

Työ- ja elinkeinoministeriö

## Hallituksen esitys työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoa koskevassa asiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia. Esityksen tavoitteena on luoda säädösperusta uudelle julkisen vallan tarjoamalle palvelualustalle. Palvelualustan avulla parannettaisiin työntekijöiden ja työpaikkojen kohtaan sekä tehostettaisiin työnvälitystä. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää ja ajantasaistaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakastietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä luopumalla asiakastietojärjestelmälähtöisestä sääntelystä. Samalla henkilötietojen käsittelyyn liittyviä rooleja tarkistettaisiin, jotta vastuut ja tehtävät kohdentuisivat oikeille tahoille.

Oikeusministeriö lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa:

### Henkilötietojen suoja

#### *Kansallinen liikkumavara*

Esitysluonnokseen sisältyy henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä ja siinä on tunnistettu ehdotettavan sääntelyn kuuluvan EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan. Kansallista liikkumavaraa käytettäessä liikkumavaran ala tulisi kuvata säännöskohtaisesti ja keskittyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4). Esitysluonnoksen perusteluista tulisi käydä säännöskohtaisesti ilmi, minkä EU-

**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**

oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi  
www.justitieministeriet.fi

säännöksen salliman liikkumavaran tai sääntelyvelvoitteen toteuttamisesta on kyse, miltä osin kansallista liikkumavaraa on tarkoitus käyttää esityksessä.

Oikeusministeriö toteaa, että kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat 6 artiklan 2 kohdan mukaan pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tarkentava lainsäädäntö voi näissä tapauksissa sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi, muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisteröityjä, säilytysaikoja, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei kansallisen liikkumavaran käyttö käy esitysluonnoksesta kaikilta osin ilmi. Kansallinen liikkumavara tulisi kuvata esitysluonnoksessa säännöskohtaisesti ja perusteluista tulisi selvästi ilmetä, millä tavoin esitysluonnoksen on tarkoitus täydentää tai täsmentää tietosuoja-asetusta. Jatkovalmistelussa esitysluonnosta tulisi täydentää tältä osin (huomioiden erityisesti säännösehdotukset julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a lukuun).

Oikeusministeriö haluaa lisäksi tarkentaa, että toisin kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 4 §:n 4 momentin sekä työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 9 b §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, rekisterinpitäjistä säättäminen on tietosuoja-asetuksen nojalla mahdollista, kun henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja kei-not määritellään lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Kansallinen liikkumavara ei siten rekisterinpitäjistä säättämisen osalta perustu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, vaan 4 artiklan 7 kohtaan. Yhteisrekisterinpitäjyyden osalta kansallista liikkumavaraa sisältyy asetuksen 26 artiklaan. Esitysluonnosta olisi syytä täsmentää tältä osin.

*Oikeusperuste*

Oikeusministeriö toteaa, että silloin kun kyse on viranomaisesta, henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua 6 artiklan 1 kohdan c (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai e alakohdtaan (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai julkisen vallan käyttäminen). Esitysluonnoksen perusteella KEHA-keskuksen ja kokeilukuntien oikeus rekisterinpitäjinä käsitellä esitysluonnoksessa tarkoitettuja henkilötietoja perustuisi ko. viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan). Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin huomauttamista.

Oikeusministeriö nostaa kuitenkin esiin, ettei esitysluonnoksen perusteluissa ole tehty selkoa henkilötietojen käsittelyn perustuvan osittain rekisteröidyn suostumukseen. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 4 §:n 3 momentin mukaan työnhakuprofiilin tiedot voitaisiin työnhakijan suostumuksella siirtää 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun tietovarantoon, mikäli työnhakuprofiilin laatinut henkilö rekisteröidään työnhakijaksi. Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely voi perustua rekisteröidyn suostumukseen. Kun henkilötietoja käsittelee viranomainen, käsittelyä ei voida lähtökohtaisesti perustaa rekisteröidyn suostumukseen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, mutta pitänyt tällaista sääntelytapaa kuitenkin ongelmallisena ja korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunta on pitänyt oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaeseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II sekä PeVL 19/2000 vp, s. 3/II). Vastaavasti tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 43 mukaan suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle, jos rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Johdantokappaleen mukaan, kun rekisterinpitäjänä on viranomainen, on epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään katsonut, että suostumusta voidaan tietyissä tapauksissa käyttää henkilötietojen käsittelyperustetta täydentävänä suojatoimena (PeVL 20/2020 vp, s. 6–8; ks. myös StVM 17/2020 vp, s. 3–4).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tässä tapauksessa kyse oli erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä.

Oikeusministeriö ei sinänsä pidä epätarkoituksenmukaisena, että tietojen luovutus työnhakuprofiilin tietovarantoon perustuisi rekisteröidyn suostumukseen. Jatkovalmistelussa esitysluonnosta on kuitenkin välttämätöntä täydentää. Perusteluista tulisi ensinnäkin käydä ilmi, että henkilötietojen käsittely tältä osin perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan tarkoittamaan suostumukseen. Toiseksi, esityksen perusteluissa tulee arvioida suostumuksen käyttöä käsittelyperusteena huomioiden erityisesti, mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään<sup>2</sup> ja mitä perustuslakivaliokunta on lausunut suostumuksesta.

### *Tiedonsaantioikeus*

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 6 §:n 1 momentin tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotetun säännöksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistolla, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksella, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta 13 luvun 2 §:ssä tarkoitetut tiedot muulta valtion viranomaiselta, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta, työttömyyskassalta, Eläketurvakeskukselta, Työllisyysrahastolta, julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen palveluntuottajalta sekä 4 luvun 5 §:ssä tarkoitetun työkokeilun järjestäjältä, jos tieto on tarpeen tässä laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovollisuuden estämättä koskevaa 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 ja siinä viitatut lausunnot).

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

---

<sup>2</sup> Tietosuoja-asetuksen suostumusta koskeva sääntely on pakottavaa eikä sisällä kansallista liikkumavaraa. Rekisterinpitäjän on asetuksen 7 artiklan mukaisesti osoitettava suostumuksen olemassaolo ja suostumuksen peruuttamisen on oltava yhtä helppoa kuin sen antamisen.

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 salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2018 vp ja siinä viitatu 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).

Momentissa tarkoitetut tiedot on lueteltu lain 13 luvun 2 §:ssä. Tietosisällöt vaikuttavat eräiltä osin olevan yksilöityjä, mutta yksilöinnin taso vaihtelee. Jatkovalmistelussa tulisikin selvittää, voidaanko tietosisällöistä säätää ehdotettua yksityiskohtaisemmin ja varmistua myös siitä, ovatko kaikki 2 §:ssä mainitut tiedot todella tarpeen kaikille momentissa mainituille viranomaisille.

Lain 13 luvun 2 §:n 1 momentin 7 kohdassa mainitaan sellaiset terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle. Terveystilaa koskevat tiedot ovat arkaluonteisia tietoja ja niiden osalta sääntelyyn tulisi sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Mainitun 2 §:n 1 momentin 7 kohdassa käsittelyoikeus onkin sidottu välttämättömyysvaatimukseen, kun taas lain 12 luvun 6 §:n 1 momenttiin ehdotettu tiedonsaantioikeus on sidottu tarpeellisuusharkintaan. Mainitun 7 kohdan osalta jatkovalmistelussa tulee vielä selvittää, tarkoittaako ehdotettu sääntely sitä, että terveydentilatietoja voitaisiin luovuttaa tarpeellisuusharkinnan nojalla. Niiden luovuttamisen tulee olla sidoksissa välttämättömyysvaatimukseen. Ehdotettu sääntely on tältä osin epäselvä ja sitä tulee täsmentää.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 6 §:n 2 momenttia ehdotetaan myös muutettavaksi. Ehdotetun 12 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajalla ja työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitun työllistymistä tukevan palvelun tuottajalla on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta työ- ja elinkeinotoimistolta, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta henkilöasiakasta koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä palvelun järjestämiseksi.

Edellä sanottu tietojen luovuttamista koskeva säännös ei vaikuta vastaavan niitä edellytyksiä, joita perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle asettanut. (ks. edellä viitatu perustuslakivaliokunnan lausunnot) Säännöksestä ei ilmene, missä on säädetty niistä momentissa tarkoitettujen palveluntuottajan tehtävistä, joiden tehtävien suorittamiseksi tietojen saanti olisi välttämätöntä. Jatkovalmistelussa tulisi täsmentää, mihin palveluun kohdassa viitataan. Säännöksestä ei myöskään ilmene tarkemmin minkälaisista henkilöasiakasta koskevista tiedoista on kysymys. Momentissa mainitut henkilöasiakasta koskevat tiedot ovat varsin laaja käsite. Jatkovalmistelussa tulisikin täsmentää, mistä tiedoista on kyse.

Jatkovalmistelussa tulisi täsmentää, mille taholle salassa pidettäviä tietoja luovutetaan ja lisäksi varmistua sekä luovutettavien tietojen salassapidosta, että tiedon vastaanottavan tahon vaitiolovelvollisuudesta. Onko asiassa kyse viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen toimeksiantotehtävän suorittamisesta? Jos tässä ei ole kyse viranomaisen toimeksiantotehtävän suorittamisesta, tulee salassapidosta ja vaitiolovelvollisuudesta säätää erikseen. Sääntelyä on perusteltua täsmentää edellä todettu huomioon ottaen.

### **Muita huomioita**

Yleisesti koko hallituksen esityksen osalta voidaan todeta, että jatkovalmistelussa tulee yhtäältä varmistua siitä, ettei ehdotettu sääntely ole päällekkäistä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), jäljempänä tiedonhallintalaki, kanssa, mutta toisaalta myös siitä, että tiedonhallintalain säännökset soveltuvat ehdotettuun sääntelyyn hallituksen esityksessä mainitulla tavalla. Jos esityksessä on tarkoitus poiketa tiedonhallintalain säännöksistä, tulee jatkovalmistelussa esittää yleislaista poikkeamiselle painavat erityiset syyt.

Yksittäinen huomio liittyy 2. lakiehdotuksen 13 a luvun 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan työnhaku-profiiliin laatijaa olisi huomautettava ennen vapaamuotoisen esittelyn ja linkkien lisäämistä niiden sisältämien tietojen rajoituksista sekä vaikutuksesta hänen henkilötietojensa suojaan. Oikeusministeriö toteaa, ettei säännöksestä tai säännöskohtaisista perusteluista käy selvästi ilmi, mille viranomaiselle ko. velvollisuus olisi tarkoitus säätää. Säännöstä ja sen perusteluista olisi hyvä tarkentaa tältä osin.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä