



Perustuslakivaliokunnalle

9.6.2026

VN/12/2026

ASiantuntijakuuleminen 10.6.2026

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta (HE 94/2026 vp)

Esityksessä ehdotetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023; jäljempänä järjestämislaki) ja tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018; jäljempänä tulorekisterilaki) 13 §:n muuttamista.

Tavoitteet

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen työllisyyspakettia koskeva kirjaus.

Tulotietojärjestelmään tallennettujen työvoimaviranomaiselle välttämättömien tietojen käsittelyn mahdollistamisen tavoitteena olisi mahdollistaa se, että työvoimaviranomaiset voisivat tarjota entistä yksilöllisempiä, vaikuttavampia ja kohdennetumpia työvoimapalveluja asiakkailleen. Lisäksi tavoitteena olisi tukea työvoimaviranomaisia yleisen edun mukaisten lakisääteisten tehtävien hoitamisessa tarkoituksenmukaisemmin ja kustannustehokkaammin.

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskusta (jäljempänä KEHA-keskus) koskevan muutoksen tavoitteena olisi parantaa valtionavustuksiin liittyvien lakisääteisten tehtävien hoitamista sekä vähentää hallinnollista taakkaa avustuksen hakijan ja viranomaisen osalta.

Keskeiset ehdotukset

Järjestämislain muutokset

Järjestämislakiin ehdotettaisiin uutta 114 a §:ää, jossa säädettäisiin työvoimaviranomaisen oikeudesta käsitellä asiakkaidensa tiettyjä tulotietojärjestelmään tallennettuja välttämättömiä tietoja tiettyjä käyttötarkoituksia varten. Pykälässä ehdotettaisiin säädettäväksi myös työvoimaviranomaisen rekisterinpitäjyydestä asiakkaidensa osalta vastaanottamiensa tulotietojen osalta sekä tulotietojen poistamisesta. Lisäksi ehdotettaisiin, etteivät pykälässä mainitut tulotiedot olisi järjestämislaissa säädetyllä tallentamisvelvollisuuden alla, koska pykälän tulotietojen tallentamista ei olisi tarkoitus mahdollistaa valtakunnallisessa tietovarannossa, johon pääosin muut henkilöasiakkaiden henkilötiedot tallennetaan.

Työvoimaviranomaiselle mahdollistettaisiin oikeus saada ja käsitellä nykyistä laajemmin asiakkaidensa välttämättömiä tulotietojärjestelmään talletettuja tietoja järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen ja tehtävien järjestämiseksi ja tuottamiseksi. Lisäksi tulotietoja voitaisiin käsitellä edellä mainittuja palveluja ja tehtäviä koskevaan valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, tilastointiin, ennakoointiin ja ohjaukseen. Käyttötarkoitus olisi osittain sama, johon työvoimaviranomainen voi jo nykyisellään käsitellä muita henkilöasiakkaiden henkilötietoja.

Tulotietojen käsitteleminen ei kuitenkaan olisi työvoimaviranomaiselle tässä laajuudessa pakollista, vaan kyseessä olisi mahdollisuus.

Työvoimaviranomainen voisi käsitellä henkilöasiakkaasta tiettyjä järjestämislaissa tarkemmin säädettyjä tulorekisterilaissa tarkoitettuja tulotietojärjestelmään tallennettuja tietoja. Niitä olisivat esimerkiksi tulotietojärjestelmään tallennetut tiedot palkoista, luontoiseduista, palkkioista, ulkomaantyötuloista ja yrittäjän palkkatuloista sekä tiedot sellaisten päivien lukumäärästä, joilta tulonsaajalle on työttömyyden perusteella maksettu etuutta. Lisäksi työvoimaviranomainen voisi käsitellä tulotietojärjestelmään tallennettuja tietoja palvelussuhteen tyypistä, kestosta ja sen päättymisen syystä, tietoja tuloerien ansaintajakohdasta, tietoja sovellettavasta työehtosopimuksesta ja ammattinimikkeestä sekä tietoja osa-aikaisuudesta ja sovitusta viikkotyöajasta. Käsiteltävät tiedot ehdotettaisiin rajattavaksi järjestämislain uudessa 114 a §:ssä.

Työvoimaviranomainen voisi käsitellä tulotietoja myös muuhun käyttötarkoitukseen. Työvoimaviranomaiselle ehdotettaisiin oikeutta käsitellä tulotietoja myös muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien palvelujen valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, tilastointiin, ennakoointiin ja ohjaukseen edellyttäen, että palvelusta on sovittu työllistymissuunnitelmassa. Muut työnhakua ja työllistymistä tukevat palvelut olisivat sellaisia työllisyyspalveluja, joita kunnat järjestäisivät yleisen toimialansa puitteissa työllisyyden edistämiseksi. Näistä palveluista tai niiden sisällöstä ei säädetä järjestämislaissa.

Työvoimaviranomaisen käsitellessä tulotietoja edellisessä kappaleessa selostettuun tarkoitukseen, tulisi muusta työnhakua ja työllistymistä tukevasta palvelusta olla aina sovittuna järjestämislaissa säädettyssä työllistymissuunnitelmassa.

Työvoimaviranomainen voisi vastaanottaa asiakkaidensa tulotietoja suoraan Verohallinnon Tulorekisteriyksikön ylläpitämästä tulotietojärjestelmästä tai vaihtoehtoisesti työvoimaviranomainen voisi vastaanottaa asiakkaidensa tulotietoja KEHA-keskukselta. Jälkimmäisessä tilanteessa kysymys olisi niin sanotusta jatkojalostetusta datasta, jota KEHA-keskus tuottaa lakisääteisen tehtävänsä perusteella jo nykyisin. KEHA-keskuksen tehtävästä säädetään elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain (531/2025) 13 §:n 2 momentissa. Henkilöasiakkaasta käsiteltävien tietojen laajentaminen mahdollistaisi työvoimaviranomaiselle myös tiedonsaantioikeuden tähän KEHA-keskuksen tuottamaan dataan yksityiskohtaisemmin. KEHA-keskuksella ei kuitenkaan olisi velvollisuutta laatia minkäänlaisia räätälöityjä datapaketteja työvoimaviranomaiselle.

Työvoimaviranomainen olisi vastaanottamiensa tulotietojen (henkilötietoja) rekisterinpitäjä asiakkaidensa osalta.

Työvoimaviranomaisen asiakkuus määräytyisi pääsääntöisesti asiakkaan kotikunnan perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että jokaisesta tulotietoja vastaanottavasta työvoimaviranomaisesta tulisi itsenäinen rekisterinpitäjä asiakkaidensa tulotietojen osalta.

Työvoimaviranomainen vastaisi yleisessä tietosuojasetuksessa (EU 2016/679) tarkoitetuista rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja tehtävistä sekä siitä, että henkilötietoja käsiteltäisiin yleisen tietosuojasetuksen ja lain mukaisesti.

Työvoimaviranomaisen tulisi poistaa tallentamansa henkilöasiakkaiden tulotiedot, kun asiakkuuden päättymisestä olisi kulunut neljä vuotta. Lisäksi 114 a §:ssä ehdotettaisiin, etteivät pykälässä tarkoitettujen tulotiedot olisi järjestämislaissa säädetyn tallentamisvelvollisuuden alla.

Järjestämislakiin ehdotettaisiin myös teknisiä muutoksia palkkatukea koskevaan sääntelyyn 89 §:n 2 momentin ja 94 §:n 1 momentin 2 kohdan osalta. Ensimmäinen osalta ehdotettaisiin momentissa olevan virheellisen pykäläviittauksen korjaamista ja toisen osalta ehdotettaisiin enimmäismäärään sisältyvän virheen korjaamista.

Tulorekisterilain muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tulorekisterilain 13 §:ää laajentamalla niitä käyttötarkoituksia, joita varten kunnalla ja kuntayhtymällä sekä KEHA-keskuksella olisi oikeus saada tietoja tulotietojärjestelmästä.

Kunnan ja kuntayhtymän käyttötarkoituksia ehdotettaisiin laajennettavaksi siten, että edellä mainitut voisivat saada tulotietojärjestelmästä asiakkaidensa tulotietoja järjestämislaissa säädettyjen työvoimapalvelujen toimeenpanoa varten. Laajennus rajautuisi kuitenkin työvoimaviranomaisen järjestämislaissa säädetyn nykyisin voimassa olevan tiedonsaantioikeuden mukaisesti, ja sen lisäksi tietojen saamista rajaisivat ne tulotiedot, joita tässä esityksessä ehdotetaan, että työvoimaviranomainen voisi käsitellä (uusi järjestämislain 114 a §:n 1 momentti).

