OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

Lausunto
8.2.2022

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta torstai 10.02.2022 / HE 225/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi. Oikeusministeriöllä on ollut mahdollisuus lausua esityksestä sen valmisteluvaiheessa. Ministeriö pitää esityksen tavoitetta parantaa työntekijöiden ja työpaikkojen kohtaantoa sekä tehostaa työnvälitystä sekä selkeyttää henkilötietojen käsittelyyn liittyviä rooleja ja vastuunjakoa kannatettavana.

Hallituksen esitykseen liittyy valtiosääntöisiä näkökohtia, joita perustuslakivaliokunta tulee käsittelemään. Perustuslakivaliokunta kuulee asiassa oikeusministeriötä, joten tässä lausunnossa rajoitutaan muihin seikkoihin. Lausun esityksestä kunnioittavasti henkilötietojen suojan osalta seuraavaa:

Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen suojan osalta huomio kiinnittyy ennen muuta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (916/2012) ehdotettavaan uuteen 13 a lukuun. Luvussa säädettäisiin uudesta työ- ja elinkeinohallinnon valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvasta palvelualustasta (Työmarkkinatori), jonne työtä hakevan henkilön olisi mahdollista luoda työnhakuprofiili. Ehdotetussa uudessa 13 a luvussa säädettäisiin palvelualustan tarkoituksesta (1 §), työhakuprofiilin laatimisen edellytyksistä sekä profiilin tiedoista (2 §), tietojen julkaisemisesta (3 §), tietovarannosta (4 §) sekä palvelualustan käytön valvonnasta (5 §).

Kansallinen liikkumavara

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. PeVL 2/2018 vp, s.4–5 ja siinä mainitut lausunnot). Tietosuoja-asetuksen alalla jäsenvaltioilla on kansallista liikkumavaraa ennen muuta silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Jäsenvaltiot voivat tällöin pitää 6 artiklan 2 kohdan mukaan voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tarkentava lainsäädäntö voi näissä tapauksissa sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi, muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisteröityjä, säilytysaikoja, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Kansallinen liikkumavara olisi hyvä kuvata hallituksen esityksessä säännöskohtaisesti ja esityksen perusteluista tulisi selvästi ilmetä, millä tavoin esitysluonnoksen on tarkoitus täydentää tai täsmentää tietosuoja-asetusta.

Esityksessä on tehty varsin hyvin, joskaan ei kaikilta osin säännöskohtaisesti, selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä ja miltä osin esityksen tarkoituksena on antaa tietosuoja-asetusta täsmentävää sääntelyä. Ehdotettava sääntely perustuisi lähtökohtaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtiin. Esityksessä on asianmukaisesti perusteltu ehdotettavan kansallisen erityissääntelyn yleisen edun mukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta.

Käsittelyn oikeusperuste

Oikeusministeriö kiinnitti valmisteluvaiheessa huomiota henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeseen ja todennut, että silloin kun kyse on viranomaisesta, henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua 6 artiklan 1 kohdan c (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai e alakohtaan (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai julkisen vallan käyttäminen). Esityksessä todetaan, että rekisterinpitäjien käsitellä henkilötietoja perustuisi viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin (eli 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan), eikä esitykseen ole tältä osin huomauttamista.

Ministeriölle jäi valmisteluvaiheessa kuitenkin epäselväksi, perustuisiko henkilötietojen käsittely tietyiltä osin myös rekisteröidyn suostumukseen (eli tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohtaan) ja jatkovalmistelussa suostumuksen käyttöä käsittelyperusteena pyydettiin arvioimaan huomioiden erityisesti, mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään ja mitä perustuslakivaliokunta on lausunut suostumuksesta. Esityksen perusteluita on täydennetty lausuntovaiheen jälkeen ja täsmennetty, että siltä osin kuin kyse olisi työnhakuprofiilin tietojen kopioimisesta 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun viranomaispalveluun, henkilötietojen käsittelyperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu suostumus ja sovellettavaksi tulevat myös yleisen tietosuoja-asetuksen 7 artiklassa säädetyt suostumuksen edellytykset.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 11 kohdan mukaan suostumuksella tarkoitetaan mitä tahansa vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen. Tietosuoja-asetuksen 7 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on osoitettava suostumuksen olemassaolo, ja suostumuksen peruuttamisen on oltava yhtä helppoa kuin sen antamisen. Suostumuksen tulee myös kattaa kaikki rekisterinpitäjän käsittelytoimet. Suostumukseen pohjautuva palvelu on siten toteuttava niin, että rekisteröity ymmärtää, mihin hän suostuu ja että hän voi olla antamatta suostumusta ilman, että siitä koituu hänelle haittaa. Tietosuoja-asetuksen 7 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on osoitettava suostumuksen olemassaolo ja suostumuksen peruuttamisen on oltava yhtä helppoa kuin sen antamisen. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että siltä osin kuin henkilötietojen käsittely perustuisi rekisteröidyn suostumukseen, tietosuoja-asetuksen suostumusta koskeva sääntely on suoraan sovellettavaa eikä sisällä kansallista liikkumavaraa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, mutta pitänyt tällaista sääntelytapaa kuitenkin ongelmallisena ja korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunta on pitänyt oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä

suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II sekä PeVL 19/2000 vp, s. 3/II). Vastaavasti tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 43 mukaan suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle, jos rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Johdantokappaleen mukaan, kun rekisterinpitäjänä on viranomainen, on epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut lisäksi, että suostumusta voidaan tietyissä tapauksissa käyttää henkilötietojen käsittelyperustetta täydentävänä suojatoimena (PeVL 20/2020 vp, s. 6–8; ks. myös StVM 17/2020 vp, s. 3–4).

Ehdotus siitä, että työnhakuprofiilin tietojen luovutus viranomaispalveluun perustuisi rekisteröidyn suostumukseen (julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annettuun lakiin ehdotetun 13 a luvun 4 §:n 3 momentin mukaisesti), ei sinänsä ole epätarkoituksenmukainen. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on tehty asianmukaisesti selkoa tietosuoja-asetuksen suostumusta koskevasta sääntelystä ja sääntelyn suorasta sovellettavuudesta. Perusteluissa todetaan lisäksi, ettei ehdotettavalla sääntelyllä ole tarkoitus poiketa tietosuoja-asetuksen sääntelystä. Selkeyden vuoksi olisi voinut olla syytä tuoda vielä selvemmin esiin, että kyse olisi informatiivisesta säännöksestä. On myös tärkeä kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön suostumuksen osalta, huomioiden että palvelualustan rekisterinpidosta ja henkilötietojen käsittelystä vastaisi viranomainen. Arviointi on tärkeää, jotta voidaan varmistua siitä, että henkilön antama suostumus on tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla vapaaehtoinen.