

3.7.2024

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain 83 ja 91 §:n muuttamisesta ja valmiuslain muuttamisesta

Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain 83 ja 91 §:n muuttamisesta ja valmiuslain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023) ja valmiuslakia (1552/2011). Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia koskevat muutokset liittyisivät palkkatuen myöntämiseen kunnalle tai kuntayhtymälle. Valmiuslakiin tehtäisiin työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrosta johtuvat viranomaisia ja työvelvollisuusrekisteriä koskevat muutokset.

Lausuntokierroksen osuessa lomakaudelle, on oikeusministeriöllä ollut mahdollisuus arvioida ainoastaan lausunnossa nimenomaisesti käsiteltyjä ehdotuksia.

Henkilötietojen suoja

Yleistä

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa sekä Euroopan perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvatun henkilötietojen suojan näkökulmasta, sillä esitysluonnoksella ehdotettaisiin yleistä tietosuojaa-asetusta täsmentävää ja täydentävää kansallista erityissääntelyä ainakin valmiuslain

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

työvelvollisuusrekisteriä koskevan 103 §:n osalta (ehdotettu yhteisrekisterinpito sekä tiedonsaantioikeudet). Oikeusministeriö huomauttaa tältä osin, ettei esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin ole sisällytetty arviointia henkilötietojen suojan näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee tältä osin täydentää jatkovalmistelussa ja sisällyttää säätämisyjärjestysperusteluihin yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käyttöä koskeva arvio. Selkeyden vuoksi oikeusministeriö toteaa, että kansallisen liikkumavaran käyttöä tulee perustella myös siltä osin kuin voimassa olevaa tietosuoja-asetusta täydentävää kansallista erityissääntelyä ehdotetaan muutettavaksi. Perusteluissa olisi osoitettava, mihin yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuisivat sekä perusteltava perustuslakivaliokunnan (ks. PeVL 14/2018 vp) ja tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä, oikeasuhteisuutta ja yleisen edun mukaisuutta.

Yhteisrekisterinpito

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia valmiuslain työvelvollisuusrekisteriä koskevan 103 §:n 1 ja 3 momenttiin. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi työvelvollisuusrekisterin perustamisesta ja että KEHA-keskuksen tehtävänä olisi perustaa rekisteri. Momenttia muutettaisiin lisäksi siten, että työvelvollisuusrekisterin yhteisrekisterinpitäjiä olisivat työ- ja elinkeinoministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus (jäljempänä KEHA-keskus), kun voimassa olevan sääntelyn mukaan rekisterinpitäjä on työ- ja elinkeinoministeriö. Momenttia muutettaisiin edelleen myös siten, että rekisteriin tietoja tallentavaksi ja rekisterin tietoja käyttäväksi toimijaksi muutettaisiin TE-toimiston sijasta työvoimaviranomainen, joille TE-toimistojen tehtävät siirtyvät. Valmiuslain 103 §:n 1 momentissa on kyse tietosuoja-asetusta täsmentävästä kansallisesta erityissääntelystä, jota nyt ehdotettaisiin muutettavaksi.

Oikeusministeriö toteaa, että rekisterinpitäjästä ja yhteisrekisterinpitäjistä säätäminen on mahdollista EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 7 kohdan sekä 26 artiklan sisältämän kansallisen liikkumavaran nojalla. Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoa, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Yhteisrekisterinpitäjäyys on kyseessä silloin, kun vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen, rekisterinpitäjästä on yleensä syytä säätää perustuslaista johtuvista syistä. Rekisterinpitäjästä säätämistä puoltaa myös, jos

rekisterinpitäjä voisi käsittelyn luonteesta tai laajuudesta johtuen jäädä epäselväksi, tai kun kyse on useamman kuin yhden viranomaisen välisestä yhteisrekisterinpidosta.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tarkoituksena on saattaa voimassa oleva lainsäädäntö vastamaan rekisterinpitäjien osalta tosiasiallista tilannetta. Työ- ja elinkeinoministeriö on voimassa olevan valmiuslain 103 §:n mukaan työvelvollisuusrekisterin rekisteripitäjä, mutta se ei esitysluonnoksen mukaan kuitenkaan tosiasiallisesti määritä yksin tarkoitusta ja keinoja. Käytännössä rekisterin perustamisesta vastaa tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannon perusteella KEHA-keskus, joka myös käsittelee henkilötietoja, joita rekisterin perustaminen vaatii. KEHA-keskus vastaa osaltaan myös työvelvollisuusrekisterin tarkemman tarkoituksen määrittämisestä yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sekä molemmat edellä mainitut, mutta etupäässä KEHA-keskus, määrittävät rekisterin rakenteen ja tekniset vaatimukset, mukaan lukien oletusarvoisen tietosuojan kannalta keskeiset elementit. Tällä perusteella molemmat edellä mainitut tahot olisivat yhteisrekisterinpitäjiä tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa tarkoitetulla tavalla, sillä molemmat tahot yhdessä päättävät osaltaan rekisterinpitäjälle luonteenomaisten tarkoitusten ja keinojen tarkemmasta määrittämisestä työvelvollisuusrekisterin osalta. Huomioiden lisäksi sen, että työvelvollisuuden täytäntöönpano ja työvoiman ohjaus olisi erittäin vaikeaa toteuttaa ilman molempien osapuolten osallistumista, kummankin osapuolen suorittamat käsittelytoimet ovat erottamattomasti yhteydessä toisiinsa.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että valmiuslain työvelvollisuusrekisterin rekisterinpito/yhteisrekisterinpito saatetaan vastaamaan tosiasiallista tilannetta siten kuin tietosuoja-asetus edellyttää. Oikeusministeriöllä ei ole sinänsä huomautettavaa ehdotettuun yhteisrekisterinpitoon työ- ja elinkeinoministeriön ja KEHA-keskuksen välillä, sikäli kun kyse on tosiasiallisesti tietosuoja-asetuksen tarkoittamasta yhteisrekisterinpidosta ja molemmat viranomaiset määrittävät yhdessä työvelvollisuusrekisteriin liittyvän henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että esitysluonnoksen mukaan yhteisrekisterinpitäjien vastuualueita ei määriteltäisi tarkemmin valmiuslain 103 §:ssä. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohta edellyttää, että yhteisrekisterinpitäjien vastuualueet tulee määritellä keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla. Asetus mahdollistaa sen, että vastuualueet voidaan määrittää myös jäsenvaltion

lainsäädännössä sekä nimetä tässä yhteydessä myös rekisteröidyille yhteyspiste. Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetus jättää sinänsä jäsenvaltioille liikkumavaraa siltä osin, säädetäänkö laissa yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista ja millä tavalla niistä olisi säädettävä. Yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista säädettäessä tulee huomioida kuitenkin perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasäätely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/1).

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulee vielä arvioida uudelleen, tulisiko yhteisrekisterinpitäjien välisestä vastuunjaosta säätää tarkemmin pykälässä perustuslaista johtuvista syistä. Arvioinnissa on syytä huomioida myös yhteisrekisterinpitäjien välisen vastuunjaon selkeys suhteessa rekisteröityihin. Oikeusministeriö toteaa, että riippumatta siitä säädetäänkö yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista jäsenvaltion lainsäädännössä vai sovitaanko siitä muulla keskinäisellä järjestelyllä, yhteisrekisterinpitäjien välisestä keskinäisestä järjestystä tulee käydä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Tällaisen järjestelyn keskeisten osien tulee lisäksi olla rekisteröidyn saatavilla. Edelleen tulee varmistaa tietosuoja-asetuksen 26 artiklan edellyttämällä tavalla, että rekisteröity voi käyttää tämän asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos jättää tällaisenaan epäselväksi ja avoimeksi yhteisrekisterinpitäjien keskinäisen vastuunjaon sekä sen, täyttääkö ehdotettu sääntely kaikilta osin edellä esiin tuodut tietosuoja-asetuksen 26 artiklan edellytykset. Oikeusministeriö toteaa, että myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyä koskevia esityksiä käsitellessään huomiota siihen, että esitys jätti rekisterinpitoon liittyvät vastuut verraten avoimeksi ja edellytti hallintovaliokunnan tarkastelevan huolellisesti valitun sääntelymallin tarkoituksenmukaisuutta ja sen yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen sääntelyn kanssa erityisesti kunkin rekisterinpitäjän vastuun ja rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta (ks. PeVL 7/2019 vp, s. 6 sekä HaVM 10/2020, s.10–15). Perustuslakivaliokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomiota erityisesti myös siihen, ettei yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevista ehdotuksista käynyt selkeästi ilmi tiedon luovuttamiseen toimivaltaista viranomaista (ks. tältä osin valmiuslain 103 §:n 4 momentti). Jatkovalmistelussa arviointi

yhteisrekisterinpidosta, erityisesti tarpeesta säätää yhteisrekisterinpitäjien välisestä vastuunjaosta tulee sisällyttää hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin.

Tiedonsaantioikeudet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia lisäksi valmislain 103 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään työvelvollisuusrekisteriin ja työvelvollisuuden toteuttamiseen liittyvistä tietojensaantioikeuksista. Kyseistä momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että momentissa viitattaisiin työvoimaviranomaisten sijaan 1 momentissa tarkoitettuihin viranomaisiin. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan voimassa olevassa 3 momentissa tietojensaantioikeudet koskevat työvoimaviranomaisia. Ehdotettujen muutosten myötä työvoimaviranomaisilla tarkoitettaisiin ainoastaan järjestämislaissa tarkoitettuja työvoimaviranomaisia. Koska tiedonsaantioikeudet on tarkoitettu koskemaan myös muita 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia, momenttiin tehtäisiin tästä johtuvat muutokset. Siltä osin kuin kyse olisi oikeudesta saada henkilötietoja, valmiuslain 103 §:n 3 momenttia koskevissa säännöksissä on kyse tietosuoja-asetusta täsmentävästä kansallisesta erityissääntelystä, jota ehdotetaan muutettavaksi.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos jättää avoimeksi ja epäselväksi, miltä osin ehdotetut tiedonsaantioikeudet laajenisivat nykyisestä. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota ennen muuta ristiriitaisuuksiin ehdotetun säännöksen sekä perusteluiden välillä. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa puhutaan järjestämislaissa tarkoitetuista työvoimaviranomaisista, kun taas ehdotetussa säännöksessä viitataan valmiuslain 103 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin viranomaisiin. Perusteluista jää vaikutelma, että esitysluonnoksen tarkoituksena on laajentaa tiedonsaantioikeudet koskemaan myös muita kuin järjestämislaissa tarkoitettuja työvoimaviranomaisia. Esitysluonnosta tulee tältä osin selvittää jatkovalmistelussa ja kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että mikäli ehdotetut tiedonsaantioikeudet laajenisivat nykyisestä, esitysluonnoksessa perusteltaisiin kunkin viranomaisen osalta niiden oikeus saada momentissa tarkoitettuja tietoja. Henkilötietojen käsittelyn osalta esitysluonnoksessa tulee tehdä selkoa kunkin viranomaisen osalta, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan tarkoittamaan käsittelyperusteeseen niiden oikeus saada ja käsitellä henkilötietoja perustuisi. Mikäli kyse on myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan tarkoittamista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista, esitysluonnoksessa tulee tehdä lisäksi selkoa kunkin viranomaisen osalta, mihin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan tarkoittamaan poikkeusperusteeseen oikeus saada ja käsitellä erityisiin

henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja perustuisi. Tältä osin tulisi myös varmistaa, että ehdotettu sääntely huomioi myös muut tietosuojasetuksen 9 artiklan asettamat reunaehdot käsittelylle, kuten velvollisuuden säätää asianmukaisista suojatoimista. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnosta tulee tältä osin täydentää jatkovalmistelussa ja varmistaa, että ehdotettu sääntely täyttää edellä esiin tuodut yleisen tietosuojasetuksen reunaehdot.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, ettei esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin ole sisällytetty arviointia suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön koskien viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kyseistä sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa 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 tietojen luovuttamismahdollisuus ovat 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 (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös 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. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp, s. 8—10). Esitysluonnoksen tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä tulee arvioida jatkovalmistelussa suhteessa edellä esiin tuotuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön sekä sisällyttää tätä koskeva arvio säätämisyjärjestysperusteluihin.

Muut huomiot

Oikeusministeriö pitää kannatettavana, että valmiuslakiin tehdään työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrosta johtuvat viranomaisten tehtäviä ja työvelvollisuusrekisteriä koskevat tarpeelliset muutokset, jotta voidaan varmistaa valmiuslain ajantasaisuus jo ennen valmiuslain kokonaisuudistuksen valmistumista. Oikeusministeriö esittää teknisenä huomiona, että työvoimaviranomaista koskeva määritelmäsäännös olisi selkeyden vuoksi hyvä toteuttaa tässä yhteydessä tekstin sisäisenä määritelmäsäännöksenä.

Yksikön päällikkö, osastopäällikön sijainen

Timo Makkonen

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä

VN/14717/2024-OM-19

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: