

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 94/2026 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Lähtökohdat

- (1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (järjestämislaki) ja tulotietojärjestelmästä annettua lakia. Muutosten tavoitteena on laajentaa työvoimaviranomaisten oikeutta saada ja käsitellä tulotietojärjestelmään tallennettuja asiakkaiden tietoja. Edelleen KEHA-keskukselle ehdotetaan säädettäväksi oikeus saada sellaisia tulotietojärjestelmään tallennettuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä valtionavustuksiin liittyvien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.
- (2) Ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien kannalta katsottuna. Koska kysymys on myös viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen käsittelysäännöistä, on ehdotuksella sääntelyllä vaikutuksensa perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen. Sääntämisympäristöissä lakiehdotuksia on arvioitu myös suhteessa perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen nähden.
- (3) Hallituksen esityksen säätämisympäristöissä pidetään suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, koska ehdotettava sääntely jättää työvoimaviranomaisille harkintavallan sen osalta, käsitteleekö työvoimaviranomainen henkilötietoja vai ei. Tämä on merkityksellistä työnhakijoiden yhdenvertaisen yksityiselämän suojan kannalta.

2. Henkilötietojen käsittely ja tiedonsaantioikeus

- (4) Hallituksen esityksessä ehdotetaan tiedonsaantioikeuksia eräisiin työhallinnon asiakasta koskeviin tulotietoihin tulotietojärjestelmästä, jonka tarkoituksena on säädetty voimassa olevassa tulotietojärjestelmää koskevassa laissa (53/2018, tulotietojärjestelmälaki). Mainitun lain 5 §:n mukaan tulorekisterin käyttötarkoituksena on vastaanottaa ja tallettaa suorituksen maksajien ilmoittamia tulotietoja ja muita niihin liittyviä tietoja sekä välittää tiedot tiedon käyttäjille 13 §:ssä mainittuihin tarkoituksiin. Tulotietojärjestelmälain 13 §:n 1 momentin 34 kohdassa on säädetty oikeudesta luovuttaa kunnalle ja kuntayhtymälle tulorekisterin tietoja mainitussa kohdassa säädettyihin tarkoituksiin. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen perusteella mainittuja tarkoituksia ei enää mainittaisi kyseisessä kohdassa, vaan säännös muutettaisiin muotoon ”säädettyjen työvoimapalvelujen toimeenpanoa varten”. *Tiedonsaantia kuitenkin rajaa 1. lakiehdotuksessa olevat säännökset työvoimaviranomaisen oikeudesta käsitellä tulotietojärjestelmästä saatavia tiettyjä tietoja (6 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa ja 6 §:n 5 momentin 8 kohdassa sekä 7 §:n 1, 4, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuja tietoja.)*
- (5) Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota voimassa olevan tulotietojärjestelmälain 13 §:n 1 momentin 34 kohdan tiedonsaantiin oikeutettuun kohteeseen. Säännöksen mukaan tiedot luovutetaan *kunnalle tai kuntayhtymälle, jotka eivät ole kuitenkaan viranomaisia, vaan julkisyhteisöjä.* Eräässä toisessa yhteydessä perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena sääntelyn täsmentämistä, miltä osin sääntely kohdistuu julkisyhteisöön ja miltä osin siinä toimivaan

- viranomaiseen (PeVL 17/2021 vp, kappale 181). Nähdäkseni tiedot luovutetaan *kunnan tai kuntayhtymän toimivaltaisella työvoimaviranomaisella, kuten työvoimapalvelujen järjestämislain 115 §:ssä on tiedonsaantioikeudesta säädetty*. Tätä myös puoltaa se seikka, että 1. lakiehdotuksessa tietojenkäsittelyoikeus on kohdennettu työvoimaviranomaiseen eikä kuntaan tai kuntayhtymään.
- (6) Henkilön tulotiedot eivät ole kokonaisuudessaan valtiosääntöisesti arkaluonteisia eikä nyt lausuttavana oleva 1. ja 2. lakiehdotus merkitse arkaluonteisten tietojen käsittelyä, joten sääntelyn muuttamista yleisempään muotoon ei voida pitää tältä osin ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että tulotietojärjestelmässä on pääosin muita kuin arkaluonteisia tietoja ja tähän nähden sääntely on erittäin täsmällistä (PeVL 49/2017 vp).
- (7) Tiedonsaantia koskeva sääntelymalli on vaivalloisen raskas. Järjestämislain 115 §:n 1 momentissa on säädetty työvoimaviranomaiselle tiedonsaantioikeus välttämättömiin tietoihin muun muassa valtion viranomaiselta. Puolestaan 1. lakiehdotuksen 114 a §:n mukaisesti olisi säädetty tietojenkäsittelyyn liittyvistä oikeuksista tulotietojärjestelmästä saataviin tietoihin. Tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:ssä on säädetty puolestaan Tulorekisteriyksikön oikeudesta luovuttaa tietoja tulorekisteristä. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (esim. PeVL 31/2017 vp ja 71/2014 vp).
- (8) Sääntelymalli on kuitenkin jossain määrin ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta on arvioinut hyvin vakiintuneesti viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä 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 valiokunnan mukaan 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 (PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp).
- (9) Nyt ehdotetussa sääntelyssä luovuttaminen on kytketty käsittelyoikeutta koskevaan sääntelyyn. Puolestaan työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeus perustuu järjestämislain 115 §:n välttämättömyyshedellytykselle. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa luetellaan ne tiedot, joita työvoimaviranomainen voi käsitellä, joten tiedonsaantioikeus tulisi rajata 2. lakiehdotuksessa siten, että työvoimaviranomaisella on oikeus saada 1. lakiehdotuksessa tarkoitetut tarpeelliset tiedot. *Ehdotus on nähdäkseni edellä mainittuun lausuntokäytäntöön nähden ongelmallinen. Perusteita sitoa tiedonsaanti yleisen tiedonsaantioikeuden perusteella välttämättömään, ei voida pitää perusteltuna tässä tapauksessa, koska käsittelyoikeutta koskevassa säännöksessä on lueteltu ne tiedot, joita työvoimaviranomainen voi saada.*
- (10) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 114 a §:n 3 momentissa laajennettaisiin tulotietojen käsittelyä varsin laajaksi. Esityksen mukaan "tietoja voidaan käyttää muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien palvelujen valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, tilastointiin, ennakoointiin ja ohjaukseen edellyttäen, että palvelusta on sovittu työllistymissuunnitelmassa. Sääntämisympäristöjen (s. 51) mukaan "käsiteltävät tiedot olisi myös rajattu ehdottoman välttämättömään tehtävien kannalta ja tietojen käyttötarkoitukset olisi rajattu selkeästi lainsäädännössä julkista etua koskevan tehtävän suorittamiseen". Perustelut eivät vastaa ehdotettua sääntelyä. Mainitut toissijaiset käyttötarkoitukset jäävät ongelmallisen avoimeksi, eikä käsittelyn laajuuttakaan ole rajattu täsmällisesti lukuun ottamatta säännöksessä mainittua sidosta työllistymissuunnitelmaan. Kaiketi näihin mainittuihin tarkoituksiin saisi käsitellä vain tietyn työvoimaviranomaisen asiakkaiden tietoja ja ainoastaan niissä tilanteissa, joissa työllisyysuunnitelma niin edellyttäisi. *Nähdäkseni toissijaisen käytön edellytyksiä tulisi täsmentää ja rajata, koska kehittäminen, arviointi ja ennakoointi ovat hyvin epämääräisiä käyttötarkoituksia ja toisaalta säännöksestä ei ilmene, käsitelläänkö tällaisia tietoja massamuotoisesti. Vaikka käsiteltävät tiedot eivät ole*

arkaluonteisia, kuuluvat ne yksityiselämän suojan piirin ydinalueelle, koska tiedot ovat yksityiselämän suojaan perustuen säädetty salassa pidettäviksi.

3. Tulotietojen käsittelyn vapaaehtoisuus ja yhdenvertaisuus

- (11) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty 1. lakiehdotusta yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Perustelujen (s. 47) mukaan ”muutos olisi mahdollistava, eli työvoimaviranomaisen ei olisi pakko käsitellä esityksen perusteella tulotietoja järjestämissä säädettyjen palvelujen ja tehtävien suorittamiseksi tai niiden tiedolla johtamisen tueksi”.
- (12) Perusteluista todettu *vaikuttaa ristiriitaiselta tiedonsaanti- ja käsittelyoikeusehdotukseen nähden, koska siellä perustellaan tiedonsaantia ja käsittelyoikeuksia ehdottoman välttämättömällä.* Jos tiedot ovat ehdottoman välttämättömiä asiakkaalle palvelujen tuottamiseksi, epäselväksi jää, millä perusteella tulotietojen käyttö on vapaaehtoista työvoimaviranomaiselle. Välttämättömyys viittaa siihen, että asiakkaan asiaa ei saada hoidettua, ellei tulotietoja ole saatavilla. Tässä suhteessa välttämättömyyshedellytys edellyttäisi vielä ehdotuksen jatkokäsittelyssä lisäperusteluita.
- (13) Ehdotusta ei voida pitää yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena, koska työvoimaviranomaisen on rekisterinpitäjänä arvioitava tietosuojasetuksen 5 (1) artiklan c alakohdan nojalla tapauskohtaisesti, onko tulotietojen käsittelylle tarvetta asiakkaan asian käsittelemiseksi tai palvelun tuottamiseksi. Tällainen arviointi ei ole ongelmallinen, jos arviointia ei tehdä syrjintäperusteisesti. Sinällään perustuslakivaliokunta on pitänyt eräässä sääntelyyhteydessä valikointia koskevien perusteiden säätämistä tarpeellisena laissa (PeVL 70/2018 vp). Nyt ehdotettava sääntely ei vaikuttaisi perustuvan kuitenkaan valikointiin. Toisaalta viranomaisen on huomioitava asiankäsittelyssä ja palvelujen tuottamisessa perus- ja ihmisoikeuksista ja yhdenvertaisuuslaista johtuvat velvollisuudet yhdenvertaisesta kohtelusta ja syrjimättömyydestä. Hallintolaissa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu, että viranomainen kohtelee asiakkaitaan tasapuolisesti. Nämä muodostavat riittäviä pidäkkeitä sille, että perustuslain 21 §:ssä edellytetty asianmukainen asiankäsittely toteutuu työvoimaviranomaisissa.

10.6.2026

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti