Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lisäselvitys
14.1.2019

TEM/1657/00.04.01/2017
TEM050:00/2017

Viite HE 97/2018 vp

Hallituksen esitys laeiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain ja lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 10 §:n muuttamisesta; työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvitys työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lisäselvitystä hallituksen esitykseen HE 97/2018 vp laeiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain ja lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 10 §:n muuttamisesta.

Selvityspyynnön mukaan muutoksen yhteydessä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan huomiota kiinnitettiin voimassa olevan 4 §:n tulkintakäytäntöön ja sen selkeyttämisen tarpeeseen. Säännöksen tulkinnassa on saadun selvityksen mukaan esitetty käsityksiä, joita on vaikea perustella yleisten laintulkintasäännösten perusteella.

Valiokunta viittaa pyynnössään työ- ja elinkeinoministeriön vastineeseen, jonka ministeriö antoi valiokunnalle toimitettujen asiantuntijalausuntojen johdosta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tarpeellisena, että ministeriö tekee työelämän tietosuojalain 4 §:n tulkintakäytännön tarkistamiseksi ja säännöksen selkiyttämiseksi tarvittavat lisäselvitykset sekä toimittaa uuden ehdotuksen valiokunnalle pikaisesti.

Lisäselvityspyynnön tausta

Voimassa olevassa työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

Työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään. Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suo-

rittamiseksi tai kun työnantaja hankkii henkilöluottotietoja tai rikosrekisteritietoja työntekijän luotettavuuden selvittämiseksi.

Tietosuojavaltuutettu on ratkaisukäytännössään (esim. dnro 147/523/2017) katsonut työnantajalla olevan oikeus hankkia tietoja suostumuksettakin, jos ne ovat lain 3 §:n tarpeellisuusvaatimuksen mukaisesti välittömästi tarpeellisia työsuhteen kannalta ja henkilötietojen hankintaan on selvä peruste, joka liittyy työntekijän tai työnhakijan luotettavuuden selvittämiseen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälästä poistetaan selvyyden vuoksi maininta rikosrekisteritiedoista. Rikoksia ja rangaistuksia koskevien henkilötietojen käsittely edellyttää nimenomaista lainsäädäntöä.

OTK Anna-Riitta Wallin katsoi asiantuntijalausunnossaan, että luotettavuuden selvittämistä koskevien erityislakien ja työelämän tietosuojalain välisten suhteiden selkiyttämiseksi samoin kuin voimassa olevan työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentin asianmukaiseksi tulkitsemiseksi sopiva keino olisi täsmentää lain soveltamisalaa uudella säännöksellä. Lisäksi Wallin ehdotti 4 §:n 1 momentin selkiyttämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö otti työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassaan vastineessa kantaa Wallinin asiantuntijalausunnossa esitettyihin muutosehdotuksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö täsmentää tässä lisäselvityksessään Wallinin ehdotusten arviointia sekä esittää uuden ehdotuksensa arvioinnin pohjalta.

Työntekijän henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava myös tietosuoja-asetusta. Työnantajan oikeutta kerätä työntekijän henkilötietoja ei ratkaista pelkästään työelämän tietosuojalain 4 §:n tietojen keräämistä koskevilla säännöksillä. Myös tietosuoja-asetuksen sääntely, kuten 5 artiklan periaatteet ja käsittelyn oikeusperuste (6 artikla), rajoittavat tietojen käsittelyä mukaan lukien niiden keräämistä. Työelämän tietosuojalain 3 §:n tarpeellisuusvaatimuksella täsmennetään sitä, millaisten tietojen käsittely on sallittua. Työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta.

2 § Soveltamisala

Wallin ehdotti työelämän tietosuojalain soveltamisalaa koskevaan 2 §:ään lisättäväksi uuden 5 momentin seuraavasti:

Työntekijän luotettavuuteen vaikuttavia seikkoja voidaan selvittää tämän lain nojalla lain 5 a §:ssä ja 3 luvussa säädetyillä tavoilla. Työntekijän rikostaustaa ja muuta luotettavuutta voidaan muutoin selvittää vain siten kuin turvallisuusselvityslaissa (726/2014), lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetussa laissa (504/2002) ja rikosrekisterilain (770/1993) 4 a §:ssä säädetään.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomautti ehdotuksen osalta, että työntekijän luotettavuutta voidaan voimassa olevan lain mukaan selvittää myös työntekijän suostumuksella, eli 4 §:ssä säädetyllä tavalla. Tämä kannanotto perustuu lain sanamuotoon. Työelämän tietosuojalakia koskevasta työ- ja tasa-arvoasiain valiokunnan mietinnöstä (TyVM 3/2001) ei löydy sellaista kannanottoa, että työntekijän luotettavuutta ei tulisi voida

selvittää työntekijän suostumuksella. Mietinnössä kiinnitetään huomiota lähinnä luotettavuuslausuntoihin, joiden antaminen edellytti asianomaisen suostumusta, sekä viitattiin henkilöstöturvallisuustoimikunnan mietintöön, jossa ehdotettiin säädettäväksi laki turvallisuusselvityksistä. Wallin totesi alkuperäisen työelämän tietosuojalain eduskuntakäsittelyä arvioidessaan, että voimassa olevan työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentti muuttui eduskuntakäsittelyn aikana siten, että henkilön luotettavuuden selvittämistä varten ei voi hankkia työntekijää koskevia tietoja muutoin kuin laissa erikseen säädetyissä tapauksissa, ei ainakaan ilman asianomaisen suostumusta.

Wallinin ehdottama lain 2 §:n 5 momentin muotoilu muuttaisi lain sanamuodon mukaista nykytilaa. Työntekijän luotettavuuteen vaikuttavia seikkoja tai luotettavuutta voitaisiin selvittää vain siten kuin laissa erikseen säädetään, ei työntekijän suostumuksen perusteella. Wallinin asiantuntijalausunnon mukaan käsite ”luotettavuus” ei jäisi soveltamisessa epäselväksi, vaan sen selvittämiseksi käytettävät tietolähteet ja muutoin käsiteltävät henkilötiedot samoin kuin ne tehtävät, joissa selvittäminen on mahdollista, konkretisoituisivat säännösehdotuksessa viitattujen säännösten kautta.

Luotettavuuden selvittämistä koskeva lainsäädäntö on kehittynyt työelämän tietosuojalain säätämisen jälkeen, joten luotettavuuden selvittämistä koskevan lainsäädännön suhdetta työelämän tietosuojalakiin on perusteltua selvittää tarkemmin. Työ- ja elinkeinoministeriö ei kuitenkaan pidä perusteltuna tehdä työelämän tietosuojalakiin näin merkittävää muutosta ilman perusteellista lainvalmistelua. Työ- ja elinkeinoministeriö ei katso Wallinin ehdottaman sisällöllisen muutoksen toteuttamisen olevan tässä vaiheessa välttämätöntä 4 §:n selkiyttämiseksi tai sen tulkintakäytännön tarkistamiseksi.

Työntekijän luotettavuuden selvittämiseen liittyy paljon työntekijän yksityisyyden suojan kannalta herkälle alueelle tulevia kysymyksiä. Wallinin ehdottaman muutoksen toteuttaminen jättäisi avoimia kysymyksiä muun muassa liittyen niihin tilanteisiin, joita tietosuojavaltuutetun tulkintakäytännössä on liitetty luotettavuuden selvittämiseen, sekä luotettavuuteen vaikuttavien seikkojen määrittelyyn. Henkilön luotettavuuteen voivat vaikuttaa monenlaiset seikat, ja työntekijän luotettavuudella on tarkoitettu myös muuta kuin turvallisuusselvitysmenettelyn, henkilöluottotietojen ja huumausainetestitietojen avulla selvitettävää luotettavuutta.

Luotettavuuden selvittämistä koskevan lainsäädännön ja työelämän yksityisyyden suojan suhdetta on asiaan liittyvien moninaisten kysymysten vuoksi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan selvitettävä vielä perusteellisesti kolmikantaisessa lainvalmistelussa, jossa pyrittäisiin löytämään sopiva tasapaino työntekijöiden yksityisyyden suojan ja työnantajien tiedonkäsittelytarpeiden välille.

4 § Työntekijän henkilötietojen keräämisen yleiset edellytykset ja työnantajan tiedonantovelvollisuus

Wallin ehdotti asiantuntijalausunnossaan työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentin kolmatta virkettä muutettavaksi seuraavasti:

Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen, jos sellaisten tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään tai jos ke-

rääminen johtuu välittömästi työnantajalle laissa säädetystä velvoitteesta tai työntekijälle säädetystä oikeudesta taikka näiden toteuttamisesta.

Wallinin ehdottama säännös, jonka mukaan tietojen keräämiseen ei tarvittaisi suostumusta, ”jos sellaisten tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään”, ei työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan muuttaisi voimassa olevaa oikeustilaa. Erityissäännökset ohittavat työelämän tietosuojalain. Niiden asianmukaisuuden on lainsäätäjä erikseen tapauskohtaisesti arvioinut. Muutosehdotus selkiyttäisi ministeriön käsityksen mukaan kuitenkin voimassa olevaa lainsäädäntöä, joten ehdotusta voidaan puoltaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei sen sijaan pidä Wallinin ehdottaman säännöksen loppuosaa (suostumus ei olisi tarpeen ”jos kerääminen johtuu välittömästi työnantajalle laissa säädetystä velvoitteesta tai työntekijälle säädetystä oikeudesta taikka näiden toteuttamisesta”) välttämättömänä 4 §:n selkiyttämiseksi tai sen tulkintakäytännön tarkistamiseksi. Wallinin asiantuntijalausunnon mukaan tämä säännöksen loppuosa kattaisi kaikki ne työelämässä esille tulevat tilanteet, joissa henkilötietoja kerätään ja useimmiten myös talletetaan erityisesti henkilöstöhallinnon tehtäviä varten. Tällainen muutos muuttaisi voimassa olevaa oikeustilaa.

Työelämän tietosuojalain lähtökohtana on, että työntekijällä on mahdollisimman suuri oikeus tietää ja päättää omien henkilötietojensa käsittelystä. Ensisijaisesti tietojen kerääminen muualta kuin työntekijältä itseltään edellyttää suostumusta. Esitöiden (HE 75/2000 vp) mukaan 4 §:n tarkoituksena on edistää tietojen käsittelyn avoimuutta työelämässä. Voimassa olevan lain lähtökohdasta poikkeavien muutostarpeiden selvittäminen edellyttäisi ministeriön näkemyksen mukaan laajempaa kolmikantaista valmistelua sopivan tasapainon löytämiseksi työntekijöiden yksityisyyden suojan ja työnantajien tiedonkäsittelytarpeiden välillä.

Voimassa olevan lain mukaan työntekijän suostumus tietojen keräämiselle muualta työnantajan lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi ei ole tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle. Säännös on perusteltua säilyttää laissa selvyyden vuoksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä myöskään 4 §:n otsikon muuttamista Wallinin ehdottamalla tavalla (”Käytettävät tietolähteet ja työnantajan tiedonantovelvollisuus”) välttämättömänä pykälän selkiyttämiseksi ja sen tulkintakäytännön tarkistamiseksi. Voimassa olevan pykälän otsikosta käy ilmi, että se koskee (tiedonantovelvollisuuden lisäksi) nimenomaan tietojen keräämistä ja keräämisen yleisiä edellytyksiä. Tietolähteitä ei 4 §:ssä olisi jäljempänä ehdotetun mukaisessa 1 momentissa määritelty suoranaisesti muutoin kuin työntekijän itsensä ja viranomaisten osalta.

Myös valmisteilla olevan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevan direktiivin (COM(2018) 218 final) täytäntöönpano tullee edellyttämään tarkastelua suhteessa työntekijöiden henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn. Direktiiviehdotuksella pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle.

Johtopäätökset

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentin täsmentämistä pykälän selkiyttämiseksi ja sen tulkintakäytännön tarkistamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettava muutos voidaan toteuttaa tietosuoja-asetuksen 88 artiklan liikkumavaran puitteissa.

Ehdotus:
4 § *Työntekijän henkilötietojen keräämisen yleiset edellytykset ja työnantajan tiedonantovelvollisuus*

Työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään. Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. ***Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai jos tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään.*** *Turvallisuusselvityksen hakemisesta säädetään turvallisuusselvityslaissa (726/2014). Menettelystä, jolla alaikäisten kanssa työskentelemään valittavien henkilöiden rikostaustaa selvitetään, säädetään lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetussa laissa (504/2002). Oikeudesta saada tietoja rikosrekisteristä säädetään rikosrekisterilaissa (770/1993).*

Työnantajan on ilmoitettava työntekijälle etukäteen tätä koskevien tietojen hankkimisesta luotettavuuden selvittämistä varten. Jos työnantaja hankkii työntekijän henkilöluottotietoja, työnantajan tulee lisäksi ilmoittaa työntekijälle, mistä rekisteristä luottotiedot hankitaan. Jos työntekijää koskevia tietoja on kerätty muualta kuin työntekijältä itseltään, työnantajan on ilmoitettava työntekijälle saamistaan tiedoista ennen kuin niitä käytetään työntekijää koskevassa päätöksenteossa. Rekisterinpitäjän velvollisuudesta toimittaa rekisteröidylle tietoja sekä rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy tietoihin säädetään tietosuoja-asetuksen III luvussa.

Henkilötietojen kerääminen työhön otettaessa ja työsuhteen aikana kuuluu yhteistoiminnasta yrityksissä annetussa laissa (334/2007), yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (1233/2013) sekä työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetussa laissa (449/2007) tarkoitetun yhteistoimintamenettelyn piiriin.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä Wallinin ehdotuksen toteuttamista muilta osin välttämättömänä lainkohdan selkiyttämiseksi ja tulkintakäytännön tarkistamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo kuitenkin, että ottaen huomioon

- lain säätämisen jälkeen tapahtunut luotettavuuden selvittämistä koskevan lainsäädännön kehitys,

- tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytännössä esille nousseet tilanteet sekä

- valmisteilla oleva unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien suojelua koskeva direktiivi

on 4 §:n 1 momentin muutostarpeita perusteltua vielä selvittää erikseen. Selvittäminen edellyttää asiaan liittyvien moninaisten kysymysten vuoksi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan perusteellista kolmikantaista lainvalmistelua, jossa pyrittäisiin löytämään sopiva tasapaino työntekijöiden yksityisyyden suojan ja työnantajien tiedonkäsittelytarpeiden välille.

Jari Lindström
Työministeri

Johanna Ylitepsa
Erityisasiantuntija