

Perustuslakivaliokunta

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

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 225/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Emmi Äijälä, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Mia Murtomäki, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Olli Mäenpää
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia ja työttömyysturvalakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 2.5.2022.

Esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan henkilötietojen suojan ja yhdenvertaisuuden kannalta. Hallitus katsoo, että esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisperusteluissa. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja kolmen muun lain muuttamista asiakastietojen käsittelyä koskevan sääntelyn uudistamiseksi ja uusien työ- ja elinkeinohallinnon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönottamiseksi. Esityksessä ehdotetaan säädettävän muun muassa palvelualustalla laadittavista työnhakuprofiileista, niiden sisältämistä tiedoista ja käyttötarkoituksista sekä profiilien julkaisemisesta. Esityksessä ehdotetaan myös, että työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevat kunnat määritellään yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitetuiksi rekisterinpitäjiksi omien asiakkaidensa tietojen osalta. Lisäksi ehdotetaan työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta vastaavien viranomaisten määrittelemistä rekisterinpitäjiksi omiin lakisääteisiin tehtäviinsä liittyvien asiakastietojen osalta.

Henkilötietojen käsittely

(2) Nyt ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

(3) Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustelumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

(4) Perustuslakivaliokunnan mielestä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on vielä syytä varmistua sääntelyn sisällöllisestä yhteensopivuudesta EU:n yleisen tietosuojasetuksen kanssa kiinnittäen erityistä huomiota poikkeamiseen yleisen tietosuojasetuksen 18 artiklassa säädetyistä oikeudesta tietojen käsittelyn rajoittamiseen (1. lakiehdotuksen 13 luvun 5 §, 3. lakiehdotuksen 9 a §).

(5) Tiedonsaantia koskevaa 1. lakiehdotuksen 12 luvun 6 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että myös työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitun työn ja elinkeinotoimiston tai kunnan järjestämän työllistymistä tukevan palvelun tuottajalla on momentissa tarkoitettu tiedonsaantioikeus. Lainkohdan perustelujen valossa vaikuttaa siltä, että tiedonsaannin on käytännössä tarkoitus kattaa vain henkilöasiakkaan nimi- ja yhteystiedot. Jos tämä on sääntelyn tarkoituksena, on säännöksen sanamuotoa syytä rajata kattamaan vain nämä tiedot.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2022 vp

Palvelualusta ja työnhakuprofiili

(6) Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 13 a luvun mukaan valtakunnalliselle palvelualustalle kirjautuneella on mahdollisuus julkaista palvelualustalla työnhakuprofiilinsa. Profiili voi sisältää tietoja esimerkiksi koulutuksesta, työkokemuksesta ja työtoiveista.

(7) Hallituksen esityksen (s. 84) mukaan työnhakuprofiilissa palvelualustalle talletettavat tiedot eivät ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki) tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Tämä merkitsisi käytännössä, ettei perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä julkisuusperiaatetta sovellettaisi palvelualustalle talletettuihin tietoihin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että julkisuuslaissa viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Nyt ehdotettu palvelualusta on viranomaisen ylläpitämä. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettavasta työnhakuprofiilin tallettamistapaa koskevasta sääntelystä ei johdu hyväksyttävää perustetta sille, etteivät työnhakuprofiilien tiedot kuuluisi julkisuusperiaatteen soveltamisalaan.

(8) Työnhakuprofiilin voi 1. lakiehdotuksen 13 a luvun 2 §:n mukaan laatia, jos on hyväksynyt alustan käyttöehdot. Alustaa ylläpitävä viranomainen voi saman luvun 5 §:n mukaan kehottaa palvelualustan käyttäjää määräajassa poistamaan julkaisemastaan sisällöstä lain, käyttöehtojen tai hyvän tavan vastaisen sisällön. Jos käyttäjä ei noudata kehotusta määräajassa, viranomainen voi poistaa kyseisen sisällön.

(9) Laissa ei ehdoteta säädettäväksi käyttöehtojen sisällöstä. Myös hyvän tavan vastaisuus jää lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa varsin epäselväksi. Ehdotettu sääntely ei siten vaikuta aivan ongelmattomalta perustuslain 2 §:n 3 momentissa julkisen vallan lakisidonnaisuudesta säädetyn kannalta. Sääntelyä on syytä täsmentää.

Muita seikkoja

(10) Hallituksen esityksessä on selostettu käyttöön otettavaan palvelualustaan sisältyvää kohtaantotoiminnallisuutta. Esityksessä (s. 32) on myös viitattu vastaisuudessa käyttöön otettaviksi tarkoitettuihin muihin toiminnallisuuksiin.

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisellä tasolla huomiota siihen, että osa hallituksen esityksessä mainituista toiminnallisuuksista vaikuttaa itse asiassa olevan viranomaisen tehtäviä ja että osaan liittyy menettelyitä, joilla voi olla vaikutusta työvoimapalvelujen asiakkaan etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kehitettäessä hallinnon toimintaa esimerkiksi esityksessä hahmotelluilla tavoilla on huolehdittava siitä, että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin ja että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksia valmisteltaessa hahmotetaan, mistä asiassa on oikeudellisesti kyse ja että tästä myös tehdään selkoa valmistelumateriaalissa. Valiokunta on lisäksi suhtautunut pidättyvästi siihen, että vakiintuneet ja voimassa olevaan oikeuteen perustuvat käsitteet korvataan lainsäädännössä selvästi epätaimmallisemmilla ja tulkinnallisiin epäselvyyksiin herkästi johtavilla uuskäsitteillä (PeVL 2/2018 vp, s. 8).

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 22.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilkka Kemppi kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Tuula Väättäinen sd

varajäsen Johannes Koskinen sd

varajäsen Markus Lohi kesk

varajäsen Jani Mäkelä ps

varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala