HE 35/2022 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun 4 §:n muuttamisesta (HE 35/2022)

Esitän lausuntonani seuraavan:

1 Johdanto

Käsillä olevan hallituksen esityksen taustalla on eduskunnan lausuma (EV 236/2018 vp), jossa edellytettiin yksityisyyden suojaa työelämässä koskevan sääntelyn mahdollisten muutostarpeiden selvittämistä. Lakia yksityisyyden suojasta työelämästä muutettaisiin lakiehdotuksen mukaan siten, että henkilötietojen kerääminen työnantajan tälle laissa säädettyjen oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamista ja siten lakisääteisen työn johto- ja valvontaoikeuden käyttämistä varten ei enää edellyttäisi työntekijän suostumuksen hankkimista. Ehdotettua lain 4 §:n muutosta on tarpeen arvioida EU-oikeuden, erityisesti EU:n tietosuoja-asetuksen (GDPR), asettamien vaatimusten ja perusoikeussääntelyn kannalta. Molemmissa on rajoituksia, joiden tarkoituksena on turvata työntekijän yksityisyyden suojaa.

2 Työnjohto- ja valvontaoikeutta koskevan ehdotuksen ongelmallisuus

Työnantajan työn johto- ja valvontaoikeus perustuu työsopimuslakiin. Tämä direktio-oikeus vaikuttaa monin tavoin siihen, miten työ tehdään ja millaisiksi työntekijän työnteon ehdot ja työskentelyolot muodostuvat. Valvontaoikeus antaa työnantajalle

mahdollisuuden seurata sitä, tehdäänkö työ tämän vaatimusten mukaisesti. Olennaista on, että direktio-oikeus pitää sisällään erilaisia työnantajan toimenpiteitä.

Kirjoitustavaltaan huomattavan väljä 4 §:n muutosehdotus merkitsisi ongelmallista laajennusta niihin tietoihin, joita työnantaja saa käsitellä ilman työntekijän suostumusta. Työn johto- ja valvontaoikeuden ala ja luonne huomioon ottaen työnantajan oikeus kerätä työntekijän henkilötietoja laajenisi ehdotetun 4 §:n muutoksen myötä merkittävästi nykyisestä, kun työnantaja voisi jatkossa kerätä työntekijän henkilötietoja ilman tämän suostumusta työnantajalle laissa säädettyjen oikeuksien tai velvollisuuksien – direktio-oikeus mukaan lukien – toteuttamista varten. Tällaista laajennusta on tarpeen arvioida EU-lainsäädännön sekä työntekijöiden yksityisyyden perusoikeussuojan kannalta. Laajennusta on tarpeen arvioida myös hallituksen esityksessä laajennukselle esitettyjen tavoitteiden toteutumisen, laajennukselle esitettyjen perusteluiden sekä esityksen vaikutusten kannalta.

Hallituksen esityksen mukaan tietosuojavaltuutetun tulkintakäytännössä on katsottu, että työnantajan keräämien työntekijää koskevien henkilötietojen on oltava työnantajan työn johto- ja valvontaoikeuden piiriin kuuluvia, joten ehdotettu muutos ei esityksen mukaan merkittävästi muuttaisi aiempaa käytäntöä työsuhteen aikaisen henkilötietojen keräämisen osalta. Vaikuttaakin siltä, että ehdotetun sääntelytavan taustalla on tietosuojavaltuutetun aikanaan omaksuma tulkintakäytäntö, joka kuitenkaan ei ole perustunut voimassa olevaan lainsäädäntöön, vaan vuonna 2018 toteutumatta jääneen hallituksen esityksen (HE 97/2018 vp) sisältämän 4 §:n muutosehdotuksen perusteluihin. Kyseistä muutosehdotusta ei hyväksytty työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa (TyVM 12/2018 vp). Tällaista tulkintakäytäntöä ei siten voida käyttää perusteena ehdotetulle yksityisyyden suojasta annetun lain 4 §:n muutokselle. Olennaista on arvioida ehdotettua työnjohto- ja valvontaoikeuden piiriin kuuluvaa tietojen keräämistä ilman työntekijän suostumusta siitä näkökulmasta, täyttääkö tällainen menettely EU:n tietosuoja-asetuksen ja perustuslain vaatimukset.

Pykälän vallitseva sääntelytapa on selkeä. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4.1 § lähtee siitä, että työnantajan tulee kerätä työntekijää koskevat henkilötiedot ensisijaisesti työntekijältä. Suostumukseen perustuen voidaan lisäksi kerätä eräitä tietoja muita lähteitä käyttäen. Tietyissä, erikseen säännellyissä tilanteissa suostumusta ei tarvita. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 3 §:n tarpeellisuusvaatimuksesta ei voida poiketa työntekijän suostumuksella.

