TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Lausunto

TSV/10402/2025

8.10.2025

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Viitetieto: Lausuntopyyntönne 24.9.2025 asiassa HE 108/2025 vp

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta lausuntoa asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi HE 108/2025 vp. Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

Yleisesti ottaen todettakoon, että esityksessä on pääosin hyvin huomioitu tietosuojavaltuutetun aiemmin asian lainvalmisteluvaiheessa esiin tuomat huomiot (VN/8915/2024). Nyt esitetyn osalta tietosuojavaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin seikkoihin:

Palvelutarpeen arviointi ja työllistymistodennäköisyyden laskentatyökalu

Esityksessä ehdotetaan työvoimapalveluiden järjestämislakiin (järjestämislaki, 380/2023) ja tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin (53/2018) muutoksia, jotka mahdollistaisivat henkilön tulotietojen hyödyntämisen palvelutarpeen arvioinnissa. Esityksessä todetusti palvelutarpeen arvioiminen on työvoimaviranomaisen lakisääteinen tehtävä, ja tässä arvioinnissa on arvioitava myös työttömyyden pitkittymisen todennäköisyys ja työttömäksi jäämisen todennäköisyys.

Esityksen mukaan järjestämislain 114 §:ään lisättäisiin uusi 11 kohta, jonka perusteella henkilöasiakkaasta voitaisiin palvelutarpeen arvioimiseksi käsitellä tietoja palkoista ja tuloista sekä tuloerien ansainta-ajankohdista ja ammattinimikkeistä. Esityksessä katsotaan, että sanottujen tietojen hyödyntäminen toisi lisää tarkkuutta työllistymistodennäköisyyden laskentaan. Ehdotetun 114 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan työllistymistodennäköisyys on keskimäärin sitä suurempi mitä lähempänä työnhakija on viimeksi ollut palkkatuloja. Lisäksi todetaan, että palkkatuloja voi olla myös työvoimapalveluissa työttömän määritelmään kuuluvalla henkilöllä, ja että tietoja voitaisiin käsitellä myös arvioitaessa osa-aikatyötä tekevien työnhakijoiden palvelutarvetta. Perustelujen mukaan tietojenkäsittelyoikeutetta tarvittaisiin myös, jos työvoimaviranomainen käyttäisi osana palvelutarpeen arviointia automaattista laskentatyökalua, joka hyödyntäisi työnhakijasta tulorekisteriin ilmoitettuja tietoja.

Tietosuojavaltuutettu on aiemmin asiaan liittyvässä lausunnossaan (VN/8915/2024) todennut, että viranomaisten välisten henkilötietojen luovutuksen edellytyksiä on arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten, siten kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään. Mikäli tietojen käyttötarkoitus muuttuu tietojen luovutuksen johdosta, luovutuksen edellytyksenä on rekisteröidyn suostumus

tai se, että luovutussäännös on välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Huomioitakoon edelleen myös, että yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 43 perustelukappaleen mukaisesti suostumusta ei tule käyttää käsittelyn perusteena viranomaistoiminnassa. Välttämättömyyskriteerin täyttyminen viranomaisten tiedonsaantioikeuksien toteuttamisessa edellyttää, että tiedonsaantioikeus kohdistuu ainoastaan viranomaisen laissa säädetyn toiminnan kannalta välttämättömiin tietoihin. Oikeasuhtaisuuden osalta tulisi arvioida, ovatko suunnitellut henkilötietojen käsittelytoimet oikeassa suhteessa käsittelyllä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Esityksen mukaan työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeus tulotietojärjestelmän tietoihin perustuisi voimassa olevaan järjestämislain 115 §:ään. Sanotun lainkohdan mukaan työvoimaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä työvoimapalvelujen toimeenpanossa välttämättömät tiedot muun muassa valtion viranomaiselta. Esityksessä todetusti tiedonsaantioikeus rajoitettaisiin sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain että järjestämislain säännöksissä palvelutarpeen arvioimista koskevaan tehtävään.

Esityksessä kerrotusti palvelutarpeen arviointi on keskeinen työnhakijan palveluprosessiin vaikuttava tekijä, jonka perusteella työnhakijalle järjestetään tapaamisia ja hänet ohjataan palvelutarpeen mukaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin. Esityksen mukaan 114 §:ään lisättävät henkilötiedot katsotaan rajatun vain niiden käsittelyn tarkoituksen kannalta välttämättömään suhteutettuna tähän palvelutarpeen arvioinnin tehtävään. Niin ikään todetaan, että tietojen käsittely olisi myös rajattu siten, että sitä voisi pitää oikeasuhtaisena ja välttämättömänä sillä tavoiteltuun päämäärään eli työllisyyden edistämiseen ja julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn velvoitteeseen.

Esityksessä kuitenkin myös todetaan, että ehdotettujen lakimuutosten toimeenpano on mahdollista ilman palvelutarvearviotyökalua, samalla todeten, että työkalu tukisi palvelutarpeeseen perustuvaa palveluprosessin toimeenpanoa merkittävällä tavalla. On todettava, että esityksessä esitetyn perusteella ei ole aivan selvää, miten työvoimaviranomainen käyttäisi edellä sanottuja tulotietoja palvelutarpeen arvioinnissa ilman tätä kehitettävää työkalua. Tietosuojavaltuutettu lisäksi toteaa, että esityksessä esitetyn valossa jää edelleen epäselväksi, onko sanottujen salassa pidettävien tietojen käyttö tässä käyttötarkoituksessa oikeasuhtaista. Lähtökohtaisesti henkilötietoja olisi käsiteltävä vain, jos käsittelyn tarkoitusta ei voida kohtuullisesti toteuttaa muilla keinoin. On siis edelleen todettava, että vaikka tulorekisteritiedot saattaisivat olla hyödyllisiä palvelutarpeen arvioinnissa, tämän esityksen perusteella jää edelleen epäselväksi, ovatko tiedot tässä käyttötarkoituksessa välttämättömiä ja niiden käyttö tässä oikeasuhtaista.

Esityksessä todetaan, että työllistymistodennäköisyystyökalu perustuisi henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn ja profilointiin, mutta työkalun käytössä ei kuitenkaan olisi kysymys yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetusta päätöksestä. Esityksessä myös todetaan, että palvelutarpeen arvioinnilla kokonaisuutena voitaisiin sinänsä katsoa olevan oikeusvaikutuksia tai sen vaikuttavan työnhakijaan vastaavalla tavalla

merkittävästi. Palvelutarpeen arvioiminen perustuu kuitenkin aina virkailijan laajempaan arvioon työnhakijan tilanteesta ja siihen vaikuttavat myös muut järjestämislaissa säädetyt tekijät. Esityksen mukaan arvioinnin palvelutarpeesta ja sen perusteella tarjottavista palveluista tekisi siten aina ihminen, joten arviointi ei perustuisi pelkästään automaattiseen käsittelyyn. Tähän liittyen todettakoon, että koska työllistymistodennäköisyystyökalun ei esitetysti katsota muodostavan yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisia yksittäispäätöksiä, tästä automaattisesta käsittelystä ei tällöin myöskään saa muodostua työnhakijan kannalta oikeusvaikutuksia tai työnhakijaan vastaavalla tavalla vaikuttavia merkittäviä vaikutuksia, jotka tosiasiallisesti johtaisivat yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuihin tilanteisiin. Todettakoon myös, että jotta luonnollisen henkilön voidaan katsoa osallistuvan päätöksentekoon, osallistumisen tulee olla merkityksellistä eikä vain näennäistä osallistumista. Tietosuojavaltuutettu toteaa, että työkalun jatkokehittämisessä ja mahdollisessa käyttöönotossa tulee edelleen huomioida profilointia ja automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely.

Esityksessä todetaan kehitettävän työllistymistodennäköisyystyökalun osalta, että yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa tarkoitettua arviointia ei tehtäisi osana lainsäädäntötyötä, vaan rekisterinpitäjä toteuttaisi sen ennen käsittelyä. Näin ollen tietosuojavaltuutettu ei voi tässä yhteydessä myöskään kehitettävän työkalun tietosuojavaikutuksia tarkemmin arvioida.

Työhakuprofiilit

Esityksessä ehdotetaan työnhakijaksi rekisteröityvälle henkilölle velvollisuutta laatia ja julkaista lähtökohtaisesti nimetön työnhakuprofiili valtakunnallisella palvelualustalla. Lisäksi työvoimaviranomaiselle ehdotettaisiin uutta tehtävää laatia ja julkaista palvelualustalla työnhakuprofiili työnhakijasta, joka ei profiilia itse laatisi tai julkaisisi määräajassa. Työnhakuprofiili olisi työnhakijalle järjestettävä julkinen työnvälityspalvelu. Samassa yhteydessä niitä tahoja, jotka voisivat hakea ja tarkastella palvelualustalla julkaistuja työnhakuprofiileja laajennettaisiin. Ehdotetun sääntelyn katsotaan toteuttavan nykyistä laajemmin perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Esityksessä todetusti, profiiliin tallennettavat ja siinä julkaistavat tiedot muodostaisivat lähtökohtaisesti nimettömän työnhakuprofiilin, jonka nimettömyyttä ei kuitenkaan voitaisi taata. Työnhakijan työnhakuprofiilin tulisi sisältää työnhaun ja työllistymisen kannalta olennaiset tiedot työnhakijan työkokemuksesta, koulutuksesta, muusta osaamisesta ja työtoiveista. Työnhakuprofiili voisi lisäksi sisältää työnhakijan vapaamuotoisen esittelyn ja linkkejä palvelualustan ulkopuolisiin palveluihin. Esityksessä todetusti, tarkoituksena olisi, että työnhakija saisi mahdollisimman vapaasti valita nämä työnhaun ja työllistymisen kannalta olennaiset tiedot. Niin ikään todetaan, että työnhakija voisi esittää edellytetyn tiedon yleisemmällä tasolla ilman yksilöiviä tietoja. Työnhakijalla olisi siten osittain harkintavaltaa julkaistavien tietojen muodon ja sisällön osalta ja mahdollisuus itse vaikuttaa profiilinsa nimettömyyteen.

Esityksessä todetaan, että työvoimaviranomaisen työnhakijasta laatima profiili olisi tietosisällöltään työnhakijan tai henkilöasiakkaan itse laatimaa suppeampi. Sitä mitä työvoimaviranomainen saa sisällyttää työnhakuprofiiliin on rajattu ehdotetussa järjestämislain 129 a §:ssä. Työvoimaviranomainen saa sisällyttää työnhakuprofiiliin sen laatimisen ja julkaisemisen kannalta tarpeellisia tietoja, jotka on ehdotetussa säännöksessä rajattu työnhaun ja työllistymisen kannalta olennaiseen tietoon ilman yksilöiviä tietoja. Ehdotetun lainkohdan mukaan työvoimaviranomaisen työnhakijasta julkaisema työnhakuprofiili ei saa sisältää tietoja, jotka on laissa säädetty salassa pidettäviksi, eikä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, ellei sanotun pykälän 2 momentin 5 kohdasta muuta johdu. Ehdotetun järjestämislain 129 a §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan työvoimaviranomainen saisi sisällyttää työnhakuprofiiliin profiilin laatimisen ja julkaisemisen kannalta tarpeellisia tietoja, joita ovat työnhakijan itsensä työnhakuprofiilissa julkaisemat tai hänen julkaistaviksi pyytämänsä tiedot.

Esityksessä katsotaan, että edellä sanotun sääntelyn nojalla työvoimaviranomainen voisi sisällyttää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvan tiedon työnhakijan työnhakuprofiiliin, jos työnhakija olisi itse tiedon julkaissut työnhakuprofiilissaan. Esityksessä todetaan, että käytännössä tätä sovellettaisiin tilanteessa, jossa työnhakija olisi itse julkaissut profiilinsa, mutta ei työnhakunsa kestäessä julkaisisi profiiliaan uudelleen, vaikka siihen olisi velvollisuus. Esityksen mukaan työvoimaviranomainen ja KEHA-keskus voisivat työnhakuprofiilien tietojen osalta käsitellä 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja, sillä tietojen käsittely olisi sallittua 9 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla.

Edellä sanottuun liittyen on todettava, että yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa kielletään erityisten henkilötietojen käsittely. Poikkeuksista tähän käsittelykieltoon säädetään artiklan 2 kohdassa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, jos käsittely koskee henkilötietoja, jotka rekisteröity on nimenomaisesti saattanut julkisiksi. Tätä poikkeusta on tulkittava suppeasti. Sanotun nojalla erityisiä henkilötietoryhmiä voi käsitellä suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella, kun käsittely koskee henkilötietoja, jotka rekisteröity on nimenomaisesti saattanut julkisiksi esimerkiksi julkaisemalla ne verkkosivuillaan. Tietosuojavaltuutettu kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, voidaanko edellä kerrotussa tilanteessa katsoa rekisteröidyn nimenomaisesti tarkoittaneen saattaa julkaisemansa erityiset henkilötiedot julkiseksi, ja muodostuuko näin ollen rekisterinpitäjälle käsittelyperustetta erityisiin henkilötietoryhmiin jatkojulkaisun osalta. Työnhakija on saattanut julkaista tällaisen erityisen henkilötiedon työnhakuprofiilissaan sillä ajatuksella, että profiili on sellaisenaan julkaistuna ainoastaan rajatun ajan, ja kuten esityksessäkin todetaan, erityisen henkilötiedon päätyminen profiiliin voi olla työnhakijan osalta myös vahinko. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että viranomaisen tulisi tällaisessa tilanteessa pitäytyä tietojen uudelleen julkaisemisessa ainoastaan tarpeellisessa minimointiperiaate huomioiden.

