

Asia: VN/2434/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueet (jäljempänä työsuojeluviranomainen) lausuvat luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta seuraavaa:

Erityisesti: 2 § Soveltamisala. Miten arvioitte esitettyä soveltamisalaa? Puuttuuko mielestänne jokin keskeinen lainsäädännön ala soveltamisalasta? Mikä? Perustelkaa mielipiteenne.

Työsuojeluviranomainen yhtyy esityksessä esille tuotuun näkemykseen koskien sitä, että ilmoittajan näkökulmasta lain soveltamisala voi olla joiltain osin haastavaa hahmottaa. Jotta ilmoittaja voi arvioida, onko kyseessä lain soveltamisalaan kuuluva asia, edellytetään hänen tuntevan hyvin ilmoitettavaan aihealueeseen liittyvä lainsäädäntö. Kun ilmoittaja voi saada laissa säädettyä suojelua vain tiettyihin asioihin liittyvän ilmoituksen tehdessään, voi ilmoituksia jäädä tekemättä sillä perusteella, että niiden kuuluminen lain soveltamisalan piiriin koetaan epäselväksi.

Erityisesti: Mikä laki mielestänne puuttuu soveltamisalasta?

Esityksen mukaan ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluisi yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuutta koskeva lainsäädäntö. Lain liitteeksi ehdotetaan otettavaksi soveltamisalaa yksilöivä lista lain soveltamisalaan kuuluvasta lainsäädännöstä. Kyseinen liite ei sisällynyt esitykseen. Näin ollen epäselväksi jää, kuuluuko laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004), jonka noudattamista työsuojeluviranomainen yhdessä tietosuojavaltuutetun kanssa valvoo, ehdotettavan lain soveltamisalaan. Esityksessä on todettu, että työsuojelua ja työsuhdetta koskeva lainsäädäntö ei kuulu ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan. Kuitenkin ehdotettavan lain soveltamisala kattaa yksityisyyden ja henkilötietojen suojan lainsäädäntöalan, johon laki yksityisyyden suojasta työelämässä kuuluu.

2 luku Ilmoittajan suojelun yleiset edellytykset ja ilmoittaminen

-

Erityisesti: liittykö toimintanne kannalta sisäisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

Hallituksen esitystä koskevan luonnoksen mukaan aluehallintovirastoille oltaisiin perustamassa yksi sisäinen ilmoituskanava. Valtiovarainministeriön 7.7.2021 antaman tiedotteen mukaan valtionhallinnon virastoille hankitaan yhteinen sisäinen ilmoituskanava. Työsuojeluviranomaisen näkökulmasta tähän ei nähdä liittyvän ongelmia.

Erityisesti: liittykö toimintanne kannalta ulkoisen ilmoituskanavan perustamisvelvollisuuteen ongelmia? Mitä? Perustelkaa mielipiteenne.

Esityksen perusteella keskitettynä ulkoisena ilmoituskanavana toimisi valtioneuvoston oikeuskansleri, joka ottaisi vastaan keskitetysti kaikki viranomaisten ulkoisiin kanaviin tarkoitetut ilmoitukset ja siirtäisi ilmoitukset toimivaltaisille viranomaisille, jotka vastaavat lain soveltamisalaan kuuluvan lainsäädännön valvonnasta. Lisäksi esityksessä mainitaan, että toimivaltaiset viranomaiset ottaisivat vastaan keskitetyn ulkoisen ilmoituskanavan kautta tulevat ilmoitukset, antavat ilmoituksen johdosta palautetta ja ryhtyvät ilmoituksen johdosta tarvittaviin jatkotoimiin. Toimivaltaiten viranomaisten olisi huolehdittava tarvittavista resursseista ilmoitusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn.

Jotta keskitetty ulkoinen ilmoituskanava toimisi tehokkaasti, on työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan keskeistä varmistaa ilmoitusten varma, nopea ja tietoturvallinen välittyminen kulloinkin toimivaltaiselle viranomaiselle. Haasteena voi olla eri valvontaviranomaisten toimivallan rajapintoihin liittyvien ilmoitusten välittyminen oikealle valvontaviranomaiselle tilanteissa, joissa tietyn lain valvonta jakautuu eri valvontaviranomaisten kesken. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan on tärkeä määritellä, miten kyseisissä tilanteissa toimitaan, jotta ehkäistään ilmoitusten käsittelyn viivästykset ja epäselvyydet.

Mikäli laki yksityisyyden suojasta työelämässä kuuluu ehdotettavan lain soveltamisalaan, työsuojeluviranomainen pitää tarpeellisena tuoda tässä esiin, että tietosuojavaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen toimivallan jakoon kyseisen lain valvonnassa liittyy jonkin verran epäselvyyksiä, joiden selventämistä pidetään tarpeellisena.

3 luku Sisäisiin ja ulkoisiin ilmoituksiin sovellettavat säännökset

-

Erityisesti: miten arvioisitte tietosuojaan liittyviä kysymyksiä (19 §:n salassapitovelvollisuus ja 20 §:n henkilötietojen käsittely)

Esityksessä todetaan, että ehdotettavan lain mukaisissa ilmoituskanavissa tullaan keräämään ja muuten käsittelemään työntekijöiden henkilötietoja. Käsiteltävät henkilötiedot koskevat ilmoittajia, ilmoituksen kohteita sekä mahdollisesti muita ilmoituksesta ilmeneviä henkilöitä, kuten todistajia ja kollegoja. Henkilötietojen keräämisen ja muun käsittelyn todetaan perustuvan ehdotettavaan lainsäädäntöön, jolloin työntekijän suostumusta henkilötietojen keräämiselle ilmoituskanavissa ei edellytetä. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain voimassa olevan 4 §:n 1 momentin mukaan, jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai jos

tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Luonnoksessa (7.7.2021) koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n muuttamisesta ehdotetaan muutettavaksi 4 §:n 1 momentin säännöstä siten, että työntekijän suostumusta työntekijän henkilötietojen keräämiselle muista tietolähteistä kuin työntekijältä itseltään ei edellytettäisi silloin, kun työnantaja työsuhteen aikana kerää henkilötietoja laissa säädettyjen oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa toteuttamista varten. Lakisääteiset oikeudet ja velvollisuudet voivat esityksen mukaan perustua joko työoikeudelliseen tai muuhun työnantajaa sitovaan lainsäädäntöön, jolla on liittymä työsuhteeseen. Ehdotettavan muutoksen mukaan suostumusta ei tarvitsisi hankkia myöskään silloin, kun henkilötietojen käsittelystä on säädetty muualla lainsäädännössä. Esityksessä todetaan, että tietojen kerääminen ilman suostumusta olisi edellä mainittujen edellytysten täytyessä mahdollista myös ilmoituskanavissa.

Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n 1 momentin muutoksen toteutuessa sen sisältöisenä kuin on esitetty, voitaisiin ehdotettavan lain mukaisissa ilmoituskanavissa kerätä työntekijöiden henkilötietoja ilman heidän suostumustaan.

4 luku Tietojen julkistaminen

-

5 luku Suojelutoimenpiteet

-

Erityisesti: miten arvioisitte esitettyä suojelun tasoa, onko se riittävä? Perustelkaa mielipiteenne.

-

6 luku Seuraamukset

Ehdotettavassa laissa säädetään kiellosta kohdistaa ilmoittajaan vastatoimia ehdotettavan lain mukaan tehdyn ilmoituksen vuoksi. Kiellettyä olisi myös estää tai yrittää estää ilmoittajaa ilmoittamasta rikkomista koskevaa tietoa.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä kielletään syrjintä esimerkiksi mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Työsuojeluviranomainen on valvontakäytännössään lähtenyt siitä, että epäkohtien esille ottaminen työpaikalla voi syrjintäperusteena olla sekä mielipiteen esittämistä että muu henkilöön liittyvää syy. Näin on katsottu myös tuomioistuimissa tilanteissa, joissa on käsitelty yhdenvertaisuuslakia. Työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan laillisiin oikeuksiin vetoamista tai turvautumista oikeusturvakeinoihin, sisältäen yhteydenoton työsuojeluviranomaisiin sekä muihin viranomaisiin, voidaan lähtökohtaisesti pitää yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitettuna muuna henkilöön liittyvänä syynä.

Rikoslain 47 luvun 3 §:n mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka työpaikasta ilmoittaessaan, työntekijää valitessaan tai palvelussuhteen aikana ilman painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa työnhakijan tai työntekijän epäedulliseen asemaan muun muassa ammatillisen toiminnan tai muun tähän rinnastettavan seikan perusteella, on tuomittava työsyrynnästä. Esityksessäkin on mainittu ennakkopäätös KKO 2018:46, jossa korkein oikeus on katsonut, että rikoslain 47 luvun 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettuna työsyryntänä ammatillisen toiminnan perusteella oli pidettävä sitä, että työsuojeluviranomaiselle käsittelypyynnön epäasiallisesta kohtelusta tehnyt työntekijä oli irtisanottu. Korkein oikeus totesi kyseisessä ennakkopäätöksessään, että työsopimuslain 3 luvun 2 §:stä ja työturvallisuuslain 18 §:stä ilmenevin tavoin työntekijän oikeuksiin ja velvollisuuksiin kuuluu

huolehtia omasta ja muiden työntekijöiden työturvallisuudesta. Työntekijän oikeutta tehdä työsuojeluviranomaiselle ilmoitus työympäristössä ja työolosuhteissa esiintyvistä epäkohdista, kuten työnantajan edustajan työntekijään kohdistamasta epäasiallisesta kohtelusta, voidaan pitää työntekijän kannalta keskeisenä oikeusturvakeinona, jonka avulla työntekijä huolehtii laillisten oikeuksiensa toteutumisesta työnantajaansa nähden. Tässä suhteessa yhteydenotot työsuojeluviranomaiseen vastaavat ammatillista edunvalvontaa.

Työntekijän ottaessa yhteyttä työsuojeluviranomaiseen epäkohtien esiin nostamisen tai niistä tekemänsä ilmoituksen vuoksi kokemastaan epäsuotuisasta kohtelusta työsuojeluviranomainen arvioi, onko tilanteessa rikottu yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa. Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota siihen, että tietyt tilanteet voisivat tulla vastaisuudessa arvioitavaksi sekä ehdotettavan lain mukaisena vastatoimena että yhdenvertaisuuslain mukaisena syrjinnän kiellon rikkomisena. Työnantajan menettely olisi tulkittavissa ehdotettavan lain mukaiseksi vastatoimeksi työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan silloin, jos työntekijä on ilmoittanut jostakin työsuhteeseen tai työntekijään liittymättömästä seikasta. Säätelyyn liittyvien päällekkäisyyksien vuoksi ehdotettavan lain mukaista vastatoimien määrittelyä olisi kuitenkin työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan syytä täsmentää.

2. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi/yleiset kommentit

-

2.1 Millaisia vaikutuksia esitetyllä lailla ennakoitte olevan toimintanne?

On odotettavissa, että työsuojeluviranomainen tulee esitetyn lain myötä saamaan yhteydenottoja havaitsemistaan rikkomuksista ilmoittaneilta työntekijöiltä, joihin työnantaja on kohdistanut vastatoimia. Tällöin työsuojeluviranomainen arvioi, onko työnantaja toiminut työläinsäädännön edellyttämällä tavalla. Työnantaja on voinut kohdistaa myös ilmoituksen kohteena olevan työntekijän työsuhteeseen tai siihen liittyvään päätöksentekoon työntekijän kannalta haitallisia seuraamuksia, jotka työntekijä voi saattaa työsuojeluviranomaisen arvioitavaksi. Mahdollisesti työsuojeluviranomainen voi saada kannanottopyyntöjä poliisille ilmoitetuissa asioissa, jotka koskevat ilmoittajaan kohdistettuja työsuhteeseen liittyviä vastatoimia tai ilmoituksen kohteena olevan työntekijän työsuhteeseen kohdistuneita haitallisia seuraamuksia. Työntekijöiden yhteydenottojen ja poliisin kannanottopyyntöjen määrän ei kuitenkaan odoteta ehdotettavan lain myötä merkittävästi lisääntyvän.

Työsuojeluviranomainen katsoo esityksen perusteella, ettei sillä ole velvollisuutta antaa ehdotettavan lain sisältöön liittyvää ohjeistusta. Työsuojeluviranomainen ohjaa hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden perusteella ilmoittamisesta tiedustelevat henkilöt olemaan yhteyksissä perustettavaan keskitettyyn ulkoiseen ilmoituskanavaan. Työsuojeluviranomainen pitää tärkeänä, että kansalaisten ohjeistamiseen ilmoittamiseen liittyvistä asioista varataan riittävästi resursseja joko perustettavan ulkoisen ilmoituskanavan toimesta tai muun tahon toimesta.

2.2 Onko esityksessä tunnistettu toimintanne kannalta merkittävät vaikutukset? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

Esityksen perusteella jää epäselväksi se, onko laki yksityisyyden suojasta työelämässä ehdotettavan lain soveltamisalan piirissä. Laki yksityisyyden suojasta työelämässä kuuluu lain 22 §:n mukaan osittain työsuojeluviranomaisen ja osittain tietosuojavaltuutetun valvottavaksi. Kyseisen pykälän mukaan lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset toimivaltansa mukaisesti yhdessä

tietosuojavaltuutetun kanssa. Tietosuojavaltuutetun tehtävistä ja toimivallasta säädetään tietosuojasetuksen 55–59 artiklassa ja tietosuojalain 14 §:ssä. Työsuojeluviranomaisten tehtävistä ja toimivallasta säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 2 ja 3 luvussa.

Hallituksen esitystä koskevan luonnoksen liitteessä "Ilmoittajansuojelulain 16 §:n kansalliset valvontaviranomaiset, ulkoiset ilmoituskanavat Euroopan parlamentin ja unionin direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta" on yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden osalta nimetty valvontaviranomaisiksi liikenne- ja viestintävirasto sekä tietosuojavaltuutettu. Jos laki yksityisyyden suojasta työelämässä tullaan sisällyttämään ehdotettavan lain soveltamisalaan, olisi työsuojeluviranomainen nimettävä tietosuojavaltuutetun ohella kyseistä lakia valvovaksi viranomaiseksi. Jos kyseistä lakia koskevien ilmoitusten käsittely tulisi osittain myös työsuojeluviranomaisen tehtäväksi, olisi käsittelyyn varattavat resurssit ja tästä voisi olla odotettavissa hieman valvontatyön määrän lisääntymistä. Sisäisiä menettelyjä ja ohjeistuksia olisi myös päivitettävä, arvioitava jatkossa ja kehitettävä arvioinnin tulosten perusteella, kuten esityksessä on määritelty.

2.3 Ovatko yksityisen sektorin yrityksiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

2.4 Ovatko valtion viranomaisiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

2.5 Ovat kuntiin liittyvät vaikutukset tunnistettu riittävästi? Jos ei, niin mitkä vaikutukset puuttuvat?

-

3. Muut huomiot. Mahdolliset muut huomionne ehdotetusta sääntelystä ja esityksistä.

-

Tarnaala Eerik
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Kantola Laura
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Itä-Suomen aluehallintoviraston, Lounais-Suomen aluehallintoviraston sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet