



LAUSUNTO

ylitarkastaja Mia Murtomäki

10.9.2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

tyv@eduskunta.fi

Viite Asiantuntija- ja lausuntopyyntönne tietosuojavaltuutetulle 3.9.2018

HE 97/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain ja lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Yleistä lainsäädäntövalmistelussa huomioon otettavaa koskien työelämän tietosuojaa

Henkilötietojen käsittelystä säädettäessä, tulee asiassa ottaa huomioon yleinen tietosuojasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta) ja arvioida perusteet kansallisen liikkumavaran käyttämiseksi.

Lainvalmistelussa on huomioitava yleisestä tietosuojasetuksesta tulevat reunaehdot kansalliselle lainsäädännölle. Kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain niiltä osin, kuin se asetuksessa nimenomaisesti sallitaan ja niiltä osin, kuin esitetyt säännökset ovat välttämättömiä yleisen tietosuojasetuksen säännösten täydentämiseksi.

Kansallinen liikkumavara pohjautuu tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c¹ ja e² alakohtiin sekä arkaluonteisten tietojen osalta 9 artiklan 2 kohdan alakohtiin sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen osalta 10 artiklaan. Lisäksi asetuksessa on useita artiklakohtaisia tarkennuksia kansallisesta liikkumavarasta.

Työelämän osalta erityisten henkilötietoryhmien käsittelykieltoa ei sovelleta 9 artiklan 2 kohdan b ala-kohdan mukaan, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai rekiste-

¹ Käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi;

² Käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi;



roidyn velvoitteiden ja erityisten oikeuksien noudattamiseksi työoikeuden, sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alalla, siltä osin kuin se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lain-säädännössä tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisessa työehtosopimuksessa, jossa säädetään rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja koskevista asianmukaisista suojatoimista Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan 9 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön lisäehtoja, mukaan lukien rajoituksia, jotka koskevat geneettisten tietojen, biometristen tietojen tai terveystietojen käsittelyä.

Yleisen tietosuojasetuksen IX luvun 88 artiklassa on säädetty erityisistä käsittelytilanteista ja niitä koskevasta kansallisesta liikkumavarasta työsuhteen yhteydessä. 88 Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa lakisääteisesti tai työehtosopimuksilla yksityiskohtaisempia sääntöjä työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä työsuhteen yhteydessä oikeuksien ja vapauksien suojan varmistamiseksi, erityisesti palvelukseen ottamista tai työsopimuksen täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien lakisääteisten tai työehtosopimukseen perustuvien velvollisuuksien suorittaminen, työn johto, suunnittelu ja organisointi, yhden-vertaisuus ja monimuotoisuus työpaikalla, työterveys ja -turvallisuus, työnantajan tai asiakkaan omaisuuden suoja, sekä työntekoon liittyvien oikeuksien ja etuuksien yksilöllistä tai kollektiivista käyttöä sekä työsuhteen päättämistä varten.

Artiklan 2 kohdan mukaan näihin sääntöihin on sisällytettävä asianmukaisia ja erityisiä toimenpiteitä rekisteröidyn ihmisarvon, oikeutettujen etujen ja perusoikeuksien suojaamiseksi siten, että erityistä huomiota kiinnitetään tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyteen, henkilötietojen siirtoihin saman konsernin tai yritysryhmän, joka harjoittaa yhteistä taloudellista toimintaa, sisällä ja työpaikalla käytössä oleviin valvontajärjestelmiin.³

Lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen asetettuun tavoitteeseen nähden. Lainsäädännön on oltava myös selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa.

Kun henkilötietojen käsittelystä säädetään kansallisessa laissa tietosuojasetuksen antaman liikkumavaran puitteissa, käsittelyn oikeusperuste voi sisältää 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa:

³ Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan kappaleen 155 mukaan jäsenvaltion lainsäädännöllä tai työehtosopimuksilla, mukaan lukien "paikalliset sopimukset", voidaan vahvistaa erityissäännöksiä työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä työsuhteen yhteydessä, erityisesti niistä edellytyksistä, joiden mukaisesti henkilötietoja voidaan käsitellä työsuhteen yhteydessä työntekijän suostumuksen perusteella taikka palvelukseenottamista tai työsopimuksen täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien lakisääteisten tai työehtosopimukseen perustuvien velvollisuuksien suorittaminen, työn johto, suunnittelu ja organisointi, yhdenvertaisuuden ja monimuotoisuuden toteutuminen työpaikalla, työterveys ja -turvallisuus, sekä työntekoon liittyvien oikeuksien ja etuuksien yksilöllistä tai kollektiivista käyttöä ja nautintaa sekä työsuhteen päättämistä varten.



- yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta;
- käsiteltävien tietojen tyyppiä;
- asianomaisia rekisteröityjä;
- yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa;
- käyttötarkoitussidonnaisuutta;
- säilytysaikoja; sekä
- käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet.

Asiassa on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet, (esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 5 artikla) mm. käyttötarkoituksen määrittely, tarpeellisuus ja tietojen minimointi sekä täsmällisyys.

Lakiehdotuksia on tarkasteltava myös perusoikeusnäkökulmasta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan rinnalla on huomioitava kansallinen peruslaki ja perustuslakiavaliokunnan sekä hallintovaliokunnan lausuntokäytäntö. Perustuslain 10 §:n 1 momentti sisältää lainsäädäntötoimeksiannon, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista.

Komissio on asetuksen täytäntöönpanoa koskevan työn yhteydessä toistuvasti painottanut, että kansallista liikkumavaraa tulee käyttää hyvin rajatusti. Tietosuoja-asetuksen määritelmiä ei saa määritellä uudelleen ja suora toistamista tulee välttää. Viittaukset asetukseen ovat kuitenkin mahdollisia. Kaikessa kansallisessa lainsäädännössä on huomioitava asetusinstrumentin tarkoitus eli se, että asetusta tulee soveltaa yhdenmukaisesti jäsenvaltioissa.

Lakiehdotuksen perusteluissa on selvitetty sekä tuotu esille, että esitys on kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollinen ja tarpeellinen.

Esitys täyttää myöskin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä mainitut henkilötietojen suojan kannalta tärkeät sääntelykohteet.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi



Ehdotuksen yleinen arviointi

Tietosuojavaltuutetun toimisto on arvioinut kysymyksiä työelämän tietosuojalain henkilötietojen käsittelyn ja tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käytön näkökulmasta. Lakiehdotuksessa näyttäisi otetun huomioon tietosuoja-asetus ja siinä määrätty henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet edellä mainitulla tavalla.

Lakiehdotuksen perusteluissa on otettu huomioon kattavasti yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttäminen suhteessa asetukseen sekä siltä osin kuin se on ollut mahdollista, valmisteltavana oleva kansallinen tietosuojalaki (HE 9/2018 vp eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi), ottaen erityisesti huomioon artiklan yleisen tietosuoja-asetuksen IX luvun 88 artiklassa on säädetty erityisistä käsittelytilanteista ja niitä koskevasta kansallisesta liikkumavarasta työsuhteen yhteydessä.

Lakiehdotuksen perusteluissa tuodaan ilmi, että Suomen yksi prioriteeteista yleisen tietosuoja-asetuksen neuvotteluissa oli saada asetukseen kirjaukset, jotka mahdollistavat yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain sääntelyn säilyttämisen. Suomi saavutti neuvotteluissa keskeiset tavoitteensa työelämän tietosuoja koskevan sääntelyn osalta. Hallintovaliokunta kiinnitti yleisen tietosuoja-asetuksen valmisteluvaiheessa antamissaan lausunnoissa huomiota siihen, miten Suomen työelämän tietosuojasääntely istuu ehdotettuun kokonaisuuteen ja miten työelämän erityispiirteet tulevat asetusehdotuksessa huomioon otetuiksi (HaVL 22/2014 vp, HaVL 30/2014 vp, HaVL 2/2015 vp). Valiokunta piti erittäin tärkeänä, että työelämän erityissääntely on tunnustettu asetuksen IX luvussa (HaVL 25/2015 vp).

Esityksen mukaan yksityisyyden suojasta työelämässä annettu laki voidaan yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 88 artiklan liikkumavaran nojalla säilyttää pääosin sellaisenaan voimassa muutamia yksityiskohtia lukuun ottamatta. Lakiehdotus sisältää 9 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetyt säännökset työntekijän terveydentilatietojen käsittelyn osalta lisättynä tietosuoja-asetuksen edellyttämällä suojatoimilla, mm. säilytysajoista erikseen säätäminen.

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että työelämään liittyy erityisiä tilanteita, jotka poikkeavat muusta henkilötietojen käsittelystä ja pitää tarkoituksenmukaisena, että lakia yksityisyyden suojasta työelämässä ei ole pääosin tarpeen muuttaa sisällöllisesti tietosuoja-asetuksesta johtuen. Tältä osin tietosuojavaltuutetun toimisto pitää asianmukaisena ehdotettua punnintaa kansallisen liikkumavaran käytöstä työelämän tietosuojan sääntelyn osalta.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00

**Ehdotuksen henkilötietojen käsittelyä koskevat säännösehdotukset**

Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää 4 §:n ehdotettua muutosta kannatettavana, mutta ehdotamme **4 § Työntekijän henkilötietojen keräämisen yleiset edellytykset ja työnantajan tiedonantovelvollisuus** -säännöstä vielä täsmennettäväksi seuraavasti.

Nyt esitetyn 4 §:n 1 mom. 3. virkkeen mukaan ”(Työntekijän) suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai kun työnantaja hankkii henkilöluottotietoja työntekijän luotettavuuden selvittämiseksi.”

Lain sanamuoto näin esitettynä ei vastaa tosiasiallisia työelämän henkilötietojen käsittelyä koskevia tilanteita. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että se sanamuodoltaan vastaisi tietosuojavaltuutetun pykälää koskevaa vakiintunutta tulkintakäytäntöä sekä voimassa olevan työelämän tietosuojalain esitöissä esitettyjä useita poikkeuksia.

Pykälän 3. virkkeen sanamuoto ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti: **Jollei laissa toisin säädetäisi, työntekijän suostumus ei olisi tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa henkilötietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai kun työnantajalla on erityinen syy työsuhteen oikeuksien ja velvollisuuksien vuoksi selvittää työntekijän luotettavuutta.** Muun muassa henkilöluottotietojen käsittelystä säädetään erikseen yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 5a §:ssä, joka ei edellytä työntekijän suostumusta.

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä esitöissä HE 75/2000 on esitetty useita tilanteita ja poikkeuksia sanamuodosta, jolloin tietoja voidaan hankkia ilman työntekijän suostumusta muualta: ”...Jos työntekijä ei sanottua suostumusta anna tai sitä on asian laatu huomioon ottaen mahdotonta pyytää häneltä, olisi työnantajalla kuitenkin oikeus hankkia tietoja ilman suostumustakin kahdella edellytyksellä. Ensinnäkin tietoja voitaisiin hankkia vain silloin, kun ne olisivat välittömästi työsuhteen kannalta tarpeellisia. Tämä periaate perustuisi lakiehdotuksen 3 §:ään. Toiseksi henkilötietojen hankintaan olisi oltava selvä peruste, joka liittyisi työntekijän luotettavuuden selvittämiseen. Lakiehdotuksessa määriteltäisiin näin henkilötietolakia tarkemmin työnantajan oikeus kerätä työntekijän suostumuksetta ulkopuolisilta henkilötietoja ottaen erityisesti huomioon työelämän lähtökohdat ja työntekijöiden suojelun tarve.”...

Tietosuojavaltuutettu on usein ratkaisukäytännössään joutunut soveltamaan lain perusteluissa esitettyjä poikkeuksia luotettavuuden selvittämisen osalta. Lisäksi uusia tosiasiallisia henkilötietojen käsittely ilmiöitä työpaikoilla kuten esimerkiksi ns. ilmianto- eli whistleblowing-järjestelmiä on käytössä yleisesti koko Euroopassa. Työntekijän luotettavuuden selvittämistä koskeva lainsäädäntö, turvallisuusselvityslaki ja henkilöluottotietojen käsittelyä koskeva sääntely ovat muuttuneet 4 §:n pykälän voimaantulon



(2001) jälkeen. Pykälän sanamuotoa ehdotetaan tarkennettavaksi vastaamaan vakiintunutta tulkintakäytäntöä, jotta oikeustila olisi selkeä. Työelämässä tavanomainen ja hyväksyttävänä pidetty sekä tietosuojavaltuutetun tulkintakäytännön mukainen henkilötietojen kerääminen ilmenisi siten myös pykälän sanamuodosta. **Pykälän sanamuodon muutosehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa tulkintakäytäntöä eikä laajentaa työnantajan tiedonsaantioikeuksia nykyiseen verrattuna.**

Lain perusteluissa oltaisiin voitu selventää sitä, mitä ”erityinen syy selvittää työntekijän luotettavuutta” tarkoittaa ja millaisia tilanteita se koskee. Tietosuojavaltuutetun toimiston ehdottaman säännöksen sanamuodon mukaan olisi yhä pääsääntöisenä käsittelyn oikeusperusteena työntekijän suostumus tai lakisääteisyys, silloin kuin työnantaja hankkii työntekijää koskevia henkilötietoja.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että EU:n kansallisista tietosuojaviranomaisista koostuva WP29 työryhmän (nykyään Euroopan tietosuojaneuvosto) WP 187 Lausunto 15/2011 suostumuksen määritelmästä sekä uusi WP 259 Guidelines on Consent under Regulation 2016/679 sekä WP 249 Opinion 2/2017 on data processing at work, tuovat esiin suostumuksen ongelmallisuuden käsittelyn oikeusperusteena työelämän tilanteissa.

Vaikka suostumusta voidaan työelämässä käyttää tietyissä tilanteissa, suostumuksen vapaaehtoisuuden voidaan katsoa olevan epätasapainossa työntekijän alisteisen aseman suhteessa työnantajaan vuoksi. Jos suostumusta vaaditaan työntekijältä ja suostumuksen epäämisestä tosiasiallisesti aiheutuu olennaista vahinkoa, suostumus ei ole pätevä. Jollei työntekijällä ole mahdollisuutta kieltäytyä, ei kyse myöskään ole suostumuksesta. Ongelmia aiheuttaa myös tilanne, jossa työn saaminen edellyttää suostumuksen antamista. Työntekijä voi teoriassa evätä suostumuksen, mutta seurauksena voi tosiasiallisesti olla työpaikan menetys. WP 29 on lausunut, että suurin osa henkilötietojen käsittelystä työelämässä ei voi perustua eikä tulisi perustua työntekijän suostumukseen vaan oikeusperusteen tulisi olla esim. laissa säädetty.⁴

⁴ WP 259 Guidelines on Consent under Regulation 2016/679, 3.1.1. Imbalance of power, s. 8. An imbalance of power also occurs in the employment context. Given the dependency that results from the employer/employee relationship, it is unlikely that the data subject is able to deny his/her employer consent to data processing without experiencing the fear or real risk of detrimental effects as a result of a refusal. It is unlikely that an employee would be able to respond freely to a request for consent from his/her employer to, for example, activate monitoring systems such as camera-observation in a workplace, or to fill out assessment forms, without feeling any pressure to consent. Therefore, WP29 deems it problematic for employers to process personal data of current or future employees on the basis of consent as it is unlikely to be freely given. For the majority of such data processing at work, the lawful basis cannot and should not be the consent of the employees (Article 6(1a)) due to the nature of the relationship between employer and employee.

However this does not mean that employers can never rely on consent as a lawful basis for processing. There may be situations when it is possible for the employer to demonstrate that consent actually is freely given. Given the imbalance of power between an employer and its staff members, employees can only give free consent in exceptional circumstances, when it will have no adverse consequences at all whether or not they give consent.



Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota perusoikeuksia koskevan lainsäädännön täsmällisyys ja tarkkarajaisuus näkökulmasta, että säännöksen merkitys ja käsittelyn oikeusperusteen tulisi käydä ilmi pykälästä. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista. Lisäksi lain soveltamisen on oltava ennakoitavaa. Tältä osin nyt ehdotettu ei vastaa em. edellytyksiä lain tarkkarajaisuudesta, täsmällisyydestä ja soveltamisen ennakoitavuudesta, ottaen huomioon myös tietosuoja-asetuksen edellyttämät vaatimukset henkilötietojen käsittelylle.

Rangaistussäännökset

Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää kannatettavana, että laki yksityisyyden suojasta työelämässä rangaistussäännökset säilytetään esitetyssä muodossa, siten että 24 §:n rangaistussäännöksistä säilytetään ne, jotka eivät ole yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa täysin päällekkäisiä. Rangaistussäännökset ovat erityisesti yksityisyyden turvaavien menettelytapojen rikkomisen kriminalisointeja, jotka ovat henkilörekisteririkosta (tietosuojarikosta) lievempiä.

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä tehokas toteutuminen työpaikoilla edellyttää rangaistussäännöksiä säilyttämistä. Parhaillaan ehdotetun kansallisen tietosuojalain toteutuessa, voisi seuraamuksien osalta jäädä sanktiojärjestelmään aukkoja, mm. julkisen sektorin rekisterinpitäjien mahdollisesti jäädessä tietosuoja-asetuksen hallinnollisten seuraamusten ulkopuolelle. Tietosuoja-asetus samoin kuin Ne bis in idem -oikeusperiaate ei edellytä pelkästään hallinnollisiin sanktioihin perustuvaa seuraamusjärjestelmää, joka kohdistuu vain organisaatioihin, vaan mahdollistaa ja jopa edellyttää muun muassa kansallisten rikosoikeudellisten keinojen käyttöä, ks. tietosuoja-asetuksen 84 artikla ja resitaalit 148 ja 149.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