KEHA-keskuksen käyttötarkoituksia ehdotettaisiin laajennettavaksi niin, että KEHA-keskus voisi saada tulotietojärjestelmästä tietoja valtionavustuksiin liittyvien lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Tästä lakisääteisestä tehtävästä säädetään nykyisin elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 13 §:n 1 momentissa. Tehtäviä olisivat valtionavustuksiin liittyvät maksatukset, takaisinperinnät ja valvonta.

Keskeiset vaikutukset

Työllisyysvaikutukset

Esityksellä ei arvioitaisi olevan itsenäisiä työllisyysvaikutuksia, vaan työllisyysvaikutukset olisivat riippuvaisia siitä, miten työvoimaviranomaiset hyödyntäisivät tulotietoja henkilöasiakkaiden työllisyyden tukemisessa ja edistämässä.

Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla arvioitaisiin olevan vähäisiä vaikutuksia valtionhallinnon viranomaisiin. Vaikutuksien arvioidaan kohdistuvan Tulorekisteriyksikköön, KEHA-keskukseen, Lupa- ja valvontavirastoon sekä mahdollisesti Tietosuojavaltuutetun toimistoon.

KEHA-keskukselle aiheutuisi noin 0,5 miljoonaa euroa maksava tietojärjestelmäkehitystyö, joka rahoitettaisiin aiemmin osoitetulla määrärahalta.

Kunta- ja kuntayhtymäpohjaisille työvoimaviranomaisille ei aiheutuisi ehdotetuista muutoksista uutta tai laajenevaa valtionosuustehtävää, koska ehdotetut muutokset olisivat luonteeltaan mahdollistavia eikä työvoimaviranomaisella olisi velvollisuutta käsitellä tulotietoja järjestämislain mahdollistamassa laajuudessa.

Muut vaikutukset

Esityksessä ehdotettujen muutosten suurimmat vaikutukset kohdistuisivat työvoimaviranomaiseen ja ne olisivat tiedonhallintaan ja tietosuojaan kohdistuvia muutosvaikutuksia. Vaikutukset työvoimaviranomaiseen, sen työmäärään ja sille aiheutuviin kustannuksiin riippuisivat siitä, käyttäisikö työvoimaviranomainen mahdollisuutta saada tulorekisterin tietoja ja missä laajuudessa sekä mitä kanavaa hyödyntäen tietoja käsiteltäisiin.

Keskeistä perusoikeuksista ja hallituksen esityksen säätämisyjärjestyksestä

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksen keskeisimmät seikat perusoikeuksien toteutumisen ja esityksen säätämisyjärjestyksen näkökulmasta liittyvät yksityisyyden suojaan ja työnhakijoiden yhdenvertaisuuteen.

Yksityiselämän suoja

Perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 134/2017 vp) antamassaan lausunnossa, että tulorekisteriä koskeva sääntely on erittäin täsmällistä siihen nähden, että tulorekisteriin ei talleteta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Valiokunnalla ei ollut huomauttamista sääntelyn kattavuuden ja yksityiskohtaisuuden näkökulmasta. (PeVL 49/2017 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuojasetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomaisen. Viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen. (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään yleisen tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on esittänyt huomioita EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n 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).

Kun tietoja käsitellään muussa kuin ensisijaisessa käyttötarkoituksessa, tietojen käsittelyn on oltava tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisesti yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 b kohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä näin kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Artiklan mukaan myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei kuitenkaan katsota yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Perustuslakivaliokunnan mukaan käsittely tällaisiin yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin ei ole ongelmallista myöskään perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 3/2004 vp, s. 2), ja käsittelystä tällaisiin tarkoituksiin on säädetty myös valiokunnan myötävaikutuksella (PeVL 25/1998 vp). Myös sääntely toissijaisesta käytöstä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävän tarpeisiin ovat vastaavalla tavalla perusteiltaan katsottu hyväksyttäväksi perustuslain 10 §:n 1 momentin näkökulmasta (PeVL 1/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden 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 tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitut

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 viitatus lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 19/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen 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 perustelevaan. 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 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatus lausunnot).

Järjestämislaki

Esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotettaisiin uutta 114 a §:ää, jossa säädettäisiin henkilöasiakkaasta käsiteltävistä tulotiedoista (1 mom.) ja niiden käyttötarkoituksista (2 mom.) sekä tietojen jatkokäyttötarkoituksesta (3 mom.) ja rekisterinpitäjyydestä sekä tietojen poistamisesta (4 mom.) Pykälä koskisi työvoimaviranomaista.

Työvoimaviranomaisen henkilötietojen käsittelyn perusteena olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, eli käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Järjestämislain 114 a §:n 1–4 momentissa käytettäisiin osaltaan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mahdollistamaa kansallista liikumavaraa, josta kerrotaan momenttikohtaisesti jäljempänä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Kohdan mukaan kansallinen sääntely voi koskea esimerkiksi käsiteltäviä tietoja ja käyttötarkoituksia sekä säilytysai-koja.

Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin niistä tulotiedoista, jotka olisivat välttämättömiä työvoimaviranomaiselle yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Ehdotetun 2 momentin mukaan työvoimaviranomaiset voisivat käsitellä tulotietoja järjestämislaissa tarkoitettujen palvelujen ja

tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen sekä niitä koskevaan valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, tilastointiin, ennakointiin ja ohjaukseen. Tietojen käyttötarkoitukset olisivat supistetussa muodossa samat, joihin jo nykyisen järjestämislain 112 §:n perusteella voidaan käsitellä henkilöasiakkaan muita henkilötietoja.

Työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvien työvoimapalveluiden sekä niihin liittyvien tehtävien tarkoituksena on valtakunnallisesti turvata osaavan työvoiman saatavuutta ja työtä hakevien mahdollisuuksia saada työtä sekä edistää uuden yritystoiminnan syntymistä, yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Tehtävissä on kysymys kokonaisuudessaan valtakunnallisesta työllisyyden edistämisestä ja työttömyyden ehkäisemisestä, mitä on itsessään pidettävä merkittävänä yleistä etua koskevana tehtävänä, jonka valtio on lain nojalla antanut työvoimaviranomaisten hoidettavaksi.

Tulotietojen käsittely olisi tarpeen työvoimaviranomaiselle järjestämislaissa tarkoitettujen lakisääteisten palvelujen ja tehtävien kannalta, jotta työvoimaviranomainen voisi esimerkiksi seurata henkilöasiakkaiden palvelujen ja palvelupolkujen toimivuutta ja vaikutuksia sekä kehittää näitä. Tiedot ovat tarpeen asiakkaiden palvelutarvetta ja palveluohjausta koskeviin arvioihin sekä niiden seurantaan. Laissa säädettyjen palvelujen järjestäminen tulosperusteisesti niin, että tulosperusteisuus perustuisi tietoon työllistymisestä eikä työnhakijan tai palveluntuottajan ilmoitukseen edellyttäisi myös tulotietojen käsittelyä. Lisäksi tulotiedot olisivat tarpeen palveluiden oikea-aikaisen järjestämisen ja kohdentamisen sekä osaltaan työvoimaviranomaiskohtaisen tiedolla johtamisen kannalta.

Lisäksi palvelujen pitkäaikainen sekä tosiasiallinen vaikuttavuuden seuranta, kehittäminen ja arviointi edellyttäisi, että työvoimaviranomainen saisi tiedon siitä, miten asiakkaan tulot kehittyvät palvelun aikana, palvelun päätyttyä sekä asiakkuuden päätyttyä. Ilman näitä tietoja ja niiden yhdistelemistä ei olisi mahdollista seurata ja arvioida miten palvelut tosiasiallisesti vaikuttavat työnhakijoihin. Asiakkuuden jälkeiset tiedot olisivat myös välttämättömiä edellä mainitun kannalta, sillä nykyisin työvoimaviranomaisilla ei ole tietoa siitä, onko työnhakunsa päättynyt henkilö työllistynyt vai poistunut muusta syystä työllisyyspalveluista. Käytännössä siis palveluihin ohjataan työnhakijoita, mutta työvoimaviranomaiset eivät itse tiedä miten palvelut vaikuttavat työnhakijoihin.

Käsiteltävät tulotiedot olisi rajattu järjestämislain 114 a §:n 1 momentissa siihen, mikä olisi laissa säädettyjen yleistä etua koskevien työvoimaviranomaisten tehtävien suorittamisen kannalta välttämätöntä. Tulotietojen käyttötarkoitukset olisi myös rajattu 2 momentissa järjestämislaissa säädettyihin lakisääteisiin tehtäviin. Rajattujen tulotietojen käsittelyllä rajattuja käyttötarkoituksia varten olisi selkeä yleisen edun mukainen tavoite, eli valtakunnallinen työllisyyden hoitaminen ja työttömyyden ehkäiseminen.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan käsiteltävien tietojen ja käyttötarkoitusten osalta lainsäädäntö täyttäisi yleisen edun mukaisen tavoitteen ja olisi oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden, koska tulotietoja käytettäisiin merkittävän julkista etua koskevan tehtävän suorittamiseen. Käsiteltävät tiedot olisi myös rajattu ehdottoman välttämättömään tehtävien kannalta ja tietojen käyttötarkoitukset olisi rajattu selkeästi lainsäädännössä julkista etua koskevan tehtävän suorittamiseen. Lisäksi rekisteröidyllä olisi tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa

säädetty vastustamisoikeus. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellytyksien katsotaan tältä osin täyttyvän.

Järjestämislain 114 a §:n 3 momentissa säädettäisiin, että tulotietoja voitaisiin käsitellä muuta tarkoitusta varten kuin mitä varten ne on alun perin kerätty. Tämä käyttötarkoitus olisi muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien palvelujen valvonta, kehittäminen, seuranta, arviointi, tilastointi, ennakointi ja ohjaus edellyttäen, että palvelusta on sovittu työllistymissuunnitelmassa. Käsittely perustuisi tällöin myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan. Suunnitelmassa sopiminen olisi suoja-toimi, jotta rekisteröity ymmärtäisi mihin palveluun tulotietoja käytetään – kyse ei kuitenkaan olisi suostumuksesta käsittelyperusteena.

Mainitussa 3 momentissa käytettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan kansallista liikkumavaraa. Asetuksen 6 artiklan 4 kohdan perusteella tietoja voidaan käsitellä muuta tarkoitusta varten kuin mitä varten ne on alun perin kerätty muun muassa, jos jäsenvaltion lainsäädäntö sallii tämän. Lainsäädännön tulee muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide jonkun asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tavoitteen turvaamiseksi. Asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesta käsittelystä on mahdollista säätää 6 artiklan 3 kohdan kansallisen liikkumavaran perusteella. Lisäksi edellytetään, että 4 kohdan tarkoittaman käsittelyn osalta täyttyy jokin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsittelyperuste. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta mahdollistaa kansallisen liikkumavaran perusteella siis poikkeamisen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdasta, jos 23 artiklan 1 kohdan edellytykset myös täyttyvät.

Pykälän 3 momentti muodostaisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan edellyttämän demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetun tavoitteen turvaamiseksi. Turvattava toimenpide olisi jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet ja tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu ja sosiaaliturva. Käyttötarkoitus olisi tarpeellinen ensinnäkin merkittävään yleiseen julkiseen etuun liittyvän tavoitteen, eli kansallisen työllisyyden hoidon kannalta ja toiseksi tärkeän rahoituksellisen edun, eli työllisyyden hoitamiseen kohdistettavien varojen tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen kannalta.

Järjestämislaissa säädettyjen lakisäätteisten tehtävien lisäksi kunta- ja kuntayhtymäpohjaiset työvoimaviranomaiset voivat ohjata asiakkaitaan yleisen toimialansa puitteissa järjestettyihin työllisyyspalveluihin. Näistä palveluista tai niiden järjestämisestä ei säädetä järjestämislaissa. Yleisen toimialan työllisyyspalvelut täydentävät työvoimaviranomaisen järjestämislaissa säädetyjä palveluita ja näiden tarkoituksena olisi, yhtä lailla kuin järjestämislaissa säädettyjen palvelujen, ehkäistä työttömyyttä ja tukea työllistymistä. Yleisen toimialan työllisyyspalvelut siis muodostavat yhdessä järjestämislaissa säädettyjen palvelujen kanssa yhtenäisen kokonaisuuden työllisyyden edistämiseksi ja työttömyyden ehkäisemiseksi. Kokonaisuus muodostaisi yleistä etua koskevan tehtävän.

Mainitun 3 momentin osalta lainsäädäntö täyttäisi yleisen edun mukaisen tavoitteen ja olisi oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden, koska tulotietoja käytettäisiin merkittävän julkista etua koskevan tehtävän suorittamiseen. Käsiteltävät tiedot olisi myös rajattu ehdottoman välttämättömään ja tietojen käyttötarkoitukset olisi rajattu selkeästi lainsäädännössä. Lisäksi tulotietojen käyttäminen edellyttäisi, että yleisen toimialan palvelusta olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa. Oikeasuhtaisuutta

lisäisi myös se, että rekisteröidyllä olisi tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa säädetty vastustamisoikeus.

Tällä perusteella 3 momentissa säädettyä käsittely muuta kuin ensisijaista tarkoitusta varten täyttäisi yleisen tietosuoja-asetuksen edellytykset kansalliselle lainsäädännölle. Lisäksi käsittely olisi linjassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa, jossa on katsottu, että toissijainen sääntely suunnittelu- ja selvitystehtäviä varten on hyväksyttävää perustuslain 10 §:n 1 momentin näkökulmasta ja lisäksi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukainen myöhempi käsittely olisi hyväksyttävää (esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 5). Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan sääntely ei tältä osin olisi ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa.

Järjestämislain 114 a §:n 4 momentissa säädettäisiin, että työvoimaviranomainen olisi tulotietojen rekisterinpitäjä asiakkaidensa osalta. Tämä koskisi työvoimaviranomaisen vastaanottamia tulotietoja. Lisäksi momentissa säädettäisiin tulotietojen poistamisesta, joka olisi työvoimaviranomaisen vastuulla.

Sääntely rekisterinpitäjyydestä olisi välttämätöntä, koska henkilötietoja käsittelee viranomainen. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrillään järjestämislain 114 a §:ssä, minkä vuoksi kansallisessa lainsäädännössä voitaisiin tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan kansallisen liikkumavaran perusteella säätää rekisterinpitäjästä.

Mainitussa 4 momentissa säädettäisiin myös rekisterinpitäjän velvollisuudesta poistaa henkilötiedot. Tästä säätäminen kansallisessa lainsäädännössä olisi mahdollista yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan kansallisen liikkumavaran perusteella.

Kokonaisuudessaan 114 a §:n sääntely henkilötietojen osalta olisi kattavaa ja yksityiskohtaista, jopa yksityiskohtaisempaa kuin mitä perustuslakivaliokunta lausuntokäytännössään on edellyttänyt tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain jälkeen kansalliselta lainsäädännöltä. Valiokunta on myös katsonut, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely muodostaa yleensä riittävän säädöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Rekisteröidyn oikeudet määräytyisivät tietosuoja-asetuksen perusteella. Tältä osin ja huomioiden, että kyse ei ole valtiosääntöisesti arvioituna arkaluonteisista henkilötiedoista katsotaan, että sääntely täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön. (Esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, s. 4, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan edellä esitetyn perusteella ehdotettu 114 a §:n sääntely on välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Tavoiteltavia hyötyjä ei ole mahdollista saavuttaa ilman rekisteröityjen yksityiselämän suojaan kohdistuvia vaikutuksia. Yksityiselämän suoja ei tietojen käsittelyn muodossa kuitenkaan rajoitettaisi enempää kuin on tarpeen tietojen käyttötarkoituksen ja työvoimaviranomaisen merkittävän yleisen edun mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo tällä perusteella, että muutokset olisivat linjassa perustuslain 10 §:n sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa.

Tulorekisterilaki

Esityksen 2. lakiehdotuksessa tehtäisiin muutokset tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohtaan. Muutoksissa laajennettaisiin niitä käyttötarkoituksia, joita varten kunnalla ja kuntayhtymällä sekä KEHA-keskuksella olisi oikeus saada tietoja tulotietojärjestelmästä nykyisten tiedonsaantioikeuksiensa perusteella.

Tulorekisteriyksikön tietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ja käsittelyn tarkoituksesta säädettäisiin esityksen osalta tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohdassa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla. Mainituissa kohdissa käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa sen osalta kuin 23 ja 34 kohdassa säädettäisiin nykyisten tahojen laajemmista käyttötarkoituksista tulorekisterin tietojen käyttämiseksi ja Tulorekisteriyksikön oikeudesta luovuttaa tietoja. Tämä olisi mahdollista, koska 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti käsittelyn perustuessa 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan voidaan kansallisesti säätää oikeusperusteesta, joka voi sisältää erityisiä säännöksiä esimerkiksi yhteisöistä, joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä käyttötarkoitussidonnaisuudesta.

