Ehdotettavan lain keskeisimpien aineellisten säännösten, eli tietojen ilmoittamista ja luovuttamista koskevien säännösten, tarkoituksena olisi edistää työsuojelua. Siten ehdotettavaan lakiin ei olisi tarpeen säätää muita säännöksiä perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun perusoikeuden turvaamiseksi.

Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävällä on henkilötietojen käsittelyn vuoksi yhteys perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Ehdotettavan lain kannalta relevantit tietosuojasäädökset ovat yleinen tietosuojasetus ja tietosuojalaki. Ehdotettava laki olisi laadittu niiden puitteissa. Esityksen valmistelussa huomioitiin myös laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004).

(Ks. luku 4.1.2 Ehdotettava laki tietosuojan ja julkisuuden kannalta.) Henkilötietoja myös käsiteltäisiin viime kädessä perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun perusoikeuden turvaamiseksi. Ehdotettavassa laissa olisi myös säännös, jonka myötä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 § tulisi sovellettavaksi Työturvallisuuskeskuksen hoitaessa julkista hallintotehtävää. 21 §:ssä säädetään tietoaineistojen säilytystarpeen määrittämisestä, joten säännös turvaisi osaltaan henkilötietojen suojaa. Oikeutta henkilötietojen suojaan turvattaisiin myös tietosuojalaissa säädetyllä rekisteröidyn oikeudella saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävällä on yhteys perustuslain 12 §:ssä säädettyyn julkisuuteen. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin perusteella julkisuuslaki ei tule sovellettavaksi Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvissä kaikissa tehtävänosissa. Julkisuuslain soveltamisen edellytyksenä on, että lain perusteella julkista tehtävää hoitava yhteisö käyttää julkista valtaa. Julkisuuden turvaamiseksi ehdotettavassa laissa olisi säännös siitä, että julkisuuslakia sovellettaisiin Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvissä kaikissa tehtävänosissa. (Ks. luku 4.1.2 Ehdotettava laki tietosuojan ja julkisuuden kannalta.)

Työturvallisuuskeskuksen rekisterissä olevat tiedot olisivat luonteeltaan julkisia ja Työturvallisuuskeskuksen rekisteri rinnastuisi viranomaisen (henkilö)rekisteriin. Siksi rekisterissä olevia tietoja tulisi luovuttaa lähtökohtaisesti melko laajasti suoraan julkisuuslain nojalla. Kuitenkin ehdotettavassa laissa säädetettävän tietojen rekisteröinnin ja luovutuksen tavoitteena olisi vain työsuojelun edistäminen (ks. lain 1 §). Rekisteri olisi siis olemassa vain tätä tavoitetta varten. Näin ollen julkisuuslakiin perustuvaa jokaisen tiedonsaantioikeutta olisi perusteltua rajoittaa rekisteriin tallennettujen tietojen osalta. Muu henkilötietojen käsittely olisi tarpeetonta. Ehdotettavassa laissa olisi säännös tiedonsaantioikeuden rajoittamisesta (12 § tietojen luovuttaminen rekisteristä). Tiedonsaantioikeuden rajoittaminen suojaisi rekisteröityjen henkilötietoja. Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään muuten sovellettaisiin kuitenkin julkisuuslaissa tarkoitettua jokaisen tiedonsaantioikeutta.

Ehdotettavassa laissa olisi säännöksiä, joiden tarkoituksena olisi turvata perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen perusoikeuksien toteutuminen Työturvallisuuskeskuksen hoitaessa julkista hallintotehtävää. Mainittuja perusoikeuksia turvattaisiin lisäksi yleislainsäädännön avulla. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Työturvallisuuskeskus soveltaisi julkisessa hallintotehtävässään hallinnon yleislakeja. Tarpeellisia hallinnon yleislakeja voisivat olla ainakin laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019), laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), hallintolaki, kielilaki (423/2003), julkisuuslaki, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki. Sovellettavaksi tulisivat myös yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki. Arkistolain (831/1994) soveltaminen ei olisi tarpeen, johtuen esitettävästä tietojen säilytysajan määrittämisestä koskevasta säännöksestä.

Hallinnon yleislakeja sovellettaisiin yleislakien soveltamisalasäännösten mukaisesti eikä niiden soveltamisesta säädettäisi erikseen ehdotettavassa laissa. Poikkeuksia olisivat julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n ja julkisuuslain soveltamista koskevat säännökset. Lisäksi ehdotettavassa laissa olisi sääntelyä tietoluovutuksen maksusta, joka johtaisi siihen, että myös valtion maksuperustelaki tulisi eräiltä osin sovellettavaksi.

Ehdotettavassa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavassa laissa säädettäisiin Työturvallisuuskeskuksen palveluksessa olevan henkilön, toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenen virkavastuusta heidän hoitaessa ehdotettavassa laissa tarkoitettuja tehtäviä. Säännöksellä turvattaisiin osaltaan oikeutta oikeusturvaan ja muihin hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin myös siitä, että ministeriö ohjaisi ja valvoisi Työturvallisuuskeskusta sen hoitaessa julkista hallintotehtäväänsä. Valvontaan liittyisi osaltaan myös säännös julkisuuslain soveltamisesta julkiseen hallintotehtävään. Julkisuuslain soveltaminen mahdollistaisi jokaiselle oikeuden valvoa Työturvallisuuskeskusta julkisen hallintotehtävän hoitamisessa. Lisäksi yleislainsäädännön nojalla olisi mahdollista tehdä hallintokantelu Työturvallisuuskeskuksen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. (Ks. hallintolain 8 a luku, perustuslain 108 ja 109 § sekä laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) ja laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).) Oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkitystä on myös tietosuojalaissa säädetyllä rekisteröidyn oikeudella saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Hoitaessaan julkista hallintotehtäväänsä Työturvallisuuskeskus käsittelee tietopyyntöjä ja tekisi useimmiten tiedon luovuttamista koskevia myönteisiä päätöksiä. Tietopyynnöt käsiteltäisiin ja tiedot luovutettaisiin julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti.

Tietoluovutuksen yhteydessä Työturvallisuuskeskus päättäisi tietoluovutuksesta perittävän maksun euromäärästä. Ehdotettavan lain 13 ja 14 §:ssä olisi julkisuuslakiin nähden erityissäännöksiä maksusta. Lain 14 §:n mukaan maksupäätöstä koskevaan oikaisuvaatimukseen ja muutoksenhakuun sovellettaisiin, mitä valtion maksuperustelaissa säädetään julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävästä maksusta. Maksupäätöstä koskeva oikaisuvaatimus olisi kuitenkin tehtävä 30 päivän kuluessa maksun määräämisestä. Näin tyytymättömyys maksuun tulisi nopeasti Työturvallisuuskeskuksen tietoon.

Toisinaan Työturvallisuuskeskus saattaisi myös kieltäytyä tietojen luovuttamisesta. Julkisuuslain 14.3 §:ssä on menettelysäännökset tilanteisiin, joissa esimerkiksi virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa. Tietojenpyytäjällä on tällöin mahdollisuus saada asia viranomaisen ratkaistavaksi, eli hallintopäätös asiasta. Julkisuuslain 33 §:ssä säädetään myös muutoksenhausta. Jos tiedon luovuttamisesta olisi tehty kielteinen hallintopäätös, muutoksenhakuun sovellettaisiin julkisuuslain 33.2 §:ää. Sen mukaan sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain on täytettävä myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Ehdotettava laki sisältäisi lähinnä säännöksiä, joiden tarkoituksena on turvata lain kannalta merkitykselliset perusoikeudet eikä rajoittaa niitä. Olennaisin rajoitus olisi, että tiedonsaantioikeutta rekisterissä oleviin tietoihin rajoitettaisiin johtuen rekisterin tavoitteesta. Ks. asiasta luku 10.1.2 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä ja rajoituksista. Luvussa johtopäätöksenä on, että ehdotettava laki olisi laadittu noudattaen perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Kaiken kaikkiaan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän antaminen Työturvallisuuskeskukselle ehdotettavalla työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavalla lailla ei vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Tehtävä ei sisältäisi merkittävän julkisen vallan käyttöä

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on luonteeltaan pääasiallisesti tosiasiallista hallintotoimintaa. Tehtävän hoitamiseen voi myös kuulua yksittäisiä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, mutta ei merkittävän julkisen vallan käyttöä. (Ks. luku 2.2.1.3 Tosiasiallista hallintotoimintaa ja julkisen vallan käyttöä.) Työturvallisuuskeskus ei myöskään käsittelee julkisessa hallintotehtävässään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja eikä muita valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia henkilötietoja. Eli Työturvallisuuskeskus ei kajoaisi olennaisesti yksityisyyden suojaan, joten se ei käyttäisi merkittävää julkista valtaa tästäkään näkökulmasta.

4.1.1.4 Työturvallisuuskeskuksen valtakunnallinen alueellinen toimivalta

Työturvallisuuskeskus hoitaisi työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää koko Suomessa, eli Työturvallisuuskeskuksella olisi valtakunnallinen alueellinen toimivalta.

Suomen valtionhallinnon virastorakenteet pohjautuvat perustuslain 11 lukuun. Valtiovarainministeriö on antanut suosituksen ”Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot” 1.12.2021 VN/11537/2021”. Valtion virastojen perustamisen osalta suosituksessa todetaan muun muassa, että viraston alueellinen toimivalta tulee olla selkeästi määritelty (s. 18). Lisäksi toimivallanjako valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä tulee selvittää ja tarvittaessa säätää. Valtionhallinnon viraston organisoinnissa on selvitettävä viraston tehtävien osalta, kuuluvatko ne Ahvenanmaan lainsäädäntövallan alaan ja näin ollen myös Ahvenanmaan viranomaisen hoidettaviksi hallintoasioiksi. Jos tehtävät kuuluvat valtakunnan lainsäädännön alaan, on viraston tehtävien osalta säädettävä yksiselitteisesti siitä, kuinka tehtäviä hoidetaan Ahvenanmaan maakunnassa. (S. 21.)

Työturvallisuuskeskus toimii yksityisenä yhdistyksenä ja se saisi esityksen myötä lailla julkisen hallintotehtävän valtionhallinnolta. Työturvallisuuskeskuksesta tulisi julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta osa ”välillistä julkista hallintoa”, mutta se ei olisi ”valtion virasto”. Silti voidaan todeta, että Työturvallisuuskeskuksella olisi valtakunnallinen alueellinen toimivalta hoitaessaan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa työoikeutta sekä toisaalta valtion viranomaisen järjestysmuotoa ja toimintaa. Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n pääsäännön mukaan valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa hallinnosta huolehtivat valtakunnan viranomaiset. Työturvallisuuskeskus siis vastaanottaisi työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen ilmoituksia eri puolilla Suomea, myös Ahvenanmaalla, sijaitsevilta työpaikoilta.

Lisäksi on huomattava valtioiden rajat ylittävät kansainväliset työnteon tapaukset. On esimerkiksi mahdollista, että työnantaja on sijoittautunut muuhun valtioon kuin Suomeen, mutta työntekijöillä teetetään työtä Suomessa, eli työpaikka sijaitsee Suomessa. Tai esimerkiksi

Suomeen sijoittautunut työnantaja teettää työntekijöillään työtä muussa valtiossa, eli työpaikka sijaitsee muussa valtiossa. Kansainvälisen työnteon tapauksissa on pohdittava, onko työnantajan noudatettava ehdotettavaa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavaa lakia.

Ehdotettava laki olisi osa Suomen työturvallisuuslainsäädäntöä. Suomen työturvallisuuslainsäädännön alueellinen soveltamisala ratkaistaan pääsäännön mukaan alueperiaatteen mukaan, koska työturvallisuuslainsäädäntö on luonteeltaan julkisoikeudellista lainsäädäntöä. Siten myös ehdotettavan lain soveltamisen kannalta olennaista olisi pääsäännön mukaan se, teetetäänkö työntekijällä työtä Suomessa, eli sijaitseeko työpaikka Suomessa. Pääsäännöstä on kuitenkin poikkeuksia ja kansainvälisen työnteon tapaukset on tarkasteltava tapauskohtaisesti. (Ks. työturvallisuuslainsäädännön alueellisen soveltamisalan määräytymisen pääsäännöstä ja poikkeuksista artikkelista Vänskä, Anne: Työturvallisuuslain alueellinen soveltamisala ja kansainvälisen työnteon tapaukset. Artikkelit teoksessa: Työturvallisuuslaki. Edita. Keuruu 2018).

4.1.2 Ehdotettava laki tietosuojan ja julkisuuden kannalta

Ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain keskeisimpänä sisältönä olisi työnantajan velvollisuus ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja Työturvallisuuskeskuksen rekisteriin ja toisaalta ilmoitettujen tietojen luovuttaminen työsuojelua edistäviin tarkoituksiin. Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi muun muassa pienten työpaikkojen työnantajia, mutta heilläkin olisi vapaaehtoinen mahdollisuus tehdä ilmoitus.

Ehdotettavan lain nojalla käsiteltävistä tiedoista muodostuisi tietoaaineisto, jossa olisi luonnollisten henkilöiden henkilötietoja, oikeushenkilöiden tietoja ja muita tietoja. Osa luonnollisten henkilöiden henkilötiedoista olisi työntekijöiden henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta tiedot muodostaisivat Työturvallisuuskeskuksessa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisterin.

Ehdotettava laki olisi laadittu yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain puitteissa. Lain valmistelussa huomioitiin myös laki yksityisyyden suojasta työelämässä ja julkisuuslaki. Ehdotettava laki sisältäisi kuitenkin joitakin julkisuuslaista eroavia tai poikkeavia säännöksiä.

4.1.2.1 Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artikla ja tietosuojalain 4 §

Henkilötietoja saa käsitellä, jos jokin oikeusperuste oikeuttaa siihen. Henkilötietojen käsittely on oikeutettua, jos käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklaan ja 6 artiklan sääntelyliikkumavaran puitteissa annettuun kansalliseen sääntelyyn.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään erilaisista henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteista.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään (6 artiklan) 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely muun muassa muissa erityisissä käsittelytilanteissa siten kuin IX luvussa säädetään.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan (6 artiklan) 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitetun käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai, 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetussa käsittelyssä, sen on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kyseinen käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojen käsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet, kuten toimenpiteet muita IX luvussa esitettyjä erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan, jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, eikä käsittely perustu rekisteröidyn suostumukseen eikä unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, rekisterinpitäjän on otettava huomioon muun muassa seuraavat asiat varmistaakseen, että muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin:

- a) henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet;
- b) henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta;
- c) henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti;
- d) aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidylle;
- e) asianmukaisten suojatoimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin, olemassaolo.

Kansallisella tietosuojalailla täsmennetään ja täydennetään yleistä tietosuoja-asetusta ja sen kansallista soveltamista. Tietosuojalain 4 §:ssä on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen) täsmäntävää sääntelyä, joka on annettu 6 artiklassa (3 kohdassa) tarkoitetun sääntelyliikkumavaran puitteissa.

Tietosuojalain 4 §:n 1 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos kysymys on henkilön asemaa, tehtäviä sekä niiden hoitoa julkisyhteisössä, elinkeinoelämässä, järjestötoiminnassa tai muussa vastaavassa toiminnassa kuvaavista tiedoista siltä osin kuin käsittelyn tavoite on yleisen edun mukainen ja käsittely on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Tietosuojalain 4 §:n 3 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä myös, jos käsittely on tarpeen tieteellistä tai historiallista tutkimusta taikka tilastointia varten ja se on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. (Ks. luku 10.2 Tietosuojasta ja julkisuudesta.)

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. (Ks. luku 10.2 Tietosuojasta ja julkisuudesta.)

4.1.2.2 Yleisen tietosuoja-asetuksen 88 artikla

Työnantajan suorittama työntekijöiden henkilötietojen käsittely on oikeutettua, jos käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 88 artiklaan ja 88 artiklan sääntelyliikkumavaran puitteissa annettuun kansalliseen sääntelyyn. (Taustalla on myös 6 artikla.)

88 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelystä työsuhteen yhteydessä. 88 artiklan 1 kohta mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat antaa lakisääteisesti yksityiskohtaisempia sääntöjä työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä työsuhteen yhteydessä oikeuksien ja vapauksien suojan varmistamiseksi. Työsuhteen yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tarkoituksena voi olla muun muassa lakisääteisten velvollisuuksien suorittaminen sekä työterveys ja -turvallisuus. 88 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion antamiin sääntöihin on sisällytettävä asianmukaisia ja erityisiä toimenpiteitä rekisteröidyn ihmisarvon, oikeutettujen etujen ja perusoikeuksien suojaamiseksi siten, että erityistä huomiota kiinnitetään muun muassa tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyteen.

Tietosuojalain 30 §:n mukaan työntekijää koskevien henkilötietojen käsittelystä säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004).

Yksityisyyden suojasta työelämässä annettu laki perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 88 artiklan mahdollistamaan sääntelyliikkumavaraan. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät muun muassa työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään.

4.1.2.3 Yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artikla

Yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan.

Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa.

Julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan, mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä niiden käyttäessä julkista valtaa.

4.1.2.4 Ehdotettavan lain sääntely työnantajan suorittamasta työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä

Ehdotettavassa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavassa laissa olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 88 artiklan mahdollistaman sääntelyliikkumavaran puitteissa annettua kansallista sääntelyä, joka oikeuttaisi työnantajan käsittelemään työntekijöiden henkilötietoja. Ehdotettava laki olisi työsuojelun edistämisen vuoksi tarpeellinen erityislaki, jossa olisi yksityisyyden suojasta työelämässä annetusta laista poikkeavaa, tarkempaa sääntelyä.

Ehdotettavan lain mukaan työnantajalla olisi tietyin edellytyksin velvollisuus ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin. Laissa olisi myös tietojen ilmoittamisen mahdollistavia, vapaaehtoisia säännöksiä. Osa ilmoitettavista tiedoista olisi työntekijöiden henkilötietoja.

Ehdotettavassa laissa työnantajan suorittaman työntekijöiden henkilötietojen käsittelyn tarkoituksena olisi 88 artiklan mahdollistamalla tavalla työnantajan lakisääteisen velvollisuuden suorittaminen sekä erityisesti työterveys ja -turvallisuus, koska ehdotettavan lain 1 §:n mukaan tietojen rekisteröinnin ja luovutuksen tavoitteena olisi työsuojelun edistäminen.

Työntekijöiden henkilötietojen käsittely olisi läpinäkyvää, koska laista kävisi ilmi rekisteriin ilmoitettavat, rajalliset tiedot ja laissa säädettäisiin tarkoitukset, joihin tietoja luovutetaan rekisteristä. Lain 5 ja 6 §:ssä säädettäisiin myös siitä, että eräiden henkilöiden tulisi antaa suostumus ennen kuin työnantaja voisi ilmoittaa heidän tietonsa rekisteriin. Suostumus olisi henkilötietoja suojaava suojatoimi. (Ei työnantajan oikeusperuste henkilötietojen käsittelylle).

4.1.2.5 Ehdotettavan lain sääntely julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttämästä henkilötietojen käsittelystä ja rekisterin julkisuuden rajoittamisesta

Henkilötietojen käsittely on oikeutettua, jos käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 6 artiklan sääntelyliikkumavaran puitteissa annettuun kansalliseen sääntelyyn. 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Ehdotettavalla lailla Työturvallisuuskeskukselle annettaisiin tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä (ks. lain 3 §). Työturvallisuuskeskuksen oikeusperuste julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttämälle henkilötietojen rekisteröinnille ja luovuttamiselle olisi 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan Työturvallisuuskeskuksesta tulisi yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjä.

Ehdotettavassa laissa olisi 6 artiklassa (3 kohdassa) tarkoitetun sääntelyliikkumavaran puitteissa annettua kansallista sääntelyä, joka velvoittaisi Työturvallisuuskeskuksen käsittelemään henkilötietoja julkisessa hallintotehtävässään.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn tarkoitus määritellään käsittelyn oikeusperusteesta. Ehdotettavan lain 1 §:stä kävisi ilmi laissa tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn tavoite, työsuojelun

edistäminen. Lisäksi ehdotettavan lain 12 §:ssä säädettäisiin tarkoituksista, joihin rekisterin tietoja luovutettaisiin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään ("tietojen minimointi"). Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperuste voi sisältää säännöksiä käsiteltävistä tiedoista. Ehdotettavan lain nojalla käsiteltävät tiedot kävisivät ilmi laista ja tiedot olisi minimoitu. Silti ehdotettavalla lailla tavoitellut yhteiskunnalliset vaikutukset työsuojelun edistämisessä voitaisiin saavuttaa. Ehdotettavan lain nojalla ei käsiteltäisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja eikä muita valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia henkilötietoja. Ehdotettavan lain nojalla ei käsiteltäisi myöskään julkisuuslain tai muun lain nojalla salassa pidettäviä tietoja. (Yksittäisten tietojen julkinen luonne todetaan luvussa 2.2.3 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä julkisuuden kannalta.) Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperuste voi sisältää säännöksiä myös rekisteröidyistä. Ehdotettavasta laista kävisi ilmi, keitä rekisteröidyt voisivat olla.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperuste voi sisältää säännöksiä säilytysajoista. Ehdotettavan lain 10 §:ssä säädettäisiin tietojen säilytysajan määrittämisestä, vaikka lain toimeenpanossa ei käsiteltäisi arkaluonteisia tietoja. Ehdotettava 10 § olisi kuitenkin tarpeellinen säännös, jotta yksityinen yhdistys Työturvallisuuskeskus soveltaisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:ää tietojen säilytysajan määrittelyyn. (Ks. ehdotettavan 10 §:n perustelut.) Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain hallituksen esityksestä HE 284/2018 vp. (s. 103) käy ilmi, että lain 21 §:ssä tarkoitetut säilytysajan määrittämisen perusteet lähtevät yksilön etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamisesta, viranomaisen oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamisesta sekä perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun todentamisesta viranomaisten asiakirjoista. Säilytysaikojen määrittäminen on merkityksellistä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan sekä perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun toteuttamisen kannalta. Ehdotettavan lain 9 §:ssä säädettäisiin myös siitä, että työnantajan ilmoitusvelvollisuuden nojalla ilmoittamat tiedot tulisi ilmoittaa kokonaisuudessaan uudestaan vähintään kahdeksan vuoden välein ja yksittäiset muutokset jo aiemmin. 9 § vaikuttaisi siten kyseisten tietojen säilytysajan määrittämiseen.

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin perusteella julkisuuslaki ei tule sovellettavaksi Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvissä kaikissa tehtävänosissa. Julkisuuden turvaamiseksi ehdotettavan lain 11 §:ssä säädettäisiin julkisuuslain soveltamisesta Työturvallisuuskeskuksen (koko) tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävään.

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen (tiedonsaantioikeus). Julkisuuslain 16 §:ssä säädetään asiakirjan antamistavoista. Lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste.

Julkisuuslain 16.3 §:n mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa. (Henkilötietoja suojaavia luovutusrajoituksia.)

Työturvallisuuskeskuksen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävässä käsiteltävät tiedot olisivat luonteeltaan julkisia ja Työturvallisuuskeskuksen rekisteri rinnastuisi viranomaisen (henkilö)rekisteriin. Siksi rekisterissä olevia tietoja tulisi luovuttaa lähtökohtaisesti melko laajasti julkisuuslain 9 ja 16 §:n ja erityisesti 16 §:n 3 momentin nojalla. Kuitenkin ehdotettavassa laissa säädettävän tietojen rekisteröinnin ja luovutuksen tavoitteena olisi vain työsuojelun edistäminen. Rekisteri olisi siis olemassa vain tätä tavoitetta varten. Näin ollen julkisuuslakiin perustuvaa jokaisen tiedonsaantioikeutta olisi perusteltua rajoittaa Työturvallisuuskeskuksen rekisteriin tallennettujen tietojen osalta. Muu henkilötietojen käsittely olisi tarpeellista.

Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperuste voi sisältää säännöksiä yhteisöistä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä säännöksiä käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Ehdotettavan lain 12 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta rekisteristä. 12 §:ssä olisi samalla kyse tiedonsaantioikeuden rajoittamisesta.

Ehdotettavan 12 §:n mukaan, poiketen siitä, mitä julkisuuslain 9 ja 16 §:ssä säädetään tiedonsaannista ja asiakirjan antamistavoista, Työturvallisuuskeskuksen työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä luovutettaisiin tietoja vain tiettyjä, työsuojelua edistäviä tarkoituksia varten. Lisäksi edellytettäisiin, että tietojensaajalla olisi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus käsitellä työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä pyytämiään henkilötietoja. Tietojensaajalla olisi oikeus saada tiedot sähköisesti.

Ehdotettava 12 § koskisi tietojen luovuttamista Työturvallisuuskeskukselle itselleen, kun Työturvallisuuskeskus haluaisi käyttää rekisterin tietoja 12 §:ssä tarkoitettuihin tarkoituksiin, eli muuhun tarkoitukseen kuin julkiseen hallintotehtäväänsä. Lisäksi ehdotettava 12 § koskisi muita tietojenpyytäjiä.

Ehdotettavassa 12 §:ssä poikettaisiin vain julkisuuslain 9 ja 16 §:stä. Rekisteristä voisi kuitenkin saada tietoja, jos tietojenpyytäjä vetoaisi julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettuun asianosaisen tiedonsaantioikeuteen tai julkisuuslain 12 §:ssä tarkoitettuun jokaisen oikeuteen saada itseään koskevat tiedot. On myös huomattava, että tiedonsaantioikeutta rajoittava 12 § olisi rajattu vain rekisterissä oleviin tietoihin. Sen sijaan julkisen hallintotehtävän hoitamisen vuoksi Työturvallisuuskeskuksessa muutoin mahdollisesti laadittaviin tai Työturvallisuuskeskukselle muutoin mahdollisesti saapuviin asiakirjoihin sovellettaisiin julkisuuslain 9 §:ää jokaisen tiedonsaantioikeudesta. Tämä mahdollistaisi jokaiselle oikeuden valvoa julkisen hallintotehtävän hoitamista. (Tietoa voisi pyytää esimerkiksi yhdistyksen hallituksen kokouksen pöytäkirjan sellaisesta merkinnästä, joka koskisi jotakin julkiseen hallintotehtävään sisältyvää seikkaa).

Julkisuuslain 13 §:n 2 momentin mukaan pyydetessä saada tieto viranomaisen henkilörekisteristä, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää.

Ehdotettavassa 12 §:ssä edellytettäisiin, että tietojensaajalla tulisi olla henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus käsitellä työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä pyytämiään henkilötietoja. Tietojenpyytäjän tulisi itse varmistua siitä, että sillä on oikeusperuste rekisteristä saatavien tietojen käsittelyyn. Työturvallisuuskeskuksen tulisi kuitenkin myös arvioida, onko tietojenpyytäjän käsittelylle olemassa oikeusperustetta.

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta sekä käsittelyn oikeusperusteista säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa. Henkilötietojen käsittelylle tulee olla joku kyseisessä kohdassa säädetty käsittelyn oikeusperuste.

Henkilötietojen käsittely voi perustua muun muassa viranomaisten osalta 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus). Henkilötietojen käsittely voi perustua myös esimerkiksi e alakohtaan (käsittely on tarpeen muun muassa yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi). (Ks. e alakohdasta yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappale 45.)

Kun käsittelyn oikeusperuste on 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, henkilötietojen käsittely on mahdollista perustaa tietyissä tilanteissa suoraan tietosuojalain 4 §:ään. Tietosuojalain hallituksen esityksen HE 9/2018 vp. (s. 78) mukaan 4 §:ssä täsmennetään yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisissa tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. (Ks. tietosuojalain 4 §:ssä tarkoitettuista tilanteista luku 4.1.2.1 Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artikla ja tietosuojalain 4 §. Tietosuojalain 4 §:n tilanteita on myös kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä HE 9/2018 vp. alkaen s. 78. Ks. myös kumotun henkilötietolain hallituksen esitys HE 96/1998 (s. 40) henkilön asemaa, tehtäviä ja niiden hoitoa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavista tiedoista.)

Muita erityisesti yksityisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä sovellettavaksi tulevia oikeusperusteita ovat muun muassa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan suostumus tai f alakohdan oikeutettu etu. (Ks. f alakohdasta ja suoramarkkinoinnista yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappale 47.)

Tietojenpyytäjän henkilötietojen käsittelyperustetta tulisi arvioida ottaen huomioon esimerkiksi se, liittyykö tietojenpyytäjän henkilötietojen käsittelyn tarkoitus ehdotettavan lain ja rekisterin työsuojelun edistämistä koskevaan tarkoitukseen.

Ehdotettavassa 12 §:ssä luetellut tarkoitukset, joihin tietoa olisi mahdollista luovuttaa, konkretisoisivat lain 1 §:ssä säädettyä lain tavoitetta työsuojelun edistämisestä. Näin ollen henkilötietojen keräämisen alkuperäinen käyttötarkoitus ja kyseeseen tulevat tietojenpyytäjien myöhemmät henkilötietojen käyttötarkoitukset sopisivat hyvin yhteen jo lähtökohtaisesti. Tämä helpottaisi Työturvallisuuskeskuksen työtä, kun se käsittelisi tietopyyntöjä ja varmistaisi alkuperäisen ja myöhemmän käsittelyn yhteensopivuuden yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Työturvallisuuskeskukselta tietoja saanut taho vastaisi viime kädessä (uutena) rekisterinpitäjänä siitä, että sen suorittama henkilötietojen käsittely on tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaista. Työturvallisuuskeskus ei esimerkiksi olisi velvollinen valvomaan, että henkilötietojen käsittelyperuste soveltuu kaikilta osin tietojen vastaanottajan tosiasialliseen toimintaan. Kuitenkin se, että rekisterissä olisi vain julkisia tietoja ja vain tavallisia henkilötietoja, samoin kuin tietojen rajallinen sisältö pienentäisivät riskiä, mikä aiheutuisi, jos henkilötietoja päätyisi ”perusteettomiin käsiin”. Esimerkiksi nimiä ja työ sähköpostiosoitteita on saatavilla jo yleisestä tietoverkosta. Tietosuojavaikuttettu valvoo henkilötietojen käsittelyä.

Ehdotettavan 12 §:n mukaan Työturvallisuuskeskuksen rekisteristä olisi oikeus saada tietoja sähköisesti. Sähköinen luovuttaminen tarkoittaisi esimerkiksi sähköpostia, joka on suojattu riittävällä teknisellä suojauksella. Tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa. Julkisuuslain 16 §:n mukaan asiakirjoja annetaan myös perinteisemmällä tavalla, kuten suullisesti tai kopiona. Ehdotettavan 12 §:n ei

olisi tarkoitus estää näitäkään tiedonsaantitapoja, mutta ne jäisivät käytännössä harvinaisemmiksi rekisterissä olevien tietojen luonteen vuoksi.

Ehdotettavan 12 §:n mukaan Työturvallisuuskeskuksen työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä olisi oikeus saada tietoja myös, jos tietojensaajan tarkoituksena olisi suoramarkkinoida maksullisia työsuojelua edistäviä koulutuksia, tuotteita tai palveluita.

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteella on merkitys rekisteröidyn henkilön oikeuksien kannalta. Kaikkiin oikeusperusteisiin ei liity kaikkia yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja rekisteröidyn oikeuksia. Koska Työturvallisuuskeskuksen oikeusperuste julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle, eli rekisteröinnille ja luovuttamiselle, olisi 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, Työturvallisuuskeskuksen rekisteriin rekisteröidyllä henkilöllä ei olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua oikeutta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä, ei edes henkilötietojensa luovuttamista suoramarkkinoijalle.

Ehdotettavassa laissa haluttaisiin kuitenkin mahdollistaa se, että rekisteröity voisi halutessaan estää henkilötietojensa päättymisen suoramarkkinointitarkoitukseen. Näin ollen ehdotettavassa 12 §:ssä säädettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaran puitteissa kansallisesti rekisteröidyn oikeudesta kieltää henkilötietojen luovutus suoramarkkinointitarkoituksiin. Kielto-oikeus olisi henkilötietoja suojaava suojatoimi. Ehdotettavan 12 §:n mukaan henkilöllä, jonka henkilötietoja ilmoitettaisiin työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin, olisi oikeus kieltää henkilötietojensa luovuttaminen maksullisia työsuojelua edistäviä koulutuksia, tuotteita ja palveluita koskevaan suoramarkkinointiin ilmoittamalla kiellosta Työturvallisuuskeskukselle.

Ehdotettavassa 12 §:ssä olisi myös informatiivinen viittaus. Siinä viitattaisiin suoramarkkinoinnin sallittavuuden edellytyksiä koskevaan sääntelyyn, jossa säädetään erikseen siitä, täytyykö suoramarkkinoijan pyytää suoramarkkinoinnin kohteelta ennakosuostumus suoramarkkinoinnin suorittamiseen vai ei. (Ks. ehdotettavan lain 12 §:n perustelut.)

4.1.2.6 Ehdotettavan lain nojalla luovutettavien tietojen määrä

Työturvallisuuskeskukselle osoitettavat tietopyynnot tulisi tehdä julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti ja vastaavasti Työturvallisuuskeskus käsittelee tietopyynnot julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti. (Ehdotettavassa laissa olisi kuitenkin erityissääntelyä tietoluovutusten maksuihin liittyen.)

Jos Työturvallisuuskeskus itse tai muut tietojenpyytäjät haluaisivat työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä tietoja ehdotettavan lain 12 §:n nojalla, he voisivat saada kerralla itse valitsemiensa hakukriteerien mukaisen laajan tietojoukon. Hakukriteerinä käytettäisiin useimmiten etenkin ehdotettavan 4 §:n mukaisesti ilmoitettuja työpaikkojen tietoja. (Sijaintikunta tai sijaintikunnat, toimialaluokka tai toimialaluokat sekä työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä ilmoitushetkellä Työturvallisuuskeskuksen määrittelemän suuruusluokan tarkkuudella.) Hakutuloksena saataisiin tietoja työpaikoista ja työpaikkojen työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä, keskeisimpinä tietoina henkilöiden työ sähköpostiosoitteita. Luovutettavien tietojen määrä ei kuitenkaan muodostaisi riskiä henkilötietojen suojan kannalta.

Julkisuuslain 9 ja 16.3 §:n nojalla voidaan luovuttaa henkilötietoja ”massamuotoisesti” tai ”laajamittaisesti”. Asia selviää lain esitöiden avulla. (Ks. kumotun henkilötietolain hallituksen esitys HE 96/1998 vp. s. 41 ja julkisuuslain hallituksen esitys HE 30/1998 vp. s. 74 sekä

oikeusasiamiehen ratkaisu 18.9.2017 EOAK/1473/2016.) Julkisuuslain 16.3 §:ssä edellytetään, että tietojenpyytäjällä on henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste, minkä on katsottu riittävän yksityisyyden suojaksi ja henkilötietojen suojaksi.

Ehdotettavan lain 12 §:ssä poikettaisiin julkisuuslain 9 ja 16 §:stä. Silti myös ehdotettavan lain 12 §:n nojalla tietoja voitaisiin luovuttaa ”massamuotoisesti” tai ”laajamittaisesti”. Suppeampi määrä ei olisi tarkoituksenmukaista, kun otetaan huomioon lain tavoite työsuojelun edistämisestä.

Yleinen tietosuoja-asetus kuitenkin rajaa ehdotettavan lain 12 §:n nojalla luovutettavien henkilötietojen määrää. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (”tietojen minimointi”). Eli tietojenpyytäjän tulisi rajoittaa pyytämänsä tiedot vain oman käyttötarkoituksensa kannalta tarpeellisiin tietoihin.

Tietojen ”massamuotoinen” tai ”laajamittainen”, mutta samalla minimoitu luovutus ei muodostaisi riskiä henkilötietojen suojan kannalta senkään vuoksi, että luovutettavat tiedot olisivat julkisia tietoja ja tavallisia henkilötietoja ja tietojen sisältö olisi rajallinen. Yksittäisen luonnollisen henkilön osalta rekisteriin olisi ilmoitettu yleensä nimi, tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoite. Jos ilmoituksen tekevä työnantaja olisi poikkeuksellisesti luonnollinen henkilö, rekisteriin ilmoitettaisiin työnantajan henkilötietoina nimen ja työ sähköpostiosoitteen lisäksi yritys- ja yhteisötunnus tai sen puuttuessa syntymäaika, työpostiosoite sekä työnantajan ”työpaikan” sijaintikunta ja toimialaluokka. Esimerkiksi ihmisten nimiä ja työ sähköpostiosoitteita on saatavilla jo yleisestä tietoverkosta. Ehdotettavassa laissa ei olisi myöskään kyse yleiseen tietoverkkoon sijoitetusta rekisteristä tai julkisesta tietopalvelusta. Sen sijaan tietojenpyytäjä tekisi tavanomaisen tietopyynnön Työturvallisuuskeskukselle ja Työturvallisuuskeskus päättäisi tietojen luovutuksesta.

4.1.2.7 Johtopäätökset

Kaiken kaikkiaan ehdotettava työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan laki täyttäisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla yleisen edun mukaisen tavoitteen – työsuojelun edistämisen tavoitteen – ja laki olisi kokonaisuutena oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

4.1.3 Ehdotettavan lain sääntely tietoluovutuksen maksusta

Esityksen mukaan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä luovutettaisiin tietoja vain työsuojelua edistäviin tarkoituksiin Työturvallisuuskeskukselle ja muille tietojenpyytäjille. Lisäksi julkisuuslaki turvaisi asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja jokaisen oikeuden saada itseään koskevat tiedot rekisteristä.

Ehdotettavan lain 13 §:ssä säädettäisiin pääsääntönä rekisterin tietoluovutusten maksullisuudesta. Tiedoista perittäisiin Työturvallisuuskeskuksen määräämä tietojen rekisteröinnistä ja esille hakemisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia eli omakustannusarvoa vastaava maksu. Ehdotettavan lain 13 §:n mukaan tietoluovutuksesta ei kuitenkaan perittäisi maksua, jos tietoja luovutettaisiin Työturvallisuuskeskukselle muuhun tarkoitukseen kuin tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän hoitamiseen taikka työnantajien, muiden yrittäjien tai työntekijöiden yhdistykselle tai viranomaiselle. Maksua ei perittäisi myöskään, jos tietoja luovutettaisiin Tapaturmavakuutuskeskukselle tai Työterveyslaitokselle niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kuitenkin, jos henkilö käyttäisi asianosaisen tiedonsaantioikeutta tai

jokaisen oikeutta saada itseään koskevat tiedot, sovellettaisiin julkisuuslain 34 §:n maksusääntelyä. Seuraavaksi tarkastellaan ehdotettavan lain maksusääntelyä muilta osin kuin asianosaisen tai jokaisen tiedonsaantioikeuden osalta.

Tietojensaajien erilainen maksukohtelu voi herättää kysymyksen tasapuolisuudesta ja yhdenvertaisuudesta. Kaikkien tietojensaajien oikeus saada tiedot maksutta tai kaikkien maksuvelvollisuus olisi hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvan tasapuolisuuden sekä yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen ratkaisu.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja työsuojelun edistäminen puoltaisivat tietoluovutusten täyttämättä maksuttomuutta. Esityksessä ei silti esitetä tätä, koska maksutuloilla olisi tarkoitus rahoittaa osaltaan Työturvallisuuskeskuksen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän kustannuksia. Maksut eivät yksinään riitä näihin kustannuksiin, mutta ovat merkityksellinen rahoituslähde. Maksullisuus myös vähentää perusteettomien tietopyyntöjen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa.

Esityksessä ei myöskään esitetä kaikkien tietojensaajien maksuvelvollisuutta. Työturvallisuuskeskus vapautettaisiin maksuvelvollisuudesta, koska julkinen hallintotehtävä annettaisiin Työturvallisuuskeskukselle ilman valtion talousarvion määrärahaa. Työturvallisuuskeskuksen tulisi rahoittaa julkinen hallintotehtävänsä pääasiassa valtion talousarvion ulkopuolisen Työsuojelurahaston kautta yleishyödylliseen toimintaansa saamallaan rahoituksella. Julkiseen hallintotehtävään kuuluva rahoitus vähentää siten tosiasiaassa Työturvallisuuskeskuksen muuhun yleishyödylliseen toimintaan käytössä olevaa rahoitusta.

Myös työnantajien ja työntekijöiden yhdistykset vapautettaisiin maksuvelvollisuudesta, koska pääsääntöisesti yhdistykset ovat keskusjärjestöjensä kautta mukana Työturvallisuuskeskuksen toiminnassa. Käytännössä voi olla toisinaan vaikea erottaa, onko esimerkiksi jokin työsuojelua edistävä tiedotuskampanja vain Työturvallisuuskeskuksen hoitama vai onko siinä mukana myös joitakin yhdistyksiä. Suomen Yrittäjät ei ole Työturvallisuuskeskus ry:n jäsen. Kuitenkin yhdistysten tasapuolisen ja yhdenvertaisen kohtelun sekä työsuojelun edistämismahdollisuuksien vuoksi myös sellaisille yrittäjien yhdistyksille, jotka eivät ole työnantajien yhdistyksiä, esitetään maksutonta tietojen saantia.

Viranomaiset vapautettaisiin maksuvelvollisuudesta, koska kyseessä olisi työsuojeluhallinnolta peräisin oleva julkinen hallintotehtävä. Maksuttomuus edesauttaisi viranomaisten toimintaa. Myöskään työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain aikana Työturvallisuuskeskus ei ole perinyt viranomaisilta tietoluovutuksista maksuja. Lisäksi Tapaturmavakuutuskeskus ja Työterveyslaitos rinnastettaisiin viranomaisiin niiden lakisääteisten tehtävien osalta. Tapaturmavakuutuskeskus on julkisoikeudellinen yhdistys. Se on työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteistoimintaelin. Työterveyslaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Työterveyslaitoksen toimintaa ja rahoitusta koskevan lain (159/1978) mukaan Työterveyslaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö, joka on olemassa työsuojelu- ja työterveysalan tutkimus- ja palvelutoimintaa varten. Jos esimerkiksi Työterveyslaitos tarvitsisi tietoja rekisteristä työsuojelua edistävän elinkeinotoiminnan tarkoituksiin eikä viranomaisen tehtäviin rinnastuviin lakisääteisiin tehtäviin, tällöin tiedoista kuitenkin perittäisiin maksu. (Erilaista maksukohtelua arvioidaan perustuslain näkökulmasta luvussa 10.3 Tietoluovutuksen maksua koskevasta sääntelystä.)

Työturvallisuuskeskuksen ja muiden tietojensaajien olisi siis mahdollista hyödyntää tietoja työsuojelua edistävän yleishyödyllisen toiminnan lisäksi työsuojelua edistävässä elinkeinotoiminnassa. Tämä voi herättää kysymyksen, syntyykö erilaisesta maksukohtelusta tilanne, jossa esimerkiksi Työturvallisuuskeskus saisi muita toimijoita edullisemman aseman

taloudellisessa toiminnassaan julkisen hallintotehtävän hoitamisessa kertyneiden ja ilmaisina saatavien tietojen johdosta. Asialla voisi olla mahdollisesti merkitystä valtiontuki- ja kilpailulainsäädännön näkökulmasta.

Työturvallisuuskeskuksen tulisi rahoittaa julkinen hallintotehtävänsä pääasiassa Työsuojelurahaston kautta saamallaan rahoituksella. Työsuojelurahaston varat ovat peräisin työnantajien lakisääteisesti maksamista työtapaturma- ja ammattitautivakuutusmaksuista.

Komissio on antanut tiedonannon valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01). (Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä.) Tiedonannossa käsitellään valtiontuen käsitteen osatekijöitä, mukaan lukien ”valtion varoja”. Tiedonannon mukaan (kohta 47) ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnetty edut voivat olla perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Tiedonannossa todetaan (kohta 57), että resurssien alkuperällä ei ole merkitystä edellyttäen, että ennen niiden suoraa tai välillistä siirtoa tuensaajille ne ovat valtion valvonnassa ja ovat sen vuoksi kansallisten viranomaisten saatavilla, vaikka varat eivät ole viranomaisen omaisuutta. Tiedonannossa todetaan myös (kohta 58), että näin ollen tuet, jotka rahoitetaan veronluonteisin maksuin tai valtion määräämin pakollisin maksuin ja joita hallinnoidaan ja jotka jaetaan julkisten sääntöjen mukaisesti, merkitsevät valtion varojen siirtoa, vaikka viranomaiset eivät hallinnoisikaan niitä. Edelleen pelkästään se seikka, että tuet rahoitetaan osaksi yksityisten suorittamilla maksuilla, ei riitä sulkemaan pois sitä, että kyse on valtion varoista, koska merkityksellinen peruste ei ole varojen alkuperä vaan se, missä laajuudessa viranomainen osallistuu kyseisten toimenpiteiden ja niiden rahoitustapojen määrittämiseen. Valtion varojen siirto voidaan sulkea pois vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa (tämän jälkeen tiedonannossa on esitetty esimerkki).

Suomessa on käyty keskustelua, onko työnantajan maksamaa työtapaturma- ja ammattitautivakuutusmaksua pidettävä valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ”veronluonteisena maksuna”. Perustuslakivaliokunta ei ole lausunut asiasta. Eräiden muiden työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen osalta lausuntoja on olemassa. Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijatietoon perustuen voidaan todeta, että työtapaturma- ja ammattitautivakuutusmaksua ei ole pidettävä valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ”veronluonteisena maksuna”. Se rinnastuu työeläkevakuutusmaksuun, jota perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ”veronluonteisena maksuna”. Perustuslakivaliokunta käsiteli työeläkevakuutusmaksun luonnetta erityisesti lausunnossaan PeVL 30/2005, jossa näkökulmana oli perustuslain 81 ja 80 §. Perustuslakivaliokunta lausui työeläkevakuutusmaksusta muun muassa, että kysymys on perusluonteeltaan yksityisoikeudellisten vakuutusmaksujen ja työstä maksettavien osavastikkeiden yhdistelmästä, josta eläkelaitoksille kertyneet varat tuloutetaan viime kädessä vakuutetuille heidän ansaitsemina eläkkeinä. Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijatietoon perustuen voidaan todeta, että mainitut työeläkevakuutusmaksun ei-veronluonteisuutta koskevat perusteet pätevät myös työtapaturma- ja ammattitautivakuutusmaksuun. Lisäksi työtapaturma- ja ammattitautivakuutusmaksun maksuperusteista päätetään yksityisen tapaturmavakuutusyhtiön/tapaturmavakuutusjärjestelmän sisällä.

Kun komissio arvioi mahdollisen valtiontuen olemassaoloa ja ”valtion varoja”, komissio tekee kuitenkin arvionsa itsenäisesti ja ei välttämättä samanlaisin perustein kuin Suomen valtiosääntöoikeudessa. (Ks. ”valtion varojen” arvioinnin haastavuudesta esimerkiksi Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 24.1.2024 asiassa T-409/21.)

Komission tiedonannossa käsitellään myös sitä valtiontuen käsitteen osatekijää, että ollakseen valtiontukea, julkisen tuen yrityksille tulisi ”vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.

Tiedonannon mukaan (kohta 192) tuen suhteellisen pieni määrä ei sellaisenaan sulje pois mahdollisuutta siitä, että tuki saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tiedonannossa todetaan kuitenkin (kohta 196), että komissio on useissa päätöksissä katsonut asiaan liittyvien erityisolosuhteiden vuoksi, että toimenpiteellä oli puhtaasti alueellinen vaikutus, eikä se näin ollen vaikuttanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komissio on näissä tapauksissa varmistanut erityisesti, että tuensaaja toimitti tavaroita tai palveluja rajatulle alueelle jäsenvaltiossa eikä todennäköisesti houkutelut asiakkaita muista jäsenvaltioista ja että ei ole ollut mahdollista tietää ennakolta, että toimenpiteen vaikutus rajat ylittävien investointien tai sijoittautumisen edellytyksiin ei olisi pelkästään marginaalinen. Tiedonannon mukaan (kohta 197) julkinen tuki ei ole ollut omiaan ”vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan” esimerkiksi tapauksessa, jossa oli kyseessä tiedotusvälineet ja/tai kulttuurituotteet, joilla on kielellisistä ja maantieteellisistä syistä paikallisesti rajoitettu yleisö.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaisi epätodennäköiseltä, että esimerkiksi Työturvallisuuskeskuksen hyödykseen saama erilainen maksukohtelu merkitsisi Työturvallisuuskeskuksen saamaa valtiontukea muihin, maksuvelvollisiin tietojensaajiin verrattuna.

Työturvallisuuskeskuksen erilaista maksukohtelua voidaan arvioida myös kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Kilpailulain (948/2011) 4 a luvussa säädetään kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain 30 a §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa muun muassa vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Lisäksi kilpailulain 30 d §:ssä säädetään kirjanpidon eriyttämisvelvoitteesta. Toisaalta kilpailulain 2 §:n mukaan kilpailulakia ei sovelleta ”sopimuksiin eikä järjestelyihin, jotka koskevat työmarkkinoita”.

Työturvallisuuskeskus saisi esityksen myötä työsuojeluhallinnolle kuuluneen julkisen hallintotehtävän. Kilpailulain 30 a §:n perusteella voidaan kuitenkin todeta, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole toimivaltaa valvoa Työturvallisuuskeskuksen taloudellista toimintaa markkinoilla. Työturvallisuuskeskus ei ole kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettu julkisyhteisö. Näin ollen ei ole tarpeen esittää kilpailulaista johtuvasta syystä, että myös Työturvallisuuskeskuksen tulisi maksaa käyttöönsä ottamistaan tiedoista maksu.

Esitettyä maksusääntelyä voi silti kritisoida, kun sitä arvioi yksityisten elinkeinotoiminnan harjoittajien välisen kilpailun tasapuolisuuden kannalta. Työturvallisuuskeskuksen itse itselleen mahdollisesti tästä syystä maksama maksu merkitsisi käytännössä rahan siirtoa elinkeinotoiminnan varoista yleishyödyllisen toiminnan varoihin, eli rahan siirtoa ”taskusta toiseen taskuun”. Teknisesti siirto voitaisiin tehdä, mutta Työturvallisuuskeskuksen ei kuitenkaan liene mahdollista tehdä velvoittavaa hallintopäätöstä maksusta itselleen. Pohjimmainen syy esitetylle maksusääntelylle on kuitenkin se, että julkinen hallintotehtävä annettaisiin Työturvallisuuskeskukselle ilman valtion talousarvion määrärahaa.

Joka tapauksessa esimerkiksi Työturvallisuuskeskuksen maksuttomista tiedoista mahdolliseen työsuojelua edistävään elinkeinotoimintaansa saama taloudellinen hyöty maksuvelvollisiin tietojensaajiin verrattuna olisi hyvin rajallinen. Maksuvelvollisten tulisi maksaa vain maltillinen, omakustannusarvoon perustuva maksu.

4.2 Panostajalain soveltamisalan rajausten ja muutoksenhakusääntelyn muuttaminen

Esityksessä ehdotetaan, että panostajalain 1 §:ssä säädettyjä panostajalain soveltamisalan rajoituksia muutettaisiin. Panostajalain soveltamisalasta poistettaisiin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävät. Lisäksi panostajalain soveltamisalan rajauksiin lisättäisiin maininta henkilöstä, joka osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämään vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa tarkoitettuun vapaaehtoiseen harjoitukseen. Muutokset vastaisivat Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tarpeita sekä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävien osalta myös aiempaa oikeustilaa.

Esityksessä ehdotetaan myös, että panostajalain muutoksenhakua koskevaa 24 §:ää muutettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain vuoksi siten, että 24 § sopisi yhteen kyseisen lain kanssa. Panostajalakiin esitetään myös teknisiä, selkeyttäviä muutoksia.

4.3 Pääasialliset vaikutukset

4.3.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä

Ehdotettavan lain vaikutukset on arvioitu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Työturvallisuuskeskuksen kanssa. Yritysvaikutusten arviointiin on osallistunut myös työ- ja elinkeinoministeriö, joka hyödynsi arvioinnissa myös Sääntelytaakkalaskuriaan.

4.3.1.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Työturvallisuuskeskus saisi ehdotettavan lain myötä julkisen hallintotehtävän. Tämä ei vaarantaisi perus- ja ihmisoikeuksia, sillä ne turvattaisiin ehdotettavalla lailla ja muulla sovellettavalla lainsäädännöllä. Ehdotettavalla lailla muun muassa laajennettaisiin Työturvallisuuskeskuksen toiminnan julkisuutta siten, että julkisuuslakia sovellettaisiin Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvissä kaikissa tehtävänäosissa. Tämä vaikuttaisi myönteisesti julkisuuteen. Tietoja kuitenkin luovutettaisiin rekisteristä vain työsuojelua edistäviin tarkoituksiin, koska lain tavoitteena olisi vain työsuojelun edistäminen. Rajoitus vaikuttaisi negatiivisesti julkisuuteen, mutta myönteisesti henkilötietojen suojaan. Ehdotettava laki ei edellyttäisi ammattiliiton jäsenyystiedon käsittelyä ja käsiteltävät tiedot minimoitaisiin, joten laki vaikuttaisi myönteisesti henkilötietojen suojaan myös tätä kautta. Toisaalta ehdotettavalla lailla pyritäisiin siihen, että ilmoitettuja tietoja luovutetaan rekisteristä entistä tehokkaammin työsuojelun edistämiseen. (Ks. esimerkkejä ilmoitettujen tietojen käyttämisestä ehdotettavan lain 4–8 §:n perusteluista.) Siten laki vaikuttaisi myönteisesti työvoiman suojeluun.

4.3.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Taustaksi Tilastokeskuksen tilastoja

Tilastokeskuksen [Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastosta](#) saadaan yritykset henkilöstön suuruusluokan mukaan vuonna 2022. Tilastokeskukselta saatujen tietojen mukaan kyse on markkinaehtoisesti toimivista, aktiivisista yrityksistä (oikeushenkilöistä).

1. rivi henkilöstön suuruusluokka
2. rivi yritysten lukumäärä
3. rivi yritysten lukumäärä prosentteina
4. rivi henkilöstön määrä, henkilötyövuotta

5. rivi henkilöstön määrä, henkilötyövuotta, prosentteina

0-4	5-9	10-19	20-49	50-99	100-249	250-499	500-999	1000-	Yht.
533 996	17 744	10 045	6 420	2 146	1 049	391	180	126	572 097
93,3 %	3,1 %	1,8 %	1,1 %	0,4 %	0,2 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	100 %
219 338	114 857	134 583	192 699	148 733	159 158	133 994	126 832	267 955	1498 150
14,6 %	7,7 %	9,0 %	12,9 %	9,9 %	10,6 %	8,9 %	8,5 %	17,9 %	100 %

Tilastokeskus on sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä vähentänyt julkisesta tilastosta pois puhtaan 0 työntekijän yritykset. Puhtaan 0 työntekijän yritysten vähentämisen jälkeen tilaston ensimmäisen sarakkeen toiselle riville jäi 229 810 yritystä. (Käänteisesti: puhtaan 0 työntekijän yrityksiä oli siten 304 186.)

0<-4	5-9	10-19	20-49	50-99	100-249	250-499	500-999	1000-	Yht.
229 810	17 744	10 045	6 420	2 146	1 049	391	180	126	267 911
85,78 %	6,62 %	3,75 %	2,40 %	0,80 %	0,39 %	0,15 %	0,07 %	0,05 %	100 %
219 338	114 857	134 583	192 699	148 733	159 158	133 994	126 832	267 955	1498 150
14,6 %	7,7 %	9,0 %	12,9 %	9,9 %	10,6 %	8,9 %	8,5 %	17,9 %	100 %

Tilaston perusteella voidaan todeta, että vuonna 2022 valtaosalla (yli 92 %:lla) työntekijöitä työllistävistä, markkinaehtoisesti toimivista, aktiivisista yrityksistä oli 0<-4 tai 5-9 työntekijää. Vähintään 10 työntekijää työllistäviä, markkinaehtoisesti toimivia, aktiivisia yrityksiä oli puolestaan yhteensä 20 357 yritystä, eli noin 20 000 yritystä.

Tilastokeskuksella on [Kunnittainen toimipaikkatilasto](#), josta saa tietoja yritysten toiminnasta kuntien tasolla. Työ- ja elinkeinoministeriö on hakenut Kunnittaisesta toimipaikkatilastosta esiin yli yhdeksän henkilöä työllistävien yritysten toimipaikkojen määrän. Yli yhdeksän henkilöä työllistävillä yrityksillä oli yhteensä 52 000 toimipaikkaa vuonna 2022.

Työ- ja elinkeinoministeriön esiin hakemien tietojen mukaan yli yhdeksän henkilöä työllistävien yritysten toimipaikoissa työskenteli keskimäärin 22 henkilöä per toimipaikka. Kaikissa toimipaikoissa ei kuitenkaan työskennellyt yli yhdeksää henkilöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on myös arvioinut karkeasti eri henkilöstön kokoluokan yritysten toimipaikkamäärien ja toisaalta näiden yritysten henkilöstömäärien perusteella, että vuonna 2022 yllä mainituilla noin 20 000 markkinaehtoisesti toimivalla yrityksellä oli yhteensä 30 000–40 000 sellaista toimipaikkaa, joissa oli yli yhdeksän henkilöä.

Tilastokeskuksen [Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastosta](#) saadaan myös voittoa tavoittelemattomat yhteisöt vuonna 2022. Tilastokeskukselta saatujen tietojen mukaan kyse on kotitalouksia palvelevista voittoa tavoittelemattomista yhteisöistä (oikeushenkilöistä).

Kotitalouksia palvelevia voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä oli vuonna 2022 yhteensä 13 859. Niissä oli yhteensä 85 589 henkilötyövuotta (htv) ja yhdessä yhteisössä oli keskimäärin 6 htv.

Tilastosta käy ilmi myös toimialakohtaisia keskimääräisiä tietoja. Esimerkiksi toimialalla 87 Sosiaalihuollon laitospalvelut oli keskimäärin 40 htv ja toimialalla P Koulutus (85) oli keskimäärin 34 htv yhdessä voittoa tavoittelemattomassa yhteisössä. Suurimmalla osalla toimialoista oli kuitenkin keskimäärin selvästi alle 10 htv yhdessä voittoa tavoittelemattomassa yhteisössä.

Tilastokeskuksella on lisäksi [Alueellinen yritystoimintatilasto](#), josta saadaan julkisyhteisöjen toimipaikat julkisyhteisötyypin mukaan vuonna 2022. Kyse ei ole oikeushenkilötason (kuten valtion tai kunnan) tiedoista.

Julkisyhteisöjen toimipaikkoja oli vuonna 2022 yhteensä 20 743. Niissä oli yhteensä 581 596 henkilötyövuotta (htv) ja yhdessä julkisyhteisön toimipaikassa oli keskimäärin 28 htv.

Esimerkiksi valtion virastojen toimipaikkoja oli yhteensä 2 107. Niissä oli yhteensä 113 753 henkilötyövuotta (htv) ja yhdessä valtion virastojen toimipaikassa oli keskimäärin 54 htv. Kuntien toimipaikkoja oli puolestaan yhteensä 14 712. Niissä oli yhteensä 276 867 henkilötyövuotta (htv) ja yhdessä kuntien toimipaikassa oli keskimäärin 18,8 htv.

Julkisyhteisöjen toimipaikkoja koskevasta tilastosta käy ilmi myös toimialakohtaisia keskimääräisiä tietoja. Tilastosta selviää, että eri julkisyhteisöillä eri toimialoilla oli toimipaikoissaan yleisesti ottaen hyvin vaihteleva keskimääräinen htv-määrä, vaikka yhdessä julkisyhteisön toimipaikassa olikin keskimäärin 28 htv.

Tilastokeskukselta saatujen tietojen mukaan tilastojen ulkopuolelle jäävät vielä kansainväliset järjestöt ja yritykset, jotka eivät toimi markkinaehtoisesti (esimerkiksi asunto-osaakeyhtiöt ja konkurssipesät), sekä organisaatiot, jotka eivät olleet tilastovuonna aktiivisia (niillä henkilöstömäärä oli nolla).

Ilmoitusvelvollisten työnantajien määrästä Tilastokeskuksen tilastojen perusteella

Ehdotettavan lain keskeisimmän tietojen ilmoittamista koskevan 4 §:n mukaan työnantajan olisi ilmoitettava Työturvallisuuskeskukselle tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä, jos työpaikalla täytyisi kolme edellytystä.

Ensimmäisen edellytyksen mukaan työpaikalla tulisi olla valittu työsuojeluvaltuutettu valvontalain 29 tai 42 §:n nojalla taikka 23 §:n 1 tai 2 momentin nojalla tehdyn työsuojelun yhteistoimintasopimuksen perusteella. Toisen edellytyksen mukaan työnantajan tulisi teettää henkilöstöllä työtä työpaikalla yli 50 kalenteripäivänä. Kolmannen edellytyksen mukaan työpaikan henkilöstöön tulisi kuulua vähintään kymmenen henkilöä. Työnantajalla olisi ilmoitusvelvollisuus tietyn työpaikan osalta, jos kaikki edellytykset täytyisivät työpaikalla.

Työpaikan, eli työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden, määritelmä olisi ehdotettavan lain 2 §:ssä. Työsuojelun yhteistoiminnan näkökulmasta yksi yritys tai organisaatio ei välttämättä ole yksi työpaikka, vaikka useissa tapauksissa näin on. (Ks. 2 §:n perustelut.)

Ehdotettavaa lakia sovellettaisiin käytännössä sellaisissa tilanteissa, joissa tehdään työtä työsuhteessa tai virkasuhteessa taikka siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa (ks. lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n perustelut). Jos oletetaan, että yleensä työsuojeluvaltuutettu on valittu ainakin isommilla työpaikoilla, ilmoitusvelvollisia työnantajia olisivat lähtökohtaisesti kaikki työnantajat, joiden työpaikan henkilöstöön kuuluu vähintään kymmenen henkilöä.

Lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisia työnantajia voisi olla suuntaa-antavasti, karkeasti arvioiden parikymmentätuhatta tai korkeintaan muutamakymmentätuhatta. Viitettä tällaisesta lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisten määrästä voidaan saada yllä mainittujen Tilastokeskuksen vuoden 2022 tilastojen perusteella.

- 0<-4 työntekijää + 5-9 työntekijää työllistäviä, markkinaehtoisesti toimivia, aktiivisia yrityksiä oli (229 810 + 17 744 =) 247 554 yritystä.
- Vähintään 10 työntekijää työllistäviä, markkinaehtoisesti toimivia, aktiivisia yrityksiä oli (267 911-247 554=) 20 357 yritystä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on myös arvioinut karkeasti eri henkilöstön kokoluokan yritysten toimipaikkamäärien ja toisaalta näiden yritysten henkilöstömäärien perusteella, että vuonna 2022 yllä mainituilla noin 20 000 markkinaehtoisesti toimivalla yrityksellä oli yhteensä 30 000–40 000 sellaista toimipaikkaa, joissa oli yli yhdeksän henkilöä.

- Kotitalouksia palvelevia voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä oli 13 859.
- Kotitalouksia palvelevissa voittoa tavoittelemattomissa yhteisöissä oli keskimäärin 6 htv. Suurimmalla osalla toimialoista oli keskimäärin selvästi alle 10 htv yhdessä voittoa tavoittelemattomassa yhteisössä.
- Julkisyhteisöjen toimipaikkoja oli 20 743. Kyse ei ole oikeushenkilöistä. Epäselväksi jää esimerkiksi se, kuinka yleistä on, että yhden oikeushenkilön (kuten valtion) ”sisällä” erillisiksi julkisyhteisön työnantajiksi katsottavilla tahoilla on kullakin useampia toimipaikkoja.
- Yhdessä julkisyhteisön toimipaikassa oli keskimäärin 28 htv.
- Tilastojen ulkopuolelle jäi vielä eräitä tahoja.

Ehdotettava laki voisi tulla sovellettavaksi myös ulkomaille sijoittautuneiden työnantajien toimintaan – pääsäännön mukaan silloin, jos työntekijöillä teetetään työtä Suomessa (ks. luku 4.1.1.4 Työturvallisuuskeskuksen valtakunnallinen alueellinen toimivalta). Yllä olevista Tilastokeskuksen tilastoista ei selviä näiden työnantajien määrä eikä henkilöstön määrä.

Epävarmuus lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisten työnantajien määrästä ei kuitenkaan muodostu ongelmaksi, koska samanlainen tilanne vallitsee jo voimassa olevan lain aikana. Voimassa olevaa lakia on tulkittu perinteisesti ainakin Työturvallisuuskeskuksessa siten, että ilmoitusvelvollisuuden on katsottu koskevan vain työnantajia, joiden työpaikalla työskentelee vähintään kymmenen työntekijää. Ehdotettava laki joka tapauksessa vähentäisi ilmoitusvelvollisten työnantajien määrää nykytilaan verrattuna.

Ehdotettavan lain 4 §:n perusteella osa lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisista työnantajista rajautuisi kokonaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Näin kävisi, kun työnantaja teettäisi henkilöstöllä työtä ainoalla työpaikallaan tai jokaisella eri työpaikoistaan (kaikilla erikseen) korkeintaan 50 kalenteripäivänä. Työnantajalla olisi kuitenkin ilmoitusvelvollisuus siltä osin, jos jokin tai jotkut työnantajan eri työpaikoista täyttäsivät yli 50 kalenteripäivän edellytyksen.

Ilmoitusvelvollisten työnantajien määrän vähenemä ei selviä tilastoista. Kullakin työnantajalla on määräysvaltaa sen suhteen, kuinka työpaikka, eli työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukainen kokonaisuus, käytännössä määritellään (ks. ehdotettavan lain 2 §). Samoin kukin työnantaja päättää, kuinka kauan työnantaja teettää työtä työpaikalla.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien ”työpaikkojen” määrästä työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan

Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut karkealla tasolla ilmoitusvelvollisten työnantajien ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien ”työpaikkojen” (työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisten kokonaisuuksien) määrää.

Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan vuonna 2022 yllä mainitulla noin 20 000 markkinaehtoisesti toimivalla yrityksellä oli yhteensä 30 000–40 000 sellaista toimipaikkaa, joissa oli yli yhdeksän henkilöä. Näin ollen mainituilla yrityksillä voisi siten olla mahdollisesti noin 30 000–40 000 ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa ”työpaikkaa”. Julkisella sektorilla ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia ”työpaikkoja” arvioidaan puolestaan olevan noin 15 000 ja voittoa tavoittelemattomissa yhteisöissä niitä on arviolta noin 5 000.

Karkeat arviot perustuvat yllä mainittuihin tilastoihin, joista työ- ja elinkeinoministeriö on hakenut esiin, paljonko eri kokoluokan työnantajaorganisaatioilla (henkilöstön kokoluokat) on toimipaikkoja ja paljonko yhdessä toimipaikassa on keskimäärin henkilöstöä (henkilöstön kokoluokat). Toimipaikkojen tarkat henkilöstömäärät eivät käy ilmi suoraan tilastoista, mutta niitä on mahdollista välillisesti haarukoida. On silti huomattava, että tilastojen ”toimipaikka” ei ole välttämättä sama asia kuin kunkin työnantajan lainsäädännön puitteissa määrittelemä ”työpaikka” (työsuojelelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukainen kokonaisuus).

Ilmoitettavien tietojen määrän sekä ilmoitustavan ja -ajankohdan johdosta vähenevä yritysten hallinnollinen taakka

Ehdotettavan lain 4 §:n mukaan ilmoitusvelvollisen työnantajan olisi ilmoitettava itsestään muutama tunniste- ja yhteystieto sekä joitakin tietoja työpaikasta ja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä. Ehdotettavalla lailla vähennettäisiin ilmoitettavia tietoja. Esimerkiksi työpaikan osoitetietojen, työterveyshuollon tietojen ja henkilön koulutustietojen poisjäänti nopeuttaisi ilmoittamista.

Ilmoitusvelvollinen työnantaja ilmoittaisi tietoja Työturvallisuuskeskuksen rekisteriin (tietojärjestelmään) yleensä käyttäen sähköistä ilmoituspalvelua. Ehdotettavan lain myötä Työturvallisuuskeskus muuttaisi tietojärjestelmänsä. Tarkoitus olisi, että työnantaja voisi ilmoittaa yhdellä tunnistautumisella useammankin työpaikkansa tiedot. Työturvallisuuskeskus pyrkisi myös luomaan rajapinnan yritys- ja yhteisötietojärjestelmään. Tarkoitus olisi palvella työnantajia siten, että yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä saataisiin Työturvallisuuskeskuksen tietojärjestelmään valmiiksi tarjolle tietoja ilmoitettavien työnantajien, kuten yritysten ja organisaatioiden, toimialaluokkia. Näin työnantajat voisivat helposti mainita niitä, kun ilmoittavat kunkin työpaikkansa tiedot. On myös mahdollista, että tietojärjestelmässä olisi valmiina valikko, josta työnantaja valitsisi työpaikan osalta oikean henkilöiden määrän suuruusluokan, sekä valikko, josta voisi valita kullekin ilmoitettavalle henkilölle sopivan työsuojelun yhteistoimintatehtävän.

Ehdotettavan lain 9 §:n mukaan lain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettut tiedot olisi ilmoitettava rekisteriin työsuojelun yhteistoiminnan toimikauden alkaessa. Rekisteriin ilmoitetut, mainitut tiedot olisi ilmoitettava kokonaisuudessaan uudestaan vähintään kahdeksan vuoden välein. Yksittäisissä tiedoissa tapahtuvat muutokset olisi kuitenkin ilmoitettava rekisteriin välittömästi muutosten tapahduttua, jotta rekisterin tiedot pysyisivät oikeina. Tämä olisi tärkeää etenkin henkilötietojen suojan kannalta. Tiedot voisivat muuttua yleensä työsuojelun yhteistoiminnan toimikauden vaihtuessa (toimikausi vaihtuu useimmiten vain kerran kahdessa vuodessa) tai esimerkiksi henkilöiden vaihtuessa muusta syystä. (Ks. myös ehdotettavan lain 19 §, siirtymäsäännökset.)

Ilmoituksen laatisi käytännössä useimmiten työpaikan työsuojelupäällikkö, joten ehdotettava laki vapauttaisi hänen työaikaansa ja palkkakustannuksiaan muuhun käyttöön. Yleisesti ottaen ehdotettavan lain johdosta ilmoitusvelvollisten työnantajien hallinnollinen taakka kevenisi verrattuna työsuojeluhenkilörekisteristä annettuun lakiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut Sääntelytaakkalaskurillaan, paljonko yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka voisi mahdollisesti vähentyä, kun ilmoitusvelvollisuuden aiheuttama työmäärä kevenisi. Arvio on vain suuntaa-antava, koska arvion taustalla vaikuttava ilmoitusvelvollisten työnantajien määrä sekä ilmoitusvelvollisuuden piirissä olevien ”työpaikkojen” määrä voidaan arvioida vain hyvin karkealla tasolla. Arviossa on käytetty laskennallisena oletuksena 35 000 ”työpaikkaa”.

Ilmoitettavien tietojen määrän vähenemisen ja tietojen digitaalisen ilmoittamisen helpottumisen ansiosta voidaan karkeasti arvioida, että ilmoittamiseen kuluu jatkossa 15 minuuttia vähemmän työaika. (10 minuuttia tietojen määrän vähenemisestä ja 5 minuuttia ilmoittamisen digitaalisesta sujuvoittamisesta.)

Arviossa on myös oletettu, että keskimäärin tietoja täytyy ilmoittaa useammin kuin kahdeksan vuoden välein. Oletuksena on, että ilmoitus uusitaan keskimäärin neljän vuoden välein. Arvion mukaan tietoja ilmoittaa pääsääntöisesti työsuojelupäällikön tehtäviä hoitava yrittäjä tai henkilöstöpäällikkö, mikä vaikuttaa henkilön palkkatason kautta syntyviin säästöihin.

Työ- ja elinkeinoministeriön Sääntelytaakkalaskurilla arvioituna uusi laki keventäisi yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa vähäisesti, yhteensä noin 150 000 eurolla vuodessa. (Sääntelytaakkalaskuri on saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa [https://stm.fi/hankkeet/tunnuksella STM002:00/2020](https://stm.fi/hankkeet/tunnuksella_STM002:00/2020).)

(Sääntelytaakkalaskurin perusteella voidaan myös arvioida karkeasti, että uusi laki keventäisi julkisiin toimijoihin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa noin 70 000 eurolla vuodessa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on erikseen arvioinut, että voittoa tavoittelemattomilta toimijoilta uusi laki säästäisi työaika yhteensä noin 300 henkilötyötuntia vuodessa. Se vastaa hieman vajaan kahden kuukauden työpanosta yhdeltä työntekijältä.)

Ilmoitettavien tietojen luovuttamisesta

Ehdotettavan lain 4 §:n nojalla ilmoitettavat tiedot olisi valittu siten, että niitä voitaisiin käyttää työsuojelun edistämiseen (ks. esimerkki lain 4 §:n perusteluista), mutta samalla huomioitaisiin ilmoittajien hallinnollinen taakka. Lain 12 §:ssä myös ilmaistaisiin voimassa olevaa lakia laajemmin ja selkeämmin ne työsuojelua edistävät tarkoitukset, joihin tietoa luovutettaisiin.

Yllä olevista Tilastokeskuksen tilastoista voidaan päätellä suuntaa-antavasti, että vaikka ilmoitusvelvollisia työnantajia olisi vähän ja suuri joukko työnantajia jäisi ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, ilmoitusvelvollisten työnantajien palveluksessa olisi kuitenkin valtaosa kaikista työntekijöistä. Näin ollen rekisteristä tietoja saavien tahojen työsuojelun yhteistoimintahenkilöille lähettämä työsuojelutieto voisi edistää varsin laajan joukon työsuojelua.

Työsuojelun edistämisen kautta lailla olisi myönteinen vaikutus työtapaturmiin, sairauspoissaoloihin ja työkyvyttömyyteen ja sitä kautta työnantajien, kuten yritysten ja organisaatioiden, talouteen, mutta näitä vaikutuksia ei voida arvioida tarkasti.

