Olli Mäenpää
1.3.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 225/2021 vp)

Toiminnallisuus ja sitä koskeva sääntely

Esityksen mukaan siinä tarkoitetulla palvelualustalla olisi käytössä työnhakuprofiilien ja työpaikkailmoitusten kohtaantoa parantavaksi tarkoitettu toiminnallisuus (kohtaantotoiminnallisuus). Toiminnallisuus hyödyntäisi palvelualustan tietoja siten, että alustalla olevat työmahdollisuudet näytettäisiin henkilölle hänen työnhakuprofiilissaan ilmoittamiensa tietojen perusteella määräytyvässä järjestyksessä. Perustelujen mukaan tämän toiminnallisuuden käyttöönoton ei arvioida edellyttävän kansallista lainsäädäntöä, koska profilointia ei käytettäisi päätöksenteon perusteena eikä kyse ole automaattisesta päätöksenteosta (s. 28). Siksi tätä vain perusteluissa kuvattua yksittäistä kohtaantotoiminnallisuutta koskevaa sääntelyä ei sisälly lakiehdotuksiin.

TE-palvelujen kehittämisen myöhemmissä vaiheissa olisi kuitenkin tarkoitus ottaa käyttöön myös muita toiminnallisuuksia. Niihin kuuluisivat perustelujen mukaan muun muassa palvelutarpeen arvio, palkkatuki- ja starttirahaprosessi, työnantaja-asiakkaan perustoiminnallisuudet, koulutusten ja palveluiden hallinta, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu, työkokeilu ja palautepalvelu sekä henkilö- ja työnantaja-asiakkaan muut puuttuvat toiminnallisuudet, työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun prosessin sekä työkokeiluprosessin digitalisointi (s. 32).

Hallituksen esitykseen ei sisälly toiminnallisuuden määritelmää tai luonnehdintaa. Voimassa olevaan lainsäädäntöönkään ei tällaista määritelmää sisälly, joskin toiminnallisuuteen viitataan useissa laeissa lähinnä laadullisena vaatimuksena tai kriteerinä (esim. L digitaalisista palveluista 2 §, L sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä 33-36 §).

Esityksen perusteluissa mainittuja viranomaisen toiminnallisuuksia voidaan sen sijaan asiallisesti pitää viranomaisen tehtävinä tai ne rinnastuvat niihin, minkä lisäksi toiminnallisuus viittaa myös tietojärjestelmän toimintoon tehtävän hoitamiseksi. Digitaalisten palvelujen jatkuvasti yleistyessä toiminnallisuus voi mahdollisesti sisältää viranomaisen tehtäviä myös muilla hallinnon aloilla. Tämän vuoksi toiminnallisuutta koskevan sääntelyn tarvetta on tietosuojaa ja automaattista päätök-

sentekoa koskevien näkökohtien lisäksi aiheellista arvioida myös siltä yleiseltä kannalta, että toiminnallisuudet voivat lisäksi määritellä viranomaisen tehtäviä ja niiden toteuttamistapaa digitaalisessa toimintaympäristössä.

Merkittävä osa esityksen perusteluissa luetelluista toiminnallisuuksista näyttäisi sisältävän tai ainakin voivan sisältää menettelyjä, joilla voi myös olla vaikutuksia työvoimapalvelujen asiakkaan etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tältä osin voidaan viitata myös perustuslakivaliokunnan arvioon koskien työ- ja elinkeinoviranomaisen palvelun tarjoamista tai hankkimista koskevia ratkaisuja, jotka koskevat ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta, kokeilua, asiantuntija-arviointeja ja asiantuntijapalveluita yrityksille. Tällaisessa yhteydessä tehty yksilöä koskeva ratkaisu — toisin kuin itse palvelutoiminta ja sen järjestäminen — on valiokunnan mielestä sellainen viranomaisen päätös, josta saa lähtökohtaisesti valittaa (PeVL 32/2012 vp, s. 5).

Pelkästään antamalla viranomaisen tehtäville ja toiminnalle esimerkiksi verraten moniselitteinen nimike toiminnallisuus ei voida luopua lailla säätämistä määrittelevistä perustuslain lähtökohdista. Viranomaisen tehtäviä koskevan lainsäädännön tarvetta arvioitaessa ovat keskeisiä perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla ja viranomaisen toiminnan lakiperustaisuutta edellyttävä perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan lakiin.

Myös kohtaantotoiminnallisuuden sääntelyä – tai oikeastaan sen puuttumista – on paikallaan arvioida tarkemmin näiden peruslähtökohtien kannalta. Perustelujen valossa näyttäisi siltä, että kyseinen, varsin tekninen toiminnallisuus ei määrittele yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita eikä sitä välttämättä tarvitse säännellä laissa myöskään perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä.

Samoin muiden, myöhemmin mahdollisesti käyttöön otettavien toiminnallisuuksien edellyttämää lakiperustaa on välttämätöntä arvioda niiden erityispiirteiden ja oikeusvaikutusten osalta erikseen. Tähän hallituksen esitykseen kohdistuvan arvion ei voida katsoa kattavan muita toiminnallisuuksia. Lakiperustan lisäksi uusien toiminnallisuuksien eli viranomaisen tehtävien ja toimintavan sääntelyn arvioinnissa ovat perustuslain kannalta keskeisiä ainakin ne säädettävälle laille asetettavat yleiset edellytykset, jotka koskevat oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeita (PL 21 §), julkisuusperiaatetta (PL 12.2 §), tietosuojaa (PL 10 §) ja yhdenvertaisuutta (PL 6 §).

Sikäli kuin toiminnallisuudella toteutetaan lakisääteistä julkista palvelua, sitä on aiheellista arvioida myös kyseistä palvelun koskeva keskeisen perusoikeuden kannalta. Laintasoisen sääntelyn selkeyden ja ennakoitavuuden vuoksi toiminnallisuus-termin laintasoista määrittelyä voitaneen pitää aiheellisena.

Julkisuusperiaate

1. lakiehdotuksen 13 lukuun lisättäväksi ehdotetun 3 §:n mukaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) kehittää ja ylläpitää

valtakunnallista asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta, palvelualustaa ja tietovarantoa. Palvelualustaa määritellään tarkemmin uudessa 13 a luvussa, jonka 1 §:n mukaan palvelualusta sisältää sähköiset asiointipalvelut asiakkaille ja työ- ja elinkeinoviranomaisille. Lisäksi palvelualusta on avoin palvelu, jossa henkilö voi laatia ja julkaista itsestään työllistymistä tukevan esittelyn eli työnhakuprofiilin. Palvelualustaa voidaan pitää digitaalisena palveluna, joka perusteiltaan rinnastuu esimerkiksi Linkedin-verkkopalveluun.

Esityksen perustelujen mukaan tiedot, jotka asiakas vapaaehtoisesti täyttää työnhakuprofiililleen ja tallettaa palvelualustalle, eivät olisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tarkoittamia viranomaisen tietoja (s. 84). Tämä merkitsisi, että perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetty julkisuusperiaate ei tulisi sovellettavaksi palvelualustalle talletettuihin tietoihin. Arviolla voi olla myös laajempaa periaatteellista merkitystä, sillä jos toiminnallisuuksien alaa perusteluissa esitetyllä tavalla laajennetaan, myös palvelualustalle talletettavien tietojen määrä lisääntyy. Kysymys on myös julkisuusperiaatteen soveltamisesta muiden viranomaisten digitaalisten palvelualustojen sisältämiin tietoihin.

Asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan myös sähköisiä ja digitaalisia tallenteita. Tiedon tallennusalustalla tai sen erityispiirteillä ei ole rajoittavaa merkitystä, kun arvioidaan sitä, onko kysymys lain soveltamisalaan kuuluvasta asiakirjasta. Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan määritelmän kannalta voidaan todeta, että digitaalista palvelualustaa hallinnoi KEHA-keskus, joka on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen. Palvelualusta on viranomaisen määräysvallassa, sillä se ylläpitää palvelualustaa, käsittelee sillä olevia tietoja ja myös esimerkiksi poistaa siltä tietoja. Se seikka, että työnhakija voi tallettaa tietoja palvelualustalle työvoimapalveluja saadakseen, on luonteeltaan menettely, jossa asiakirja julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla toimitetaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Tällainen tallettamismenettely ei siten siirrä kyseisiä tietoja julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattu julkisuusperiaate tulee näin ollen sovellettavaksi palvelualustalle talletettuihin tietoihin, ja julkisuuslakia sovelletaan näihin tietoihin. Ne ovat lähtökohtaisesti julkisia, mutta niihin voi sisältyä myös tietoja, jotka on pidettävä salassa. Tosin palvelualustalle ei saisi tallettaa salassa pidettäviä tietoja. Koska tiedot todennäköisesti ovat pääosin henkilötietoja, sovellettavaksi tulee myös julkisuusperiaatteen ja tietosuojan välistä suhdetta määrittelevä tietosuojalain 28 §, jonka mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Henkilötietojen käsittelyssä palvelualustalla on välttämätöntä ottaa huomioon myös yleisen tietosuoja-asetuksen määrittelemät velvoitteet.

Yhdenvertaisuus

Työnhakuprofiilien tietoihin kohdistuisi ehdotuksen mukaan automaattista käsittelyä, joka tuottaisi käsiteltyihin henkilötietoihin perustuen järjestetyn listan työmahdollisuuksista siten, että sopivimmat työmahdollisuudet tulostuvat listalla ensimmäisenä. Kohtaantotoiminnallisuuteen perustuvan menettelyn perussisältönä on siten työnhakijan itse toimittamien tietojen järjestäminen sellaiseen järjestykseen, että tiedot edistävät tämän työllistymistä. Perusteluissa tällaista tietojen käsittelyä arvioidaan profiloinnin kannalta.

Profilointi tarkoittaa yleisen tietosuoja-asetuksen johdannon 71. luetelmakohdan mukaan ”mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä luonnollisen henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimiseksi, erityisesti rekisteröidyn työsuorituksen, taloudellisen tilanteen, terveyden, henkilökohtaisten mieltymysten tai kiinnostuksen kohteiden, luotettavuuden tai käyttäytymisen, sijainnin tai liikkumisen analysoimiseksi tai ennakoimiseksi, siltä osin kuin sillä on rekisteröityyn kohdistuvia oikeudellisia vaikutuksia tai se vaikuttaa häneen vastaavasti merkittävällä tavalla”. Perusteluissa tarkoitettua tietojen järjestämistä ei ilmeisesti toteuttaisi määritelmässä tarkoitetulla tavalla, kyseisiin tarkoituksiin ja mainituin vaikutuksin. Mikäli kohtaantotoiminnallisuuteen kuitenkin sisältyisi joitakin profilointiin liittyviä piirteitä, sitä ei ilmeisesti voida pitää ainakaan sen ongelmalliselle alueelle sijoittuvana menettelyä.

Kohtaantotoiminnallisuutta on silti perustuslain kannalta aiheellista arvioida myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on profilointia arvioidessaan korostanut myös EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormiston merkitystä (esim. PeVL 15/2021 vp; PeVL 29/2018 vp, s. 4-5). Esityksen mukaan kohtaantotoiminnallisuus hyödyntäisi vain henkilön antamia osaamis-, ammatti-, koulutus-, kielitaito-, lupakortti- ja ajokorttitietoja. Se ei sen sijaan hyödyntäisi erikseen kiellettynä syrjintäperusteena määriteltyjä tietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia arkaluonteisia tietoja. Näitä tietoja ei myöskään käytettäisi päätöksenteon perusteena. Kohtaantotoiminnallisuutta, jota ei ehdoteta säädettäväksi lailla, ei nämä seikat huomioon ottaen voida pitää ongelmallisena menettelynä yhdenvertaisuuden kannalta.

Automaattinen päätöksenteko

Kohtaantotoiminnallisuutta on paikallaan arvioida myös automaattista päätöksentekoa koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön kannalta (lähinnä PeVL 62/2018 vp ja 7/2019 vp). Ehdotetun toiminnallisuuden käytössä ei sovelleta automaattista päätöksentekoa eikä sen käyttäminen aiheuttaisi kyseiselle henkilölle oikeusvaikutuksia. Sääntely ei näin muotoiltuna ole ongelmallista perustuslakivaliokunnan automaattisesta päätöksenteosta esittämien näkökohtien kannalta.

Tietosuoja

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan

on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4-5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Tältä kannalta on paikallaan arvioida lähinnä asiakastietojen käsittelyä koskevaa 1. lakiehdotuksen 13 lukua ja palvelualustalla käsiteltäviä henkilötietoja määrittelevää 13 a luvun 2 ja 4 §:ää.

Asiakastietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä voidaan pitää tavanomaisena, eikä siihen liity erityisiä tietosuojan näkökulmasta ongelmallisia riskejä tai uhkia. Sama arvio voidaan esittää 3. lakiehdotukseen tältä osin sisältyvästä sääntelystä.

Palvelualustalla käsiteltäviä tietoja voisivat 13 a luvun 2 §:n mukaan olla tiedot henkilön koulutuksesta, työkokemuksesta, muusta osaamisesta ja työtoiveista. Työnhakuprofiiliin laatija päättäisi itse, mitä tietoja hän näistä tietoryhmistä sisällyttää profiiliin. Salassa pidettäviä tietoja profiiliin ei saisi sisällyttää. Henkilö voisi milloin tahansa muokata tai poistaa näitä tietoja taikka poistaa työnhakuprofiilinsa. Työnhakuprofiilin julkaiseminen olisi vapaaehtoista. Tietoja käytettäisiin 4 §:n mukaan työllistymisen ja työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseen ja tilastointiin. Työnhakuprofiilin sääntelyyn ei näin määriteltynä voida arvioida erityisiä uhkia tai riskejä tietosuojan kannalta.

Esityksen perustelujen mukaan työnhakuprofiiliin kohdistuvan kohtaantotoiminnallisuuden käyttöönoton ei katsota edellyttävän yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua kansallista lainsäädäntöä, jossa säänneltäisiin profilointia (s. 28). Mietintövaliokunnan tehtävänä on arvioida myös tietosuojan kannalta laissa sääntelemättömän toiminnallisuuden yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen kanssa.

Tiedonsaantioikeus

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 6 §:n 2 momenttia muutettaisiin ehdotuksen mukaan väliaikaisesti lisäämällä lakiin siinä määritellyn työllistymistä tukevan palvelu tuottajalle tiedonsaantioikeus. Se joka kohdistuisi salassa pidettäviin henkilöasiakasta koskeviin tietoihin, jotka ovat välttämättömiä palvelun järjestämiseksi. Ehdotettu tiedonsaantioikeus vastaa sinänsä tällaisen tiedonsaantioikeuden perustamiselle vakiintuneesti asetettuja vaatimuksia. Myös täsmennetympää tiedonsaantioikeuden määritelmää voidaan kuitenkin tässä yhteydessä pitää perusteltuna.

Työnhakuprofiilin julkaiseminen

Työnhakuprofiilin julkaiseminen olisi 1. lakiehdotuksen 13 a luvun 3 §:n mukaan vapaaehtoista. Julkaistuja työnhakuprofiileja voisivat hakea ja tarkastella vain palvelualustalle kirjautuneet työnantajat. Säännösehdotuksen mukaan työnhakuprofiileja olisi lisäksi mahdollista hakea vain yksittäishakuina siten, että hakuperusteena on käytettävä vähintään ammattinimikettä, osaamista tai työskentelyaluetta.

Ehdotetun sääntelyn kohteena on henkilötietojen julkistaminen julkisena tietopalveluna, joka edellyttää, että sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Tällaisten perusteiden voidaan arvioida olevan käsillä. Lisäksi on yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaista, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina, ja että rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajaus sisällytetään tietojen luovuttamiseen tällaisissa rekistereissä (PeVL 17/2018 vp). Ehdotettu sääntely täyttää myös tämän edellytyksen.