Kysymys olisi tietojen käyttäjille säädettyjen lakisääteisten ja tärkeiden yleisen edun mukaisten tehtävien hoitamiseksi tarvittavien tietojen välittämisestä, joita koskevasta tiedonsaantioikeudesta salassapitosäännösten estämättä on KEHA-keskuksen osalta säädetty valtionavustuslaissa (688/2001) sen toimiessa valtionapuviranomaisena ja työvoimaviranomaisen osalta järjestämislaissa.

KEHA-keskuksen tehtävien osalta käyttötarkoituksen laajentamisen tarkoituksena olisi vähentää valtionavustuksien maksatukseen, takaisinperintään ja valvontaan liittyvää hallinnollista työtä sekä vähentää valtionavustuksen hakijan hallinnollista taakkaa edellä mainittujen tehtävien kannalta välttämättömien tietojen toimittamisen osalta. Muutoksella mahdollistettaisiin KEHA-keskuksen siirtyminen nykymuotoisista, usein manuaalista käsittelyä ja siten virhemahdollisuuksia sisältävistä tiedonsiirron menetelmistä tiedon liikkumiseen rajapintojen kautta. Rajapinnat ovat huomattavasti tietoturvallisempia ratkaisuja tiedon siirron osalta kuin yksittäiset tietopyynnöt. Toimella myös edistettäisiin valtionavustusten hakijoiden henkilötietojen suojaa.

Kunta- ja kuntayhtymäpohjaisten työvoimaviranomaisten tulotietojen tarpeellisuutta on selostettu edellä tässä jaksossa ”järjestämislaki” -otsikon alla.

KEHA-keskuksen tulorekisteristä saamien tietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan. Käsittelyn oikeusperustana olisi tietosuojalain 4 §:n 2 kohta sekä EVK-lain 13 §:n 1 momentissa säädetty yleistä etua koskeva lakisääteinen tehtävä. Lisäksi tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 kohta rajoittaisi tulotietojen käsittelyä luovutustarkoituksensa mukaisesti.

Työvoimaviranomaisen tulotietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan. Tulotietojen käyttötarkoituksista säädettäisiin järjestämislain ehdotetussa 114 a §:ssä.

Täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohtaan ehdotettu sääntely nykyisten tietojen käyttäjien

oikeudesta saada tietoja tulorekisteristä laajempiin käyttötarkoituksiin vastaisi tulotietojärjestelmän 13 §:ssä säädettyjä tiedon luovutus oikeuksia koskevaa nykyistä sääntelyä, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt täsmällisenä (PeVL 49/2017 vp, s. 3–4). Tältä osin ehdotetun sääntelyn olisi katsottava myös täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan muutokset tulorekisterilakiin täyttävät yleisen tietosuoja-asetuksen kriteerit ja ovat linjassa perustuslain 10 §:n sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa.

Tietojen luovuttaminen

KEHA-keskuksen sekä työvoimaviranomaisten oikeus saada tulorekisterissä olevia henkilötietoja perustuisi niiden olemassa olevaan muualla laissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen, aivan kuten mainittujen tahojen oikeus saada tulorekisteristä tietoja nykylainsäädännön perusteella. Tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 ja 34 kohdan esitetyillä muutoksilla ei synnyttäisi KEHA-keskukselle tai työvoimaviranomaiselle uusia tiedonsaantioikeuksia, vaan tiedonsaantioikeus perustuisi aina muualla laissa oleviin tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin.

Esityksessä järjestämislain 114 a §:n 1 momentissa säädettäisiin tulotiedoista, joita työvoimaviranomainen voisi käsitellä henkilöasiakkaasta. Käytännössä tämä tarkoittaisi järjestämislain 115 §:n 1 momentissa säädetyn tiedonsaantioikeuden osalta myös sitä, että työvoimaviranomaisella olisi oikeus saada 114 a §:n 1 momentin tulotietoja, mikäli nämä olisivat työvoimapalveluiden toimeenpanossa välttämättömiä. Olisi siis tulkittava, että työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeus osaltaan laajenisi. Tietojen saaminen olisi kuitenkin edelleen sidottu työvoimapalveluiden toimeenpanossa välttämättömiin tietoihin, jota rajoittaisi myös 114 a §:n 1 momentti. Itse 115 §:ssä säädettyä työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeutta ei esitetä muutettavaksi tässä esityksessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tiedonsaantioikeudet, joita ei itsessään ehdoteta tässä esityksessä muutettavaksi, lukuun ottamatta työvoimaviranomaisen välillistä tiedonsaantioikeuden laajentamista, täyttävät perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön ja perustuslain 10 §:n edellytykset. (Esimerkiksi PeVL 19/2012 vp, PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatus lausunnot).

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 42–44; ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 67/2014 vp, s. 11/I, PeVL 40/2014 vp, s. 6/II).

Esityksessä ehdotetun lainsäädännön ollessa mahdollistavaa voisi syntyä tilanteita, joissa kaikki työvoimaviranomaiset eivät käsitelisi asiakkaidensa tulotietoja tämän esityksen mahdollistamiin käyttötarkoituksiin tai mahdollistamassa laajuudessa, koska kunta- ja kuntayhtymäpohjaisella työvoimaviranomaisella olisi tältä osin harkintavaltaa. Tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa asiakkaan kotikunta vaikuttaisi osaltaan siihen käsiteltäisiinkö asiakkaan tulotietoja vai ei, järjestämislaissa säädettyjä tehtäviä varten. Tilanne johtuisi siitä, että asiakkaan kotikunta lähtökohteisesti määrittäisi työvoimaviranomaiskohtaisen asiakkuuden työnhakijalle. Tällöin kotikunnalla voisi olla suoria vaikutuksia tulotietojen käsittelyyn, sillä työvoimaviranomaiset olisivat eri suuruisia ja heillä olisi erilaiset resurssit.

Tulotietojen järjestämislain 114 a §:ssä ehdotetut käyttötarkoitukset eivät olisi sellaisia, että ne vaikuttaisivat työnhakijoille tarjottaviin järjestämislaissa säädettyihin työvoimapalveluihin ohjaamiseen, työnhaun voimasaoloon, työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta tai muihinkaan järjestämislaissa säädettyihin työnhakijan oikeuksiin, minkä vuoksi arviointaisiin, etteivät työnhakijat olisi tältä osin toisiaan epäedullisemmassa asemassa.

Valtio on järjestämislailla antanut kunta- ja kuntayhtymäpohjaisten työvoimaviranomaisten tehtäväksi kansallisen työllisyyden hoitamisen ja työttömyyden ehkäisemisen. Tässä hallituksen esityksessä esitettyä sääntelyä olisi tältä osin pidettävä nykyisen yhteiskuntakehityksen vaatimana sääntelynä ja myös tällä perusteella hyväksyttynä, sillä tavoitteena olisi myös turvata työvoimaviranomaisten merkittävä yleisen edun mukaisen tehtävän tarkoituksenmukainen toimeenpaneminen ja edistää näin työnhakijoiden työllistymistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan työnhakijat olisivat yhdenvertaisessa asemassa keskenään, riippumatta siitä, että tulotietoja voitaisiin käsitellä työvoimaviranomaisissa eri laajuudessa järjestämislaissa säädettyihin tarkoituksiin, koska työnhakijoiden yksityisyyden suoja olisi yhdenvertaisesti turvattu tietosuojasetuksen ja perustuslain 10 §:n edellyttämällä tavalla. Arviossa olisi merkittävää painoarvoa sillä, että tulotietojen käsittely ei vaikuttaisi järjestämislain perusteella tarjottaviin työvoimapalveluihin, työnhaun voimasaoloon tai oikeuteen saada työttömyysetuutta. Lisäksi arviossa yhdenvertaisuudesta olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotettu lainsäädäntö olisi nykyisen yhteiskuntakehityksen vaatimaa, sillä työvoimapalvelujen toimeenpano on lailla siirretty työvoimaviranomaisille, joiden resurssit ja koko vaihtelevat. Tällä perusteella työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, etteivät esitetyt muutokset olisi ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa.

Rahoitusperiaate

Kunta- ja kuntayhtymäpohjaisille työvoimaviranomaisille ei ehdoteta uusia tai laajenevia valtionosuustehtäviä, koska ehdotettu lainsäädäntö olisi mahdollistavaa. Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että

rahoitusperiaate ja perustuslain 121 §:n edellytykset täyttyvät täysimääräisesti. (PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2.).

Laati: Erityisasiantuntija Riku Hurme