LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:
- HE 225/2021 vp hallituksen esitys eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 225/2021 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksen lakiehdotukset liittyvät pääosin Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön kansallisen liikkumavaran käyttöön ja siten perustuslain 10 §:n sääntelyyn. Esitys sisältää myös perustuslain 12.2 §:än ja 21 §:ään sidoksissa olevia ehdotuksia.

Henkilötietojen käsittelyssä yleislainsäädännön muodostavat EU:n yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679, asetusta täsmentävä ja tarkentava kansallinen tietosuojalaki (1050/2018). Lisäksi yleislain tasolla henkilötietojen käsittelyyn vaikuttavat viranomaistoiminnassa laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, tiedonhallintalaki), joista jälkimmäisessä on käytetty tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa viranomaistoiminnassa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn säätämiseksi yleislaintasolla.

Tämä yleislainsäädäntö muodostaa pohjan sille, missä määrin erityislainsäädännössä on tarvetta säätää henkilötietojen käsittelystä ja jos erityislainsäädännössä esitetään poikkeuksia yleislainsäädännössä säädettyyn, tulee poikkeuksille olla painavat perustelut. Lisäksi yleislakien ja erityislakien väliset suhteet on oltava selkeitä ja sovellettavissa vaivatta sille kohderyhmälle, joka joutuu päivittäin noudattamaan kulloinkin sovellettavaa lainsäädäntöä.

Lakiehdotuksilla on merkitystä perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn ja tarkoitetun asiakirjajulkisuutta koskevan sääntelyn kannalta katsottuna. Lakiehdotuksen perusteella käsiteltävät tiedot sisältyvät viranomaisen hallinnassa oleviin tietojärjestelmiin. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan viranomaisen hallinnassa olevien tietojärjestelmien tiedot ovat perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitettuja tallenteita ja kuuluvat asiakirjajulkisuutta koskevan sääntelyn piiriin (ks. esim PeVL 3/2009 vp ja 7/2019 vp). Viranomaisten asiakirjojen tiedonsaantioikeuksista on säädetty yleislainsäädännössä julkisuuslaissa ja näiden tiedonhallinnasta tiedonhallintalaissa. Lakiehdotuksissa ei ole selostettu, miten lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä viranomaisten väliset vastuut ja toimivalta järjestetään julkisuus- ja tiedonhallintalakien näkökulmasta. Säädettäessä ja järjestettäessä viranomaisissa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä, on huomioitava paitsi tietosuojalainsäädännöstä mutta myös asiakirjajulkisuutta koskevasta lainsäädännöstä johtuvat vastuut ja velvollisuudet viranomaistoiminnassa. Hallituksen esitys pitää sinällään muuten asianmukaisen lakisääteisen kuvauksen tiedonhallinnan muutosvaikutusarvioinnista.

Hallituksen esitys sisältää säätämisjärjestysperustelut, joissa käydään läpi pääpiirteissään perustuslakivaliokunnan henkilötietojen käsittelyä koskevaa lausuntokäytäntöä, *mutta sitä ei kaikilta osin kytketä nyt lausuttavana oleviin lakiehdotuksiin. Säätämisjärjestysperustelut tulisi laatia siten, että siitä voi vaivatta saada selon, miltä osin mikäkin ehdotus liittyy mihinkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön.*

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 51/2016 vp, PeVL 45/2016 vp). Sääntelyn selkeydellä on myös sidoksensa oikeusturvaan (PeVL 4/2021 vp). *Nyt lausuttavana olevassa esityksessä on ehdotettu säädettäväksi suhteellisen selkeästi henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut, mutta viranomaisten asiakirjojen hallintaan ja tiedonsaantiin liittyvät seikat eivät ole selkeitä.*

2. Käsiteltävät tiedot ja tietojensaantioikeudet

Työhallinnon henkilöasiakasta sekä työhallinnon henkilöasiakkaan palvelua koskevat tiedot ovat julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä. Säännöksen esitöiden (HE 87/2002 vp, s. 9/I) mukaan salassapitovelvollisuus on tarpeen henkilöasiakkaan yksityisyyden suojan vuoksi sekä luottamuksellisen asiakassuhteen varmistamiseksi. Siten työhallinnon henkilöasiakkuus on perusteiltaan ja intressiltään sama kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan salassapidolla. Työhallinnon henkilöasiakkuutta ja siihen liittyviä tietoja voidaan luonnehtia salassa pidettävyydenkin näkökulmasta perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta ydinalueeseen kuuluvina (PeVL 41/2014 vp), vaikka yksittäisinä tietoina osa ei kuulukaan ydinalueeseen.

Työhallinnon henkilöasiakkuuden yhteydessä käsitellään myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut tietosuoja-asetusta laajemmin erityistä sääntelyä edellyttävien arkaluonteisten tietojen sisältökysymyksiä muun muassa sosiaalihuollon asiakkuuden ja eräiden maksutietojen näkökulmista (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 48/2018 vp ja PeVL 36/2020 vp). Työttömän työnhakijan tietojen käsittelyyn liittyy läheisesti selvästi arkaluonteiseksi luonnehdittavien tietojen käsittelyä, joten sääntelykohteena työhallinnon henkilöasiakkaan tietoja voidaan luonnehtia valtiosääntöisesti pääosin arkaluonteisiksi tiedoiksi. *Käsitteellisesti on syytä huomata, että julkisuuslaissa työhallinnon henkilöasiakkaan tiedot muodostavat laajemman salassa pidettävän tietokokonaisuuden kuin työttömän työnhakijan tiedot. Esitöissä henkilöasiakkuus on jätetty jossain määrin avoimeksi (HE 87/2002 vp, s. 9/I), mutta selvää on, että työhallinnon henkilöasiakkuus voi muodostua myös muissa kuin työttömän työnhakijan asioidessa työhallinnon kanssa.*

Perustuslakivaliokunta on todennut lausuntokäytännössään, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn tulee kohdistaa tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa lakitasoiseen sääntelyyn kohdistuvia vaatimuksia rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, niiden sallituista käyttötarkoituksista, tietojen luovutettavuudesta sekä tietojen säilytysajoista henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvasta (mm. PeVL 14/2008 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (mm. PeVL 51/2018 vp). Hallituksen esityksen 1. ja 3. lakiehdotukset sisältävät käsittelyn välttämättömyysedellytyksen työttömän henkilön terveydentilaa sekä työ- ja toimintakykyä koskevien tietojen osalta. Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädettäisiin voimassa olevan sääntelyn mukaisesti mahdollisuudesta käsitellä työttömästä henkilöstä sellaisia sosiaalista tilannetta koskevia tietoja, joilla on vaikutusta hänen työllistymiseensä. *Nähdäkseni sosiaalista tilannetta koskevat tiedot voidaan katsoa kuuluvan arkaluonteisiin tietoihin, jolloin käsittelyä tulisi rajoittaa välttämättömään.*

Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan c alakohdassa säädetään tietojen minimointivaatimuksesta. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 a luvun perusteella hakijaprofiilitiedoista käsitellään työhallinnon tietovarannoissa ja järjestelmissä mahdollisesti jopa kolmea eri kopiota 1) palvelualustassa, 2) työnhakijaprofiilin tietovarannossa ja 3) valtakunnalliseen tietovarantoon. Sääntelystä ei ilmene, miten

tietojen minimointivaatimus on huomioitu ehdotusta laadittaessa. Ehdotuksen perusteella vaikuttaa myös siltä, että hakijaprofiilitiedot ovat hallituksen esityksen mukaan julkisia palvelualustassa, mutta ilmeisesti jo salassa pidettäviä työnhakijaprofiilin tietovarannossa ja selvästi valtakunnallisessa tietovarannossa julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdan perusteella. *Sääntelyä ei voida tältä osin luonnehtia selkeäksi ja herättää myös kysymyksiä siitä, onko käsiteltävät tiedot julkisia ja jos ovat, miten samat tiedot voivat olla välttämättömien syiden vuoksi salassa pidettäviä. Sääntelymalli on ongelmallinen suhteessa perustuslain 12.2 §:ssä säädettyyn nähden.*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä 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. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 31/2017vp, PeVL 17/2016 vp).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa 13 luvun 10 §:ssä ehdotetaan muutoksia mainittuun pykälään. Tältä osin kiinnitän huomiota jo voimassa olevan säännöksen epätäsmällisyyteen. Säännöksen mukaan KEHA-keskus ”on velvollinen salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä maksutta luovuttamaan työ- ja elinkeinoministeriölle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle niille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät 2 §:ssä tarkoitetut tiedot”. Koska 2 §:ssä tarkoitetut työhallinnon henkilöasiakastiedot ovat julkisuuslain mukaisesti salassa pidettäviä, *tulisi julkisuuslain 29 §:ssä säädetty huomioiden sääntelykohteena olla ministeriön ja ELY-keskusten tiedonsaantioikeudet, koska säännös ei muodosta KEHA-keskukselle oma-aloitteista tietojen luovutusoikeutta toisin kuin momentin toinen virke. Asiallisesti tiedonsaantiin oikeutetuilla tulee olla tiedonsaantioikeus, joka ei voi perustua pelkästään toisella viranomaisella olevaan velvollisuuteen luovuttaa tietoja.*

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tietojen luovutusvelvollisuus on säädetty velvollisuudeksi, mutta se sisältää harkintaa, koska tietoja voidaan luovuttaa vain välttämättömiltä osin. *Edelleen sääntely on epätäsmällistä, koska tietoja, myös arkaluonteisia tietoja, voidaan luovuttaa välttämättömiltä osin mihin tahansa säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Tehtävät voivat olla myös asetuksentasoisia, kuten työ- ja elinkeinoministeriön tehtävät monin osin ovat. Koska tietojen saannin kohteena on yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvia tietoja, tulisi tiedonsaantioikeutta (tai kuten laissa on säädetty luovutusvelvollisuutta) täsmentää, minkälaisiin tehtäviin tai missä tarkoituksessa salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa välttämättömiltä osin.* Perustuslakivaliokunta onkin todennut vakiintuneesti (esim. PeVL 31/2017 vp), että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Perustuslakivaliokunnan mukaan erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 14/2018 vp). Edellä sanotun perusteella *koska hallituksen esityksessä mainittu tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely ulottuu myös arkaluonteisiin henkilötietoihin, tulisi tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä täsmentää, mihin tehtäviin tietoja voidaan luovuttaa tai pikemminkin, minkä tehtävien hoitamiseen ministeriöllä ja ELY-keskuksilla on tiedonsaantioikeus.* Nyt ehdotettava sääntelymalli jättää avoimeksi ja myös

sääntelytasoltaan avoimeksi sen, mihin kaikkiin tehtäviin tietoja voidaan antaa salassapitosäännösten estämättä. *Sääntelyn blankomaista luonnetta ei voitane pitää lakisidonnaisuusvaatimus huomioiden hyväksyttävänä.*

3. Käyttöoikeuksia koskevat ehdotukset

Hallituksen esityksen 1. ja 2. lakiehdotukset sisältävät tietojärjestelmiin liittyvää käyttöoikeussääntelyä, joka tarkoittaa käytännössä viranomaisten asiakirjojen tiedonhallinnan kannalta sitä, että käyttöoikeuksilla luodaan oikeus tiedonsaantiin viranomaisen tietovarannossa oleviin tietoihin. Ehdotukset ovat osin vanhaa jo voimassa olevaa sääntelyä. 1. ja 2. lakiehdotukset tarkoittavat eri viranomaisille muodostuvaa yhteisrekisterinpitäjyyttä. Sääntelyä ei ole kuitenkaan arvioitu eikä myöskään esitetty riittävän selkeitä toimivaltasuhteita viranomaisille, joiden toiminnassa tietovarantoon muodostuu asiakirjoja. Julkisuuslain näkökulmasta viranomaiset ovat lakia soveltaessaan toisiinsa nähden itsenäisiä viranomaisten erillisyysperiaatteen mukaisesti. Se, minkä viranomaisen toiminnassa asiakirjat muodostuvat, on toimivaltainen käyttämään toimivaltaansa julkisuuslaissa säädetyn perusteella.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut vastaavantyyppistä ehdotus maahanmuuttohallintoon ehdotetun yhteisrekisterinpitäjyyden yhteydessä. Perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 62/2018 vp) tuolloin, että lakiehdotuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn suhde perustuslain 12.2 §:n sääntelyyn, viranomaisten tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön ei ollut selvä. Julkisuuslaki rakentuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Tuolloin perustuslakivaliokunta piti sääntelyn täsmentämistä säätämisjärjestyskysymyksenä. Tietojärjestelmän ja sen tietovarantoa operoivien viranomaisten välisistä toimivaltasuhteista ei ole riittävää sääntelyä hallituksen esityksen 1. ja 2. lakiehdotuksissa. Sinällään 1. ja 2. lakiehdotuksissa on ehdotettu säädettäväksi KEHA-keskuksen oikeudesta myöntää ja hallinnoida käyttöoikeuksia. Tällöin käytännössä KEHA-keskus päättää siitä, kenelle tietojärjestelmän tietovarannosta annetaan sinne tallennettuja tietoja (1. lakiehdotus 13 luku 6–8 §:t). Tämä muodostaa poikkeuksen suhteessa julkisuuslaissa säädettyyn viranomaisten toimivaltaisuuteen. Niin ikään KEHA-keskuksella on velvollisuus luovuttaa eräille viranomaisille tietoja (1. lakiehdotus 13 luku 10 §). On syytä korostaa, ettei julkisuuslaissa viranomaisille säädettyjä tehtäviä ja toimivaltaa voida järjestää pelkästään säätämällä rekisterinpitäjyydestä, koska asiakirjajulkisuutta sovellettaessa viranomaisten toimivaltasuhteet perustuvat muuhun kuin tietosuojasääntelyyn. *Nähdäkseni 1. ja 2. lakiehdotuksia tulisi selkeyttää suhteessa viranomaisten asiakirjojen hallintaan ja tiedonsaantiin liittyvän sääntelyn osalta. Erityisesti merkitystä on sillä, miten tietojensaantioikeus toteutetaan yhteisrekisterinpitäjien välillä valtiosääntöisesti hyväksyttävällä tavalla.* Vaikka lausuttava sääntely on osittain jo verrattain vanhaa, ei sitä ole kokonaisuudessa tiettävästi arvioitu perustuslakivaliokunnassa.

4. Suostumusta koskeva sääntely

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus sisältää suostumuksen käyttöä koskevaa sääntelyä. Suostumusta näytetään ehdotettavan käytettäväksi yhtäältä henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena ja toisaalta salassapidon ohittavaan tiedonsaantiin oikeuttavana tahdonilmaisuna.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Valiokunta on kuitenkin käytännössään pitänyt tällaista sääntelytapaa ongelmallisena ja korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunnan mukaan tällainen sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen perustuslain 2.3 §:ssä vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on lisäksi aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla (PeVL 30/2010 vp ja PeVL 42/2016 vp).

Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista (PeVL 20/2020 vp, PeVL 7/2010 vp, PeVL 37/2005 vp ja PeVL 19/2000 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös näissä yhteyksissä siihen, että suostumuksen on perustuttava riittävään tietoon (PeVL 10/2012 vp). Valiokunta onkin pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumusta. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta (PeVL 42/2016 vp, PeVL 19/2000 vp, PeVL 27/1998 vp sekä PeVL 19/2000 vp). Perustuslakivaliokunta on nostanut joissakin yhteyksissä esille tilanteita, joissa suostumuksia ei voida käyttää siten, että suostumuksen hankintaan liittyvä vapaaehtoisuus täyttyisi, koska viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välillä ei ole tasapainotilaa (PeVL 1/2018 vp).

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen resitaalin 43 mukaan ”jotta voidaan varmistaa, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti, suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa”. Tietosuoja-asetuksenkaan perusteella suostumus ei ole pääsääntöisesti kelvollinen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste viranomaisissa. Tällä ei kuitenkaan ole vaikutusta silloin, kun kysymys on salassapidosta poikkeamista koskevasta suostumuksesta, jolloin suostumuksen käyttöedellytyksiä on arvioitava kansallisista sääntelytarpeista ja -mahdollisuuksista käsin.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 luvun 9 § sisältää säännöksiä, joiden perusteella työnantajalle voidaan luovuttaa työnhakijan kirjallisella suostumuksella tietoja. Säännös ei olisi uusi ja siihen ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos. Tästä huolimatta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että mainitun pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä on ongelmallisesti sekoitettu suostumus ja kielto keskenään. Jos viranomainen pyytää suostumusta tietojen antamiselle salassapitosäännösten estämättä työnantajalle, työnhakija joko antaa suostumuksen tai jättää sen antamatta. Suostumuksen antamatta jättäminen ei ole varsinainen kielto tai kieltäytyminen. Edelleen säännös on epätäsmällinen, koska siitä ei ilmene, kuka suostumuksen hankkii tai kenelle se annetaan. Sääntely on joka tapauksessa salassapitosääntelystä poikkeamista tarkoittavaa, joten sillä ei ole suoraa sidosta henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeseen. Viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, ei 9 § täytä kaikilta osin esitettyjä suostumukseen liittyviä sääntelyvaatimuksia: Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista. Pykälästä puuttuu suostumuksen peruuttamiseen sekä suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustavuuden varmistavat säännökset.

Hallituksen 1. lakiehdotuksen 13 a §:n 4 §:n 3 momentti sisältää uutta suostumussääntelyä. Ehdotuksen mukaan jos työnhakuprofiilin laatinut henkilö rekisteröidään työnhakijaksi, työnhakuprofiilin tiedot voidaan työnhakijan suostumuksella kopioida 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun tietovarantoon siltä osin kuin ne ovat 13 luvun 2 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Perusteluissa ehdotusta on käsitelty lähinnä henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen näkökulmasta. Säännöksestä jää epäselväksi, kenelle suostumus annetaan – KEHA-keskukselle vai muulle työhallinnon viranomaiselle. Jos kysymys on suostumusperusteisesta käsittelystä, tulee tietosuoja-asetuksen suostumuksen käyttöä koskeva sääntely sovellettavaksi suoraan, jolloin suostumus on voitava peruuttaa vastaavalla tavalla kuin suostumus on hankittukin. Sääntely jää epäselväksi myös sen suhteen, onko suostumuksen tarkoituksena ohittaa salassapitosääntely, jolloin kysymys ei varsinaisesti olisi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeseen liittyvästä suostumuksesta. Tosin suostumus voi olla joissakin tilanteissa sekä oikeusperustetta että salassapidosta poikkeamiseen oikeuttava. Erityisesti, jos suostumus olisi salassapidosta poikkeamiseen oikeuttava, ehdotus ei sisällä

perustuslakivaliokunnan esittämiä sääntelyvaatimuksia suostumuksen käyttämiselle. Käsittelyn oikeusperusteeseen liittyvän suostumuksen sääntelyvaatimukset täyttävä sääntely perustuu tietosuoja-asetuksessa säädettyyn. *Kuitenkaan sääntelystä ei selvästi käy ilmi, miten vapaaehtoisuus suostumukselle varmistetaan tilanteessa, jossa viranomainen hankkii suostumusta työttömältä työnhakijalta viranomaisessa asioitaessa. Työhallinnon viranomaisen ja työttömän työnhakijan välillä on selkeä epäsuhta, jota ei tasapainoteta mainitussa yhteydessä ilman erityisiä suojakeinoja, joista tulisi säätää laissa.*

5. Palvelualustassa käsiteltävät tiedot

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan uusia säännöksiä, joilla perustettaisiin palvelualusta. Ehdotuksen mukaan palvelualusta sisältää sähköiset asiointipalvelut asiakkaille ja työ- ja elinkeinoviranomaisille. Palvelualustassa olisi myös avoin palvelu, jossa henkilö voi laatia ja julkaista itsestään työllistymistä tukevan esittelyn. *Aiheellista on kiinnittää huomiota, että vastaavia työnhakijaprofiileja sisältäviä palveluja on myös yksityisten yritysten tarjoamina digitaalisina palveluina.*

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan ja 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuussääntelyn kannalta katsottuna.

Ehdotuksen mukaan henkilö voi laatia työnhakuprofiilin rekisteröitymättä työnhakijaksi. Nähdäkseni työnhakuprofiilin laatiminen johtaa selvästi siihen, että laatija on tietosuoja-asetuksessa tarkoitetulla tavalla rekisteröidyn asemassa. Toisin kuin hallituksen esityksessä todetaan lisäksi työnhakuprofiilin laatiminen näyttäisi muodostavan julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdassa tarkoitetun työhallinnon henkilöasiakkuuden, koska palvelualustaan tallennetuista profiilitiedoista otettaisiin 1. lakiehdotuksen 13 a luvun 4 §:n perusteella kopiot työnhakuprofiilien tietovarantoon, jonka tarkoituksena olisi työllistymisen ja työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseen ja tilastointiin. Julkisuuslaissa työhallinnon henkilöasiakkuutta ei ole sidottu työttömään tai työnhakijaan. Hallituksen esityksessä esitetään tulkintoja henkilöasiakkuuden käsitteestä todeten, että työnhakuprofiilin tietoja olisi lähtökohtaisesti pidettävä julkisina henkilötietoina. Perusteluissa ei kuitenkaan varsinaisesti esitetä perustetta tulkinnalle, että työnhakijaprofiilitiedot olisivat julkisuuslaissa säädetystä salassapitosäännöksestä huolimatta julkisia. *Tässä suhteessa ehdotettu sääntely on ongelmallinen, koska lakiehdotuksen 13 a luvun 2.2 §:n mukaan "[p]rofiiliin ei saa sisällyttää tietoja, jotka on laissa säädetty salassa pidettäviksi".* Koska hallituksen esityksen perusteluissa esitetään tulkintoja, jotka liittyvät toiseen voimassa olevaan lakiin, jonka tulkintaa tekee viime kädessä tuomioistuin, tulisi laissa säätää selkeästi, että työnhakijaprofiilitiedot eivät ole salassa pidettäviä palvelualustassa. *Toisaalta sääntely olisi tällaisessa kontekstissa eriskummallinen, koska siirrettäessä tiedot tietovarantoihin, muuttuisivat ne salassa pidettäviksi. Sääntelyn loogisuutta tulisikin vielä arvioida erikseen ja suhteessa salassapidon perusteelle perustuslain 12.2 §:ssä säädettyyn välttämättömyysvaatimukseen.*

Palvelualustaa koskeva sääntely tarkoittaa viranomaisen uuden rekisterin perustamista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 3/2021 vp ja siinä viitatut). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp). Ehdotettu palvelualustan tietosisältöön liittyvä sääntely ei perusmuodossaan sisällä erityisen arkaluonteisia tietoja, joskin työhallintoon muodostuu käyttäjästä digitaaliseen palveluun henkilöasiakkuus, jonka tietoja hyödynnetään myös työnhakuprofiilien tietovarannossa sekä mahdollisesti työttömän työnhakijan tietojen käsittelyssä. Ehdotuksessa myös rajoitetaan työnhakuprofiileihin tallennettavia tietoja siten, ettei ne saisi sisältää salassa pidettäviä. Jos jätetään huomioimatta työhallinnon

henkilöasiakkuuteen liittyvä salassapitokysymyksen haasteellisuus, muilta osin sääntely ei ole ongelmallinen, joskin on syytä painottaa tietoturvallisuuden ja käyttäjien ohjaamisen tärkeyttä käytettäessä digitaalista palvelua erityisesti siten, että profiilit eivät sisällä arkaluonteisia tietoja.

Ehdotettu sääntely palvelualustasta on jossain määrin epäselvä asiakirjajulkisuuden osalta. Palvelualustan kehittäjänä ja ylläpitäjänä toimii 1. lakiehdotuksen 13 luvun 3 §:n mukaan KEHA-keskus. Puolestaan 4 §:n perusteella KEHA-keskus on palvelualustan rekisterinpitäjä ja 13 a luvun 4 §:n 4 momentin mukaan työnhakuprofiilien tietovarannon rekisterinpitäjä. Puolestaan 13 a luvussa KEHA-keskukselle säädettäisiin tehtäviä tiedottamisesta, käyttöehtojen laatimisesta ja valvonnasta. Palvelualustalle ei voi kuka tahansa ilman rajoituksia tallentaa tietojaan. Toisaalta viranomaiselle ehdotetaan tehtäviä ja niihin liittyvää toimivaltaa siten, että viranomainen voi puuttua myös palvelualustan tietosisältöihin ja käyttää siten julkista valtaa. Koska palvelualusta on KEHA-keskuksen tietojärjestelmä, on siihen toimitetut tietosisällöt lähtökohtaisesti perustuslain 12.2 §:n piiriin kuuluvia tallenteita, koska hakijaprofiilitiedot ovat viranomaisen tietojärjestelmässä siten, että viranomainen voi niitä käsitellä ja siirtää työnhakuprofiilien tietovarantoon toiseen käyttötarkoitukseen kuin palvelualustan käyttötarkoitus. Selvää on, että työnhakuprofiilien tietovarannossa olevat tiedot ovat viranomaisen asiakirjoja. Palvelualustassa olevat tallenteet julkaistaan viranomaisen ylläpitämässä digitaalisessa palvelussa, jolloin työnhakuprofiilitiedot on toimitettu viranomaiselle julkaistavaksi käyttäjän myötävaikutuksella. Julkisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirjana pidetään viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Työnhakuprofiilitiedot on toimitettu KEHA-keskukselle, joka on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen sen tehtäviin ja toimialaan kuuluvassa asiassa. Käyttäjällä on näihin tallenteisiin laissa säädettyjä hallintaoikeuksia mukaan lukien tietojen poistaminen palvelualustalta. Nähdäkseni palvelualustan julkaistua tietosisältöä on tulkittava siten, että ne kuuluvat perustuslain 12.2 §:n tarkoittaman asiakirjajulkisuussääntelyn piiriin, jolloin julkisuuslaki, ml. salassapitosääntely, tulee sovellettavaksi palvelualustalla julkistettuihin tietoihin. *Edellä sanotun perusteella sääntelyä olisi tarpeen täsmentää siten, että tietoja voidaan julkistaa salassapitosäännösten estämättä KEHA-keskuksen palvelualustassa.* Toisaalta julkistaminen tapahtuu käyttäjän itsensä myötävaikutuksella, jolloin julkistaminen rinnastuu käyttäjän omien tietojen julkistamista koskevaan suostumukseen.

Palvelualustalla julkistettavat työnhakijaprofiilitiedot merkitsevät henkilötietojen julkistamista viranomaisen digitaalisessa palvelussa yleisessä tietoverkossa. Näihin tietoihin pääsyä ei olisi kuitenkaan kenellä tahansa, vaan 1. lakiehdotuksen 13 a luvun 3 §:n 2 momentin mukaan työnantajat kirjautuneina käyttäjinä. Lisäksi 3 momentin mukaan työnhakuprofiileja on mahdollista hakea vain yksittäishakuina siten, että hakuperusteena on käytettävä vähintään ammattinimikettä, osaamista tai työskentelyaluetta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja (esim. PeVL 2/2018 vp, PeVL 17/2018 vp). Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 32/2008 vp). Ehdotettu tietopalvelua koskeva säännös rajaa hakuehtoja täsmällisesti yksittäisiin hakuihin.

6. Palvelualustan käyttöehdot

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 a luvun 2 §:n 1 momentin ja 3 §:n 2 momentin mukaan palvelualustan käyttö edellyttää, että käyttäjät hyväksyvät sen käyttöehdot. Digitaalisissa palveluissa olevat käyttöehdot ovat tyypiltään sopimuksenkaltaisia tai varsinaisia sopimuksia, joissa osapuolina on palvelun käyttäjä ja palveluntarjoaja. *Tällä perusteella vaikuttaa siltä, että palvelualustan käyttö edellyttää käyttäjiltä sopimukseen rinnastettavan toimen tekemistä, jossa toisena osapuolena on KEHA-keskus toimivaltaisena rekisterinpitäjänä ja viranomaisena.* Lakiehdotuksen 13 a luvun 5 §:n 1 momentin mukaan KEHA-keskus laatii käyttöehdot ja valvoo käyttöehtojen noudattamista. Valvonta kohdistuisi myös hyvän tavan mukaisuuteen. Mainitun 5 §:n 2 momentin mukaan KEHA-keskus ”voi kehottaa palvelualustan käyttäjää

määräajassa poistamaan julkaisemastaan sisällöstä lain, käyttöehtojen tai hyvän tavan vastaisen sisällön". Edelleen ehdotuksen mukaan jos käyttäjä ei noudata kehotusta määräajassa, KEHA-keskus voi poistaa kyseisen sisällön. Ja edelleen KEHA-keskus voisi estää alustan käytön häneltä määräajaksi, jos käyttäjän alustalla julkaisema sisältö on toistuvasti lain, käyttöehtojen tai hyvän tavan vastaista. Lakiehdotuksen 5 §:n perustelujen mukaan kuvatut seuraamuksen mm. käyttöehtojen ja hyvän tavan vastaisuudesta asetettaisiin hallintopäätöksillä, joihin liittyisi muutoksenhakuoikeus.

Ehdotettu sääntely on monin osin ongelmallinen suhteessa perustuslain 2.3 §:ssä säädettyyn julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden vaatimukseen, 12.1 §:ssä säädettyyn sananvapauden toteuttamiseen sekä 21 §:ssä säädettyyn hyvän hallinnon takeisiin nähden. Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Palvelualustalla käyttäjän käyttöehtojen ja hyvän tavan vastainen toimintaan voidaan puuttua ehdotuksen mukaan yksipuolisesti julkista valtaa käyttämällä, vaikka lähtökohdiltaan käyttöehdot pikemminkin ovat lähtökohdiltaan sopimusperustaisia ja sitoumukseen perustuvia. *Lakiehdotus ei sisällä minkälaisia rajoja käyttöehtojen sisällöstä eikä lakiehdotuksessa määritellä myöskään, mitä hyvän tavan vastaisuudella tarkoitetaan. Koska julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin, ei nähdäkseni hallintoviranomaiselle voida luoda toimivaltaa määritellä täysin vapaasti viranomaisen digitaalisen palvelun käyttöön liittyviä ehtoja ja suorittaa valvontaa hyvän tavan vastaisuuden arvioimiseksi.*

Perustuslain 80.1 §:n perusteella lain alaan kuuluvat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet sekä asiat, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. *Ehdotetun sääntelyn perusteella käyttöehdoissa määriteltäisiin käyttäjien oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä perusteista, jolloin käyttöehtojen sisällön määrittelyä ei voida jättää hallintoviranomaisen vapaaseen tai laajaan harkintaan. Niin ikään yksilöimättömän hyvän tavan vastaisuuden määrittely ei täytä lakisääteisyyteen liittyviä vaatimuksia.* Merkitystä on myös sillä, että palvelualusta mahdollistaa käyttäjälle julkistaa käyttäjäprofiilitietoja. Siten kysymys on asiallisesti perustuslain 12.1 §:ssä tarkoitetusta sananvapauden käytöstä. Mainitun perustuslain säännöksen mukaan sananvapauden käyttämisestä annetaan laissa. Siten perustuslain 12.1 § ja 80.1 § huomioituna, ehdotettua sääntelyä tulisi täsmentää olennaisesti siten, että käyttöehtojen asettamiselle säädettäisiin täsmälliset perusteet ja että hyvän tavan vastaisuutta koskeva sääntely joko poistettaisiin tai sen sisältöä täsmennettäisiin. *Nähdäkseni täsmentäminen ja muuttaminen ovat välttämättömiä suhteessa säätämisjärjestyskysymykseen. Sananvapauden käyttöön liittyy myös seuraamusjärjestelmän mahdollinen vaikutus perusoikeuden rajoittamiseen, jolloin seuraamuksen perusteiden ja keinojen on täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Yleensäkin voidaan pitää vieraana ajatusta, että viranomainen vaatii ikään kuin "avaimena" palveluihinsa sopimusperustaisten käyttöehtojen hyväksymisen, jonka jälkeen viranomainen valvoo ja käyttää julkista valtaa käyttöehtojen mukaisuuden valvontaan.* Hallintolaissa (434/2003) 7 §:ssä on säädetty perustuslain 21 §:ään liittyvästä hyvän hallinnon takeisiin kuuluvasta palveluperiaatteesta, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. *Käyttöehtoperusteinen asioinnin ja palvelujen käytön mahdollistaminen suhteessa hallinnon palvelujen asianmukaisuusvaatimukseen on varsin haasteellinen erityisesti kun asianmukaiset palvelut voivat olla sidonnaisia myös perustuslain 21 §:ssä säädettyyn jokaisen oikeuteen saattaa asiansa toimivaltaisessa viranomaisessa ratkaistavaksi.*

7. Salassapitosäännös

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 14 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että se sisältäisi uuden 5 momentin, jonka mukaan "[m]itä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa säädetään työhallinnon asiakkaita koskevien tietojen salassapidosta, sovelletaan kokeilualueiden kuntien tässä laissa tarkoitettujen asiakkaiden tietoihin". Ehdotettu säännös on salassapitosäännös, joka on sijoitettu julkisuuslain sijaan erityislakiin. Julkisuuslain hyväksymisen yhteydessä (EV 303/1998 vp – HE 30/1998 vp) eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että tulevaisuudessa suhtaudutaan pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausuntokäytännössään

huomiota eduskunnan vastauksessa ilmenevään pääsääntöön salassapitosäännösten sijoittamisesta yleislakina sovellettavaksi tulevaan julkisuuslakiin (mm. PeVL 2/2008 vp ja PeVL 62/2018 vp). Aiheellista on kiinnittää myös huomiota siihen, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohtaa koskee työhallinnon *henkilöasiakkaita* ei siis työhallinnon asiakkaita, kuten lakiehdotuksessa viitataan.

Vantaalla 27.2.2022

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti