LAUSUNTO

Dnro 7585/93/2018

Ylitarkastaja Mia Murtomäki

5.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

PeV@eduskunta.fi

HE 62/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntökehikko on muuttunut. Mikäli henkilötietojen käsittelystä säädetään, tulee asiassa ottaa huomioon 25.5.2018 alkane sovellettava yleinen tietosuoja-asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta) ja arvioida perusteet kansallisen liikkumavaran käyttämiseksi.

Lainvalmistelussa on huomioitava yleisestä tietosuoja-asetuksesta tulevat reunaehdot kansalliselle lainsäädännölle. Kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain niiltä osin, kuin se asetuksessa nimenomaisesti sallitaan ja niiltä osin, kuin esitetyt säännökset ovat välttämättömiä yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten täydentämiseksi.

Kansallinen liikkumavara perustuu tietosuoja asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c[1] ja e[2] alakohtiin sekä arkaluonteisten tietojen osalta 9 artiklan 2 kohdan alakohtiin sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen osalta 10 artiklaan. Lisäksi asetuksessa on useita artiklakohtaisia tarkennuksia kansallisesta liikkumavarasta. Lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen asetettuun tavoitteeseen nähden. Lainsäädännön on oltava myös selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa.

Kun henkilötietojen käsittelystä säädetään kansallisessa laissa tietosuoja-asetuksen antaman liikkumavaran puitteissa, käsittelyn oikeusperuste voi sisältää 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa:

· yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta;

[1] Käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi;
[2] Käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi;

· käsiteltävien tietojen tyyppiä;

· asianomaisia rekisteröityjä;

· yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa;

· käyttötarkoitussidonnaisuutta;

· säilytysaikoja; sekä

· käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet.

Asiassa on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet, (esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 5 artikla) mm. käyttötarkoituksen määrittely, tarpeellisuus ja tietojen minimointi sekä täsmällisyys. Myös rekisteröityjen informointia koskevat säännökset ovat tarkentuneet ja täsmentyneet tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyysperiaatteen mukaisesti.

Komissio on asetuksen täytäntöönpanoa koskevan työn yhteydessä toistuvasti painottanut, että kansallista liikkumavaraa tulee käyttää hyvin rajatusti. Tietosuoja-asetuksen määritelmiä ei saa määritellä uudelleen ja suoraa toistamista tulee välttää. Viittaukset asetukseen ovat kuitenkin mahdollisia. Kaikessa kansallisessa lainsäädännössä on huomioitava asetusinstrumentin tarkoitus eli se, että asetusta tulee soveltaa yhdenmukaisesti jäsenvaltioissa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan rinnalla on huomioitava kansallinen perustuslaki ja perustuslakiavaliokunnan sekä hallintovaliokunnan lausuntokäytäntö. Perustuslain 10 §:n 1 momentti sisältää lainsäädäntötoimeksiannon, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista.

Ehdotetut laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 1 luvun 4 §:n muutokset

Tietosuojavaltuutettu on lainvalmisteluvaiheessa kiinnittänyt huomiota lausunnossaan 29.8.2018 työ- ja elinkeinoministeriölle asiakkaan palveluntarpeen arvioinnin tekemiseen digitaalisesti verkkopalvelussa.

Asiassa on kiinnitettävä huomiota profilointia ja automatisoituja yksittäispäätöstä koskeviin tietosuoja-asetuksen säännöksiin. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tällöin edellytyksenä on, asiasta on säädetty rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Artikla 21 mukaan rekisteröidyllä on milloin tahansa vastustamisoikeus em. henkilötietojensa käsittelyyn. Tällöin rekisterinpitäjä ei saa enää käsitellä henkilötietoja, paitsi jos rekisterinpitäjä voi

osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet tai jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi.

Nyt ehdotetun lain säännöksestä ei käy ilmi, että kyseessä olisi automaattinen päätöksentekojärjestelmä. Ottaen huomioon edellä esitetyn lainsäädännön tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset, olisi vielä arvioitava onko kyseessä kuitenkin automaattinen päätöksentekojärjestelmä ja mahdollinen työnhakijoiden profilointi.

Profilointia ja automatisoitua päätöksentekoa koskevat myös tietosuoja-asetuksen resitaalit 71 -73 ja 63. Tällaiseen käsittelyyn olisi aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös.

Profiloinnin osalta perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 29/2018 vp arvioinut matkustajarekisteritietojen profilointia koskevia edellytyksiä ja mm. syrjimättömyyden vaatimusten toteutumista. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hallintovaliokunnan oli syytä täsmentää arviointi- ja analyysikriteerien sääntelyä sekä perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti ehdotettujen kriteerien ja niitä mahdollisesti soveltavien automatisoitujen menettelyjen algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ns. perustulokokeilua kiinnittänyt lausunnossa PeVL 51/2016 vp lailla säätämisen vaatimuksen johdosta huomiota mm. ohjelmistokoodin julkaisemiseen ja julkisuuteen.

Ehdotetut laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 13 luvun 1 § ja 2 §, 4 §:n muutokset

Asetuksen (EU) 2016/679, jäljempänä tietosuoja-asetus, 4 artiklan 7 kohdassa on määritelty rekisterinpitäjä sekä 4 artiklan 8 kohdassa henkilötietojen käsittelijä. Asianmukaista on, että lakiehdotuksessa on otettu huomioon ja ehdotettu täsmennettäväksi määrittelemällä rekisterinpitäjät tosiasiallista tilannetta vastaavasti yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla. Lain perusteluissa tuodaan esiin, että rekisterinpitoon liittyvät tehtävät ovat jo aiemmin siirretty työ- ja elinkeinoministeriöstä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle.

Myös ehdotettu 13 luvun 4 § koskien asiakastietoja tallettavista tahoista sekä näiden vastuusta talletettujen tietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta on kannatettava. Lakiehdotuksen perusteluissa tuodaan esiin, että käytännössä hankintasopimuksissa voi olla tarpeen sopia täsmällisemmin, mitä tietoja palveluntuottajan on kulloinkin hankittavasta kokonaisuudesta talletettava järjestelmään tai miten asiakastietojärjestelmästä erillään pidettävät tiedostot ja asiakirjat on toimitettava työ- ja elinkeinotoimistolle.

Vaikka palveluntuottajan voidaan lakiehdotuksen perusteluista ilmi tuodun perusteella katsoa olevan toimeksiantosuhteessa rekisterinpitäjään, **olisi tarkoituksenmukaista selvästi tuoda esiin palveluntuottajan henkilötietojen käsittelijän mahdollinen rooli** (tietosuoja-asetuksen 28 artikla). Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän osittain erilaiset oikeudet, velvoitteet ja vastuut määräytyvät tällöin tietosuoja-asetuksen mukaisesti.

Ehdotetut laki työttömyysturvalain muuttamisesta 13 luku 1 § Oikeus tietojen saamiseen ja laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta 12 luku 6 § Tiedonsaantioikeus ja 13 luku 5 § Käyttöoikeuden myöntäminen ja salassa pidettävien henkilötietojen luovuttaminen eräissä tilanteissa

Kansallisen liikkumavaran puitteista, tietosuoja-asetuksen 6 artiklaa 3 kohdan mukaisesti voidaan säätää niistä tahoista ja tarkoituksista, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan (säädetään jäsenvaltion lainsäädännössä silloin kun käsittely on tarpeen; rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi; yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi) kyseinen käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä.

Mikäli lakiehdotuksen tarkoituksena on antaa tiedonsaantioikeuksia henkilötietojen luovutukseen viranomaisten tai muiden toimijoiden välillä taikka teknisen käyttöyhteyden avulla, tulee näistä tiedonsaantioikeuksista säätää tarkkarajaisesti laissa. Viranomaisten välisten henkilötietojen luovutuksen edellytyksiä arvioitava tietosuoja-asetuksen (6 art. 4 kohta) käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten.

Edellä mainitut linjaukset tulevat huomioitavaksi erityisesti niissä tilanteissa, joissa tarkoituksena on käsitellä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamia erityisiä henkilötietoryhmiä sekä julkisuuslain tai muun erityislain perusteella salassa pidettäviä tietoja. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa salassapitovelvollisuus korostuu yhtenä niistä suojakeinoista, joilla voidaan turvata rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja.

Riskien arviointi

Tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaan ”Jos tietyntyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle.”

Yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohdan mukaisesti lainsäätäjä voi osana lainvalmistelu työtä (säätäessään 6 art. e ja c alakohtaan perustuvasta käsittelyperusteesta) tehdä tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin. Mikäli vaikutustenarviointi toteutetaan lainsäädäntötyön yhteydessä, ei vaikutustenarviointia ole välttämätöntä tehdä enää kyseisten käsittelytoimien yhteydessä. Korkean riskin käsittelytilanteissa tätä voitaisiin pitää erittäin kannatettavana.

Sääntelyn yksityiskohtaisuutta arvioitaessa tulisi huomioida, minkälaisen riskin esitetty henkilötietojen käsittely voi aiheuttaa rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien kannalta, henkilötietojen käsittelyn luonne, laajuus, tarkoitus ja asiayhteys huomioon ottaen. Riski olisi arvioitava objektiivisen arvioinnin perusteella, jolla todetaan, liittyykö tietojenkäsittelytoimiin korkea riski. Korkea riski on etenkin rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia heikentävä riski.

Vaikutustenarviointi vaaditaan erityisesti tapauksissa, joissa:

a) luonnollisten henkilöiden henkilökohtaisten ominaisuuksien järjestelmällinen ja kattava arviointi, joka perustuu automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja johtaa päätöksiin, joilla on luonnollista henkilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai jotka vaikuttavat luonnolliseen henkilöön vastaavalla tavalla merkittävästi; tai

b) laajamittainen käsittely, joka kohdistuu 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin

Erityisten henkilötietoryhmien lisäksi riskejä liittyy esimerkiksi laajamittaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka koskee suurta rekisteröityjen määrää. Korkea riski liittyy myös käyttöoikeuksien osalta suureen määrään tietojärjestelmän käyttäjiä ja heille myönnettyihin käyttöoikeuksiin. Tietojärjestelmän lainmukaisen käytön valvonnassa olennaisena suojatoimena kuuluu lokitietojärjestelmä ja siihen liittyvä käytönvalvonta.

Suojatoimia voivat esimerkiksi olla:

1 o Lokitietojärjestelmät ja muu käytönvalvonta

2 o Tietojen käyttöä ohjaavat käyttölupaehdot

3 o Säännölliset, ulkopuolisen tahon suorittamat auditoinnit

4 o Raportointivelvoitteet valvontaviranomaisille

Jatkossa olisi syytä kiinnittää huomiota erityisesti nyt ehdotettuun muutokseen käyttöoikeuksista myöntämisestä ulkopuolisille tahoille, eli palveluntuottajille (ehdotus laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 13 luvun 5 § Käyttöoikeuden myöntäminen ja salassa pidettävien henkilötietojen luovuttaminen eräissä tilanteissa). Vaikka ehdotukseen on ehdotettu suojatoimina salassapitovelvoitteen ja virkavastuun (rikosoikeudellisen vastuun) ulottaminen käyttäjiin ja käyttöoikeuden myöntävän tahon velvollisuutta ylläpitää tietoja voimassaolevista käyttöoikeuksista, olisi silti varmistettava riittävällä tavalla rekisteröityjen henkilötietojen käsittelyn asianmukainen turvallisuus ja suojaaminen myös käytönvalvonnan keinoin.

Tietosuojavaltuutettu on tehnyt 8.11.2016 työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän henkilöasiakasrekisterin käytönvalvontaan kohdistuvaan oma-aloitteiseen tarkastukseen dnro 3284/51/2016, 23.5.2018. Tarkastuksessa tietosuojavaltuutettu kehotti huomiomaan käytönvalvonnan osalta, että järjestelmää käyttävien käsittelijöiden ja virkailijoiden tekemien hakujen tulisi olla lokitettu rekisterinpitäjän käytönvalvontaa ja rekisteröityjen oikeusturvan toteutumista varten.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tarkastuksen johdosta 19.9.2018 ilmoittanut, että TE-toimiston asiakastietojärjestelmän käytönvalvontaa on 5.- 6.10.2018 muutettu siten, että myös virkailijan tekemistä hauista jää tieto lokiin.

Vaikutustenarvioinnin on mm. sisällettävä suunnitellut toimenpiteet riskeihin puuttumiseksi, mukaan lukien suoja- ja turvallisuustoimet ja mekanismit, joilla varmistetaan henkilötietojen suoja ja osoitetaan, että tietosuoja-asetusta on noudatettu ottaen huomioon rekisteröityjen ja muiden asianomaisten oikeudet ja oikeutetut edut. Tältä osin olisi ollut tarkoituksenmukaista, että lain valmisteluvaiheessa oltaisiin tehty laajempi vaikutustenarviointi tietosuojan ja rekisteröityjen oikeusturvan toteutumisen kannalta.