

Kommentti lausuntopyyntöön

Hallituksen esitys laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/17556/2020

Suomen Yksityisetsivä- ja Lakitoimistoliitto (myöhemmin ”liitto”) toimii Suomessa yksityisetsivän ammatinharjoittajien ja tätä sivuavaa oikeusaputoimintaa harjoittavien henkilöiden liittona, jonka jäsenistö koostuu useiden alojen asiantuntijoista. Johtuen liiton jäsenten erityislaatuisuudesta, ovat alan toimijat usein mukana sisäisten väärinkäytösten ja rikosten paljastamiseen liittyvässä tutkinnassa eri alojen työnantajien toimeksiannosta.

Liitto haluaa kiinnittää huomiota siihen, miten työntekijöiden perusoikeuksiin puututaan siinä tilanteessa, kun esimerkiksi ilmoituskanavien ilmiantojen perusteella käynnistetään tutkinta. Tutkinta voi tuki käynnistyä muidenkin havaintojen perusteella, kuten hävikin lisääntyminen, kirjanpidolliset epäloogisuudet tai poikkeavat kirjaukset. Melko usein taustalla on kuitenkin ilmianto.

Tutkinta voi olla yleinen tarkastus yhtiön politiikoiden ja työohjeiden noudattamisesta. Tämä on tyypillisesti sisäiseen tarkastukseen liittyviä menettelyjä. Kyse voi olla myös siitä, että on havaittu rikoslaissa rikokseksi määritelty teko ja kyseessä on rikoksen paljastaminen tai sen selvittäminen. Ensin mainitussa kyse on yleensä kevyemmästä menettelystä, joka ei välttämättä ole korkeariskistä henkilötietojen käsittelyä rekisteröityjen näkökulmasta. Jälkimmäinen taas voi olla hyvin leimaavaa ja kuulua siten korkeampiriskiseen henkilötietojen käsittelyyn.

Henkilötietojen käsittely väärinkäytösten tutkintatarkoituksessa on yksilön perusoikeuksiin puuttumista, kuten hallituksen esityksen luonnoksessakin mainitaan (sivut 23-26). Henkilötietojen käsittely tällaisessa tutkinnassa ei liity enää ilmiantokanavan ylläpitoon, vaan menisi lakiehdotuksessa mainitun käsittelyn alle, ”... kun työnantaja kerää työntekijän henkilötietoja työsuhteen aikana työnantajalle laissa säädettyjen oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamista varten.” (työn johto- ja valvontaoikeus, luonnoksen sivu 22).

Hallituksen 75/200vp (s. 17) viittaa henkilötietojen keräämisen tarkoittavan ”...sellaista järjestelmällistä toimintaa, jonka tarkoituksena on manuaalisen käsittelyn avulla muodostaa työnhakijoista ja työntekijöistä henkilörekisteri tai sen osa tai käsitellä tietoja automaattisen tietojenkäsittelyn avulla.” Tietosuoja-asetuksen 2 artiklan soveltamisalassa mainitaan asetusta sovellettavan ”...henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.”

Väärinkäytöstutkinnassa ei ole tarkoitus muodostaa rekisteriä, mutta johtuen tänä päivänä käytettävistä tietojärjestelmistä tai työkaluista, tietoja sekä haetaan tietojärjestelmistä, että tallennetaan niihin. Siten käsittely menee automaattisen tietojenkäsittelyn alle. Tyypillisesti myös ilmiantokanaviin liittyvät tietojärjestelmät itsessään sisältävät mahdollisuuksia tehdä käsittelymerkintöjä ilmiantojen tutkintaan liittyen. **Onko riittävää, että väärinkäytöstutkinnassa huolehditaan riittävän hyvin näiden väärinkäytöstutkinnassa muodostettavien**

tietokokonaisuuksien eristämistä muista työnantajan tietovarannoista tai rekistereistä huolehditaan riittävällä tavalla? Vai meneekö väärinkäytöstutkinta aina automaattisesti tämän lain sekä tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan?

1 Informointiin liittyvä ongelma

Työnantajilla on ollut jo nyt oikeus käsitellä esimerkiksi tietojärjestelmien väärinkäytösepäilyissä tai liikesalaisuuksien paljastamisen selvittämiseksi henkilötietoja ja viestintäverkoissa välitystiedoiksi luokiteltavia tietoja (Laki sähköisen viestinnän palveluista, 7.11.2014/917, Luku 18). Kyseisen lain 150§ antaa tähän oikeuden. Näissä on toki ennakkohuolehtimisveloitteet ja tiedonantoveloitteet, joilla on varmistettu työntekijöiden suoja.

Selvitykseen liittyen informointia ei tarvitse kuitenkaan tehdä heti, eikä tietosuoja-asetuksen 30 päivän aikarajassa. Edellä mainitun lain 152§ kohta sanoo seuraavasti:

”Edellä 1 momentissa tarkoitettu selvitys on annettava tiedoksi käsittelyn kohteena olevan viestintäverkon tai viestintäpalvelun käyttäjälle heti, kun se voi tapahtua käsittelyn tarkoitusta vaarantamatta.”

Tätä on tulkittu siten, että käsittely ei voi edellyttää ennakkotiedottamista eikä suostumusta, koska suostumuksen hankkiminen vaarantaisi selvityksen. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain soveltamisala koskee kuitenkin vain sähköistä viestintää, jolloin lain huolehtimis- tai tiedottamisveloitteet eivät sovellu muunlaisen tiedon käsittelyyn. Jos työnantaja käsittelee henkilötietoja muussa yhteydessä kuin sähköisissä viestintäjärjestelmissä ja tietoverkoissa väärinkäytösten tai lainvastaisuuksien paljastamiseksi, sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin vain tietosuoja-asetusta ja lakia yksityisyyden suojasta työelämässä.

Tietosuoja-asetuksen 14 artikla säätelee informointiveloitteesta. Kun tietoja kerätään muualta kuin rekisteröidyltä, on 14 artiklan mukaan tiedot käsittelystä toimitettava *”kohtuullisen ajan kuluttua mutta viimeistään kuukauden kuluessa henkilötietojen saamisesta ottaen huomioon tietojen käsittelyyn liittyvät erityiset olosuhteet”* (Tietosuoja-asetus, 14 artikla, 3 (a)). Tutkinta voi kuitenkin väärinkäytösten osalta kestää enemmän kuin 30 päivää. Näin ollen 30 päivän kohdalla asianosaisten informointi voisi vaarantaa sekä rekisterinpitäjän, että sen työntekijöiden oikeusturvan, jos keskeneräisestä tutkinnasta pitäisi alkaa antamaan tietoja asianosaisille.

Laki yksityisyydensuojasta työelämässä 4§, 3 momentti viittaa, että henkilötietojen käsittely kuuluu yhteistoimintalakien alle. Laki yhteistoiminnasta yrityksissä 59§ sanoo, että *”Työnantajalla ei ole velvollisuutta antaa työntekijöille tai henkilöstöryhmien edustajille sellaisia tietoja, joiden luovuttamisesta aiheutuisi puolueettomasti arvioiden merkittävää haittaa tai vahinkoa yritykselle tai sen toiminnalle.”* **Voidaanko siis ajatella, että jos väärinkäytöstutkinnan yhteydessä selviää merkittävän haitan tai riskin mahdollisuus yritykselle, informointivelvollisuudesta voitaisiin poiketa?** Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen artikla 14, 5 (c) antaisi tähän mahdollisuuden. Siinä mainitaan, että 14 artiklan kohtia 1-4 ei sovelleta, jos *”tietojen hankinnasta tai luovuttamisesta säädetään nimenomaisesti rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeutettujen etujen suojaamiseksi.”*

Väärinkäytöstutkinta valtion virastoissa ja laitoksissa (41§) ei ole yhtä avoin, vaan siellä viitataan tiettyihin ehtoihin tiedottamisvelvoitteesta poikkeamiseksi ja laki yhteistoiminnasta kunnissa ei anna oikeutta poiketa tiedottamisvelvollisuudesta ollenkaan. **Tarkoittaisiko se, että valtion virastoissa ja laitoksissa sekä kunnissa on aina noudatettava tietosuoja-asetuksen 14 artiklan informointivelvoitetta, eikä tiedonantovelvollisuudesta voida poiketa väärinkäytöstutkinnan yhteydessä?**

2 Vastuu väärinkäytöstutkinnan suorittamisesta ja rekisteröityjen oikeuksien suojaamisesta

Kun työnantaja käsittelee henkilötietoja väärinkäytöksen tai itseensä kohdistuvan rikoksen paljastamiseksi, on käsittelyn perusteena usein rekisterinpitäjän oikeutettu etu. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan sanamuoto oikeutetusta edusta on seuraava:

*”...käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi, **paitsi milloin henkilötietojen suojaa edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut, erityisesti jos rekisteröity on lapsi.**”*

Tämän ehdollisuuden on tulkittu tarkoittavan sitä, että näyttövelvollisuus toimenpiteiden tarpeellisuudesta ja etujen tasapainosta jää rekisterinpitäjälle (esimerkiksi: <https://tietosuoja.fi/rekisterinpitajan-oikeutettu-etu>). Tämä osaltaan varmistaa rekisteröidyn perusoikeuksien ja vapauksien suojaa, sillä tutkintaa ei voi käynnistää mielivaltaisesti tilanteissa, joissa etujen ristiriita on olemassa. Tietosuojavaltuutetun ohjeistuksen mukaan suoritettu tasapainotesti velvoittaa arvioimaan myös käsittelyn oikeasuhtaisuutta.

Ongelma saattaa tulla eteen kuitenkin silloin, kun työnantajan oma osaaminen ei riitä itse tutkinnan suorittamiseen. Jos tutkinta ostetaan alihankintana, on vaara, ettei oikeuksien tasapainoon kiinnitetä riittävästi huomiota. Tämä johtuu siitä, että tutkinnan suorittajaksi palkatulla käsittelijällä ei ole velvollisuutta eikä usein edes mahdollisuuksia arvioida käsittelyn oikeasuhtaisuutta tai oikeuksien tasapainoa, mutta hänellä on kuitenkin intressi saada palvelu myytyä. Jos rekisterinpitäjän osaaminen tai tiedot eivät riitä asianmukaisten ennakoivien toimien tekemiseen tai riittävään oikeuksien tasapainopunnintaan, voi asia jäädä kokonaan huomiotta.

Ilmiantokanavan käyttöönotto edellyttää tietosuojaa koskevaa vaikutustenarviointia, jonka tarkoituksena on nimenomaan varautua käsittelyn mukanaan tuomiin riskeihin (<https://tietosuoja.fi/luettelo-vaikutustenarviointia-edellyttavista-kasittelytoimista>). Itse tutkinnan suorittaminen ei kuitenkaan ole luettelossa vaikutustenarviointia edellyttävistä käsittelytoimista. Siten työntekijöiden oikeuksille ja vapauksille aiheutuviin riskeihin ei välttämättä kiinnitetä riittävästi huomiota missään kohtaa.

Yksi tapa vaikuttaa siihen, että ihmisten perusoikeudet tulevat huomioituksi, olisi kirjata vaatimus tutkinnan suorittamisen tavasta lain perusteluihin. Työntäjän vastuulla tulisi olla, että se käyttää vain käsittelijöitä, joilla on oikeus suorittaa väärinkäytösten ja ilmiantojen tutkintaan liittyviä toimeksiantoja. Kenellä tahansa olisi siis oikeus selvittää sisäisesti asioita ja kun se tapahtuu tietosuojalainsäädännön mukaan, tulee kaikkien osapuolten oikeudet ja vapaudet sekä niiden välinen intressipunninta huomioitua. Mutta käytettäessä rikosten paljastamiseen tai selvittämiseen ulkoista tahoa, tulee tällä olla asianmukainen lupa.

Suomessa rikosten paljastaminen on jo nyt luvanvaraista toimintaa. Se kuuluu määritelmällisesti vartioimisliiketoimintaan, josta säättää laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (21.8.2015/1085). Näitä toimijoita valvoo Poliisihallituksen alainen turvallisuusalan valvontayksikkö ja toimijoiden toiminnan tarkastaa poliisi vuosittain. Rikoksia voi paljastaa ja niiden selvittelyssä avustaa vain turvallisuusalan elinkeinoluvan haltija, kun toiminta tapahtuu ansaintatarkoituksessa, esimerkiksi alihankintana. Tämä ei kuitenkaan rajaa työntajien mahdollisuutta käyttää asianajajia tai tilintarkastajia esimerkiksi petosepäilyissä.

Hallituksen esitys 22/2014 tarkensi rikoksen paljastamista siten, että esimerkiksi tilintarkastusyhteisöjen suorittamia tilintarkastuksia tai erikoistarkastuksia ei pidettäisi lain yksityisistä turvallisuuspalveluista tarkoittamana vartioimisliiketoimintana. Samoin asianajotoimintaan liittyvä rikoksen paljastaminen on rajattu lain tarkoittaman luvanvaraisen vartioimisliiketoiminnan ulkopuolelle. Perusteluna nähtiin tällaisen toiminnan määrittelemisen vartioimistehtäväksi epätarkoituksenmukaiseksi, mutta myös siksi, että kyseistä toimintaa harjoittavat ovat jo omaa toimialaansa koskevan valvonnan piirissä. (HE 22/2014, s26).

Vartioimistehtävien yleisiin periaatteisiin kuuluu, että tehtäviä suoritettaessa on toimittava oikein, olla aiheuttamatta suurempaa haittaa tai puuttumatta kenenkään perusoikeuksiin enempää kuin on tarpeen tehtävien suorittamiseksi (laki yksityisistä turvallisuuspalveluista, 6§). Sen lisäksi tutkintaa tekevät tahot hoitavat julkista hallintotehtävää ja toimivat rikosoikeudellisella virkavastuulla (PeVL 22/2014vp, s2; Paasonen 2008, 119; Heinämäki 2009, s 62). Turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoilla tulee olla myös turvallisuusalan valvontayksikön hyväksymä toimintaohjeistus rikosten paljastamiseen. Yrityksiltä tai IT-yhtiöiltä, jotka selvityksiä tietojärjestelmissä usein tekevät, harvoin löytyy tällaista toimintakäsikirjaa tutkinnan suorittamiseksi siten, että kaikkien asianosaisten perusoikeudet ja vapaudet tulee huomioitua. Tavanomaiset IT-yhtiöt eivät ole myöskään minkään valvonnan piirissä tämän toiminnan osalta, toisin kuin edellä mainitut turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijat, asianajajat ja tilintarkastajat ovat.

Laissa luvanvaraisten toimijoiden käytön korostaminen vahvistaisi EU-tason lainsäädännön vaatimusta kansallisesta lainsäädännöstä, joka huomioi riittävällä tavalla rekisteröityjen oikeutettujen etujen suojaamisen.

3 Työntekijän luotettavuuden selvittämien

Yksi liiton jäsenistön tyypillisistä toimeksiannoista ovat henkilöiden luotettavuusselvitykset. Tähän voi sisältyä työnantajan toimeksiannosta henkilöiden taustatarkistuksia julkisista lähteistä tai mielipiteiden tai lausuntojen hankkimista edellisiltä työntajilta. Tämäkään ei ole toimintaa, jonka tarkoituksena olisi järjestelmällinen tietojen keruu tai rekisterien perustaminen työntekijöistä, mutta joka tapahtuu usein automaattisen tietojenkäsittelyn avulla.

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 22) mainitaan seuraavasti:

”Tietolähteitä, joista työntekijän henkilötietoja kerätään, ei ole mahdollista säädellä tyhjentävästi kuten ei myöskään työelämän tilanteissa tarpeellisia henkilötietoja. Tietolähteiden käyttöön soveltuvat tietojen oikeellisuutta ja tarpeellisuutta koskevat vaatimukset.”

Edellä mainitun tarpeellisuusvaatimuksen lisäksi laki määrittelee suostumuksen keräämisen välttämättömäksi tällaista henkilötietojen käsittelyä varten ja tiedonantovelvollisuuden työntekijälle, ennen kuin tietoja käytetään häntä koskevassa päätöksenteossa.

Laki siis sallisi edelleen tällaisten luotettavuusselvitysten teettämisen, kunhan edellä mainitut edellytykset täyttyvät, vaikka sitä ei suoranaisesti ole määritelty hallituksen esitysluonnoksessa tai lain tekstissä. Tämä on erittäin hyvä, sillä monesti työntekijöiden ja työntantajien intressien välillä voi olla ristiriita. Tänä päivänä tämä näkyy etenkin aktivismissa ja radikalisoitumiseen liittyvissä tapauksissa, joissa työpaikan saanti voi olla tarkoitushakuinen keino pyrkiä edistämään omia näkemyksiä tai vahingoittamaan koettua vastapuolta.

Suomessa kenelläkään toimijalla ei ole lakisääteisiä oikeuksia kerätä tällaisia tietovarantoja ihmisiä tarkkailemalla, joten tietojen lähdeä ei voi yksilöidysti määritellä. Selvitykset perustuvat aina julkisiin lähteisiin tai mahdollisesti asiassa ilmoitettuihin ja niihin liittyviin asianosaisiin, kuten suosittelijoihin tai edellisiin työnantajiin. Työntekijän oikeusturva taataan sillä, että näiden selvitysten luonne ja toimijat ovat nimettävissä ja suostumus voidaan pyytää etukäteen. Työntantajalla on myös velvollisuus kuulla työntekijää saaduista tiedoista ennen kuin niitä käytetään häntä koskevassa päätöksenteossa, jolloin jää myös mahdollisuus puolustautua tai oikaista saatuja tietoja.

4 Lopuksi

Suostumuksen vaatimuksesta luopuminen laajentaa työnantajan toimintavapauksia ja vähentää yksilöiden perusoikeuksien ja vapauksien suojaan liittyvää määräysvaltaa itseään koskevien tietojen käsittelystä.

Kuten hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 25 sanotaan, *”Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on lisäksi aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla.”* Tällä hetkellä väärinkäytöstutkinnan suorittamiseen liittyy paljon avoimia kysymyksiä ja monet toimijoista joutuvat tekemään itsenäisiä tulkintoja siitä, mitä tietoja saa kerätä, millä tavalla niitä voi käsitellä, kuka niitä saa käsitellä, mihin tallentaa ja miten käsittelystä tulee informoida.

”Yksityiselämän suojan takaamiseksi valtiolta on perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan.” (HE 309/1993 vp, s. 53.). Määrittämällä selkeät edellytykset myös henkilötietojen käsittelylle itse väärinkäytöstutkinnassa – ei vain ilmiantokanavien ylläpidolle – päästäisiin tilanteeseen, jossa laki olisi selkeä ja tarkkarajainen. Itse väärinkäytöstutkinnan tai taustaselvitysten suorittamisen osalta laki ja sen perustelutekstit jättävät kuitenkin edelleen paljon sijaa tulkinnalle.

5 Lähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 75/2000vp

Tietosuojavaltuutettu, 2021, Rekisterinpitäjän oikeutettu etu, noudettu 31.8.2021:

<https://tietosuoja.fi/rekisterinpitajan-oikeutettu-etu>

Tietosuojavaltuutettu, 2021, Tietosuojavaltuutetun päätös luetteloksi käsittelytoimista, joiden yhteydessä on tehtävä vaikutustenarviointi, noudettu 31.8.2021: <https://tietosuoja.fi/luettelo-vaikutustenarviointia-edellyttavista-kasittelytoimista>

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Paasonen, J., 2008, Yksityisen turvallisuusalan sääntely, Rikosoikeudellinen vastuu ja toimivaltuudet, Porvoo, Tietosanoma

Heinämäki, A-K., 2009, Yksityinen turvallisuusala turvallisuuspalvelujen tuottajana. Selvitystyö yksityisen turvallisuusalan toimijoista, toimivaltuuksista ja toimintaympäristöstä, Poliisin ylijohdon julkaisusarja 8/2009, Sisäasiainministeriö

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993 vp