

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain ja lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 10 §:n muuttamisesta (HE 97/2018 vp); lausunto eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle

1. Lausunnon rajaus ja tarkoitus

Lausunnossa tarkastellaan valiokunnasta saamani pyynnön mukaisesti lähinnä vain yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004; jäljempänä työelämän tietosuojalaki) 4 §:ää ja sen tulkintaa.

Valiokunta on lausuntoa varten toimittanut minulle valiokunnalle nyt käsittelyssä olevan hallituksen kuulemisessa esitetyt lausunnot, vuonna 2001 säädetyn aikaisempaa työelämän tietosuojalakia säädettäessä (HE 75/2000 vp) valiokunnalle annetut lausunnot sekä tietosuojavaltuutetun valiokunnalle antamat tulkintakäytäntöään koskevat aineistot.

Voimassa olevan työelämän tietosuojalain 4 §:n sisällön ja sen tulkinnan arvioimiseksi on tarpeen tarkastella pykälän säätämiseen liittyviä eduskunta-asiakirjoja. Samoin on näyttänyt olevan tarpeen tarkastella yleisiä tulkintaperiaatteita ja niiden merkitystä esillä olevassa tilanteessa.

Käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus työelämän tietosuojalain 4 §:n muuttamisesta ja tähän muutokseen on esitetty uusia muutosehdotuksia. Lausunnossa arvioidaan myös valiokunnan käsittelyssä olevaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 4 §:ää ottaen huomioon mahdollinen tarve lain ja sen tulkinnan selkeyttämiseen.

2. Voimassa olevan työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentin sisältö ja lainvalmisteluvaiheet

2.1. Lakiehdotus ja sen perustelut

Työelämän tietosuojalaki säädettiin vuonna 2001 (477/2001). Tämä laki kumottiin vuonna 2004 säädetyllä uudella lailla (759/2004). Kokonaan uuden lain säätämisen tarve johtui teknisistä syistä, kun lain sääntely laajeni kattamaan myös henkilöluottotietojen, huumetestien ja videovalvonnan käytön työelämässä (HE 162/2003 vp, TYVM 8/2004 vp). Lain 4 §:n asiasisältöön ei tässä uudistuksessa tehty muutoksia.

Voimassa olevan työelämän tietosuojalain sisältö ja lainvalmisteluaineisto perustuvat siten hallituksen esitykseen laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE75/2000 vp) ja sen eduskuntakäsittelyn aineistoon. Hallituksen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen 4 § kuului:

4 §

Työntekijän henkilötietojen kerääminen ja tiedonantovelvollisuus

Työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään. Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään ja tiedot eivät ole tarpeellisia työntekijän luotettavuuden selvittämiseksi, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen.

Jos työntekijä ei sanottua suostumusta anna tai sitä on asian laatu huomioon ottaen mahdotonta pyytää häneltä, olisi työnantajana kuitenkin perustelujen mukaan oikeus hankkia tietoja ilman suostumustakin kahdella edellytyksellä:

- 1) tietoja voitaisiin hankkia vain silloin, kun ne olisivat välittömästi työsuhteen kannalta tarpeellisia;
- 2) henkilötietojen hankintaan olisi oltava selvä peruste, joka liittyisi työntekijän luotettavuuden selvittämiseen.

Ulkopuolisilta hankittavat tiedot tarkoittaisivat kaikkia henkilötietolaissa määriteltyjä henkilötietoja niiden keräämistavasta riippumatta. Siten ne koskisivat perustelujen mukaan myös tietoja, joita kerätään muun muassa tietoverkosta. Luotettavuustiedot voisivat perustelujen mukaan koskea myös selvityksiä taloudellisesta riippuvuudesta, jos tällaisia on saatavilla. Perusteluissa mainitaan esimerkkinä myös asiakaspalautteet, joista työntekijä saattaa olla tunnistettavissa ja että tällaiset tiedot voitaisiin tässä tapauksessa rinnastaa työntekijän luotettavuuden selvittämiseen.

2.2. Eduskuntakäsittely vuonna 2001

Edellä kuvattu 4 §:n 1 momentti muuttui eduskuntakäsittelyn seurauksena näin kuuvaksi:

4 §

*Työntekijän henkilötietojen kerääminen ja **työnantajan** tiedonantovelvollisuus*

Työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään. Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään (*poisto = ja tiedot eivät ole tarpeellisia työntekijän luotettavuuden selvittämiseksi*), työntekijältä

on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. *(Lisäys) Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai kun työnantaja hankkii henkilöluottotietoja tai rikosrekisteritietoja työntekijän luotettavuuden selvittämiseksi.*

Silloisen työ- ja tasa-arvoasiain valiokunnan mietinnön yksityiskohtaiset perusteluissa (TyV 3/2001 vp) päähuomio näyttää olevan suojelupoliisilta hankittavissa luotettavuuslausunnoissa. Valiokunta ehdotti säännöstä muutettavaksi siten, että suostumus edellytetään nykykäytännön mukaisesti suojelupoliisilta hankittaviin luotettavuuslausuntoihin. Sen sijaan suostumusta ei edellytettäisi hankittaessa henkilöluottotietoja tai rikosrekisteritietoja työntekijän luotettavuuden selvittämiseksi. Esimerkkinä tilanteesta, joissa viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi mainitaan ne tiedot, joita viranomainen luovuttaa työnantajalle palkan ulosoton suorittamiseksi.

Työ- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotus perustunee hallintovaliokunnan asiassa antamaan lausuntoon (HaVL 2/2001 vp). Valiokunta toteaa, että luotettavuuden selvittämiseksi käytetään lähtökohtaisesti paitsi henkilöluottotietoja, myös poliisin luotettavuuslausuntoja. Lakiehdotus ei kuitenkaan estäisi käyttämästä muitakin tietolähteitä, kunhan 3 §:n tarpeellisuusvaatimus täyttyy. Ongelmaksi muodostuukin mietinnön mukaan, voiko työnantaja kerätä itse suoraan esimerkiksi rangaistustietoja tuomioistuimista tai käyttää yksityisiä toiminnanharjoittajia työnhakijan taustojen selvittämiseksi. Valiokunta esittikin 4 §:n 1 momentin toisen virkkeen muotoilemista esimerkiksi seuraavasti:

"Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai kun tietoja hankitaan työntekijän luotettavuuden selvittämiseksi henkilöluottotietojen, poliisin luotettavuuslausuntojen tai rikosrekisteritietojen perusteella."

Työ- ja tasa-arvoasioiden valiokunta kiinnitti mietintönsä yleisperusteluissa huomiota luotettavuuslausuntoihin ja totesi muun ohella, että poliisin ohjeiden mukaan luotettavuuslausuntoa ei anneta, mikäli työntekijä ei ole antanut sen pyytämiseen nimenomaista suostumustaan. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen mukaan, että käytännössä lausunnon antamiseksi edellytetään nykyisin poikkeuksetta asianomaisen suostumus. Tätä taustaa vasten voitaneen ymmärtää valiokunnan muotoilun muutos suhteessa hallintovaliokunnan lausunnossa ehdotettuun. – Eri asia on, että suostumuksen antaminen luotettavuuslausunnon laatimiselle näyttää olleen osa suojelupoliisin lausuntomenettelyä ja lausunnon antamisen edellytys. Siten kysymys ei ole suostumuksen antamisesta työnantajalle. Nykyisin asia on vielä yksiselitteisempi: turvallisuusselvityslain mukaan suostumuksen antaminen ja sitä varten selvityksen kohteelle annettavat tiedot ovat osa turvallisuusselvitysprosessia (TurseL 5 §).

2.3. Eduskuntakäsittelyn merkityksestä

Edellä kuvatun perusteella on selvää, että voimassa olevan työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentti muuttui eduskuntakäsittelyn aikana siten, että henkilön luotettavuuden selvittämistä varten ei voi hankkia työntekijää koskevia tietoja muutoin kuin laissa erikseen säädetyissä tapauksissa, ei ainakaan ilman asianomaisen suostumusta. Työelämän tietosuojalaissa luottavuuden vaikuttavien seikkojen selvittämisestä säädetään lain 5 a §:ssä (luottotiedot) ja 3 luvussa (huumetestien käyttö).

3. Esitetyistä tulkinnoista suhteessa yleisiin tulkintaperiaatteisiin

3.1. Tulkintojen sisällöstä

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tietosuojavaltuutetun toimisto katsoi perusvalmisteluvaiheen jälkeen antamassaan lausunnossa, että yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 4 §:n sanamuoto tulisi muuttaa vastaamaan tosiasiallisia työelämän henkilötietojen käsittelyä koskevia tilanteita. Lausunnon mukaan yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain esitöissä (HE 75/2000 vp) on esitetty useita tilanteita, joissa tietoja voidaan hankkia ilman työntekijän suostumusta muualta. *Tietosuojavaltuutettu on usein ratkaisukäytännössään joutunut soveltamaan lain perusteluissa esitettyjä poikkeuksia.*

Tietosuojavaltuutetun toimisto on toimittanut ratkaisu- ja neuvontakäytännöistään aineistoa valiokunnalle, mikä on ollut käytettävissäni. Tietosuojavaltuutetun 31.3.2017 päivätyssä vastauksessa sille esitettyyn tiedusteluun (Dnro 147/523/2017) lainataan vuoden 2001 työelämän tietosuojalain yksityiskohtaisia perusteluista todeten lain 4 §:stä mm. seuraavaa:

”Mikäli työntekijä tai työnhakija ei tietojen keräämisen suostumustaan anna tai sitä on asian laatu huomioon ottaen mahdotonta pyytää häneltä, on työnantajalla oikeus hankkia tietoja suostumuksetta kahdella edellytyksellä. Ensinnäkin tietoja voidaan hankkia vain silloin, kuin ne ovat lain 3 §:n tarpeellisuusvaatimuksen mukaisesti välittömästi tarpeellisia työsuhteen kannalta. Toiseksi henkilötietojen hankintaan on oltava selvä peruste, joka liittyy työntekijän tai työnhakijan luotettavuuden selvittämiseen.”

Asiakirjassa ei kuvata tai lainata itse pykälätekstiä. Tietosuojavaltuutetun toimiston laatimaan Työelämän tietosuoja-käsikirjaan sisältyy vastaavan kaltainen ohjaus luotettavuuden selvittämisen edellytyksistä.

3.2. Tulkintaperiaatteista ja työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentin tulkinnasta

Perustuslain mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Yleisten laintulkintaperiaatteiden lisäksi viranomaisten harkintavaltaa ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet¹, jotka ilmenevät erityisesti hallintolaista (434/2003). ja niitä ovat hallinnon lainalaisuus sekä yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, puolueettomuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate sekä hyvän hallinnon vaatimus.

Eri tulkintaperiaatteilla voi olla ja useimmiten on erilainen merkitys erilaisissa tilanteissa. Yleisin tulkintastandardi on säädöstekstin *sanamuodon mukainen tulkinta*: lakitekstin käsitteille annetaan yleiskielen mukainen merkitys, jollei laki itsessään sisällä tarkempaa käsitteen määrittelyä.

Historiallisella tulkintaperiaatteella – huomion antamista lainvalmisteluaineistolle ja siitä ilmenevälle lainsäätäjän tarkoitukselle – voi olla sitä suurempi merkitys, mitä uudemmasta lainsäädännöstä on kysymys. Lainvalmisteluaineisto, kuten hallituksen esityksen sisältyvä säännöksen perusteluissa esitetty, ei välttämättä aina ole kovin vahva tulkintaperiaate ja sen käyttö edellyttääkin käsitykseni mukaan vähintäänkin sitä, että tulkittava säännös ei ole vastaavilta osin muuttunut lakia eduskunnassa säädettäessä.

Henkilötietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä säännönmukaisesti rajoitetaan oikeutta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, minkä vuoksi erityisesti *perusoikeusmyönteisellä* laintulkinnalla on erityistä merkitystä tällaisten lakien tulkinnassa.

Nyt valiokunnan käsittelyssä olevan hallituksen asiantuntijakuulemisessa työelämän tietosuojalain 3 ja 4 §:n välinen suhde näyttäisi aiheuttavan epäselvyyttä. Osaltaan tämä johtunee siitä, että 3 §:ssä käytetään käsitettä ”henkilötietojen käsittely”, joka puolestaan kattaa mitä moninaisemmat henkilötietoihin kohdistuvat toiminnot² mukaan luettuna henkilötietojen keräämisen.

Vuoden 2000 HE:ssä pykälän yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee tarkoituksena olleen, että tietojen keräämisellä työelämässä tarkoitetaan sellaista järjestelmällistä toimintaa, jonka tarkoituksena on manuaalisen käsittelyn avulla muodostaa työnhakijoista ja työntekijöistä henkilörekisteri tai sen osa tai käsitellä tietoja automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Tälle ei käsitykseni mukaan voitane antaa merkittävää painoarvoa, koska asia ei ilmene itse säännöstekstistä.

Laintulkintaa ohjaavien tulkintaperiaatteiden kannalta olennaista on hahmottaa, mikä on säännösten soveltamisala ja funktio suhteessa toisiinsa. Työelämän tietosuojalain 3 § on funktioltaan yleinen henkilötietojen käsittelyä määrittelevä säännös ja lain 4 §:n 1 momentti puolestaan erityissäännös, joka määrittelee ne tietolähteet, jotka työelämässä ovat sallittuja.

Säännösten välistä suhdetta määrittelee tulkintasääntö, jonka mukaan *erityissäännös syrjäyttää yleislain tai samaa asiaa käsittelevän yleisen säännöksen*. Jos ja kun, kuten

¹ Näitä ovat hallinnon lainalaisuus sekä yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, puolueettomuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate sekä hyvän hallinnon vaatimus.

² Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota useissa lausunnoissaan.

näyttää, työelämän tietosuojalain 4 § on sallittuja *tietolähteitä koskeva erityissäännös*, sitä on tulkittava ensisijaisena säännöksenä määriteltäessä sitä, mistä työnantaja voi kerätä työntekijää koskevia henkilötietoja. Siten laintulkinnassa lain 3 §:ää ei voi soveltaa lain 4 §:n sisältöä laajentavasti. *Analogisen eli laajentavan tulkinnan kielto* estääkin henkilörekisteriasioissa esim. käyttämästä muita kuin laissa määriteltyjä tietolähteitä.

Samaan lopputulokseen johtaa *suppean laintulkinnan mukainen tulkintaohje*. Se tulee sovellettavaksi mm. tulkittaessa säännöstä, jolla on tehty rajoitus perusoikeuksiin. Sen vastakohtana on laajentava tulkinta, jossa lakitekstin ilmaus ulotetaan sellaisiinkin asiantiloihin, joita se ei yleiskielessä koske, mutta jossa tilanteen katsotaan olevan oikeudellisesti samankaltainen.

Oikeusjärjestyksen ajatellaan olevan yhtenäinen ja systemaattinen kokonaisuus. Jos näin ei käytännössä ole, ratkaisuna on tulkintaperiaate, jonka mukaan myöhemmin säädetty laki syrjäyttää aikaisemmin säädetyn lain.

Vaikka vuoden 2000 uudistuksessa olisikin hallituksen esityksen mukaisesti säilytetty luotettavuuden arviointia koskeva maininta, tulkinnassa olisi tullut kiinnittää huomiota siihen, että henkilön rikostaustaa ja muuta luotettavuuden selvittämistä koskeva erityislainsäädäntö on kehittynyt voimakkaasti sen jälkeen, kun HE 75/2000 vp annettiin.

Vuonna 2014 säädetty turvallisuusselvityslaki(761/2014; TurseL) osoittaa, minkälaisia tehtäviä hoitavista voidaan laatia turvallisuusselvitys ja minkälaisia tietoja selvitystä laadittaessa saadaan käyttää. On myös olennaista havaita, että turvallisuusselvityslain tietolähteet ovat vain selvityksiä laativien turvallisuusalan viranomaisen – suojelupoliisin ja pääesikunnan – käytettävissä ja että ne arvioivat, mitkä tiedot voivat olla merkityksellisiä henkilön luotettavuuden kannalta (TurseL 41 §). Se, annetaanko ja mitä tietoja edellä tarkoitetun edellytyksen täytyessä, perustuu viranomaisen kokonaisharkintaan ja esim. rikollista tekoa koskevien ollessa kysymyksessä, laissa säädettyihin harkintakriteereihin.

Turvallisuusselvityslain lisäksi on säädetty laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä, jonka mukaan tehtävään valittava hankki itse rikosrekisteriotteen työnantajalle.

4. Kokonaisarviointia

4.1. Arvioinnin lähtökohdat

Edellä esitetyn perusteella lienee perusteltua katsoa, että:

- 1) voimassa olevan lain 4 §:n sisällön tulkinnassa on esitetty käsityksiä, joita on vaikea perustella yleisten laintulkintasäännösten perusteella;
- 2) tilanteeseen on vaikuttanut se, että osa työelämän tietosuojalainsäädännönsistä perustuu sisällöltään laaja-alaiseen käsitteeseen ”henkilötietojen käsittely”,

joka on voinut olla omiaan hämärtämään eri säännösten, erityisesti lain 3 §:n ja 4 §:n 1 momentin välistä suhdetta;

- 3) lainsäädännön johdonmukaisuuden varmistamiseksi olisi syytä kiinnittää huomiota erityisesti henkilöiden luotettavuuden selvittämiseksi säädettyihin erityislakeihin.

Pohdittaessa lainsäädännön ja tulkintakäytännön selkeyttämistä lienee tarpeen tarkastella nyt käsitellyssä olevan hallituksen esitykseen (HE 97/2018 vp) sisältyviä ehdotuksia ja miten ne auttavat korjaamaan nykyisen tilanteen.

4.2. Ehdotettu 4 §:n 1 momentti, sen perustelut ja esitetty muutosehdotus

4 §

Työntekijän henkilötietojen keräämisen yleiset edellytykset ja työnantajan tiedonantovelvollisuus

Työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään. Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen silloin, kun viranomaisen luovuttaa tietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai kun työnantaja hankkii henkilöluottotietoja työntekijän luotettavuuden selvittämiseksi. Turvallisuusselvityksen hakemisesta säädetään turvallisuusselvityslaisissa (726/2014). Menettelystä, jolla alaikäisten kanssa työskentelemään valittavien henkilöiden rikostaustaa selvitetään, säädetään lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetussa laissa (504/2002). Oikeudesta saada tietoja rikosrekisteristä säädetään rikosrekisterilaisissa (770/1993).

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 4 §:n 1 momentin viimeistä virkettä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin maininta suostumuksen tarpeettomuudesta rikosrekisteritietoja muualta kuin työntekijältä itseltään hankittaessa, koska voimassa olevan säännöksen sanamuoto suostumuksen tarpeettomuudesta rikosrekisteritietojen osalta on osin harhaanjohtava. Samassa yhteydessä viitataan turvallisuusselvityslakiin ja siihen, että turvallisuusselvityksen laatimisen ja turvallisuusselvitykseen liittyvän luotettavuuden seurannan toteuttamisen yleisenä edellytyksenä on, että selvityksen kohde on antanut siihen etukäteen kirjallisen suostumuksen.

Käsitykseni mukaan perustelujen lausuma on harhaanjohtava. Turvallisuusselvityslaisissa ei ole kysymys suostumuksen antamisesta työnantajalle, vaan suostumus on säädetty turvallisuusselvityksen laatimista koskeva edellytys, jota toimivaltaisen viranomaisen on noudatettava. Työnantaja, joka aikoo hakea henkilöturvallisuusselvityksen laatimista palvelussuhteeseen valittavasta, on sen sijaan velvollinen ilmoittamaan tästä viran tai tehtävän täytettävänä oloa koskevassa ilmoituksessa tai muulla sopivalla tavalla (TurseL 4 § 1 mom.).

Turvallisuusselvitysmenettelyssä ei ole kysymys rikosrekisteritietojen hankkimisesta suoraan ja sellaisenaan työnantajalle, vaan siitä, että selvityksen laativa toimivaltainen viranomainen arvioi lain mukaan käytettävissään olevien tietolähteiden, mukaan lukien rikosrekisteri, perusteella, annetaanko ja mitä tietoja selvitystä hakeneelle työnantajalle.

Perustelujen mukaan lakiehdotuksen 4 §:n 1 momenttiin ehdotetaan ”informatiivisuuden vuoksi” lisättäväksi viittaukset turvallisuusselvityslakiin, lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettuun lakiin ja rikosrekisterilakiin.

Perustelut yhdessä aikaisemmin tässä lausunnossa todetun kanssa *korostavat tarvetta jo lain soveltamisalan tasolla tehdä selväksi, miltä osin työelämän tietosuojalakia voidaan soveltaa henkilön luotettavuuden selvittämiseksi.*

Ehdotettu 4 §:n 1 momentin säännös ei välttämättä ratkaisisi edellä kuvattuja lain soveltamiseen liittyviä ongelmia eikä sillä ratkaistaisi tietosuojavaltuutetun esittämiä muutostarpeita.

Tietosuojavaltuutettu³ ehdottaa työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momenttia tarkennettavaksi vastaamaan vakiintunutta tulkintakäytäntöä, jotta oikeustila olisi selkeä. Työelämässä tavanomainen ja hyväksyttävänä pidetty sekä tietosuojavaltuutetun tulkintakäytännön mukainen henkilötietojen kerääminen ilmenisi siten myös pykälän sanamuodosta.

Jollei laissa toisin säädettäisi, työntekijän suostumus ei tietosuojavaltuutetun ehdotuksen mukaisesti olisi tarpeen silloin, kun viranomainen luovuttaa henkilötietoja työnantajalle tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai kun työnantajalla on erityinen syy työsuhteen oikeuksien ja velvollisuuksienvuoksi selvittää työntekijän luotettavuutta.

Ehdotettua muutosta on vaikea puoltaa. Sen avulla ei näyttäisi voitavan saada aikaan lainsäädäntökokonaisuuteen sopivaa sääntelyä, joka ratkaisisi esille tulleet ongelmat ja joka todennäköisesti täyttäisi perusoikeuksien yleiset rajoittamisperusteet.

4.3. Mahdollisia sääntelyn selkeyttämistapoja

4.3.1. Lakien välisen suhteen järjestäminen

Säädösten välisten suhteiden selkeyttämiseksi samoin kuin voimassa olevan työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentin asianmukaiseksi tulkitsemiseksi sopiva keino olisi täsmentää lain soveltamisalaa koskevalla uudella säännöksellä. Sen avulla

³ Myös Suomen Yrittäjät ry on valmisteluprosessin aikana esittänyt, että lakiehdotuksen 4 §:ään lisättäisiin lause, jonka mukaan työnantaja voisi kerätä henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään ilman työntekijän suostumusta silloin, kun työnantajalla on erityinen syy selvittää työntekijän luotettavuutta.

voitaisiin nykyistä ja myös ehdotettua muutosta selkeämmin osoittaa luotettavuuden selvittämiseen koskevien erityislakien suhde työelämän tietosuojalakiin. Tämä voitaisiin toteuttaa ottamalla lain 2 §:ään uusi 5 momentti esimerkiksi seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Työntekijän luotettavuuden vaikuttavia seikkoja voidaan selvittää tämän lain nojalla lain 5 a §:ssä ja 3 luvussa säädetyillä tavoilla. Työntekijän rikostaustaa ja muuta luotettavuutta voidaan muutoin selvittää vain siten kuin turvallisuusselvityslaisissa (726/2014), lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetussa laissa (504/2002) ja rikosrekisterilain (770/1993) 4 a §:ssä säädetään.

Ehdotuksen muotoilulla on ollut tarkoitus määritellä, missä tilanteissa työntekijän luotettavuuden arviointiin vaikuttavia seikkoja voidaan selvittää työelämän tietosuojalain mukaan ja miltä osin luotettavuuden selittäminen jää erityissäännösten varaan. Ehdotuksen sanamuoto on riittävän tarkkarajainen, koska käsitteen ”luotettavuus” ei jää soveltamisessa epäselväksi, vaan sen selvittämiseksi käytettävät tietolähteet ja muutoin käsiteltävät henkilötiedot samoin kuin ne tehtävät, joissa selvittäminen on mahdollista, konkretisoituvat säännösehdoituksessa viitattujen säännösten kautta.

4.3.2. Työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momentin sääntelyn selkeyttäminen

Hallituksen esityksen valmistelussa esiin tulleet työelämän tietosuojalain 4 §:n 1 momenttiin liittyvät tulkintaan vaikeuttavat seikat antanevat aiheen harkita myös esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 4 §:n muuttamista. Edellä on esitetty keino momentissa olevan sääntelyn selkeyttämiseksi suhteessa luotettavuuden arviointia koskeviin erityissäännöksiin.

Vastaisuudessa ilmeneviä epäkohtia voitaisiin ehkäistä esim. seuraavan kaltaisella säännöksellä:

4 §

Käytettävät tietolähteet ja työnantajan tiedonantovelvollisuus

Työnantajan on kerättävä työntekijää koskevat henkilötiedot ensi sijassa työntekijältä itseltään. Jos työnantaja kerää henkilötietoja muualta kuin työntekijältä itseltään, työntekijältä on hankittava suostumus tietojen keräämiseen. Suostumus ei kuitenkaan ole tarpeen, jos sellaisten tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään tai jos kerääminen johtuu välittömästi työnantajalle laissa säädetyistä velvoitteista tai työntekijälle säädetyistä oikeudesta taikka näiden toteuttamisesta.

Pykälän merkityksen ja funktion selkeyttämiseksi 4 §:n otsikko voitaisiin muuttaa muotoon ”Käytettävät tietolähteet ja työnantajan tiedonantovelvollisuus”. Muutoksella korostettaisiin sitä, että pykälän säännöksillä on työelämän tietosuojalain sääntelyjärjestelmässä tietolähteitä koskevan erityissäännöksen luonne ja että se olisi erityissäännös suhteessa lain 3 §:ään, jossa säädetään yleinen henkilötietoihin kohdistuvien toimien sallittavuus, ts. henkilötietojen käsittelyä koskeva yleissäännös. Uusi otsikko olisi omiaan varmistamaan sitä, että lain 4 §:n tietojen keräämistä koskevia säännöksiä ei tulkittaisi laajentavasti 3 §:n säännöksiin vedoten.

Pykälän 1 momentti on kirjoitettu siten, että siitä ilmenisivät työntekijän henkilötietojen tietolähteiden sallittavuutta koskevat pääsäännöt: tietojen käsittelyn perusteena olisi työntekijän suostumus tai lainsäädäntö.

Pykälän 1 momentin kaksi ensimmäistä virkettä vastaisi hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta. Tilanteet, joissa suostumus ei ole tarpeen määriteltäisiin uudelleen. Ehdotuksen mukaan suostumus ei olisi ensinnäkin tarpeen silloin, jos sellaisten tietojen keräämisestä tai saamisesta laissa erikseen nimenomaisesti säädetään.

Viittauksella erityissäännökseen tarkoitetaan sellaisia säännöksiä, jotka ovat perusoikeuksien yleisten rajoitusoppien tarkoittamalla tavalla riittävän tarkkarajaisia ja joiden perusteella on selvää, että työnantajan asemassa olevalla on oikeus tietojen saantiin tai keräämiseen. Säännös ei siten oikeuttaisi keräämään sellaisia tietoja, vaikka tiedot olisivatkin saatavissa kaikille tarkoitettujen yleisten tietojensaantioikeuden perusteella, kuten viranomaisten toiminnan valvomiseksi säädetyn julkisuusperiaatteen nojalla. Tämä johtuu erityisesti henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja tarpeellisuusvaatimuksesta samoin kuin arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevista rajoituksista.

Työntekijää koskevien tietojen kerääminen ei edellyttäisi työntekijän suostumusta myöskään silloin, jos tietojen kerääminen johtuu välittömästi työnantajalle laissa säädetystä velvoitteesta tai työntekijälle säädetystä oikeudesta taikka näiden toteuttamisesta. Säännöksen tarkoituksena on kattaa kaikki ne työelämässä esille tulevat tilanteet, joissa henkilötietoja kerätään ja useimmiten myös talletetaan erityisesti henkilöstöhallinnon tehtäviä varten.