

Asia: VN/8915/2024

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Onko teillä yleistä lausuttavaa esityskokonaisuudesta?

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

Työllistymistodennäköisyyden laskentatyökalu

Esitysluonnoksen mukaan työnhakijan palveluprosessia koskevaa sääntelyä kevennettäisiin ja palveluprosessiin kuuluvien täydentävien työnhakukeskustelujen järjestäminen perustuisi jatkossa vahvemmin työnhakijan palvelutarpeeseen. Tähän liittyen esitysluonnoksessa ehdotetaan työvoimapalveluiden järjestämislakiin (380/2023) ja tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin (53/2018) muutoksia, jotka mahdollistaisivat henkilön tulotietojen hyödyntämisen työttömyyden pitkittymisen todennäköisyyden arvioimisessa osana työnhakijan palvelutarpeen arviointia. Muutoksilla mahdollistettaisiin digitaalisen työkalun kehittäminen palvelutarvearvion tueksi. Työllistymistodennäköisyyden laskennan tarkoitus olisi parantaa palveluiden kohdentamista. Esitysluonnoksen mukaan luotettavammalla työllistymistodennäköisyyden arvioinnilla voitaisiin päästä lähemmäs tilannetta, jossa lähellä työmarkkinoita oleville työnhakijoille voitaisiin perustellusti kohdentaa kevyempiä palveluita, kun taas työllistymistodennäköisyyden perusteella enemmän tukea tarvitsevien osalta palveluprosessi voisi olla intensiivisempi. Esitysluonnoksen mukaan tietojen käsittelyoikeutetta tarvittaisiin käytännössä siihen, jos työvoimaviranomainen

käyttäisi osana palvelutarpeen arviointia automaattista laskentatyökalua, joka hyödyntäisi työnhakijasta tulorekisteriin ilmoitettuja tietoja.

Työvoimaviranomaisella ei kuitenkaan ole lain mukaan oikeutta käsitellä henkilön tulotietoja eikä työvoimaviranomaiselle ole säädetty oikeutta saada kyseisiä tietoja. Ehdotetulla sääntelyllä siten laajennettaisiin työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeutta. Luonnoksessa todetusti, jotta työvoimaviranomainen voisi käsitellä tulotietoja palvelutarpeen arvioimisessa tulisi oikeudesta käsitellä kyseisiä tietoja säätää järjestämislain 114 §:ssä. Järjestämislakiin ehdotetun 114 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan henkilöasiakkaasta voitaisiin käsitellä sellaisia tulotietojärjestelmästä annetussa laissa (53/2018) tarkoitettuun tulorekisteriin ilmoitettuja tietoja, joita käytetään 33 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun työllistymistodennäköisyyden arvioimiseen (työttömyyden pitkittymisen todennäköisyys). Tietosuojavaltuutettu katsoo, että ehdotettuja lainkohtaa tulisi jatkovalmistelussa tarkentaa. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan edellä mainittuja tietoja olisivat annettuja palkkoja, eläkkeitä ja muita etuuksia koskevat tiedot sekä työsuhteeseen tai muuhun palvelus- taikka toimeksiantosuhteeseen liittyvät tiedot, joita työvoimaviranomainen voisi käsitellä arvioidessaan palvelutarpeen yhteydessä työnhakijan työttömyyden pitkittymisen todennäköisyyttä. Tietosisältö olisi kuitenkin tarpeen määritellä tarkemmin jo pykälätasolla. Ehdotetusta säännöksestä tulisi siten tarkemmin ilmetä mitä tulorekisteriin ilmoitettuja tietoja tiedonsaantioikeus tässä yhteydessä koskisi. Tulorekisteriin talletetut tuloja ja muita suorituksia sekä suorituksen saajia ja maksajia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Lisäksi tulotietojärjestelmään ja sen tietojen julkisuuteen sovelletaan julkisuuslakia (Laki tulotietojärjestelmästä 2 §). Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan nojalla asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa ovat salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja, jollei erikseen toisin säädetä. Huomioitakoon, että perustuslakivaliokunta on tällaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut 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. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin.

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 myös, että yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappaleen 43 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.

Esitysluonnoksessa on avattu työllistymistodennäköisyyden laskentatyökaluun liittyvää analyysia, jonka perusteella tulotietojen hyödyntäminen toisi lisää tarkkuutta työllistymistodennäköisyyden laskentaan. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, millä perusteella sanottujen salassa pidettävien tietojen saaminen palvelutarpeen arvioimiseksi katsotaan välttämättömäksi. Esitysluonnoksessa on itse asiassa tuotu esiin, että tämän mahdollisen työkalun käytöstä ei säädettäisi, vaan se tukisi ehdotetun sääntelyn toimeenpanoa asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnissa ja sitä kautta palveluohjauksessa. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan palvelutarvearvion laatisi siten työvoimaviranomaisen palveluksessa oleva, joka voisi arvion tekemisessä hyödyntää kehitettävää työkalua. Edelleen esitysluonnoksessa on todettu, että ehdotettujen lakimuutosten toimeenpano on mahdollista ilman palvelutarvearviotyökalua, mutta työkalu tukisi palvelutarpeeseen perustuvaa palveluprosessin toimeenpanoa. Näin ollen on todettava, että vaikka tulorekisteritiedot saattaisivat olla hyödyllisiä palvelutarpeen arvioinnissa, esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin edelleen epäselväksi, ovatko tiedot tässä käyttötarkoituksessa välttämättömiä ja niiden käyttö tässä yhteydessä oikeasuhtaista.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kehitettävä työkalu hyödyntäisi tekoälyä, ja että alustavan arvion mukaan järjestelmä saattaisi kuulua tekoälyssäädöksessä suurriskisiksi määriteltyihin järjestelmiin. Tietosuojavaltuutettu yhtyy tähän arvioon, ja on hienoa, että tekoälyssäädöksen merkitys on esitysluonnoksessa tunnustettu. Tietosuojavaltuutettu kuitenkin painottaa, että tietosuojasääntely on teknologianeutraalia ja tietosuojasääntely tulee siten huomioida aina kun tekoälyjärjestelmissä tai niiden avulla käsitellään henkilötietoa. Näin on riippumatta siitä, onko kysymyksessä tekoälyssäädöksessä tarkoitettu suuririskinen tekoälyjärjestelmä vai ei. Esitysluonnoksessa todetaankin oikein se, että työkalun jatkokehittämisessä ja mahdollisessa käyttöönotossa tulisi myös huomioida ainakin profilointia ja automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene kehitettävän työkalun osalta tarkempaa kuvausta tähän liittyen. Yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan osalta todettakoon, että artiklassa tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten muodostaminen ei rajoitu vain tilanteisiin, joissa muodostuu oikeusvaikutuksia, vaan myös rekisteröityyn vastaavalla tavalla merkittävät vaikutukset johtavat yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklassa tarkoitettuihin tilanteisiin. Esityksen jatkovalmistelussa tuleekin siten täsmentää arviota profilointia ja automaattista päätöksentekoa koskien.

Tietosuojavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta ei ilmene, miten mahdollisen kehitettävän laskentatyökalun tietosuojavaikutuksia on arvioitu. Näin ollen tietosuojavaltuutettu ei voi asiaa tässä yhteydessä myöskään arvioida. Esityksen jatkovalmistelussa on tarpeen huomioida, että muutosehdotukseen liittyvät henkilötietojen suojaan kohdistuvat riskit on tunnustettu sekä arvioitu kattavasti, ja että yleisen tietosuojasetuksen asettamat edellytykset tulevat kokonaisuudessaan huomioiduksi.

Työnhakuprofiilit

Esitysluonnoksessa esitetään muutoksia myös työnhakuprofiileja koskevaan sääntelyyn. Luonnoksen mukaan ehdotettu sääntely vastaa työnhakijaksi rekisteröitymättömän henkilön osalta asiasisällöltään pääosin nykyistä sääntelyä vapaaehtoisesta työnhakuprofiilista. Ehdotetusti työnhakijaksi rekisteröityneelle henkilölle tulisi kuitenkin velvollisuus työnhakuprofiilin laatimiseen ja julkaisemiseen. Tämän lisäksi työvoimaviranomaisille säädettäisiin uusi lakisääteinen tehtävä laatia ja julkaista työnhakuprofiili, mikäli työnhakija ei profiilia itse määrääjässä laatisi tai julkaisisi. Samassa yhteydessä niitä tahoja, jotka voisivat hakea ja tarkastella palvelualustalla julkaistuja työnhakuprofiileja laajennettaisiin. Esitysluonnoksen mukaan näiden muutosten tavoitteena on työnhakijoiden nopeampi työllistyminen työnhakuprofiilien avulla. Niin ikään katsotaan, että julkaistut työnhakuprofiilit olisivat tapa mahdollistaa yksityisen työnvälityksen tarvitsemien tietojen saaminen työnhakijoista.

Käsittelyperuste

Esitysluonnoksessa todetaan, että palvelualustaa ja työnhakuprofiileja koskeva sääntely on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (Hallituksen esitys eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi HE 225/2021 vp, PeVL 14/2022 vp). Tietosuojavaltuutetun toimisto on työnhakuprofiilien osalta sanotun hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä katsonut ehdotetun sääntelyn olevan henkilötietojen suojan toteutumisen näkökulmasta asianmukaista ja perusteltua. Ehdotettu sääntely on tässä yhteydessä vastannut voimassa olevaa sääntelyä. Tällä hetkellä työnhakuprofiilin laatiminen on vapaaehtoista ja henkilöllä on milloin tahansa mahdollisuus muokata työnhakuprofiilinsa tietoja tai poistaa profiili. Nyt ehdotettu sääntely kuitenkin eroaa voimassa olevasta muun muassa velvoittavuudellaan.