3 Muutosehdotus oikeudellisesti ongelmallinen laajennus ilman suostumusta kerättäviin tietoihin

Työnantaja voisi hallituksen esityksen perusteluiden mukaan jatkossa kerätä ilman työntekijän suostumusta esimerkiksi työntekijän työn suorittamiseen ja suoriutumiseen sekä lainsäädännön ja työnantajan ohjeiden noudattamiseen liittyviä työntekijää koskevia henkilötietoja, kun ne ovat 3 §:n mukaisesti työsuhteen kannalta välittömästi tarpeellisia ja tietojen kerääminen liittyy työn johto- ja valvontaoikeuden käyttämiseen. Esityksessä ei kuitenkaan konkretisoida sitä, mitä ohjeiden

noudattamiseen liittyvillä henkilötiedoilla tarkoitetaan. Tämä jää siten tulkinnanvaraiseksi. Vaikuttaa siltä, että hallituksen esityksen mukaan työn johto- ja valvontaoikeuteen perustuva tietojen kerääminen voisi täyttää ”matalalla kynnyksellä” tietojen tarpeellisuusvaatimuksen. Tätä voidaan pitää ongelmallisena työntekijöiden yksityisyyden suojaa koskevan EU-oikeuden sekä perusoikeussääntelyn kannalta.

Esitetty sääntely laajentaisi ja väljentäisi työnantajan tietojenkeruuoikeutta nykyisestä. Kyse olisi tilanteista, joissa työntekijän suostumusta tietojen keräämiseen ei tarvittaisi. Työnantajan tarpeellisuusharkinnan rooli jää hallituksen esityksessä epäselväksi. Vaikuttaa siltä, että työntekijöistä kerättävän tiedon tarpeellisuusvaatimus täyttyisi jatkossa jo sen perusteella, että työnantaja keräisi tietoja työnjohto- ja valvontaoikeuden käyttämistä varten, olisihan kyse esitetyn sääntelytavan mukaisesti lakiin perustuvista oikeuksista ja velvollisuuksista, joita toteutettaessa suostumusta ei hallituksen esityksen mukaan tarvittaisi.

4 EU-oikeuteen ja perusoikeussuojaan liittyviä näkökohtia ei ole huomioitu

Ehdotettu sääntelytapa ei mielestäni täytä tietosuoja-asetuksen ja perusoikeussääntelymme yksityisyyden suojalle asettamia vaatimuksia. Ehdotetulla muutoksella kavennettaisiin työntekijöiden yksityisyyden suojaa selvästi nykyisestä. Vaikka hallituksen esityksessä esitetään selvitystä ehdotuksen suhteesta perustuslakiin, tämä selvitys jää epätarkaksi ja riittämättömäksi.

Hallituksen esityksen (s. 23) mukaan ”esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työntekijän suostumukseen perustuvaa henkilötietojen keräämistä koskevaa sääntelyä”. Olennaista on kuitenkin se, että muutosehdotus koskee nimenomaan henkilötietojen keräämistä ilman työntekijän suostumusta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää rajoitusperusteiden täyttymistä, ja hallituksen esityksessä tulee selvittää, kuinka ne täyttyvät. Hallituksen esityksessä, jossa perusoikeuksiin esitetään rajoituksia, tulee selvittää rajoitusperusteiden täyttyminen yksityiskohtaisesti. Samalla on otettava huomioon, että yksityisyyden suojaa koskeva lainsäätäjän sääntelyllinen liikkumavara on tarkoitettu ahtaaksi, koska näin suojellaan yksilöiden henkilötietoja ja yksityiselämään kuuluvia tietoja, joihin lukeutuu myös arkaluontoisia tietoja. Henkilötietoja, joihin lukeutuu arkaluontoisia tietoja, suojataan erityisen vahvasti.

On tarpeen korostaa, että perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata se vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp, s. 4-5).

Tietosuoja-asetuksen 6.1 artiklassa säädetään henkilötietojen oikeusperusteista. Artiklan 6.1 c) kohdan mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Jos jäsenvaltion

lainsäädännössä täsmennetään artiklassa esitettyjä edellytyksiä, lainsäädännön tulee täyttää yleisen edun mukainen tavoite ja olla oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Henkilötietojen käsittelyn tulee siten perustua oikeutettuun perusteeseen ja täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Tietosuoja-asetuksen tulkinnassa ja soveltamisessa on otettava huomioon myös EU:n perusoikeuskirjan vaikutus. Perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan henkilötietojen suoja ja 8 artiklaa koskevissa selityksissä tuodaan esille, että artikla perustuu osaltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan. Kansallinen liikkumavara on siten varsin kapea.

Mielestäni on selvää, että hallituksen esityksen mukainen lainmuutos ei rajautuisi perusoikeuksien rajoittamisen kannalta vain välttämättömään, vaan ulottaisi työntekijän henkilötietojen käsittelyn ilman tämän suostumusta myös sellaisiin tilanteisiin, joissa tätä ei voida pitää välttämättömänä.

5 Lopuksi

Hallituksen esityksessä esitetyt perustelut ehdotetulle yksityisyyden suojasta työelämästä annetun lain 4 §:n muutokselle eivät anna riittävää kuvaa siitä, mitä ehdotettu lainmuutos merkitsisi työntekijöiden yksityisyyden suojan kannalta. Yhteenvetona totean, että hallituksen esitys on oikeudellisesti, työntekijöiden yksityisyyden suojan toteutumisen kannalta, kyseenalainen yksityisyyden suojaa koskevan EU-sääntelyn ja perusoikeussuojan asettamat vaatimukset huomioon ottaen.

Helsingissä 20.5.2022

Ulla Liukkunen
Professori