Työnhakuprofiileihin liittyen esityksessä on tuotu esiin, että Palvelualustalla kohtaantotoiminnallisuus hyödyntää jo nykyisin tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettua profilointia, ja lakiehdotuksen myötä toiminnallisuus laajenisi koskemaan myös työnhakijoita työnhakuprofiilin julkai-

suvelvollisuuden kautta. Esityksen mukaan kohtaantotoiminnallisuus antaa työnhakijoille, työnantajille ja yksityisille työnvälitysyrityksille suosituksia ja saattaa yhteen työnantajia ja työntekijöitä. Edelleen todetaan, että suositukset eivät perustaisi työnhakijalle velvollisuutta hakea työpaikkaa, ottaa yhteyttä työnantajaan, vastata työnantajan yhteydenottoon, eikä työnhakijan toimimattomuudesta seuraisi työttömyysturvalain mukaista etuuden menetystä eikä se vaikuttaisi millään tavalla työnhakijan työnhaun voimassaoloon tai hänelle järjestämislain mukaan tarjottaviin julkisiin työvoimapalveluihin. Esityksen mukaan työnhakijaan kohtaantotoiminnallisuus voisi vaikuttaa niin, että hänelle tarjottaisiin pisteytysjärjestyksessä hänelle parhaiten soveltuvia työpaikkoja, eli tältä osin oikeusvaikutuksia voisi olla siltä osin, mitä avoimia työpaikkoja kohtaantotoiminnallisuus työnhakijalle näyttäisi ja missä järjestyksessä. Kohtaantotoiminnallisuus ei kuitenkaan estäisi työnhakijaa saamasta näkyville kaikkia avoimia työpaikkoja. Esityksessä edelleen todetaan, että toiminnallisuus ei myöskään perustaisi työnantajalle tai yksityiselle työnvälitysyrityksen minkäänlaista toimintavelvollisuutta. Edellä sanotun perusteella esityksessä arvioidaan, että työnhakuprofiilin julkaisuvelvollisuus ja tätä kautta altistuminen palvelualustalla käytössä olevalle kohtaantoiminnallisuudelle ei aiheuttaisi työnhakijoille vastoin tahtoa altistumista yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun päätöksen kohteeksi, minkä vuoksi myöskään artiklan 2 kohtaa ei tarvitsisi soveltaa kohtaantotoiminnallisuuden osalta.

Edellä sanottuun liittyen huomioitakoon, että koska kohtaantotoiminnallisuuden ei esitetysti katsota muodostavan yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisia yksittäispäätöksiä, ei sanottu automaattinen käsittely siten voi nyt esitetyn sääntelyn nojalla myöskään näin ollen johtaa sellaiseen tilanteeseen, jossa rekisteröidyn kannalta tosiasiallisesti muodostuu oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia.

Automatisoituja yksittäispäätöksiä koskeva sääntely tulee huomioida myös esityksessä todettua työnhakuprofiilin laatimiseen liittyvää automatiikkaa kehitettäessä. Esityksessä todetaan, että avustavan automaation avulla laadittua työnhakuprofiilia ei pidettäisi yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna päätöksenä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, koska automaation avulla laadittu työnhakuprofiili tulisi erillisenä toimena tarkistaa, muokata sekä julkaista ja nämä toimet vaatisivat luonnollisen henkilön toimintaa. Tähän liittyen edelleen todettakoon, että luonnollisen henkilön osallistumisen tulee olla merkityksellistä.

Yhteystiedot

Tietosuojavaltuutetun toimisto
Sähköposti: tietosuoja@om.fi
Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki
Puhelinvaihde: 029 566 6700
Verkkosivut: tietosuoja.fi