

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä ja eräiksi muiksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavaa lakia. Se korvaisi voimassa olevan työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain. Ehdotettavan lain vuoksi muutettaisiin myös työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 47 §:ää. Lisäksi muutettaisiin panostajalain 1 ja 24 §:ää sekä työturvallisuuslain 6 §:ää.

Tavoitteena on, että ehdotettava työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettava laki sopii tietoa koskevan yleislainsäädännön kokonaisuuteen ja vastaa lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia. Tavoitteena on myös, että ehdotettavalla lailla edistetään työsuojelua.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevien tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää hoitaa sosiaali- ja terveysministeriö. Esityksen myötä tehtävä annettaisiin lailla työmarkkinakeskusjärjestöjen yhdistykselle Työturvallisuuskeskukselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain tapaan ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain keskeisimpänä sisältönä olisi työnantajan velvollisuus ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja Työturvallisuuskeskukselle ja toisaalta ilmoitettujen tietojen luovuttaminen erityisesti työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin.

Lisäksi ehdotetaan, että panostajalain 1 §:ssä säädettäviä panostajalain soveltamisalan rajoituksia muutettaisiin. Lain soveltamisalasta poistettaisiin muun muassa Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävät. Panostajalain 1 ja 24 §:ään sekä työturvallisuuslain 6 §:ään esitetään myös teknisiä muutoksia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan **4.12.2025**.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Nykytila.....	4
2.1.1 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä ja valvontalain 47 §.....	4
2.1.2 Panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajaukset.....	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	13
2.2.2.2 Ilmoitettavien tietojen käyttötarkoitus	14
2.2.2.3 Ilmoitettavat tiedot	16
2.2.3 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä julkisuuden kannalta	16
2.2.4 Muita huomioita työsuojeluhenkilörekisteristä annetusta laista	17
2.2.5 Huomioita panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajauksista	19
3 Tavoitteet	19
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	20
4.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä	20
4.1.1 Julkisen hallintotehtävän antaminen Työturvallisuuskeskukselle.....	20
4.1.1.1 Työturvallisuuskeskuksen tehtävistä ja rahoituksesta.....	20
4.1.1.2 Tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävä julkisena hallintotehtävänä.....	22
4.1.1.3 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten ja rajoitusten noudattamisesta	22
4.1.1.4 Työturvallisuuskeskuksen valtakunnallinen alueellinen toimivalta.....	27
4.1.2 Ehdotettava laki tietosuojan ja julkisuuden kannalta	28
4.1.3 Ehdotettavan lain sääntely tietoluovutuksen maksusta	33
4.2 Panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajausten muuttaminen.....	35
4.3 Pääasialliset vaikutukset.....	36
4.3.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä	36
4.3.1.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	36
4.3.1.2 Vaikutukset yrityksiin	36
4.3.1.3 Taloudelliset vaikutukset	40
4.3.1.4 Vaikutukset viranomaisiin ja Työturvallisuuskeskukseen	41
4.3.2 Panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajausten muutokset	42
4.3.2.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	42
4.3.2.2 Vaikutukset Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimintaan	43
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot vaikutuksineen	43
5.1 Työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisterin lakkauttaminen	43
5.2 Aluehallintovirastot tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän vastuutahona	44
5.3 Kaikkien työnantajien ilmoitusvelvollisuus	44
6 Lausuntopalaute	45

7 Säännöskohtaiset perustelut.....	45
7.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä	45
7.2 Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta	76
7.3 Panostajalaki	76
7.4 Työturvallisuuslaki.....	78
8 Voimaantulo	79
9 Toimeenpano ja seuranta	79
10 Suhde muihin esityksiin.....	79
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	79
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	80
11.1 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	80
11.1.1 Julkisesta hallintotehtävästä.....	80
11.1.2 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä ja rajoituksista	81
11.2 Tietosuojasta ja julkisuudesta	85
11.3 Tietoluovutuksen maksua koskevasta sääntelystä.....	88
11.4 Panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajausten muutoksista	89
LAKIEHDOTUKSET	91
Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä	91
Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 47 §:n muuttamisesta	97
Laki panostajalain 1 ja 24 §:n muuttamisesta	98
Laki työturvallisuuslain 6 §:n muuttamisesta	99
LIITTEET	100
RINNAKKAISTEKSTIT	100
Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 47 §:n muuttamisesta	100
Laki panostajalain 1 ja 24 §:n muuttamisesta	101
Laki työturvallisuuslain 6 §:n muuttamisesta	103

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Esityksessä ehdotetaan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavaa lakia sekä siitä johtuen muutosta työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006), jäljempänä *valvontalain*, 47 §:ään. Lisäksi muutettaisiin panostajalain (423/2016) 1 ja 24 §:ää sekä työturvallisuuslain (738/2002) 6 §:ää.

Esityksessä on kyse etenkin tietoa koskevasta yleislainsäädännöstä johtuvasta säädöshuollosta. Esityksellä ei ole suoraa yhteyttä pääministeri 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 virkatyönä yhteistyössä Työturvallisuuskeskuksen sekä Puolustusministeriön ja Sisäministeriön kanssa.

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. **Työturvallisuussäännöksiä valmisteleva neuvottelukunta on ...?**

Esitysluonnoksesta on järjestetty lausuntokierros 28.6.-30.8.2024. Lausuntoja pyydettiin ...

xx

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hankkeet/tunnuksella/STM002:00/2020>.

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 *kumottuun valvontalakiin*. 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 perus-

teltiin 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 perustein rekisteriin ilmoitetuista 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:

- työnantajan 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, -tekniikot, -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 Työturvallisuuskeskuksessa ja ainakin joidenkin työmarkkinajärjestöjen taholta siten, että ilmoitusvelvollisuus koskee vain niitä työnantajia, joiden työpaikalla on lakisääteisesti 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 *julkisuuslain*, nojalla. Lisäksi tietoja luovutetaan lain 3 §:n nojalla 3 §:ssä säädettyihin työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. Lain 1 §:ssä säädetty rekisterin käyttötarkoitukset vaikuttavat 3 §:n tulkitaan 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 päätoksentekoa 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 §:ssä on myös tietojen säilytysaikaa koskeva säännös ja lain 5 §:ssä mainitaan 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 ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajaukset

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.

Työturvallisuuslain 1 §:n mukaan työturvallisuuslain tarkoituksena on muun muassa parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi. Työturvallisuuslailla on laaja soveltamisala, joka käy ilmi lain alussa olevista pykälistä. Työturvallisuuslakia sovelletaan lain 4 §:n mukaan muun muassa asevelvollisen ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan työhön 6 §:ssä säädettyin rajoituksin.

Työturvallisuuslain 6 §:ssä säädetään työturvallisuuslain soveltamisalan rajauksista. Työturvallisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan työturvallisuuslakia ei sovelleta puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön, asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen määräyksestä tai pal-

veluksessa 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.

Työturvallisuuslain 6 §:n 2 momentin mukaan työturvallisuuslakia ei myöskään sovelleta henkilöön, joka vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) nojalla osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen vapaaehtoisiiin harjoituksiin.

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

Suomen perustuslain (731/1999) 18 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Julkisen vallan työvoiman suojele -tehtävään sisältyy työsuojelun edistäminen.

Työsuojeluhallinto muodostuu sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä aluehallintovirastoista. 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 terveellisyttä,
- 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 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 säädetävän 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 järjes-

tämisestä 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 torjunta. 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 rakennusosalalle 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.)

”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.

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

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 kuitenkaan koske sopimusperusteista työsuojelun yhteistoimintaa.

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 sopimuksiin 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 tosiasiasa 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 tosiasiasa 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-Rusänen on arvioinut erilaisiin hallinnollisiin tehtäviin sisältyvää julkisen vallan käyttöä. (Keravuori-Rusänen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yliopistollinen väitöskirja. Edita. Helsinki 2008). Keravuori-Rusänen väitöskirjassa todetaan, että ”julkisen vallan käytön” käsite esiintyy perustuslain ohella useissa oikeudenalakohtaisissa säädöksissä. Suomen lainsäädäntö ei kuitenkaan tunne yhteinäistä 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-Rusänen 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-Rusänen 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 (434/2003) 8 §:n mukaisesta hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta. Neuvonta ei ole säännönmukaista eikä neuvonnassa tehdä oikeudellisesti sitovia ratkaisuja eikä se millään lailla velvoita asiakasta.

Keravuori-Rusänen 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 lakisäätteisten ilmoitusten vastaanottamista. Lisäksi ilmoitusten vastaanottaja voi tarkistaa, että ilmoituksessa on mukana kaikki lakisäätteiset tiedot. Keravuori-Rusänen 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 viranomais-tarkastuksiin 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 käyttöksi, koska kyseessä on perustuslain mukaiseen tiedonsaantioikeuteen vaikuttava päätös. (Näkemyksessä 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 *yleistä tietosuojaa-asetusta*. 1.1.2019 Suomessa tuli voimaan myös yleistä tietosuojaa-asetusta 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.

Yleisen tietosuojaa-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Yleisen tietosuojaa-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaisena, virastona tai muuna 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.

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, työsuojelupoliittikkaa 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. Siksi tehtävä tulisi osoittaa muulle taholle. (Esityksen valmistelun varhaisessa vaiheessa harkittiin rekisterin lakkauttamista sekä tehtävän osoittamista työsuojeluhallinnossa aluehallintovirastoille. Ks. luku 5 Muut toteuttamismavaihtoehdot 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 sää-

detyn 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 g 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 tavoitteeseen 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 tietoista 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 11.2. 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 tietosuojasetus 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 samantapaiseksi, 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 luovuttamistaan 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 ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajauksista

Panostajalain 1 §:n 2 momentissa säädetään panostajalain soveltamisalan rajauksista (ks. luku 2.1.2 Panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajaukset). 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) toiminnot, joiden pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen. Säännösteksti on tältä osin pitkä ja vaikeaselkoinen. Säännöksessä esiintyvä käsite asevelvollinen tulee myös ymmärtää asevelvollisuuslain (1438/2007) avulla.

Työturvallisuuslain 6 §:ssä säädetään työturvallisuuslain soveltamisalan rajauksista (ks. luku 2.1.2 Panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajaukset). Työturvallisuuslakia ei sovelleta (6 §:n 1 momentissa tarkemmin lueteltuihin) toimintoihin, joiden pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen. Myös työturvallisuuslain 6 §:n 1 momentin säännösteksti on pitkä ja vaikeaselkoinen.

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

3 Tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavaa lakia. 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. 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 erityisesti työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin.

Lisäksi muutettaisiin panostajalain 1 ja 24 §:ää sekä työturvallisuuslain 6 §:ää. Tavoitteena on, että panostajalain 1 §:ssä säädettävät panostajalain soveltamisalan rajaukset vastaavat Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tarpeita. Muilta osin tavoitteena on selkeyttää panostajalain ja työturvallisuuslain säännöksiä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä

Esityksessä ehdotetaan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavaa lakia. 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 soveltamisala vastaisi tosiasiallisesti työsuojelun yhteistoimintaa koskevien valvontalain 5 ja 5 a luvun soveltamisalaa (ks. ehdotettava 1 §). Lain säännöksistä kävisi muutenkin ilmi ehdotettavan lain yhteys valvontalakiin ja myös työturvallisuuslakiin. Ehdotettavan lain keskeisimpänä sisältönä olisi työnantajan velvollisuus ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja Työturvallisuuskeskukselle ja toisaalta ilmoitettujen tietojen luovuttaminen erityisesti työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin.

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 hyvinvointialue-työnantajat 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.

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. Elinkeinoitoiminnaksi katsotaan työsuojeluun liittyvien koulutusten, muiden tuotteiden ja palvelujen myynti. Esimerkki Työturvallisuuskeskuksen koulutuksista on työturvallisuuskortin myöntämiseen johdettava 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 terveysministeriön 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, muiden 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 tarkoitettulla 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 11.1.1 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 suojele -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 pääasiassa 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 11.1.2 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 11.1.2 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 käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yliopistollinen väitöskirja. Edita. 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 edellyttä, 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 xxx)**.

Yksittäisten julkisten hallintotehtävien antaminen yksityiselle yhdistykselle suoraan lailla lie-nee harvinaista. Yleisempää on esimerkiksi viranomaisen antaman valtuutuksen tai sopimuksen käyttö. Esimerkiksi hautausvoimilain (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 velvoitteen 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 11.1.2 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 edistämiseksi:

- 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 (työsuojeluvälontaa 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 11.1.2 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 tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki. Ehdotettava laki olisi laadittu niiden puitteissa. (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 tietoaisteistojen 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 tietosuoja- ja julkisuuden kannalta.)

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. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, 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 (808/2019), jossa säädetään muun muassa hallintopäätöksestä tehtävästä valituksesta. Sovellettavaksi tulisivat myös yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuoja- ja laiki. 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 suorittaessaan 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. 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 tietosuoja- ja laissa säädetyllä rekisteröidyn oikeudella saattaa asia tietosuoja- ja lailla käsiteltäväksi.

Hoitaessaan julkista hallintotehtäväänsä Työturvallisuuskeskus käsittelee tietopyyntöjä ja tekisi useimmiten tiedon luovuttamista koskevia myönteisiä päätöksiä. Kuten yllä on todettu, julki-

suuslakia sovellettaisiin Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvissä kaikissa tehtävänäosissa. Näin ollen tietopyynnöt käsiteltäisiin ja tiedot luovutettaisiin julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti.

Tietoluovutuksen yhteydessä Työturvallisuuskeskus päättäisi tietoluovutuksesta perittävän maksun euromäärästä. Ehdotettavan lain 15 ja 16 §:ssä olisi julkisuuslakiin nähden erityissäännöksiä maksusta. Lain 16 §: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 rajoiteta niitä. Ks. asiasta luku 11.1.2 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 kuu-
lua 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 käsitelisi julkisessa hallintotehtävässään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja eikä 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 viranomaisten 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 luovutus-tehtävää. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa työoikeutta sekä toisaalta valtion viranomaisten 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. Artikkeliteoksessa: 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 Työturvallisuuskeskukselle ja toisaalta ilmoitettujen tietojen luovuttaminen erityisesti työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. Tietoja olisi mahdollista luovuttaa myös julkisuuslain nojalla.

Ehdotettavan lain nojalla käsiteltävistä tiedoista muodostuisi tietoaineisto, jossa olisi luonnollisten henkilöiden henkilötietoja, oikeushenkilöiden tietoja ja muita tietoja. Henkilötietojen käsittely näkökulmasta tiedot muodostaisivat työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisterin.

Ehdotettava laki olisi laadittu yleisen tietosuojalain ja tietosuojalain puitteissa. Laki olisi sovitettu yhteen myös julkisuuslain kanssa.

Oikeusperuste julkisen hallintotehtävän edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle

Henkilötietoja saa käsitellä, jos jokin oikeusperuste oikeuttaa siihen. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetään (tavallisten) henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteista. 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tämä olisi Työturvallisuuskeskuksen oikeusperuste julkisen hallintotehtävän edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle, eli tietojen rekisteröinnille ja luovuttamiselle.

Kansallinen sääntelyliikkumavara

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 11.2 Tietosuojasta ja julkisuudesta.)

Kun henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, kansallista sääntelyliikkumavaraa voidaan käyttää. 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 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 alakohdassa tarkoitettun 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. 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 tarkoitettujen 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.

Lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohta on merkityksellinen, kun säädetään henkilötietojen luovuttamisesta. 6 artiklan 4 kohdasta käy ilmi, että jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, ja jos käsittely perustuu jäsenvaltion lainsäädäntöön, lainsäädännön tulisi olla demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden (jonkin niistä) turvaamiseksi. Tavoitteisiin kuuluu muun muassa 23 artiklan 1 kohdan e alakohta, eli pyritään takaamaan muun muassa ”jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvä tärkeä tavoite”. Esimerkkinä tavoitteista on muun muassa kansanterveys, mihin työsuojelun edistäminen voidaan rinnastaa.

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 11.2 Tietosuojasta ja julkisuudesta.)

Ehdotettavaan lakiin sisältyvästä sääntelystä

Ehdotettavassa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavassa laissa tarkoitettujen julkisen hallintotehtävänsä myötä Työturvallisuuskeskuksesta tulisi yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Ehdotettavan lain tietojen ilmoittamista koskevista 3–6 §:stä kävisi ilmi henkilötietojen käsittelyn tarkoitus, eli työsuojelun edistäminen. Tietojen ilmoittaminen kannustaisi työsuojelun yhteistoimintaan ja tietoja luovutettaisiin ehdotettavan lain 14 ja 15 §:n nojalla erityisesti työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin.

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”). Ehdotettavan lain nojalla käsiteltävät tiedot olisi minimoitu. Silti ehdotettavalla lailla tavoitellut yhteiskunnalliset vaikutukset työsuojelun edistämässä voitaisiin saavuttaa. Ehdotettavan lain nojalla ei käsiteltäisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja eikä valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia henkilötietoja. Ei käsiteltäisi myöskään julkisuuslain tai muun lain nojalla salassa pidettäviä tietoja. (Yksittäisten tietojen julkinen luonne todetaan luvussa 2.2.3 Laki työsuojeluhenkilörekisteristä julkisuuden kannalta.)

Ehdotettavan lain 10 §:ssä säädettäisiin tietojen säilytysajasta, vaikka lain toimeenpanossa ei käsiteltäisi arkaluonteisia tietoja. Ehdotettava 10 § olisi tarpeellinen säännös, jotta yksityinen yhdistys Työturvallisuuskeskus soveltaisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:ää tietojen säilytysajan määrittelyyn. (Ks. ehdotettavan 10 §:n perustelut.)

Henkilötietojen suojan ja julkisuuden yhteensovittamisesta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa ja tietosuojalain 28 §:ssä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. 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.

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. 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.

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen ollessa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, kansallisessa laissa voidaan säätää muun muassa yhteisöistä joille ja tarkoituksesta joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Ehdotettavan lain 14 ja 15 §:ssä käytettäisiin tätä

sääntelyliikkumavaraa. 14 §:ssä säädettäisiin Työturvallisuuskeskuksen oikeudesta saada ilmoitettuja tietoja omaan käyttöönsä työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin ja 15 §:ssä säädettäisiin muiden oikeudesta saada ilmoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin.

Ehdotettavan lain 14 ja 15 § olisivat julkisuuslain 9 ja 16.3 §:än verrattuna erityissäännöksiä. Niitä sovellettaisiin ensisijaisesti, jotta varmistettaisiin, että tietoja luovutettaisiin ”tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä” 14 ja 15 §:ssä tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin. Lain 14 ja 15 §:ssä sallittaisiin muun muassa tietojen saaminen maksullisten työsuojelukoulutusten tai muiden maksullisten työsuojelua edistävien tuotteiden tai palveluiden suoramarkkinointiin. (Ks. kuitenkin ehdotettavan lain 8 § vastustusoikeudesta.) Lain 14 ja 15 § täyttäisivät yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa henkilötietojen luovutusta koskevalle lainsäädännölle asetetun edellytyksen. 14 ja 15 § olisivat ”demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide” työsuojelun edistämisen turvaamiseksi.

Oikeusperuste tietojenpyytäjän suorittamalle henkilötietojen käsittelylle ja vastustusoikeus

Ehdotettavan lain 14 ja 15 § merkitsisivät sitä, että Työturvallisuuskeskukselle ja muille tietojenpyytäjille syntyisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu oikeusperuste käsitellä ehdotettavassa laissa tarkoitettuja tietoja 14 ja 15 §:ssä tarkoitettuihin työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. (Yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappale 50: ”... jäsenvaltion lainsäädännön tarjoama käsittelyn oikeusperuste henkilötietojen käsittelylle voi muodostaa käsittelyn oikeusperusteen myöhemmälle käsittelylle. ... Jos... käsittely perustuu ... jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen, jolla pyritään turvaamaan erityisesti yleiseen julkiseen etuun liittyviä tärkeitä tavoitteita, rekisterinpitäjälle olisi sallittava henkilötietojen myöhempi käsittely riippumatta tarkoitusten yhteensopivuudesta.”) Lain 14 ja 15 § olisivat kirjoitettu muotoon ”oikeus saada” eikä ”oikeus luovuttaa”, jotta tietojenpyytäjän henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen syntyminen tulisi selkeämmin esille.

Lisäksi olisi mahdollista, että Työturvallisuuskeskuksella ja muilla tietojenpyytäjillä olisi myös jokin muu peruste, joka oikeuttaisi heidät käsittelemään samoja henkilötietoja. Ainakin suoramarkkinointia tekevän tahon oikeusperusteena olisi myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohta (oikeutettu etu, ks. yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappale 47).

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteella on merkitys rekisteröidyn henkilön oikeuksien kannalta. Kaikkiin oikeusperusteisiin ei liity kaikkia yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja rekisteröidyn oikeuksia. Jos henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, tällöin rekisteröidyllä ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua oikeutta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä.

Vaikka ehdotettavan lain 14 ja 15 § merkitsisivät yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua oikeusperusteen syntymistä Työturvallisuuskeskukselle ja muille tietojenpyytäjille, ehdotettavan lain 8 §:ssä olisi kuitenkin nimenomaisesti sallittu se, että rekisteröity voisi eräissä tapauksissa käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua vastustusoikeutta. Rekisteröity voisi vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointia varten. Lisäksi suoramarkkinoinnin sallittavuutta koskevassa lainsäädännössä säädetään erikseen siitä, täytyykö suoramarkkinoijan pyytää suoramarkkinoinnin kohteelta ennakkosuostumus suoramarkkinoinnin suorittamiseen vai ei. (Ks. ehdotettavan lain 8 §:n perustelut.)

Luovutettavien tietojen määrästä

Työturvallisuuskeskukselle osoitettavat tietopyynnöt tulisi tehdä julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti ja vastaavasti Työturvallisuuskeskus käsittelisi tietopyynnöt julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti. (Ehdotettavassa laissa olisi erityissäätelyä vain tietoluovutusten maksuihin liittyen.)

Jos Työturvallisuuskeskus tai muut tietojenpyytäjät haluaisivat työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteristä tietoja ehdotettavan lain 14 tai 15 §:n nojalla taikka julkisuuslain 9 ja 16.3 §:n nojalla, he voisivat saada kerralla itse valitsemiensa hakukriteerien mukaisen laajan tietojoukon. Hakukriteerinä käytettäisiin useimmiten etenkin ehdotettavan 3 §:n mukaisesti ilmoitettuja työpaikkojen tietoja. (Sijaintikunta tai sijaintikunnat, toimialaluokka tai toimialaluokat sekä työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä suuruusluokan tarkkuudella ilmoitushetkellä.) Hakutuloksena saataisiin tietoja työpaikoista ja työpaikkojen työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä, keskeisimpinä tietoina henkilöiden 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 14 ja 15 §:ää sovellettaisiin julkisuuslain 9 ja 16.3 §:ään verrattuna ensisijaisesti. Myös ehdotettavan lain 14 ja 15 §:n nojalla tietoja voitaisiin luovuttaa ”massamuotoisesti” tai ”laajamittaisesti”. 14 ja 15 § merkitsisivät myös sitä, että tietojenpyytäjille syntyisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu oikeusperuste käsitellä ehdotettavassa laissa tarkoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin.

Yleinen tietosuoja-asetus kuitenkin rajaa ehdotettavan lain 14 ja 15 §:n nojalla sekä julkisuuslain 9 ja 16.3 §: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, yleensä työsuojelun edistämisen, 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. Lisäksi ainakin itsenäisen työnsuorittajan (esimerkiksi yksityisen elinkeinonharjoittajan) osalta rekisteriin voitaisiin ilmoittaa henkilötietoina myös y-tunnus tai sen puuttuessa syntymäaika, sijaintikunta ja toimialaluokka. 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.

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 Työturvallisuuskeskus saisi ilmoitettuja työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja omaan käyttöönsä työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin ehdotettavan lain 14 §:n nojalla ja tietoja luovutettaisiin vastaaviin käyttötarkoituksiin myös muille lain 15 §:n nojalla. Lisäksi tietoja voitaisiin luovuttaa julkisuuslain nojalla. Julkisuuslaki turvaa myös asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja jokaisen oikeuden saada itseään koskevat tiedot.

Ehdotettavan lain 14 ja 15 §:n mukaan Työturvallisuuskeskus, työnantajien ja työntekijöiden yhdistykset sekä viranomaiset saisivat tiedot maksutta. Muilta perittäisiin tietojen rekisteröinnistä ja esille hakemisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia (*omakustannusarvoa*) vastaava maksu. Kuitenkin, jos henkilö käyttäisi asianosaisen tiedonsaantioikeutta tai jokaisen oikeutta saada itseään koskevat tiedot, sovellettaisiin julkisuuslain maksusääntelyä. Seuraavaksi tarkastellaan ehdotettavan lain maksusääntelyä muilta osin kuin asianosaisen tai jokaisen tiedonsaantioikeuden osalta.

Tiedonsaajien erilainen maksukohtelu voi herättää kysymyksen yhdenvertaisuudesta. Kaikkien tiedonsaajien mahdollisuus saada tiedot maksutta tai kaikkien maksuvelvollisuus olisi yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen ratkaisu.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja työsuojelun edistäminen puoltaisivat tietoluovutusten täyttä 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 tiedonsaajien 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 kuluva rahoitus vähentää siten tosiasiasa Työturvallisuuskeskuksen muuhun yleishyödylliseen toimintaan käytössä olevaa rahoitusta.

Työnantajien ja työntekijöiden yhdistykset vapautettaisiin maksuvelvollisuudesta, koska yhdistykset ovat keskusjärjestöjensä kautta mukana Työturvallisuuskeskuksen toiminnassa. Heille esitetään samanlaista maksukohtelua kuin Työturvallisuuskeskukselle. Käytännössä voi olla toisinaan vaikea erottaa, onko esimerkiksi jokin työsuojelua edistävä tiedotuskampanja vain Työturvallisuuskeskuksen hoitama vai onko siinä mukana myös joitakin yhdistyksiä.

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. (Erilaista maksukohtelua arvioidaan perustuslain näkökulmasta luvussa 11.3 Tietoluovutuksen maksua koskevasta sääntelystä.)

Työturvallisuuskeskuksen ja muiden tiedonsaajien olisi mahdollista hyödyntää tietoja työsuojelua edistävän yleishyödyllisen toiminnan lisäksi esimerkiksi työsuojelua edistävissä elinkeinotoiminnassa, kuten suoramarkkinoidessaan työsuojelua edistäviä tuotteita tai palveluita. Tämä voi herättää kysymyksen, syntykö 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 laakisääteisesti 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 viranomaisen 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 terveystieteiden ministeriön 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 käsittelee 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 terveystieteiden ministeriön 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 mahdol-

lisuutta 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 houkutellut 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 valtiotukea 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 eriyttämismääräyksestä. Toisaalta kilpailulain 2 §:n mukaan kilpailulakia ei sovelleta ”sopimuksiin eikä järjestelyihin, jotka koskevat työmarkkinoita”.

Työturvallisuuskeskus saisi esityksen myötä työsuojeluhallinnolle kuuluneen julkisen hallinto tehtävän. 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.

Työturvallisuuskeskuksen itse itselleen mahdollisesti 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.

Joka tapauksessa Työturvallisuuskeskuksen sekä työnantajien ja työntekijöiden yhdistysten 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 ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajausten muuttaminen

Esityksessä ehdotetaan, että panostajalain 1 §:ssä säädettyjä panostajalain soveltamisalan rajoituksia muutettaisiin. Panostajalain soveltamisalasta poistettaisiin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävät. Lisäksi panostajalain soveltamisalan rajoituksiin lisättäisiin maininta henkilöstä, joka osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämiin vapaaehtoisiin harjoituksiin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain nojalla. Muutokset vas-

taisivat Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tarpeita sekä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävien osalta myös aiempaa oikeustilaa. Panostajalain 1 ja 24 §:ään sekä työturvallisuuslain 6 §:ään esitetään myös teknisiä, selkeyttäviä muutoksia.

4.3 Pääasialliset vaikutukset

4.3.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä

Ehdotettavan lain vaikutukset on arvioitu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä yhteistyössä Työturvallisuuskeskuksen kanssa.

4.3.1.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Työturvallisuuskeskus saisi esityksen myötä julkisen hallintotehtävän. Tämä ei vaarantaisi perus- ja ihmisoikeuksia, sillä ne turvattaisiin ehdotettavalla lailla ja muulla sovellettavalla lain-säädännöllä. Ehdotettava laki ei edellyttäisi ammattiliiton jäsenyystiedon käsittelyä ja käsiteltävät tiedot minimoitaisiin, joten laki vaikuttaisi myönteisesti yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan. Toisaalta ehdotettavalla lailla pyrittäisiin siihen, että ilmoitettuja tietoja luovutetaan entistä tehokkaammin työsuojelun edistämiseen. (Ks. esimerkkejä ilmoitettujen tietojen käyttämisestä ehdotettavan lain 3–6 §:n perusteluista.) Siten laki vaikuttaisi myönteisesti julkisuuteen ja työvoiman suojeluun.

4.3.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Taustaksi tilastoja

Seuraavaksi mainitaan tilastoja, joiden avulla voidaan hahmottaa myöhemmin suuntaa-antavasti (ei täsmällisesti) ehdotettavan lain vaikutuksia.

Tilastokeskuksella on tilasto, josta saadaan yritykset henkilöstön suuruusluokan mukaan vuonna 2022. Tilastokeskukselta saatujen tietojen mukaan kyse on markkinaehtoisesti toimivista, aktiivisista yrityksistä (oikeushenkilöistä).

https://pxweb2.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_yrti/statfin_yrti_pxt_13w5.px/

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 työntekijöitä työllistävistä, markkinaehtoisesti toimivista, aktiivisista yrityksistä oli 0<-4 tai 5-9 työntekijää.

Tilastokeskuksella on myös tilasto, josta saadaan voittoa tavoittelemattomat yhteisöt vuonna 2022. https://pxweb2.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_yrti/statfin_yrti_pxt_13wa.px/ 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 tilasto, josta saadaan julkisyhteisöjen toimipaikat julkisyhteisötyypin mukaan vuonna 2022. Kyse ei ole oikeushenkilötason (kuten valtion tai kunnan) tiedoista. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_alyr/statfin_alyr_pxt_11g5.px/

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.

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

Ilmoitusvelvollisten työnantajien määrästä

Ehdotettavan lain keskeisimmän tietojen ilmoittamista koskevan 3 §:n mukaan työnantajalla olisi velvollisuus ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle tietoja työpaikan työsuojelun yhteistointahenkilöistä työsuojelun edistämiseksi, jos työnantaja teettäisi palveluksessaan olevalla tai vuokratulla henkilöstöllä työtä työpaikalla yli 30 kalenteripäivänä ja työpaikalla työskentelisi vähintään kymmenen työnantajan palveluksessa olevaa tai vuokrattua henkilöä.

Ehdotettavaa lakia sovellettaisiin työsuhteessa sekä virkasuhteessa ja siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön. Ilmoitusvelvollisia työnantajia olisivat lähtökohtaisesti kaikki työnantajat, joiden työpaikalla työskentelisi vähintään kymmenen työnantajan palveluksessa olevaa tai vuokrattua henkilöä. (Työpaikan, eli työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden, määritelmä olisi ehdotettavan lain 2 §:ssä. Työsuojelun yhteistoiminnan näkökulmasta yksi yritys tai organisaatio ei välttämättä ole vain yksi työpaikka, vaikka useissa tapauksissa näin on.)

Lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisia työnantajia voisi olla suuntaa-antavasti, karkeasti arvioiden muutama kymmentätuhatta. Viitettä tällaisesta lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisten määrästä voidaan saada yllä mainittujen 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. Ei ole tiedossa, kuinka yritysten työntekijät jaetaan eri työpaikoille.

- Ei ole tiedossa, kuinka moni markkinaehtoisesti toimivista, aktiivisista yrityksistä käyttää sekä palveluksessaan olevia että vuokrattuja henkilöitä siten, että henkilöstön määrä nousee vähintään kymmeneen ja kuinka henkilöt jaetaan eri työpaikoille.

- 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.

- Ei ole tiedossa, kuinka moni kotitalouksia palvelevista voittoa tavoittelemattomista yhteisöistä käyttää sekä palveluksessaan olevia että vuokrattuja henkilöitä siten, että henkilöstön määrä nousee vähintään kymmeneen ja kuinka henkilöt jaetaan eri työpaikoille.

- 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. Eri julkisyhteisöillä eri toimialoilla oli toimipaikoissaan yleisesti ottaen hyvin vaihteleva keskimääräinen htv-määrä.

- 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 tilastoista ei selviä näiden työnantajien määrä eikä henkilöstön määrä.

Epävarmuus lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisten työnantajien määrästä ei kuitenkaan muodostu ongelmaksi, koska sama tilanne vallitsee jo voimassa olevan lain aikana. Voimassa olevaa lakia on tulkittu perinteisesti 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 3 §:n perusteella osa lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisista työnantajista rajautuisi kokonaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Näin kävisi, kun työnantaja teettäisi palveluksessaan olevalla tai vuokratulla henkilöstöllä työtä ainoalla työpaikallaan tai jokaisella eri työpaikoistaan (kaikilla erikseen) korkeintaan 30 kalenteripäivänä. Työnantajalla olisi kuitenkin

ilmoitusvelvollisuus siltä osin, jos jokin tai jotkut työnantajan eri työpaikoista täyttäisivät yli 30 kalenteripäivän edellytyksen.

Ilmoitusvelvollisten työnantajien määrän vähenemä ei selviä yllä olevista 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.

Ilmoitettavien tietojen määrästä sekä ilmoitustavasta ja -ajankohdasta

Ehdotettavan lain 3 §: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.

Ehdotettavan lain 7 §:n mukaan lain 3 §:ssä tarkoitetut tiedot olisi ilmoitettava Työturvallisuuskeskuksen työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin (tietojärjestelmään) käyttäen ensisijaisesti sähköistä ilmoituspalvelua. Ehdotettavan lain myötä Työturvallisuuskeskus muuttaisi tietojärjestelmäänsä. 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 ilmoittavien työnantajien, kuten yritysten ja organisaatioiden, toimialaluokkia. Näin työnantajat voisivat helposti mainita niitä, kun ilmoittavat kunkin työpaikkansa tiedot.

Ehdotettavan lain 7 §:n mukaan lain 3 §:ssä tarkoitetut tiedot olisi ilmoitettava työsuojelun yhteistoiminnan toimikauden alkaessa ja kerran ilmoitetut tiedot olisi ilmoitettava uudestaan vain siltä osin kuin tiedot muuttuisivat. 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 laati käytännössä useimmiten työpaikan työsuojelupäällikkö, joten ehdotettava laki vapauttaisi hänen työaikaansa ja palkkakustannuksiaan muuhun käyttöön. Koska työsuojelupäällikköiden ja muiden ilmoituskentekijöiden työaika ja palkkaus vaihtelevat, säästöjä ei voida arvioida esimerkiksi minuuttimääräisesti tai euromääräisesti. Yleisesti ottaen ilmoitusvelvollisten työnantajien hallinnollinen taakka kevenisi verrattuna työsuojeluhenkilörekisteristä annettuun lakiin.

Ilmoitettavien tietojen luovuttamisesta

Ehdotettavan lain 3 §:n nojalla ilmoitettavat tiedot olisi valittu siten, että niitä voitaisiin käyttää työsuojelun edistämiseen (ks. esimerkki lain 3 §:n perusteluista), mutta samalla huomioitaisiin ilmoittajien hallinnollinen taakka. Lain 14 ja 15 §:ssä myös ilmaistaisiin voimassa olevaa lakia laajemmin ja selkeämmin ne työsuojelua edistävät käyttötarkoitukset, joihin tietoa luovutettaisiin (julkisuuslain lisäksi).

Yllä olevista tilastoista voidaan päätellä suuntaa-antavasti, että vaikka ilmoitusvelvollisia työnantajia olisi vähän verrattuna kaikkien työnantajien määrään, 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 työtaturmiin, sairauspoissaoloihin ja työkyvyttömyyteen ja sitä kautta työnantajien, kuten yritysten ja organisaatioiden, talouteen, mutta näitä vaikutuksia ei voida arvioida tarkasti.

Vapaaehtoisesta tietojen ilmoittamisesta

Ehdotettavan lain 4 §:ssä mahdollistettaisiin tietojen ilmoittaminen yhteiseltä työpaikalta ja lain 5 §:ssä työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnasta. Näitä harvinaisempia tapauksia ei ole huomioitu työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa. Kuitenkin ainakin yhteisiltä työpaikoilta on jo käytännössä saatettu ilmoittaa tietoja. Ehdotettavan lain 4 ja 5 § vähentäisivät hallinnollista taakkaa, jota on voinut aiheutua tältä osin epäselvästä voimassa olevasta laista.

On mahdollista, että yhteisellä työpaikalla ja työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnassa yhteisten työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden tehtävissä toimii henkilöitä, joilla ei ole jo roolia ”tavallisen”, vähintään kymmenen henkilön työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilönä. Lain 4 ja 5 §:n avulla hekin voisivat päästä rekisteriin ja saada työsuojelua edistävää, mahdollisesti heille räätälöityä tietoa. Ilmoittamisen vapaaehtoisuudella huomioitaisiin samalla ilmoittajien hallinnollisen taakan näkökulma.

Myös ehdotettavan lain 6 §:ssä mahdollistettaisiin tietojen vapaaehtoinen ilmoittaminen. Lain 6.1 §:n perusteella työnantaja voisi ilmoittaa vapaaehtoisesti lain 3 §:ssä tarkoitetut tiedot myös sellaiselta työpaikalta, joka ei täytä 3 §:n edellytyksiä. Käytännössä kyse olisi siitä, että tiedot voisi ilmoittaa myös työpaikalta, jolla työskentelee alle kymmenen työnantajan palveluksessa olevaa tai vuokrattua henkilöä. Ottaen huomioon yllä mainitut tilastot, lain 6.1 § 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 6 §:n avulla mahdollistettaisiin myös 6.2 §:ssä tarkoitetuille henkilöille ja 6.3 §:ssä tarkoitetuille itsenäisille työnsuorittajille pääsy rekisteriin ja työsuojelua edistävän tiedon saanti.

Työsuojelun edistämisen kautta ehdotettavalla lailla olisi myönteinen vaikutus työtaturmiin, sairauspoissaoloihin ja työkyvyttömyyteen ja sitä kautta eri tahojen, kuten yritysten ja organisaatioiden sekä itsenäisten työnsuorittajien, 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 työtaturmiin, 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 30 000 euroa, koska työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriä (tietojärjestelmää) tulisi 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 Työturvallisuuskeskuksen internet-sivuilla ja 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 ehdotettavan lain voimaan tullessa 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 tarkoitettu tiedonhallintamallista poistettaisiin työsuojeluhenkilörekisteristä annettuun lakiin liittyvät mahdolliset maininnat.

Ehdotettava laki vaikuttaisi tietoaineistoon ja tietojärjestelmään Työturvallisuuskeskuksessa. Sen vuoksi, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 8.2 §:ssä säädetyn velvoitteen 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 tietoaineisto, jossa olisi vain minimoitu määrä tietoja ja tiedot olisivat tavallisia henkilötietoja ja julkisia tietoja. Tietoja luovutettaisiin erityisesti työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. Rekisteröidyllä olisi oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointiin. Tietoaineiston sisällön johdosta tietoaineiston tietoturvaluutta ja sen käsittelyyn käytettävän tietojärjestelmän tietoturvaluutta 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 30 000 euron tietojärjestelmän muutostaloudelliset vaikutukset. Muita tiedonhallinnan muutosten taloudellisia vaikutuksia ei olisi. Tietojärjestelmäkustannukset olisivat maltilliset, koska ehdotettava laki mahdollistaisi tietojärjestelmän sisällön yksinkertaistamisen ainakin ilmoitettavien tietojen osalta. 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. Työturvallisuuskeskus myös päivittäisi internet-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 ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajausten muutokset

Ehdotettavien muutosten vaikutukset on arvioitu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä yhteistyössä Puolustusministeriön ja Sisäministeriön kanssa.

4.3.2.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksessä ehdotetaan, että panostajalain 1 §:ssä säädettäviä panostajalain soveltamisalan rajoja 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).

4.3.2.2 Vaikutukset Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen toimintaan

Esityksen myötä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävissä ei enää edellytettäisi panostajalaissa tarkoitettuja pätevyyskirjoja. Esitys vähentäisi päällekkäistä sääntelyä ja selkeyttäisi osin ristiriitaista sääntelyä.

Siviilipanostamisella ja sotilasräjäyttämällä on toisistaan poikkeavat tavoitteet ja olosuhteet sekä osin myös räjähdysaineet. Panostajan koulutus ei korvaa Puolustusvoimien antamaa koulutusta eikä anna laajempia valmiuksia kuin Puolustusvoimien koulutukset. Päinvastoin eräisiin Puolustusvoimien räjäyttämiseen liittyviin tutkintoihin, kuten raivaajan pätevyyteen, 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 säädetäessä lain soveltamisalan rajauksiin todennäköisesti epähuomiolla 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 ja työturvallisuuslain säännösten muutoksilla lähinnä selkeytettäisiin säännöksiä ja oikeustilaa.

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 tarkoitettiin 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 työnantajien ilmoitusvelvollisuuden perusteella muodostuu valvontatietoja kattavampi ja ajantasaisempi erillinen tietoaaineisto.

Aluehallintovirastot voivat käyttää tietoaaineistoa joidenkin valvonnassa tarvittavien perustietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistamiseen. Lisäksi aluehallintovirastot voivat hyödyntää tietoaaineistoa 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 Työturvallisuuskeskuksessa ja ainakin joidenkin työmarkkinajärjestöjen taholta 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 3 §: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 työpaikalla työskentelee alle kymmenen työnantajan palveluksessa olevaa tai vuokrattua henkilöä. Työturvallisuuskeskus arvioi, että jos tällä ryhmällä olisi sama ilmoitusaktiivisuus kuin nykyään on työnantajilla, joiden työpaikalla työskentelee 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 Työturvallisuuskeskuksen internet-sivuilla ja tietojärjestelmässä olevat työnantajille suunnatut neuvot.

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

6 Lausuntopalaute

xxx

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälässä säädettäisiin ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain soveltamisalasta. Ehdotettavan 1 pykälän *1 momentin* mukaan ehdotettavaa lakia sovellettaisiin työsuhteessa sekä virkasuhteessa ja siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa tehtävään työhön.

Ehdotettavan lain soveltamisala vastaisi tosiasiallisesti valvontalain työsuojelun yhteistoimintaa työpaikalla koskevan 5 luvun ja työsuojelun yhteistoimintaa yhteisellä työpaikalla ja yhteisten vaarojen torjunnassa koskevan 5 a luvun soveltamisalaa.

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. Työturvallisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu oppilään ja opiskelijan työ koulutuksen yhteydessä, työvoimapoliittiseen 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 (valvonta)lain soveltamisen ulkopuolelle 5 luvun osalta.

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.

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

Ehdotettavan lain yhtenä keskeisimpänä sisältönä olisi puolestaan lain 3 §:ssä säädettävä työnantajan velvollisuus ilmoittaa tietoja työpaikalta, eli tarkemmin sanottuna työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä, Työturvallisuuskeskukselle. Ilmoitusvelvoite olisi käytännössä työsuojelun yhteistoimintavelvoitteen liitännäisvelvoite. Se kannustaisi työpaikkoja tekemään työsuojelun yhteistoimintaa ja sitä kautta edistäisi työsuojelua.

Lain soveltamisala kattaisi eräiltä osin myös itsenäisten työsuorittajien (esimerkiksi yksityisten elinkeinonharjoittajien) työn. Ehdotettavan 1 pykälän 2 *momentin* mukaan, lisäksi ehdotettavaa lakia sovellettaisiin itsenäisen työsuorittajan työhön siten kuin 4–6 §:ssä säädetäisiin.

Itsenäisten työsuorittajien työ otetaan huomioon työsuojelun yhteistoiminnassa, jota tehdään yhteisillä työpaikoilla sekä torjuttaessa työpaikkojen yhteisiä vaaroja teollisuus- tai liikehalteissa taikka vastaavissa yhtenäisissä tiloissa. Tämän vuoksi itsenäisten työsuorittajien työ olisi huomioitu ehdotettavan lain 4 §:ssä, jossa säädetäisiin tietojen vapaaehtoisesta ilmoittamisesta yhteiseltä työpaikalta, ja lain 5 §:ssä, jossa säädetäisiin tietojen vapaaehtoisesta ilmoittamisesta työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnasta. Lisäksi lain 6.3 §:ssä mahdollistettaisiin se, että itsenäiset työsuorittajat voisivat itse ilmoittaa tietoja itsestään Työturvallisuuskeskukselle.

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 työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaista kokonaisuutta, josta säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006), jäljempänä *valvontalain*, 25 §:ssä tai sovitaan valvontalain 23 §:n nojalla solmitussa työsuojelun yhteistoimintasopimuksessa.

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 muodostama kokonaisuus. Ytimekkäämmiin 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 solmitussa 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.

Työsuojelun yhteistoiminnan näkökulmasta yksi yritys tai organisaatio ei välttämättä ole vain 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 siihen osallistuvien henkilöiden kannalta.

Ehdotettavan 2 pykälän 2 kohdan mukaan ehdotettavassa laissa tarkoitettaisiin yhteisellä työpaikalla työturvallisuuslain 49 §:ssä tarkoitettua yhteistä työpaikkaa.

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

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 sijoittuvassa 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 solmituissa työsuojelun yhteistoimintasopimuksissa. Asiasta säädetään valvontalain 5 a lukuun sijoittuvan 43 b §:n 3 momentissa.

Valvontalain hallituksen esityksen HE 43/2006 vp. (s. 11) mukaan (5 a lukuun sijoittuvan, sopimisoikeutta koskevan 43 b) pykälän 3 momenttiin ehdotetaan selvyuden vuoksi säännöstä siitä, ettei sopimuksella voitaisi poiketa yhteisen työpaikan työturvallisuuslaissa säädettyistä 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 työsuorittajien työtiloja ja työnantajat ja itsenäiset työsuorittajat voivat torjua yhteisiä vaaroja ja työsuojelun yhteistoimintaa tehdään tämän vuoksi.

3 §. Työnantajan velvollisuus ilmoittaa tietoja työpaikalta. Pykälässä säädettäisiin työnantajalle velvollisuus ilmoittaa tietoja työpaikalta. Ehdotettavan 3 pykälän 1 momentin mukaan työnantajalla olisi velvollisuus ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä työsuojelun edistämiseksi, jos työnantaja teettäisi palveluksessaan olevalla tai vuokratulla henkilöstöllä työtä työpaikalla yli 30 kalenteripäivänä ja työpaikalla työskentelisi vähintään kymmenen työnantajan palveluksessa olevaa tai vuokrattua henkilöä. Ilmoitusvelvollisuus rajattaisiin siten koskemaan vain osaa työnantajista. Työnantajalla olisi ilmoitusvelvollisuus vain, jos työpaikalla täyttyisivät molemmat edellytykset.

Ehdotettavan 3 pykälän 1 momentin ensimmäisen edellytyksen mukaan ilmoitusvelvollisuus koskisi työnantajaa vain, jos työnantaja teettäisi palveluksessaan olevalla tai vuokratulla henkilöstöllä työtä työpaikalla yli 30 kalenteripäivänä. Osa työnantajista voisi rajautua kokonaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jo tämän edellytyksen perusteella. Näin kävisi, jos yli 30 kalenteripäivän edellytys ei täytyisi työnantajan ainoalla työpaikalla tai millään työnantajan eri työpaikoista. Työnantajalla olisi kuitenkin ilmoitusvelvollisuus siltä osin, jos jokin tai jotkut työnantajan eri työpaikoista täyttäisivät yli 30 kalenteripäivän edellytyksen.

Ehdotettavan 3 pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin yli 30 kalenteripäivään laskettaisiin selkeyden vuoksi jokainen kalenteripäivä, jolloin edes joku työnantajan palveluksessa olevista tai työnantajan vuokraamista henkilöistä olisi tehnyt työpaikalla työtä edes vähän aikaa. Työtä tehneiden henkilöiden määrää tai tehtyjen työtuntien määrää per kalenteripäivä ei seurattaisi.

Työnantajan palveluksessa olevilla henkilöillä tarkoitettaisiin työsuhteessa sekä virkasuhteessa ja siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevia henkilöitä. Esimerkiksi osa-aikainen työntekijä ja työntekijä, jolla on niin sanottu nollatuntisopimus, ovat työnantajan palveluksessa. Samoin alustataloudessa työtä tekevä henkilö on työnantajan palveluksessa, 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.)

Projektityyppisessä tai maantieteellisesti liikkuvassa työssä henkilöt voivat olla työnantajan palveluksessa. Kun tarkastellaan, täyttyykö yli 30 kalenteripäivän edellytys 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 määräaikaissa 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 30 kalenteripäivän edellytys täytyisi helposti.

Myös työnantajan vuokraamien työntekijöiden työ laskettaisiin mukaan, kun tarkasteltaisiin yli 30 kalenteripäivän täyttymistä työpaikalla. Vuokratyöntekijät ovat siten poikkeuksellisessa asemassa, että vastuu heidän työturvallisuudestaan jakautuu vuokrausyritykselle (työnantajalle) ja

käyttäjäritykselle. Vuokratyöntekijät kuuluvat yhtä aikaa vuokrausyrityksen (työnantajan) työpaikalle (esimerkiksi toimintayksikköön) ja työsuojelun yhteistoiminnan piiriin sekä käyttäjärityksen työpaikalle (esimerkiksi toimipisteeseen) ja työsuojelun yhteistoiminnan piiriin.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa ei ole ilmoitusvelvollisuutta rajaavaa yli 30 kalenteripäivän edellytystä. Edellytyksen tarkoituksena olisi vähentää työnantajan hallinnollista taakkaa. Jos työpaikka, eli työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukainen kokonaisuus, lakkaisi olemasta nopeasti, tällöin työsuojelun yhteistoimintakin lakkaisi nopeasti ja sitä varten nimettyjen ja valittujen henkilöiden toimikausi jäisi lyhyeksi. Työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden tiedot saatettaisiin ehtiä ilmoittamaan Työturvallisuuskeskukselle, mutta tiedot vanhenisivat hyvin pian eikä niitä ehdittäisi käyttää työsuojelua edistäviin tarkoituksiin.

Ehdotettavan 3 pykälän 1 momentin toisen edellytyksen mukaan ilmoitusvelvollisuus koskisi työnantajaa vain, jos työpaikalla työskentelisi vähintään kymmenen työnantajan palveluksessa olevaa tai vuokrattua henkilöä. Ehdotettava rajausta mukailisi pitkälti valvontalain 5 luvussa olevaa lain 29 §:ää, jossa säädetään siitä, minkä kokoisessa työpaikassa työntekijöiden on valittava työsuojeluvaltuutettu ja varatyösuojeluvaltuutetut. (Ks. kuitenkin myös työsuojelun yhteistoimintaa suomalaisella aluksella koskeva valvontalain 42 §.)

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa ei ole ilmoitusvelvollisuutta rajaavaa työpaikan henkilöstön määrää koskevaa edellytystä. Lakia on silti tulkittu perinteisesti siten, että ilmoitusvelvollisuuden on katsottu koskevan vain työnantajia, joiden työpaikalla työskentelee vähintään kymmenen työntekijää. Ehdotettavaan 3 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.

Ehdotettavan 3 pykälän 2 *momentissa* lueteltaisiin tiedot, jotka työnantajan tulisi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle. Ehdotettavan 3 pykälän 2 momentin 1 *kohdan* mukaan ilmoituksen tekevän työnantajan tulisi ilmoittaa:

- nimensä (*a alakohta*),
- y-tunnuksensa tai sitä vastaava ulkomainen organisaatiotunnisteensa tai niiden puuttuessa syntymäaikansa (*b alakohta*),
- sähköpostiosoitteensa ja postiosoitteensa (*c alakohta*).

Ehdotettavan 3 pykälän 2 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 postiosoite tarkoittaisi oikeushenkilön pääasiallista postiosoitetta, esimerkiksi kunnassa se voisi olla kirjaamon postiosoite.

Ehdotettavan 3 pykälän 2 momentin 1 kohdan tiedot olisivat merkityksellisiä etenkin työsuojeluviranomaisten työsuojeluvalvonnalle. Työsuojeluviranomaiset valvoisivat, että työnantaja noudattaisi ehdotettavassa 3 pykälässä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta (ks. ehdotettava 17 §).

Ehdotettavan 3 pykälän 2 momentin 2 *kohdassa* säädetäisiin tiedoista, jotka tulisi ilmoittaa työpaikasta, eli työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisesta kokonaisuudesta. Yksi yritys tai organisaatio ei välttämättä ole vain yksi työpaikka, vaikka useissa tapauksissa näin on. Yhdellä yrityksellä tai organisaatiolla voi halutessaan olla useampikin työpaikka työsuojelun yhteistoiminnan tarkoituksiin.

Ehdotettavan 3 pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan työnantajan olisi ilmoitettava työpaikan:

- sijaintikunta tai sijaintikunnat (*a alakohta*),
- toimialaluokka tai toimialaluokat (*b alakohta*),
- työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä suuruusluokan tarkkuudella ilmoitushetkellä (*c alakohta*),
- työsuojelupäällikön nimi, tehtävä ja sähköpostiosoite (*d alakohta*),
- työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät ja 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 työsuojeluviranomaiset valvoisivat (erillisenä valvontatehtävänä) valvontalain 5 luvussa säädetyn työsuojelun yhteistoiminnan toteuttamista, työsuojeluviranomaiset selvittäisivät erikseen suoraan työnantajalta työpaikan tarkemman osoitteen.

Työpaikan työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvilla henkilöillä tarkoitettaisiin työnantajan palveluksessa olevaa tai vuokrattua henkilöstöä (työpaikan osalta) (ks. 3 pykälän 1 momentin perustelut). Tiedot ilmoittaessaan työnantaja valitsisi oikean henkilöiden määrän suuruusluokan Työturvallisuuskeskuksen rekisteristä (tietojärjestelmästä).

Työnantaja ilmoittaisi osana työpaikan tietoja myös työsuojelupäällikön 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 3 pykälän 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuina työsuojelupäällikön tietoina ilmoitettaisiin tiedot työnantajasta luonnollisena henkilönä. Esimerkiksi Matti Meikäläinen, työsuojelupäällikkö, matti.meikalainen@tyosahkoposti.fi. Ehdotetun 3 pykälän 2 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. Valvontalain 5 lukuun sijoittuvan lain 29 §:n mukaan työpaikalla, jossa säännöllisesti työskentelee vähintään kymmenen työntekijää, työntekijöiden on valittava keskuudestaan työsuojeluvaltuutettu ja kaksi varavaltuutettua edustajikseen (5) luvussa tarkoitettuun yhteistoimintaan sekä yhteydenpitoon työsuojeluviranomaisiin. Muussakin työpaikassa työntekijät voivat valita keskuudestaan edellä tarkoitettua valtuutettua. Työpaikan toimihenkilöasemassa olevilla työntekijöillä on oikeus valita keskuudestaan heitä edustava työsuojeluvaltuutettu ja kaksi varavaltuutettua. Valvontalain 29 §:ään verrattuna poikkeuksen muodostaa kuitenkin suomalainen alus. Valvontalain 5 lukuun sijoittuvan lain 42 §:n mukaan alukselle, jolla työskentelee vähintään viisi laivaväkeen kuuluvaa, on valittava työsuojeluvaltuutettu.

Ehdotettavan 3 pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan, jos työpaikalla olisi nimetty työsuojelutoimikunta tai jos muu toimielin hoitaisi sen tehtäviä, työnantajan olisi ilmoitettava työsuojelutoimikunnan tai muun toimielimen jäsenten nimet, tehtävät (työsuojelun yhteistoiminnassa) ja (työ)sähköpostiosoitteet.

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 3 pykälän 2 momentin 3 kohta liittyisi myös valvontalain 5 lukuun sijoittuvaan lain 42 §:ään. Sen mukaan alukselle, jolla työskentelee vähintään viisi laivaväkeen kuuluvaa, on perustettava työsuojelutoimikunta.

Ehdotettavan 3 pykälän 3 momentin mukaan, lisäksi työnantaja voisi henkilön suostumuksella ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvien muiden henkilöiden nimet ja (työ)sähköpostiosoitteet työsuojelun edistämiseksi.

Ehdotettavan 3 pykälän 2 momentissa tarkoitettujen henkilöiden lisäksi työpaikalla voi olla muitakin työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvia henkilöitä. Esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen valvontalain 23 §:n nojalla solmimissa työsuojelun yhteistoimintasopimuksissa voi olla sovittu muistakin työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvista henkilöistä. Esimerkiksi työsuojeluasiamies tai työsuojeluyhdyshenkilö edustaa tiettyä rajattua henkilöstöryhmää, kuten toimipistettä, osastoa tai ammattiryhmää. Lisäksi joidenkin työnantajien palveluksessa on työterveyshuoltohenkilöstöä, jonka on tarpeellista osallistua työsuojelun yhteistoimintaan. Työpaikoilla voidaan myös ottaa laajemmin työntekijöitä mukaan työsuojelun yhteistoimintaan.

Ehdotettavan 3 pykälän 3 momentin mukaan työnantaja voisi ilmoittaa tietoja henkilön suostumuksella. Koska henkilö ei olisi työsuojelupäällikkö, työsuojeluvaltuutettu, varatyösuojeluvaltuutettu eikä työsuojelutoimikunnan tai muun vastaavan toimielimen jäsen, henkilölle voisi muussa tapauksessa tulla yllätyksenä, että hänenkin tietonsa ilmoitetaan rekisteriin. Ehdotettava laki siis mahdollistaisi työnantajalle henkilön henkilötietojen käsittelyn eli ilmoittamisen, mutta suostumuksen edellyttäminen olisi suoja toimi rekisteröitävän henkilön tietosuojan kannalta.

Ehdotettavan 3 pykälän 3 momentissa tarkoitettaisiin ”suostumuksella” teknisesti samaa, mitä yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetaan. Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 11 kohdan mukaan rekisteröidyn suostumuksella tarkoitetaan mitä tahansa vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen. Yleisen tietosuoja-asetuksen 7 artiklassa säädetään suostumuksen edellytyksistä ja muun muassa peruuttamisesta. Suostumusta käsitellään tietosuoja-asetuksessa myös muun muassa johdantokappaleessa 32.

Ehdotettavan 3 pykälän 3 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 3 pykälän 3 momentin nojalla Työturvallisuuskeskuskelle voitaisiin ilmoittaa erilaisten työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvien henkilöiden tiedot, ammattiliittojen jäsenet jäisivät osaksi suurempaa joukkoa eikä jäsenyys ammattiliitossa tulisi esille.

Työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvilla eri henkilöillä, kuten työsuojeluvaltuutetulla, ei aina ole työtehtävissään omaa 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 3 pykälässä tarkoitettut tiedot työpaikasta ja työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvista henkilöistä olisivat merkityksellisiä etenkin Työturvallisuuskeskukselle sekä työsuojeluviranomaisille ja muille tahoille, jotka pyytäisivät ilmoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin.

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, esimerkissä 021 Metsänhoito ja 022 Puunkorjuu.)
- Työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä suuruusluokan tarkkuudella ilmoitushetkellä: ”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 tai muun toimielimen jäsenten nimet, tehtävät (työsuojelun yhteistoiminnassa) ja (työ)sähköpostiosoitteet ja lisäksi myös työpaikan työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvien muiden henkilöiden nimet ja (työ)sähköpostiosoitteet.

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 tiedonlähetyks voisi olla.

Ehdotettavan 3 pykälän 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 työsuojeluvälvonnassa, 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.

Ehdotettavan 3 pykälän 4 momentin mukaan, jos työnantajalla olisi useita työpaikkoja, työnantajalla olisi velvollisuus ilmoittaa tiedot jokaiselta työpaikalta, jolla työnantaja teettää palveluksessaan olevalla tai vuokratulla henkilöstöllä työtä yli 30 kalenteripäivänä ja jolla työskentelee

vähintään kymmenen työnantajan palveluksessa olevaa tai vuokrattua henkilöä. Molempien edellytysten tulisi siis täytyä. Työpaikkakohtaiset tiedot olisivat tarpeellisia, koska työnantajan eri työpaikoilla on yleensä ainakin osittain eri henkilöt työsuojelun yhteistoiminnan tehtävissä.

4 §. Tietojen vapaaehtoinen ilmoittaminen yhteiseltä työpaikalta. Pykälässä säädettäisiin tietojen vapaaehtoisesta ilmoittamisesta yhteiseltä työpaikalta (ks. ehdotetun 2 §:n perustelut). Ehdotettavan 4 pykälän *johdantokappaleen* mukaan pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja voisi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle tiedot yhteisen työpaikan yhteisistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä työsuojelun edistämiseksi.

Ehdotettavan 4 pykälän *1 kohdan* mukaan ilmoituksen tekevä, pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja voisi ilmoittaa:

- nimensä (*a alakohta*),
- y-tunnuksensa tai sitä vastaavan ulkomaisen organisaatiotunnisteensa tai niiden puuttuessa syntymäaikansa (*b alakohta*),
- sähköpostiosoitteensa (*c alakohta*).

Ehdotettavan 4 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 4 pykälän *2 ja 3 kohdassa* säädettäisiin tiedoista, jotka voitaisiin ilmoittaa yhteisestä työpaikasta (työsuojelun yhteistoiminnan kokonaisuudesta). Ehdotettavan 4 pykälän 2 kohdassa säädettäisiin tiedot, jotka ilmoitettaisiin yhteisestä rakennustyömaasta, ja 3 kohdassa säädettäisiin tiedot, jotka ilmoitettaisiin muusta yhteisestä työpaikasta.

Ehdotettavan 4 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 suuruusluokan tarkkuudella ilmoitushetkellä (*c alakohta*),
- valvontalain 43 d §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimi, tehtävä ja sähköpostiosoite (*d alakohta*),
- valvontalain 43 c §:ssä tarkoitetun yhteisen työmaakohtaisen työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät ja sähköpostiosoitteet, jos heidät olisi valittu (*e alakohta*).

Ehdotettavan 4 pykälän 3 kohdan nojalla pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja voisi ilmoittaa seuraavat muuta yhteistä työpaikkaa koskevat tiedot:

- sijaintikunta tai sijaintikunnat (*a alakohta*),
- työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat (*b alakohta*),
- työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä suuruusluokan tarkkuudella ilmoitushetkellä (*c alakohta*),
- valvontalain 43 d §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimi, tehtävä ja 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 työsuojeluviranomaiset valvoisivat (erillisenä valvontatehtävään)

valvontalain 5 a luvussa säädetyn työsuojelun yhteistoiminnan toteuttamista, työsuojeluviranomaiset selvittäisivät 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 palveluksessa olevaa tai vuokraamaa henkilöstöä sekä itsenäisiä työnsuorittajia. Tiedot ilmoittaessaan pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja valitsisi oikean henkilöiden määrän suuruusluokan Työturvallisuuskeskuksen rekisteristä (tietojärjestelmästä).

Ehdotettavan 4 pykälän 2 ja 3 kohdan nojalla ilmoitettaisiin osana yhteisen rakennustyömaan tai muun yhteisen työpaikan tietoja myös valvontalain 43 d §:ssä tarkoitettujen 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 4 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. Ehdotetun 4 pykälän 1 kohdassa tarkoitettuina tietoina olisi puolestaan ilmoitettu yleensä pääasiallista määräysvaltaa käyttävää työnantajaa oikeushenkilönä koskevat tiedot.

Ehdotettavan 4 pykälän 2 kohdan nojalla ilmoitettaisiin osana yhteisen rakennustyömaan tietoja lisäksi valvontalain 43 c §:ssä tarkoitettujen yhteisen työmaakohtaisen työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät ja sähköpostiosoitteet, jos heidät olisi valittu. 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.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa ei ole ehdotettavaa 4 pykälää vastaavaa säännöstä. Ehdotettavassa 4 pykälässä tarkoitettujen yhteisistä työpaikoista ja yhteisistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä olisivat merkityksellisiä etenkin Työturvallisuuskeskukselle sekä työsuojeluviranomaisille ja muille tahoille, jotka pyytäisivät ilmoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin.

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 4 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 4 pykälän tietojen perusteella olisi mahdollista laatia myös tilastoja, mutta vapaaehtoisuus vähentäisi niiden kattavuutta.

5 §. Tietojen vapaaehtoinen ilmoittaminen työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnasta. Pykälässä säädettäisiin tietojen vapaaehtoisesta ilmoittamisesta yhteisten vaarojen torjunnasta (ks.

ehdotetun 2 §:n perustelut). Ehdotettavan 5 pykälän *johdantokappaleen* mukaan, jos työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnasta johtuvaa työsuojelun yhteistoimintaa varten olisi nimetty valvontalain 43 h §:ssä tarkoitettu yhteinen työsuojelupäällikkö, yhteisen työsuojelupäällikön työnantaja voisi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle tietoja työsuojelun edistämiseksi.

Ehdotettavan 5 pykälän *1 kohdan* mukaan ilmoituksen tekevä työnantaja voisi ilmoittaa:

- nimensä (*a alakohta*),
- y-tunnuksensa tai sitä vastaavan ulkomaisen organisaatitunnisteensa tai niiden puuttuessa syntymäaikansa (*b alakohta*),
- sähköpostiosoitteensa (*c alakohta*).

Ehdotettavan 5 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 5 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 suuruusluokan tarkkuudella ilmoitushetkellä (*c alakohta*),
- valvontalain 43 h §:ssä tarkoitettun yhteisen työsuojelupäällikön nimen, tehtävän ja 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 työsuojeluviranomaiset valvoisivat (erillisenä valvontatehtävänä) valvontalain 5 a luvussa säädetyn työsuojelun yhteistoiminnan toteuttamista, työsuojeluviranomaiset selvittäisivät 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 palveluksessa olevaa tai vuokraamaa henkilöstöä sekä itsenäisiä työnsuorittajia. Tiedot ilmoittaessaan työnantaja valitsisi oikean henkilöiden määrän suuruusluokan Työturvallisuuskeskuksen rekisteristä (tietojärjestelmästä).

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

Jos tiedot ilmoittava työnantaja itse olisi nimetty valvontalain 43 h §:ssä tarkoitetuksi yhteiseksi työsuojelupäälliköksi, ehdotettavan 5 pykälän 2 kohdassa tarkoitettuina tietoina ilmoitettaisiin tiedot työnantajasta luonnollisena henkilönä, esimerkiksi Matti Meikäläinen, (valvontalain 43 h §:ssä tarkoitettu) yhteinen työsuojelupäällikkö, matti.meikalainen@tyosahkoposti.fi. Ehdotetun 5 pykälän 1 kohdassa tarkoitettuina tietoina olisi puolestaan ilmoitettu yleensä kyseistä työnantajaa oikeushenkilönä koskevat tiedot.

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa ei ole ehdotettavaa 5 pykälää vastaavaa säännöstä. Ehdotettavassa 5 pykälässä tarkoitetut tiedot teollisuus- ja liikehalleista sekä vastaavista yhtenäisistä tiloista ja yhteisestä työsuojelupäälliköstä olisivat merkityksellisiä etenkin Työturvallisuuskeskukselle sekä työsuojeluviranomaisille ja muille tahoille, jotka pyytäisivät ilmoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin.

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 5 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 5 pykälän tietojen perusteella olisi mahdollista laatia myös tilastoja, mutta vapaaehtoisuus vähentäisi niiden kattavuutta.

6 §. Tietojen vapaaehtoinen ilmoittaminen eräissä tapauksissa. Pykälässä säädettäisiin tietojen vapaaehtoisesta ilmoittamisesta eräissä tapauksissa. Ehdotettavan 6 pykälän *1 momentin* mukaan muu kuin 3 §:ssä tarkoitettu ilmoitusvelvollinen työnantaja voisi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle 3 §:ssä tarkoitettut tiedot työsuojelun edistämiseksi.

Ehdotettavan 6 pykälän 1 momentissa annettaisiin siten työnantajalle mahdollisuus ilmoittaa tietoja myös sellaiselta työpaikalta, joka ei täytä 3 §:ssä tarkoitettua yli 30 kalenteripäivän edellytystä eikä henkilöstön vähimmäismäärää koskevaa edellytystä, taikka joka täyttäisi vain toisen näistä edellytyksistä. Käytännössä kyse olisi siitä, että tiedot voisi ilmoittaa myös työpaikalta, jolla työskentelee alle kymmenen työnantajan palveluksessa olevaa tai vuokrattua henkilöä.

Suurin osa työnantajista työllistää vain 1-9 työntekijää (ks. luku 4.3.1.2 Vaikutukset yrityksiin). Ehdotettavan 6 pykälän 1 momentti 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 1 momentin vapaaehtoisen ilmoittamisen taustasta ks. luku 5.3 Kaikkien työnantajien ilmoitusvelvollisuus.)

Ehdotettavan 6 pykälän *2 momentin johdantokappaleen* mukaan henkilö, joka osallistuisi työsuojelun yhteistoimintaan työpaikalla, yhteisellä työpaikalla tai torjuttaessa työpaikkojen yhteisiä vaaroja, mutta jonka tietoja ei olisi ilmoitettu Työturvallisuuskeskukselle ensisijaisesti 3 §:n tai ehdotettavan 6 pykälän 1 momentin nojalla eikä 4 tai 5 §:n nojalla, voisi ilmoittaa tietoja itsestään Työturvallisuuskeskukselle työsuojelun edistämiseksi.

Ehdotettavassa laissa olisi tarkoituksena, että tietoja ilmoitettaisiin ensisijaisesti työnantajien toimesta 3 §:n tai ehdotettavan 6 pykälän 1 momentin nojalla taikka 4 tai 5 §:n nojalla. Ehdotettavan 6 pykälän 2 momentissa tarkoitettu henkilö voisi kuitenkin tarvittaessa ilmoittaa:

- nimensä (*1 kohta*),
- (työ)sähköpostiosoitteensa (*2 kohta*),
- tiedon, osallistuuko työsuojelun yhteistoimintaan työpaikalla, yhteisellä työpaikalla vai torjuttaessa työpaikkojen yhteisiä vaaroja (*3 kohta*),
- työpaikan, yhteisen työpaikan tai teollisuus- tai liikehallin taikka vastaavan yhtenäisen tilan sijaintikunnan tai sijaintikunnat (*4 kohta*),
- työpaikan toimialaluokan tai toimialaluokat, yhteisen työpaikan työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat tai teollisuus- tai liikehallissa taikka vastaavassa

yhtenäisessä tilassa toimivien työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat (5 kohta),
- työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrän suuruusluokan tarkkuudella ilmoitushetkellä (6 kohta).

Ilmoituksen voisi tehdä, vaikka henkilö ei tietäisi varmaa vastausta kaikkiin yllä mainittuihin kohtiin tai osa kohdista jäisi tyhjäksi. Mitä tarkemmin tiedot ilmoitettaisiin, sitä paremmin tietoja voisi hyödyntää työsuojelun edistämiseksi.

Ehdotettavan 6 pykälän 3 momentin johdantokappaleen mukaan, lisäksi itsenäinen työnsuorittaja voisi ilmoittaa tietoja itsestään Työturvallisuuskeskukselle työsuojelun edistämiseksi. Itsenäinen työsuorittaja voisi ilmoittaa:

- nimensä (1 kohta),
- y-tunnuksensa tai sitä vastaavan ulkomaisen organisaatitunnisteensa tai niiden puuttuessa syntymäaikansa (2 kohta),
- (työ)sähköpostiosoitteensa (3 kohta),
- sijaintikuntansa (4 kohta),
- toimialaluokkansa (5 kohta).

Työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa ei ole ehdotettavan 6 pykälän 2 ja 3 momenteja vastaavia säännöksiä. Tarkoituksena olisi mahdollistaa 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille sekä itsenäisille työnsuorittajille pääsy rekisteriin.

Ehdotettavassa 6 pykälässä tarkoitettut tiedot olisivat merkityksellisiä etenkin Työturvallisuuskeskukselle sekä työsuojeluviranomaisille ja muille tahoille, jotka pyytäisivät ilmoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin.

Ehdotetun 3 §:n perusteluissa on esimerkki 3 §:n nojalla ilmoitettujen tietojen hyödyntämisestä. Esimerkissä tietojenpyytjä haluaisi lähettää Lapin maakunnassa sijaitseville, tiettyjen toimialojen työpaikoille kylmätyössä tarvittavaa, työsuojelua edistävää tietoa. Esimerkin tietojenpyytjä voisi pyytää 3 §:n nojalla ilmoitettujen tietojen lisäksi 6 pykälän nojalla ilmoitettuja tietoja.

Esimerkissä käytettäisiin 6 pykälän 1 momentin nojalla ilmoitettujen tietojen saamiseksi samoja hakukriteerejä kuin 3 §:n nojalla ilmoitettujen tietojen saamiseksi käytettiin. Haun voisi kuitenkin kohdistaa nyt niiden (ilmoitettujen) työpaikkojen tietoihin, joissa on alle kymmenen työntekijää.

Lisäksi esimerkissä käytettäisiin 6 pykälän 2 momentin nojalla ilmoitettujen tietojen saamiseksi hakukriteerinä:

- Tietoa, että henkilö osallistuu työsuojelun yhteistoimintaan nimenomaan työpaikalla.
- Työpaikan sijaintikunnat: ”Kaikki Lapin maakunnassa sijaitsevat kunnat.” (Lista kunnista.)
- Työpaikan toimialaluokat: ”Toimialat, joissa työtä tehdään myös kylmissä olosuhteissa.” (Lista toimialaluokista tarpeellisella toimialaluokituksen tarkkuudella, esimerkissä 021 Metsänhoito ja 022 Puunkorjuu.)
- Työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrä suuruusluokan tarkkuudella ilmoitushetkellä: ”Pienetkin työpaikat halutaan mukaan hakutuloksiin.” (Tietojenpyytjä valitsisi haluamansa henkilöiden määrän 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 (pienistäkin) työpaikoista. Lain 3 §:n nojalla

ilmoitetuista työpaikoista olisi hakutuloksissa mukana kattavimmat tiedot. Ehdotettavan 6 pykälän 1 momentin nojalla ilmoitetuista työpaikoista olisi hakutuloksissa mukana vähintään työpaikan työsuojelupäällikön tiedot. Lisäksi ehdotettavan 6 pykälän 2 momentin mukaisesti ilmoitetut tiedot voisivat täydentää hakutulosta, jos tietoja ilmoittaneet henkilöt olisivat osanneet ilmoittaa omista työpaikoistaan ainakin sijaintikunnat ja toimialaluokat oman nimensä ja sähköpostiosoitteensa lisäksi.

Esimerkissä haku voitaisiin kohdistaa myös 6 pykälän 3 momentin nojalla ilmoitettuihin tietoihin käyttäen hakukriteerinä:

- Itsenäisen työnsuorittajan sijaintikunta: ”Kaikki Lapin maakunnassa sijaitsevat kunnat.” (Lista kunnista.)

- Itsenäisen työnsuorittajan toimialaluokat: ”Toimialat, joissa työtä tehdään myös kylmissä olosuhteissa.” (Lista toimialaluokista tarpeellisella toimialaluokituksen tarkkuudella, esimerkiksi 021 Metsänhoito ja 022 Puunkorjuu.)

Hakutuloksena saataisiin lista Lapin maakunnan kunnissa sijaitsevista, toimialojen 021 Metsänhoito ja 022 Puunkorjuu itsenäisistä työnsuorittajista. Hakutuloksissa olisi mukana rekisteriin ilmoittautuneen itsenäisen työnsuorittajan nimi ja (työ)sähköpostiosoite.

Kun esimerkin tietojenpyytjä olisi saanut esimerkissä mainitut tiedot, tietojenpyytjä voisi lähettää työpaikkojen työsuojelun yhteistoimintaan osallistuville henkilöille sekä itsenäisille työnsuorittajille erityisesti toimialojen 021 Metsänhoito ja 022 Puunkorjuu kylmätyössä tarvittavaa, työsuojelua edistävää tietoa. Työsuojelua edistävä tieto ja sitä kautta korkeatasoinen työsuojeluosaaminen vaikuttaa myönteisesti ennaltaehkäisevin toimin myös itsenäisten työnsuorittajien työtapaturmiin, sairauspoissaoloihin ja työkyvyttömyyteen.

7 §. Ilmoitustapa ja -ajankohta. Pykälässä säädettäisiin tietojen ilmoittamisen tavasta ja ajankohdasta. Ehdotettavan 7 pykälän 1 momentin mukaan edellä 3–6 §:ssä tarkoitetut tiedot olisi ilmoitettava Työturvallisuuskeskuksen työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin käyttäen ensisijaisesti sähköistä ilmoituspalvelua.

Sähköisen ilmoittamisen taustalla on hallintolain 19 §, jossa on pääsääntönä kirjallinen asian vireillepano viranomaisessa. Taustalla on myös laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, jonka 9 §:n 1 momentin mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Taustalla on lisäksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 5 §, jonka mukaan viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä.

Ehdotettavan 7 pykälän 1 momentin mukaan tiedot olisi ilmoitettava käyttäen ”ensisijaisesti” sähköistä ilmoituspalvelua. Tiedot voisi siis poikkeustapauksessa ilmoittaa muullakin tavalla. Erilaisten asiointitapojen perusteita on kuvattu digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain hallituksen esityksessä HE 60/2018 vp. (s. 66): ”Sähköisten julkisten palvelujen ensisijaisuuden saavuttamiseksi on olennaisen tärkeää, että viranomaiset järjestävät henkilöiden asemaan, oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvät digitaaliset palvelut ja sähköisen asioinnin niin, että sähköinen asiointikanava on käytettävissä muiden asiointimahdollisuuksien ohella. Myös muiden, vaihtoehtoisten kanavien ja asiointitapojen saatavilla olosta on huolehdittava tarkoituksenmukaisella tavalla. Laillisuusvalvonnassa on pidetty ongelmallisena menettelyä, jossa viranomaisen on päätöksellään tarjonnut vain sähköisen asioinnin mahdollisuutta. Laillisuusvalvonnassa on todettu, että tällainen tehokkuuteen ja työvoiman tarpeeseen perustuva yhteen asiointikanavaan perustuva menettely ei täytä hallintolaissa hyvän hallinnon perusteina säädettyjen

ja viranomaisia velvoittavien hallinnon oikeusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen, eikä palveluperiaatteen vaatimuksia (AOA 4653/4/14, 31.12.2015).”

Laillisuusvalvonnassa esitettyjen kantojen taustalla on perustuslaki. Sähköisellä asioinnilla on merkitystä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon periaatteiden sekä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Sähköiset asiointivälineet eivät välttämättä ole jokaisen saatavilla. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin hyväksynyt pelkän sähköisen asioinnin ainakin lausunnossaan PeVL 32/2018 (laki huoneistotietojärjestelmästä). Tapauksessa oli merkityksellistä, että velvollisuus sähköiseen asiointiin ei koskenut välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan velvollisuuden kohteena olivat ensisijaisesti oikeushenkilöt. Välillisesti velvollisuuden kohteina olivat lähinnä kiinteistöalan ammattihenkilöt ja toimijat, joilla voitiin edellyttää olevan tekniset valmiudet ja riittävä kyvykkyys sähköisen asioinnin käyttämiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä velvollisuutta sähköiseen asiointiin ei sääntelykonteksti sekä sääntelyn kohteen ja alan toimijoiden tiedolliset ja taidolliset erityispiirteet huomioon ottaen voitu pitää ongelmallisena yhdenvertaisuuden, oikeusturvan tai hyvän hallinnon perusteiden kannalta.

Ehdotettavan lain 7 pykälän 1 momentti olisi kirjoitettu siten, että sähköistä asiointia ei ehdottomasti edellytettäisi. Ilmoittajien joukossa voisi olla myös luonnollisia henkilöitä – etenkin ehdotetun 6 §:n osalta. Ilmoituksen voisi tehdä muullakin tavalla kuin sähköisesti eikä Työturvallisuuskeskuksen tarvitsisi erikseen ottaa kantaa, onko ilmoittajalla olemassa esimerkiksi ”erityinen syy”, jonka vuoksi ilmoittaja ei voisi käyttää sähköistä ilmoituspalvelua.

Ehdotettavan 7 pykälän 2 *momentin* mukaan edellä 3 §:ssä tarkoitetut tiedot olisi ilmoitettava työsuojelun yhteistoiminnan toimikauden alkaessa. Kun työsuojelun yhteistoiminnan toimikausi alkaa, tässä vaiheessa 3 §:ssä tarkoitetut tiedot ovat tiedossa. Ehdotettavien 4–6 §:n nojalla vapaaehtoisesti ilmoitettavien tietojen ilmoitusaikaa ei säädettäisi, mutta nekin olisi tarkoituksemukaisinta ilmoittaa työsuojelun yhteistoiminnan toimikauden alkaessa.

Ehdotettavan 7 pykälän 3 *momentin* mukaan kerran ilmoitetut tiedot olisi ilmoitettava uudestaan vain siltä osin kuin tiedot muuttuisivat. Tämä vähentäisi ilmoitusvelvollisten ja vapaaehtoisten ilmoittajien hallinnollista taakkaa. Työsuojelun edistämiseksi ja henkilötietojen tietosuojaan vuoksi olisi kuitenkin hyvin tärkeää, että rekisterissä ei olisi vanhentuneita henkilötietoja.

8 §. *Oikeus vastustaa henkilötietojen käsittelyä suoramarkkinointiin.* Pykälässä säädettäisiin rekisteröidyn henkilön oikeudesta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointia varten. Ehdotettavan 8 pykälän 1 *momentin* mukaan rekisteröidyn henkilön oikeuteen vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointia varten sovellettaisiin, mitä vastustus-oikeudesta säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (*yleisen tietosuoja-asetuksen*) 21 artiklassa.

Vastustus-oikeutta käsiteltiin luvussa 4.1.2 Ehdotettava laki tietosuojaan ja julkisuuden kannalta. Luvussa todettiin, että ehdotettavan lain tietojen luovutusta koskevat 14 ja 15 § merkitsisivät sitä, että Työturvallisuuskeskukselle ja muille tietojenpyytäjille syntyisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu oikeusperuste käsitellä ehdotettavassa laissa tarkoitettuja tietoja 14 ja 15 §:ssä tarkoitettuihin työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. Lain 14 ja 15 § olisivat kirjoitettu muotoon ”oikeus saada” eikä ”oikeus luovuttaa”, jotta tietojenpyytäjän henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen syntyminen tulisi selkeämmin esille.

Lisäksi olisi mahdollista, että Työturvallisuuskeskuksella ja muilla tietojenpyytäjillä olisi myös jokin muu peruste, joka oikeuttaisi heidät käsittelemään samoja henkilötietoja. Ainakin suoramarkkinointia tekevän tahon oikeusperusteena olisi myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohta (oikeutettu etu, ks. yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappale 47).

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteella on merkitys rekisteröidyn henkilön oikeuksien kannalta. Kaikkiin oikeusperusteisiin ei liity kaikkia yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja rekisteröidyn oikeuksia. Jos henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, tällöin rekisteröidyllä ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua oikeutta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä.

21 artiklassa säädettävä rekisteröidyn vastustusoikeus liittyy tilanteisiin, joissa henkilötietoja käsittelevän tahon henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e tai f alakohta. 21 artiklassa on myös tarkempaa sääntelyä vastustusoikeudesta suoramarkkinoinnin osalta (suoramarkkinoinnin oikeusperuste on f alakohta).

Ehdotettavan 8 pykälän 1 momentissa kuitenkin säädettäisiin, että rekisteröidyn henkilön oikeuteen vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointia varten sovellettaisiin, mitä vastustusoikeudesta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa. Eli säädettäisiin, että henkilöllä olisi oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointia varten.

Tämä olisi perusteltua, koska suoramarkkinoinnin sallittavuutta koskevassa lainsäädännössä säädetään vielä erikseen siitä, täytyykö suoramarkkinoijan pyytää suoramarkkinoinnin kohteelta ennakkosuostumus suoramarkkinoinnin suorittamiseen vai ei. Eli suoramarkkinoinnin suorittaminen saattaisi estyä senkin jälkeen, kun esimerkiksi Työturvallisuuskeskus olisi saanut tiedot suoramarkkinointia varten. Tietojen haku ja saanti voisi jäädä turhaksi työksi.

Suoramarkkinointia säännellään sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014). 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 ennakkosuostumusta. 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 kieltäminen -oikeus.”

Ehdotettavan lain (tietojen luovutusta koskevien 14 ja 15 §:n) näkökulmasta voisikin olla mahdollista, että maksullisten työsuojelukoulutusten tai muiden maksullisten työsuojelua edistävien

tuotteiden tai palveluiden suoramarkkinointi ainakaan keskeisimmille työsuojelun yhteistoimintaan osallistuville henkilöille ei edellyttäisikään henkilön ennakkosuostumusta. Tällöin työsuojelun yhteistoimintahenkilön saamien sähköpostien suuren määrän näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista, että henkilö voisi halutessaan vastustaa jo omien tietojensa luovuttamista suoramarkkinoijalle ehdotettavan 8 pykälän 1 momentin nojalla. (Euroopan unionissa on jo vuosia valmisteltu niin sanottua sähköisen viestinnän tietosuojasetusta, joka korvaisi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin. Vielä ei voida ennakoita, millaista sääntelyä asetus tulee sisältämään suoramarkkinoinnista.)

Ehdotettavan 8 pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että henkilö, jonka henkilötietoja ilmoitettaisiin Työturvallisuuskeskukselle, voisi pyytää Työturvallisuuskeskusta merkitsemään työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin, että hän vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointiin.

Ehdotettavan 8 pykälän 2 momentti vaikuttaisi käytännössä siten, että ennen kuin Työturvallisuuskeskus ottaisi ehdotettavan 14 §:n nojalla tietoja omaan käyttöönsä tai luovuttaisi niitä muille ehdotettavan 15 §:n nojalla tai julkisuuslain nojalla, Työturvallisuuskeskuksen tulisi tarkistaa, onko rekisteriin merkitty tieto siitä, että jotkut rekisteröidyt vastustavat tietojensa käsittelyä suoramarkkinointiin. Kun tieto henkilön vastustamisesta olisi rekisterissä, tällöin Työturvallisuuskeskus ei ottaisi tietoja omaan käyttöönsä työsuojelua edistävään suoramarkkinointitarkoitukseen eikä luovuttaisi tietoja muillekaan tahoille vastaavaan suoramarkkinointitarkoitukseen ehdotettavan lain nojalla. Työturvallisuuskeskus ei myöskään luovuttaisi tietoja muuhunkaan suoramarkkinointitarkoitukseen julkisuuslain nojalla.

Rekisteröity henkilö voisi myöhemminkin kuin tietojensa ilmoittamisen yhteydessä pyytää Työturvallisuuskeskusta merkitsemään rekisteriin, että hän vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointiin.

9 §. Julkinen hallintotehtävä. Pykälässä säädettäisiin Työturvallisuuskeskuksen julkisesta hallintotehtävästä. Pykälän mukaan Työturvallisuuskeskus hoitaisi 3–6 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää julkisena hallintotehtävänä.

Luvussa 11.1.1 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.

10 §. Tietojen säilytysaika. Pykälässä säädettäisiin tietojen säilytysajasta. Pykälän 1 momentin mukaan ehdotettavassa laissa tarkoitettussa julkisessa hallintotehtävässä 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 tietoaineistojen 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 käsittelemiensä tietojen säilytysajan määrittelyyn.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain hallituksen esityksen HE 284/2018 vp. (s. 102) mukaan lain 21 § sisältää säännökset siitä, millä perusteilla tietoaineistojen säilytystarve määritetään niille tietoaineistoille tai asiakirjoille, joiden säilytysajasta ei ole säädetty laissa. Lain 21 §:n tarkoituksena on yhdenmukaistaa perusteet, joilla asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen säilytysaikoja määritetään. Hallituksen esityksen (s. 102) mukaan jatkossa tietoaineistojen ja asiakirjojen, mukaan luettuna henkilötietojen, säilytysajoista olisi tarpeen säätää erikseen laissa vain, jos säilytysajan määrittelyssä poiketaan 21 §:ssä säädetyistä 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 tietosuojasetus. Lain hallituksen esityksen HE 284/2018 vp. (s. 103) mukaan (lain 21) pykälä koskisi kaikenlaisia tietoja, joten se täydentäisi sitä, mitä Euroopan unionin yleisessä tietosuojasetuksessa on säädetty säilytysaikojen määräytymisestä. Tietosuojasetuksen 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. Tietosuojasetuksen 25 artiklassa kuvatun 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 tiedoiltaan ei olisi kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseen liittyvää arkistointitarvetta.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain hallituksen esitys HE 284/2018 vp. olisi keskeinen tietolähde, kun Työturvallisuuskeskus määrittäisi käsittelemiensä tietojen säilytysajat.

Hallituksen esityksessä (s. 104) todetaan muun muassa, että (lain 21) pykälän 1 momentin luettelosta ilmenevät ne huomioon otavat 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 määrätymisperuste olisi ratkaiseva säilytysaikaa määriteltäessä. Hallituksen esityksessä (s. 104) todetaan, että luettelon 1 kohdan mukaan säilytysajan määrittelyssä on tehtävä tietoineistojen 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 tietoineiston osalta, mitkä seikat vaikuttavat tietoineiston 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 ehdotettavassa 3 §:ssä tarkoitetun ilmoittajan 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.

Yleisen tietosuojasetuksen 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 §. Julkisuus tehtävää hoidettaessa. 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, sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä *julkisuuslain*, 4 §:n 2 momentissa säädetään lain perusteella julkista tehtävää hoitavista yhteisöistä, ehdotettavassa laissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän osalta Työturvallisuuskeskuksen toiminnan julkisuuteen sovellettaisiin, mitä julkisuuslaissa säädetään viranomaisesta.

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 tehtävänäosissa. Julkisuuslain soveltamisen edellytyksenä on nimittäin se, että lain perusteella julkista tehtävää hoitava yhteisö käyttää julkista valtaa. Näin ollen ehdotettavassa 11 pykälässä säädettäisiin siitä, että julkisuuslakia sovellettaisiin Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvissä kaikissa tehtävänäosissa.

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

12 §. Virkavastuu tehtävää hoidettaessa. Pykälässä säädettäisiin Työturvallisuuskeskuksen palveluksessa olevan henkilön, toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenen virkavastuusta heidän hoitaessaan 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 jäseneseen sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan ehdotettavassa laissa tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään kuuluvia tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Ehdotettavan 12 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 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 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 12 pykälässä rikosoikeudellinen virkavastuu ulotettaisiin ehdotettavassa laissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän kaikkiin tehtävönsiin riippumatta siitä, käytetäänkö niissä julkista valtaa.

Vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun osalta ehdotettavaan 12 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 tarkoitetun 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.

13 §. Ohjaus ja valvonta tehtävää hoidettaessa. 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 terveystieteiden ministeriö ohjaisi ja valvoisi Työturvallisuuskeskusta sen hoitaessa ehdotettavassa laissa tarkoitettua julkista hallintotehtävää.

Pykälän 2 momentin mukaan Työturvallisuuskeskuksen olisi annettava vuosittain selvitys ehdotettavassa laissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja rahoituksesta ministeriölle toukokuun loppuun mennessä.

Pykälän 3 momentin mukaan ministeriöllä olisi lisäksi oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta välttämättömiä tietoja Työturvallisuuskeskukselta ehdotettavassa laissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvontaa varten. 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. Edita. 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 13 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.

Ministeriöllä olisi oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta välttämättömiä tietoja Työturvallisuuskeskukselta valvontaa varten. 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 käsittelee salassa pidettäviä tietoja eikä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja tai valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia henkilötietoja. Asiakkaat saattavat silti itse tuoda epähuomiossa näitä esiin eri viranomaisille oman asiansa yhteydessä. Tällainen tieto voisi olla ainakin ammattiliiton jäsenyystieto. 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 tulosohejausta 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.

14 §. *Työturvallisuuskeskuksen oikeus käyttää ilmoitettuja tietoja.* Pykälässä säädettäisiin Työturvallisuuskeskuksen oikeudesta saada ehdotettavan lain mukaisesti ilmoitettuja tietoja omaan käyttöönsä työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin, eli julkisen hallintotehtävän hoitamisen lisäksi muuhun käyttöön.

Ehdotettavan *pykälän* mukaan Työturvallisuuskeskuksella olisi oikeus saada 3–6 §:ssä tarkoitettuja tietoja omaan käyttöönsä tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta, jos Työturvallisuuskeskus:

- välittäisi tietoa työsuojelusta (*1 kohta*),
- välittäisi tietoa maksuttomista työsuojelukoulutuksista tai muista maksuttomista työsuojelua edistävästä tuotteista tai palveluista (*2 kohta*),
- suoramarkkinoisi maksullisia työsuojelukoulutuksia tai muita maksullisia työsuojelua edistäviä tuotteita tai palveluita (*3 kohta*), taikka
- käyttäisi tietoja työsuojelua koskevien tutkimusten tai selvitysten suorittamisen tueksi (*4 kohta*).

Henkilötietojen suoja ja julkisuus sovitetaan yhteen yleisen tietosuojasetuksen 86 artiklassa ja tietosuojalain 28 §:ssä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. Ehdotettavan lain 11 §:ssä säädettäisiin siitä, että julkisuuslakia sovellettaisiin Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvissä kaikissa tehtävänosissa. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 16.3 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa muun muassa suoramarkkinointia varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Työturvallisuuskeskuksen oikeusperuste julkisen hallintotehtävän edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle, eli tietojen rekisteröinnille ja luovuttamiselle, olisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (lakisääteinen velvoite). Oikeusperusteen ollessa 6 artiklan 1

kohdan c alakohta, kansallisessa laissa voidaan säätää muun muassa yhteisöistä joille ja tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Ehdotettavassa 14 pykälässä käytettäisiin tätä sääntelyliikkumavaraa.

Ehdotettava 14 pykälä olisi julkisuuslain 9 ja 16.3 §:än verrattuna erityissäännös tietojen luovuttamisesta. Sitä sovellettaisiin ensisijaisesti, jotta varmistettaisiin, että Työturvallisuuskeskus saisi tietoja omaan käyttöönsä ”tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä” 14 pykälässä tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin. (Ks. ”tiedonsaantia koskevien rajoitusten” merkitys ehdotetun 13 §:n 3 momentin perusteluista.)

Ehdotettavassa 14 pykälässä sallittaisiin tietojen saaminen myös maksullisten työsuojelukoulutusten tai muiden maksullisten työsuojelua edistävien tuotteiden tai palveluiden suoramarkkinointiin. Ks. esimerkit tuotteista ja palveluista ehdotettavan 15 §:n perusteluista. (Ks. kuitenkin ehdotettavan lain 8 § vastustusoikeudesta.)

Ehdotettava 14 pykälä täyttäisi myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa henkilötietojen luovutusta koskevalle lainsäädännölle asetetun edellytyksen: pykälä olisi ”demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide” työsuojelun edistämisen turvaamiseksi.

Ehdotettava 14 pykälä merkitsisi myös sitä, että Työturvallisuuskeskukselle syntyisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu oikeusperuste käsitellä ehdotettavassa laissa tarkoitettuja tietoja 14 pykälässä tarkoitettuihin työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin (julkisen hallintotehtävän lisäksi). 14 pykälä olisi kirjoitettu muotoon ”oikeus saada”, jotta Työturvallisuuskeskuksen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen syntyminen tulisi selkeästi esille. Lisäksi olisi mahdollista, että Työturvallisuuskeskuksella olisi muukin peruste, joka oikeuttaisi Työturvallisuuskeskuksen käsittelemään samoja henkilötietoja. Ainakin suoramarkkinointia tehdessään Työturvallisuuskeskuksen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohta (oikeutettu etu, ks. yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappale 47). Oikeusperusteella on merkitys rekisteröidyn oikeuksien kannalta. (Ks. ehdotetun 8 §:n perustelut.)

Ehdotettavan 14 pykälän nojalla Työturvallisuuskeskus voisi saada kerralla itse valitsemiensa hakukriteerien mukaisen laajan tietojoukon. (Ks. tietojen määrästä luku 4.1.2 Ehdotettava laki tietosuojan ja julkisuuden kannalta.) Hakukriteerinä käytettäisiin useimmiten etenkin työpaikkojen tietoja. Hakutuloksena saataisiin tällöin tietoja työpaikoista ja työpaikkojen työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä, keskeisimpinä tietoina henkilöiden sähköpostiosoitteita. (Ks. esimerkkejä ehdotettujen 3–6 §:n perusteluista.) Ehdotettavan 14 pykälän mukaan Työturvallisuuskeskuksella olisi oikeus saada tiedot maksutta. (Ks. maksuttomuuden perustelut luvusta 4.1.3 Ehdotettavan lain sääntely tietoluovutuksen maksusta.)

15 §. *Muiden oikeus saada ilmoitettuja tietoja.* Pykälässä säädettäisiin eri tahojen oikeudesta saada ehdotettavan lain mukaisesti ilmoitettuja tietoja työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. Lisäksi tietoja voitaisiin luovuttaa jo julkisuuslain nojalla. (Ks. julkisuuslaista luku 2.2.2.2 Ilmoitettavien tietojen käyttötarkoitus.)

Ehdotettavan pykälän *1 momentin* mukaan, sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa säädetään, työsuojeluviranomaisella, työnantajien ja työntekijöiden yhdistyksillä, Valtiokonttorilla, Työterveyslaitoksella ja muilla tahoilla olisi oikeus saada 3–6 §:ssä tarkoitettuja tietoja tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä sähköisesti Työturvallisuuskeskukselta, jos tietojensaajan käyttötarkoituksena olisi:

- välittää tietoa työsuojelusta (*1 kohta*),

- välittää tietoa maksuttomista työsuojelukoulutuksista tai muista maksuttomista työsuojelua edistävästä tuotteista tai palveluista (2 kohta),
- suoramarkkinoida maksullisia työsuojelukoulutuksia tai muita maksullisia työsuojelua edistäviä tuotteita tai palveluita (3 kohta),
- käyttää tietoja työsuojelua koskevien tieteellisten tutkimusten, muiden tutkimusten tai selvitysten suorittamisen tueksi (4 kohta), taikka
- suorittaa työsuojeluviranomaisena työsuojeluviranomaisen tehtäväksi säädettyä valvontaa (5 kohta).

Henkilötietojen suoja ja julkisuus sovitetaan yhteen yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa ja tietosuojalain 28 §:ssä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. Ehdotettavan lain 11 §:ssä säädettäisiin siitä, että julkisuuslakia sovellettaisiin Työturvallisuuskeskuksen julkiseen hallintotehtävään sisältyvässä kaikissa tehtävänäosissa. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 16.3 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa muun muassa suoramarkkinointia varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Työturvallisuuskeskuksen oikeusperuste julkisen hallintotehtävän edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle, eli tietojen rekisteröinnille ja luovuttamiselle, olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (lakisääteinen velvoite). Oikeusperusteen ollessa 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, kansallisessa laissa voidaan säätää muun muassa yhteisöistä joille ja tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Ehdotettavassa 15 pykälässä käytettäisiin tätä sääntelyliikkumavaraa.

Ehdotettava 15 pykälä olisi julkisuuslain 9 ja 16.3 §:än verrattuna erityissäännös tietojen luovuttamisesta. Sitä sovellettaisiin ensisijaisesti, jotta varmistettaisiin, että eri tahot saisivat tietoja ”tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä” 15 pykälässä tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin. (Ks. ”tiedonsaantia koskevien rajoitusten” merkitys ehdotetun 13 §:n 3 momentin perusteluista.)

Ehdotettavassa 15 pykälässä sallittaisiin tietojen saaminen myös maksullisten työsuojelukoulutusten tai muiden maksullisten työsuojelua edistävien tuotteiden tai palveluiden suoramarkkinointiin. Esimerkki näistä tuotteista ovat henkilönsuojaimet. Esimerkki työsuojelua edistävästä palvelusta on lakisääteistä laajempi työterveyshuollon palvelukokonaisuus tai vaikkapa työpaikan työturvallisuuskulttuurin kehittämiseen tähtäävä asiantuntijapalvelu. (Ks. kuitenkin ehdotettavan lain 8 § vastustusoikeudesta.)

Tietoja saisi ehdotettavan 15 pykälän nojalla myös, jos tietojenpyytjä käyttäisi tietoja työsuojelua koskevien tieteellisten tutkimusten, muiden tutkimusten tai selvitysten suorittamisen tueksi. Näin esimerkiksi työsuojelupäälliköitä ja työsuojeluvaltuutettuja voitaisiin pyytää osallistumaan työsuojelua koskeviin tutkimuksiin tai tutkimuksen tulokset voitaisiin lähettää heille kohdennetusti. Tieteellisiin tutkimuksiin voidaan luovuttaa tietoja jo julkisuuslain nojalla (ks. luku 2.2.2.2 Ilmoitettavien tietojen käyttötarkoitus). Ehdotetun 15 pykälän tarkoituksena olisi varmistaa, että tietoja voisi saada tieteellisten tutkimusten ohella muitakin työsuojelua koskevia tutkimuksia ja selvityksiä varten.

Ehdotettava 15 pykälä täyttäisi myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa henkilötietojen luovutusta koskevalle lainsäädännölle asetetun edellytyksen: pykälä olisi ”demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide” työsuojelun edistämisen turvaamiseksi.

Ehdotettava 15 pykälä merkitsisi myös sitä, että tietojenpyytäjälle syntyisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu oikeusperuste käsitellä ehdotettavassa laissa tarkoitettuja tietoja 15 pykälässä tarkoitettuihin työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. 15 pykälä olisi kirjoitettu muotoon ”oikeus saada” eikä ”oikeus luovuttaa”, jotta tietojenpyytäjän henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen syntyminen tulisi selkeämmin esille. Lisäksi olisi mahdollista, että tietojenpyytäjällä olisi muukin peruste, joka oikeuttaisi tämän käsittelemään samoja henkilötietoja. Ainakin suoramarkkinointia tehdessään tietojenpyytäjän henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi myös yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohta (oikeutettu etu, ks. yleisen tietosuojasetuksen johdantokappale 47). Oikeusperusteella on merkitys rekisteröidyn oikeuksien kannalta. (Ks. ehdotetun 8 §:n perustelut.)

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

Ehdotettavan 15 pykälän nojalla tietojenpyytäjä voisi saada kerralla itse valitsemiensa hakukriteerien mukaisen laajan tietojoukon. (Ks. tietojen määrästä luku 4.1.2 Ehdotettava laki tietosuojan ja julkisuuden kannalta.) Hakukriteerinä käytettäisiin useimmiten etenkin työpaikkojen tietoja. Hakutuloksena saataisiin tällöin tietoja työpaikoista ja työpaikkojen työsuojelun yhteistointihenkilöistä, keskeisimpinä tietoina henkilöiden sähköpostiosoitteita. (Ks. esimerkkejä ehdotettujen 3–6 §:n perusteluista.)

Ehdotettavan 15 pykälän mukaan tietojenpyytäjällä olisi oikeus saada tiedot sähköisesti. Sähköisyys 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.

Ehdotettavan 15 pykälän 2 momentissa säädettäisiin pääsääntönä tietoluovutusten maksullisuudesta, maksun perusteesta sekä Työturvallisuuskeskuksen toimivallasta määrätä maksu. Ehdotettavan 15 pykälän 2 momentin mukaan, sen estämättä, mitä julkisuuslaissa säädetään maksuista, tietojensaajan olisi maksettava käyttöönsä saamista, 3–6 §:ssä tarkoitetuista tiedoista Työturvallisuuskeskuksen määräämä, tietojen rekisteröinnistä ja esille hakemisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia (*omakustannusarvoa*) vastaava maksu tietojen rekisteröinti- ja luovutus-tehtävän kustannusten kattamiseksi. Maksua ei kuitenkaan perittäisi, jos tietojensaaja olisi työnantajan tai työntekijöiden yhdistys taikka viranomainen.

Ehdotettavan 15 pykälän 3 momentin mukaan, jos tietojensaaja käyttäisi julkisuuslaissa tarkoitettua asianosaisen tiedonsaantioikeutta tai jokaisen oikeutta saada itseään koskevat tiedot, sovellettaisiin, mitä julkisuuslaissa säädetään maksuista.

Kuten yllä on todettu, rekisteriin ilmoitettuja tietoja voitaisiin luovuttaa työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin ehdotettavan 15 pykälän nojalla ja lisäksi tietoja voitaisiin luovuttaa jo julkisuuslain nojalla. Julkisuuslaki turvaa myös asianosaisen tiedonsaantioikeuden ja jokaisen oikeuden saada itseään koskevat tiedot.

Esityksen mukaan työnantajien ja työntekijöiden yhdistykset sekä viranomaiset saisivat tiedot maksutta, kuten Työturvallisuuskeskuksin saisi ehdotetun 14 §:n nojalla. Muilta perittäisiin

Työturvallisuuskeskuksen määräämä, omakustannusarvoon perustuva maksu. Erilainen maksukohtelu perustellaan luvussa 4.1.3 Ehdotettavan lain sääntely tietoluovutuksen maksusta. Kuitenkin, jos henkilö käyttäisi asianosaisen tiedonsaantioikeutta tai jokaisen oikeutta saada itseään koskevat tiedot, sovellettaisiin julkisuuslain maksusääntelyä.

Yleislaeista julkisuuslain 34 §:ssä on sääntelyä tietoluovutusten maksuista. Sääntely on monipolvista. 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.

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 tarkoitetut viranomaiset, joita (muun muassa) valtion maksuperustelaki ei koske, voivat maksuja määritellään soveltaa valtion maksuperustelaissa säädettyjä maksuperusteita, jollei laissa toisin säädetä. Esimerkki muusta tapauksesta on julkisuuslain 21 § (tietoaineistojen 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 tietoaineistosta 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 valtiolta julkisen hallintotohtävän. 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 maksuperustelaisissa 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 tarkoitetun suoritteen tuottamiseen, saadaan suoritteesta perittävä hinta määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa. (”Monopolisuoritteet”.)

Kaiken kaikkiaan julkisuuslain ja valtion maksuperustelain maksusäätely 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 yleisen tiedonsaantioikeuden käyttämisestä (ellei tietojenpyytjä olisi asianosainen tai ellei tietojenpyytjä pyytäisi itseään koskevia tietoja). Kyse ei todennäköisesti olisi julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitettusta tietoaineiston 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 lähtökohtaisesti vain yhtä käyttötarkoitusta varten, eli työsuojelun edistämiseen. Rekisteristä voitaisiin hakea tietojoukkoja tavanomaisilla hauilla, ilman suurempaa räätälöintiä.

Yleislainsäädännön maksusäätelyn monipolvisuuden vuoksi esitetään, että ehdotettavan 15 pykälän 2 momentissa säädettäisiin oma maksusäännös. Tavoitteena olisi maksusäätelyn selkeys, pääsääntöinen maksullisuus ja kohtuullinen maksun taso.

Ehdotettavan 15 pykälän 2 momentissa tarkoitettu, Työturvallisuuskeskuksen määräämä maksu perittäisiin – työnantajien ja työntekijöiden yhdistyksiä sekä viranomaisia lukuun ottamatta – tietojensaajilta, jotka saisivat työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja ehdotettavan 15 pykälän nojalla sekä myös niiltä mahdollisilta tietojensaajilta, jotka saisivat samoja tietoja julkisuuslain nojalla.

Tietoluovutuksen maksu rinnastettaisiin luonteeltaan valtion maksuperustelain 3 §:ssä tarkoitettusta ”julkisoikeudellisesta suoritteesta” perittävään maksuun. Näin ollen tietojensaaajan olisi maksettava käyttöönsä saamista tiedoista tietojen rekisteröinnistä ja esille hakemisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia (*omakustannusarvoa*) vastaava maksu. Maksun määrä siis laskettaisiin näiden kustannusten perusteella. Jäljempänä ehdotettavan 16 §: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 15 pykälän 3 momentin mukaisesti poikkeuksellisesti julkisuuslain 34 §:n maksusäätelyä.

16 §. *Maksun oikaisuvaatimus ja muut maksua koskevat täydentävät säännökset.* Ehdotettavassa 16 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 16 pykälän *1 momentin* mukaan Työturvallisuuskeskuksen ehdotettavan lain nojalla määräämän maksun suuruuden perusteena olevan omakustannusarvon laskemiseen, maksun perusteena olevan säännöksen ilmoitusvelvollisuuteen, maksun viivästyskorkoon, maksupäätöstä koskevaan oikaisuvaatimukseen ja muutoksenhakuun, maksupäätöksen täytäntöönpanoon sekä muuhun mahdolliseen maksua koskevaan asiaan sovellettaisiin, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävästä maksusta.

Ehdotettavan 16 pykälän 1 momentti merkitsisi sitä, että Työturvallisuuskeskuksen tietolouvutuksesta määräämä maksu rinnastettaisiin luonteeltaan valtion maksuperustelain 3 §:ssä tarkoitusta ”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 16 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 ilmoitusvelvollisuudesta 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 16 pykälän *2 momentin* mukaan maksupäätöstä koskeva oikaisuvaatimus olisi kuitenkin tehtävä Työturvallisuuskeskukselle 30 päivän kuluessa maksun määräämisestä. Ehdotettavan 16 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 määräaika. 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 ulosottoihin 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 16 pykälän 2 momentissa mukailtaisiin hallintolain 49 c §:n lyhyempää määräaikaa. Säännöksellä pyrittäisiin siihen, että tyytymättömyys maksuun tulisi nopeasti Työturvallisuuskeskuksen tietoon.

Vaikka Työturvallisuuskeskus soveltaisi julkisessa hallintotehtävässään 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 16 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 15 §: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-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, 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 tarkoitettua hallintoasian käsittelystä. (S. 364.)

Ehdotettavan 16 pykälän maksua koskevat säännökset johtaisivat siihen, että sovellettaisiin myös valtion maksuperustelain 11 b §:ssä olevaa muutoksenhakukieltä hallinto-oikeuden päätöksestä maksuasiassa. Muutoksenhakukieltä rajoittaisi perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeutta oikeusturvaan. Tämä ei kuitenkaan olisi suhteeton tai perusoikeuden ytimeen käyvä rajoitus. (Ks. luku 11.1.2 Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä ja rajoituksista.)

Ehdotettavan 16 pykälän erityissääntely koskisi vain maksuasiasia. Kun Työturvallisuuskeskus käsitelisi tietopyyntöjä muuten, Työturvallisuuskeskus noudattaisi julkisuuslain menettelysääntöksiä. 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 11–13 §:llä, mahdollisuudella tehdä hallintokantelu ja rekisteröidyn oikeudella saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

17 §. Ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta. Pykälässä säädettäisiin ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnasta. *Pykälän* mukaan työsuojeluviranomainen valvoisi 3 §:ssä

säädetyt ilmoitusvelvollisuuden noudattamista siten kuin valvontalaissa säädetään. Ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä työsuojelutarkastaja voisi antaa ilmoitusvelvolliselle 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 4 päivänä joulukuuta 2025. Tähän mennessä Työturvallisuuskeskus olisi ehtinyt muuttaa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriä (tietojärjestelmänsä) riittävällä tavalla. Pykälän *2 momentin* mukaan ehdotettavalla lailla kumottaisiin laki työsuojeluhenkilörekisteristä (1039/2001).

19 §. Siirtymäsäännökset. Pykälässä säädettäisiin ehdotettavan lain voimaantullessa tarvittavista siirtymäsäännöksistä. Pykälän *1 momentin* mukaan, ehdotettavan lain voimaan tullessa 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 ilmoitettut tiedot ja lomakkeet, kun neljä vuotta olisi kulunut ehdotettavan lain voimaantulosta.

Toisin sanoen ehdotettavan lain voimaan tullessa 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 voimaantullessa 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 esimerkiksi 4.12.2025, ministeriön olisi hävitettävä työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitetut tiedot ja lomakkeet 4.12.2029.

Ehdotettavan pykälän *2 momentilla* olisi yhteys *1 momentin* hävittämistä koskevaan säännökseen ja ministeriön irtaantumiseen rekisterinpitovastuustaan. Pykälän *2 momentin* mukaan ehdotettavan lain *3 §:ssä* tarkoitetun ilmoitusvelvollisen työnantajan olisi noudatettava ehdotettavassa laissa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta ennen kuin neljä vuotta olisi kulunut ehdotettavan lain voimaantulosta, vaikka aiemmin työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitetuissa tiedoissa ei olisi tapahtunut muutoksia. Jos ehdotettava laki tulisi voimaan esimerkiksi 4.12.2025, ehdotettavassa laissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisen työnantajan olisi nouda-

tettava ehdotettavassa laissa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta viimeistään 3.12.2029. 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. 47 pykälä ehdotetaan muutettavaksi ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain vuoksi. Ehdotettavan lain voimaantullessa työsuojeluhenkilörekisteristä annettu laki kumoutuisi. Ehdotettavan *pykälän* mukaan, ehdotettavassa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavassa laissa (/) säädettäisiin työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työsuojelun yhteistoimintahenkilöitä koskevia tietoja Työturvallisuuskeskukselle sekä ilmoitettujen tietojen luovuttamisesta.

7.3 Panostajalaki

1 §. Lain soveltamisala. Panostajalain 1 pykälän 2 momentissa säädetään panostajalain soveltamisalan rajauksista (ks. luku 2.1.2 Panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajaukset). 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 on tältä osin pitkä ja 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 ja pelastuslaitoksen virkatehtävien hoitamiseen.

Lisäksi ehdotetaan, että panostajalain 1 pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa rajattaisiin panostajalain soveltamisalan ulkopuolelle toiminnat, joiden pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen. 3 momentin sanamuoto olisi osin erilainen verrattuna voimassa olevan 2 momentin vastaavaan sanamuotoon. Kyse olisi teknisistä muutoksista, joiden tarkoituksena olisi selkeyttää säännöstä.

Ehdotettavan 1 pykälän 3 *momentin* mukaan panostajalakia ei sovellettaisi Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön, asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa tai määräyksestä suorittamaan, palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn, koulutussuunnitelmien mukaiseen sotilaalliseen harjoitukseen ja sotilaalliseen koulutukseen eikä niihin välittömästi liittyvään työhön, kun sotilaallisen harjoituksen, sotilaallisen koulutuksen tai niihin välittömästi liittyvän työn pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Työturvallisuuslain 6.2 §:n mukaan työturvallisuuslakia ei sovelleta henkilöön, joka vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain nojalla osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen vapaaehtoiisiin harjoituksiin. Esityksessä ehdotetaan, että vastaava soveltamisalan rajaus lisättäisiin panostajalakiin. Mainittuun harjoitukseen osallistuvan henkilön kohdalla on myös kyse sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittamisesta. Panostajalain 1 pykälään lisättäisiin asiasta uusi 4 momentti. Ehdotettavan 1 pykälän 4 momentin mukaan panostajalakia ei sovellettaisi myöskään henkilöön, joka osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämiin vapaaehtoiisiin harjoituksiin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) nojalla.

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 sotilasräjähteet 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 sotilasräjähteitä. Räjähteitä käsitellään jonkin verran myös rajaturvallisustehtävissä, 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 pätevyden 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. Maa-voimat 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 käskeminä 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 ohjeavot 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 palvelustehtävään 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 rajavartioloille. 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 pysyvämääräystä. 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. Panostajalain 24 pykälässä säädetään oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta. Pykälän 2 ja 3 momenttiin ehdotetaan teknisiä muutoksia. Viittaukset kumottuun hallintolainkäyttölakiin (586/1996) muutettaisiin viittauksiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019).

7.4 Työturvallisuuslaki

6 §. Soveltamisalan rajaus. Työturvallisuuslain 6 pykälässä säädetään työturvallisuuslain soveltamisalan rajauksista (ks. luku 2.1.2 Panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajaukset). Työturvallisuuslakia ei sovelleta (6 pykälän 1 momentissa tarkemmin lueteltuihin) toimintoihin, joiden pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Työturvallisuuslain 6 pykälän 2 momentin mukaan työturvallisuuslakia ei sovelleta myöskään 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.

Esityksessä esitetään, että työturvallisuuslain 6 pykälä muutettaisiin kokonaisuudessaan. Pykälään tehtäisiin teknisiä, selkeyttäviä muutoksia. 6 pykälän kirjoitusasu uudistettaisiin yhtenäisyyden vuoksi siten, että se vastaisi panostajalakiin ehdotettavien muutosten kirjoitusasua.

Ehdotettavan 6 pykälän *1 momentin* mukaan työturvallisuuslakia ei sovellettaisi Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön, asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa tai määräyksestä suorittamaan, palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn, koulutussuunnitelmien mukaiseen sotilaalliseen harjoitukseen ja sotilaalliseen koulutukseen eikä niihin välittömästi liittyvään työhön, kun sotilaallisen harjoituksen, sotilaallisen koulutuksen tai niihin välittömästi liittyvän työn pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Ehdotettavan 6 pykälän *2 momentin* mukaan työturvallisuuslakia ei sovellettaisi myöskään henkilöön, joka osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämiin vapaaehtoiisiin harjoituksiin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) nojalla.

8 Voimaantulo

Ehdotettava työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettava laki sekä siitä johtuva muutos valvontalakiin tulisivat voimaan **4.12.2025**. Samalla kumottaisiin voimassa oleva työsuojeluhenkilörekisteristä annettu laki. Voimaantulopäivä olisi vasta **4.12.2025**, koska Työturvallisuuskeskus tarvitsisi aikaa työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisterin (tietojärjestelmänsä) muuttamiseen. Työturvallisuuskeskus ja aluehallintovirastot tarvitsisivat aikaa myös ehdotettavaa lakia koskevaan tiedottamiseen.

Panostajalain 1 ja 24 §:ään sekä työturvallisuuslain 6 §:ään ehdotettavat muutokset tulisivat myös voimaan **4.12.2025**.

(Huom.! Lausunnonantaja pyydetään ottamaan tarvittaessa kantaa voimaantuloaikaan.)

9 Toimeenpano ja seuranta

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

Panostajalain 1 ja 24 §:ään sekä työturvallisuuslain 6 §:ään ehdotettavat muutokset eivät edellyttäisi toimeenpanotoimia.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitystä käsitellessään eduskunnan tulisi huomioida, että oikeusministeriössä on vireillä julkisuuslain ajantasaistamisen säädöshanke OM083:00/2020. Riippuen siitä, kuinka säädöshanke etenee ja milloin uusi julkisuuslaki tulisi voimaan, ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain 11 § julkisuuslain soveltamisesta voi jäädä tarpeettomaksi säännökseksi. On todennäköistä, että jo julkisuuslaissa (mahdollisesti 5 §:ssä) säädettäisiin siitä, että julkisuuslakia sovelletaan yksityisen hoitaessa julkista hallintotehtävää.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

11.1 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.

11.1.1 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 lakisäätteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaista 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 tosiasiaa etäännyntynyt 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.)

11.1.2 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 viitatus 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 täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksen teon 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 tarkoitettua 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 säännösperusteisesti.

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 esi-

merkiksi 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 palveluvollisuutta 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 annettussa 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 koskematto-

muudesta, 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 muutamaan 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. (Ks. luku 4.1.2 Ehdotettava laki tietosuojan ja julkisuuden kannalta.) Henkilötietoja myös käsiteltäisiin viime kädessä perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun perusoikeuden turvaamiseksi.

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 maksusäätely ei olisi suhteeton tai perusoikeuden ytimeen käyvä perusoikeusrajoitus. (Ks. myös luku 11.3 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 maksuperustelasta 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 turvatun oikeuden luonteen ja 2 momentin lakivaurauksen 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 riittäväällä tavalla (PeVL 10/2012 vp, s. 7). Ehdotettavan lain säännösten johdosta sovellettava valtion maksuperustelaisissa tarkoitettu muutoksenhakukielto koskisi vain maksuasiana ja vasta muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä. Sitä olisi edeltänyt jo oikaisuvaatimusmenettely ja valitus hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakukielto maksuasiana 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 takaisinerintää 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.

11.2 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. Henkilötietojen käsittelyn vuoksi ehdotettavaa lakia on arvioitava perustuslain 10 §:n kannalta. Laki sisältäisi myös 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 suoja koskevan säännöksen lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattun 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, rekisteröityjen henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa 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 tietosuoja-asetusta. Suomessa tuli voimaan 1.1.2019 myös tietosuoja-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 uhkiin 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 launnossa 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 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 tietosuojavaltuutetun 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.

Julkisuutta koskeva perusoikeus on käytännössä vastakkainen yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja koskevan perusoikeuden kanssa.

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 turvatun 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 tietoaaineisto, jossa olisi luonnollisten henkilöiden henkilötietoja, oikeushenkilöiden tietoja ja muita tietoja. Henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta tiedot muodostaisivat työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisterin.

Tietoihin ei sisältyisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja eikä valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia henkilötietoja. Tietoihin ei sisältyisi myöskään julkisuuslain tai muun lain nojalla salassa pidettäviä tietoja.

Luvussa 4.1.2 käsitellään ehdotettavaa lakia tietosuojan ja julkisuuden kannalta. Luvussa todetaan, että ehdotettava laki olisi laadittu yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain puitteissa. Laki olisi sovitettu yhteen myös julkisuuslain kanssa.

Luvussa 4.1.2 käydään läpi Työturvallisuuskeskuksen oikeusperuste julkisen hallintotehtävän edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle, eli tietojen rekisteröinnille ja luovuttamiselle, rekisterinpitäjä, henkilötietojen käsittelyn tarkoitus, käsiteltävien tietojen minimointi ja säilytysaikasääntely. Lisäksi todetaan julkisuuslain soveltaminen Työturvallisuuskeskuksen julkisessa hallintotehtävässä sekä kuvataan tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä ja kuinka se muodostaisi tietojensaaajalle oikeusperustan käsitellä ehdotettavassa laissa tarkoitettuja henkilötietoja luovutussäännöksissä tarkoitettuihin työsuojelua edistäviin käyttötarkoituksiin. Lisäksi luvussa 4.1.2 käsiteltäisiin luovutettavien tietojen määrää.

Ehdotettavan lain tietojen luovutussäännöksissä painotettaisiin perustuslain 12 §:ssä tarkoitettua julkisuutta ja 18 §:ssä tarkoitettua työvoiman suojelua. Esitys olisi tästä huolimatta tasapainoinen, koska rekisteriin ilmoitettavat ja luovutettavat tiedot olisi minimoitu ja ne olisivat vain tavallisia henkilötietoja eikä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja tai valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia henkilötietoja. Ehdotettavassa laissa ei olisi myöskään kyse yleiseen tietoverkkoon sijoitetusta rekisteristä tai julkisesta tietopalvelusta. Perustuslain 10 §:ssä tarkoitettua yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa ei siten loukattaisi.

Koska ehdotettavan lain nojalla luovutettaisiin vain tavallisia henkilötietoja ja julkisia tietoja, ehdotettavan lain tietojen luovutussäännöksiä 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.)

Kaiken kaikkiaan ehdotettava työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettava laki olisi hyväksyttävä perustuslain 10 ja 12 §:n kannalta.

11.3 Tietoluovutuksen maksua koskevasta sääntelystä

Kun Työturvallisuuskeskuksen rekisterissä olevia tietoja luovutettaisiin ehdotettavan työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä annettavan lain nojalla tai julkisuuslain nojalla, tietoluovutuksesta perittäisiin pääsääntöisesti maksu. Kuitenkin Työturvallisuuskeskus, työnantajien ja työntekijöiden yhdistykset sekä viranomaiset saisivat tiedot maksutta. Lisäksi, jos henkilö käyttäisi julkisuuslaissa tarkoitettua asianosaisen tiedonsaantioikeutta tai jokaisen oikeutta saada itseään koskevat tiedot, sovellettaisiin julkisuuslain maksusääntelyä. Ehdotettavaa maksusääntelyä on tarpeen arvioida perustuslain 6, 12, 18 ja 81 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Kaikkien tiedonsaajien mahdollisuus saada tiedot maksutta tai kaikkien maksuvelvollisuus olisi 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 täyttä maksuttomuutta. Esityksessä ei kuitenkaan esitetä täyttä maksuttomuutta eikä myöskään kaikkien tiedonsaajien maksuvelvollisuutta. (Ks. perustelut luvusta 4.1.3 Ehdotettavan lain sääntely tietoluovutuksen maksusta.)

Ehdotettava maksusääntely ei kuitenkaan olisi perustuslain 6 §:n vastainen, sillä ehdotettavassa laissa tarkoitettu maksuvelvollinen olisi todennäköisesti lähes poikkeuksetta oikeushenkilö. Oikeushenkilöiden erilainen kohtelu on ollut esillä perustuslakivaliokunnassa muun muassa sähköön tuotantotukia koskevassa lausunnossa PeVL 37/2010 vp. Lausunnossa perustuslakivaliokunta huomautti, että yhdenvertaisuussäännös koskee vain ihmisiä. Perustuslakivaliokunta toteasi myös, että vaikka sähköön tuottajana voi olla myös luonnollinen henkilö, on todennäköistä, että suurin osa lain soveltamisalaan kuuluvasta sähköön 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 (*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 6, 12, 18 ja 81 §:n kannalta.

11.4 Panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajausten muutoksista

Esityksessä ehdotetaan, että panostajalain 1 §:ssä säädettäviä panostajalain soveltamisalan rajoja muutettaisiin. Lisäksi panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajoja koskevia säännöksiä selkeytettäisiin. Esitystä on tarpeen arvioida perustuslain 18 ja 7 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Panostajalain 1 §:n 1 momentin mukaan panostajalain säädetään muun muassa panostajan oikeuksista ja velvollisuuksista, panostajan pätevyyskirjan myöntämisen, uusimisen ja peruuttamisen edellytyksistä sekä pätevyyskirjan voimassaolosta. Panostajalailta rajoitetaan siten jokaisen oikeutta hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Esityksessä ehdotetaan, että panostajalain soveltamisalasta poistettaisiin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävät. Esitys merkitsisi periaatteessa sitä, että työn, ammatin ja elinkeinon vapautta ei enää rajoitettaisi panostajalailta, kun kyseessä olisivat Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävät. Työn, ammatin ja elinkeinon vapaudella ei kuitenkaan ole Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtävien kaltaisissa, viranomaisille kuuluvissa maanpuolustusta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevissa tehtävissä vastaavaa merkitystä, kuten muilla tavanomaisemmilla toimialoilla. Perustuslakivaliokunta on katsonut ainakin perustuslain 124 §:ä koskevassa lausuntokäytännössään (esimerkiksi PeVL 27/2012 vp ja PeVL 12/2010 vp), ettei viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatuun elinkeinovapauden piiriin.

Esityksen myötä panostajalain soveltamisalasta poistettaisiin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkatehtävien lisäksi henkilöt, jotka osallistuvat Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämiin vapaaehtoiisiin harjoituksiin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain nojalla.

Panostajalain taustalla vaikuttaa perustuslain 18 §:ssä säädettävä julkisen vallan velvoite huolehtia työvoiman suojelusta sekä perustuslain 7 §:ssä säädettävä jokaisen oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Taustalla on myös perustuslain 22 §:ssä säädettävä 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).

Kaiken kaikkiaan esitys panostajalain ja työturvallisuuslain soveltamisalojen rajausten muuttamisesta olisi siten hyväksyttävä perustuslain 18 ja 7 §:n kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteröinnistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan työsuhteessa sekä virkasuhteessa ja siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön.

Lisäksi tätä lakia sovelletaan itsenäisen työnsuorittajan työhön siten kuin 4–6 §:ssä säädetään.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *työpaikalla* työsuojelun yhteistoiminnan kannalta tarkoituksenmukaista kokonaisuutta, josta säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006), jäljempänä *valvontalain*, 25 §:ssä tai sovitaa valvontalain 23 §:n nojalla solmitussa työsuojelun yhteistoimintasopimuksessa;

2) *yhteisellä työpaikalla* työturvallisuuslain 49 §:ssä tarkoitettua yhteistä työpaikkaa;

3) *työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnalla* teollisuus- tai liikehallissa taikka vastaavassa yhtenäisessä tilassa toimivien työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien tekemää yhteisten vaarojen torjuntaa, josta säädetään työturvallisuuslain 54 §:ssä.

3 §

Työnantajan velvollisuus ilmoittaa tietoja työpaikalta

Työnantajalla on velvollisuus ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle tietoja työpaikan työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä työsuojelun edistämiseksi, jos työnantaja teettää palveluksensa olevalla tai vuokratulla henkilöstöllä työtä työpaikalla yli 30 kalenteripäivänä ja työpaikalla työskentelee vähintään kymmenen työnantajan palveluksessa olevaa tai vuokrattua henkilöä.

Työnantajan on ilmoitettava seuraavat tiedot:

1) ilmoituksen tekevän työnantajan:

a) nimi;

b) y-tunnus tai sitä vastaava ulkomainen organisaatitunniste tai niiden puuttuessa syntymäaika;

c) sähköpostiosoite ja postiosoite;

2) työpaikan:

a) sijaintikunta tai sijaintikunnat;

b) toimialaluokka tai toimialaluokat;

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

d) työsuojelupäällikön nimi, tehtävä ja sähköpostiosoite;

e) työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät ja sähköpostiosoitteet;

3) jos työpaikalla on nimetty työsuojelutoimikunta tai jos muu toimielin hoitaa sen tehtäviä, työsuojelutoimikunnan tai muun toimielimen jäsenten nimet, tehtävät ja sähköpostiosoitteet.

Lisäksi työnantaja voi henkilön suostumuksella ilmoittaa työpaikan työsuojelun yhteistoimintaan osallistuvien muiden henkilöiden nimet ja sähköpostiosoitteet työsuojelun edistämiseksi.

Jos työnantajalla on useita työpaikkoja, työnantajalla on velvollisuus ilmoittaa tiedot jokaiselta työpaikalta, jolla työnantaja teettää palveluksessaan olevalla tai vuokratulla henkilöstöllä työtä yli 30 kalenteripäivänä ja jolla työskentelee vähintään kymmenen työnantajan palveluksessa olevaa tai vuokrattua henkilöä.

4 §

Tietojen vapaaehtoinen ilmoittaminen yhteiseltä työpaikalta

Pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja voi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle seuraavat tiedot yhteisen työpaikan yhteisistä työsuojelun yhteistoimintahenkilöistä työsuojelun edistämiseksi:

1) ilmoituksen tekvän, pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan:

a) nimi;

b) y-tunnus tai sitä vastaava ulkomainen organisaatiotunniste tai niiden puuttuessa syntymäaika;

c) 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 suuruusluokan tarkkuudella ilmoitushetkellä;

d) valvontalain 43 d §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimi, tehtävä ja sähköpostiosoite;

e) valvontalain 43 c §:ssä tarkoitetun yhteisen työmaakohtaisen työsuojeluvaltuutetun ja varatyösuojeluvaltuutettujen nimet, tehtävät ja sähköpostiosoitteet, jos heidät on valittu;

3) jos muu työpaikka kuin rakennustyömaa on yhteinen työpaikka, yhteisen työpaikan:

a) sijaintikunta tai sijaintikunnat;

b) työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat;

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

d) valvontalain 43 d §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön tehtävät hoitavan henkilön nimi, tehtävä ja sähköpostiosoite.

5 §

Tietojen vapaaehtoinen ilmoittaminen työpaikkojen yhteisten vaarojen torjunnasta

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

1) ilmoituksen tekvän työnantajan:

- a) nimi;
- b) y-tunnus tai sitä vastaava ulkomainen organisaatiotunniste tai niiden puuttuessa syntymäaika;
- c) 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 suuruusluokan tarkkuudella ilmoitushetkellä;
 - d) valvontalain 43 h §:ssä tarkoitetun yhteisen työsuojelupäällikön nimi, tehtävä ja sähköpostiosoite.

6 §

Tietojen vapaaehtoinen ilmoittaminen eräissä tapauksissa

Muu kuin 3 §:ssä tarkoitettu ilmoitusvelvollinen työnantaja voi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle 3 §:ssä tarkoitettut tiedot työsuojelun edistämiseksi.

Henkilö, joka osallistuu työsuojelun yhteistoimintaan työpaikalla, yhteisellä työpaikalla tai torjuttaessa työpaikkojen yhteisiä vaaroja, mutta jonka tietoja ei ole ilmoitettu Työturvallisuuskeskukselle ensisijaisesti 3 §:n tai tämän pykälän 1 momentin nojalla eikä 4 tai 5 §:n nojalla, voi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle työsuojelun edistämiseksi:

- 1) nimensä;
- 2) sähköpostiosoitteensa;
- 3) tiedon, osallistuuko työsuojelun yhteistoimintaan työpaikalla, yhteisellä työpaikalla vai torjuttaessa työpaikkojen yhteisiä vaaroja;
- 4) työpaikan, yhteisen työpaikan tai teollisuus- tai liikehallin taikka vastaavan yhtenäisen tilan sijaintikunnan tai sijaintikunnat;
- 5) työpaikan toimialaluokan tai toimialaluokat, yhteisen työpaikan työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat tai teollisuus- tai liikehallissa taikka vastaavassa yhtenäisessä tilassa toimivien työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien keskeisimmät toimialaluokat;
- 6) työsuojelun yhteistoiminnan piiriin kuuluvien henkilöiden määrän suuruusluokan tarkkuudella ilmoitushetkellä.

Lisäksi itsenäinen työnsuorittaja voi ilmoittaa Työturvallisuuskeskukselle työsuojelun edistämiseksi:

- 1) nimensä;
- 2) y-tunnuksensa tai sitä vastaavan ulkomaisen organisaatiotunnisteensa tai niiden puuttuessa syntymäaikansa;
- 3) sähköpostiosoitteensa;
- 4) sijaintikuntansa;
- 5) toimialaluokkansa.

7 §

Ilmoitustapa ja -ajankohta

Edellä 3–6 §:ssä tarkoitettut tiedot on ilmoitettava Työturvallisuuskeskuksen työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin käyttäen ensisijaisesti sähköistä ilmoituspalvelua.

Edellä 3 §:ssä tarkoitettut tiedot on ilmoitettava työsuojelun yhteistoiminnan toimikauden alkaessa.

Kerran ilmoitetut tiedot on ilmoitettava uudestaan vain siltä osin kuin tiedot muuttuvat.

8 §

Oikeus vastustaa henkilötietojen käsittelyä suoramarkkinointiin

Rekisteröidyn henkilön oikeuteen vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointia varten sovelletaan, mitä vastustusoikeudesta säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (*yleisen tietosuoja-asetuksen*) 21 artiklassa.

Henkilö, jonka henkilötietoja ilmoitetaan Työturvallisuuskeskukselle, voi pyytää Työturvallisuuskeskusta merkitsemään työsuojelun yhteistoimintahenkilöiden rekisteriin, että hän vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointiin.

9 §

Julkinen hallintotehtävä

Työturvallisuuskeskus hoitaa 3–6 §:ssä tarkoitettujen tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävää julkisena hallintotehtävänä.

10 §

Tietojen säilytysaika

Tässä laissa tarkoitetussa julkisessa hallintotehtävässä 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 §

Julkisuus tehtävää hoidettaessa

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä *julkisuuslain*, 4 §:n 2 momentissa säädetään lain perusteella julkista tehtävää hoitavista yhteisöistä, tässä laissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän osalta Työturvallisuuskeskuksen toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään viranomaisesta.

12 §

Virkavastuu tehtävää hoidettaessa

Työturvallisuuskeskuksen palveluksessa olevaan henkilöön, toimitusjohtajaan ja hallituksen jäsenen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään kuuluvia tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

13 §

Ohjaus ja valvonta tehtävää hoidettaessa

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo Työturvallisuuskeskusta sen hoitaessa tässä laissa tarkoitettua julkista hallintotehtävää.

Työturvallisuuskeskuksen on annettava vuosittain selvitys tässä laissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja rahoituksesta ministeriölle toukokuun loppuun mennessä.

Ministeriöllä on lisäksi oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta välttämättömiä tietoja Työturvallisuuskeskukselta tässä laissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvontaa varten. Ministeriöllä on oikeus saada tiedot sähköisesti.

14 §

Työturvallisuuskeskuksen oikeus käyttää ilmoitettuja tietoja

Työturvallisuuskeskuksella on oikeus saada 3–6 §:ssä tarkoitettuja tietoja omaan käyttöönsä tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta, jos Työturvallisuuskeskus:

- 1) välittää tietoa työsuojelusta;
- 2) välittää tietoa maksuttomista työsuojelukoulutuksista tai muista maksuttomista työsuojelua edistävästä tuotteista tai palveluista;
- 3) suoramarkkinoi maksullisia työsuojelukoulutuksia tai muita maksullisia työsuojelua edistäviä tuotteita tai palveluita; taikka
- 4) käyttää tietoja työsuojelua koskevien tutkimusten tai selvitysten suorittamisen tueksi.

15 §

Muiden oikeus saada ilmoitettuja tietoja

Sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa säädetään, työsuojeluviranomaisella, työnantajien ja työntekijöiden yhdistyksillä, Valtiokonttorilla, Työterveyslaitoksella ja muilla tahoilla on oikeus saada 3–6 §:ssä tarkoitettuja tietoja tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä sähköisesti Työturvallisuuskeskukselta, jos tietojensaajan käyttötarkoituksena on:

- 1) välittää tietoa työsuojelusta;
- 2) välittää tietoa maksuttomista työsuojelukoulutuksista tai muista maksuttomista työsuojelua edistävästä tuotteista tai palveluista;
- 3) suoramarkkinoida maksullisia työsuojelukoulutuksia tai muita maksullisia työsuojelua edistäviä tuotteita tai palveluita;
- 4) käyttää tietoja työsuojelua koskevien tieteellisten tutkimusten, muiden tutkimusten tai selvitysten suorittamisen tueksi; taikka
- 5) suorittaa työsuojeluviranomaisena työsuojeluviranomaisen tehtäväksi säädettyä valvontaa.

Sen estämättä, mitä julkisuuslaissa säädetään maksuista, tietojensaajan on maksettava käyttöönsä saamista, 3–6 §:ssä tarkoitetuista tiedoista Työturvallisuuskeskuksen määräämä, tietojen rekisteröinnistä ja esille hakemisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia (*omakustannusarvoa*) vastaava maksu tietojen rekisteröinti- ja luovutustehtävän kustannusten kattamiseksi. Maksua ei kuitenkaan peritä, jos tietojensaaja on työnantajien tai työntekijöiden yhdistys taikka viranomainen.

Jos tietojensaaja käyttää julkisuuslaissa tarkoitettua asianosaisen tiedonsaantioikeutta tai joko-kaisen oikeutta saada itseään koskevat tiedot, sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään maksuista.

16 §

Maksun oikaisuvaatimus ja muut maksua koskevat täydentävät säännökset

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

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

17 §

Ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta

Työsuojeluviranomainen valvoo 3 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden noudattamista siten kuin valvontalaissa säädetään.

18 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan laki työsuojeluhenkilörekisteristä (1039/2001).

19 §

Siirtymäsäännökset

Tämän lain voimaan tullessa 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 3 §:ssä tarkoitetun ilmoitusvelvollisen työnantajan on noudatettava tässä laissa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta ennen kuin neljä vuotta on kulunut tämän lain voimaantulosta, vaikka aiemmin työsuojeluhenkilörekisteristä annetun lain mukaisesti ilmoitetuissa tiedoissa ei olisi tapahtunut muutoksia.

2.

Laki

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

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

47 §

Yhteistoimintahenkilöistä ilmoittaminen

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

panostajalain 1 ja 24 §:n muuttamisesta

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

1 §

Lain soveltamisala

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

Tätä lakia ei sovelleta Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön, asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa tai määräyksestä suorittamaan, palvelusohjelmaan merkittyyntä tai muuhun erikseen määrättyyn, koulutussuunnitelmien mukaiseen sotilaalliseen harjoitukseen ja sotilaalliseen koulutukseen eikä niihin välittömästi liittyvään työhön, kun sotilaallisen harjoituksen, sotilaallisen koulutuksen tai niihin välittömästi liittyvän työn pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Tätä lakia ei sovelleta myöskään henkilöön, joka osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämiin vapaaehtoisiihin harjoituksiin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) nojalla.

24 §

Muutoksenhaku

Oikaisuvaatimukseen annettuun ja muuhun aluehallintoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista, väliaikaista peruuttamista ja huomautusta koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

työturvallisuuslain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työturvallisuuslain (738/2002) 6 §, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 562/2007
ja 870/2019, seuraavasti:

6 §

Soveltamisalan rajoitus

Tätä lakia ei sovelleta Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön, asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa tai määräyksestä suorittamaan, palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn, koulutussuunnitelmien mukaiseen sotilaalliseen harjoitukseen ja sotilaalliseen koulutukseen eikä niihin välittömästi liittyvään työhön, kun sotilaallisen harjoituksen, sotilaallisen koulutuksen tai niihin välittömästi liittyvän työn pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Tätä lakia ei sovelleta myöskään henkilöön, joka osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämiin vapaaehtoiisiin harjoituksiin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) nojalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen

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:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

47 §

47 §

Yhteistoimintahenkilöistä ilmoittaminen

Yhteistoimintahenkilöistä ilmoittaminen

Työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työsuojelupäällikkö, työsuojeluvaltuutettu ja varavaltuutetut työsuojeluhenkilörekisteriin säädetään työsuojeluhenkilörekisteristä annetussa laissa (1039/2001).

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

panostajalain 1 ja 24 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan panostajalain (423/2016) 1 §:n 2 momentti ja 24 §:n 2 ja 3 momentti, 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 ja pelastuslaitoksen virkatehtävien hoitamiseen.

Tätä lakia ei sovelleta Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön, asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa tai määräyksestä suorittamaan, palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn, koulutussuunnitelmien mukaiseen sotilaalliseen harjoitukseen ja sotilaalliseen koulutukseen eikä niihin välittömästi liittyvään työhön, kun sotilaallisen harjoituksen, sotilaallisen koulutuksen tai niihin välittömästi liittyvän työn pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tätä lakia ei sovelleta myöskään henkilöön, joka osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämiin vapaaehtoiisiin harjoituksiin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) nojalla.

24 §

24 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhaku

Oikaisuvaatimukseen annettuun ja muuhun aluehallintoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

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.

Oikaisuvaatimukseen annettuun ja muuhun aluehallintoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Hallinto-oikeuden päätökseen pätevyyskirjan peruuttamista, väliaikaista peruuttamista ja huomautusta koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

4.

Laki

työturvallisuuslain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työturvallisuuslain (738/2002) 6 §, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 562/2007
ja 870/2019, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Soveltamisalan rajoitus

Soveltamisalan rajoitus

Tätä lakia ei sovelleta 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.

Lakia ei myöskään sovelleta henkilöön, joka vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) nojalla osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen vapaaehtoiseen harjoitukseen.

Tätä lakia ei sovelleta Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön, asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen palveluksessa tai määräyksestä suorittamaan, palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn, koulutussuunnitelmien mukaiseen sotilaalliseen harjoitukseen ja sotilaalliseen koulutukseen eikä niihin välittömästi liittyvään työhön, kun sotilaallisen harjoituksen, sotilaallisen koulutuksen tai niihin välittömästi liittyvän työn pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

Tätä lakia ei sovelleta myöskään henkilöön, joka osallistuu Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen järjestämiin vapaaehtoiseen harjoitukseen vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) nojalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20