

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 108/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 108/2025 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, työllistymisen monialaisesta edistämisestä annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, työttömyysturvalakia, kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia, Saamen kielilakia, tulotietojärjestelmästä annettua lakia ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia.

Hallituksen esitys on palvelualustaa koskevien ehdotusten osalta merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan ja laajemmin yksityiselämän suojan kannalta katsottuna.

2. Työhallinnon henkilöasiakkuutta koskeva tieto ja tietojen julkistaminen palvelualustalla

- (1) Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan tieto työhallinnon henkilöasiakkaasta, hänen saamat etuudet ja tukitoimet sekä tiedot hänen saamastaan työhallinnon palveluista ovat salassa pidettäviä. Salassapitovelvollisuus on ehdoton. Salassapitosäännös on sijoitettu samaan yhteyteen kuin eräät arkaluonteiset tiedot (sosiaalihuollon asiakkuus ja palvelut, seksuaalinen suuntautuminen ja käyttäytyminen, vammaisuus, terveydentilaa koskevat tiedot, terveydenhuollon palveluja koskevat tiedot). Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan lausuntokäytännössään luonnehtinut työhallinnon henkilöasiakasta koskevia tietoja arkaluonteisiksi julkisuuslain sääntely-yhteydestä huolimatta.
- (2) Työhallinnon henkilöasiakasta koskevien tietojen salassapitoa on perusteltu lain esitoissa perustuslain 12 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla välttämättömillä syillä, joita ovat yksityisyyden suojaaminen sekä luottamuksellisen asiakassuhteen varmistaminen (HE 87/2002 vp). Tuolloin lähtökohtana on ollut, että henkilöasiakkaan tietojen salassapidosta voidaan poiketa työnantajille ainoastaan henkilöasiakkaan antaman suostumuksen perusteella.
- (3) *Voimassa olevassa työvoimapalvelujen järjestämisestä annetussa laissa (380/2023)* mahdollistetaan, että henkilö voi laatia työnhakuprofiilin rekisteröitymättä työnhakijaksi. Työnhakuprofiili ei siten välttämättä liity nykyisen sääntelyn valossa suoraan työhallinnon henkilöasiakkuuteen ja toisaalta profiilin luominen on vapaaehtoista.
- (4) *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen* mukaan työnhakijaksi rekisteröityneelle henkilölle tulisi velvollisuus työnhakuprofiilin laatimiseen ja julkaisemiseen määräajassa. Mikäli työnhakija ei laatisi tai julkaisi profiilia määräajassa, olisi työvoimaviranomaisella velvollisuus laatia ja julkaista työnhakijan työnhakuprofiili. Hallituksen esityksen mukaan työnhakuprofiilin tulisi sisältää ”työhaun ja työllistymisen kannalta olennaiset tiedot koulutuksesta, työkokemuksesta, muusta osaamisesta ja työtoiveista. Näitä tietoja pidettäisiin julkisina henkilötietoina.”
- (5) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa laajennettaisiin myös sitä henkilöpiiriä, jolla olisi mahdollisuus hakea ja käyttää julkaistuja työnhakuprofiileja. Muutoksien tavoitteena olisi työnhakijoiden nopeampi työllistyminen työnhakuprofiilien avulla. Palvelualustalle pääsi yritys- ja yhteisötunnuksella yksilöitävissä olevien oikeushenkilöiden edustajat ja ilmeisesti myös yksityiset elinkeinonharjoittajat. Palvelualusta olisi tarkoitettu jatkossa työnantajien lisäksi myös työnvälitysyritysten käyttöön.
- (6) Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”Työnhakuprofiilit julkaistaan lähtökohtaisesti nimettöminä”. Hallituksen esityksen mukaan ”Tietosisällön perusteella julkaistu työnhakuprofiili

olisi lähtökohtaisesti nimetön, mutta nimettömyyttä ei kuitenkaan voitaisi taata. Työnhakijalla olisi laaja mahdollisuus vaikuttaa itse profiilinsa lähtökohtaiseen nimettömyyteen, koska edellä mainitut tietosisällöt voitaisiin sisällyttää profiiliin ilman esimerkiksi työnantajaa tai koulutuksen järjestäjää yksilöiviä tietoja. Tällöin työkokemuksen osalta olisi esimerkiksi tehtävänimike tai alaa koskeva tieto ja työkokemuksen pituus. Lisäksi profiili voisi sisältää vapaamuotoisen esittelyn ja linkkejä palvelualustan ulkopuolisiin palveluihin. Näiden tietojen lisäämisen arvioitaisiin kuitenkin poistavan profiilin lähtökohtaisen nimettömyyden, riippuen kuitenkin tietojen sisällöstä.”

- (7) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 128 a §:n 2 momentin mukaan ”Henkilöasiakas ei saa sisällyttää työnhakuprofiilinsa tietoja, jotka on laissa säädetty salassa pidettäviksi”.
- (8) Hallituksen esityksen mukaan ”riskiä tiedon paljastumiselle tietyn henkilön työhallinnon asiakkuudesta olisi pidettävä erittäin vähäisenä, mutta ei täysin poissuljettuna, mikäli profiili sisältäisi vain pakolliset tiedot”.
- (9) Edelleen hallituksen esityksen mukaan ”yksittäisten henkilöiden henkilöllisyyden mahdollista paljastumista, joka olisi pääsääntöisesti vielä kiinni henkilön itsensä lisäämistä tiedoista, ja näin ollen perusoikeuksien tosiasiallista heikentymistä, ei voitaisi pitää kokonaisuuden kannalta liian epäsuhtaisena verrattuna siihen mitä muutoksella tavoitellaan, eli työpaikkojen ja työntekijöiden kohtaamista, työnhakijoiden nopeampaa työllistymistä sekä julkisen vallan perustuslaillisen tehtävän edistämistä turvata jokaiselle oikeus työhön ja edistää työllisyyttä”.
- (10) Kun otetaan huomioon julkisuuslain salassapitosäännös ja sen tarkoitus sekä ehdotetun säännöksen rajausta salassa pidettävien tietojen julkaisusta, *epäselväksi jää, miten käytännössä työnhakuprofiileissa toteutetaan ehdottoman salassapidon piiriin kuuluva yksityisyyden suoja toteuttava henkilöasiakkaan salassa pidettävyys. Perustelujen perusteella asia jää työnhakijan vastuulle. Asetelma on ongelmallinen niin julkisuuslain, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain kuin tietosuoja-asetuksenkin näkökulmista. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että viranomainen ja rekisterinpitäjä huolehtivat siitä, että sen hallussa olevien asiakirjojen ja henkilötietojen salassapito sekä luottamuksellisuus ei vaarannu.*
- (11) Ehdotettu sääntely muuttaa nykyiseen sääntelyyn nähden asetelmaa, koska työnhakuprofiilin laatiminen ja julkistaminen on ollut vapaaehtoista, jolloin tiedot on julkistettu palvelualustassa työnhakijan vapaaehtoisella myötävaikutuksella, joka siten voidaan katsoa myös sisältävän julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun suostumuksen salassapidosta poikkeamiseen. Merkitystä suostumusarvioinnissa on nimenomaisesti julkistamisen vapaaehtoisuudella.
- (12) *Nyt 1. lakiehdotuksen mukainen sääntely velvoittaa työnhakuprofiilin julkaisemiseen, joten kysymyksessä ei ole enää vapaaehtoisuuteen perustuva tietojen julkistaminen. Vaikka tiedot julkistetaan palvelualustassa ”lähtökohtaisesti” ilman nimeä, on ilmeistä, että työnhakija voi profiilia luodessaan paljastaa tahtomattaan henkilöllisyytensä. Siten laissa tulisi joko sallia salassapitosäännöksen estämättä työnhakuprofiilin julkaisu tai palvelualustan toteutuksessa huolehtia siitä, että palvelualustassa salassapito ei vaarannu, ellei työnhakija itse myötävaikuta nimenomaisesti oman henkilöllisyytensä paljastamiseen. Nyt ehdotettuna suojakeinona on lähinnä informoida työnhakijaa henkilötietojen suojaan liittyvistä seikoista ennen tietojen julkistamista.*
- (13) Tietosuoja-asetuksen 25 artikla edellyttää rekisterinpitäjältä sisäänrakennetun ja oletusarvoisen henkilötietojen käsittelyn suunnittelua ja toteuttamista. Tähän kuuluu, että käsittely on tarpeellista, jossa on otettava huomioon kerättyjen henkilötietojen määrä, käsittelyn laajuus, säilytysaika ja saatavilla olo. Näiden toimenpiteiden avulla on varmistettava etenkin se, että henkilötietoja oletusarvoisesti ei saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Tässä suhteessa tietosuojasääntely asettaa myös nyt ehdotetulle toteutukselle korkeaan riskiin perustuvia erityisiä vaatimuksia henkilötietojen suojaamiselle, joten eduskunnan jatkokäsittelyssä näyttäisi olevan erityinen tarve vielä selvittää mahdollisia suojatoimia ja niiden sääntelytarvetta. Merkitystä on rekisteröidyn korostettu yksityisyyden suojaamisen tarve julkisessa tietopalvelussa myös käytännön toteutuksen yhteydessä, kun otetaan huomioon salassapitosääntely.
- (14) Vaihtoehtoisesti asiaa voitaisiin arvioida myös siten, että työhallinnon henkilöasiakkuutta koskevan tiedon salassapidolle ei olisi enää välttämätöntä perustetta siten kuin perustuslain 12 §:n