Vapaaehtoisesta tietojen ilmoittamisesta

Ehdotettavan lain 5 §:ssä säädettäisiin lain 4 §:ssä tarkoitettulle ilmoitusvelvolliselle työnantajalle vapaaehtoinen mahdollisuus ilmoittaa tietoja myös eräistä muista työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä kuin 4 §:ssä tarkoitetuista henkilöistä, esimerkkinä

työsuojeluasiamies tai työterveyshoitaja. Ehdotettavan 5 §:n avulla myös mainitut henkilöt voisivat päästä rekisteriin ja heillekin voitaisiin lähettää työsuojelua edistävää tietoa.

Ehdotettavan lain 6 §:ssä säädettäisiin eräille työnantajille vapaaehtoinen mahdollisuus ilmoittaa tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä. Ehdotettavan 6 §:n nojalla työnantaja voisi ilmoittaa 4 ja 5 §:ssä tarkoitettut tiedot rekisteriin myös sellaiselta työpaikalta, joka ei täytä 4 §:ssä säädettäviä ilmoitusvelvollisuuden edellytyksiä. Käytännössä kyse olisi siitä, että tiedot voisi ilmoittaa myös työpaikalta, jonka henkilöstöön kuuluu alle kymmenen henkilöä. Ilmoituksen voisi tehdä myös, vaikka työntekijät eivät olisi päättäneet valita työsuojeluvaltuutettua. Pykälän tarkoituksena olisi mahdollistaa rekisteriin pääsy ja työsuojelua edistävän tiedon saanti sellaisillekin henkilöille, jotka eivät pääse rekisteriin jo ilmoitusvelvollisuutta koskevan 4 §:n sekä 5 §:n nojalla. Ottaen huomioon yllä mainitut tilastot, lain 6 § voisi lisätä selvästi tiedot ilmoittavien työnantajien määrää ja rekisteristä tietoja saavien tahojen työsuojelun yhteistoimintahenkilöille lähettämä työsuojelutieto voisi siten edistää yhä laajemman joukon työsuojelua. Tosin jo nykyään osa pienten työpaikkojen työnantajista on jo ilmoittanut tietoja vapaaehtoisesti rekisteriin.

Ehdotettavan lain 7 §:ssä mahdollistettaisiin tietojen ilmoittaminen yhteisen työpaikan yhteisistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä ja lain 8 §:ssä tietojen ilmoittaminen työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnan tilanteissa. Näitä harvinaisempia tapauksia ei ole huomioitu työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa. Kuitenkin ainakin yhteisiltä työpaikoilta on jo käytännössä saatettu ilmoittaa tietoja. Ehdotettavan lain 7 ja 8 § vähentäisivät hallinnollista taakkaa, jota on voinut aiheutua tältä osin epäselvästä voimassa olevasta laista.

On mahdollista, että yhteisellä työpaikalla ja työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnan tilanteissa yhteisten työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden tehtävissä toimii henkilöitä, joilla ei ole jo roolia ”tavallisen”, vähintään kymmenen henkilön työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilönä. Lain 7 ja 8 §:n avulla hekin voisivat päästä rekisteriin ja saada työsuojelua edistävää, mahdollisesti heille räätälöityä tietoa. Ilmoittamisen vapaaehtoisuudella huomioitaisiin samalla ilmoittajien hallinnollisen taakan näkökulma.

Työsuojelun edistämisen kautta ehdotettavalla lailla olisi myönteinen vaikutus työtapaturmiin, sairauspoissaoloihin ja työkyvyttömyyteen ja sitä kautta työnantajien, kuten yritysten ja organisaatioiden, talouteen, mutta näitä vaikutuksia ei voida arvioida tarkasti.

4.3.1.3 Taloudelliset vaikutukset

Julkinen talous

Ehdotettavalla lailla ei olisi vaikutuksia valtion talousarvioon. Ehdotettavalla lailla ei olisi myöskään vaikutuksia valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon Työsuojelurahastoon, josta Työturvallisuuskeskus saa rahoitusta. Työsuojelun edistämisen kautta esityksellä olisi myönteinen vaikutus työtapaturmiin, sairauspoissaoloihin ja työkyvyttömyyteen ja sitä kautta julkiseen talouteen, mutta näitä vaikutuksia ei voida arvioida tarkasti.

Työturvallisuuskeskuksen toimintamenot

Ehdotettava laki aiheuttaisi varmoja lisäkustannuksia Työturvallisuuskeskukselle arviolta noin 130 000 euroa, koska työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteri (tietojärjestelmä) tulisi auditoida ja muuttaa. Lisäksi Työturvallisuuskeskus on arvioinut, että uusi laki voi aktivoida ilmoitusvelvollisia ja etenkin vapaaehtoisesti ilmoittavia työnantajia nykyisestä ja sitä kautta

Työturvallisuuskeskuksen hallinnollinen työmäärä voi kasvaa arviolta 1 htv:n verran. Tästä aiheutuisi arviolta 100 000 euron lisäkustannus. Hallinnollisen työn ennakoidaan olevan etenkin vapaaehtoisesti ilmoittavien työnantajien neuvontaa. Neuvonnan tarvetta toisaalta hillitsee yleisessä tietoverkossa Työturvallisuuskeskuksen sivuilla ja Työturvallisuuskeskuksen tietojärjestelmässä olevat työnantajille suunnatut neuvot. Ehdotettavasta laista aiheutuvat lisäkustannukset olisi tarkoitus kattaa Työturvallisuuskeskuksen vuosittain Työsuojelurahastolta saamista varoista. (Ks. luku 4.1.1.1 Työturvallisuuskeskuksen tehtävistä ja rahoituksesta.)

4.3.1.4 Vaikutukset viranomaisiin ja Työturvallisuuskeskukseen

Vaikutukset toimintaan

Ehdotettavan lain johdosta tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä poistuisi ministeriöltä ja siirtyisi Työturvallisuuskeskukselle. Ministeriölle jäisi Työturvallisuuskeskuksen ohjaus- ja valvontatehtävä. (Ks. myös 19 §, siirtymäsäännökset.)

Työturvallisuuskeskus on jo käytännössä hoitanut tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää, mutta jatkossa se saisi itsenäisen ja entistä selkeämmän aseman. Työturvallisuuskeskus esimerkiksi päättäisi tietojen luovutuksesta ja tekisi päätökset maksuja koskeviin oikaisuvaatimuksiin sekä olisi vahingonkorvausvastuussa toiminnastaan julkisessa hallintotehtävässään. Ehdotettavan lain johdosta Työturvallisuuskeskuksen johto olisi osaltaan aktiivisesti mukana ja tietoinen julkisen hallintotehtävän päivittäisestä hoitamisesta. Työturvallisuuskeskuksen uusi asema edellyttäisi henkilöstön lisäkoulutusta ainakin joistakin hallinnon yleislaeista ja maksujen oikaisuvaatimusprosessista. Toisaalta entistä selkeämpi laki helpottaisi lain sisältöä koskevaa Työturvallisuuskeskuksen neuvontatyötä. Työturvallisuuskeskus myös tiedottaisi ehdotettavasta laista, mutta tiedotus ei veisi lisäresursseja. Se tehtäisiin osana päivittäisviestintää.

Aluehallintovirastoihin työsuojeluviranomaisina ehdotettava laki vaikuttaisi siten, että työsuojelutarkastuksessa työnantajan ilmoitusvelvollisuudesta läpi käytävät asiat tulisi päivittää ehdotettavan lain mukaisiksi. Aluehallintovirastot myös osallistuisivat laista tiedottamiseen. Lisäksi Aluehallintovirastot voisivat lisätä ilmoitettujen tietojen hyödyntämistä omassa toiminnassaan.

Vaikutukset tiedonhallintaan ja tietosuojaan

Ehdotettavan lain siirtymäsäännösten (19 §) mukaan työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitettuihin tietoihin ja niitä koskeviin asioihin sovellettaisiin ehdotettavan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Ministeriön olisi kuitenkin hävitettävä työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitetut tiedot ja lomakkeet, kun neljä vuotta olisi kulunut ehdotettavan lain voimaantulosta. Siten ministeriö vastaisi tiedoista, joihin sovellettaisiin työsuojeluhenkilörekisteristä annettua lakia. Kuitenkin siirtymäajan jälkeen ministeriön ylläpitämästä, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettua tiedonhallintamallista poistettaisiin työsuojeluhenkilörekisteristä annettuun lakiin liittyvät mahdolliset maininnat.

Ehdotettava laki vaikuttaisi tietoineistoon ja tietojärjestelmään Työturvallisuuskeskuksessa. Sen vuoksi, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 8.2 §:ssä säädetyn veloitteen mukaisesti, ministeriön on arvioitava ehdotettavan lain vaikutukset Työturvallisuuskeskuksen tiedonhallintaan. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 5.3 §:ssä säädetään

tarkemmin arvioinnin suorittamisesta. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki tulisi kuitenkin vain osittain sovellettavaksi Työturvallisuuskeskuksessa. Lain soveltamisalaa koskevan 3 §:n perusteella Työturvallisuuskeskuksen tulisi soveltaa esimerkiksi lain 4 §:ää tiedonhallintayksikön johdon vastuista, mutta Työturvallisuuskeskuksella ei tarvitsisi olla esimerkiksi lain 5 §:ssä tarkoitettua tiedonhallintamallia. Vaikutukset Työturvallisuuskeskuksen tiedonhallintaan voidaan silti arvioida.

Ehdotettavan lain johdosta Työturvallisuuskeskukseen muodostuisi tietoaaineisto, jossa olisi vain minimoitu määrä tietoja ja tiedot olisivat tavallisia henkilötietoja ja julkisia tietoja. Työturvallisuuskeskus määritteli tiedoille säilytysajat julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n mukaisesti. Tietoja luovutettaisiin työsuojelua edistäviin tarkoituksiin. Henkilöllä, jonka henkilötietoja ilmoitettaisiin rekisteriin, olisi oikeus kieltää henkilötietojensa luovuttaminen maksullisia työsuojelua edistäviä koulutuksia, tuotteita ja palveluita koskevaan suoramarkkinointiin. Tietoaaineiston sisällön johdosta tietoaaineiston tietoturvaluottua ja sen käsittelyyn käytettävän tietojärjestelmän tietoturvaluottua ei tarvitsisi enää mitoitaa salassa pidettävien tietojen eikä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen edellyttämälle tasolle. Siitä huolimatta tietoturvaa ei heikennettäisi.

Ehdotettava laki aiheuttaisi Työturvallisuuskeskukselle arviolta noin 130 000 euron tietojärjestelmän auditointi- ja muutuskustannukset. Muita tiedonhallinnan muutosten taloudellisia vaikutuksia ei olisi. Esimerkiksi tietojen säilytysaikojen määrittelyt ja tietojen luovutukset tehtäisiin osana päivittäistä työtä, kuten voimassa olevan lain aikana. Tietojärjestelmäkustannukset olisivat maltilliset, koska ehdotettava laki mahdollistaisi tietojärjestelmän sisällön yksinkertaistamisen ainakin ilmoitettavien tietojen osalta. Toisaalta tietojärjestelmään olisi tarkoituksenmukaista tehdä pääsääntöisesti eri osiot eri säännösten nojalla ilmoitetuille tiedoille, jotta erilaiset ilmoitukset pysyisivät erillään ja hakujen tekeminen eri tilanteissa olisi helpompaa. Tietojärjestelmää muuttaessaan Työturvallisuuskeskus ottaisi huomioon digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain. Tietojärjestelmällä on jo rajapinta Aluehallintovirastojen valvontatietojärjestelmään ja lisäksi pyrittäisiin luomaan rajapinta yritys- ja yhteisötietojärjestelmään.

Ehdotettavan lain vaikutukset henkilötietojen tietosuojaan Työturvallisuuskeskuksessa olisivat vähäiset. Työturvallisuuskeskus on käsitellyt työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja jo kauan henkilötietojen käsittelijän roolissa ja ehdotettavan lain myötä rooli vaihtuisi rekisterinpitäjäksi. Työturvallisuuskeskuksella on jo kokemusta rekisterinpitäjänä toimimisesta muiden rekisterien osalta. Työturvallisuuskeskuksella on esimerkiksi noin 800 000 rekisteröidyn rekisteri henkilöistä, joilla on Työturvallisuuskeskuksen järjestämän koulutuksen päätteeksi saatu, voimassa oleva Työturvallisuuskortti. Ehdotettavan lain myötä Työturvallisuuskeskuksen johto olisi osaltaan aktiivisesti mukana ja tietoinen julkisen hallintotehtävän päivittäisestä hoitamisesta myös rekisterinpitäjän vastuiden näkökulmasta. Ehdotettavan lain mukaan rekisteristä olisi oikeus saada tietoja vain työsuojelua edistäviin tarkoituksiin. Tietojensaajalla tulisi myös olla oikeus käsitellä rekisteristä pyytämäänsä henkilötietoja. Tältä osin Työturvallisuuskeskuksen tulisi kartoittaa, onko henkilöstöllä lisäkoulutustarvetta. Työturvallisuuskeskus myös päivittäisi yleisessä tietoverkossa omilla sivuillaan olevaa rekisteröidyille tarkoitettua informaatiota henkilötietojen käsittelystä ehdotettavan lain mukaiseksi (yleinen tietosuoja-asetus 13 ja 14 artikla ja toisaalta 30 artikla organisaation sisäisestä selosteesta).

4.3.2 Panostajalain soveltamisalan rajausten ja muutoksenhakusääntelyn muutokset

Ehdotettavien muutosten vaikutukset on arvioitu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä puolustusministeriön ja sisäministeriön kanssa.

4.3.2.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksessä ehdotetaan, että panostajalain 1 §:ssä säädettyjä panostajalain soveltamisalan rajoituksia muutettaisiin. Panostajalain soveltamisalasta poistettaisiin muun muassa Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävät. Panostajalain taustalla vaikuttaa julkisen vallan velvoite huolehtia työvoiman suojelusta sekä jokaisen oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Nämä perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös niiden tehtävien ja henkilöiden kannalta, jotka poistettaisiin panostajalain soveltamisalasta. Esitys ei kuitenkaan vaarantaisi mainittujen perusoikeuksien toteutumista (ks. ehdotettavan panostajalain 1 §:n perustelut).

Esityksessä ehdotetaan myös, että panostajalain muutoksenhakua koskevaa 24 §:ää muutettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain vuoksi siten, että 24 § sopisi yhteen kyseisen lain kanssa. Ehdotettava 24 § merkitsisi, että jatkossa myös muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista, väliaikaista peruuttamista ja huomautusta koskevassa asiassa edellyttäisi, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Muutoksen voi nähdä kaventavan panostajan oikeutta oikeusturvaan voimassa olevaan panostajalain 24 §:ään verrattuna.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsäännön mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain hallituksen esityksessä HE 29/2018 vp arvioidaan kyseisen lain vaikutuksia. Hallituksen esityksessä katsotaan muun muassa (s. 62), että korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentaminen ja oikeudenkäyntimenettelyn tehostuminen voivat osaltaan nopeuttaa lainvoimaisen päätöksen saamista hallintoasioissa ja siten parantaa asianosaisten oikeusturvaa.

Hallituksen esityksessä HE 29/2018 vp todetaan myös (s. 62), että valituslupajärjestelmä ei rajoita oikeutta valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan kyse on siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii tehdyn valituksen. Jos valitusasia kuuluu valituslupajärjestelmän piiriin, korkeimman hallinto-oikeuden on tutkittava, onko asiassa jokin valituslupaperusteista. Hallintolainkäytössä valituslupaperusteisiin sisältyy ennakkopäätösperusteen lisäksi ilmeinen virhe ja muu painava syy. Valitusluvan myöntäminen ei ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa harkinnanvaraista, vaan jos asiassa on jokin valitusluvan myöntämisen perusteista, korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Valituslupaperusteiden avulla turvataan asianosaisten oikeussuoja silloin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu.

Näin ollen ehdotettavan panostajalain 24 §:n vaikutukset panostajan oikeusturvaan olisivat vähäiset ja yleislaissa valitun sääntelyratkaisun mukaiset. (Ks. myös luku 10.4 Panostajalain soveltamisalan rajausten ja muutoksenhakusääntelyn muutoksista.)

4.3.2.2 Vaikutukset Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimintaan

Panostajalain 1 §:n muuttamisen johdosta Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävissä ei enää edellytettäisi panostajalaissa tarkoitettuja pätevyyskirjoja. Esitys vähentäisi päällekkäistä sääntelyä ja selkeyttäisi osin ristiriitaista sääntelyä.

Siviilipanostamisella ja sotilasräjähdyttämällä on toisistaan poikkeavat tavoitteet ja olosuhteet sekä osin myös räjähdyksineet. Panostajan koulutus ei korvaa Puolustusvoimien antamaa koulutusta eikä anna laajempia valmiuksia kuin Puolustusvoimien koulutukset. Päinvastoin eräisiin Puolustusvoimien räjäyttämiseen liittyviin tutkintoihin, kuten raivaajan pätevyys-

vaaditaan edeltäväksi koulutukseksi joko Puolustusvoimien räjäyttäjän tutkinto tai nuoremman panostajan pätevyys.

Panostajan pätevyyskirja ei myöskään oikeuta käsittelemään sotilasräjähteitä. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen määräysten mukaan myös siviilipuolelta hankittuja räjähdysaineita on käsiteltävä sotilasräjähteinä siitä lähtien, kun ne varastoidaan Rajavartiolaitoksessa. Siten myös siviilipuolelta hankittujen räjähteiden käyttöön ottamisessa varastosta sovelletaan Puolustusvoimien määräyksiä. Esityksen myötä esimerkiksi Rajavartiolaitoksen virkatehtävissä ei olisi enää noudatettava kaksia eri määräyksiä, vaan noudatettaisiin Puolustusvoimien tarkempia määräyksiä.

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävien poistaminen panostajalain soveltamisalasta tulisi ottaa huomioon, kun Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävissä sovelletaan muualla lainsäädännössä mahdollisesti olevia säännöksiä, joissa edellytetään panostajalaissa tarkoitettua pätevyyskirjaa. Ainakin työturvallisuuslain nojalla annetussa, räjäytys- ja louhintatyön turvallisuutta koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (644/2011) on säännöksiä, joissa edellytetään panostajalaissa tarkoitettua pätevyyskirjaa. Tässä esimerkkitapauksessa panostajalaki lakina ohittaisi kyseiset asetuksen säännökset.

Panostajalaissa tarkoitettuja pätevyyskirjoja on tähän saakka ollut vain yksittäisillä henkilöillä Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa. Pätevyyskirjojen puuttuminen on lähtökohtaisesti haitannut Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävien hoitamista, mutta käytännössä heidän on täytynyt hoitaa myös räjähteisiin liittyviä tehtäviä. Siten Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa on voitu toisinaan joutua hankaliin tilanteisiin, joissa on täytynyt arvioida erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Arvioitavaksi on voinut tulla esimerkiksi se, voidaanko tavoittaa joku panostajan pätevyyden saanut virkamies, onko pyydettyä virka-apua toiselta viranomaiselta, onko virkatehtävä ratkaistavissa muulla tavoin vai onko virkatehtävän luonteesta ja kiireellisyydestä johtuen välttämätöntä käyttää tehtävässä henkilöä, joka on saanut pätevyytensä muulla tavalla. Näin toimittaessa on ollut tiedossa, että voimassa olevaa panostajalakia säädettäessä lain soveltamisalan rajauksiin todennäköisesti epähuomiossa jäänyt virhe aiotaan korjata lakia muuttamalla. Esitys vaikuttaisikin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimintaan siten, että esitys selkeyttäisi Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimintavaihtoehtoja ja edistäisi virkatehtävien tehokasta suorittamista.

Muilla esitettävillä panostajalain 1 §:n muutoksilla olisi lähinnä säännöksiä ja oikeustilaa selkeyttävä vaikutus.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot vaikutuksineen

5.1 Työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisterin lakkauttaminen

Esityksen valmistelun varhaisessa vaiheessa oli esillä työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisterin lakkauttaminen. Lakkauttamisesta kuitenkin luovuttiin. Perusteena oli se, työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän voidaan katsoa kuuluvan osaksi työsuojeluhallinnon tehtäviä (ks. luku 2.2.1.1 Työsuojeluhallinnon tehtävistä yleisesti). Perusteena oli myös tehtävän yhteiskunnallinen merkitys (ks. luku 2.2.1.2).

5.2 Aluehallintovirastot tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän vastuutahona

Esitettävässä työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavassa laissa tarkoitetuksi rekisterinpitäjäksi, eli tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän vastuutahoksi,

harkittiin esityksen valmistelun aikana aluehallintovirastoja. Aluehallintovirastot ovat työsuojeluhallinnon operatiivisia toimijoita.

Aluehallintovirastot saavat työpaikkojen ja työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden tietoja jo työsuojeluvalvontansa yhteydessä. Kuitenkin työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa (ja ehdotettavassa laissa) tarkoitetun työnantajan ilmoitusvelvollisuuden perusteella muodostuu valvontatietoja kattavampi ja ajantasaisempi erillinen tietoaineisto.

Aluehallintovirastot voivat käyttää tietoaineistoa joidenkin valvonnassa tarvittavien perustietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistamiseen. Lisäksi aluehallintovirastot voivat hyödyntää tietoaineistoa välittäessään työpaikoille työsuojelua edistävää tietoa ja järjestäessään info- ja koulutustilaisuuksia.

Aluehallintovirastoista tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän vastuutahona luovuttiin valmistelun varhaisessa vaiheessa. Tehtävän antaminen aluehallintovirastoille ei olisi tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Aluehallintovirastoilla ei ole valmiina tehtävään rahoitusta, henkilöstöä eikä tietojärjestelmää, koska tehtävää on hoidettu 1970-luvulta saakka käytännössä Työturvallisuuskeskuksessa. Lisäksi tehtävän hoitajan valinta eri aluehallintovirastojen välillä aiheuttaisi lisää hallinnollista työtä. Valmisteilla tosin on jo valtion aluehallinnon uudistus.

5.3 Kaikkien työnantajien ilmoitusvelvollisuus

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 2 §:ssä ei rajata ilmoitusvelvollisia työnantajia. Lakia on kuitenkin tulkittu perinteisesti vuosikymmenten ajan ainakin Työturvallisuuskeskuksessa siten, että ilmoitusvelvollisuus koskee vain niitä työnantajia, joiden työpaikalla työskentelee vähintään kymmenen työntekijää. Vapaaehtoinen ilmoittaminen on silti ollut mahdollista muillekin työnantajille.

Esityksen valmistelun aikana harkittiin, että ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain 4 §:ssä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus olisi koskenut jatkossa kaikkia työnantajia työpaikan henkilöstön määrästä riippumatta. Tällä tavalla olisi saatu rekisteriin myös pieniltä työpaikoilta vähintään työsuojelupäälliköt ja heille olisi voitu lähettää työsuojelua edistävää tietoa. Pienet työpaikat hyötyvät usein eniten etenkin käytännöllisiin tarpeisiin räätälöidystä työsuojelutiedosta. Tätä kautta olisi voitu kehittää työsuojelun tasoa työpaikoilla merkittävästi tätä esitystä laajemmin. (Ks. tilastot luvusta 4.3.1.2 Vaikutukset yrityksiin.) Ajatuksesta kuitenkin luovuttiin.

Työturvallisuuskeskus katsoi tarvitsevänsä huomattavasti lisää resursseja tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävään, jos ilmoitusvelvollisuus olisi laajennettu koskemaan myös työnantajia, joiden työpaikan henkilöstöön kuuluu alle kymmenen henkilöä. Työturvallisuuskeskus arvioi, että jos tällä ryhmällä olisi sama ilmoitusaktiivisuus kuin nykyään on työnantajilla, joiden työpaikan henkilöstöön kuuluu vähintään kymmenen henkilöä, kasvaisi Työturvallisuuskeskuksen hallinnollinen työmäärä arviolta 10-12 htv:n verran. Tästä aiheutuisi arviolta 1 miljoonan euron lisäkustannus. Jos taas ilmoitusaktiivisuus olisi vain puolet nykyisten ilmoittajien ilmoitusaktiivisuudesta, kasvaisi hallinnollinen työmäärä arviolta 5-6 htv:n verran. Tästä aiheutuisi arviolta 500 000 euron lisäkustannus. Työturvallisuuskeskuksen organisaation koko on kokonaisuudessaan 36 htv. Hallinnollisen työn ennakoidaan olevan etenkin työnantajien neuvontaa. Neuvonnan tarvetta toisaalta hillitsisi yleisessä tietoverkossa Työturvallisuuskeskuksen sivuilla ja Työturvallisuuskeskuksen tietojärjestelmässä olevat työnantajille suunnatut neuvot.

Työturvallisuuskeskus saa rahoitusta yleishyödylliseen toimintaansa Työsuojelurahastosta, mutta tästä rahoituksesta ei katsottu mahdolliseksi suunnata näin paljoo lisää rahaa ehdotettavassa laissa tarkoitetun tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän hoitamiseen. Ilmoitusvelvollisuuden laajentamista on mahdollista harkita tulevaisuudessa uudelleen, jos resurssitilanteessa tapahtuisi muutoksia.

5.4 Eräiden tahojen vapaaehtoinen ilmoitusmahdollisuus

Esityksen valmistelun aikana harkittiin, että myös eräät muut tahot kuin työnantaja olisivat voineet tehdä ilmoituksen Työturvallisuuskeskuksen rekisteriin.

Vapaaehtoinen ilmoitusmahdollisuus olisi koskenut henkilöä, jonka työnantaja olisi nimennyt tai määrännyt taikka henkilöstö olisi valinnut hoitamaan tiettyä, työsuojelun yhteistoiminnan kannalta merkityksellistä tehtävää työpaikalla, yhteisellä työpaikalla tai torjuttaessa työpaikkojen yhteisiä vaaroja. Edellytyksenä ilmoituksen tekemiselle olisi ollut, että kyseisen henkilön tietoja ei olisi ilmoitettu Työturvallisuuskeskukselle jo työnantajan ilmoitusvelvollisuuden eikä vapaaehtoisen ilmoitusmahdollisuuden nojalla eikä myöskään yhteistä työpaikkaa ja työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnan tilanteita koskevien säännösten nojalla.

Osa työnantajista voi käytännössä jäädä passiivisiksi ehdotettavassa laissa tarkoitetun ilmoittamisen suhteen, koska työnantajien tietoisuus lainsäädännöstä, resurssit ja motivaatio vaihtelevat. Henkilön vapaaehtoinen ilmoitusmahdollisuus olisi ollut näissä tapauksissa merkityksellinen sellaisille henkilöille, jotka ovat itse aktiivisia ja haluaisivat saada rekisterin avulla työsuojelua edistävää tietoa.

Vapaaehtoinen ilmoitusmahdollisuus olisi koskenut myös itsenäistä työnsuorittajaa. Kun hekin olisivat päässeet rekisteriin, myös heille olisi voitu lähettää työsuojelua edistävää tietoa. Työsuojelua edistävä tieto ja sitä kautta korkeatasoinen työsuojeluosaaminen vaikuttaa myönteisesti ennaltaehkäisevin toimin myös itsenäisten työnsuorittajien työtapaturmiin, sairauspoissaoloihin ja työkyvyttömyyteen.

Mainituista ilmoitusmahdollisuuksista kuitenkin luovuttiin esityksen jatkovalmistelun vaiheessa, koska osa sidosryhmistä vastusti niitä. Perusteeksi esitettiin ainakin Työturvallisuuskeskuksen rajalliset resurssit ja tietojärjestelmään liittyvät syyt sekä se, että vastuu ilmoittamisesta haluttiin pitää työnantajalla. Katsottiin myös, että työsuojelua edistävää tietoa on mahdollista saada ilman rekisteriäkin esimerkiksi Työturvallisuuskeskukselta.

6 Lausuntopalaute

Lausuntokierroksella annettiin yhteensä 27 lausuntoa, joista kuusi oli ei lausuttavaa - ilmoituksia. (Lausunnot ja lausuntotiivistelmä ovat julkisesti saatavilla, ks. luku 1 Asian tausta ja valmistelu. Lausunnonantajat luetellaan lausuntotiivistelmässä.) Lausunnonantajat kannattivat esitystä pääosin. Kaikki tai lähes kaikki kannattivat esityksen tavoitetta työsuojelun edistämisestä, rekisteröinnin yhteiskunnallista merkitystä sekä julkisen hallintotehtävän antamista Työturvallisuuskeskukselle. Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain uudistaminen katsottiin tarpeelliseksi. Panostajalain muutoksia pidettiin perusteltuina ja kannatettavina.

Moni esitti silti joitakin huomioita tai korjauksia ehdotettavaan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavaan lakiin. Palautteesta mahdollisimman moni seikka on otettu jatkovalmistelussa huomioon. Esitystä on muutettu erityisesti oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun toimiston lausuntojen johdosta yhteistyössä

oikeusministeriön kanssa, jotta esitys sopisi tavoitteensa mukaisesti tietoa koskevan yleislainsäädännön kokonaisuuteen ja vastaisi lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia. Lausuntokierroksella olleeseen esitykseen verrattuna esityksen perusratkaisua muutettiin olennaisesti julkisuuslain ja esitettävän lain tietojen luovutusta koskevan sääntelyn välisen suhteen osalta. Rekisterin tietojen julkisuutta rajoitettiin vain työsuojelua edistäviin tarkoituksiin (ks. 12.1 §). Työturvallisuuskeskuksen eli rekisterinpitäjän oikeusperuste henkilötietojen rekisteröinnille ja luovuttamiselle olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohda. Lisäksi tietojensaajalla tulisi olla henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan (oma erillinen) oikeusperusteensa rekisteristä pyytämiensä henkilötietojen käsittelyyn. Esitykseen valitut uudet ratkaisut vaikuttivat myös siihen, että esitykseen sisällytettiin säännös rekisteröidyn oikeudesta kieltää henkilötietojensa luovutus suoramarkkinointitarkoituksiin. Kielto-oikeus olisi kansallisen liikkumavaran puitteissa säädetty henkilötietoja suojaava suojatoimi. (Ks. tarkemmin aiheesta luku 4.1.2 Ehdotettava laki tietosuojan ja julkisuuden kannalta.)

Lausuntopalautteen johdosta myös työnantajan ilmoitusvelvollisuuden edellytyksiä muokattiin ottaen huomioon se, että kaiken kokoisilla työpaikoilla työntekijöillä on oikeus valita työsuojeluvaltuutettu ja toisaalta säilytettiin hallinnollisen taakan näkökulma.

Osa lausunnonantajista katsoi, että esitys ei sisältönsä vuoksi täytä tavoitetta työsuojelun edistämisestä. Kaikki työsuojelun yhteistoimintahenkilöt eivät päädy rekisteriin. Jatkovalmistelussa ei kuitenkaan voitu huomioida muun muassa esitystä siitä, että työnantajalla tulisi olla aina ilmoitusvelvollisuus riippumatta ”työpaikan” henkilöstön määrästä. Työturvallisuuskeskuksen rajalliset resurssit eivät mahdollista tätä. (Ks. luku 5.3.) Lisäksi jatkovalmistelussa poistettiin säännöksiä, jotka koskivat eräiden tahojen vapaaehtoista ilmoitusmahdollisuutta (ks. luku 5.4). Jatkovalmistelussa esitykseen myös lisättiin oikeusministeriön aloitteesta ehdotus panostajalain 24 §:n aiempaa suunniteltua laajemmasta muuttamisesta ja ehdotus 28 §:n muuttamisesta sekä poistettiin aiemmin suunniteltu ehdotus työturvallisuuslain 6 §:n teknisestä muuttamisesta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain soveltamisalasta. Ehdotettavan *pykälän* mukaan ehdotettavassa laissa säädettäisiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006), jäljempänä *valvontalaki*, ja mainitun lain nojalla tehdyissä työsuojelun yhteistoimintasopimuksissa tarkoitettuja työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä ja eräitä muita työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinnistä ja luovutuksesta työsuojelun edistämiseksi.

Työpaikkojen työsuojelun yhteistoiminnasta säädetään yleisellä tasolla työturvallisuuslain 17 §:ssä ja tarkemmin valvontalain 5 ja 5 a luvussa. Valvontalain 5 luvussa säädetään ”työpaikan” työsuojelun yhteistoiminnasta. Valvontalain 5 a luvussa säädetään työsuojelun yhteistoiminnasta ”yhteisellä työpaikalla” ja toisaalta ”työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnassa”. Luvussa 2.2.1.2 Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän yhteiskunnallinen merkitys käydään läpi tämän esityksen kannalta keskeisintä valvontalain 5 ja 5 a luvun sääntelyä.

Luvussa 2.2.1.2 todetaan muun muassa, että valvontalain 5 luvussa on säännöksiä työsuojelupäälliköstä, työsuojeluvaltuutetusta ja varatyösuojeluvaltuutetuista sekä

työsuojelutoimikunnasta. Lisäksi luvussa käydään läpi valvontalain 5 a luvun säännöksiä ja mainitaan henkilöitä, jotka osallistuvat työsuojelun yhteistoimintaan yhteisellä työpaikalla ja työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnassa. Luvussa 2.2.1.2 tuodaan myös esiin, että valvontalaissa mahdollistetaan se, että työsuojelun yhteistoiminnan järjestämisestä voidaan sopia toisin kuin valvontalaissa säädetään.

Työmarkkinajärjestöjen työsuojelua koskevissa sopimuksissa voi olla sovittu esimerkiksi valvontalaissa säädettyjen henkilöiden lisäksi muistakin työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvista henkilöistä. Esimerkkinä henkilöstön edustajana oleva työsuojeluasiamies tai työsuojeluyhdyshenkilö. Lisäksi työpaikoilla voi olla muita henkilöitä, joilla on työpaikan työsuojelun yhteistoiminnan kannalta merkityksellinen tehtävä. Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain hallituksen esityksessä HE 106/2001 vp. (s. 6) mainitaan päätoimisina työsuojeluhenkilöinä työsuojeluinsinöörit, -tekniikoita, -tarkastajat ja -suunnittelijat sekä työnantajan palveluksessa oleva työterveyshenkilöstö, kuten työterveyslääkärit, työpsykologit, työterveyshoitajat ja työterveysfysioterapeutit. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin yllä mainittuja työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinnistä ja luovutuksesta.

Tietoja rekisteröitäisiin ja luovutettaisiin työsuojelun edistämiseksi. Ehdotettavassa laissa säädettävä velvoite ja mahdollisuudet ilmoittaa työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja rekisteriin kannustaisivat työnantajia ja työntekijöitä nimeämään ja valitsemaan henkilöitä työsuojelun yhteistoimintaa varten ja toimimaan yhteistoiminnassa. Tietojen luovutus rekisteristä puolestaan mahdollistaisi sen, että tietojensaaja voisi välittää työsuojelun yhteistoimintahenkilöille tietoa, joka lisää heidän työsuojeluosaamistaan. Tätä kautta voitaisiin kehittää työsuojelun tasoa työpaikoilla ja edistää työsuojelua.

Ehdotettavassa laissa säädettävä tietojen rekisteröinti ei koskisi aivan kaikenlaisia tilanteita, joissa sinänsä tehdään työtä ja joissa voidaan tai tulee tehdä työsuojelun yhteistoimintaa. Ehdotettavan lain soveltamisalan kannalta olisi merkityksellistä, miten työsuojelun yhteistoimintaa koskevien valvontalain 5 ja 5 a luvun soveltamisala rajataan, eli millaisia työnteon tilanteita 5 ja 5 a luvun työsuojelun yhteistoimintasääntely koskee.

Valvontalakia koskevan hallituksen esityksen HE 94/2005 vp. (s. 30) mukaan (valvontalain 5 luvun) säännökset koskevat vain työ- ja virkasuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa tehtävää työtä. Näin ollen myös ehdotettavassa laissa säädettävä tietojen rekisteröinti koskisi vain tilanteita, joissa tehdään työtä työsuhteessa tai virkasuhteessa taikka siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa.

Valvontalakia koskevan hallituksen esityksen HE 94/2005 vp. (s. 30) mukaan työturvallisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu oppilaan ja opiskelijan työ koulutuksen yhteydessä, työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistuvan työ, kuntoutuksessa ja kuntouttavassa työtoiminnassa olevan työ, rangaistusta suorittavan työ, hoitolaitoksessa pidettävän työ, ase- ja siviilipalveluksessa olevan työ ja sopimuspalokunnan pelastustoimintaan vapaaehtoisesti osallistuvan työ jäävät tässä (valvontalain) soveltamisen ulkopuolelle 5 luvun osalta. Hallituksen esityksessä HE 94/2005 vp. tuodaan esille myös (kumoutunut) virka- tai työsopimussuhdetta vailla olevien työsuojelun valvonnasta annettu asetus (324/1978), jonka perusteella ministeriö aikanaan määritteli yhteistoiminnan menettelytapoja ja toimivaltuuksia. Valvontalain hallituksen esityksessä todetaan, että asetus oli menettänyt merkityksensä yhteistoiminnan perustana (valvontalakia säädettäessä). Hallituksen esityksen mukaan (valvontalain 5) luvun säännöksiä ei sovellettaisi virka- tai työsopimussuhdetta vailla olevien työnsuorittajien ja työn teettäjän väliseen yhteistoimintaan. Heidän osaltaan riittävät säännökset

ovat työturvallisuuslain 17 §:ssä. Mitä työturvallisuuslain 17 §:ssä säädetään työnantajasta ja työntekijästä, sovelletaan vastaavasti edellä mainittuihin osapuoliin.

Vastuu vuokratyöntekijöiden työturvallisuudesta jakautuu vuokrausyritykselle (työnantajalle) ja käyttäjäyritykselle (ks. työturvallisuuslain 3 §). Valvontalain hallituksen esityksestä HE 94/2005 vp. ei käy nimenomaisesti ilmi, kuuluvatko vuokratyöntekijät käyttäjäyrityksessä työskennellessään valvontalain 5 luvun yhteistoimintasääntelyn soveltamisalaan vai jäävätkö he vain työturvallisuuslain 17 §:n piiriin, kuten esimerkiksi opiskelijat jäävät ollessaan työssä koulutuksen yhteydessä. Vuokratyöntekijä tekee työsuhteessa tehtävää työtä, mikä on valvontalain 5 luvun soveltamisen edellytys, mutta työsuhte on vuokratyöntekijän ja vuokrausyrityksen välillä. On mahdollista, että asiasta on mainintoja oikeuskirjallisuudessa.

Valvontalain 5 a luvun soveltaminen on puolestaan yhteydessä valvontalain 5 luvun soveltamiseen, koska 5 a lukua sovellettaessa myös 5 luvun säännökset tulevat usein sovellettavaksi valvontalaissa käytetyn viittaustekniikan vuoksi.

2 §. Määritelmät. Pykälässä määriteltäisiin ehdotettavassa laissa käytettäviä käsitteitä. Ehdotettavalla lailla olisi suora yhteys työsuojelun yhteistoimintaan. Sen vuoksi käsitteet määriteltäisiin samaan tapaan kuin ne määritellään työsuojelun yhteistoiminnan tarkoituksiin.

Ehdotettavan 2 pykälän *1 kohdan* mukaan ehdotettavassa laissa tarkoitettaisiin työpaikalla valvontalain 25 §:ssä tai 23 §:n nojalla tehdyssä työsuojelun yhteistoimintasopimuksessa tarkoitettua työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaista kokonaisuutta.

Valvontalain 5 luvussa säädetään ”työpaikan” työsuojelun yhteistoiminnasta. Valvontalain 5 lukuun sijoittuvassa lain 25 §:ssä määritellään ”työpaikka”. Valvontalain 25 §:n mukaan 5 luvussa työpaikalla tarkoitetaan toiminnan luonne ja laajuus sekä toimipisteiden tai toimintayksiköiden työntekijöiden lukumäärä huomioon ottaen yhteistoiminnan kannalta alueellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaista yhden tai useamman toimipisteen tai toimintayksikön muodostamaa kokonaisuutta. Ytimekkäämmin ilmaistuna valvontalain 5 luvussa tarkoitettu ”työpaikka” on siten työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukainen yhden tai useamman toimipisteen tai toimintayksikön muodostama kokonaisuus.

Valvontalain 5 lukuun sijoittuvassa valvontalain 23 §:ssä mahdollistetaan se, että valvontalain 5 luvussa tarkoitettua työsuojelun yhteistoiminnan järjestämisestä voidaan sopia toisin työnantajien ja työntekijöiden valtakunnallisten yhdistysten kesken, mutta myös paikallisesti työpaikalla. Valvontalain hallituksen esityksessä HE 94/2005 vp. viitataan siihenkin vaihtoehtoon, että valvontalain 23 §:n nojalla tehdyssä työsuojelun yhteistoimintasopimuksessa voidaan määritellä myös työpaikan käsite jollakin muulla tavalla kuin valvontalain 25 §:ssä.

Hallituksen esityksessä HE 94/2005 vp. (s. 9) todetaan käsiteltäessä valvontalakia edeltänyttä nykytilaa, että työnantaja ja työntekijät voivat sopia yhteistoimintatyöpaikasta paikallisesti tai (kumotun) valvontalain 8 §:n mukaisissa sopimuksissa. Lisäksi hallituksen esityksessä HE 94/2005 vp. (s. 31 ja 32) työpaikan käsitettä koskevissa 25 §:n perusteluissa todetaan, että pykälässä määriteltäisiin työpaikkakäsite yhteistoiminnan kannalta. Pykälässä mainittaisiin sekä toimintayksikkö että toimipiste yksityisellä ja julkisella sektorilla käytettävien nimitysten mukaisesti. Tarkoitus on, että määritelmä kattaisi laajasti toiminnan luonteeseen liittyviä seikkoja ja että yhteistoiminta voitaisiin järjestää työnantajan ja työntekijöiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Määritelmän pohjalta tehtäisiin kokonaisarvio siitä, miten yhteistoiminnan edellytykset voidaan parhaiten turvata. Tavoitteena on, että lakia sovellettaessa työpaikkakäsite määriteltäisiin siten, että yhteistoiminnan osapuolilla on tosiasialliset

mahdollisuudet hoitaa tehtäviään. Määritelmä vaikuttaisi suoraan niihin työpaikkoihin, joissa ei ole tehty ehdotuksen 23 §:n tarkoittamaa sopimusta.

Käytännössä työnantajalle jää määräysvaltaa sen suhteen, kuinka ”työpaikka” (työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukainen kokonaisuus) kulloinkin määritellään valvontalain 25 §:n tai valvontalain 23 §:n nojalla tehdyn työsuojelun yhteistoimintasopimuksen puitteissa. Oikeuskirjallisuudesta käy ilmi, että myös saman työnantajan eri paikkakunnilla sijaitsevat toimiyksiköt tai toimipisteet voivat kuulua samaan ”työpaikkaan” (Siiki, Pertti: Uusi työsuojelun yhteistoiminta ja työturvallisuus. Edita. Helsinki 2006. S. 6).

Työsuojelun yhteistoiminnan näkökulmasta yksi yritys tai organisaatio ei välttämättä ole yksi työpaikka, vaikka useissa tapauksissa näin on. Yhdellä yrityksellä tai organisaatiolla voi olla useampikin työpaikka työsuojelun yhteistoiminnan tarkoituksiin. Etenkin suurissa yrityksissä tai organisaatioissa, kuten kunnissa, tilanne on usein tämä. Näin kukin työsuojelun yhteistoiminnan kokonaisuus on helpommin hallittavissa yhteistoimintaan osallistuvien henkilöiden kannalta.

Oikeuskirjallisuudessa on myös esitetty, että vaikka lähtökohtaisesti työpaikalla tarkoitetaan yhden työnantajan työntekijöiden työpaikkaa, silti yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukainen kokonaisuus voi muodostua myös usean työnantajan toimipisteistä tai toimintayksiköistä (Työterveyslaitoksen julkaisu. Useita kirjoittajia: Työsuojelun valvonta – ohjeita ja neuvoja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 44/2006 soveltamisesta. 13., korjattu painos. Grano Oy. Kuopio 2016. S. 58). Tämä laaja tulkinta on omaksuttu käytännössä joissakin konserneissa. (Konsernissa on useita oikeushenkilöitä, jotka ovat työnantajina toisistaan erillisiä.)

Oikeuskirjallisuudessa kuitenkin huomautetaan, että yhteistoimintatyöpaikkaa ei pidä muodostaa niin, että esimerkiksi pitkät etäisyydet eri toimipisteiden välillä, työntekijöiden suuri lukumäärä tai hyvin erilaiset työolosuhteet eri toimipisteissä rajoittaisivat työsuojeluvaltuutetun mahdollisuuksia hoitaa tehtäväänsä. Keskeistä on se, että yhteistoiminnan perustana oleva työpaikka määritellään ja rajataan siten, että yhteistoimintaa voidaan työnantajan ja työntekijöiden kannalta toteuttaa tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. (Siiki, Pertti: Uusi työsuojelun yhteistoiminta ja työturvallisuus. Edita. Helsinki 2006. Siv. 6.)

Ehdotettavan 2 pykälän 2 kohdan mukaan ehdotettavassa laissa tarkoitettaisiin yhteisellä työpaikalla työturvallisuuslain (738/2002) 49 §:ssä tarkoitettua yhteistä työpaikkaa.

Ehdotettavan 2 pykälän 3 kohdan mukaan ehdotettavassa laissa tarkoitettaisiin työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnalla työturvallisuuslain 54 §:ssä tarkoitettua teollisuus- tai liikehallissa taikka vastaavassa yhtenäisessä tilassa toimivien työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien tekemää yhteisten vaarojen torjuntaa.

Valvontalain 5 a luvussa säädetään työsuojelun yhteistoiminnasta ”yhteisellä työpaikalla” ja toisaalta ”työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnassa”. Valvontalain 5 a luvussa ei ole omaa yhteisen työpaikan määritelmää eikä määritelmää siitä, milloin on kyseessä tapaus, jossa on tehtävä työpaikkojen yhteisten vaarojen torjuntaa.

”Yhteisen työpaikan” määritelmän osalta valvontalain 5 a lukuun sijoituvassa 43 a §:ssä viitataan työturvallisuuslain 49 §:ään. Työturvallisuuslain 49 §:n mukaan yhteinen työpaikka on työpaikka, jolla yksi työnantaja käyttää pääasiallista määräysvaltaa ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja siten, että työ voi vaikuttaa toisten työntekijöiden turvallisuuteen tai terveyteen.

Kun rakennustyömaa on yhteinen työpaikka, tällaisesta rakennustyömaasta käytetään yleensä käsitettä yhteinen rakennustyömaa. Yhteisen rakennustyömaan käsite esiintyy ainakin valvontalain 5 a luvussa olevassa 43 e §:n 2 momentissa sekä työturvallisuuslaissa.

Toisin kuin valvontalain 25 §:ssä tarkoitettua työpaikan käsitettä, yhteisen työpaikan käsitettä ei voida määritellä eri tavalla valvontalain nojalla tehdyissä työsuojelun yhteistoimintasopimuksissa. Asiasta säädetään valvontalain 5 a lukuun sijoittuvan 43 b §:n 3 momentissa.

Valvontalain muuttamista koskevan hallituksen esityksen HE 43/2006 vp. (s. 11) mukaan (5 a lukuun sijoittuvan, sopimisoikeutta koskevan 43 b) pykälän 3 momenttiin ehdotetaan selvytyden vuoksi säännöstä siitä, ettei sopimuksella voitaisi poiketa yhteisen työpaikan työturvallisuuslaissa säädetyistä määritelmistä. Yhteinen työpaikka on määritelty työturvallisuuslain 49 §:ssä. Silloin kun kysymyksessä on rakennusalan yhteinen työpaikka, tätä kutsutaan kuitenkin yhteiseksi rakennustyömaaksi. Työturvallisuuslain 52 §:ssä säädetään eri toimijoiden velvollisuuksista ja niiden jakautumisesta yhteisellä rakennustyömaalla. Säännöksellä pyritään varmistamaan säännösten yhdenmukainen soveltaminen samantyyppisillä yhteisillä työpaikoilla.

”Yhteisten työpaikkojen” lisäksi on tapauksia, joissa työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien on tehtävä ”työpaikkojen yhteisten vaarojen torjuntaa”. ”Työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnan” osalta valvontalain 43 h §:ssä viitataan työturvallisuuslain 54 §:ään.

Työturvallisuuslain 54 §:n mukaan, milloin teollisuus- tai liikehallissa taikka vastaavassa yhtenäisessä tilassa toimivien yhden tai useamman työnantajan ja itsenäisen työnsuorittajan työ tai näiden yhteiset toiminnot muulloin kuin 49 §:ssä tarkoitettussa (yhteisen työpaikan) tilanteessa aiheuttavat haittaa tai vaaraa työntekijöiden turvallisuudelle tai terveydelle, työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien on riittävällä keskinäisellä yhteistoiminnalla pyrittävä tiedottamaan toisilleen havaitsemistaan haitta- ja vaaratekijöistä ja niiden poistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä sekä tarpeellisesta toimintojen yhteensovittamisesta.

Teollisuus- tai liikehallissa taikka vastaavassa yhtenäisessä tilassa voi siten sijaita eri työnantajien työpaikkoja ja itsenäisten työnsuorittajien työtiloja ja työnantajat ja itsenäiset työnsuorittajat voivat torjua yhteisiä vaaroja ja työsuojelun yhteistoimintaa tehdään tämän vuoksi.

3 §. Työturvallisuuskeskuksen tehtävä. Pykälässä säädettäisiin Työturvallisuuskeskuksen julkisesta hallintotehtävästä. Julkisen hallintotehtävän käsite saa sisältönsä perustuslaista, minkä vuoksi tavallisen lain tasolla on pyritty välttämään suoraan määrittelemästä eri tehtäviä julkiseksi hallintotehtäväksi. Ehdotettavassa *pykälässä* säädettäisiin siten vain siitä, että Työturvallisuuskeskus hoitaisi työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää.

Luvussa 10.1.1 Julkisesta hallintotehtävästä käydään läpi, mitä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan julkisella hallintotehtävällä ja todetaan, että työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on julkinen hallintotehtävä. Tarkemmat perustelut ovat luvussa 4.1.1.2 Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä julkisena hallintotehtävänä.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaan tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä kuuluu työsuojeluhallinnossa ministeriölle. Luvussa 2.2.2.1 Rekisterinpitäjä perustellaan, miksi tehtävän ei katsota sopivan ministeriölle. Luvussa 5.2 Aluehallintovirastot tietojen rekisteröinti-

ja luovutustehtävän vastuutahona esitetään puolestaan perusteet, miksi tehtävän antaminen aluehallintovirastoille ei olisi tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Näin ollen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä ehdotetaan annettavaksi Työturvallisuuskeskukselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Luvussa 4.1.1.3 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten ja rajoitusten noudattamisesta perustellaan, miksi katsotaan, että tehtävä voitaisiin antaa Työturvallisuuskeskukselle perustuslain 124 §:ssä säädettyjen oikeudellisten edellytysten ja rajoitusten puitteissa. Luvussa 4.1.1.4 todetaan puolestaan Työturvallisuuskeskuksen valtakunnallinen alueellinen toimivalta.

Ehdotettavassa 3 pykälässä säädettäisiin myös, että Työturvallisuuskeskus pitäisi työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriä, eli Työturvallisuuskeskus olisi mainitun rekisterin rekisterinpitäjä. Tämä olisi sinänsä selvää jo julkista hallintotehtävää koskevan tehtävänannon ja yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella, joten kyseessä olisi vain selventävä säännös.

4 §. Työnantajan velvollisuus ilmoittaa tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä. Pykälässä säädettäisiin työnantajalle velvollisuus ilmoittaa tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä. Ehdotettavan 4 pykälän *1 momentin johdantokappaleen* mukaan työnantajan olisi ilmoitettava Työturvallisuuskeskukselle 3 momentissa tarkoitettut tiedot työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä, jos työpaikalla täyttyisi kolme edellytystä.

Ilmoitusvelvollisuus rajattaisiin siten koskemaan vain osaa työnantajista ja suuri joukko työnantajia jäisi ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. (Työpaikan, eli työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden, määritelmä olisi ehdotetussa 2 §:ssä.)

Ehdotettavan 4 pykälän 1 momentin *1 kohdan* mukaan ilmoitusvelvollisuuden ensimmäisenä edellytyksenä olisi, että työpaikalla olisi valittu työsuojeluvaltuutettu valvontalain 29 tai 42 §:n nojalla taikka 23 §:n 1 tai 2 momentin nojalla tehdyn työsuojelun yhteistoimintasopimuksen perusteella. Kun työsuojeluvaltuutettu olisi valittu, rekisteriin päätyisi kerralla tiedot useammasta henkilöstä. Kuitenkin osa työnantajista voisi rajautua kokonaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, jos työntekijät eivät olisi päättäneet valita työsuojeluvaltuutettua.

Valvontalain 5 luvussa olevassa lain 29 §:ssä säädetään työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen valinnasta. Lisäksi valvontalain 42 §:ssä säädetään työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen valinnasta suomalaisella aluksella. Oikeuskirjallisuudessa on selitetty valvontalain 29 §:n sanamuotoa. Lain mukaan työntekijöiden on valittava keskuudestaan työsuojeluvaltuutettu ja kaksi varavaltuutettua työpaikalla, jossa säännöllisesti työskentelee vähintään kymmenen työntekijää. Tämä sanamuoto ”on valittava” on suoraan laista ja se on sama kuin aikaisemmassa laissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita oikeudellista velvollisuutta valita työsuojeluvaltuutettua, kyse on työntekijöiden oikeudesta valita työsuojeluvaltuutettu. Työpaikan toimihenkilöasemassa olevilla työntekijöillä on myös oikeus valita keskuudestaan heitä edustava työsuojeluvaltuutettu ja kaksi varavaltuutettua. Työsuojeluvaltuutetun ja varavaltuutettujen valinta on työntekijöiden oikeus kaikilla työpaikoilla työntekijämäärästä riippumatta. (Siiki, Pertti: Uusi työsuojelun yhteistoiminta ja työturvallisuus. Edita. Helsinki 2006. S. 15.)

Valvontalain 24 § mahdollistaa myös sen, että valvontalain 23 §:n 1 tai 2 momentin nojalla tehdyssä, eli valtakunnallisen tason osapuolten välisessä, työsuojelun yhteistoimintasopimuksessa sovitaan toisin oikeudesta valita työsuojeluvaltuutettu ja varatyösuojeluvaltuutetut. Valvontalain hallituksen esityksessä HE 94/2005 vp. (s. 31) todetaan,

että (valvontalain 24) pykälän 2 momentissa luetellaan ne oikeudet, joita ei voi rajoittaa 23 §:n 3 momentissa tarkoitettulla työpaikkatason sopimuksella. Hallituksen esityksen mukaan tällainen oikeus on muun muassa 29 §:ssä tarkoitettu työntekijöiden oikeus valita työsuojeluvaltuutettu ja varavaltuutetut. Käänteisesti on siis mahdollista, että valvontalain 29 §:ssä tarkoitettu oikeudesta valita työsuojeluvaltuutettu voisi sopia toisin sellaisella sopimuksella, jonka osapuolena ovat 23 §:n 1 momentissa tarkoitettut työnantajien ja työntekijöiden valtakunnalliset yhdistykset tai 23 §:n 2 momentissa tarkoitettut vastaavat tahot.

Ehdotettavan 4 pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisuuden toisena edellytyksenä olisi, että työnantaja teettäisi henkilöstöllä työtä työpaikalla yli 50 kalenteripäivänä. Osa työnantajista voisi rajautua kokonaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle myös tämän edellytyksen perusteella. Näin kävisi, jos yli 50 kalenteripäivän edellytys ei täyttyisi työnantajan ainoalla työpaikalla tai millään työnantajan eri työpaikoista. Työnantajalla voisi kuitenkin olla ilmoitusvelvollisuus siltä osin, jos jokin tai jotkut työnantajan eri työpaikoista täyttäisivät yli 50 kalenteripäivän edellytyksen.

Yli 50 kalenteripäivän laskennassa olennaista olisi, kuinka työnantaja on käytännössä määritellyt kunkin ”työpaikan” (työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden), eli miten ”työpaikka” on rajattu (esimerkiksi konkreettinen työmaa/toimipiste tai tietyistä henkilöistä koostuva ryhmä/toimintayksikkö).

”Työpaikan” rajojen ollessa tiedossa voidaan todeta, minä kalenteripäivänä työnantaja/ yrittäjä ei enää ole ollut yksin ”työpaikalla” (laskenta alkaa) tai milloin työnantaja/ yrittäjä on jälleen yksin (laskenta päättyy). Valvontalain 22 §:n mukaan yhteistoiminnan tavoitteena on nimittäin edistää työnantajan ja työntekijöiden välistä vuorovaikutusta ja tehdä mahdolliseksi työntekijöiden osallistuminen ja vaikuttaminen työpaikan turvallisuutta ja terveellisyttä koskevien asioiden käsittelyyn. Tällainen yhteistoiminta ei ole tarpeen eikä mahdollista, jos ”työpaikalla” on vain työnantaja/ yrittäjä (ei työntekijöitä).

Ehdotettavan 4 pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin yli 50 kalenteripäivään laskettaisiin selkeyden vuoksi jokainen kalenteripäivä, jolloin edes joku työpaikan henkilöstöön kuuluvista henkilöistä olisi tehnyt työpaikalla työtä edes vähän aikaa. (Laskenta tapahtuisi esimerkiksi työvuoroluettelon tai työaikakirjanpidon avulla.) Työsuorituksia ei siis välttämättä kertyisi jokaisena kalenteripäivänä (huomaa esimerkiksi pyhäpäivät ja toisaalta vain osa-aikaisesti tehtävä työ). Työtä tehneiden henkilöiden määrää tai tehtyjen työtuntien määrää per kalenteripäivä ei seurattaisi.

Työpaikan henkilöstöön kuuluvilla henkilöillä tarkoitettaisiin ehdotettavan lain soveltamisalan taustalla vaikuttavan valvontalain 5 luvun soveltamisalan mukaisesti työsuhteessa sekä virkasuhteessa ja siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevia henkilöitä (ks. 1 §:n perustelut). Esimerkiksi osa-aikainen työntekijä ja työntekijä, jolla on niin sanottu nollatuntisopimus, ovat työnantajan palveluksessa ja kuuluvat ”työpaikan” henkilöstöön. Samoin alustataloudessa työtä tekevä henkilö on työnantajan palveluksessa ja kuuluu ”työpaikan” henkilöstöön, jos hänet tulkitaan työntekijäksi eikä yrittäjäksi. (Esimerkiksi alustan taustalla oleva yritys tai organisaatio taikka alustan avulla palveluita ostava yritys, organisaatio tai luonnollinen henkilö voidaan katsoa alustan avulla palveluja toteuttavan henkilön työnantajaksi – tapauskohtaisista erityispiirteistä riippuen.) Käyttäjäyrityksessä työskentelevistä vuokratyöntekijöistä ks. 1 §:n perustelut.

Projektityyppisessä tai maantieteellisesti liikkuvassa työssä henkilöt voivat olla työnantajan palveluksessa ja voivat kuulua ”työpaikan” henkilöstöön. Kun tarkastellaan, täyttyykö yli 50 kalenteripäivän edellytys ”työpaikalla” työnantajan teettämässä projektityössä tai liikkuvassa

työssä, olennaista olisi se, kuinka työnantaja on muodostanut työsuojelun yhteistoiminnan tarkoituksiin ”työpaikan”. Valvontalain 25 §:n määritelmän mukaisesti työpaikka voidaan muodostaa esimerkiksi yhdestä toimintayksiköstä. Kyse voi olla vaikkapa toistaiseksi voimassa olevassa ja määräaikaaisessa työsuhteessa olevista työntekijöistä, jotka tekevät työtä aina lyhyen aikaa kerrallaan maantieteellisesti vaihtelevissa kohteissa, mutta jotka silti kuuluvat samaan aikaan työnantajansa yhteen ja samaan toimintayksikköön, eli ”työpaikkaan”. (Tällaisessa työpaikassa voidaan tehdä jatkuvaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintaa.) Esimerkin tapauksessa yli 50 kalenteripäivän edellytys täytyisi helposti.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa ei ole ilmoitusvelvollisuutta rajaavaa yli 50 kalenteripäivän edellytystä. Edellytyksen tarkoituksena olisi estää nopeasti vanhenevien työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen päätyminen rekisteriin ja vähentää Työturvallisuuskeskuksen ja työnantajan hallinnollista taakkaa.

Ehdotettavan 4 pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisuuden kolmantena edellytyksenä olisi, että työpaikan henkilöstöön kuuluisi vähintään kymmenen henkilöä. Käytännössä suuri osa työnantajista rajautuisi kokonaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle tämän edellytyksen perusteella. Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa ei ole ilmoitusvelvollisuutta rajaavaa työpaikan henkilöstön määrää koskevaa edellytystä. Lakia on silti tulkittu perinteisesti ainakin Työturvallisuuskeskuksessa siten, että ilmoitusvelvollisuuden on katsottu koskevan vain työnantajia, joiden työpaikalla työskentelee vähintään kymmenen työntekijää. Ehdotettavaan 4 pykälään esitettävän henkilöstön määrää koskevan edellytyksen tarkoituksena olisi hillitä jatkossakin Turvallisuuskeskuksen hallinnollisen työn ja lisäkustannusten määrää (ks. luku 5.3 Kaikkien työnantajien ilmoitusvelvollisuus), mutta myös työnantajan hallinnollista taakkaa. Edellytys perustuu siten Työturvallisuuskeskuksen resurssien rajallisuuteen.

Ehdotettavan 4 pykälän 2 momentin mukaan, jos työnantajalla olisi useita työpaikkoja, työnantajan olisi ilmoitettava 3 momentissa tarkoitettut tiedot työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä jokaiselta työpaikalta, jolla 1 momentissa säädetty ilmoitusvelvollisuuden edellytykset täyttyvät. Yksi yritys tai organisaatio ei välttämättä ole vain yksi työpaikka, vaikka useissa tapauksissa näin on. Työpaikkakohtaiset tiedot olisivat tarpeellisia, koska työnantajan eri ”työpaikoilla” on yleensä ainakin osittain eri henkilöt työsuojelun yhteistoiminnan tehtävissä.

Ehdotettavan 4 pykälän 3 momentissa lueteltaisiin tiedot, jotka työnantajan tulisi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle. Ehdotettavan 4 pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaan ilmoituksen tekevän työnantajan tulisi ilmoittaa:

- nimensä (*a alakohta*),
- yritys- ja yhteisötunnuksensa tai sitä vastaava ulkomainen organisaatiotunnisteensa tai niiden puuttuessa syntymäaikansa (*b alakohta*),
- työ sähköpostiosoitteensa ja työpostiosoitteensa (*c alakohta*).

Ehdotettavan 4 pykälän 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuina tietoina ilmoitettaisiin yleensä työnantajaa oikeushenkilönä koskevat tiedot, esimerkiksi Matti Meikäläinen Oy:stä. On kuitenkin myös mahdollista, että työnantaja ei ole oikeushenkilö vaan luonnollinen henkilö. Ison työnantajan kohdalla työpostiosoite tarkoittaisi oikeushenkilön pääasiallista postiosoitetta, esimerkiksi kunnassa se voisi olla kirjaamon postiosoite. Ehdotettavan 4 pykälän 3 momentin 1 kohdan tiedot olisivat merkityksellisiä etenkin työsuojeluviranomaisen työsuojeluvalvonnalle. Työsuojeluviranomainen valvoisi, että työnantaja noudattaisi ehdotettavassa 4 pykälässä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta (ks. ehdotettava 17 §).

Ehdotettavan 4 pykälän 3 momentin 2 kohdassa säädettäisiin tiedoista, jotka tulisi ilmoittaa työpaikasta, eli työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisesta kokonaisuudesta. Ehdotettavan 4 pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan työnantajan olisi ilmoitettava työpaikan:

- sijaintikunta tai -kunnat (*a alakohta*),
- toimialaluokka tai -luokat (*b alakohta*),
- työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä ilmoitushetkellä Työturvallisuuskeskuksen määrittelemän suuruusluokan tarkkuudella (*c alakohta*),
- työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimi, tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoite (*d alakohta*),
- työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoitteet (*e alakohta*).

Työpaikan sijaintikunnan tai sijaintikuntien ilmoittaminen (tarkemman osoitetiedon sijasta) olisi riittävää työsuojelua edistävän tiedon lähettämisen ja etenkin suurten työnantajien hallinnollisen taakan näkökulmasta. Kun työsuojeluviranomainen valvoisi (erillisenä valvontatehtävänä) valvontalain 5 luvussa säädetyn työsuojelun yhteistoiminnan toteuttamista, työsuojeluviranomainen selvittäisi erikseen suoraan työnantajalta työpaikan tarkemman osoitteen.

Työpaikan työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvilla henkilöillä tarkoitettaisiin työpaikan henkilöstöä (ks. 4 pykälän 1 momentin perustelut). Tiedot ilmoittaessaan työnantaja valitsisi oikean henkilöiden määrän suuruusluokan Työturvallisuuskeskuksen rekisteristä (tietojärjestelmästä).

Työnantaja ilmoittaisi osana työpaikan tietoja myös työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimen, tehtävän työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoitteen. Valvontalain 5 lukuun sijoittuvan lain 28 §:n mukaan työnantajan on nimettävä edustajansa (*työsuojelupäällikkö*) 5 luvussa tarkoitettua yhteistoimintaa varten, jollei hän itse hoida tätä tehtävää. Työpaikalla on siten aina joku henkilö työsuojelupäällikön tehtävässä.

Jos työnantaja hoitaisi itse työsuojelupäällikön tehtävää, ehdotettavan 4 pykälän 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuina työsuojelupäällikön tietoina ilmoitettaisiin tiedot työnantajasta luonnollisena henkilönä. Esimerkiksi Matti Meikäläinen, työsuojelupäällikkö, matti.meikalainen@tyosahkoposti.fi. Ehdotetun 4 pykälän 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuina tietoina olisi puolestaan ilmoitettu yleensä työnantajaa oikeushenkilönä koskevat tiedot.

Työnantaja ilmoittaisi osana työpaikan tietoja myös työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoitteet. (Oikeudesta valita työsuojeluvaltuutettu ks. 4 pykälän 1 momentin perustelut.)

Ehdotettavan 4 pykälän 3 momentin 3 kohdan mukaan, jos työpaikalla olisi nimetty työsuojelutoimikunta, työnantajan olisi ilmoitettava työsuojelutoimikunnan jäsenten nimet, tehtävät työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoitteet taikka, jos muu toimielin hoitaisi työsuojelutoimikunnan tehtäviä, työnantajan olisi ilmoitettava samat tiedot kyseisen toimielimen sellaisista jäsenistä, joilla on tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa.

Valvontalain 5 lukuun sijoittuvan lain 38 §:n mukaan työpaikalla, jossa säännöllisesti työskentelee vähintään 20 työntekijää, on perustettava kahdeksi kalenterivuodeksi kerrallaan työsuojelutoimikunta. Työsuojelutoimikunnassa ovat edustettuina työnantaja sekä työpaikan työntekijät. Valvontalain 39 §:ssä säädetään työsuojelutoimikunnan valitsemisesta ja

kokoonpanosta. Valvontalain 39 §:ssä säädetään muun muassa siitä, että työsuojelupäällikkö osallistuu toimikunnan kokouksiin silloinkin, kun hän ei ole sen jäsen, ja että työsuojeluvaltuutetut ovat työsuojelutoimikunnan jäseniä. Ehdotettavan 4 pykälän 3 momentin 3 kohta liittyisi myös valvontalain 5 lukuun sijoittuvaan lain 42 §:ään. Sen mukaan alukselle, jolla työskentelee vähintään viisi laivaväkeen kuuluvaa, on perustettava työsuojelutoimikunta.

Työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvilla eri henkilöillä, kuten työsuojeluvaltuutetulla, ei aina ole työtehtävissään omaa työ sähköpostiosoitetta. Tällöin työnantaja voisi ilmoittaa sähköpostiosoitteen, johon lähetettäviä työsuojelua koskevia sähköposteja kyseinen henkilökin pääsisi lukemaan, tai johon lähetettävistä sähköposteista henkilö saisi tiedon esimerkiksi työnantajalta.

Ehdotettavassa 4 pykälässä tarkoitetut tiedot työpaikasta ja työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvista henkilöistä olisivat merkityksellisiä etenkin Työturvallisuuskeskukselle sekä työsuojeluviranomaiselle ja muille tahoille, jotka pyytäisivät ilmoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin tarkoituksiin.

Tehdessään tietopyynnön tietojenpyytjä valitsisi itse hakukriteerit. Hakukriteerinä käytettäisiin useimmiten etenkin työpaikkojen tietoja. Tietojenpyytjä voisi haluta lähettää esimerkiksi Lapin maakunnassa sijaitseville, tiettyjen toimialojen työpaikoille kylmätyössä tarvittavaa, työsuojelua edistävää tietoa.

Esimerkissä käytettäisiin hakukriteerinä työpaikan osalta:

- Sijaintikunnat: ”Kaikki Lapin maakunnassa sijaitsevat kunnat.” (Lista kunnista.)
- Toimialaluokat: ”Toimialat, joissa työtä tehdään myös kylmissä olosuhteissa.” (Lista toimialaluokista tarpeellisella toimialaluokituksen tarkkuudella, esimerkiksi 021 Metsänhoito ja 022 Puunkorjuu.)
- Työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä ilmoitushetkellä Työturvallisuuskeskuksen määrittelemän suuruusluokan tarkkuudella: ”Ilmoitusvelvollisten työnantajien kaikki työpaikat (eli vähintään kymmenen henkilön työpaikat) halutaan mukaan hakutuloksiin.” (Tietojenpyytjä valitsisi haluamansa henkilöiden määrien suuruusluokat sen perusteella, mitä suuruusluokkia Työturvallisuuskeskuksen rekisterissä (tietojärjestelmässä) olisi.)

Esimerkissä hakutuloksena saataisiin lista Lapin maakunnan kunnissa sijaitsevista, toimialojen 021 Metsänhoito ja 022 Puunkorjuu eri kokoisista (vähintään kymmenen henkilön) työpaikoista. Hakutuloksissa olisi mukana jokaisesta työpaikasta vähintään työpaikan työsuojelupäällikön sekä työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoitteet. Mukana voisi olla myös työpaikan työsuojelutoimikunnan jäsenten tai muun toimielimen tiettyjen jäsenten nimet, tehtävät työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoitteet.

Jos tietojenpyytjä olisi pyytänyt 4 pykälän nojalla ilmoitettujen tietojen lisäksi jäljempänä ehdotettavan 5 §:n nojalla työpaikalta ilmoitetut tiedot, tällöin hakutuloksissa voisi olla mukana myös työpaikan muiden sellaisten henkilöiden nimet ja työ sähköpostiosoitteet, jotka työnantaja olisi nimennyt tai määrännyt taikka henkilöstö olisi valinnut hoitamaan tiettyä, työpaikan työsuojelun yhteistoiminnan kannalta merkityksellistä tehtävää (ks. 5 §:n perustelut).

Tiedot saatuaan tietojenpyytjä voisi lähettää näiden työpaikkojen työsuojelun yhteistoimintaan osallistuville henkilöille erityisesti toimialojen 021 Metsänhoito ja 022 Puunkorjuu kylmätyössä tarvittavaa, työsuojelua edistävää tietoa. Mitä suuremmille työpaikoille tietoa lähetettäisiin, sen vaikuttavampaa kertaluonteinen tiedonlähetys voisi olla.

Ehdotettavan 4 pykälän ja jäljempänä ehdotettavan 5 §:n nojalla ilmoitettujen tietojen perusteella voitaisiin laatia myös tilastoja. Niistä kävisi ilmi esimerkiksi eri toimialojen (vähintään kymmenen henkilön) työpaikkojen työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä suuruusluokittain. Tilastoista kävisi ilmi myös se, onko yleistä, että esimerkiksi reilun kymmenen henkilön työpaikoilla on työsuojelupäällikön sekä työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen lisäksi muitakin henkilöitä mukana työsuojelun yhteistoiminnassa. Tilastoista olisi hyötyä esimerkiksi Työturvallisuuskeskukselle, joka edistää ja tehostaa työpaikkojen työsuojeluyhteistyötä yleishyödyllisten tehtäviensä mukaisesti. Tilastoista voisi olla hyötyä myös työsuojeluvalvonnassa, kun pohditaan sitä, millainen työpaikan henkilöstön määrä on jo niin suuri, että se ei enää mahdollista sitä, että työpaikalla yhteistoiminnan osapuolilla on tosiasialliset mahdollisuudet hoitaa työsuojelun yhteistoiminnan tehtäviään.

5 §. Eräitä työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen ilmoittaminen. Pykälässä säädettäisiin 4 §:n 1 momentissa tarkoitettulle ilmoitusvelvolliselle työnantajalle vapaaehtoinen mahdollisuus ilmoittaa eräitä työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja. Ehdotettavan 5 pykälän avulla myös 5 pykälässä tarkoitettut henkilöt voisivat päästä rekisteriin ja heillekin voitaisiin lähettää työsuojelua edistävää tietoa.

Ehdotettavan 5 pykälän 1 momentin mukaan edellä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu työnantaja voisi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi muiden sellaisten henkilöiden nimet ja työ sähköpostiosoitteet, jotka työnantaja on nimennyt tai määrännyt tai henkilöstö on valinnut hoitamaan tiettyä, työpaikan työsuojelun yhteistoiminnan kannalta merkityksellistä tehtävää, jos nämä antaisivat siihen suostumuksensa.

Edellä ehdotetussa 4 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden lisäksi työpaikalla voi olla muitakin, joilla on työpaikan työsuojelun yhteistoiminnan kannalta merkityksellinen tehtävä. Esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen valvontalain 23 §:n nojalla tekemissä työsuojelun yhteistoimintasopimuksissa voi olla sovittu muistakin työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvista henkilöistä. Esimerkkinä työsuojeluasiamies tai työsuojeluyhdyshenkilö, joka edustaa tiettyä rajattua henkilöstöryhmää, kuten toimipistettä, osastoa tai ammattiryhmää. Lisäksi joidenkin työnantajien palveluksessa voi olla päätoimisia työsuojeluhenkilöitä tai työterveyshenkilöstöä, jonka on tarpeellista osallistua työsuojelun yhteistoimintaan. (Ks. esimerkkejä näistä henkilöistä 1 §:n perusteluista.) (Ks. esimerkki 5 pykälän nojalla ilmoitettujen tietojen hyödyntämisestä 4 §:n perusteluista.)

Ehdotettavan 5 pykälän 1 momentin mukaan työnantajan ei tulisi ilmoittaa henkilön tehtävää. Työsuojelun edistämiseksi olisi riittävää ilmoittaa nimi ja työ sähköpostiosoite. Tehtävä jäisi pois, koska se voisi välillisesti paljastaa henkilön ammattiliiton jäsenyyden. Ainakin tehtävä työsuojeluasiamiehenä tai työsuojeluyhdyshenkilönä olisi mahdollisesti tällainen tieto. Tieto ammattiliiton jäsenyydestä on yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva henkilötieto ja julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan nojalla salassa pidettävä tieto. Kun ehdotettavan 5 pykälän 1 momentin nojalla Työturvallisuuskeskukselle voitaisiin ilmoittaa erilaisten, työnantajan nimeämien tai määräämien taikka henkilöstön valitsemien, työpaikan työsuojelun yhteistoiminnan kannalta merkityksellistä tehtävää hoitavien henkilöiden tiedot, ammattiliittojen jäsenet jäisivät osaksi suurempaa joukkoa eikä jäsenyys ammattiliitossa tulisi esille.

Ehdotettavan 5 pykälän 1 momentin mukaan työnantaja voisi ilmoittaa tietoja vain, jos henkilö antaisi siihen suostumuksensa. Koska henkilö ei olisi työsuojelupäällikkö, työsuojeluvaltuutettu, varatyösuojeluvaltuutettu eikä työsuojelutoimikunnan tai muun vastaavan toimielimen jäsen, henkilölle voisi tällaisessa tapauksessa tulla yllätyksenä, että

hänenkin tietonsa ilmoitetaan rekisteriin. Ehdotettava laki siis mahdollistaisi työnantajalle henkilön henkilötietojen käsittelyn eli ilmoittamisen, mutta suostumuksen edellyttäminen olisi kansalliseen lainsäädäntöön perustuva suojatoimi rekisteröitävän henkilön tietosuojan kannalta.

Ehdotettavan 5 pykälän 2 ja 3 momentissa olisi suostumuksen antamiseen ja peruuttamiseen liittyvää sääntelyä. Sääntelyn taustalla on perustuslakivaliokunnan kannanotto (PeVL 20/2020 vp), jossa edellytettiin, että suojatoimena käytettävästä suostumuksesta säädetään täsmällisesti. (Ks. suostumuksesta suojatoimena myös esimerkiksi HE 160/2022 vp. s. 18-19 ja 40.) Käytännössä suostumus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi kirjallisesti sähköpostilla ja asiakirjan voisi mahdollisuuksien mukaan tallentaa Työturvallisuuskeskuksen rekisteriin.

Ehdotettavan 5 pykälän 2 momentin mukaan suostumuksesta tulisi käydä ilmi, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröintiä ja luovutusta varten (1 kohta). Suostumuksesta tulisi myös käydä ilmi, että henkilö tietää jäljempänä ehdotettavassa 10 §:ssä tarkoitetun tietojen säilytysajan määrittämisen perusteen sekä jäljempänä ehdotettavassa 12 §:ssä tarkoitetut tarkoitukset, joihin tietoja luovutetaan (2 kohta).

Ehdotettavan 5 pykälän 3 momentin mukaan henkilö voisi milloin tahansa peruuttaa suostumuksensa ilmoittamalla siitä Työturvallisuuskeskukselle. Henkilön peruutettua suostumuksensa Työturvallisuuskeskuksen kyseistä henkilöä koskeville tiedoille (10 §:n mukaisesti) määrittämä säilytysaika päättyisi välittömästi ja tiedot olisi tuhottava viipymättä 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

6 §. *Työnantajan mahdollisuus ilmoittaa tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä.* Pykälässä säädettäisiin eräille työnantajille vapaaehtoinen mahdollisuus ilmoittaa tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä. Pykälän tarkoituksena olisi mahdollistaa rekisteriin pääsy ja työsuojelua edistävän tiedon saanti sellaisillekin henkilöille, jotka eivät pääse rekisteriin jo 4 ja 5 §:n nojalla.

Ehdotettavan 6 pykälän 1 momentin mukaan muu kuin 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu työnantaja voisi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitetut tiedot.

Ehdotettavan 6 pykälän 2 momentin mukaan muu kuin 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu työnantaja voisi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle myös 5 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot, jos henkilöt, joita tiedot koskevat, antaisivat siihen suostumuksensa. Suostumukseen ja sen peruuttamiseen sovellettaisiin, mitä 5 §:n 2 ja 3 momentissa säädettäisiin.

Ehdotettavassa 6 pykälässä annettaisiin siten työnantajalle mahdollisuus ilmoittaa tietoja rekisteriin myös sellaiselta työpaikalta, joka ei täytä 4 §:ssä säädettäviä ilmoitusvelvollisuuden edellytyksiä. Käytännössä kyse olisi siitä, että tiedot voisi ilmoittaa myös työpaikalta, jonka henkilöstöön kuuluu alle kymmenen henkilöä. Ilmoituksen voisi tehdä myös, vaikka työntekijät eivät olisi päättäneet valita työsuojeluvaltuutettua. Ilmoituksen motiivina voisi tällöin olla, että työsuojelupäällikkö haluaisi itselleen työsuojelua edistävää tietoa.

Suurin osa työnantajista työllistää vain 0-9 työntekijää (ks. luku 4.3.1.2 Vaikutukset yrityksiin). Ehdotettava 6 pykälä voisi lisätä selvästi tiedot ilmoittavien työnantajien määrää ja rekisteristä tietoja saavien tahojen työsuojelun yhteistoimintahenkilöille lähettämä työsuojelutieto voisi siten edistää yhä laajemman joukon työsuojelua. Tosin jo nykyään osa pienten työpaikkojen työnantajista on jo ilmoittanut tietoja vapaaehtoisesti rekisteriin. (Ehdotettavan 6 pykälän vapaaehtoisen ilmoittamisen taustasta ks. luku 5.3 Kaikkien työnantajien ilmoitusvelvollisuus.)

Ehdotettavassa 6 pykälässä tarkoitetut tiedot olisivat merkityksellisiä etenkin Työturvallisuuskeskukselle sekä työsuojeluviranomaiselle ja muille tahoille, jotka pyytäisivät ilmoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin tarkoituksiin.

Ehdotetun 4 §:n perusteluissa on esimerkki 4 ja 5 §:n nojalla ilmoitettujen tietojen hyödyntämisestä. Esimerkissä tietojenpyytäjä haluaisi lähettää Lapin maakunnassa sijaitseville, toimialojen 021 Metsänhoito ja 022 Puunkorjuu työpaikoille kylmätyössä tarvittavaa, työsuojelua edistävää tietoa. Esimerkin tietojenpyytäjä voisi pyytää 4 ja 5 §:n nojalla ilmoitettujen tietojen lisäksi 6 pykälän nojalla ilmoitettuja tietoja. Esimerkissä käytettäisiin samoja hakukriteerejä kuin 4 ja 5 §:n nojalla ilmoitettujen tietojen saamiseksi käytettiin. Haun voisi kuitenkin kohdistaa nyt myös niiden (6 pykälän nojalla ilmoitettujen) työpaikkojen tietoihin, joiden henkilöstöön kuuluu alle kymmenen henkilöä tai joilla työntekijät eivät olisi päättäneet valita työsuojeluvaltuutettua.

Esimerkissä hakutuloksena saataisiin lista Lapin maakunnan kunnissa sijaitsevista, toimialojen 021 Metsänhoito ja 022 Puunkorjuu eri kokoisista (pienistäkin) työpaikoista. Lain 4 §:n nojalla ilmoitetuista työpaikoista olisi hakutuloksissa mukana kattavimmat tiedot ja tiedoissa voisi olla mukana myös 5 §:n nojalla ilmoitettuja tietoja. Ehdotettavan 6 pykälän nojalla ilmoitetuista työpaikoista olisi hakutuloksissa mukana vähintään työpaikan työsuojelupäällikön tiedot. Kun esimerkin tietojenpyytäjä olisi saanut esimerkissä mainitut tiedot, tietojenpyytäjä voisi lähettää työpaikkojen työsuojelun yhteistoimintaan osallistuville henkilöille erityisesti toimialojen 021 Metsänhoito ja 022 Puunkorjuu kylmätyössä tarvittavaa, työsuojelua edistävää tietoa.

7 §. *Mahdollisuus ilmoittaa tietoja yhteisen työpaikan yhteisistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä.* Pykälässä säädettäisiin vapaaehtoisesta mahdollisuudesta ilmoittaa tietoja yhteisen työpaikan yhteisistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä (ks. yhteisestä työpaikasta ehdotetun 2 §:n perustelut).

Ehdotettavan 7 pykälän *johdantokappaleen* mukaan yhteisellä työpaikalla pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja voisi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle tiedot yhteisen työpaikan yhteisistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä.

Ehdotettavan 7 pykälän *1 kohdan* mukaan ilmoituksen tekevä, pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja voisi ilmoittaa:

- nimensä (*a alakohta*),
- yritys- ja yhteisötunnuksensa tai sitä vastaavan ulkomaisen organisaatitunnisteensa tai niiden puuttuessa syntymäaikansa (*b alakohta*),
- työ sähköpostiosoitteensa (*c alakohta*).

Ehdotettavan 7 pykälän 1 kohdassa tarkoitettuina tietoina ilmoitettaisiin yleensä pääasiallista määräysvaltaa käyttävää työnantajaa oikeushenkilönä koskevat tiedot. On kuitenkin myös mahdollista, että pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja ei ole oikeushenkilö vaan luonnollinen henkilö.

Ehdotettavan 7 pykälän *2 ja 3 kohdassa* säädettäisiin tiedoista, jotka voitaisiin ilmoittaa yhteisestä työpaikasta (työsuojelun yhteistoiminnan kokonaisuudesta). Ehdotettavan 7 pykälän 2 kohdassa säädettäisiin tiedot, jotka ilmoitettaisiin yhteisestä rakennustyömaasta, ja 3 kohdassa säädettäisiin tiedot, jotka ilmoitettaisiin muusta yhteisestä työpaikasta.

Ehdotettavan 7 pykälän 2 kohdan nojalla pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja voisi ilmoittaa seuraavat yhteistä rakennustyömaata koskevat tiedot:

- sijaintikunta (*a alakohta*),

- työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat (*b alakohta*),
- työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä ilmoitushetkellä Työturvallisuuskeskuksen määrittelemän suuruusluokan tarkkuudella (*c alakohta*),
- valvontalain 43 d §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimi, tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoite (*d alakohta*),
- valvontalain 43 c §:ssä tarkoitetun yhteisen työmaakohtaisen työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoitteet (*e alakohta*).

Ehdotettavan 7 pykälän 3 kohdan nojalla pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja voisi ilmoittaa seuraavat muuta yhteistä työpaikkaa koskevat tiedot:

- sijaintikunta tai -kunnat (*a alakohta*),
- työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat (*b alakohta*),
- työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä ilmoitushetkellä Työturvallisuuskeskuksen määrittelemän suuruusluokan tarkkuudella (*c alakohta*),
- valvontalain 43 d §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimi, tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoite (*d alakohta*).

Yhteisen rakennustyömaan sijaintikunnan taikka muun yhteisen työpaikan sijaintikunnan tai sijaintikuntien ilmoittaminen (tarkemman osoitetiedon sijasta) olisi riittävää työsuojelua edistävän tiedon lähettämisen ja pääasiallista määräysvaltaa käyttävien työnantajien hallinnollisen taakan näkökulmasta. Kun työsuojeluviranomainen valvoisi (erillisenä valvontatehtävään) valvontalain 5 a luvussa säädetyn työsuojelun yhteistoiminnan toteuttamista, työsuojeluviranomainen selvittäisi erikseen suoraan pääasiallista määräysvaltaa käyttävältä työnantajalta yhteisen rakennustyömaan tai muun yhteisen työpaikan tarkemman osoitteen tai osoitteet.

Työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvilla henkilöillä tarkoitettaisiin yhteisellä rakennustyömaalla tai muulla yhteisellä työpaikalla työskentelevää, eri työnantajien henkilöstöä sekä itsenäisiä työnsuorittajia. Tiedot ilmoittaessaan pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja valitsisi oikean henkilöiden määrän suuruusluokan Työturvallisuuskeskuksen rekisteristä (tietojärjestelmästä).

Ehdotettavan 7 pykälän 2 ja 3 kohdan nojalla ilmoitettaisiin osana yhteisen rakennustyömaan tai muun yhteisen työpaikan tietoja myös valvontalain 43 d §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimi, tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoite. Valvontalain 5 a lukuun sijoittuvan lain 43 d §:n mukaan, jos työnantajat eivät ole nimenneet yhteistä työsuojelupäällikköä, yhteisellä työpaikalla pääasiallista määräysvaltaa käyttävä tai pääurakoitsijan asemassa oleva työnantaja huolehtii 28 §:n mukaisista työsuojelupäällikön tehtävistä.

Jos esimerkiksi pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja hoitaisi itse yhteisen työsuojelupäällikön tehtävät, ehdotettavan 7 pykälän 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuina tietoina ilmoitettaisiin tiedot pääasiallista määräysvaltaa käyttävästä työnantajasta luonnollisena henkilönä. Esimerkiksi Matti Meikäläinen, (valvontalain 43 d §:ssä tarkoitettu) yhteinen työsuojelupäällikkö, matti.meikalainen@tyosahkoposti.fi. Ehdotettavan 7 pykälän 1 kohdassa tarkoitettuina tietoina olisi puolestaan ilmoitettu yleensä pääasiallista määräysvaltaa käyttävää työnantajaa oikeushenkilönä koskevat tiedot.

Ehdotettavan 7 pykälän 2 kohdan nojalla ilmoitettaisiin osana yhteisen rakennustyömaan tietoja lisäksi valvontalain 43 c §:ssä tarkoitetun yhteisen työmaakohtaisen työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät työsuojelun yhteistoiminnassa ja

työsähköpostiosoitteet. Valvontalain 5 a lukuun sijoittuvan lain 43 c §:n 2 momentin mukaan, jos yhteinen työpaikka on rakennustyömaa, siellä työskentelevillä, eri työnantajien palveluksessa olevilla työntekijöillä on oikeus valita yhteinen työmaakohtainen työsuojeluvaltuutettu ja kaksi varavaltuutettua edustamaan heitä työsuojelun yhteistoiminnassa kyseisen työmaan kaikkien työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien kanssa sekä suhteessa työsuojeluviranomaisiin. Jos yhteistä työmaakohtaista työsuojeluvaltuutettua ja varatyösuojeluvaltuutettuja ei olisi valittu, mitään ilmoitettavaa rekisteriin ei tältä osin olisi.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa ei ole ehdotettavaa 7 pykälää vastaavaa säännöstä. Ehdotettavassa 7 pykälässä tarkoitetut tiedot yhteisistä työpaikoista ja yhteisistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä olisivat merkityksellisiä etenkin Työturvallisuuskeskukselle sekä työsuojeluviranomaiselle ja muille tahoille, jotka pyytäisivät ilmoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin tarkoituksiin.

On mahdollista, että yhteisellä työpaikalla yhteisen työsuojelupäällikön taikka yhteisen työmaakohtaisen työsuojeluvaltuutetun tai varatyösuojeluvaltuutettujen tehtävissä toimii henkilöitä, joilla ei ole jo roolia ”tavallisen” (vähintään kymmenen henkilön) työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilönä. Ehdotettavan 7 pykälän avulla hekin voisivat päästä rekisteriin ja heillekin voitaisiin lähettää työsuojelua edistävää tietoa. Lisäksi yhteisen työpaikan yhteisille työsuojelun yhteistoimintahenkilöille voitaisiin lähettää nimenomaan yhteiselle työpaikalle räätälöityä ja tiettyjen toimialojen kannalta merkityksellistä tietoa. Ehdotettavan 7 pykälän tietojen perusteella olisi mahdollista laatia myös tilastoja, mutta vapaaehtoisuus vähentäisi niiden kattavuutta.

8 §. *Mahdollisuus ilmoittaa tietoja työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnan tilanteissa.* Pykälässä säädettäisiin vapaaehtoisesta mahdollisuudesta ilmoittaa tietoja sellaisissa tilanteissa, joissa tehdään työsuojelun yhteistoimintaa työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnan vuoksi (ks. työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnasta ehdotetun 2 §:n perustelut).

Ehdotettavan 8 pykälän *johdantokappaleen* mukaan, jos työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnasta johtuvaa työsuojelun yhteistoimintaa varten olisi nimetty valvontalain 43 h §:ssä tarkoitettu yhteinen työsuojelupäällikkö, tämän työnantaja voisi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle tietoja.

Ehdotettavan 8 pykälän *1 kohdan* mukaan ilmoituksen tekevä työnantaja voisi ilmoittaa:

- nimensä (*a alakohta*),
- yritys- ja yhteisötunnuksensa tai sitä vastaavan ulkomaisen organisaatitunnisteensa tai niiden puuttuessa syntymäaikansa (*b alakohta*),
- työsähköpostiosoitteensa (*c alakohta*).

Ehdotettavan 8 pykälän 1 kohdassa tarkoitettuina tietoina ilmoitettaisiin yleensä yhteisen työsuojelupäällikön työnantajaa oikeushenkilönä koskevat tiedot. On kuitenkin myös mahdollista, että kyseinen työnantaja ei ole oikeushenkilö vaan luonnollinen henkilö.

Ehdotettavan 8 pykälän 2 kohdassa säädettäisiin tiedoista, jotka voitaisiin ilmoittaa teollisuus- tai liikehallista taikka vastaavasta yhtenäisestä tilasta (työsuojelun yhteistoiminnan kokonaisuudesta). Yhteisen työsuojelupäällikön työnantaja voisi ilmoittaa yhtenäisen tilan:

- sijaintikunnan (*a alakohta*),
- työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat (*b alakohta*),
- työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnasta johtuvan työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrän ilmoitushetkellä Työturvallisuuskeskuksen määrittelemän suuruusluokan tarkkuudella (*c alakohta*),

- valvontalain 43 h §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön nimen, tehtävän työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoitteen (*d alakohta*).

Teollisuus- tai liikehallin taikka vastaavan yhtenäisen tilan sijaintikunnan ilmoittaminen (tarkemman osoitetiedon sijasta) olisi riittävää työsuojelua edistävän tiedon lähettämisen ja työnantajien hallinnollisen taakan näkökulmasta. Kun työsuojeluviranomainen valvoisi (erillisenä valvontatehtävänä) valvontalain 5 a luvussa säädetyn työsuojelun yhteistoiminnan toteuttamista, työsuojeluviranomainen selvittäisi erikseen suoraan työnantajilta teollisuus- tai liikehallin taikka vastaavan yhtenäisen tilan tarkemman osoitteen.

Työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnasta johtuvan työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvilla henkilöillä tarkoitettaisiin teollisuus- tai liikehallissa taikka vastaavassa yhtenäisessä tilassa työskentelevää, eri työnantajien henkilöstöä sekä itsenäisiä työnsuorittajia. Tiedot ilmoittaessaan työnantaja valitsisi oikean henkilöiden määrän suuruusluokan Työturvallisuuskeskuksen rekisteristä (tietojärjestelmästä).

Ehdotettavan 8 pykälän 2 kohdan nojalla ilmoitettaisiin osana teollisuus- tai liikehallin taikka vastaavan yhtenäisen tilan tietoja valvontalain 43 h §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön nimi, tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoite. Valvontalain 5 a lukuun sijoittuvan lain 43 h §:n 2 momentin mukaan työturvallisuuslain 54 §:ssä tarkoitetulla työpaikalla toimivilla työnantajilla on oikeus sopia yhteisen työsuojelupäällikön nimeämisestä.

Jos tiedot ilmoittava työnantaja itse olisi nimetty valvontalain 43 h §:ssä tarkoitetuksi yhteiseksi työsuojelupäälliköksi, ehdotettavan 8 pykälän 2 kohdassa tarkoitettuina tietoina ilmoitettaisiin tiedot työnantajasta luonnollisena henkilönä, esimerkiksi Matti Meikäläinen, (valvontalain 43 h §:ssä tarkoitettu) yhteinen työsuojelupäällikkö, matti.meikalainen@tyosahkoposti.fi. Ehdotettavan 8 pykälän 1 kohdassa tarkoitettuina tietoina olisi puolestaan ilmoitettu yleensä kyseistä työnantajaa oikeushenkilönä koskevat tiedot.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa ei ole ehdotettavaa 8 pykälää vastaavaa säännöstä. Ehdotettavassa 8 pykälässä tarkoitetut tiedot teollisuus- ja liikehalleista sekä vastaavista yhtenäisistä tiloista ja yhteisestä työsuojelupäälliköstä olisivat merkityksellisiä etenkin Työturvallisuuskeskukselle sekä työsuojeluviranomaiselle ja muille tahoille, jotka pyytäisivät ilmoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin tarkoituksiin.

On mahdollista, että teollisuus- tai liikehallissa taikka vastaavassa yhtenäisessä tilassa yhteisen työsuojelupäällikön tehtävässä toimii henkilö, jolla ei ole jo roolia ”tavallisen” (vähintään kymmenen henkilön) työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilönä. Ehdotettavan 8 pykälän avulla hänkin voisi päästä rekisteriin ja hänellekin voitaisiin lähettää työsuojelua edistävää tietoa. Lisäksi teollisuus- tai liikehallin taikka vastaavan yhtenäisen tilan yhteiselle työsuojelupäällikölle voitaisiin lähettää nimenomaan yhteisten vaarojen torjuntaan räätälöityä tietoa – siltä osin kuin sitä on olemassa – ja tiettyjen toimialojen kannalta merkityksellistä tietoa. Ehdotettavan 8 pykälän tietojen perusteella olisi mahdollista laatia myös tilastoja, mutta vapaaehtoisuus vähentäisi niiden kattavuutta.

9 §. Ilmoitusajankohta. Pykälässä säädettäisiin tietojen ilmoittamisen ajankohdasta. Ehdotettavan 9 pykälän 1 momentin mukaan edellä 4 §:n 3 momentissa tarkoitettut tiedot olisi ilmoitettava Työturvallisuuskeskuksen työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin työsuojelun yhteistoiminnan toimikauden alkaessa. Kun työsuojelun yhteistoiminnan toimikausi alkaa, tässä vaiheessa 4 §:n 3 momentissa tarkoitettut tiedot ovat tiedossa. Ehdotetun

5–8 §:n nojalla vapaaehtoisesti ilmoitettavien tietojen ilmoitusaikaa ei säädettäisi, mutta nekin olisi tarkoituksenmukaisinta ilmoittaa työsuojelun yhteistoiminnan toimikauden alkaessa.

Ehdotettavan 9 pykälän 2 *momentin* mukaan rekisteriin ilmoitetut 4 §:n 3 momentissa tarkoitetut tiedot olisi ilmoitettava kokonaisuudessaan uudestaan vähintään kahdeksan vuoden välein. Yksittäisissä tiedoissa tapahtuvat muutokset olisi kuitenkin ilmoitettava rekisteriin välittömästi niiden tapahduttua. Ehdotetun 2 momentin pitkä kahdeksan vuoden aika hillitsisi ilmoitusvelvollisten hallinnollista taakkaa. Työsuojelun edistämiseksi ja etenkin henkilötietojen tietosuojan vuoksi olisi kuitenkin hyvin tärkeää, että rekisterissä ei olisi vanhentuneita henkilötietoja.

Samasta syystä olisi tärkeää, että myös vapaaehtoisesti rekisteriin ilmoitettavat tiedot ilmoitettaisiin uudestaan säännöllisin väliajoin. Vapaaehtoisuuden vuoksi asiasta ei säädettäisi. Viime kädessä Työturvallisuuskeskus poistaisi myös vapaaehtoisesti ilmoitetut tiedot rekisteristä ja tuhoaisi ne, kun Työturvallisuuskeskuksen kyseisille tiedoille määrittelemä säilytysaika päättyisi. Säilytysajat voitaisiin ilmoittaa Työturvallisuuskeskuksen tietojärjestelmässä ja yleisessä tietoverkossa Työturvallisuuskeskuksen sivuilla.

10 §. Tietojen säilytysajan määrittäminen. Pykälässä säädettäisiin Työturvallisuuskeskuksen julkisessa hallintotehtävässä käsiteltävien tietojen säilytysajan määrittämisestä. Pykälän 1 *momentin* mukaan Työturvallisuuskeskuksen 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävässä käsiteltävien tietojen säilytysajan määrittämiseen sovellettaisiin, mitä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 21 §:ssä säädetään. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta on yksi hallinnon yleislaeista. Sen 21 §:ssä säädetään tietoaaineistojen säilytystarpeen määrittämisestä.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain soveltamisalaa koskevan 3 §:n mukaan laki ei tule kokonaisuutena sovellettavaksi, kun yksityinen yhteisö hoitaa julkista hallintotehtävää. Lain 21 § on yksi niistä säännöksistä, joita ei tarvitse soveltaa. Ehdotettavan 10 pykälän 1 momentti olisi siten tarpeellinen säännös, jotta Työturvallisuuskeskus soveltaisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:ää julkisessa hallintotehtävässä käsiteltävien tietojen säilytysajan määrittelyyn. 10 pykälän 1 momentti olisi merkityksellinen henkilötietojen suojan lisäksi perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan sekä perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun toteuttamisen kannalta.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain hallituksen esityksen HE 284/2018 vp. (s. 102) mukaan lain 21 § sisältää säännökset siitä, millä perusteilla tietoaaineistojen säilytystarve määritetään niille tietoaaineistoille tai asiakirjoille, joiden säilytysajasta ei ole säädetty laissa. Lain 21 §:n tarkoituksena on yhdenmukaistaa perusteet, joilla asiakirjojen ja muiden tietoaaineistojen säilytysaikoja määritetään. Hallituksen esityksen (s. 102) mukaan jatkossa tietoaaineistojen ja asiakirjojen, mukaan luettuna henkilötietojen, säilytysajoista olisi tarpeen säätää erikseen laissa vain, jos säilytysajan määrittelyssä poiketaan 21 §:ssä säädetystä perusteista taikka säilytysaikojen määrittely laintasolla on tarpeen esimerkiksi Euroopan unionin lainsäädäntöön liittyvien syiden vuoksi taikka jos kysymys olisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen taikka muiden arkaluonteisten tietojen säilytysajoista. Ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain osalta ei olisi tarvetta poiketa yleislaista.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:n taustalla on yleinen tietosuoja-asetus. Lain hallituksen esityksen HE 284/2018 vp. (s. 103) mukaan (lain 21) pykälä koskisi kaikenlaisia tietoja, joten se täydentäisi sitä, mitä Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa on säädetty säilytysaikojen määräytymisestä. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1

kohdan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa kuvatus sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan toteuttamiseen kuuluu muun muassa, että rekisterinpitäjä määrittelee käsiteltävien henkilötietojen säilytysajat ja rekisterinpitäjän on huolehdittava, että niitä noudatetaan. Säilytysaikoja määriteltäessä rekisterinpitäjän tulee ottaa huomioon käsittelyyn liittyvä tarpeellisuusvaatimus.

Hallituksen esityksessä HE 284/2018 vp. (s. 102) selvennetään, että lain 21 §:ssä ei ole säädetty niistä perusteista, joilla tietoaineistot arkistoidaan, vaan se (arkistointi) perustuu muuhun sääntelyyn. Siten säilytysaika ei tarkoita sitä, miten kauan tietoaineistoa hallitaan tiedonhallintayksikössä, vaan miten kauan sitä säilytetään siihen käyttötarkoitukseen, johon asiakirjat ja muut vastaavat tiedot on kerätty. Lain 21 §:n 2 momentissa säädetäänkin, että säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla. Tuhoamisen toteuttamista kuvataan hallituksen esityksessä HE 284/2018 vp. (s. 104)

Ehdotettavan 10 pykälän 2 momentti liittyisi edellä mainittuihin vaihtoehtoihin, eli joko arkistointiin tai tuhoamiseen. Ehdotettavan 10 pykälän 2 *momentin* mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen Työturvallisuuskeskuksen olisi tuhottava tiedot viipymättä tietoturvalisella tavalla. Siten esityksessä esitetään, että Työturvallisuuskeskuksen julkisessa hallintotehtävässään käsittelemiä tietoja ei arkistoitaisi lainkaan. Kun esimerkiksi joku Työturvallisuuskeskuksen rekisteröimistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä lopettaisi tehtävänsä hoitamisen, hänen tiedoillaan ei olisi kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseen liittyvää arkistointitarvetta.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain hallituksen esitys HE 284/2018 vp. olisi keskeinen tietolähde, kun Työturvallisuuskeskus määritteli käsittelemiensä tietojen säilytysajat. Hallituksen esityksessä (s. 104) todetaan muun muassa, että (lain 21) pykälän 1 momentin luettelosta ilmenevät ne huomioitavat perusteet, joilla säilytysajat määriteltäisiin. Luettelossa olevat kriteerit eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan toisiaan täydentäviä eikä luettelo olisi tyhjentävä, vaan siinä olisi mainittu ne näkökulmat, jotka tulisi ottaa huomioon säilytysaikaa määriteltäessä. Hallituksen esityksessä annetaan myös esimerkki, jonka yhteydessä todetaan, että pisin säilytysajan määräytymisperuste olisi ratkaiseva säilytysaikaa määriteltäessä. Hallituksen esityksessä (s. 104) todetaan, että luettelon 1 kohdan mukaan säilytysajan määrittelyssä on tehtävä tietoaineistojen säilytyksen tarpeellisuuden arviointi sen suhteen, mitä tehtävää tai palvelua varten tietoja on kerätty. Luettelon 1 kohta on ensin arvioitava, jonka jälkeen säilytysajan määrittäminen tapahtuisi luettelon 2–5 kohtien perusteella. Hallituksen esityksen (s. 104) mukaan tiedonhallintayksiköissä on tehtävä 1–5 kohtien perusteella kokonaisarvio kunkin tietoaineiston osalta, mitkä seikat vaikuttavat tietoaineiston säilyttämiseen. Erityisesti oikeusturvaan liittyvät seikat ovat painavassa asemassa säilytysajan määrittämisessä.

Ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain yhteiskunnallisen merkityksen näkökulmasta tarpeellinen tietojen säilytysaika olisi lähtökohtaisesti se aikajakso, jolloin työsuojelun yhteistoimintahenkilö on tehtävässään. Tämä säilytystarve lakkaa, kun henkilö lopettaa tehtävän hoitamisen. Tietojen ilmoittajien olisikin tärkeää pitää tiedot ajan tasalla. Toisaalta säilytystarve saattaisi olla myös pidempi, esimerkiksi työsuojelutarkastuksen tilanteessa ehdotetussa 4 §:ssä tarkoitetun ilmoitusvelvollisen oikeusturvaan liittyen. Siksi ainakin osa ”vanhoista” tiedoista olisikin säilytettävä jonkin aikaa Työturvallisuuskeskuksessa – ajantasaisista tiedoista erillään. Rekisteröityjen tietojen lisäksi Työturvallisuuskeskuksella voisi olla muitakin tietoja ja asiakirjoja, ainakin hallintopäätöksiä,

joiden säilytysajat tulisi määrittää. Ehdotetussa 9 §:ssä myös säädettäisiin nimenomaisesti, että rekisteriin ilmoitusvelvollisuuden johdosta ilmoitetut 4 §:n 3 momentissa tarkoitetut tiedot olisi ilmoitettava kokonaisuudessaan uudestaan vähintään kahdeksan vuoden välein. Tämä säännös vaikuttaisi näiden tietojen säilytysajan määrittelyyn. Erilaisten tietojen säilytysajat voitaisiin ilmoittaa Työturvallisuuskeskuksen tietojärjestelmässä ja yleisessä tietoverkossa Työturvallisuuskeskuksen sivuilla.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleessa 39 tuodaan esiin myös mahdollisuus henkilötietojen säilyttämisen tarpeellisuuden määräaikaistarkasteluun. Lisäksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain hallituksen esityksessä HE 284/2018 vp. (s. 103) todetaan, että tiedonhallintayksiköissä on määriteltävä, miten säilytysajat lasketaan.

11 §. *Työturvallisuuskeskuksen toiminnan julkisuus.* Pykälässä säädettäisiin julkisuuslain soveltamisesta Työturvallisuuskeskuksen toimintaan siltä osin kuin Työturvallisuuskeskus hoitaisi julkista hallintotehtäväänsä. Pykälän tarkoituksena olisi turvata perustuslain 12 §:ssä säädetyn julkisuuden toteutuminen Työturvallisuuskeskuksen julkisessa hallintotehtävässä.

Pykälän mukaan Työturvallisuuskeskukseen sovellettaisiin sen hoitaessa 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, säädetään.

Luvussa 2.2.1.3 Tosiasiallista hallintotoimintaa ja julkisen vallan käyttöä todetaan, että työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on luonteeltaan pääasiallisesti tosiasiallista hallintotoimintaa, mutta tehtävän hoitamiseen voi kuulua myös yksittäisiä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin perusteella julkisuuslaki ei tule sovellettavaksi Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvissä kaikissa tehtävänosissa. Julkisuuslain soveltamisen edellytyksenä on nimittäin se, että lain perusteella julkista tehtävää hoitava yhteisö käyttää julkista valtaa. Näin ollen on tarpeen laajentaa Työturvallisuuskeskuksen toiminnan julkisuutta. Ehdotettavassa 11 pykälässä säädettäisiin siitä, että julkisuuslakia sovellettaisiin Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvissä kaikissa tehtävänosissa.

Ehdotettavalla 11 pykälällä olisi yhteys myös Työturvallisuuskeskukseen kohdistuvaan valvontaan. Julkisuuslain soveltaminen mahdollistaisi jokaiselle oikeuden valvoa Työturvallisuuskeskusta julkisen hallintotehtävän hoitamisessa.

12 §. *Tietojen luovuttaminen rekisteristä.* Pykälässä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä. Kyse olisi samalla julkisuuslaissa tarkoitetun jokaisen tiedonsaantioikeuden rajoittamisesta rekisterin osalta.

Työturvallisuuskeskuksen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävässä käsiteltävät tiedot olisivat luonteeltaan julkisia ja Työturvallisuuskeskuksen rekisteri rinnastuisi viranomaisen (henkilö)rekisteriin. Siksi rekisterissä olevia tietoja tulisi luovuttaa lähtökohtaisesti melko laajasti julkisuuslain 9 ja 16 §:n ja erityisesti 16 §:n 3 momentin nojalla. Kuitenkin ehdotettavassa laissa säädettävän tietojen rekisteröinnin ja luovutuksen tavoitteena olisi vain työsuojelun edistäminen (ks. ehdotettu 1 §). Rekisteri olisi siis olemassa vain tätä tavoitetta varten. Näin ollen julkisuuslakiin perustuvaa jokaisen tiedonsaantioikeutta olisi perusteltua rajoittaa Työturvallisuuskeskuksen rekisteriin tallennettujen tietojen osalta. Muu henkilötietojen käsittely olisi tarpeetonta.

Ehdotettavan 12 pykälän 1 momentin johdantokappaleen mukaan, poiketen siitä, mitä julkisuuslain 9 ja 16 §:ssä säädetään tiedonsaannista ja asiakirjan antamistavoista, Työturvallisuuskeskuksen työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä luovutettaisiin tietoja vain, jos tietojensaajan tarkoituksena olisi käyttää tietoja johonkin 12 pykälän 1 momentissa tarkemmin luetelluista työsuojelua edistävästä tarkoituksista.

Rekisteristä luovutettaisiin tietoja, jos tarkoituksena olisi:

- käyttää tietoja työsuojelua edistävän organisaation lakisääteisten tehtävien hoitamiseen (1 kohta),
- käyttää tietoja työsuojelua koskevien tieteellisten tutkimusten, muiden tutkimusten tai selvitysten tukena (2 kohta),
- välittää tietoa työsuojelusta (3 kohta),
- välittää tietoa maksuttomista työsuojelua edistävästä koulutuksista, tuotteista tai palveluista (4 kohta), taikka
- suoramarkkinoida maksullisia työsuojelua edistäviä koulutuksia, tuotteita tai palveluita (5 kohta).

Ehdotettava 12 pykälä koskisi tietojen luovuttamista Työturvallisuuskeskukselle itselleen, kun Työturvallisuuskeskus haluaisi käyttää rekisterin tietoja 12 pykälässä säädettyihin tarkoituksiin, eli muuhun tarkoitukseen kuin julkiseen hallintotehtäväänsä. Lisäksi ehdotettava 12 pykälä koskisi muita tietojenpyytäjiä.

Esimerkkejä työsuojelua edistävästä organisaatioista olisivat työsuojeluviranomainen, Valtiokonttori, Tapaturmavakuutuskeskus ja Työterveyslaitos. Esimerkiksi työsuojeluviranomainen voisi käyttää rekisteristä saamiaan tietoja lakisääteisen työsuojeluvalvontansa hoitamiseen, tarvittaessa myös valvontakohteiden valinnan vaiheeseen. Tietoja saisi ehdotettavan 12 pykälän nojalla myös, jos tietojenpyytäjä käyttäisi tietoja työsuojelua koskevien tieteellisten tutkimusten, muiden tutkimusten tai selvitysten tukena. Näin esimerkiksi työsuojelupäälliköitä ja -valtuutettuja voitaisiin pyytää osallistumaan työsuojelua koskeviin tutkimuksiin tai tutkimuksen tulokset voitaisiin lähettää heille kohdennetusti.

Ehdotettavassa 12 pykälässä poikettaisiin vain julkisuuslain 9 ja 16 §:stä. Rekisteristä voisi kuitenkin saada tietoja, jos tietojenpyytäjä vetoaisi julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettuun asianosaisen tiedonsaantioikeuteen tai 12 §:ssä tarkoitettuun jokaisen oikeuteen saada itseään koskevat tiedot. On myös huomattava, että tiedonsaantioikeutta rajoittava 12 pykälä olisi rajattu vain rekisterissä oleviin tietoihin. Sen sijaan julkisen hallintotehtävän hoitamisen vuoksi Työturvallisuuskeskuksessa muuten mahdollisesti laadittaviin tai Työturvallisuuskeskukselle muutoin mahdollisesti saapuviin asiakirjoihin sovellettaisiin julkisuuslain 9 §:ää jokaisen tiedonsaantioikeudesta.

Julkisuuslain 13 §:n 2 momentin mukaan pyydettyä saada tieto viranomaisen henkilörekisteristä, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää.

Ehdotettavan 12 pykälän 2 momentin mukaan tietojen luovuttamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että tietojensaajalla olisi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus käsitellä työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä pyytämäänsä henkilötietoja. Tietojensaajalla olisi oikeus saada tiedot sähköisesti.

Tietojenpyytäjän tulisi itse varmistua siitä, että sillä on oikeusperuste rekisteristä saatavien tietojen käsittelyyn. Työturvallisuuskeskuksen tulisi kuitenkin myös arvioida, onko tietojenpyytäjän käsittelylle olemassa oikeusperustetta.

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta sekä käsittelyn oikeusperusteista säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa. Henkilötietojen käsittelylle tulee olla joku kyseisessä kohdassa säädetty käsittelyn oikeusperuste. (Ks. muun muassa oikeusperusteista sekä henkilötietojen keräämisen alkuperäisestä ja myöhemmästä käyttötarkoituksesta luku 4.1.2.5 Ehdotettavan lain sääntely julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttämästä henkilötietojen käsittelystä ja rekisterin julkisuuden rajoittamisesta.)

Työturvallisuuskeskukselle osoitetut tietopyynnöt tulisi tehdä julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti ja vastaavasti Työturvallisuuskeskus käsittelee tietopyynnöt julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti. (Ehdotettavassa laissa olisi kuitenkin erityissääntelyä maksuihin liittyen.)

Ehdotettavan 12 pykälän nojalla tietojenpyytäjä voisi saada kerralla itse valitsemiensa hakukriteerien mukaisen laajan tietojoukon, eli tietoja olisi mahdollista saada ”massamuotoisesti” tai ”laajamittaisesti”. Silti tietojenpyytäjän tulisi rajoittaa pyytämänsä tiedot vain oman käyttötarkoituksensa kannalta tarpeellisiin tietoihin. (Ks. luku 4.1.2.6 Ehdotettavan lain nojalla luovutettavien tietojen määrä.) Hakukriteerinä käytettäisiin useimmiten etenkin työpaikkojen tietoja. Hakutuloksena saataisiin tällöin tietoja työpaikoista ja työpaikkojen työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä, keskeisimpinä tietoina henkilöiden työ sähköpostiosoitteita. (Ks. esimerkkejä ehdotettujen 4–8 §:n perusteluista.)

Ehdotettavan 12 pykälän 2 momentin mukaan tietoja olisi oikeus saada sähköisesti. Sähköinen luovuttaminen tarkoittaisi esimerkiksi sähköpostia, joka on suojattu riittävällä teknisellä suojauksella. Työsuojeluviranomainen saisi kuitenkin tiedot rajapinnan avulla. Tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 22 §:ssä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain soveltamisalaa koskevan 3 §:n mukaan laki ei tule kokonaisuutena sovellettavaksi, kun yksityinen yhteisö hoitaa julkista hallintotehtävää. Kuitenkin lain 22 § on yksi niistä säännöksistä, joita sovelletaan. Julkisuuslain 16 §:n mukaan asiakirjoja annetaan myös perinteisemmillä tavoilla, kuten suullisesti tai kopiona. Ehdotettavan 12 §:n ei olisi tarkoitus estää näitäkään tiedonsaantitapoja.

Ehdotettavan 12 pykälän mukaan rekisteristä luovutettaisiin tietoja myös, jos tietojensaajan tarkoituksena olisi suoramarkkinoida maksullisia työsuojelua edistäviä koulutuksia, tuotteita tai palveluita. Myös elinkeinotoiminnan tarkoituksessa suoramarkkinoitavat työsuojelua edistävät koulutukset, tuotteet ja palvelut voivat osaltaan vaikuttaa myönteisesti työvoiman suojelun tasoon Suomessa. Esimerkki tuotteista ovat henkilönsuojaimet. Esimerkki palvelusta on lakisääteistä laajempi työterveyshuollon palvelukokonaisuus tai työpaikan työturvallisuuskulttuurin kehittämiseen tähtäävä asiantuntijapalvelu.

Ehdotettavassa laissa haluttaisiin kuitenkin mahdollistaa se, että rekisteröity voisi halutessaan estää henkilötietojensa päätyksen suoramarkkinointitarkoitukseen. Näin ollen ehdotettavassa 12 pykälässä säädetäisiin rekisteröidyn oikeudesta kieltää henkilötietojen luovutus suoramarkkinointitarkoituksiin. Kielto-oikeus olisi henkilötietoja suojaava suoja-toimi. (Kyse ei olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettusta vastustamisoikeudesta.)

Ehdotettavan 12 pykälän 3 momentin mukaan henkilöllä, jonka henkilötietoja ilmoitettaisiin työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin, olisi oikeus kieltää henkilötietojensa

luovuttaminen maksullisia työsuojelua edistäviä koulutuksia, tuotteita ja palveluita koskevaan suoramarkkinointiin ilmoittamalla kiellosta Työturvallisuuskeskukselle.

Mahdollisuuksien mukaan Työturvallisuuskeskuksen tietojärjestelmään voitaisiin tallentaa joko henkilön itsensä tai työnantajan henkilön puolesta Työturvallisuuskeskukselle toimittama kiellon ilmaiseva asiakirja. Joka tapauksessa henkilön tietojen kohdalle tulisi tehdä merkintä kiellosta. Henkilö voisi myöhemminkin kuin tietojensa ilmoittamisen yhteydessä ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle, että hän kieltää tietojensa luovuttamisen suoramarkkinointiin.

Henkilön ilmoittama kiello voisi vaikuttaa käytännössä siten, että ennen kuin Työturvallisuuskeskus ottaisi ehdotettavan 12 pykälän nojalla tietoja omaan käyttöönsä tai luovuttaisi niitä muille, Työturvallisuuskeskuksen tulisi tarkistaa, onko rekisteriin merkitty tieto siitä, että jotkut rekisteröidyt ovat kieltäneet tietojensa luovuttamisen suoramarkkinointiin. Kun tieto henkilön kiellosta olisi rekisterissä, tällöin Työturvallisuuskeskus ei ottaisi tietoja omaan käyttöönsä suoramarkkinointitarkoitukseen eikä luovuttaisi tietoja muillekaan tahoille suoramarkkinointitarkoitukseen.

Ehdotettavan 12 pykälän 4 momentissa olisi informatiivinen viittaussäännös, jonka mukaan suoramarkkinoinnin sallittavuuden edellytyksistä säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014).

Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) säädetään erikseen siitä, täytyykö suoramarkkinoijan pyytää suoramarkkinoinnin kohteelta ennakosuostumus suoramarkkinoinnin suorittamiseen vai ei. Eli suoramarkkinoinnin suorittaminen saattaisi estyä vielä senkin jälkeen, kun esimerkiksi Työturvallisuuskeskus olisi saanut tiedot rekisteristä itselleen suoramarkkinointia varten. Tietojen haku rekisteristä voisi siis lopulta jäädä turhaksi työksi.

Sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla on pantu täytäntöön niin sanottu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi 2002/58/EY (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla). Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 200 §:ssä säädetään suoramarkkinoinnista luonnolliselle henkilölle ja 202 §:ssä yhteisölle. Muun muassa sähköpostiviestillä toteutettu suoramarkkinointi luonnolliselle henkilölle edellyttää pääsäännön mukaan henkilön ennakosuostumusta. Yhteisölle saa kuitenkin kohdistaa suoramarkkinointia, jos yhteisö ei ole sitä nimenomaisesti kieltänyt.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain hallituksen esityksen HE 221/2013 vp. (s. 169 ja 170) mukaan 200 ja 202 § vastaavat aiemman sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 26 ja 27 §:ää. Sähköisen viestinnän tietosuojalain hallituksen esityksessä HE 125/2003 vp. (s. 80) kuvataan luonnolliselle henkilölle ja yhteisölle suunnatun suoramarkkinoinnin välistä rajanvetoa: ”Jos esimerkiksi työnantaja on osoittanut työntekijälleen henkilökohtaisen sähköpostiosoitteen muodossa etunimi.sukunimi@yritys.fi, on lähtökohtaisesti osoitetta pidettävä luonnollisen henkilön osoitteena ja etukäteinen suostumus suoramarkkinointiin on saatava. Henkilön asemavaltuuden perusteella voidaan katsoa, että hän toimii yhteisössä tietyissä tehtävissä, joihin suoramarkkinoinnilla tarjottavat hyödykkeet ja palvelut olennaisesti liittyvät, ja tällöin osoitteen voidaan katsoa kuuluvan ehdotetun pykälän mukaisesti yritykselle tai muulle yhteisölle. Tällöin etukäteissuostumusta ei tarvita, vaan kyseisellä henkilöllä on ehdotetun 27 §:n mukainen kiello -oikeus.”

Ehdotettavan lain näkökulmasta voisikin olla mahdollista, että maksullisten työsuojelua edistävien koulutusten, tuotteiden tai palveluiden suoramarkkinointi ainakaan keskeisimmille

työsuojelun yhteistoimintaan osallistuville henkilöille ei edellyttäisikään henkilön ennakosuostumusta. Tällöin työsuojelun yhteistoimintahenkilön saamien sähköpostien suuren määrän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, että henkilö voisi halutessaan kieltää jo omien tietojensa luovuttamisen suoramarkkinoijalle ehdotettavan 12 pykälän nojalla. (Euroopan unionissa on jo vuosia valmisteltu niin sanottua sähköisen viestinnän tietosuojasetusta, joka korvaisi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin. Vielä ei voida ennakoita, millaista sääntelyä asetukset tulevat sisältämään suoramarkkinoinnista.)

13 §. Maksu tietojen luovutuksesta. Pykälässä säädettäisiin pääsääntönä rekisterin tietoluovutusten maksullisuudesta, maksun perusteesta sekä Työturvallisuuskeskuksen toimivallasta määrätä maksu. Ehdotettavan 13 pykälän 1 momentin mukaan, poiketen siitä, mitä julkisuuslain 34 §:ssä säädetään maksuista, tietojensaajan käyttöönsä saamista 4–8 §:ssä tarkoitetuista tiedoista perittäisiin Työturvallisuuskeskuksen määräämä tietojen rekisteröinnistä ja esille hakemisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia eli omakustannusarvoa vastaava maksu.

Ehdotettavan 13 pykälän 2 momentin mukaan maksua ei kuitenkaan perittäisi, jos tietoja luovutettaisiin Työturvallisuuskeskukselle muuhun tarkoitukseen kuin 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän hoitamiseen taikka työnantajien, muiden yrittäjien tai työntekijöiden yhdistykselle tai viranomaiselle. Maksua ei perittäisi myöskään, jos tietoja luovutettaisiin Tapaturmavakuutuskeskukselle tai Työterveyslaitokselle niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Erilainen maksukohtelu perustellaan luvussa 4.1.3 Ehdotettavan lain sääntely tietoluovutuksen maksusta.

Ehdotettavan 13 pykälän 3 momentin mukaan, jos tietojensaaja käyttäisi julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettua asianosaisen tiedonsaantioikeutta tai 12 §:ssä tarkoitettua jokaisen oikeutta saada itseään koskevat tiedot, sovellettaisiin kuitenkin, mitä mainitun lain 34 §:ssä säädetään maksuista.

Esityksessä ehdotettaisiin julkisuuslain 34 §:stä poikkeavaa, rekisterin tietoja koskevaa omaa maksusäännöstä, koska julkisuuslain 34 §:n tietoluovutusten maksuja koskeva sääntely on monopolivista eikä siten ole tarkoituksenmukaisin vaihtoehto ehdotettavan lain kannalta. Julkisuuslain 34 §:ssä säädetään eräät tietojen luovutukset maksuttomiksi ja eräät toiset maksullisiksi. Maksuttomuus tai maksullisuus perustuu lähtökohtaisesti tapaan, jolla tietoja luovutetaan. Merkityksellistä on myös muun muassa se, onko tieto julkinen. Ehdotetussa laissa tavoitteena on, että maksuvelvollisuus ei riipu siitä, millä tavalla tietoja on annettu rekisteristä (sähköisesti, suullisesti jne.).

Julkisuuslain 34 §:n 1 momentissa säädetään esimerkiksi, että asiakirjan antamisesta (muun muassa) julkisuuslain 9 §:n nojalla (tiedonsaanti julkisesta asiakirjasta) ei peritä maksua, kun julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse. Julkisuuslain 34 §:n 2 momentti mahdollistaa kuitenkin eräissä tapauksissa ”tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan maksun”. Julkisuuslain 34 §:n 3 momentissa säädetään puolestaan siitä, että tiedon antamisesta (muun muassa) julkisuuslain 9 §:n nojalla kopiona tai tulosteena peritään pääsääntöisesti ”maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää”.

Julkisuuslain muutoksen (495/2005) hallituksen esityksestä HE 20/2005 vp. (s. 16) käy ilmi, että julkisuuslain 34 §:ssä olisi julkisuusperiaatteen mukaisen julkisuuslain 9 §:ssä säädetyn yleisen tiedonsaantioikeuden sekä asianosaiselle 11 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden toteuttamisessa perittäviä maksuja koskevat erityissäännökset. Julkisuuslain 34 §:n säännökset merkitsevät, että tiedon antamisesta muissa kuin julkisuuslain 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa

tilanteissa perittävät maksut määräytyisivät edelleenkin muun lainsäädännön mukaan. Hallituksen esityksen HE 20/2005 vp (s. 20) mukaan julkisuuslain 34 §:n 6 momentissa olisi säännökset niitä tilanteita varten, joissa viranomaisen asiakirja annetaan julkisuuslain nojalla muissa kuin julkisuuslain 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

Julkisuuslain 34 §:n 6 momentin mukaan tietojen antamisesta asiakirjasta julkisuuslain nojalla muissa kuin julkisuuslain 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa peritään maksu noudattaen, mitä (muun muassa) valtion maksuperustelaissa säädetään. Sellaiset julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettut viranomaiset, joita (muun muassa) valtion maksuperustelaki ei koske, voivat maksuja määritellesään soveltaa valtion maksuperustelaissa säädettyjä maksuperusteita, jollei laissa toisin säädetä. Esimerkki muusta tapauksesta on julkisuuslain 21 § (tietoaaineistojen tuottaminen pyynnöstä). Hallituksen esityksestä HE 20/2005 vp. (s. 20) käy ilmi, että julkisuuslain 34 §:n 6 momentti ja valtion maksuperustelaki johtavat siihen, että pyynnöstä tuotetusta tietoaaineistosta voidaan periä liiketaloudellisin perustein määritelty maksu.

Valtion maksuperustelaissa säädetään valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista. Valtion maksuperustelain sijasta myös muulla lailla voidaan säätää maksuista, kuten julkisuuslaissa on tehty. Valtion maksuperustelain soveltamisalaa koskevan 1 §:n sanamuodon perusteella ei ole täysin selvää, sovelletaanko valtion maksuperustelakia, kun yksityinen saa julkisen hallintotehtävän. Lain hallituksen esityksen HE 176/1991 vp. (s. 14) perusteella voitaneen päätellä, että lakia ei olisi tarkoitettu sovellettavaksi näissä tapauksissa. Julkisuuslain muutosta (495/2005) säädettyä on tehty samansuuntainen tulkinta (julkisuuslain 34.6 §:n teksti huomioon ottaen).

Valtion maksuperustelaissa säädetään eräät suoritteet lähtökohtaisesti maksuttomiksi (5 §) ja eräät suoritteet lähtökohtaisesti maksullisiksi (4 §). Maksullisia ovat esimerkiksi palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta. Valtion maksuperustelain 4 §:ssä säädetään myös siitä, että suoritteen tulee olla maksullinen (muun muassa) etenkin silloin, kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.

Lisäksi valtion maksuperustelaissa jaetaan maksullisia suoritteita eri ”ryhmiin”. Valtion maksuperustelain 3 §:n mukaan ”julkisoikeudellisella suoritteella” tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*). Lain 6 §:n 4 momentin mukaan, silloin kun suoritteesta määrätään perittäväksi maksu, peritään vastaava maksu myös valtion viranomaiselta, jollei muuhun menettelyyn ole erityistä syytä.

Valtion maksuperustelain 7 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan viranomaisen muiden kuin 6 §:ssä tarkoitettujen suoritteiden hinnoista päätetään liiketaloudellisin perustein. Kuitenkin lain 7 §:n 2 momentin poikkeussäännön mukaan, jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus 7 §:n 1 momentissa tarkoitettun suoritteen tuottamiseen, saadaan suoritteesta perittävä hinta määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa. (”Monopolisuoritteet”.)

Kaiken kaikkiaan julkisuuslain ja valtion maksuperustelain maksusääntely on monipolvista. Jos Työturvallisuuskeskus perisi rekisteristään luovuttamista tiedoista maksun julkisuuslain 34 §:n perusteella, tämä johtaisi siihen, että tiedot tulisi antaa tietojenpyytäjälle todennäköisesti maksuttomasti julkisuuslain 34 §:n 1 momentin mukaisesti. Kyse olisi julkisuuslaissa tarkoitettun jokaisen tiedonsaantioikeuden käyttämisestä (ellei tietojenpyytäjä olisi asianosainen tai ellei tietojenpyytäjä pyytäisi itseään koskevia tietoja). Kyse ei todennäköisesti olisi julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitettusta tietoaaineiston tuottamisesta pyynnöstä, josta voisi periä

liiketaloudellisin perustein määräytyvän maksun. Julkisuuslain 21 § koskee tapauksia, joissa viranomaisella on erilaisia käyttötarkoituksia varten talletettuja tietoja ja tietojenpyytjä pyytää yhdistelemään näistä uuden asiakirjan. Työturvallisuuskeskuksen rekisteriin ilmoitettaisiin tietoja vain yhtä käyttötarkoitusta varten, eli työsuojelun edistämiseen. Rekisteristä voitaisiin hakea tietojoukkoja tavanomaisilla hauilla, ilman suurempaa räätälöintiä.

Yleislainsäädännön maksusääntelyn monopolisuuden vuoksi esitetään, että ehdotettavassa 13 pykälässä säädettäisiin oma maksusäännös. Tavoitteena olisi maksusääntelyn selkeys, neutraalius tietojen luovutustavan suhteen, pääsääntöinen maksullisuus ja kohtuullinen maksun taso.

Tietoluovutuksen maksu rinnastettaisiin luonteeltaan valtion maksuperustelain 3 §:ssä tarkoitettuun ”julkisoikeudellisesta suoritteesta” perittävään maksuun. Näin ollen tietojensaajan olisi maksettava käyttöönsä saamista tiedoista tietojen rekisteröinnistä ja esille hakemisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia eli omakustannusarvoa vastaava maksu. Maksun määrä siis laskettaisiin näiden kustannusten perusteella. Jäljempänä ehdotettavan 14 §:n perusteluissa viitataan myös valtion maksuperusteasetukseen (211/1992), jonka 1 §:ssä säädetään omakustannusarvon laskemisesta. Kuitenkin, jos henkilö käyttäisi asianosaisen tiedonsaantioikeutta tai jokaisen oikeutta saada itseään koskevat tiedot, sovellettaisiin ehdotettavan 13 pykälän 3 momentin mukaisesti poikkeuksellisesti julkisuuslain 34 §:n maksusääntelyä.

14 §. *Valtion maksuperustelain soveltaminen maksuun.* Ehdotettavassa 14 pykälässä säädettäisiin Työturvallisuuskeskuksen ehdotettavan lain nojalla määräämää maksua koskevia täydentäviä säännöksiä. Pykälän tarkoituksena olisi turvata osaltaan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeutta oikeusturvaan ja muihin hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Ehdotettavan 14 pykälän 1 momentin mukaan Työturvallisuuskeskuksen ehdotettavan lain nojalla määräämään maksun suuruuden perusteena olevan omakustannusarvon laskemiseen, maksun perusteena olevan säännöksen ilmoittamiseen, maksun viivästyskorkoon, maksupäätöstä koskevaan oikaisuvaatimukseen ja muutoksenhakuun, maksupäätöksen täytäntöönpanoon sekä muuhun mahdolliseen maksua koskevaan asiaan sovellettaisiin, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävästä maksusta.

Ehdotettavan 14 pykälän 1 momentti merkitsisi sitä, että Työturvallisuuskeskuksen tietoluovutuksesta määräämä maksu rinnastettaisiin luonteeltaan valtion maksuperustelain 3 §:ssä tarkoitettuun ”julkisoikeudellisesta suoritteesta” perittävään maksuun. Maksua koskevassa asiassa noudatettaisiin valtion maksuperustelain säännöksiä. Käytännössä kyse olisi valtion maksuperustelain 4 luvun säännöksistä. Lain 4 luvussa 12 §:ssä on asetuksenantovaltuus, jonka nojalla on annettu valtion maksuperusteasetus. Myös kyseisen asetuksen säännökset tulisivat sovellettaviksi.

Ehdotettavan 14 pykälän 1 momentissa luetelluista seikoista säädetään seuraavissa valtion maksuperustelain ja valtion maksuperusteasetuksen säännöksissä: maksun suuruuden perusteena olevan omakustannusarvon laskemisesta säädetään asetuksen 1 §:ssä, maksun perusteena olevan säännöksen ilmoittamisesta lain 11 a §:ssä, maksun viivästyskorosta asetuksen 3 §:ssä, maksupäätöstä koskevasta oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta lain 11 b §:ssä ja maksupäätöksen täytäntöönpanosta (suorasta ulosottokelpoisuudesta) lain 11 §:ssä.

Ehdotettavan 14 pykälän 2 momentin mukaan maksupäätöstä koskeva oikaisuvaatimus olisi kuitenkin tehtävä Työturvallisuuskeskukselle 30 päivän kuluessa maksun määräämisestä.

Ehdotettavan 14 pykälän 2 momentti merkitsisi poikkeamista valtion maksuperustelain 11 b §:stä, jonka mukaan aikaa oikaisuvaatimuksen tekemiseen on kuusi kuukautta maksun määräämisestä.

Kuuden kuukauden määräaika säädettiin valtion maksuperustelakiin lakimuutoksella (961/1998), mutta lakimuutoksen hallituksen esityksessä HE 203/1998 vp. ei perustella kuuden kuukauden määräaikaa. Hallituksen esityksessä (s. 4) todetaan, että maksuvelvollinen, joka katsoo, että maksun määräämisessä on tapahtunut virhe, voisi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimus olisi tehtävä kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Tämän jälkeen hallituksen esityksessä HE 203/1998 vp. käsitellään valituksen tekemistä. Valitus tehtiin tuolloin lääninoikeuteen. Lääninoikeuden ratkaisuun ei saanut valittamalla hakea muutosta. Hallituksen esityksen mukaan mahdollisuus verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetun lain 8 §:n mukaisen perustevalituksen käyttämiseen säilyisi edelleen voimassa. Nykyään perustevalitusta koskeva sääntely on laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007).

Yleislaeista myös julkisuuslain 33 §:ssä säädetään kuuden kuukauden määräaika maksua koskevalle oikaisuvaatimukselle. Kuuden kuukauden määräaika säädettiin julkisuuslakiin lakimuutoksella (495/2005), mutta tämänkään muutoksen hallituksen esityksessä HE 20/2005 vp. ei perustella, miksi kuusi kuukautta on tarpeellinen määräajan pituus.

Valtion maksuperustelain 11 b §:n ja julkisuuslain 33 §:n sääntely maksua koskevan oikaisuvaatimuksen määräajasta ovat erityissääntelyä hallintolakiin nähden. Hallintolain perusteella oikaisuvaatimuksen määräaika on Suomessa lyhyempi. Hallintolain 49 c §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Ehdotettavan 14 pykälän 2 momentissa mukailtaisiin hallintolain 49 c §:n lyhyempää oikaisuvaatimuksen määräaikaa. Säännöksellä pyritäisiin siihen, että tyytymättömyys maksuun tulisi nopeasti Työturvallisuuskeskuksen tietoon.

Vaikka Työturvallisuuskeskus soveltaisi julkisessa hallintotehtävässään lähtökohtaisesti julkisuuslakia ja julkisuuslain 33 §:ssä säädetään maksun oikaisuvaatimuksesta, julkisuuslain 33 §:n sääntelyä maksun oikaisuvaatimuksesta ei kuitenkaan sovellettaisi, kun vaadittaisiin oikaisua Työturvallisuuskeskuksen ehdotettavan lain nojalla määräämään maksuun. Tästä ei olisi myöskään erikseen mainittu ehdotettavassa 14 pykälässä. Tekninen syy tälle olisi se, että julkisuuslain 33 § koskee julkisuuslain 34 §:än nojalla määrättyjen maksujen oikaisua. Julkisuuslain 34 §:n maksusääntely olisi puolestaan pääsääntöisesti jätetty soveltamatta jo ehdotettavan lain 13 §:n perusteella.

Perustuslain 124 § ei tulisi esteeksi säätää Työturvallisuuskeskuksen tehtäväksi käsitellä maksua koskevia oikaisuvaatimuksia. Oikeuskirjallisuudessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvää muutoksenhakuoikeutta on käsitelty ainakin Marietta Keravuori-Rusanan. (Keravuori-Rusanan, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yliopistollinen väitöskirja. Edita. Helsinki 2008). Keravuori-Rusanan väitöskirjassa todetaan, että monissa tapauksissa varsinaisen muutoksenhaun esiasteeksi on säädetty oikaisuvaatimuksen tekeminen (muun muassa) päätöksen tehneelle viranomaiskoneiston ulkopuoliselle. Oikaisuvaatimusasian käsittelyssä ei siihen liittyvistä muutoksenhakupiirteistä huolimatta ole kyse perustuslain 124 §:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä ”lainkäyttötehtävästä”, vaan hallintolaissa tarkoitetusta hallintoasian käsittelystä. (S. 364.)

Ehdotettavan 14 pykälän maksua koskevat säännökset johtaisivat siihen, että sovellettaisiin myös valtion maksuperustelain 11 b §:ssä olevaa muutoksenhakukieltoa hallinto-oikeuden päätöksestä maksuasiassa. Muutoksenhakukielto rajoittaisi perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeutta oikeusturvaan. Tämä ei kuitenkaan olisi suhteeton tai perusoikeuden ytimeen käyvä rajoitus. (Ks. luku 10.1.2 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä ja rajoituksista.)

Ehdotettavan 14 pykälän erityissääntely koskisi vain maksuasiasiaa. Kun Työturvallisuuskeskus käsittelee tietopyyntöjä muuten, Työturvallisuuskeskus noudattaisi julkisuuslain menettelysäännöksiä. Työturvallisuuskeskus saattaisi toisinaan kieltäytyä tietojen luovuttamisesta. Julkisuuslain 14.3 §:ssä on menettelysäännökset tilanteisiin, joissa esimerkiksi virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa. Tietojenpyytäjällä on tällöin mahdollisuus saada asia viranomaisen ratkaistavaksi, eli hallintopäätös asiasta. Jos tiedon luovuttamisesta olisi tehty kielteinen hallintopäätös, muutoksenhakuun sovellettaisiin julkisuuslain 33.2 §:ää. Sen mukaan sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Ehdotettavassa laissa tarkoitettu tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on luonteeltaan pääasiallisesti tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä hallintopäätöksiä. Tosiasiallisen hallintotoiminnan osalta perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeutta oikeusturvaan ja muihin hyvän hallinnon vaatimuksiin turvattaisiin hallinnon yleislakien soveltamisella, ehdotettavan lain 10, 11, 15 ja 16 §:llä, mahdollisuudella tehdä hallintokantelu ja rekisteröidyn oikeudella saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

15 §. Virkavastuu. Pykälässä säädettäisiin Työturvallisuuskeskuksen palveluksessa olevan henkilön, toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenen virkavastuusta heidän hoitaessa Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään kuuluvia tehtäviä. Pykälän tarkoituksena olisi turvata osaltaan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeutta oikeusturvaan ja muihin hyvän hallinnon vaatimuksiin. *Pykälän* mukaan Työturvallisuuskeskuksen palveluksessa olevaan henkilöön, toimitusjohtajaan ja hallituksen jäsenen sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessa Työturvallisuuskeskuksen 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Ehdotettavan 15 pykälän taustalla vaikuttaa oikeusvaltioperiaatetta ilmentävä perustuslain 2 §:n 3 momentti. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Taustalla vaikuttaa myös virkamieshallintoperiaatetta ilmentävä perustuslain 118 §. 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Oikeuskirjallisuudessa virkamieshallintoperiaatetta on käsitellyt ainakin Marietta Keravuori-Rusanen. (Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yliopistollinen väitöskirja. Edita. Helsinki 2008). Keravuori-Rusasen väitöskirjassa todetaan muun muassa, että virkatoimiin liittyvä oikeudellinen vastuu toteutuu käytännössä rikosoikeudellisena, vahingonkorvausoikeudellisena ja hallinto-oikeudellisena virkavastuuna (s. 375). Hallinto-oikeudellinen virkavastuu ei palvelussuhteen laatuun perustuvista syistä voi toteutua julkishallinnon työsopimussuhteisten työntekijöiden eikä myöskään julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisten kohdalla (s. 390).

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp todetaan perustuslain 124 §:n perusteluissa (s. 178), että perustuslakivaliokunta on voimassa olevan hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:ään sekä hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyviin näkökohtiin tukeutumalla johtanut niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (PeVL 4/1989 vp, 37/1992 vp, 1, 7 ja 15/1994 vp). Toisaalta valiokunta on lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvussa. 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkista valtaa käyttävä henkilö määritellään 40 luvun 11 §:ssä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä rikosoikeudellinen virkavastuu on ulotettu myös sellaisiin julkisiin hallintotehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa. Esimerkki tällaisesta tapauksesta on lausunnossa PeVL 3/2009 vp. (Ks. lisäksi PeVL 11/2006 vp ja PeVL 30/2012 vp.)

Luvussa 2.2.1.3 Tosiasiallista hallintotoimintaa ja julkisen vallan käyttöä todetaan, että työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on luonteeltaan pääasiallisesti tosiasiallista hallintotoimintaa, mutta tehtävän hoitamiseen voi kuulua myös yksittäisiä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Jo selkeydenkin vuoksi ehdotettavassa 15 pykälässä rikosoikeudellinen virkavastuu ulotettaisiin ehdotettavassa laissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän kaikkiin tehtävänosiin riippumatta siitä, käytetäänkö niissä julkista valtaa.

Vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun osalta ehdotettavaan 15 pykälään otettaisiin informatiivinen viittaus vahingonkorvauslakiin. Vahingonkorvauslain 4 luvussa säädetään työntekijän ja virkamiehen korvausvastuusta. Isännänvastuuperiaatteen johdosta on kuitenkin huomattava vahingonkorvauslain 3 luvussa säädetty työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuu.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Pykälässä säädetty vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 § voisi soveltua esimerkiksi tilanteeseen, jossa Työturvallisuuskeskuksen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa, julkista valtaa käytettäessä, aiheutettaisiin vahinkoa.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:ssä säädetään siitä, että työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa. Säännös voisi soveltua esimerkiksi tilanteeseen, jossa Työturvallisuuskeskuksen julkisen hallintotehtävän hoitamisessa aiheutettaisiin vahinkoa muuten kuin julkista valtaa käyttämällä. (Lisäksi on huomattava vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §, joka voisi mahdollisesti soveltua tilanteeseen, jossa vahinko ei ole aiheutunut yksittäisen työntekijän tuottamuksesta.)

Ehdotettavassa laissa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyn ja vahinkojen näkökulmasta on huomattava erityissäädöksenä myös yleinen tietosuoja-asetus. Yleisen tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos henkilölle aiheutuu yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta aineellista tai aineetonta vahinkoa, hänellä on oikeus saada rekisterinpitäjältä tai henkilötietojen käsittelijältä korvaus aiheutuneesta vahingosta. Lisäksi yhdistyslaissa, yhdistyksen hallintoa koskevassa 6 luvussa, on 39 § vahingonkorvausvelvollisuudesta.

16 §. Ohjaus ja valvonta. Pykälässä säädettäisiin Työturvallisuuskeskukseen kohdistuvasta ohjauksesta ja valvonnasta Työturvallisuuskeskuksen hoitaessa julkista hallintotehtäväänsä. Pykälän tarkoituksena olisi turvata osaltaan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeutta oikeusturvaan ja muihin hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Pykälän *1 momentin* mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ohjaisi ja valvoisi Työturvallisuuskeskusta sen hoitaessa 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää. Pykälän *2 momentin* mukaan Työturvallisuuskeskuksen olisi annettava ministeriölle selvitys 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän hoitamisesta ja rahoituksesta vuosittain toukokuun loppuun mennessä.

Pykälän *3 momentin* mukaan ministeriöllä olisi oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta Työturvallisuuskeskuksesta 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän hoitamisen valvonnan kannalta välttämättömät tiedot. Ministeriöllä olisi oikeus saada tiedot sähköisesti.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 1/1998 vp todetaan (s. 179), että säännöksen (perustuslain 124 §:n) mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Perustuslakivaliokunta on lausunut valvonnasta esimerkiksi lausunnossaan PeVL 22/2013 vp.

Oikeuskirjallisuudessa julkista hallintotehtävää hoitavaan tahoon kohdistuvaa ohjausta ja valvontaa on käsitellyt ainakin Marietta Keravuori-Rusanen. (Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yliopistollinen väitöskirja. Edit. Helsinki 2008). Keravuori-Rusasen väitöskirjassa todetaan, että hyvään hallintoon kuuluu olennaisena osana, että julkisten tehtävien hoitamista valvotaan ja että esille tullessiin epäasianmukaisuuksiin on tarvittaessa toimivaltuudet puuttua. Valtioneuvoston alaiset viranomaiset ja virkamiehet kuuluvat perustuslain 68 §:n mukaan ministeriöhallinnollisen kontrollin alaisuuteen. Säännöksen mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Säännöksen perustelujen mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille. Hallinnon järjestämisessä on pidetty lähtökohtana, että myös viranomaiskoneistoon kuulumattomat tulee vastaavasti saattaa julkisen valvonnan piiriin siltä osin kuin ne hoitavat lainsäädännön nojalla viranomaisille kuuluvia tehtäviä. (S. 397 ja 398.)

Ehdotettavan 16 pykälän mukaan ministeriö suorittaisi Työturvallisuuskeskuksen julkisen hallintotehtävän ohjausta ja valvontaa Työturvallisuuskeskuksen antaman selvityksen avulla. Selvitys sisältäisi toimintakertomuksen kaltaisesti kuvauksen tehtävän hoitamisesta sekä siihen saaduista ja käytetyistä resursseista. Koska julkinen hallintotehtävä annettaisiin

Työturvallisuuskeskukselle ilman valtion talousarvion määrärahaa, ministeriö seuraisi, että tehtävään on saatu rahoitusta Työsuojelurahaston kautta ja tietoluovutusten maksuista. (Työturvallisuuskeskuksen on vuosittain erikseen haettava Työsuojelurahastolta rahoitusta yleishyödylliseen toimintaansa.) Selvitys sisältäisi myös tietoa tehtävän hoidossa mahdollisesti ilmenneistä poikkeamista. Esimerkki voisi olla se, että rekisteröidyt henkilöt olisivat saattaneet tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi mahdollisia henkilötietojen käsittelyn epäkohtia ja kyseiset asiat olisivat tulleet myös Työturvallisuuskeskuksen tietoon. Ministeriö ja Työturvallisuuskeskus voisivat käsitellä annettua selvitystä myös yhteisesti sopimissaan tapaamisissa.

Julkisuuslain 29 §:n mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta muun muassa, jos asiakirja on tarpeen toimenpiteestä tehdyn kantelun käsittelemiseksi, ja jos tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvontatehtävän suorittamiseksi. Jo julkisuuslain 29 § voisi siten käytännössä riittää ministeriön tarpeisiin saada tarvittaessa salassa pidettävääkin tietoa Työturvallisuuskeskukselta. Mutta koska 29 § on vain mahdollistava säännös (”voi antaa”), ehdotettavan 16 pykälän 3 momentissa säädettäisiin ministeriön tiedonsaantioikeudesta.

Ministeriöllä olisi oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta Työturvallisuuskeskukselta valvonnan kannalta välttämättömät tiedot. Oikeuskirjallisuudessa ainakin Olli Mäenpää on selittänyt, mitä tarkoitetaan ”muilla tiedonsaantia koskevilla rajoituksilla” (Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Verkkokirja. Alma Talent. Helsinki 2020). Mäenpään teoksessa todetaan, että asiakirjan julkisuutta oikeudellisesti rajoittavista tekijöistä merkitystä on myös asiakirjojen ja tietojen luovutusrajoituksilla. Ne koskevat vain joitakin tiedon luovutusmenetelmiä, mutta eivät sinänsä poista oikeutta saada tieto asiakirjasta. Luovutusrajoitukset eivät siten sisällä salassapitovelvoitetta. Tällaisia voivat olla etenkin henkilötietojen luovutusta koskevat rajoitukset. (Teoksessa viitataan julkisuuslain 16.3 §:ssä tarkoitettuun kopiota, tulostetta ja sähköistä muotoa koskevaan luovutusrajoitukseen.) (S. 162.)

Ministeriön tiedonsaantioikeus olisi tarkoitettu poikkeustilanteisiin, joissa tarvittaisiin selvityksen lisäksi muita tietoja Työturvallisuuskeskukselta esimerkiksi henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä poikkeamista tai vaikkapa hallintokantelun käsittelyn vuoksi. Ministeriöllä olisi oikeus saada kaikki valvonnan kannalta välttämättömät tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä. Ehdotettavan lain mukaan Työturvallisuuskeskus ei käsitelisi salassa pidettäviä tietoja eikä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja tai muita valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia henkilötietoja. Asiakkaat saattavat silti itse tuoda epähuomiossa näitä esiin eri viranomaisille oman asiansa yhteydessä. Tällainen tieto voisi olla ainakin ammattiliiton jäsenyystiето. Ministeriöllä olisi oikeus saada tiedot sähköisesti. Sähköisyys tarkoittaisi esimerkiksi sähköpostia, joka on suojattu riittävällä teknisellä suojauksella.

Luvussa 4.1.1.3 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten ja rajoitusten noudattamisesta on valvontaan liittyen käsitelty myös ehdotettua 11 pykälää julkisuuslain soveltamisesta. Lisäksi luvussa viitataan yleislainsäädäntöön, jonka nojalla voi tehdä hallintokantelun. Keskeinen merkitys on myös rekisteröidyn oikeudella saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Koska tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on melko rajallinen, esityksessä ei esitetä ministeriölle ohjauskeinoksi tulossopimuksineen eikä muita valvonnan keinoja kuin selvitys, tiedonsaantioikeus ja hallintokantelujen käsittely. Ministeriön edustaja ei esimerkiksi osallistuisi Työturvallisuuskeskuksen hallintoon. Ministeriöllä ei myöskään olisi

toimivaltaa ryhtyä valvonnan johdosta erityisiin toimenpiteisiin. Tarvittaessa ministeriö voisi kuitenkin valmistella lakimuutoksen, jolla julkinen hallintotehtävä esimerkiksi palautettaisiin työsuojeluhallinnolle.

17 §. Ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta. Pykälässä säädettäisiin työnantajan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnasta. *Pykälän* mukaan työsuojeluviranomainen valvoisi 4 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä työsuojelutarkastaja voisi antaa ilmoitusvelvolliselle työnantajalle kirjallisen toimintaohjeen. Tämä on mahdollista nykyäänkin, työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain aikana. Muun valvontalaissa tarkoitetun toimivallan käyttö ei olisi mahdollista.

18 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin ehdotettavan lain voimaantulosta. *Pykälän 1 momentin* mukaan ehdotettava laki tulisi voimaan 2 päivänä huhtikuuta 2026. Tähän mennessä Työturvallisuuskeskus olisi ehtinyt muuttaa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriä (tietojärjestelmäänsä) riittävällä tavalla. *Pykälän 2 momentin* mukaan ehdotettavalla lailla kumottaisiin työsuojeluhenkilörekisteristä annettu laki (1039/2001).

19 §. Siirtymäsäännökset. Pykälässä säädettäisiin ehdotettavan lain voimaantullessa tarvittavista siirtymäsäännöksistä. *Pykälän 1 momentin* mukaan, työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitettuihin tietoihin ja niitä koskeviin asioihin sovellettaisiin ehdotettavan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Ministeriön olisi kuitenkin hävitettävä työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitetut tiedot ja lomakkeet, kun neljä vuotta olisi kulunut ehdotettavan lain voimaantulosta.

Toisin sanoen aiemmin työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitettuihin tietoihin ja niitä koskeviin asioihin sovellettaisiin työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain säännöksiä. Ministeriö olisi aiemmin ilmoitettujen tietojen rekisterinpitäjä ja Työturvallisuuskeskus ylläpitäjä. Aiemmin ilmoitettuihin tietoihin sovellettaisiin vastaavasti muun muassa työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain tietojen luovuttamista ja ilmoitusvelvollisuuden valvontaa koskevia säännöksiä. Kuitenkin ehdotettavan pykälän 1 momentissa säädettäisiin tietojen säilytysaikaa koskevaan työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 4 §:ään nähden erityissäännös aiemmin ilmoitettujen tietojen hävittämisestä.

Ehdotettavan lain tultua voimaan aiemmin työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitetut tiedot siirrettäisiin todennäköisesti talteen ehdotettavan lain mukaiseksi muutettuun työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin (tietojärjestelmään) – siltä osin kuin aiemmin ilmoitetut tiedot vastaisivat ehdotettavan lain mukaisia tietoja. Muut aiemmin ilmoitetut tiedot säilyisivät tallessa rekisterin (tietojärjestelmän) säilytysosiossa. Vaihtoehtoisesti kaikki aiemmin ilmoitetut tiedot säilytettäisiin tallessa rekisterin (tietojärjestelmän) säilytysosiossa, jos tämän toteutus olisi Työturvallisuuskeskukselle teknisesti helpompaa.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain 4 §:n mukaan rekisterinpitäjän on säilytettävä työsuojeluhenkilörekisteritiedot niin kauan, kun rekisteröity henkilö toimii rekisteröidyssä tehtävässä. Ehdotettavan pykälän 1 momentin erityissäännös aiemmin ilmoitettujen tietojen hävittämisestä olisi tarpeellinen, jotta edellä mainittu säilytysaika voitaisiin katkaista ja ministeriö voisi irtautua rekisterinpitovastuustaan jonakin selkeästi määriteltynä ajankohtana. Jos ehdotettava laki tulisi voimaan 2.4.2026, ministeriön olisi hävitettävä työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitetut tiedot ja lomakkeet 2.4.2030.

Ehdotettavan pykälän 2 momentilla olisi yhteys 1 momentin hävittämistä koskevaan säännökseen ja ministeriön irtaantumiseen rekisterinpitovastuustaan. *Pykälän 2 momentin*

mukaan ehdotettavan lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun työnantajan olisi ilmoitettava mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitetut tiedot Työturvallisuuskeskukselle ennen kuin neljä vuotta olisi kulunut ehdotettavan lain voimaantulosta, vaikka työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti aiemmin ilmoitetuissa tiedoissa ei olisi tapahtunut muutoksia. Jos ehdotettava laki tulisi voimaan 2.4.2026, ehdotettavassa laissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisen työnantajan olisi noudatettava ehdotettavassa laissa säädettävää ilmoitusvelvollisuutta viimeistään 1.4.2030. Ehdotettavasta 2 momentista ilmoitusvelvolliselle aiheutuva hallinnollinen taakka olisi maltillinen, sillä työsuojelun yhteistoiminnan toimikausi vaihtuu useimmiten kerran kahdessa vuodessa.

7.2 Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta

47 §. *Yhteistoimintahenkilöistä ilmoittaminen.* Valvontalain 47 pykälässä viitataan työsuojeluhenkilörekisteristä annettuun lakiin. Pykälä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin ehdotettuun uuteen lakiin, eli työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavaan lakiin.

7.3 Panostajalaki

1 §. *Lain soveltamisala.* Panostajalain 1 pykälän 2 momentissa säädetään panostajalain soveltamisalan rajauksista (ks. luku 2.1.2 Panostajalain soveltamisalan rajaukset ja muutoksenhakusääntely). Panostajalain soveltamisalan ulkopuolella ovat muun muassa poliisin ja pelastuslaitoksen virkatehtävät. Panostajalain soveltamisalan rajaukset eroavat vuonna 2016 kumotun panostajalain soveltamisalan rajauksista. Voimassa olevaa panostajalakia säädettäessä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävät ovat todennäköisesti epähuomiossa jääneet pois lain soveltamisalan rajauksista. Tällä esityksellä oikeustila palautettaisiin ennalleen, eli Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävät poistettaisiin panostajalain soveltamisalasta.

Voimassa olevaa panostajalakia ei sovelleta myöskään (panostajalain 1 pykälän 2 momentissa tarkemmin lueteltuihin) toimintoihin, joiden pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen. Säännösteksti vastaa tältä osin työturvallisuuslain 6 §:n 1 momenttia. Säännösteksti on melko vaikeaselkoinen. Säännöksessä esiintyvä käsite asevelvollinen tulee myös ymmärtää asevelvollisuuslain avulla.

Panostajalain 1 pykälän selkeyden vuoksi ehdotetaan, että 1 pykälän 2 momentti muutettaisiin siten, että se koskisi jatkossa vain Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen, poliisin ja pelastuslaitoksen virkatehtäviä. Ehdotettavan 1 pykälän 2 *momentin* mukaan panostajalakia ei sovellettaisi Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen, poliisin eikä pelastuslaitoksen virkatehtävien hoitamiseen.

Lisäksi ehdotetaan, että panostajalain 1 pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa rajattaisiin panostajalain soveltamisalan ulkopuolelle toiminnot, joiden pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen. Panostajalain 1 pykälän 3 momentin sanamuoto olisi osin erilainen verrattuna voimassa olevan panostajalain 1 pykälän 2 momentin sekä työturvallisuuslain 6 §:n 1 momentin vastaavaan sanamuotoon. Kyse olisi vain teknisistä muutoksista, joiden tarkoituksena olisi selkeyttää säännöstä panostajalain osalta.

Ehdotettavan 1 pykälän 3 *momentin* mukaan panostajalakia ei sovellettaisi Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön eikä asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen

palveluksessa tai määräyksestä suorittamaan palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn koulutussuunnitelman mukaiseen sotilaalliseen harjoitukseen tai sotilaalliseen koulutukseen eikä niihin välittömästi liittyvään työhön, jos pääasiallisena tarkoituksena olisi sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Työturvallisuuslain 6 §:n 2 momentin mukaan työturvallisuuslakia ei sovelleta henkilöön, joka vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) nojalla osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen vapaaehtoiisiin harjoituksiin. Esityksessä ehdotetaan, että vastaava soveltamisalan rajausta lisättäisiin panostajalakiin. Mainittuun harjoitukseen osallistuvan henkilön kohdalla on myös kyse sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittamisesta. Panostajalain 1 pykälään lisättäisiin asiasta uusi 4 momentti. Panostajalain 1 pykälän 4 momentin sanamuoto olisi osin erilainen verrattuna työturvallisuuslain 6 §:n 2 momentin vastaavaan sanamuotoon. Kyse olisi vain teknisistä eroista.

Ehdotettavan 1 pykälän 4 momentin mukaan panostajalakia ei myöskään sovellettaisi henkilöön, joka osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämään vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007) tarkoitettuun vapaaehtoiseen harjoitukseen.

Panostajalaissa säädetään panostajan pätevyyskirjoista viime kädessä, koska julkisen vallan tulee huolehtia työvoiman suojelusta ja koska jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Vaikka yllä mainitut Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtävät ja henkilöt poistettaisiin panostajalain soveltamisalasta, työvoiman suojelusta ja oikeudesta henkilökohtaiseen turvallisuuteen voidaan silti huolehtia seuraavaksi kuvatulla tavalla.

Puolustusvoimien räjähteisiin ja niiden käyttöön liittyvä sääntely on panostajalakiin verrattuna tarkempaa ja myös Rajavartiolaitoksessa noudatetaan sitä. Puolustusvoimien määräykset ovat siviilipuolen määräyksiä tarkemmat, koska sotilasräjähde voidaan luokitella siviiliräjähteitä vaarallisemmiksi räjähdysaineiksi.

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädetty ensimmäinen Puolustusvoimien tehtävä on Suomen sotilaallinen puolustaminen. Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävä on panostajalain näkökulmasta Puolustusvoimien virkatehtävä. Lisäksi virkatehtäviin kuuluu muun muassa Puolustusvoimien muille viranomaisille antama virka-apu, johon voi kuulua muun muassa räjähteiden raivaamista. Keskeiset asiaa koskevat säännökset ovat puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä sekä Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (342/2022) 2 §:ssä, jonka mukaan Puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua muun muassa räjähteen tunnistamiseksi tai siviiliräjähteen raivaamiseksi.

Rajavartiolaitoksessa räjähteitä käsitellään puolestaan pääasiassa sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävissä, joissa käsitellään pääsääntöisesti sotilasräjähdeitä. Räjähteitä käsitellään jonkin verran myös rajaturvallisuustehtävissä, muun muassa räjäytettäessä partiourilla tai veden alla väylillä olevia kiviä, koulutettaessa palveluskoiria sekä valmiusjoukkuetoiminnassa esteiden poistamiseen ja murtoräjäytyksiin.

Vaikka Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtäviä hoitavat henkilöt suljettaisiin panostajalain soveltamisalan ulkopuolelle, he saavat koulutuksen ja pätevyyden räjähteisiin liittyviin tehtäviin sekä räjähteisiin liittyvään turvallisuussääntelyyn Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtäviä hoitavat kuuluvat myös työturvallisuuslain ja sen nojalla annetun alemmanasteisen sääntelyn soveltamisalaan.

Puolustusvoimien räjähteitä ja niiden raivaamista koskeva koulutusjärjestelmä on kattava. Maavoimat kouluttaa räjähteiden raivaamiseen erikoistuneita henkilöitä varusmiespalveluksesta lähtien.

Puolustusvoimat raivaa siviili- ja sotilasräjähteitä siviilialueilla ja Puolustusvoimien hallinnoimilla alueilla noudattaen raivaamista koskevaa turvallisuussääntelyä. Räjähteiden raivaaminen Puolustusvoimissa on myös työturvallisuuslain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa. Lisäksi noudatetaan Puolustusvoimien omia varomääräyksiä soveltuvin osin raivaamistehtävän antajan käskemänä työn turvallisuusohjeina. Varomääräyksien, eli sotilaskäskyinä annettujen palvelusturvallisuusmääräyksien, yleinen tarkoitus on määrätä turvallisuusjärjestelyt sellaiselle toiminnalle, välineille ja menetelmille, jotka aiheuttavat tavanomaista suurempia vaaroja sotilaalliseen toimintaan osallistuville Puolustusvoimien henkilöstöön kuuluville tai toiminnan vaikutusalueella muuten oleville henkilöille tai omaisuudelle. Varomääräyksissä määrätään ne vastuut, tehtävät, raja- tai ohjeavrot ja toimintamallit, joilla mahdollistetaan ja samalla varmistetaan sotilaskoulutuksen turvallisuus.

Virka-aputehtävänä räjähteitä raivaavat Puolustusvoimissa vain palkattuun henkilökuntaan kuuluvat henkilöt. Asevelvollisuuslain 78 §:n mukaan palveluksessa olevat asevelvolliset voidaan palvelustehtävänä määrätä virka-aputehtävään, mutta he eivät saa osallistua muun muassa räjähteiden raivaamiseen tai sitä vastaavaan vaaralliseen tehtävään. Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävään ei liity vastaavaa rajoitetta.

Rajavartiolaitoksen upseerit saavat puolestaan osin jo peruskoulutuksensa mukana Puolustusvoimien koulutuksen, jonka perusteella heille annetaan pätevyudet toimia esimerkiksi räjäyttäjänä, raivaajana tai räjäytysharjoituksen johtajana. Näitä Puolustusvoimien pätevyyskoulutetaan myös rajavartijoille. Rajavartiolaitos soveltaa jo nyt käytännössä pääsääntöisesti kaikessa räjähdysaineisiin liittyvässä toiminnassa Puolustusvoimien määräyksiä.

Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävissä käsiteltäessä sotilasräjähteitä noudatetaan Puolustusvoimien asiaa koskevaa normistoa, kuten sotilasräjähteistä annettua valtioneuvoston asetusta (819/2015) ja Pääesikunnan antamaa sotilasräjähdemääräystä, sekä Rajavartiolaitoksen sotilasräjähteitä koskevaa pysyväismääräystä. Rajavartiolaitoksen kaikissa sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävissä, joissa käsitellään sotilasräjähteitä tai Puolustusvoimien asemateriaalia, noudatetaan sotilasräjähdemääräystä ja muita Puolustusvoimien antamia varomääräyksiä.

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluu myös toimintoja, joiden pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen. Sotilaallisiin harjoituksiin osallistuvat eivät kuulu panostajalain eivätkä työturvallisuuslain soveltamisalaan ja tällä esityksellä näitä henkilöryhmiä edelleen täsmennettäisiin panostajalain osalta. Sotilaallisiin harjoituksiin osallistuvat henkilöt saavat kuitenkin koulutuksen ja pätevyyden räjähteisiin liittyviin tehtäviin sekä räjähteisiin liittyvään, yllä kuvattuun, turvallisuussääntelyyn Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa.

24 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädetään muutoksenhausta (ks. luku 2.1.2 Panostajalain soveltamisalan rajaukset ja muutoksenhakusääntely). Pykälä ehdotetaan muutettavaksi kokonaan (ks. muutoksen perusteet luvusta 2.2.5 Huomioita panostajalain soveltamisalan rajauksista ja muutoksenhakusääntelystä).

Ehdotettavan 24 pykälän 1 momentin mukaan panostajan kuulustelun hylkäävään päätökseen saisi vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Panostajan

kuulustelun hylkäävään päätökseen saa vaatia oikaisua nykyäänkin. Viittaus hallintolakiin muutettaisiin selkeästi informatiiviseksi viittaukseksi.

Ehdotettavan 24 pykälän 2 *momentin* mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Ehdotettava 2 momentti olisi informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.

Ehdotettavan 24 pykälän 2 momentti merkitsisi muutosta oikeustilaan voimassa olevan panostajalain 24 §:n 3 momenttiin verrattuna. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Tämä koskisi jatkossa myös muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista, väliaikaista peruuttamista ja huomautusta koskevassa asiassa. (Ks. myös asiaa koskeva siirtymäsäännös.)

28 §. Valvonta. Pykälän mukaan panostajalain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvoo aluehallintovirasto siten kuin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään. Pykälään ehdotetaan teknistä muutosta. Siten kuin -viittausta tulee välttää säädöstekstissä. Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädetyjä tehtäviä, mukaan lukien työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena. Panostajalain 28 pykälässä säädetään aluehallintovirastolle yllä mainittu valvontatehtävä. Valvontalain 1 §:n mukaan kyseisessä laissa säädetään muun muassa menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista. Näin ollen valvontalaki tulee sovellettavaksi panostajalain noudattamisen valvonnassa jo valvontalain 1 §:n nojalla.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettava laki sekä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta annettava laki tulisivat voimaan 2.4.2026. Samalla kumottaisiin voimassa oleva työsuojeluhenkilörekisteristä annettu laki. Voimaantulopäivä olisi vasta 2.4.2026, koska Työturvallisuuskeskus tarvitsisi aikaa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisterin (tietojärjestelmänsä) muuttamiseen. Työturvallisuuskeskus ja aluehallintovirastot tarvitsisivat aikaa myös ehdotettavaa lakia koskevaan tiedottamiseen.

Lisäksi ehdotetaan, että panostajalain muuttamisesta annettava laki tulisi voimaan jo 1.9.2025.

Panostajalain muuttamisesta annettavan lain siirtymäsäännöksen mukaan muutoksenhaussa ennen panostajalain muuttamisesta annettavan lain voimaantuloa tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista ja väliaikaista peruuttamista sekä huomautusta koskevassa asiassa sovellettaisiin panostajalain muuttamisesta annettavan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Siten muutoksenhaussa ennen panostajalain muuttamisesta annettavan lain voimaantuloa tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen mainituissa asioissa sovellettaisiin voimassa olevan panostajalain 24 §:n 3 momenttia ja muutoksenhaussa panostajalain muuttamisesta annettavan lain voimaantulon jälkeen tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen mainituissa asioissa sovellettaisiin esityksessä ehdotettua panostajalain 24 §:n 2 momenttia. Siirtymäsäännös mukailisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 126 §:n 1 momentissa säädetyn ensimmäisen siirtymäsäännöksen ajatusta.

9 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain toimeenpano tapahtuisi Työturvallisuuskeskuksessa. Ministeriö seuraisi lain toimeenpanoa ohjatesaan ja valvoessaan Työturvallisuuskeskusta sen hoitaessa julkista hallintotehtäväänsä.

Panostajalakiin ehdotettavat muutokset eivät edellyttäisi toimeenpanotoimia.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

10.1 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esityksessä ehdotettavalla työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavalla lailla annettaisiin työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä Työturvallisuuskeskukselle, joka on yhdistyslaissa tarkoitettu yhdistys. Siksi on tarpeen tarkastella ehdotettavaa lakia perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

10.1.1 Julkisesta hallintotehtävästä

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt perustuslain 124 §:ää muun muassa lausunnossaan PeVL 8/2022 vp. Lausunnosta käy ilmi, että perustuslain 124 §:n tarkoituksena on perustuslain esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 178–179). Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Pykälä kattaa sekä viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).

Lausunnon PeVL 8/2022 vp mukaan perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II) julkisina hallintotehtävinä. Valtion vientitakuiden myöntäminen on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s. 2/I). Yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n osalta valiokunta katsoi, että vaikka hankintojen tekemiseen liittyi myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, painottuivat Hanselin tehtävässä yhteishankintayksikkönä julkisen hallintotehtävän piirteet (PeVL 15/2019 vp, s. 3). Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mukaan niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaisesta avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt perustuslain 124 §:ää myös lausunnossaan PeVL 5/2021 vp. Lausunnon mukaan lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Lausunnoista PeVL 5/2021 vp ja PeVL 8/2022 vp käy myös ilmi, että julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiallisesti etäantunut julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2–3).

Lausunnossa PeVL 8/2022 vp perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä viittaa julkisen vallan käyttöä laajempaan julkisten hallintotehtävien kokonaisuuteen. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnoista PeVL 16/2002 vp ja PeVL 47/2005 vp käy ilmi, että vaikka kyse olisi lähinnä teknisluonteisesta ja operatiivisesta toiminnasta, johon ei kuulu hallintopäätösten tekemistä, kyse voi silti olla julkisesta hallintotehtävästä. Julkisesta hallintotehtävästä oli kyse myös Verohallinnon avustavissa tehtävissä, joita käsiteltiin lausunnossa PeVL 30/2012 vp. Kyseiset tehtävät olivat julkisia hallintotehtäviä, vaikka kyse oli vain viranomaista avustavista lähinnä rutiiniluonteisista tukitehtävistä, joihin ei sisällynyt julkisen vallan käyttämistä. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 9/2002 vp todetaan puolestaan, että julkiset hallintotehtävät voivat perustuslain esitöiden mukaan olla myös julkisia palvelutehtäviä.

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän voidaan katsoa olevan perustuslain 18 §:ään, työsuojeluhallinnosta annettuun lakiin sekä tällä hetkellä työsuojeluhenkilörekisteristä annettuun lakiin perustuva työsuojeluhallinnon lakisääteinen tehtävä. Tehtävä on myös perustellusti työsuojelun edistämisen kannalta tarpeellinen tehtävä. Tehtävä on luonteeltaan pääasiallisesti tosiasiallista hallintotoimintaa, mutta tehtävään voi myös kuulua yksittäisiä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ja julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Näin ollen työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. (Ks. tarkemmat perustelut luvusta 4.1.1.2 Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä julkisena hallintotehtävänä.)

10.1.2 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä ja rajoituksista

Tehtävän antaminen lailla tai lain nojalla

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt tätä edellytystä esimerkiksi lausunnossaan PeVL 26/2017 vp. Lausunnossa todetaan, että perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I).

Esityksessä ehdotetaan, että työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä annettaisiin Työturvallisuuskeskukselle suoraan lailla. (Ks. luku 4.1.1.3 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten ja rajoitusten noudattamisesta.) Esitys täyttäisi siten perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun lailla säätämisen edellytyksen.

Tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuus

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuutta muun muassa lausunnossaan PeVL 33/2021 vp. Lausunnon mukaan perustuslakivaliokunta on painottanut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitattut lausunnot, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I).

Lausunnossa PeVL 33/2021 vp todetaan myös, että perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 5/2021 vp mainitaan tässä yhteydessä lisäksi palvelutarpeen lisääntyminen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueellinen saatavuus (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuus (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuus (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II).

Työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän antaminen Työturvallisuuskeskukselle olisi tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. (Ks. perustelut luvusta 4.1.1.3 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten ja rajoitusten noudattamisesta.) Esitys täyttäisi siten perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun tehtävänannon tarkoituksenmukaisuutta koskevan edellytyksen.

Tehtävän antaminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta ja muista hyvän hallinnon vaatimuksista. Perustuslain 21 § sisältyy perusoikeuksia koskevaan perustuslain 2 lukuun. Siten perustuslain 124 § edellyttää käytännössä sitä, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se ei vaaranna perusoikeuksia. Annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle on huomattava myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään PeVM 10/1998 vp, että uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa tulee taata säännöspäätöksistä.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt perusoikeuksia, oikeusturvaa ja muita hyvän hallinnon vaatimuksia koskevaa edellytystä muun muassa lausunnoissaan PeVL 33/2021 vp ja PeVL 5/2021 vp. Perustuslakivaliokunta on todennut, että edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslakivaliokunta on lausunut valvonnasta esimerkiksi lausunnossaan PeVL 22/2013 vp. Tapaukseen liittyvien seikkojen vuoksi perustuslakivaliokunta piti erittäin tärkeänä, että Liikenteen turvallisuusviraston harjoittama katsastustoiminnan seuranta ja valvonta oli mahdollisimman tehokasta ja kattavaa.

Lausunnon PeVL 17/2021 vp mukaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön perustuu vaatimus siitä, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 49). Viime vuosina perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lausuntokäytännössään myös toimitusjohtajan virkavastuuta koskevaan sääntelyyn (ks. PeVL 93/2022 vp, s. 4 ja PeVL 34/2020 vp, s. 5). Rikosoikeudellinen virkavastuu on ulotettu myös sellaisiin julkisiin hallintotehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa. Esimerkki tällaisesta tapauksesta on lausunnossa PeVL 3/2009 vp. (Ks. lisäksi PeVL 11/2006 vp ja PeVL 30/2012 vp.)

Perustuslain 124 §:ään liittyy vaatimus hallinnon yleislakien noudattamisesta. Esimerkiksi lausunnon PeVL 5/2021 vp mukaan perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvuorollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on lausunut myös muutoksenhausta ainakin lausunnossaan PeVL 30/2014 vp. Lausunnossa todetaan, että muutoksenhausta viranomaiskoneiston ulkopuolisen tekemään hallintopäätökseen on aina säädettävä erikseen. Lausunnon antamisen jälkeen muutoksenhakua koskeva yleislainsäädäntö on uudistunut. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa tarkoitetaan viranomaisella myös julkista hallintotehtävää hoitavaa tahoa. Siten kyseisen yleislain säännökset oikeudesta hakea muutosta kattavat myös muutoksenhaun julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten tekemistä päätöksistä.

Ehdotettavassa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavassa laissa tarkoitettulla tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävällä on yhteys erityisesti perustuslain 18, 10 ja 12 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin. Ehdotettavassa laissa olisi säännöksiä, joiden tavoitteena olisi turvata näiden perusoikeuksien toteutuminen Työturvallisuuskeskuksen

hoitaessa julkista hallintotehtävää. Lisäksi laissa olisi säännöksiä, jotka turvaisivat perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen perusoikeuksien toteutumista. Laissa säädettäisiin Työturvallisuuskeskuksen palveluksessa olevan henkilön, toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenen virkavastuusta sekä ministeriön suorittamasta ohjauksesta ja valvonnasta. Laissa olisi myös sääntelyä tietoluovutuksen maksusta, joka johtaisi siihen, että valtion maksuperustelaki tulisi sovellettavaksi muun muassa maksun oikaisuvaatimuksen ja muutoksenhaun osalta. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin kuitenkin valtion maksuperustelakia lyhyemmästä oikaisuvaatimuksen määräajasta. Ehdotettavan lain perusoikeuksien toteutumista turvaavia säännöksiä kuvataan tarkemmin luvussa 4.1.1.3 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten ja rajoitusten noudattamisesta.

Perusoikeussäännösten kokonaisuudistuksen yhteydessä, mietinnössään PeVM 25/1994 vp, perustuslakivaliokunta johti perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Näitä vaatimuksia ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, rajoituksen suhteellisuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta. Myös julkisten hallintotehtävien antamista koskevien säännösten tulee täyttää nämä vaatimukset.

Ehdotettava työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettava laki sisältäisi lähinnä säännöksiä, joiden tarkoituksena on turvata lain kannalta merkitykselliset perusoikeudet eikä rajoittaa niitä. Rajoittamisen osalta huomio kiinnittyy kuitenkin muutamaankin seikkaan.

Ehdotettavan lain toimeenpanossa käsiteltäisiin henkilötietoja. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Ehdotettavan lain kannalta relevantit tietosuojasäädökset ovat yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki. Ehdotettava laki olisi laadittu niiden puitteissa. Lain valmistelussa huomioitiin myös laki yksityisyyden suojasta työelämässä. (Ks. luku 4.1.2 Ehdotettava laki tietosuojan ja julkisuuden kannalta.) Henkilötietoja myös käsiteltäisiin viime kädessä perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun perusoikeuden turvaamiseksi.

Ehdotettavalla lailla laajennettaisiin Työturvallisuuskeskuksen toiminnan julkisuutta siten, että julkisuuslakia sovellettaisiin Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvissä kaikissa tehtävänosissa. Tämä turvaisi perustuslain 12 §:ssä tarkoitetun, julkisuutta koskevan perusoikeuden toteutumista. Ehdotettavalla lailla kuitenkin myös rajoitettaisiin tiedonsaantioikeutta rekisterin tietojen osalta. Rekisterin tietoja voitaisiin luovuttaa vain työsuojelua edistäviin tarkoituksiin. Tämä rajoittaisi perusoikeutta. Rajoitus olisi kuitenkin perusteltu, koska ehdotettavan lain tavoitteena olisi vain työsuojelun edistäminen. Rekisteri olisi olemassa vain tätä tavoitetta varten. Rekisterissä olevien henkilötietojen käsittely muuhun tarkoitukseen olisi tarpeetonta. Tiedonsaantioikeuden rajoittaminen suojaisi rekisteröityjen henkilötietoja. Julkisuuslaissa tarkoitettua jokaisen tiedonsaantioikeutta sovellettaisiin kuitenkin muuten Työturvallisuuskeskuksen julkisessa hallintotehtävässä. Lisäksi julkisuuslaki turvaisi asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja jokaisen oikeuden saada itseään koskevat tiedot rekisteristä.

Ehdotettu rekisteriä koskeva julkisuuden rajoitus olisi lailla säädetty, sille olisi hyväksyttävät perusteet ja rajoitus olisi oikeassa suhteessa, kun sitä vertaa lain tavoitteeseen. Perusoikeuden ydinalueeseen ei puututtaisi, koska lailla ensin laajennettaisiin julkisuutta koko Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään ja tämän jälkeen tehtäisiin julkisuuteen lain tavoitteesta ja henkilötietojen suojasta johtuva täsmällinen ja tarkkarajainen rajoitus.

Lisäksi julkisuuslaki turvaisi asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja jokaisen oikeuden saada omat tietonsa.

Ehdotettavassa laissa säädettäisiin tietoluovutuksesta pääsääntöisesti perittävästä maksusta. Maksullisuuden voidaan nähdä rajoittavan perustuslain 12 §:ssä säädettyä julkisuutta. Maksu olisi kuitenkin tarpeellinen ja tasoltaan maltillinen, omakustannusarvoon perustuva maksu. Siten julkisuutta rajoittava maksusääntely ei olisi suhteeton tai perusoikeuden ytimeen käyvä perusoikeusrajoitus. (Ks. myös luku 10.3 Tietoluovutuksen maksua koskevasta sääntelystä.)

Ehdotettavan lain sääntely tietoluovutuksen maksusta johtaisi siihen, että valtion maksuperustelaki tulisi sovellettavaksi muun muassa maksun oikaisuvaatimuksen ja muutoksenhaun osalta. (Tosin ehdotettavassa laissa säädettäisiin lyhyemmästä oikaisuvaatimuksen määräajasta.) Valtion maksuperustelaista sovellettaisiin myös muutoksenhakukieltoa hallinto-oikeuden päätöksestä. Muutoksenhakukielto rajoittaisi perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeutta oikeusturvaan. Perustuslakivaliokunta on lausunut muutoksenhakukiellosta ainakin lausunnossaan PeVL 17/2021 vp. Lausunnon mukaan perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatu oikeuden luonteen ja 2 momentin lakivarauksen takia on selvää, että valitus- ja muutoksenhakukieltoja koskee lailla säätämisen vaatimus (ks. esim. PeVL 12/2004 vp, s. 3/II). Muutoksenhakuoikeuteen kohdistuvaa rajoitusta ei voi perustaa yksin esimerkiksi lakiesityksen perustelulausumien varaan. Lausunnossa PeVL 17/2021 vp todetaan myös, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8, PeVL 12/2004 vp, s. 3). Lisäksi valiokunta on katsonut, että tällainen kielto on välttämätöntä perustella lain esitöissä riittävällä tavalla (PeVL 10/2012 vp, s. 7). Ehdotettavan lain säännösten johdosta sovellettava valtion maksuperustelaissa tarkoitettu muutoksenhakukielto koskisi vain maksuasiaa ja vasta muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä. Sitä olisi edeltänyt jo oikaisuvaatimusmenettely ja valitus hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakukielto maksuasiassa sisältyy myös julkisuuslakiin. Muutoksenhakukielto ei siten olisi suhteeton tai perusoikeuden ytimeen käyvä rajoitus.

Kaiken kaikkiaan ehdotettava työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettava laki olisi laadittu noudattaen perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Siten voidaan todeta, että työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän antaminen Työturvallisuuskeskukselle ehdotettavalla työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavalla lailla ei vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. (Ks. luku 4.1.1.3 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten ja rajoitusten noudattamisesta.) Esitys noudattaisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua perusoikeuksia, oikeusturvaa ja muita hyvän hallinnon vaatimuksia koskevaa rajoitusta.

Merkittävän julkisen vallan käytöstä

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt merkittävän julkisen vallan käyttöä koskevaa rajoitusta muun muassa lausunnoissa PeVL 18/2021 vp ja PeVL 44/2016 vp. Lausunnoissa todetaan, että perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Lausunnon PeVL 18/2021 vp mukaan takaisinperintää on vakiintuneesti pidetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä (PeVL 45/2006 vp, s. 2; ks. myös PeVL 50/2017 vp, s. 3–4). Lausunnossa PeVL 44/2016 vp on toinen esimerkki merkittävän julkisen vallan käytöstä. Sellaisena on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 28/2001 vp, s. 5–6).

Ehdotettavassa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavassa laissa tarkoitettu tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä ei sisältäisi merkittävän julkisen vallan käyttöä. (Ks. luku 4.1.1.3 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten ja rajoitusten noudattamisesta.) Esitys noudattaisi siten perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevaa rajoitusta.

10.2 Tietosuojasta ja julkisuudesta

Esityksessä ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain nojalla käsiteltävistä tiedoista muodostuisi tietoaineisto, jossa olisi luonnollisten henkilöiden henkilötietoja, oikeushenkilöiden tietoja ja muita tietoja. Osa luonnollisten henkilöiden henkilötiedoista olisi työntekijöiden henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyn vuoksi ehdotettavaa lakia on arvioitava perustuslain 10 §:n kannalta. Laki sisältäisi myös rekisterin tietojen luovutusta koskevaa sääntelyä, joten lakia on arvioitava myös perustuslain 12 §:n kannalta.

Yksityiselämän suojasta ja henkilötietojen suojasta

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 52 artiklassa säädetään myös perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien rajoittamisesta ja kattavuudesta.

Perustuslakivaliokunta on todennut esimerkiksi lausunnossaan PeVL 14/2018 vp, että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa perustuslain 10 §:n 1 momentin henkilötietojen suojaa koskevan säännöksen lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 2).

Euroopan unionissa on alettu soveltaa 25.5.2018 alkaen henkilötietojen käsittelyyn (yleensä) yleistä tietosuojaa-asetusta. Suomessa tuli voimaan 1.1.2019 myös tietosuojaa-asetusta täydentävä

tietosuojalaki. Uudistuneen tietosuojalainsäädännön johdosta perustuslakivaliokunta on tarkistanut lausuntokäytäntöään. Esimerkiksi lausunnoissa PeVL 101/2022 vp ja PeVL 96/2022 vp todetaan, että perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

Lausunnoissa PeVL 101/2022 vp ja PeVL 96/2022 vp todetaan myös, että perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhuihin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on lausunut myös arkaluonteisten henkilötietojen säilyttämisestä esimerkiksi lausunnossa PeVL 4/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisiin henkilötietoihin kohdistuva lailla säätämisen vaatimus kohdistuu myös säilytysaikoihin (PeVL 14/2018 vp, s. 2 ja 6).

Yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan osalta on huomattava, että työntekijät kuuluvat luonnollisina henkilöinä perustuslain 10 §:n 1 momentin soveltamisalaan. Suomessa on yleisen tietosuoja-asetuksen 88 artiklan mahdollistamaa kansallista sääntelyä työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä. Tietosuojalain 30 §:n mukaan työntekijää koskevien henkilötietojen käsittelystä säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004).

Yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan osalta on huomattava myös, että oikeushenkilöt eivät kuulu perustuslain 10 §:n 1 momentin soveltamisalaan. Myös yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 14 mukaan yleinen tietosuoja-asetus ei koske oikeushenkilöiden ja erityisesti oikeushenkilön muodossa perustettujen yritysten henkilötietojen käsittelyä, kuten oikeushenkilön nimeä, oikeudellista muotoa ja yhteystietoja. Eli oikeushenkilöiden (henkilö)tiedoilla ei ole samanlaista tietosuojaa kuin luonnollisten henkilöiden henkilötiedoilla. Toisaalta yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai suoraan tai epäsuorasti tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Esimerkiksi, jos luonnollinen henkilö on tunnistettavissa oikeushenkilöstä, luonnollisen henkilön henkilötietoja suojataan (Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio C-92/09 ja C-93/09 ja myös tietosuojavaluuttetun päätös 21.10.2021 Dnro 3592/152/2019). Oikeushenkilöistä on myös erotettava yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka ovat juridiselta muodoltaan luonnollisia henkilöitä.

Julkisuudesta

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Kansainvälisellä tasolla viranomaisten toiminnan julkisuutta säännellään viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa (Council of Europe Convention on Access to Official Documents CETS No. 205, niin sanottu Tromssan sopimus).

Suomessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään tarkemmin julkisuuslaissa. Julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan, mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä niiden käyttäessä julkista valtaa.

Julkisuutta koskevalla perusoikeudella ja yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevalla perusoikeudella suojataan eri intressejä.

Perusoikeuksien yhteensovittamisesta

Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 101/2022 vp mukaan perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 8). Valiokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3) ja korostanut niiden välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4).

Myös lausunnossa PeVL 84/2022 vp todetaan, että perustuslakivaliokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Kyse on sen sijaan kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (PeVL 14/2018 vp, s. 8, ks. myös PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 14/2018 vp, s. 8). Valiokunta on todennut, että lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 8).

Tietojen julkisuutta ja henkilötietojen suojaa on käsitelty myös esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 43/2022 vp. Lausunnossa todetaan julkisen tietopalvelun osalta, että valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp).

Henkilötietojen suojan ja julkisuuden yhteensovittamisesta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa ja tietosuojalain 28 §:ssä. Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.

Ehdotettava työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettava laki

Esityksessä ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain nojalla käsiteltävistä tiedoista muodostuisi tietoaineisto, jossa olisi luonnollisten henkilöiden henkilötietoja, oikeushenkilöiden tietoja ja muita tietoja. Osa luonnollisten henkilöiden henkilötiedoista olisi työntekijöiden henkilötietoja. Kyseisten henkilötietojen käsittely kuuluisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta tiedot muodostaisivat Työturvallisuuskeskuksessa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisterin.

Tietoihin ei sisältyisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja eikä muita valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia

henkilötietoja. Tietoihin ei sisältyisi myöskään julkisuuslain tai muun lain nojalla salassa pidettäviä tietoja.

Luvussa 4.1.2 käsitellään ehdotettavaa lakia tietosuoja- ja julkisuuden kannalta. Luvussa todetaan, että ehdotettava laki olisi laadittu yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain puitteissa. Lain valmistelussa huomioitiin myös laki yksityisyyden suojasta työelämässä ja julkisuuslaki. Ehdotettava laki sisältäisi kuitenkin joitakin julkisuuslaista eroavia tai poikkeavia säännöksiä.

Luvussa 4.1.2 käydään aluksi läpi muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 ja 88 artiklan mahdollistama kansallinen sääntelyliikkumavara.

Ehdotettavassa laissa olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 88 artiklan mahdollistaman sääntelyliikkumavaran puitteissa annettua kansallista sääntelyä, joka oikeuttaisi työnantajan käsittelemään työntekijöiden henkilötietoja (4–8 § ja ilmoitusajankohtaa koskeva 9 §. Ks. myös 19 § siirtymäsäännökset). Ehdotettava laki olisi työsuojelun edistämisen vuoksi tarpeellinen erityislaki, jossa olisi yksityisyyden suojasta työelämässä annetusta laista poikkeavaa, tarkempaa sääntelyä.

Ehdotettavan lain 4 §:n mukaan työnantajalla olisi tietyin edellytyksin velvollisuus ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja Työturvallisuuskeskuksen rekisteriin. Ehdotettavan 4 §:n voi rinnastaa säännöksiin, joissa yksityinen velvoitetaan antamaan tietoa viranomaiselle. Lain 4 §:ssä olisi siten selkeästi säädetty tällaisesta yksityisen ilmoitusvelvollisuudesta.

Lain 5 ja 6 §:ssä säädettäisiin puolestaan siitä, että eräiden henkilöiden tulisi antaa suostumus ennen kuin työnantaja voisi ilmoittaa heidän tietonsa rekisteriin. Suostumus olisi henkilötietoja suojaava suojatoimi. Suostumusta koskevaa sääntelyä laadittaessa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 20/2020 vp.

Luvussa 4.1.2 käsitellään myös ehdotettavan lain sääntelyä julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttämästä henkilötietojen käsittelystä ja rekisterin julkisuuden rajoittamisesta. Luvussa todetaan, että henkilötietojen käsittely on oikeutettua, jos käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite) ja 6 artiklan sääntelyliikkumavaran puitteissa annettuun kansalliseen sääntelyyn.

Ehdotettavalla lailla Työturvallisuuskeskukselle annettaisiin tietojen rekisteröinti- ja luovutus-tehtävä (ks. lain 3 §). Työturvallisuuskeskuksen oikeusperuste julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttämälle henkilötietojen rekisteröinnille ja luovuttamiselle olisi 6 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Ehdotettavassa laissa olisi 6 artiklassa (3 kohdassa) tarkoitetun sääntelyliikkumavaran puitteissa annettua kansallista sääntelyä, joka velvoittaisi Työturvallisuuskeskuksen käsittelemään henkilötietoja julkisessa hallintotehtävässään (3 ja 10–12 §. Ks. myös 19 § siirtymäsäännökset).

Luvussa 4.1.2 käydään läpi henkilötietojen käsittelyn tarkoitus, käsiteltävät tiedot, käsiteltävien tietojen minimointi ja säilytysajan määrittämistä koskeva sääntely.

Luvussa 4.1.2 todetaan myös, että julkisuuslain 4 §:n 2 momentin perusteella julkisuuslaki ei tulisi sovellettavaksi Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvissä kaikissa tehtävänosissa. Julkisuuden turvaamiseksi ehdotettavan lain 11 §:ssä laajennettaisiin

Työturvallisuuskeskuksen toiminnan julkisuutta. Tämä mahdollistaisi jokaiselle oikeuden valvoa julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Luvussa 4.1.2 kuvataan myös sääntelyä, jolla rajoitettaisiin tiedonsaantioikeutta rekisteristä. Ehdotettavan lain tavoitteen kannalta olisi riittävää, että rekisteristä luovutettaisiin tietoja vain työsuojelun edistämisen kannalta tarpeellisiin tarkoituksiin. Lisäksi luvussa käsitellään henkilön oikeutta kieltää henkilötietojensa luovuttaminen työsuojelua edistävään suoramarkkinointiin (henkilötietoja suojaava suojatoimi) sekä luovutettavien tietojen määrää. Tietoja saisi rekisteristä ”massamuotoisesti” tai ”laajamittaisesti”, mutta samalla tiedot tulisi minimoida ottaen huomioon tietojenpyytäjän käyttötarkoitus. Ehdotetussa laissa ei olisi kyse yleiseen tietoverkkoon sijoitetusta rekisteristä eikä julkisesta tietopalvelusta.

Ehdotettavan lain lähtökohtana olisi turvata perustuslain 12 §:ssä tarkoitetun julkisuuden toteutuminen Työturvallisuuskeskuksen julkisessa hallintotehtävässä, mutta laissa painotettaisiin silti enemmän perustuslain 18 §:ssä tarkoitettua työvoiman suojelua ja 10 §:ssä tarkoitettua henkilötietojen suojaa, kun tiedonsaantioikeutta rekisterin tietoihin rajoitettaisiin. Esitys olisi tästä huolimatta tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon ehdotettavan lain tavoite työsuojelun edistämisestä.

Koska ehdotettavan lain nojalla luovutettaisiin vain tavallisia henkilötietoja ja julkisia tietoja, ehdotettavan lain tietojen luovutussäännöstä ei ole muotoiltu salassa pidettävien tietojen ja toisaalta arkaluonteisten tietojen luovutusta koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan, jossa edellytetään luovutettavien tietojen tarpeellisuutta tai välttämättömyyttä. (Lausuntokäytäntö käy ilmi esimerkiksi lausunnoista PeVL 7/2019 vp ja PeVL 15/2018 vp.) Lausuntokäytäntö on kuitenkin otettu huomioon säännöksessä, joka koskee ministeriön valvontatehtävässään tarvitsemaa tiedonsaantioikeutta Työturvallisuuskeskukselta. Ministeriön tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyyteen.

Ehdotettava kansallinen erityissääntely olisi edellä sekä luvussa 4.1.2 esitetyn arvioinnin perusteella tietosuojasetuksen edellyttämällä tavalla yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista sekä perustuslakivaliokunnan (muun muassa PeVL 101/2022 vp, PeVL 96/2022 vp ja PeVL 2/2018 vp) edellyttämällä tavalla välttämätöntä. Kaiken kaikkiaan ehdotettava työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettava laki olisi hyväksyttävä perustuslain 10 ja 12 §:n kannalta.

10.3 Tietoluovutuksen maksua koskevasta sääntelystä

Esityksen mukaan Työturvallisuuskeskuksen rekisteristä luovutettaisiin tietoja vain työsuojelua edistäviin tarkoituksiin Työturvallisuuskeskukselle ja muille tietojenpyytäjille. Lisäksi julkisuuslaki turvaisi asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja jokaisen oikeuden saada itseään koskevat tiedot rekisteristä. Tietoluovutuksesta perittäisiin pääsääntöisesti maksu. Maksua ei kuitenkaan perittäisi, jos tietoja luovutettaisiin Työturvallisuuskeskukselle muuhun tarkoitukseen kuin tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän hoitamiseen taikka työnantajien, muiden yrittäjien tai työntekijöiden yhdistykselle tai viranomaiselle. Maksua ei perittäisi myöskään, jos tietoja luovutettaisiin Tapaturmavakuutuskeskukselle tai Työterveyslaitokselle niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Lisäksi, jos henkilö käyttäisi julkisuuslaissa tarkoitettua asianosaisen tiedonsaantioikeutta tai jokaisen oikeutta saada itseään koskevat tiedot, sovellettaisiin julkisuuslain 34 §:n maksusääntelyä. Ehdotettavaa maksusääntelyä on tarpeen arvioida perustuslain 21, 6, 12, 18 ja 81 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 6 §:ssä tarkoitettuihin hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu se, että viranomaisen on kohdeltava

hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Lisäksi perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Kaikkien tiedonsaajien oikeus saada tiedot maksutta tai kaikkien maksuvelvollisuus olisi tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen ratkaisu. Perustuslain 12 §:ssä säädetty viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja perustuslain 18 §:ssä säädetty julkisen vallan velvoite huolehtia työvoiman suojelusta (työsuojelun edistäminen) puoltaisivat tietoluovutusten täyttää maksuttomuutta. Esityksessä ei kuitenkaan esitetä täyttää maksuttomuutta eikä myöskään kaikkien tiedonsaajien maksuvelvollisuutta. (Ks. perustelut luvusta 4.1.3 Ehdotettavan lain sääntely tietoluovutuksen maksusta.)

Ehdotettava maksusääntely ei kuitenkaan olisi perustuslain vastainen, sillä ehdotettavassa laissa tarkoitettu maksuvelvollinen olisi todennäköisesti lähes poikkeuksetta oikeushenkilö. Oikeushenkilöiden erilainen kohtelu on ollut esillä perustuslakivaliokunnassa ainakin perustuslain 6 §:n näkökulmasta muun muassa sähkön tuotantotukia koskevassa lausunnossa PeVL 37/2010 vp. Lausunnossa perustuslakivaliokunta huomautti, että yhdenvertaisuussäännös koskee vain ihmisiä. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että vaikka sähkön tuottajana voi olla myös luonnollinen henkilö, on todennäköistä, että suurin osa lain soveltamisalaan kuuluvasta sähkön tuotannosta tapahtuu oikeushenkilöiden omistamissa laitoksissa. Näin ollen yhdenvertaisuusnäkökulmalla on tällaisessa sääntelyssä suhteellisen vähäinen merkitys. Oikeushenkilöt olivat esillä myös lausunnossa PeVL 11/2012 vp. Lausunnon mukaan perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi valiokunnan mielestä kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (vrt. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I).

Lausunnoista PeVL 37/2010 vp ja PeVL 11/2012 vp käy myös ilmi, että perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen esitöihin (HE 309/1993 vp, s. 42–43) samoin kuin omaan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöönsä viitaten todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 18/2010 vp, s. 3/II ja PeVM 11/2009 vp, s. 2/I). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2 ja PeVL 18/2006 vp, s. 2/II).

Ehdotettavassa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavassa laissa tarkoitettun maksun suuruus määräytyisi tietojen rekisteröinnistä ja esille hakemisesta aiheutuneiden kokonaiskustannusten eli omakustannusarvon mukaan. Maksun taso olisi siis kohtuullinen.

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt maksuja ainakin lausunnossaan PeVL 33/2021 vp. Lausunnossa todetaan, että valtion maksuja koskeva 81 §:n 2 momentti koskee sanamuotonsa mukaan valtion viranomaisten virkatoimia, palveluja ja muuta toimintaa. Näiden maksullisuudesta ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt asianmukaisena tarkastella perustuslain 81 §:n 2 momentin sisältämien periaatteiden kannalta myös sääntelyä yksityisen hoitaman julkisen hallintotehtävän maksullisuudesta (PeVL 2/2001 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan maksujen suuruuden sääntelystä ei ole ollut huomautettavaa ainakaan silloin, kun yleisenä maksuperusteena noudatetaan toiminnasta aiheutuneiden kustannusten kattamista (PeVL 2/2001 vp, s. 3/I).

Kaiken kaikkiaan ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain maksusääntely olisi hyväksyttävä perustuslain 21, 6, 12, 18 ja 81 §:n kannalta.

10.4 Panostajalain soveltamisalan rajausten ja muutoksenhakusääntelyn muutoksista

Esityksessä ehdotetaan, että panostajalain 1 §:ssä säädettyjä panostajalain soveltamisalan rajoituksia muutettaisiin. Lisäksi muutettaisiin panostajalain muutoksenhakua koskevaa 24 §:ää. Esitystä on tarpeen arvioida perustuslain 18, 7 ja 21 §:n näkökulmasta.

Panostajalain 1 §:n 1 momentin mukaan panostajalaissa säädetään muun muassa panostajan oikeuksista ja velvollisuuksista, panostajan pätevyyskirjan myöntämisen, uusimisen ja peruuttamisen edellytyksistä sekä pätevyyskirjan voimassaolosta. Esityksessä ehdotetaan, että panostajalain soveltamisalasta poistettaisiin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävät. Lisäksi panostajalain soveltamisalasta poistettaisiin henkilöt, jotka osallistuvat Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämään vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa tarkoitettuun vapaaehtoiseen harjoitukseen.

Panostajalain taustalla vaikuttaa perustuslain 18 §:ssä säädetty julkisen vallan velvoite huolehtia työvoiman suojelusta sekä perustuslain 7 §:ssä säädetty jokaisen oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Taustalla on myös perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nämä perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös niiden tehtävien ja henkilöiden kannalta, jotka poistettaisiin panostajalain soveltamisalasta. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen HE 309/1993 vp. (s. 25) mukaan perusoikeusuudistuksen lähtökohtiin kuuluu, ettei mitään henkilöryhmää tule jättää perusoikeussuojan ulkopuolelle. Siten esimerkiksi sotilaat kuuluvat perusoikeussuojan piiriin. Tästä syystä tässä esityksessä kuvataan myös sitä, kuinka työvoiman suojelusta ja jokaisen oikeudesta henkilökohtaiseen turvallisuuteen huolehditaan Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa etenkin räjähteisiin liittyvissä tehtävissä (ks. ehdotetun panostajalain 1 §:n perustelut).

Esityksessä ehdotetaan myös, että panostajalain muutoksenhakua koskevaa 24 §:ää muutettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain vuoksi siten, että 24 § sopisi yhteen kyseisen lain kanssa. Ehdotettava 24 § merkitsisi, että jatkossa myös muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista, väliaikaista peruuttamista ja huomautusta koskevassa asiassa edellyttäisi, että korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Muutoksen voi nähdä kaventavan panostajan oikeutta oikeusturvaan voimassa olevaan panostajalain 24 §:ään verrattuna.

Perustuslakivaliokunta on lausunut valituslupajärjestelmästä viime vuosina ainakin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säätämisen yhteydessä lausunnossaan PeVL 50/2018 vp. Lausunnosta käy aluksi ilmi perustuslakivaliokunnan varhaisempi, pidätyväisempi käytäntö valituslupajärjestelmään sekä se, että valiokunta tarkisti kantaansa lausunnossaan PeVL 32/2012 vp (ks. tarkemmin PeVL 50/2018 vp ja PeVL 32/2012 vp).

Lausunnossa PeVL 50/2018 vp mainitaan myös muita myöhempiä valituslupajärjestelmää koskevia perustuslakivaliokunnan lausuntoja, kuten PeVL 55/2014 vp, jossa käsiteltiin hallituksen esitystä HE 230/2014 vp. Kyseisessä esityksessä ehdotettiin muun muassa, että valituslupasääntelyn soveltamisalaa laajennetaan uusiin asiaryhmiin muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupaa ei kuitenkaan ehdotettu asiaryhmiin, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. Tällaisia asioita olivat muun muassa elinkeinoluvan peruuttamista koskevat asiat. Perustuslakivaliokunta

katsoi kuitenkin, että asian laatu tai merkittävyys eivät välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Lausunnossa PeVL 50/2018 vp käsitellään lopuksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa tarkoitettua valituslupajärjestelmää. Lausunnossa PeVL 50/2018 vp todetaan muun muassa, että korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolia korostavaa tavoitetta voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta tärkeänä ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle muutoksenhakuoikeuden kavennukselle. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamisen voidaan katsoa osaltaan lisäävän hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta, vaikka samalla yksittäisten valitusten tutkimiselle korkeimmassa hallinto-oikeudessa asetettu kynnys jossakin määrin korottuu.

Lausunnossa PeVL 50/2018 vp todetaan myös, että arvioitaessa valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta on perustuslakivaliokunnan mielestä otettava huomioon, että valituslupan asettamisessa valituksen edellytykseksi on kyse siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen. Se ei merkitse niin pitkälle menevää rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. Toiseksi on otettava huomioon, että valituslupan ehtojen täytyessä korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa. Valituslupan myöntämisen perusteet eivät rajoitu ennakkopäätösperusteeseen, vaan lupa on myönnettävä myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valituslupan myöntämiseen on muu painava syy. Tämä sääntely merkitsee sitä, että oikeusturvaelementti on vahvasti mukana myös ehdotetussa hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä.

Lausunnossa PeVL 50/2018 vp todetaan lisäksi, että perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisuihin korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita. Valituslupajärjestelmässä ei ole kyse uudentyypisistä sääntelystä, vaan pikemminkin jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti ja eri asiaryhmien valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta. Perustuslakivaliokunnan uudempaa, vuodesta 2012 noudattamaa tulkintalinjaa edelleen kehittämällä valituslupan asettamista pääsäännöksi voitiin perustuslain 21 §:n estämättä pitää mahdollisena ja perusteltuna.

Kaiken kaikkiaan esitys panostajalain soveltamisalan rajausten muuttamisesta sekä muutoksenhakusääntelyn muuttamisesta yleislaissa valitun sääntelyratkaisun mukaiseksi olisi siten hyväksyttävä perustuslain 18, 7 ja 21 §:n kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006), jäljempänä *valvontalaki*, ja mainitun lain nojalla tehdyissä työsuojelun yhteistoimintasopimuksissa tarkoitettuja työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä ja eräitä muita työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinnistä ja luovutuksesta työsuojelun edistämiseksi.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *työpaikalla* valvontalain 25 §:ssä tai 23 §:n nojalla tehdyssä työsuojelun yhteistoimintasopimuksessa tarkoitettua työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaista kokonaisuutta;
- 2) *yhteisellä työpaikalla* työturvallisuuslain (738/2002) 49 §:ssä tarkoitettua yhteistä työpaikkaa;
- 3) *työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnalla* työturvallisuuslain 54 §:ssä tarkoitettua teollisuus- tai liikehallissa taikka vastaavassa yhtenäisessä tilassa toimivien työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien tekemää yhteisten vaarojen torjuntaa.

3 §

Työturvallisuuskeskuksen tehtävä

Työturvallisuuskeskus hoitaa työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää. Työturvallisuuskeskus pitää työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriä.

4 §

Työnantajan velvollisuus ilmoittaa tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä

Työnantajan on ilmoitettava Työturvallisuuskeskukselle 3 momentissa tarkoitettut tiedot työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä, jos:

- 1) työpaikalla on valittu työsuojeluvaltuutettu valvontalain 29 tai 42 §:n nojalla taikka 23 §:n 1 tai 2 momentin nojalla tehdyn työsuojelun yhteistoimintasopimuksen perusteella;

2) työnantaja teettää henkilöstöllä työtä työpaikalla yli 50 kalenteripäivänä; ja

3) työpaikan henkilöstöön kuuluu vähintään kymmenen henkilöä.

Jos työnantajalla on useita työpaikkoja, työnantajan on ilmoitettava 3 momentissa tarkoitetut tiedot työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä jokaiselta työpaikalta, jolla 1 momentissa säädetty ilmoitusvelvollisuuden edellytykset täyttyvät.

Työnantajan on ilmoitettava seuraavat tiedot:

1) ilmoituksen tekevän työnantajan:

a) nimi;

b) yritys- ja yhteisötunnus tai sitä vastaava ulkomainen organisaatiotunniste tai niiden puuttuessa syntymäaika;

c) työ sähköpostiosoite ja työpostiosoite;

2) työpaikan:

a) sijaintikunta tai -kunnat;

b) toimialaluokka tai -luokat;

c) työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä ilmoitushetkellä Työturvallisuuskeskuksen määrittelemän suuruusluokan tarkkuudella;

d) työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimi, tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoite;

e) työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoitteet;

3) jos työpaikalla on nimetty työsuojelutoimikunta, työsuojelutoimikunnan jäsenten nimet, tehtävät työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoitteet taikka, jos muu toimielin hoitaa työsuojelutoimikunnan tehtäviä, samat tiedot kyseisen toimielimen sellaisista jäsenistä, joilla on tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa.

5 §

Eräitä työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen ilmoittaminen

Edellä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu työnantaja voi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi muiden sellaisten henkilöiden nimet ja työ sähköpostiosoitteet, jotka työnantaja on nimennyt tai määrännyt tai henkilöstö on valinnut hoitamaan tiettyä, työpaikan työsuojelun yhteistoiminnan kannalta merkityksellistä tehtävää, jos nämä antavat siihen suostumuksensa.

Suostumuksesta tulee käydä ilmi, että:

1) suostumus on annettu vapaaehtoisesti ja nimenomaisesti työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröintiä ja luovutusta varten; ja

2) henkilö tietää 10 §:ssä tarkoitettujen tietojen säilytysajan määrittämisen perusteen sekä 12 §:ssä tarkoitettujen tarkoitukset, joihin tietoja luovutetaan.

Henkilö voi milloin tahansa peruuttaa suostumuksensa ilmoittamalla siitä Työturvallisuuskeskukselle. Henkilön peruutettua suostumuksensa Työturvallisuuskeskuksen kyseistä henkilöä koskeville tiedoille määrittelemä säilytysaika päättyy välittömästi ja tiedot on tuhottava viipymättä 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

6 §

Työnantajan mahdollisuus ilmoittaa tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä

Muu kuin 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu työnantaja voi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitetut tiedot.

Muu kuin 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu työnantaja voi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle myös 5 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot, jos henkilöt, joita tiedot koskevat, antavat siihen

suostumuksensa. Suostumukseen ja sen peruuttamiseen sovelletaan, mitä 5 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään.

7 §

Mahdollisuus ilmoittaa tietoja yhteisen työpaikan yhteisistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä

Yhteisellä työpaikalla pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja voi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle seuraavat tiedot yhteisen työpaikan yhteisistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä:

- 1) ilmoituksen tekävän, pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan:
 - a) nimi;
 - b) yritys- ja yhteisötunnus tai sitä vastaava ulkomainen organisaatiotunniste tai niiden puuttuessa syntymäaika;
 - c) työ sähköpostiosoite;
- 2) jos rakennustyömaa on yhteinen työpaikka, yhteisen rakennustyömaan:
 - a) sijaintikunta;
 - b) työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat;
 - c) työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä ilmoitushetkellä Työturvallisuuskeskuksen määrittelemän suuruusluokan tarkkuudella;
 - d) valvontalain 43 d §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimi, tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoite;
 - e) valvontalain 43 c §:ssä tarkoitetun yhteisen työmaakohtaisen työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoitteet;
- 3) jos muu työpaikka kuin rakennustyömaa on yhteinen työpaikka, yhteisen työpaikan:
 - a) sijaintikunta tai -kunnat;
 - b) työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat;
 - c) työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä ilmoitushetkellä Työturvallisuuskeskuksen määrittelemän suuruusluokan tarkkuudella;
 - d) valvontalain 43 d §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimi, tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoite.

8 §

Mahdollisuus ilmoittaa tietoja työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnan tilanteissa

Jos työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnasta johtuvaa työsuojelun yhteistoimintaa varten on nimetty valvontalain 43 h §:ssä tarkoitettu yhteinen työsuojelupäällikkö, tämän työnantaja voi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle seuraavat tiedot:

- 1) ilmoituksen tekävän työnantajan:
 - a) nimi;
 - b) yritys- ja yhteisötunnus tai sitä vastaava ulkomainen organisaatiotunniste tai niiden puuttuessa syntymäaika;
 - c) työ sähköpostiosoite;
- 2) teollisuus- tai liikehallin taikka vastaavan yhtenäisen tilan:
 - a) sijaintikunta;
 - b) työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat;
 - c) työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnasta johtuvan työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä ilmoitushetkellä Työturvallisuuskeskuksen määrittelemän suuruusluokan tarkkuudella;

d) valvontalain 43 h §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön nimi, tehtävä työsuojelun yhteistoiminnassa ja työ sähköpostiosoite.

9 §

Ilmoitusajankohta

Edellä 4 §:n 3 momentissa tarkoitetut tiedot on ilmoitettava Työturvallisuuskeskuksen työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin työsuojelun yhteistoiminnan toimikauden alkaessa.

Rekisteriin ilmoitetut 4 §:n 3 momentissa tarkoitetut tiedot on ilmoitettava kokonaisuudessaan uudestaan vähintään kahdeksan vuoden välein. Yksittäisissä tiedoissa tapahtuvat muutokset on kuitenkin ilmoitettava rekisteriin välittömästi niiden tapahduttua.

10 §

Tietojen säilytysajan määrittäminen

Työturvallisuuskeskuksen 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävässä käsiteltävien tietojen säilytysajan määrittämiseen sovelletaan, mitä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 21 §:ssä säädetään.

Säilytysajan päättymisen jälkeen Työturvallisuuskeskuksen on tuhottava tiedot viipymättä tietoturvallisella tavalla.

11 §

Työturvallisuuskeskuksen toiminnan julkisuus

Työturvallisuuskeskukseen sovelletaan sen hoitaessa 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, säädetään.

12 §

Tietojen luovuttaminen rekisteristä

Poiketen siitä, mitä julkisuuslain 9 ja 16 §:ssä säädetään tiedonsaannista ja asiakirjan antamistavoista, Työturvallisuuskeskuksen työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä luovutetaan tietoja vain, jos tietojensaajan tarkoituksena on:

- 1) käyttää tietoja työsuojelua edistävän organisaation lakisääteisten tehtävien hoitamiseen;
- 2) käyttää tietoja työsuojelua koskevien tieteellisten tutkimusten, muiden tutkimusten tai selvitysten tukena;
- 3) välittää tietoa työsuojelusta;
- 4) välittää tietoa maksuttomista työsuojelua edistävästä koulutuksista, tuotteista tai palveluista; taikka
- 5) suoramarkkinoida maksullisia työsuojelua edistäviä koulutuksia, tuotteita tai palveluita.

Tietojen luovuttamisen edellytyksenä on lisäksi, että tietojensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus käsitellä työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä pyytämiään henkilötietoja. Tietojensaajalla on oikeus saada tiedot sähköisesti.

Henkilöllä, jonka henkilötietoja ilmoitetaan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin, on oikeus kieltää henkilötietojensa luovuttaminen maksullisia työsuojelua edistäviä

koulutuksia, tuotteita ja palveluita koskevaan suoramarkkinointiin ilmoittamalla kiellosta Työturvallisuuskeskukselle.

Suoramarkkinoinnin sallittavuuden edellytyksistä säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014).

13 §

Maksu tietojen luovutuksesta

Poiketen siitä, mitä julkisuuslain 34 §:ssä säädetään maksuista, tietojensaajan käyttöönsä saamista 4–8 §:ssä tarkoitetuista tiedoista peritään Työturvallisuuskeskuksen määräämä tietojen rekisteröinnistä ja esille hakemisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia eli omakustannusarvoa vastaava maksu.

Maksua ei kuitenkaan peritä, jos tietoja luovutetaan Työturvallisuuskeskukselle muuhun tarkoitukseen kuin 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän hoitamiseen taikka työnantajien, muiden yrittäjien tai työntekijöiden yhdistykselle tai viranomaiselle. Maksua ei peritä myöskään, jos tietoja luovutetaan Tapaturmavakuutuskeskukselle tai Työterveyslaitokselle niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Jos tietojensaaja käyttää julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettua asianosaisen tiedonsaantioikeutta tai 12 §:ssä tarkoitettua jokaisen oikeutta saada itseään koskevat tiedot, sovelletaan kuitenkin, mitä mainitun lain 34 §:ssä säädetään maksuista.

14 §

Valtion maksuperustelain soveltaminen maksuun

Työturvallisuuskeskuksen tämän lain nojalla määräämän maksun suuruuden perusteena olevan omakustannusarvon laskemiseen, maksun perusteena olevan säännöksen ilmoittamiseen, maksun viivästyskorkoon, maksupäätöstä koskevaan oikaisuvaatimukseen ja muutoksenhakuun, maksupäätöksen täytäntöönpanoon sekä muuhun mahdolliseen maksua koskevaan asiaan sovelletaan, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävästä maksusta.

Maksupäätöstä koskeva oikaisuvaatimus on kuitenkin tehtävä Työturvallisuuskeskukselle 30 päivän kuluessa maksun määräämisestä.

15 §

Virkavastuu

Työturvallisuuskeskuksen palveluksessa olevaan henkilöön, toimitusjohtajaan ja hallituksen jäseneseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessa Työturvallisuuskeskuksen 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

16 §

Ohjaus ja valvonta

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo Työturvallisuuskeskusta sen hoitaessa 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää.

Työturvallisuuskeskuksen on annettava ministeriölle selvitys 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän hoitamisesta ja rahoituksesta vuosittain toukokuun loppuun mennessä.

Ministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta Työturvallisuuskeskukselta 4–8 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän hoitamisen valvonnan kannalta välttämättömät tiedot. Ministeriöllä on oikeus saada tiedot sähköisesti.

17 §

Ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta

Työsuojeluviranomainen valvoo 4 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden noudattamista.

18 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan työsuojeluhenkilörekisteristä annettu laki (1039/2001).

19 §

Siirtymäsäännökset

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitettuihin tietoihin ja niitä koskeviin asioihin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Ministeriön on kuitenkin hävitettävä työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitetut tiedot ja lomakkeet, kun neljä vuotta on kulunut tämän lain voimaantulosta.

Tämän lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun työnantajan on ilmoitettava mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitetut tiedot Työturvallisuuskeskukselle ennen kuin neljä vuotta on kulunut tämän lain voimaantulosta, vaikka työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti aiemmin ilmoitetuissa tiedoissa ei olisi tapahtunut muutoksia.

2.

Laki

työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoinnista annetun lain 47 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoinnista annetun lain
(44/2006) 47 § seuraavasti:

47 §

Yhteistoimintahenkilöistä ilmoittaminen

Työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä
koskevia tietoja Työturvallisuuskeskukselle sekä ilmoitettujen tietojen luovuttamisesta
säädetään työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

panostajalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan panostajalain (423/2016) 1 §:n 2 momentti sekä 24 ja 28 § sekä
lisätään 1 §:ään uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia ei sovelleta Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen, poliisin eikä pelastuslaitoksen virkatehtävien hoitamiseen.

Tätä lakia ei sovelleta Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön eikä asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa tai määräyksestä suorittamaan palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn koulutussuunnitelman mukaiseen sotilaalliseen harjoitukseen tai sotilaalliseen koulutukseen eikä niihin välittömästi liittyvään työhön, jos pääasiallisena tarkoituksena on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Tätä lakia ei myöskään sovelleta henkilöön, joka osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämään vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007) tarkoitettuun vapaaehtoiseen harjoitukseen.

24 §

Muutoksenhaku

Panostajan kuulustelun hylkäävään päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

28 §

Valvonta

Tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvoo aluehallintovirasto.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista ja väliaikaista peruuttamista sekä huomautusta koskevassa asiassa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 5.12.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen

2.

Laki

**työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 47 §:n
muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain
(44/2006) 47 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

47 §

47 §

Yhteistoimintahenkilöistä ilmoittaminen

Yhteistoimintahenkilöistä ilmoittaminen

Työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa
työsuojelupäällikkö, työsuojeluvaltuutettu ja
varavaltuutetut työsuojeluhenkilörekisteriin
säädetään työsuojeluhenkilörekisteristä
annetussa laissa (1039/2001).

*Työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa
työpaikan työsuojelun
yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja
Työturvallisuuskeskukselle sekä ilmoitettujen
tietojen luovuttamisesta säädetään
työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden
rekisteröinnistä annetussa laissa (/).*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

panostajalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan panostajalain (423/2016) 1 §:n 2 momentti sekä 24 ja 28 § sekä
lisätään 1 §:ään uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Tätä lakia ei sovelleta poliisin ja pelastuslaitoksen virkatehtävien hoitamiseen eikä puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön, asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen määräyksestä tai palveluksessa suorittamaan palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn koulutussuunnitelmien mukaiseen sellaiseen sotilaalliseen harjoitukseen ja koulutukseen sekä siihen välittömästi liittyvään työhön, jonka pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Tätä lakia ei sovelleta Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen, poliisin eikä pelastuslaitoksen virkatehtävien hoitamiseen.

Tätä lakia ei sovelleta Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön eikä asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa tai määräyksestä suorittamaan palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn koulutussuunnitelman mukaiseen sotilaalliseen harjoitukseen tai sotilaalliseen koulutukseen eikä niihin välittömästi liittyvään työhön, jos pääasiallisena tarkoituksena on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Tätä lakia ei myöskään sovelleta henkilöön, joka osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämään vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007) tarkoitettuun vapaaehtoiseen harjoitukseen.

24 §

24 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaku

Panostajan kuulustelun hylkäävään päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Panostajan kuulustelun hylkäävään päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Oikaisuvaatimukseen annettuun ja muuhun aluehallintoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista, väliaikaista peruuttamista ja huomautusta koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

28 §

28 §

Valvonta

Valvonta

Tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvoo aluehallintovirasto siten kuin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädetään.

Tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvoo aluehallintovirasto.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista ja väliaikaista peruuttamista sekä huomautusta koskevassa asiassa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