Esitysluonnoksen mukaan työnhakuprofiilien tietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan c alakohtaan. Käsittelyn ollessa tarpeen yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan tarkoituksiin, on siitä mahdollista säätää yleisen tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua käsittelyä perustusta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella kansallista liikkumavaraa käytettäessä, kansallinen lainsäädäntö voi sisältää 6 artiklan 3 kohdassa tarkemmin esitettyjä erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan yleisen tietosuojasetuksen sääntöjen soveltamista. Lainsäädännön on myös täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Työnhakuprofiilit julkaistaisiin osittain julkisessa internetissä olevassa tietokannassa, josta niitä voisivat yksittäishakuina hakea palvelualustalle kirjautuneet. Kun työvoimaviranomainen julkaisi työnhakijan työnhakuprofiilin palvelualustalla, olisi asiassa kyse tietojen saattamisesta osittain julkiseen internetissä olevaan tietopalveluun. Luonnoksessa todetusti työvoimaviranomaisen

työnhakijoista julkaisemissa työnhakuprofiileissa olisivat vain ne tiedot, jotka olisivat tarpeen sen kannalta, että julkinen valta voisi työnhakuprofiilien avulla toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyä velvoitetta ja järjestämislaissa säädettyä lakisääteistä tehtävää. Esitysluonnoksen mukaan työnhakuprofiilien lähtökohtaisella nimettömyydellä turvattaisiin samanaikaisesti osaltaan perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta yksityiselämään ja henkilötietojen suojaan. Esitysluonnoksessa katsotaan, että työnhakuprofiilien julkaisemisen tavoite olisi yleisen edun mukainen ja työvoimaviranomaisen työnhakuprofiilissa julkaisemat tiedot olisivat myös oikeasuhtaisia julkaisemisella tavoiteltuun päämäärään nähden. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että esitysluonnos hyötyisi tarkemmasta arvioinnista liittyen ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Todettakoon kuitenkin, että esitetty työnhakuprofiilien lähtökohtainen nimettömyys ja esitysluonnoksen tietosuojavaikutusten yhteydestä ilmenevät suunnitellut toimet riskeihin puuttumiseksi ovat omiaan vaikuttamaan siihen, että ehdotettu sääntely voitaisiin katsoa oikeasuhtaiseksi sillä tavoiteltuun päämäärään nähden, etenkin jos tässä lausunnossa esitetyt havainnot tulevat asianmukaisesti huomioiduksi jatkovalmistelussa.

Työnhakuprofiilin tiedot

Esitysluonnoksen mukaan työnhakuprofiilit julkaistaan lähtökohtaisesti anonyymeina. Selvyyden vuoksi todettakoon, että tietosuojasääntelyssä anonyymit tiedot ovat sellaisia, jotka eivät liity tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, tai joiden tunnistettavuus on poistettu siten, ettei rekisteröidyn tunnistaminen ole tai ei ole enää mahdollista. Esitysluonnoksen mukaan henkilöä ei voitaisi tunnistaa työnhakuprofiilista. Tietosuojavaltuutettu on jo aiemmin työvoimapalveluiden uudistustarpeita koskeneen arviomuistion (VN/8915/2024) osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka käytettävissä olevat tunnisteet eivät lähtökohtaisesti mahdollistaisi henkilön tunnistamista, henkilö saattaa kuitenkin olla tunnistettavissa yhdistelemällä tietoa. Kuten esitysluonnoksessakin mainitaan, joissakin tapauksissa ei voitaisi sulkea pois sitä, etteikö työnhakijaa voisi tunnistaa työnhakuprofiilista yhdistelemällä erinäisistä tietokannoista tarkoituksella haettuja henkilötietoja, jos työnhakijalla olisi esimerkiksi poikkeuksellinen työkokemus tai koulutus. Tähän liittyen todettakoon, että eri tietoyhdistelmillä henkilö voi olla melko vaivattakin tunnistettavissa. Lisäksi ehdotetusta sääntelystä saadun käsityksen perusteella työnhakijan työnhakuprofiili olisi ainakin työvoimaviranomaiselle suoraan tunnistettava.

Arvioidessa sitä onko luonnollinen henkilö tunnistettavissa, tulee huomioida yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 26 kappaleessa sanottu luonnollisen henkilön tunnistettavuuden määrittämisestä. Edelleen huomioitakoon, että tietosuojaperiaatteita olisi sovellettava kaikkiin tietoihin, jotka koskevat tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä. Esitettävän sääntelyn tulee siten kaikinensa täyttää henkilötietojen luovuttamista koskevalta sääntelyltä edellytetty tarkkuustaso, koska kysymyksessä olevat tiedot eivät ole anonyymeja vaan yleisen tietosuojasetuksen tarkoittamalla tavalla henkilötietoja. Tietosuojasääntelyn näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa olisikin puhua ennemminkin nimettömästä työnhakuprofiilista, kuin anonyymista.

Ehdotetun järjestämislain 129 a §:n mukaan työnhakuprofiili voi sisältää tietoja koulutuksesta, työkokemuksesta, muusta osaamisesta ja työtoiveista. Lisäksi se voi sisältää vapaamuotoisen

esittelyn ja linkkejä palvelualueen ulkopuolisiin palveluihin. Profiiliin ei saa sisällyttää tietoja, jotka on laissa säädetty salassa pidettäviksi. Työnhakijan työnhakuprofiilin tulee kuitenkin sisältää työhaun ja työllistymisen kannalta olennaiset tiedot työnhakijan koulutuksesta, työkokemuksesta, muusta osaamisesta ja työtoiveista. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että työnhakijan ei olisi välttämätöntä lisätä kaikkia näitä tietoja profiiliinsa, elleivät tiedot olisi olennaisia työhaun kannalta. Edelleen todetaan, että koulutuksesta ja työkokemuksesta voisi olla esimerkiksi viimeisimmät tiedot tai ainoastaan tämänhetkisen työhaun ja työllistyminen kannalta olennaiset tiedot. Tarkoituksena todetaan olevan, että työnhakija voisi mahdollisimman vapaasti valita työhaun ja työllistymisen kannalta olennaiset tiedot, joita hän täyttäisi työnhakuprofiiliinsa. Tätä tarkoitusta voidaan pitää henkilötietojen suojan näkökulmasta perusteltuna.

Työvoimaviranomaisen julkaistessa työnhakuprofiilin, profiili saisi ehdotetun 129 b §:n 2 momentin mukaan sisältää ainoastaan työnhakuprofiilin kannalta tarpeellisia tietoja työnhakijan koulutuksesta, työkokemuksesta, muusta osaamisesta ja työtoiveista. Ehdotettuun sääntelyyn liittyen on todettava, että vaikka tietojen käyttö on rajattu tarpeelliseen, jättää esitetty sääntely viranomaiselle kuitenkin edelleen melko väljän kehyksen harkita mitä tietoja työnhakijasta profiiliin lopulta kirjataan. Huomioitakoon tässä yhteydessä myös yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukainen tietojen minimointi. Henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.

Ehdotetun 129 b §:n 3 momentin mukaan työvoimaviranomaisen työnhakijasta laatimaan ja julkaisemaan työnhakuprofiilin voidaan käyttää 120 §:ssä tarkoitettuun valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettuja työnhakuprofiilin kannalta tarpeellisia tietoja, joita ovat tiedot työnhakijan koulutuksesta, työkokemuksesta, muusta osaamisesta ja työtoiveista. Asiakastietojen käyttötarkoitukseksi on järjestämislain 112 §:ssä säädetty käyttö järjestämislaissa tarkoitettujen palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen. Esitysluonnoksessa todetusti, työnhakuprofiilin laatimisen ja julkaisemisen viranomaisen toimesta ei katsota laajentavan sitä käyttötarkoitusta, jota varten tiedot on työnhakijoilta alun perin kerätty, koska työnhakuprofiili olisi työnhakijalle tarkoitettu järjestämislaissa oleva palvelu, johon voidaan edellä sanotun 112 §:n mukaan tietoja käyttää. Tässä yhteydessä tietosuojavaltuutettu kiinnittää kuitenkin huomiota käsittelyn läpinäkyvyyteen ja rekisteröidyn informoitiin. Työnhakijalle tulisi olla selvää, miten hänen tietojensa tältä osin käsitellään. Informoinnissa tulee kiinnittää huomiota myös niihin henkilöihin, jotka ovat jo olleet työnhakijoina ennen esitetyn sääntelyn mahdollista voimaantuloa. Henkilötietoja on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi. Henkilötietojen käsittely tässä yhteydessä ei siten saisi tulla rekisteröidylle yllätyksenä.

Lakiehdotuksen 129 b §:n 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta laatia työnhakijan työnhakuprofiili automaattisesti työnhakijan työnhakijaksi rekisteröitymisen yhteydessä antamien tietojen perusteella. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että profiilin julkaiseminen tulisi kuitenkin suorittaa erikseen työvoimaviranomaisen tai työnhakijan toimesta. Edelleen todetaan, että työvoimaviranomaisen tulisi ennen julkaisemista varmistua, että automaattisesti laadittu profiili sisältäisi vain työnhakuprofiilin kannalta tarpeellisia tietoja, ja ettei profiili sisältäisi salassa pidettävää tietoa. Esitysluonnoksessa todetaan, että automaattisesti laadittu työnhakuprofiili perustuisi työnhakijan itsensä antamiin tietoihin, joten kyse ei olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa

tarkoitetusta profiloinnista, eikä myöskään hallintolain 8 b luvussa tarkoitetusta automaattisesta asian ratkaisemisesta. Tähän liittyen huomioitakoon kuitenkin, että yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittama automatisoitu yksittäispäätös voi perustua minkä tahansa tyyppiseen tietoon, myös rekisteröidyltä itseltään saatuun tietoon. Pelkästään automaattisesta päätöksenteosta on kyse silloin, kun luonnollinen henkilö ei osallistu päätöksentekoon. Jotta luonnollisen henkilön voidaan katsoa osallistuvan päätöksentekoon, osallistumisen tulisi olla merkityksellistä eikä vain näennäistä osallistumista. Edelleen todettakoon myös jo aiemmin tässä lausunnossa mainittu siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten muodostaminen ei rajoitu vain tilanteisiin, joissa muodostuu oikeusvaikutuksia, vaan myös rekisteröityyn vastaavalla tavalla merkittävät vaikutukset johtavat yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuihin tilanteisiin.

Profiilien tarkastelu ja hakeminen

Esitetyllä sääntelyllä olisi tarkoitus laajentaa palvelualustalle kirjautuneiden tahojen oikeutta hakea ja tarkastella julkaistuja työnhakuprofiileja siten, että jatkossa oikeus olisi työnantajilla, yksityisillä työnvälitysyriyksillä sekä työttömyyskassoilla. Lisäksi viranomaisille tulisi käyttöoikeus palvelualustalle. Työnhakuprofiilien käyttäjien piiri näin ollen laajenisi. Palvelualustalle pääsyn laajentamisen vaikutukset henkilötietojen suojalle jäävät esitysluonnoksessa melko vähäiselle huomiolle. Huomioitakoon, että käyttäjien piirin laajentuminen voi kohottaa esimerkiksi tietoturvasuhteeseen ja tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden varmistamiseen liittyviä riskejä suhteessa nykytilaan. Mikäli työnhakuprofiilien käyttöala laajenee esitysluonnoksen mukaisesti, on erittäin tärkeää varmistua siitä, että työnhakuprofiilien käsittely ja informointi on läpinäkyvää suhteessa rekisteröityihin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että työttömyyskassat hyötyvät työvoimapalveluja järjestäessään profiilitiedoista todennäköisesti suhteellisen vähän. Tällöin on perusteltua harkita tarkemmin, onko profiilien tarkastelu-oikeutta välttämätöntä laajentaa koskemaan myös työttömyyskassoja. Lähtökohtaisesti henkilötietoja olisi käsiteltävä vain, jos käsittelyn tarkoitusta ei voida kohtuullisesti toteuttaa muilla keinoin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että työnhakuprofiilien määrän kasvu sekä työnhakuprofiilien haku- ja tarkastelumahdollisuuden avaaminen myös muille kuin työnantajille ovat edellytyksiä sille, että palvelualustalle kirjautuneet työnvälitysyriykset saisivat hallitusohjelman ja eduskunnan lausuman tavoitteiden mukaisesti tarpeelliset tiedot työnhakijoista työnvälitystä varten. Luonnoksessa kerrotusti henkilöstöä vuokraavia ja muita henkilöstöpalveluita tarjoavia yrityksiä sekä palveluyrityksiä edustavat tahot pitävät yksityisen työnvälityksen kannalta tarpeellisena tietona myös yhteystietoja. Edelleen todetaan, että sanottujen tahojen mukaan työnhakijan välittömät yhteystiedot, kuten puhelinnumero ja sähköposti, olisivat tarpeellisia, koska rekrytointitilanteet ovat nopeita ja ensimmäinen yhteydenotto tehdään pääsääntöisesti aina puhelimitse. Esitysluonnoksen mukaan puhelinnumeroa ei profiilissa kuitenkaan kysytä, koska työnhakuprofiilin on tarkoitus olla lähtökohtaisesti anonyymi. Tähän liittyen on huomioitava, että esitetyn valossa yksityinen työnvälitys ei näin ollen ehdotetun sääntelyn myötä tulisi saamaan kaikkia niitä tietoja, joiden on kerrottu olevan tarpeellisia työnvälitystehtävän hoitamiseksi. Tällöin työnhakuprofiilien tarkastelu-

ja hakemismahdollisuuden laajentamista yksityisille työnvälitysyriyksille tulisi tarkastella tarkemmin suhteessa siihen, onko pääsy osaan tiedoista tarpeellista ja perusteltavissa, vaikka ehdotetun sääntelyn mukainen tiedonsaanti edistää sääntelyn tavoitetta vain osittain.

Rekisteröidyn oikeudet

Esitysluonnoksen mukaan työnhakuprofiilien tietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Käsittelyn oikeusperuste vaikuttaa rekisteröidyn oikeuksiin. Yleisen tietosuoja-asetuksen 17 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan oikeutta tietojen poistamiseen ei sovelleta siltä osin, kuin käsittely on tarpeen rekisterinpitäjään sovellettavaan unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvan, käsittelyä edellyttävän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai jos käsittely tapahtuu yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämistä varten.

Ehdotetun sääntelyn perusteella työnhakijalla olisi järjestämislain 129 §:n nojalla lakisääteinen velvollisuus laatia ja julkaista työnhakuprofiili. Lisäksi työvoimaviranomaisella olisi sanotun lain 129 b §:n mukaisesti laissa säädetty tehtävä laatia ja julkaista työnhakijasta työnhakuprofiili palvelualustalla, ellei työnhakija itse profiilia laatisi ja julkaisisi. Esitysluonnoksessa todetaan, että työvoimaviranomaisten lakisääteisen tehtävän toimeenpanon varmistamiseksi olisi 129 §:n 2 momentissa ehdotetusti tarpeen rajoittaa työnhakijan oikeutta työnhakuprofiilin julkaisun perumisen ja poistamisen osalta. Tähän liittyen todettakoon, että tässä tapauksessa rajausta poistaoikeuteen johtuu suoraan yleisestä tietosuoja-asetuksesta. Rekisteröidyllä ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista oikeutta tietojen poistamiseen siltä osin, kuin käsittely on tarpeen käsittelyä edellyttävän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Huomioitava toki on, että yleisen tietosuoja-asetuksen 17 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukainen rajoitus koskee tietojen poistoa ainoastaan siltä osin, kuin käsittely on tarpeen käsittelyä edellyttävän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Jos julkaistussa työnhakuprofiilissa pidetään saatavilla tietoja, jotka eivät ole tarpeen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, on työnhakijalla oltava näiden tarpeettomien tietojen osalta yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen oikeus poistaa tiedot, ellei oikeutta ole 23 artiklan mukaisesti kansallisesti rajoitettu.

Ehdotetun 129 a §:n 4 momentin mukaan työnhakijalla olisi milloin tahansa mahdollisuus muokata tai poistaa työnhakuprofiilin sisältämiä tietoja, kunhan työnhakuprofiili tietosisällön muokkaamisen tai poistamisen jälkeen sisältäisi edelleen 129 a §:n 2 momentissa tarkoitettut olennaiset tiedot. Ehdotetulla sääntelyllä ei siten vaikuttaisi olevan tosiasiaassa tarkoitusta säätää kansallisesti rajoituksesta yleisen tietosuoja-asetuksen 17 artiklan mukaiseen oikeuteen, vaan työnhakija voisi saada käsittelyn kannalta tarpeettomat tiedot poistettua. Mikäli tällä sääntelyllä kuitenkin olisi tarkoitus rajoittaa työnhakijan oikeutta poistaa myös sellaisia tietoja, jotka eivät ole tarpeellisia lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tulisi rajoituksen perustua yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklaan. Esitysluonnoksen perusteella tällainen kansallinen rajoitus yleisen tietosuoja-asetuksen 17 artiklan mukaiseen oikeuteen ei kuitenkaan vaikuttaisi perustellulta, eikä esitysluonnoksessa esitetyn perusteella vaikuttaisi olevan ehdotuksen tarkoituksenakaan.

Esitysluonnoksen mukaan työnhakuprofiilien tiedot tallentuisivat edelleen omaan työnhakuprofiilien tietovarantoon, joka on erillinen järjestämislain 120 §:ssä tarkoitettusta tietovarannosta. Lisäksi säädettäisiin työnhakuprofiilin tallennettujen tietojen kopioimisesta henkilön suostumuksella 120 §:n tarkoittamaan tietovarantoon, kun henkilö rekisteröityy työnhakijaksi. Tässä yhteydessä kopioiminen rajoittuisi kuitenkin vain niihin tietoihin, joita työvoimaviranomainen saa järjestämislain 114 §:n nojalla käsitellä. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että suostumus olisi tässä kohden suojaomi ja kopioitavien henkilötietojen käsittely perustuisi kuitenkin 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli työvoimaviranomaisen lakisääteiseen tehtävään. Esitysluonnoksessa lisäksi todetaan, että suostumuksen tulisi tässä yhteydessä täyttää yleisen tietosuojasetuksen 7 artiklassa säädetyt suostumuksen edellytykset. Esityksen jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida tarkemmin, olisiko kyseessä ennemminkin muunlainen tahdonilmaus tai hyväksyntä kuin yleisen tietosuojasetuksen mukainen suostumus. Suostumukseen liittyvän vapaaehtoisuuden osalta olisi huomioitava rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä vallitseva epäsuhta.

Ehdotetun 129 f §:n mukaan KEHA-keskuksen tulee poistaa tiedot työnhakuprofiilien tietovarannosta, kun henkilö (ei työnhakijana) poistaa laatimansa työnhakuprofiilin palvelualustalta, kuitenkin viimeistään, kun henkilön edellisestä palvelualustalle kirjautumisesta on kulunut vuosi. Esitysluonnoksen mukaan työnhakijoiden työnhakuprofiilien tiedot poistettaisiin ehdotetun 129 f §:n 2 momentin perusteella, kun työnhakija työnhaun voimassaolon päättymisen jälkeen poistaa profiilinsa, mutta kuitenkin viimeistään, kun palvelualustalle kirjautumisesta olisi kulunut yksi vuosi työnhaun päättymisen jälkeen. Esitysluonnoksen perusteella ei ole kuitenkaan aivan selvää, miten toimitaan työnhaun päättyessä sellaisen työnhakijan osalta, joka syystä tai toisesta ei ole halunnut itse työnhakuprofiiliaan julkaista ja julkaisu on sittemmin tehty työvoimaviranomaisen toimesta. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, edellyttääkö julkaisun poistaminen tässäkin tilanteessa toimenpiteitä työnhakijalta itseltään, jotta henkilö saa työnhakuprofiilinsa julkaisun pois palvelualustalta vai poistuuko työnhakuprofiilin julkaisu automaattisesti henkilön työnhaun, ja siten lakisääteisen julkaisemisvelvollisuuden, päättyttyä.

Rekisterinpitäjyys

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi työnhakuprofiilien tietovarannon rekisterinpitäjyydestä. Ehdotetun 130 a §:n 1 momentin mukaan KEHA-keskus ja työvoimaviranomaiset olisivat työnhakuprofiilien tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Esitysluonnoksen mukaan tietovarannon yhteisrekisterinpitäjyys mahdollistaisi sen, että työvoimaviranomaiset voisivat käyttää työnhakijoiden työnhakuprofiilien tietoja 130 §:n mukaisesti. Tältä osin tietosuojavaltuutettu kiinnittää huomiota yhteisrekisterinpitäjyyden merkitykseen. Yleisen tietosuojasetuksen 26 artiklassa säädetty yhteisrekisterinpitäjyys vaikuttaa yhteisrekisterinpitäjien ja rekisteröidyn väliseen suhteeseen ja yleisessä tietosuojasetuksessa säädettyyn rekisterinpitäjän rooliin, mutta ei sellaisenaan muodosta tiedonsaantioikeutta.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetusta työnhakuprofiilien tietovarannon yhteisrekisterinpitäjyydestä johtuisi muutoksia myös tietojen luovuttamiseen. Luonnoksen mukaan 130 a §:n 4 momentissa säädettäisiin vastuunjaosta työnhakuprofiilien tietovarannosta luovutettavien tietojen osalta.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan KEHA-keskus voisi luovuttaa työnhakuprofiilien tietovarannosta tietoja tiedonsaantiin oikeutetulle riippumatta siitä, minkä työvoimaviranomaisen asiakkaasta on kyse. Edelleen todetaan, että säännöksen tarkoituksena on, että KEHA-keskus voisi keskitetysti vastata tietojen luovuttamisesta. Huomioiden edellä yhteisrekisterinpitäjyydestä sanottu, on ehdotettua sääntelyä jatkovalmistelussa tarpeen selkeyttää. Kun rekisterinpitäjästä säädetään laissa, tulee määrittelyyn suhtautua tarkkaavaisesti ja varmistua siitä, että vastuu kohdentuu oikealle taholle. Tietojen luovutuksen osalta on huomioitava, että viranomainen vastaa itse siitä, että luovuttaa tiedot lainmukaisesti.

Kohtaantotoiminnallisuus

Esitysluonnoksessa todetusti, palvelualustalla on jo nykyisin käytössä työnhakuprofiilien ja työpaikkailmoitusten kohtaantoa parantava toiminnallisuus, joka hyödyntää yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettua profilointia. Esitysluonnoksen mukaan palvelualustalla tapahtuvaa profilointia ei kuitenkaan käytetä päätöksenteon perusteena, eikä kyse ole myöskään automaattisesta päätöksenteosta. Niin ikään todetaan, että profiloinnista ei seuraa henkilölle velvollisuuksia, kuten velvollisuutta reagoida työmahdollisuuksiin, eikä työnhakuprofiilin näkyminen työnantajalle tulostuvassa sopivimpien profiilien listauksessa myöskään aiheuta profiilin laatineelle henkilölle oikeusvaikutuksia.

Esitysluonnoksen mukaan esityksessä ei esitetä muutoksia nykyisin käytössä olevaan kohtaantotoiminnallisuuteen. Luonnoksessa kuitenkin myös todetaan, että työnhakuprofiilien käytettävyyttä tullaan kehittämään yhdessä sidosryhmien kanssa, ja että kohtaantotoiminnallisuutta kehitetään jatkuvasti. Tähän liittyen on tärkeää pitää mielessä, että toiminnallisuutta kehitettäessä tietosuojasääntelyn asettamat edellytykset ja henkilötietojen suojan tehokas toteutuminen tulevat kautta linjan huomioiduksi kehitystyön yhteydessä.

Esitysluonnoksessa todetaan myös, että palvelualustalla oleva kohtaantotoiminnallisuus saattaisi olla tekoälysäädöksen liitteen III 4 a kohdan mukainen suuririskinen tekoälyjärjestelmä, sillä kohtaantotoiminnallisuutta käytettäisiin kohdennettujen työpaikkailmoitusten esittämiseen ja löyhästi tulkiten myös työhakemuksien käsittelyyn. Luonnoksen mukaan työnhakuprofiilin voisi tulkita työhakemukseksi. Edelleen todetaan, että tekoälysäädöksen 6 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan liitteessä III tarkoitettu tekoälyjärjestelmä olisi aina suuririskinen, jos tekoälyjärjestelmä suorittaa luonnollisten henkilöiden profilointia. Luonnoksen mukaan alustava arvio siten on, että kyseessä olisi tekoälysäädöksen tarkoittama suuririskinen tekoälyjärjestelmä, minkä perusteella palvelualustaan sovellettaisiin tekoälysäädöstä. Tietosuojavaltuutettu yhtyy tähän alustavaan arvioon ja edelleen muistuttaa, että tietosuojasääntely on teknologianeutraalia. Tietosuojasääntely tulee siten huomioida aina kun tekoälyjärjestelmissä tai niiden avulla käsitellään henkilötietoa. Näin on riippumatta siitä, onko kysymyksessä tekoälysäädöksessä tarkoitettu suuririskinen tekoälyjärjestelmä vai ei.

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa palveluprosessista?

-

2. Koetteko alkuhaastattelun järjestämisen määräajan pidentämisen viidestä arkipäivästä kymmeneen arkipäivään kannatettavana?

-

3. Onko täydentävien työnhakukeskustelujen perustuminen asiakkaiden palvelutarpeeseen mielestänne tarkoituksenmukaista?

-

4. Näettekö nykyisestä muistutuskäytännöstä luopumisen ja työnhaun voimassaolon päättyminen ensimmäisestä asioinnin laiminlyönnistä kannatettavana?

-

5. Koetteko työllistymissuunnitelmien sisältöjen määrittelyn olevan palveluprosessin toimivuuden kannalta oleellisia?

-

6. Koetteko asiakkaiden palveluprosessiin sisältyvien asiakastapaamisten sisältöjen määrittelyn olevan palveluprosessin toimivuuden kannalta oleellisia?

-

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa työnhakuvelvollisuutta koskevista muutoksista?

-

2. Näettekö, että alennetun työnhakuvelvollisuuden asettamisen yhteydessä arvioitavissa seikoissa on huomioitu oleelliset tekijät?

-

3. Tukeeko työnhakuvelvollisuutta koskevan sääntelyn yksinkertaistaminen ja tietyistä poikkeuksista luopuminen työnhakuvelvollisuuden tarkoituksenmukaista asettamista?

-

4. Työnhakuvelvollisuuteen ehdotettavat muutokset tuovat tietyt asiakasryhmät (esim. osa-aikatyössä olevat sekä henkilöt, joilla on tiedossa myönteinen muutos työnhaun tilanteeseen) yleisen työnhakuvelvollisuuden alentamisen kriteerien piiriin. Näettekö tämän kannatettavana?

-

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa työtarjouksiin tehtävistä muutoksista?

-

2. Tukeeko työtarjouksiin heti työnhaun alusta alkaen ehdotettava velvoittavuus työllistymistä ja työtarjousmenettelyn tarkoituksenmukaista toimeenpanoa?

3. Selkeyttääkö työtarjouksiin ehdotetut muutokset kokonaisuutena työtarjouksia koskevaa sääntelyä?

-

1. Onko teillä lausuttavaa työnhakijalle tai työvoimaviranomaiselle ehdotetusta velvollisuudesta työnhakuprofiilin laatimiseen ja julkaisemiseen palvelualustalla?

-

2. Onko teillä lausuttavaa työnhakijoiden työnhakuprofiilissa olevien henkilötietojen (koulutus, työkokemus, muu osaaminen ja työtoiveet) julkaisemisvelvollisuudesta ehdotetussa muodossa julkisena tietopalveluna?

-

3. Onko teillä lausuttavaa työnhakuprofiilien tietovarantoa koskevista muutoksista?

-

4. Onko teillä muuta lausuttavaa palvelualustaa tai työnhakuprofiileja koskeviin muutoksiin?

-

1. Onko teillä lausuttavaa koulutusta vailla olevia nuoria koskevista muutoksista? Erityisesti Opetushallitusta ja Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta pyydetään muun ohella arvioimaan esitettyjen muutosten kohderyhmien suuruutta, koska työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole ollut käytettävissään tähän tarvittavia tilastotietoja.

-

2. Onko teillä lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevista muutoksista?

-

3. Onko teillä lausuttavaa muista työttömyysturvamuutoksista?

-

1. Onko teillä lausuttavaa työllisyysvaikutusarvioihin?

-

2. Onko teillä lausuttavaa liittyen työvoimaviranomaisvaikutuksiin?

-

3. Onko teillä lausuttavaa muista vaikutusarvioista?

-

Muuta lausuttavaa?

-

Erhosalo Minna
Tietosuojavaltuutetun toimisto