2 momentissa on tarkoitettu. Tätä tulisi arvioida kuitenkin erikseen asianmukaisesti toteutetussa lainvalmistelussa.

3. Oikeus käsitellä tulotietoja

- (15) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi käsittelyoikeudesta henkilöasiakkaan tulotietoihin. Hallituksen esityksen mukaan ”Työvoimaviranomaisella ei ole lain mukaan oikeutta käsitellä henkilön tulotietoja eikä työvoimaviranomaiselle ole säädetty oikeutta saada kyseisiä tietoja”.
- (16) Edelleen hallituksen esityksen mukaan ”Jotta työvoimaviranomainen voisi käsitellä tulotietoja palvelutarpeen arvioimisessa, tulisi oikeudesta käsitellä kyseisiä tietoja säätää järjestämislain 114 §:ssä. Lisäksi samalla tulisi säätää siitä, mihin tarkoitukseen niitä voisi käsitellä.” Edelleen ”Lisäksi olisi säädettävä tiedon käyttäjien oikeudesta saada tietoja tulotietojärjestelmästä määriteltyä tarkoitusta ja tehtävää varten”.
- (17) Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. PeVL 14/2018 vp ja siinä viitatu).
- (18) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 2/2018 vp).
- (19) Valiokunnan (PeVL 14/2018 vp) mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aiempaa kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn. Sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.
- (20) *Nähdäkseni tässä tapauksessa käsittelyoikeudesta säätäminen on tarpeetonta, koska tietosuoja-asetuksen puitteissa viranomaisella on oikeus käsitellä tarpeellisia tietoja ennalta määritellyyn käyttötarkoitukseen ilman kansallista erityistä lainsäädäntöäkin, jos tiedot eivät ole valtiosääntöisesti arvioituna arkaluonteisia tai unionin lainsäädännön johdosta käsittelystä muutoin tulee säätää erikseen laissa. Tulotiedot eivät ole arkaluonteisia tietoja, joten tältäkään osin tarvetta kansalliselle sääntelylle ei ole olemassa. Sinällään viranomaisen tiedonsaantioikeudesta salassa pidettäviin tietoihin tulotietojärjestelmästä on tarpeen säätää laissa.*

4. Profilointi ja tekoälyn käyttö

- (21) Hallituksen esityksen mukaan palvelualustalla käytettävän kohtaantotoiminnallisuuden on arvioitu olevan tekoälyasetuksen 6 artiklassa tarkoitettu suuririskinen tekoälyjärjestelmä.
- (22) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen perustelujen mukaan ”Palvelualustalla käytössä oleva kohtaantotoiminnallisuus esittää kohdennettuja työpaikkasuosituksia työnhakijoille heidän työnhakuprofiilien perusteella. Vaikka kyseessä on suositus ja kaikki ilmoitetut työpaikat ovat työnhakijoiden löydettävissä, arvioitaisiin, että kohtaantotoiminnallisuus vaikuttaa siihen kenelle tietty avoin työpaikka näytetään ja missä järjestyksessä ne näytetään, riippuen työnhakijan profiilista. Lisäksi toiminnallisuus arvioi työnhakijoiden työnhakuprofiileita työnantajien antamien hakehtojen perusteella, eli vaikuttaa siihen missä järjestyksessä työnantajat näkevät profiilit ja mitkä profiilit he löytävät, vaikkakin profiilit olisivat nimettömiä. Toiminnallisuus hyödyntää myös luonnollisten henkilöiden profilointia. Esitetyn perusteella palvelualustalla käytössä olevan kohtaantotoiminnallisuuden arvioitaisiin olevan suuririskinen tekoälyjärjestelmä”.

- (23) Hallituksen esityksen tietosuoja vaikutuksia koskevan osan mukaan ”Kohtaantotoiminnallisuus antaisi työnhakijoille, työnantajille ja yksityisille työnvälitysrityksille suosituksia ja saattaisi yhteen työnantajan ja työntekijöitä.” Hallituksen esityksen mukaan ”Työnhakijaan kohtaantotoiminnallisuus voisi vaikuttaa niin, että hänelle tarjottaisiin pisteytysjärjestyksessä hänelle parhaiten soveltuvia työpaikkoja, eli tältä osin voitaisiin todeta, että oikeusvaikutuksia voisi olla siltä osin, mitä avoimia työpaikkoja kohtaantotoiminnallisuus työnhakijalle näyttäisi ja missä järjestyksessä.”
- (24) Tietosuoja-asetuksen 22 artikla kieltää profiloinnin käytön automaattisessa päätöksenteossa, ellei tästä ole säädetty erikseen EU:n tai kansallisessa lainsäädännössä. EU:n tuomioistuimien (C-634/21) on ratkaisukäytännössään todennut, että tietosuoja-asetuksen automatisoitua yksittäispäätöstä koskeva tunnusmerkistö koostuu kolmesta kumulatiivisesta edellytyksestä: ”ensiksi se, että kyseessä on ”päätos”, toiseksi se, että kyseinen päätös ”perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin”, ja kolmanneksi se, että sillä on ”[rekisteröityä] koskevia oikeusvaikutuksia” tai se vaikuttaa häneen ”vastaavalla tavalla merkittävästi””.
- (25) Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleessa nostetaan esille automatisoidun yksittäispäätöksen käyttötilanteena sähköisen rekrytoinnin käytännöt ilman ihmisen osallistumista. Johdanto-osan mukaan kyseinen tietojenkäsittely sisältää ”profiloinnin”, joka tarkoittaa mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä luonnollisen henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimiseksi, erityisesti rekisteröidyn työsuorituksen, taloudellisen tilanteen, terveyden, henkilökohtaisten mieltymysten tai kiinnostuksen kohteiden, luotettavuuden tai käyttäytymisen, sijainnin tai liikkumisen analysoimiseksi tai ennakoimiseksi
- (26) EU:n tuomioistuimen (C-634/21) mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu päätös on käsitteeltään laaja. Edelleen tuomioistuin toteaa, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa annetaan rekisteröidylle ”oikeus” olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, kuten profilointiin. Siinä asetetaan periaatteellinen kieltö, jonka noudattamatta jättämiseen tällaisen henkilön ei tarvitse erikseen vedota.
- (27) Niin ikään tuomioistuin toteaa tuomiossaan, että ”automatisoidun päätöksenteon laillisuutta koskevat tiukemmat vaatimukset sekä tähän liittyvät rekisterinpitäjän tietojen toimittamista koskevat lisävelvollisuudet ja niihin liittyvät rekisteröidyn tietoihin tutustumista koskevat lisäoikeudet selittyvät yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoituksella, joka on henkilöiden suojaaminen niitä erityisiä vaaroja vastaan, joita henkilötietojen automatisoitu käsittely, kuten profilointi, aiheuttaa heidän oikeuksilleen ja vapauksilleen”.
- (28) Apulaistietosuoja valtuutettu on arvioinut, että esimerkiksi tietokoneavusteinen potilastietojen läpikäynti terveytensä puolesta riskissä olevien potilaiden löytämiseksi sisälsi tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettua automatisoidun yksittäispäätöksen niissä tilanteissa, joissa potilasta ei poimita tarkempaan tarkasteluun riskiarvion perusteella (TSV 3895/83/22, 23.6.2022). Vastaavaan arvioon on päädytty terveyshyötyarvio -nimisen työkalun käytössä (TSV 6482/186/2020, 23.8.2022).
- (29) Kun otetaan huomioon EU:n tuomioistuimen ratkaisu sekä kansallisen valvontaviranomaisen kannanotot, vaikuttaa siltä, että hallituksen esityksestä poiketen kohtaantotoiminnallisuus pitää sisällään tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittamaa henkilötietojen käsittelyä automatisoidun yksittäispäätöksen muodossa mukaan lukien profilointia, koska toiminnallisuus vaikuttaa niin työnhakijan kuin työnantajan hakutuloksiin mm. niiden järjestykseen, joita voidaan pitää edellä esitetty oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntökin merkittävänä vaikutuksena rekisteröityyn. Siten sillä on vaikutuksensa siihen, miten työnhakija löytää hänelle sopivia työpaikkailmoituksia, joihin hän voi hakea töihin sekä toisaalta työnantajien hakutulokset vaikuttavat työnhakijoiden työnantaja-aloitteiseen kysyntään. Kaiken kaikkiaan tekoäly vaikuttaa palvelualustalla omalta osaltaan siihen, millainen profiili nousee työnantajien hakutuloksissa korkealle sekä toisaalta millaisia työpaikkoja tekoäly tarjoaa työnhakijalle hänen työllistymisensä edistämiseksi.

- (30) *Nähdäkseni valtiosääntöisessä (PL 10 § ja 80 §) ja unionin oikeuden mukaisuuden arvioinnissa merkitystä on sillä, että tällaisesta automatisoidusta yksittäispäätöksestä ja sen sallimisesta on säädettävä laissa. Tietosuoja-asetus sallii automatisoidut yksittäispäätökset, jos ne sallitaan kansallisessa lainsäädännössä. Tällöin on myös nähdäkseni arvioitava sääntelyn suhdetta perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin nähden sekä muun muassa perustuslain 118 §:n virkavastuun toteuttamista siltä osin kuin se on merkityksellinen tekoälysovelluksia käytettäessä viranomaisten toiminnassa.*

5. Palvelualustan käyttöön velvoittaminen ja käyttöehdot

- (31) Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen vallan velvollisuus huolehtia hallinnossa asiointin tosiasiallisesta mahdollistamisesta kaikille tarkoittaa perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen ja henkilökohtaisen asiointin, mahdollisuuksien säilyttämistä riittävässä määrin sähköisen asiointin mahdollistavien digitaalisten palvelujen rinnalla (PeVM 11/2021 vp ja PeVM 16/2020 vp).
- (32) Perustuslakivaliokunta (PeVL 32/2018 vp) on todennut, että sähköisen asiointin edellyttämiselle voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät tietojärjestelmän sähköiseen luonteeseen ja järjestelmän tavoitteisiin. Tuolloin merkitystä oli sillä, että velvollisuus sähköiseen asiointiin ei koskisi välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan velvollisuuden kohteena olivat ensisijaisesti oikeushenkilöt. Edelleen merkitystä oli valiokunnan mukaan sähköisen asiointin käyttäjien tiedollisilla ja taidollisilla erityispiirteillä.
- (33) Valiokunta on arvioinut menettelyn asianmukaisuutta ja yhdenvertaisuuden toteuttamista myös siten, että henkilöillä, joilla ei ole omasta takaa mahdollisuutta sähköisen asiointiliittymän käyttöön, tulee olla mahdollisuus käyttää viranomaisessa olevia asiakaspäätteitä henkilökunnan opastuksella (PeVL 35/2010 vp).
- (34) Nyt ehdotettava sääntely edellyttää työnhakijoiden käyttävän sähköistä palvelualustaa työnhakuprofiilin laatimiseen ja julkaisemiseen. Säännös lähtökohtaisesti velvoittaa sähköisen palvelun käyttöön. Kuitenkin hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 129 a §:n ja 129 b §:n perusteella kuitenkin työnhakijalla ei ole ehdotonta velvollisuutta laatia ja julkaista profiilia, vaan sen voi tehdä työvoimaviranomainen tai velvollisuudesta voidaan poiketa. *Siten ehdotettu sääntely ei ole tällaisessa asetelmassa ongelmallinen, jos työhallinnon asiakas tietää vaihtoehdot velvollisuuden toteuttamiseksi tai velvollisuudesta poikkeamiseksi.*
- (35) Voimassa olevassa laissa on säädetty palvelualustan käyttöehdoista ja niiden hyväksymisestä. Vastaava sääntelyä ehdotetaan 1. lakiehdotuksessa.
- (36) Perustuslakivaliokunta on todennut aiemmin palvelualustaa koskevan lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä (PeVL 14/2022 vp), että laissa ei tuolloin ehdotettu säädettäväksi käyttöehtojen sisällöstä. Siten ehdotettu sääntely ei vaikuttanut ongelmattomalta perustuslain 2 §:n 3 momentissa julkisen vallan lakisidonnaisuudesta säädetyn kannalta.
- (37) Voimassa olevan lain 131 §:n sekä 1. lakiehdotuksen vastaavan lainkohdan mukaan KEHA-keskus laatii käyttöehdot, joihin voi sisältyä säännöksen mukaan palvelun käyttäjän ja ylläpitäjän vastuita, palvelualustan käyttöä koskevia teknisiä vaatimuksia, tietoturvallisuuden toteuttamista tarkentavia ja käyttöehtojen voimassaoloa koskevia ehtoja. Lainkohtaan on säädetty asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä käyttöehtojen sisällöstä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”Käyttöehdot eivät olisi tässä yhteydessä yksityisoikeudellisia sopimusehtoja, vaan ne perustuisivat viranomaisesta sääntelevään lainsäädäntöön, eli järjestämislakiin ja yleislainsäädäntöön. Käyttöehdot ohjaisivat palvelualustan käyttöä ja suojaisivat sekä käyttäjää että viranomaisista”.
- (38) Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä nostanut esille käytettävien käsitteiden tosiasiallisen luonteen esimerkiksi ohjeiden, määräysten ja säädösten nimikkeissä (esim. PeVL 48/2006 vp, PeVL 53/2010 vp ja PeVL 40/2017 vp).
- (39) *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen sekä voimassa olevan 131 §:n sisältö jää kaiken kaikkiaan epämääräiseksi käyttöehtojen luonteen ja perustankin suhteen. Digitaalisissa palveluissa olevat käyttöehdot*

ovat tyypiltään sopimuksenkaltaisia tai varsinaisia sopimuksia, joissa osapuolina on palvelun käyttäjä ja palveluntarjoaja. Tällöin käyttöehtojen hyväksyminen tapahtuu vapaaehtoisuuden pohjalta ja se mahdollistaa tietyn digitaalisen palvelun käytön. *Voimassa olevassa laissa sekä 1. lakiehdotuksessa veloitetaan työnhakijoita ja muita palvelualustan käyttäjiä hyväksymään käyttöehdot.*

- (40) KEHA-keskuksella on toimivalta laatia käyttöehdot, mutta sääntelyssä jää epäselväksi edelleen, mihin laissa mainitut seikat perustuvat. Epäselvyyttä on omiaan lisäämään laissa oleva asetuksenantovaltuus. *Jos käyttöehdot ovat laissa tai asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien ja vastuiden informointia palvelualustan käyttäjälle, kysymys vaikuttaisi olevan pikemminkin käytösääntöjen informoinnista. Merkitystä on myös sillä, että palvelualustan käyttö on pakollista, joten käyttöehtojen hyväksymättä jättäminen ei mahdollista palvelualustan käyttöä. Näyttääkin siltä, että käyttöehtojen hyväksymiseen velvoittavalle säännökselle ei ole varsinaista asiallista perustetta. Ehdotetussa muodossa palvelualustan käyttäjän pitäisi siis hyväksyä se, että hän noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä palvelua käyttäessään.*

- (41) Sääntely ja ehdotus on edelleen monin osin ongelmallinen suhteessa perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden vaatimukseen, mutta myös perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin, nähden. *Merkitystä on myös sillä, että viranomainen voisi jopa estää työnhakijan mahdollisuuden käyttää palvelualustaa, jos hän ei noudata käyttöehtoja. Tällainen estäminen on julkisen vallan käyttöä erityisesti kun pääsy alustalle estettäisiin tilanteessa, jossa työnhakijalla on velvollisuuksia profiilin laatimiseen ja julkaisemiseen liittyen. Tästä syystä pääsyn estämiselle on oltava suoraan sovellettavan lainsäädännön rikkomiseen liittyvä perusteensa, jolloin kysymys ei ole käyttöehtojen vastaisesta toiminnasta.*

14.10.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti