OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Virpi Korhonen

29.1.2019

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI KASVUPALVELUVIRASTOSTA JA KASVUPALVELUJEN ASIAKASTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ (HE 266/2018 vp)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kasvupalveluvirastosta ja laki kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelystä, jolla kumottaisiin yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annettu laki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvallisuusselvityslakia.

Tässä lausunnossa esitystä on arvioitu henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta. Käsittelyä varten olisi rekrytoinnin ja työllistymisen asiakastietojärjestelmä ja yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä. Rekrytoinnin ja työllistymisen asiakastietojärjestelmää olisi esityksen mukaan käytettävä asiakasprosessin hallintaan ja palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa syntyvät tiedot olisi talletettava järjestelmään. Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään olisi talletettava perustiedot annetuista palveluista. Rekrytoinnin ja työllistymisen asiakastietojärjestelmän tietoaineistojen rekisterinpitäjyys olisi jaettu Kasvupalveluviraston ja maakuntien kesken, jotka olisivat EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja yhteisrekisterinpitäjiä. Yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän osalta yhteisrekisterinpitäjiä olisivat Kasvupalveluvirasto ja järjestelmään tietoja tallettavat tahot. Keskinäisestä vastuunjaosta säädettäisiin laissa.

Ehdotettuun asiakastietojen käsittelyä koskevaan lakiin on sisällytetty varsin yksityiskohtaiset säännökset tietojärjestelmiin sisältyvien eri tietoaineistojen käyttötarkoituksista, tietoaineistojen tietosisällöstä ja käyttöoikeuksista. Sen sijaan tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä esitykseen ei yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta sisältyisi.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Laki kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelystä

Yleistä

Esityksen nykytilaa kuvaavassa osiossa on selostettu yksityiskohtaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen sisältöä, yleislainsäädännön sisältöä sekä esimerkiksi tietosuojalain säätämisen yhteydessä käytettyä kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kuvatun suhde nyt ehdotettavaan jää kuitenkin monelta osin avoimeksi ja tietosuoja-asetuksen osalta kuvaus on vain paikoin kiinnitetty ehdotettuun sääntelyyn. Esityksestä puuttuu myös joiltakin osin säännöskohtainen arvio kunkin säännöksen suhteesta yleiseen tietosuoja-asetukseen ja sen mahdollistamaan kansalliseen sääntelyliikkumavaraan.

Yleisperusteluissa on maininta, että kasvupalveluiden asiakastietojen käsittelyn kannalta keskeisiä ovat erityisesti 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetty rekisteröidyn suostumus, c alakohdassa säädetty edellytys, jonka mukaan käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, ja e alakohdassa säädetty edellytys, jonka mukaan käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Säännösten käsittelyperusteet on kuitenkin kiinnitetty 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Aivan kaikilta osin käsittelyperusteet eivät käy säännöskohtaisesti ilmi esityksen perusteluista.

Siltä osin kuin käsiteltävät tiedot ovat tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja on 6 artiklan käsittelyperusteen lisäksi tehtävä selkoa 9 artiklan mukaisesta perusteesta. Näin on tehty 11 §:n ja 12 §:n kohdalla. Muihin kohtiin ei sisältyne erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä

Hallituksen esityksen perusteluissa on monessa kohdin viitattu julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun hallituksen esitykseen (HE 284/2018 vp). Esityksessä käytetään myös mainitun lakiehdotuksen käsitteistöä sekä nojataan siinä ehdotettuun sääntelyyn. Viitaukset mainittuun hallituksen esitykseen eivät kuitenkaan pykäläviittauksiltaan (numerointi) eikä paikoitelleen myöskään asiasisällöltään vastaa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua hallituksen esitystä.

Säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan, että työhallinnon henkilöasiakasta koskevat tiedot olisivat valtiosääntöisesti arkaluonteisia. Esitetty tulkinta ei ole aivan yksiselitteinen, sillä lausunnossa PeVL 41/2014 vp perustuslakivaliokunta on pitänyt työllistymistä edistävien monialaisten yhteispalvelujen osalta arkaluonteisina tietoina terveydentilaa, työ- ja toiminta-

kykyä sekä työttömän sosiaalista tilannetta koskevia tietoja sekä palvelutarvetta ainakin osittain. Arkaluonteisten tietojen osalta on huomattava, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp). Näiltä osin asia tullee arvioitavaksi perustuslakivaliokuntakäsittelyn aikana.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa on viittaus EU:n yleisen tietosuoja- asetuksen ja kansallisen tietosuojalain (1050/2018) soveltamiseen. Mainittu informatiivinen viittaus on tarpeeton. Oikeusministeriö on suositellut, ettei tällaisia puhtaasti informatiivisia viitauksia otettaisi lainsäädäntöön.

Seuraavassa on joitakin yksityiskohtaisempia huomioita lakiehdotuksesta.

Rekisteröityjen oikeuksien rajoittaminen

Lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentissa ehdotetaan rajoitettavaksi rekisteröidylle tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädettyä rajoitusoikeutta.

Rekisteröidyn oikeuksia on mahdollista rajoittaa, jos rajoittaminen toteutetaan tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja siinä säädetyin edellytyksin. Rajoituksessa tulee noudattaa keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja sen tulee olla demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata jokin tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa luetelluista seikoista.

Ehdotuksessa rajoitusoikeus on rajattu vain henkilöasiakastietoaineiston tietoihin, ja rajoituksen perusteeksi mainitaan, että oikeuksien rajoitus olisi välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuden takaamiseksi. Perustelujen mukaan julkiseen rekrytointipalveluun, osaamisen kehittämispalveluun tai työttömyysturvaan liittyvän tehtävän hoitaminen ei voi sen tavoitteet huomioon ottaen olla riippuvainen rekisteröidyn päätöksestä rajoittaa tietojensa käsittelyä. Asiakastietojärjestelmän ylläpidon, työttömyysturvaoikeuden arvioimisen ja palvelujen tarjoamisen kannalta ei ole mahdollista, että henkilö voisi rajoittaa tietojensa käsittelyä esimerkiksi rekisterinpitäjän tietojenkäsittelyn oikeusperusteen selvittämisen taikka tietojen tai niiden käsittelyn virheellisyyttä koskevan väitteen käsittelyn ajaksi. Tämä voisi esityksen mukaan vaarantaa työttömyysturvaetuuksien käsittelyn, asiakkaan palveluprosessin edistämisen ja tietojen oikeellisuuden.

Jotta asetuksen mukaiset välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttyisivät, olisi rajauksen oltava mahdollisimman tarkkarajainen ja kapea-alainen. Oikeuden rajoitus on perusteltu vain niiltä osin ja tilan-

teissa, joissa se on välttämätön. Esityksessä ei ole arvioitu sitä, millä perusteella rajoittaminen on tarpeen ulottaa 18 artiklan muihin alakohtiin kuin a –alakohtaan eikä toisaalta sitä missä määrin 18 artiklan 2 kohta soveltuisi rajoittamistilanteisiin.

Rekisterinpito

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan asiakastietojärjestelmään tietoja tallettanut taho vastaisi tallettamiensa tietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta. Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota siihen, että rekisteröidyn oikeuksista ja rekisterinpitäjän velvollisuuksista säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Rekisterinpitäjän vastuusta säädetään tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa. Mainittuun artiklaan ei sisälly kansallista sääntelyliikkumavaraa. Perustelujen mukaan säännös ei rajoittaisi reksiterinpitäjän vastuuta. Säännöksestä tätä on kuitenkin vaikea päätellä.

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan rekrytoinnin ja työllistymisen asiakastietojärjestelmän käyttöoikeuksien hallintaan ja lokitietojen keräämiseen liittyvistä tehtävistä vastaisi Kasvupalveluvirasto. Säännös liittyy 5 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun rekisterinpitäjien keskinäiseen vastuunjakoon. Säännöksen sijoittaminen mainittuun 5 §:ää saattaisi olla tehtävien kokonaisuuden hahmottamisen näkökulmasta perustelua.

Käyttöoikeussääntelyn osalta on huomattava, ettei sen ole perustelujen mukaan tarkoitettu perustavan tiedonsaantioikeuksia, vaan niistä säädettäisiin muualla laissa erikseen. Käyttöoikeuden toteutuminen jää siis riippumaan muualla laissa säädetystä.

Tietosisältö ja tietojen säilyttäminen

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin säännöksen tarpeellisuus jää jossakin määrin epäselväksi. Mainittuja muiden käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia tietoja kuin henkilötietoja voinee tallettaa myös säätämättä siitä erikseen.

Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin 2 kohdassa ja 12 §:n 2 momentin 2 kohdassa viitataan erityisjärjestelyihin liittyviin tietoihin. Tietojen luonne huomioiden säännöstä olisi syytä täsmentää.

Lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin henkilöasiakastietoaineistoon ja työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tietoaineistoon talletettujen tietojen säilytysajoista. Vastaava säännös on yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmän osalta 21 §:ssä. Säilytysajasta säädettäessä on huolehdittava siitä, ettei säilytysaikaa koskeva sääntely johda siihen, että

henkilötietoja säilytetään kauemmin kuin niiden käsittelylle on tosiasiallinen tarve.

Ehdotetun 13 §:n säännöksen mukaan tietoja voidaan säilyttää säilytysajan päätyttyäkin, jos niille on vielä tarve. Säännöksessä ei ole kuitenkaan otettu kantaa, milloin nämä tarpeen perusteella säilytettävät tiedot poistettaan.

Ehdotettu 14 §:n säännös tietojen tallettamisesta on jossakin määrin tarkoitukseltaan sekä sisällöltään epäselvä. Perustelujen mukaan 1 momentti on luonteeltaan informatiivinen ja 2 momentti oikeuksia luova. Ehdotettu 2 momentti on perustelujen mukaan eräänlainen tietojen luovutussäännös, vaikka se on muotoiltu tallettamiseksi. Maakunta on ja Kansaneläkelaitos ei ole mainitun tietojärjestelmän rekisterinpitäjä.

Tietojen luovuttaminen yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä

Lakiehdotuksen 22 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta. Esityksen säätämisjärjestysperustuissa on kuvattu, millä tavoin perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Säännöksen perusteella luovutettavia tietosisältöjä ei kuitenkaan esityksessä ole rajattu edellä kuvatuin perustein.

Eräitä teknisiä huomioita

Lain 2 §:ssä on viittaus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999). Säännöksessä mainittu lainnumero on kuitenkin virheellinen ja viittaa kumottuun henkilötietolakiin (523/1999).

Lain 5 §:n 1 momentissa viitataan tietuoja-asetuksessa tarkoitettuihin käsittelijöihin. Tietosuoja-asetuksen termi on kuitenkin henkilötietojen käsittelijä. Asetuksen termejä tulisi kansallisessa laissa käyttää täsmällisesti.

<u>Turvallisuusselvityslaki</u>

Esitykseen sisältyy liitelakina myös turvallisuusselvityslain 37 §:ää koskeva muutosehdotus. Mainittu säännös koskee yritysturvallisuusselvitysten tietolähteitä. Ehdotettu viittaus on kohdistettu vastaavan sisältöisiin säännöksiin kuin voimassa olevan turvallisuusselvityslain viittaus, joka on yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (240/2007) 6 §:n 1

momenttiin. Keskeistä on, että viittausmuutos ei vaikuta yritysturvallisuusselvitysten tietolähteisiin siten, että se supistaisi tai laajentaisi käytettävissä olevia tietoja.

Laki Kasvupalveluvirastosta

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta kasvupalveluvirastolle. Luovutettavat tiedot on rajattu sen tehtävien hoitamiseksi välttämättömiin tietoihin. Säännöksestä ei ole tarkemmin yksilöity, mitä tietoja tiedonsaantioikeus koskee. Perustelujen valossa vaikuttaisi, että 1 momentin säännös on ainakin joitakin osin tarpeeton.