PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asiantuntijalausunto asiassa HE 225/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi

Keskityn lausunnossani ehdotukseen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa uuden julkisen vallan tarjoaman palvelualustan käyttöönotto. Palvelualustan käyttöönoton tavoitteena on parantaa työntekijöiden ja työpaikkojen kohtaamista sekä tehostaa työnvälitystä. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää ja ajantasaistaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakastietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä luopumalla asiakastietojärjestelmälähtöisestä sääntelystä. Samalla henkilötietojen käsittelyyn liittyviä rooleja tarkistettaisiin, jotta vastuut ja tehtävät kohdentuisivat oikeille tahoille. Tarkoitus olisi myös sujuvoittaa palveluita. Voidaan todeta, että ehdotuksella hyviä tavoitteita.

Hallitus katsoo, että laki voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esityksellä olisi kuitenkin vaikutuksia yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan. Henkilötietojen suoja on perustuslain 10 §:ssä ja Suomea sitovissa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä EU:n perussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa taattu perusoikeus.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa (PeVL 14/2018 vp).

Näin ollen lakiesitystä on tarkasteltava eritoten yleisen tietosuoja-asetuksen valossa. Se määrittelee tietosuojaoikeuden keskeiset säännöt ja periaatteet. Lisäksi asetus rajaa kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa. Siellä missä liikkumavaraa on, asetus edellyttää muun muassa, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään toimenpiteistä, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely.

Tietojensaantioikeudet ja tietojen julkistaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus ja työ- ja elinkeinotoimistot saisivat lakiehdotuksen mukaan kerätä ja käsitellä henkilöistä runsaasti tietoja. Näitä olisivat 12 luvun 2 §:n mukaan muun muassa nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot; koulutusta, työhistoriaa ja

ammatillista osaamista koskevat tiedot sekä sellaiset terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot ja arviot, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle. On huomattava, että luetteloon sisältyy arkaluonteisia tietoja, eli tietosuoja-asetuksen 9 artiklan määrittelemiä erityisiä henkilötietoja.

Tietosuoja-asetuksen lisäksi hallituksen esityksen kontekstissa on pidettävä mielessä myös julkisuusperiaate. Henkilötietoja, kuten nimiä, voidaan monissa tapauksissa luovuttaa viranomaisten rekistereistä. Tietojen julkisuudesta säädetään ensisijaisesti julkisuuslaissa, jota on sovellettava yhdessä tietosuoja-asetuksen kanssa. Julkisuuslain mukaan esimerkiksi henkilöiden nimet kuuluvat sinänsä julkisuusolettaman piiriin, vaikka ne tietosuojaoikeudessa ovatkin henkilötietoja.

Sen määrittäminen, mikä tieto on julkinen ja mikä salassa pidettävä, tapahtuu ensisijaisesti julkisuuslain ja sitä täydentävän erityislainsäädännön avulla. Tietosuoja-asetusta on sovellettava niiden rinnalla, mutta se ei säätele julkisuusperiaatetta jäsenvaltioissa.

Ehdotetun lain 12 luvun 6 §:n 2 momentin väliaikaisessa muutoksessa on kyse uuden tiedonsaantioikeuden lisäämisestä lakiin. Nykyisin momentissa säädetään julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajan tiedonsaantioikeudesta. Tiedonsaantioikeus ei siten koske sellaista palveluntuottajaa, jonka palvelu on muuta kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua palvelua, mutta jota voidaan pitää työllistymistä tukevana palveluna. Tällainen palveluntuottaja tarvitsee hallituksen esityksen mukaan joitakin tietoja henkilöistä järjestääkseen palvelua hänelle. Tyypillisesti palveluntuottajalle välttämättömiä tietoja palvelun järjestämiseksi olisivat nimi- ja yhteystiedot, jotka ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla, koska kyse on työhallinnon henkilöasiakasta koskevista tiedoista. Koska ehdotettu tiedonsaantioikeus vastaisi laissa jo olevaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajan tiedonsaantioikeutta, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (HE 133/2012 vp, PeVL 32/2012 vp), ja säännös olisi voimassa vain ajan, jona työllistymistä tukevan palvelun käsitteen sisältävä harkinnanvaraista kulukorvausta koskeva muutos on voimassa, katsoo hallitus ehdotuksen olevan sopusoinnussa perustuslaissa turvatun yksityisyyden suojan kanssa.

Ehdotusta voidaan pitää sinänsä asianmukaisena, joskin sen perustelu tietosuojan kannalta olisi suotavaa. Tietosuoja-asetus jättää nähdäkseni tässä yhteydessä riittävästi kansallista liikkumavaraa. Käsittely voidaan perustaa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c-alakohtaan (lakisääteinen velvoite) tai kenties e-alakohtaan (yleinen etu tai julkisen vallan käyttäminen). Erityisten henkilötietojen, kuten terveystietojen käsittely voi perustua tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 momentin b-alakohtaan (työoikeus, sosiaaliturva ja sosiaalinen suojelu). Tärkeää kuitenkin on, että rekisterinpitäjä(t) ovat jo käsittelyn alkuvaiheessa tietoisia siitä, millä perusteella tietoja käsitellään ja ne noudattavat tietosuoja-asetuksen periaatteita, kuten käyttötarkoitussidonnaisuutta ja

tietojen minimoinnin periaatetta. Tämä koskee myös niitä toimijoita, jotka nyt saisivat tiedonsaantioikeuksia.

Työnhakuprofiili

Ehdotetut 13 a luvun 2–4 §:t, jotka koskevat työnhakuprofiileita, olisivat myös merkityksellisiä yksityisyyden suojan kannalta. Työnhakuprofiilien tarkoitus on, että henkilöt löytäisivät niiden avulla helpommin ja nopeammin itselleen työmahdollisuuksia, koulutuksia tai muita palveluita ja että työnantajat löytäisivät helpommin ja nopeammin avoimiin tehtäviin tekijöitä.

Ehdotetuissa 13 a luvun 2 ja 4 §:ssä säädettäisiin siitä, mitä tietoja viranomainen voisi käsitellä työnhakuprofiilin laativasta henkilöstä ja mitä tarkoituksia varten. Käsiteltäviä tietoja henkilön koulutuksesta, työkokemuksesta, muusta osaamisesta ja työtoiveista olisi pidettävä julkisina henkilötietoina. Säädös täydentäisi julkisuuslakia. Voidaan pohtia, onko näin laajan henkilötietojoukon määritteleminen julkisiksi tarkoituksenmukaista. Kenties sananmuotoa voisi täsmentää jollakin tavalla niin, että yksityisyyden suojan rajoitus olisi tarkkarajaisempi.

Henkilö voisi halutessaan lisätä profiiliinsa vapaamuotoisen esittelyn itsestään ja linkkejä palvelualustan ulkopuolisiin palveluihin. Kyseiset tiedot, jotka asiakas vapaaehtoisesti täyttää työnhakuprofiililleen ja tallettaa palvelualustalle, eivät ole julkisuuslain tarkoittamia viranomaisen tietoja. Vapaamuotoisen esittelyn ja ulkopuolisten linkkien sisältämien tietojen rajaamiseksi ehdotetussa 2 §:ssä säädettäisiin, ettei profiiliin saa sisällyttää tietoja, jotka on laissa säädetty salassa pidettäviksi. Rajaus on mielestäni tarkoituksenmukainen. Kyseiseen 2 §:än ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan profiiliin ei saa sisällyttää tietoja, jotka on laissa säädetty salassa pidettäviksi, sekä säännöstä, jonka mukaan palvelualustan ylläpitäjän on tiedotettava profiilin laatijaa ennen vapaamuotoisen esittelyn ja linkkien lisäämistä niiden sisältämien tietojen rajoituksista sekä vaikutuksesta hänen henkilötietojensa suojaan. Nähdäkseni ratkaisu löytää hyväksyttävän tasapainon julkisuuslain ja tietosuoja-asetuksen vaatimusten välillä.

Tietojärjestelmiin sisältyisi profilointia, jolla järjestelmän on tarkoitus edesauttaa työnantajien ja työntekijöiden kohtaamista. Hallituksen esityksessä todetaan, että valmistelussa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan automaattista päätöksentekoa koskeva lausuntokäytäntö (erityisesti PeVL 62/2018 vp ja 7/2019 vp), eikä ehdotettuun työnhakuprofiileita koskevaan lainsäädäntöön sisälly automaattista päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Toiminta hyödyntäisi tietosuoja-asetuksen 21 ja 22 artiklassa tarkoitettua profilointia, mutta hallituksen esityksen mukaan palvelualustalla tapahtuvaa profilointia ei käytettäisi päätöksenteon perusteena eikä kyse olisi automaattisesta päätöksenteosta. Lisäksi työnhakuprofiilin tiedot poistettaisiin kokonaan, kun henkilö itse haluaa ja viimeistään, kun henkilön edellisestä kirjautumisesta palvelualustalle on kulunut vuosi. Edellä esitetyillä perusteilla

viranomaisten käsittelemät henkilötiedot katsotaan hallituksen esityksessä rajatun vain niiden käsittelyn tarkoituksen kannalta välttämättömään ottaen huomioon myös, että työnhakuprofiilin laatiminen on vapaaehtoista ja että sen sisältämät tiedot ja olemassaoloaika ovat henkilön itsensä päätettävissä. Nähdäkseni hallituksen esityksessä otettu kanta on lähtökohdiltaan tietosuoja-asetuksen mukainen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että profiilin julkaiseminen olisi sen laatimisesta erillinen toimi, joka olisi profiilin laatineelle henkilölle vapaaehtoinen. Siten julkaiseminen ilmeisesti perustuisi tietosuoja-asetuksen mukaiseen suostumukseen. Henkilö voisi myös määritellä, miltä osin ja minkä ajan profiili on julkaistuna. Julkaiseminen olisi aina määräaikaista. Profiilit julkaistaisiin nimettöminä, mutta profiilin laatijan mahdollisesti itsestään tekemä vapaamuotoinen esittely tai lisäämät linkit voisivat paljastaa laatijan henkilöyden. Tästä syystä ennen esittelyn ja linkkien lisäämistä laatijaa olisi huomautettava niiden vaikutuksista hänen henkilötietojensa suojaan. Julkaistut profiilit olisivat ainoastaan palvelualustalle kirjautuneiden ja vahvasti tunnistautuneiden työnantajien nähtävissä. Näin ollen olisi jälkikäteen tarvittaessa selvitettävissä, kuka on hakenut tai katsellut työnhakuprofiilin tietoja. Lisäksi ehdotetussa 3 §:ssä säädettäisiin, että työnhakuprofiileja on mahdollista hakea vain yksittäisinä hakuina. Edellä esitetyistä syistä hallituksen esityksessä katsotaan, että työnhakuprofiilien tiedot ovat julkaistavissa ehdotetulla tavalla eikä julkaiseminen ole ristiriidassa perustuslaissa turvatun henkilötietojen suojan kanssa.

Yhdyn pääosin hallituksen esityksessä omaksuttuun kantaan. Tietosuoja-asetuksen systematiikassa on hyvä tässäkin yhteydessä selkeyttää sitä, millä perusteella tietoja käsitellään. Profiilien julkaisun yhteydessä se olisi ilmeisesti suostumus. Näin ollen suostumusta koskeva asetuksen vaatimukset ja ehdot tulevat sovellettaviksi. Ehdotukseen sisältyy myös suojatoimia, kuten tietoihin pääsyn rajoittamista sekä käsittelyn rajoittamista.

Profiloinnin osalta voidaan todeta, että yksityisyyden suojaa koskevat rajoitukset olisivat hyväksyttäviä ja niitä voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisina. Lain täsmällisyysvaatimus täyttynee myös. Tarkkarajaisuuden osalta huomauttaisin, että epämääräisesti rajatun tietojoukon määritteleminen julkisiksi henkilötiedoiksi työnhakuprofiilin laatimisen yhteydessä saattaa jättää vähän toivomisen varaa.

Oletusarvoinen tietosuoja

Asetuksen 25 artikla sisältää vaatimuksen sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta. Siinä todetaan muun muassa, että ottaen huomioon käsittelyn luonteen, laajuuden, asiayhteyden ja tarkoitukset sekä käsittelyn aiheuttamat todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille rekisterinpitäjän on käsittelytapojen määrittämisen ja itse käsittelyn yhteydessä toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet ja tarvittavat suojatoimet, jotta rekisteröityjen oikeuksia suojattaisiin.

Rekisterinpitäjän on myös toteutettava asianmukaiset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa.

Esityksessä on otettu huomioon tarve suojatoimille. Tietojen käsittely on rajattu pääosin tarkoituksenmukaisesti. Esimerkiksi 12 §:n 6 momentissa säädettäisiin, että asiakastietojärjestelmäkokonaisuden käyttö edellyttää henkilökohtaista käyttöoikeutta. Lisäksi säädöksessä määriteltäisiin, että käyttöoikeus on rajattava sisällöltään, laajuudeltaan, valtuuksiltaan ja kestoltaan siihen, mikä on henkilön tehtävien hoitamisen kannalta välttämätöntä.

Myös tietojen säilytysaika on rajattu. Ehdotetun 12 luvun 5 §:ssä säädettäisiin muun muassa, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen on poistettava kaikki asiakasta tai palveluntuottajaa koskevat tiedot, kun asiakkuuden tai sopimussuhteen päättymisestä on kulunut neljä vuotta. Tietoa ei kuitenkaan tarvitse poistaa, jos se on tarpeen säännöksiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian johdosta. Muotoilu vaikuttaa sinänsä tarkoituksenmukaiselta, mutta jää epäselväksi, miksi luettelosta on jätetty pois työ- ja elinkeinotoimistot sekä työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukset. Jää epäselväksi, eivätkö tietojen säilytysajat koskisi niitä.

Huomio kiinnittyy myös ehdotetun 12 luvun 5 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan rekisteröidyllä ei olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädettyä oikeutta 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen käsittelyn rajoittamiseen (näitä ovat nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot). Asetuksen 18 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa käsittelyä, jos esimerkiksi rekisteröity kiistää henkilötietojen paikkansapitävyyden. Hallituksen esityksessä ei mielestäni perustella vakuuttavasti, miksi tietosuoja-asetuksen mukainen oikeus tietojen käsittelyn rajoittamiseen ei olisi pätevä tässä kontekstissa. Lisäksi voidaan kysyä, riittääkö asetuksen suoma kansallinen liikkumavara tähän ratkaisuun.

Vastuutaho

Tietosuojaoikeuksien toteutumisen kannalta on ensisijaisen tärkeää, että henkilötietojen käsittelystä vastaava taho on aina tiedossa. Sitä kautta ihmisten oikeus tietosuojaan voidaan tosiasiallisesti toteuttaa. Vaikuttaa siltä, että tähän on ehdotuksessa pyritty, sillä rekisterinpitäjästä ja käsittelijöistä ehdotetaan nimenomaisia säädöksiä.

Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietoja käsittelee joko rekisterinpitäjä, yhteisrekisterinpitäjät tai käsittelijä. Rekisterinpitäjillä on ensisijainen vastuu ja käsittelijät toimivat näiden lukuun. Säädöstasolla on tärkeää määritellä rekisterinpitäjät ja mahdolliset henkilötietojen käsittelijät yksiselitteisesti. Rekisterinpitäjäksi tulee

osoittaa sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja pystyy myös toteuttamaan rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet

Ehdotuksen 13 luvun 4 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus ja työ- ja elinkeinotoimistot olisivat 2 §:ssä tarkoitettujen tietojen yhteisrekisterinpitäjiä. Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus olisi yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittelijä. Ratkaisu vaikuttaa järkevältä ottaen huomioon ne tehtävät, joita toimijoilla olisi. Myös ehdotuksen 13 luvun 4 §:n 2 momentin sisältämä luettelo vaikuttaa järkevältä, sillä sen avulla yhteisrekisterinpitäjien keskinäiset vastuusuhteet määritellään lain tasolla.

Johtopäätökset

Ehdotukseen sisältämät rajoituksen yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan on määritelty pääosin selkeästi ja niillä on hyväksyttävät tavoitteet. Ehdotus täyttää suurilta osin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja se vaikuttaisi muutamaa epäselvää kohta lukuun ottamatta olevan yhteensopiva yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Helsingissä 21.2.2022
Susanna Lindroos-Hovinheimo