

# Positiopaperi: Omadata-periaatteiden mukaisen tietojenluovutuksen esteiden poistaminen

## Aluksi

Tämän positiopaperin tavoitteena on kiinnittää huomiota ihmiskeskeisen datatalouden kehittymisen ja omadata-periaatteen mukaisen henkilötietojen käsittelyn esteenä olevaan laintulkintakysymykseen. Positiopaperissa ehdotetaan koko julkishallinnon laajuisen ohjeistuksen luomista siitä, miten ja millä edellytyksillä yksilöille luodaan mahdollisuus hallita omia julkisissa tietojärjestelmissä olevia henkilötietojaan omadata-periaatteen mukaisesti ja antaa lupa niiden käyttöön muissa palveluissa.

## Digitaalinen työllistyminen -hanke

Työ- ja elinkeinoministeriön, Rakennusteollisuuden, Rakennusliiton ja Vastuu Groupin Digitaalinen työllistyminen -hankkeessa käynnistettiin kiinteistöpalvelu- ja rakennusalan jatkuvan oppimisen ja työllistymisen ekosysteemyö sekä toteutettiin tiedettävästi maailman ensimmäinen työnhakupilotti, jonka aikana joukko työnhakijoita onnistui luvittamaan omia varmennettuja tietojaan yksityisistä, julkisista ja kolmannen sektorin rekistereistä omadata -kyvykkyyskäyttöön hyödyntäviin työelämäpalveluihin.

Digitaalinen työllistyminen -hankkeen toinen vaihe on parhaillaan käynnistymässä ja sen aikana omadata -kyvykkyyskäyttöön lähdetään jalkauttamaan laajemmin julkisiin, yksityisiin ja kolmannen sektorin työelämäpalveluihin **sekä rekistereihin**. Omadata -kyvykkyyskäytöllä mahdollistetaan sujuvampi yhteentoimivuus ja yhteistyö erilaisten työelämäpalveluiden ja rekistereiden välillä siten, että yksilöille luodaan mahdollisuus hallita omia eri tietojärjestelmissä olevia henkilötietojaan ja antaa lupa niiden käyttöön muissa palveluissa.

## Mahdollistamalla datan liikkuminen koneluettavasti parannetaan työllisyyttä

Osana hanketta tehtiin laaja selvitys siitä, miten varmennetun datan ja omadata -kyvykkyyskäytön avulla voitaisiin helpottaa työnhakua, nopeuttaa rekrytointiprosesseja ja parantaa kohtaantoa erilaisissa työelämäpalveluissa.

Yhdessä työelämäpalveluiden tuottajien ja asiantuntijoiden **kanssa** tunnistettiin, sanoitettiin ja priorisoitiin haasteita ja työvaiheita, joita voitaisiin ratkaista ja tehostaa viranomaisrekistereissä olevien varmennettujen tietojen avulla. Tunnistettiin että erityisesti mahdollistamalla työnhakijoille omien viranomaisrekistereissä olevien tietojen hyödyntäminen koneluettavasti voitaisiin ratkaista moni osaamisen tunnistamiseen, työnhakuun, HR- ja rekrytointiprosessiin sekä työelämäpalveluissa tapahtuvaan kohtaantoon liittyvistä haasteista.

## Käytännön haasteena laintulkinta

Digitaalinen työllistyminen -hankkeessa havaittiin, että viranomaisrekistereissä kuten esimerkiksi Koski-palvelun valtakunnallisesta opinto- ja tutkintarekisteristä ja Traficommin liikenneasioiden rekisterissä (mm. ajo-oikeudet) on tietoa, jota yksilö voisi hyödyntää esimerkiksi työnhaussa tai työtehtävien edellyttämän pätevyyden osoittamisessa. Hankkeessa havaittiin myös, että epävarmuus viranomaisen puolella luovutukseen sovellettavasta oikeusperusteesta hidastaa ja jopa estää omadata-pohjaisen yksilön suostumukseen perustuvan tiedon luovutuksen viranomaisen tietojärjestelmästä yksilön nimeämään toiseen tietojärjestelmään. Tällainen epävarmuus laintulkinnasta johtaa esimerkiksi siihen, että viranomaisen ei voi riittävällä varmuudella tunnistaa, millä edellytyksillä rekisteristä voi luovuttaa henkilötietoja rekisteröidylle itselleen tai rekisteröidyn määräämälle ulkopuoliselle taholle ja minkälaisen oikeustoimen kautta (suostumus, valtuutus, pyyntö, viranomaisen suoraan lakiin perustuva luovutusvelvollisuus).

Tulkintaepäselvyys liittyy julkisuuslain, tiedonhallintalain, Euroopan yleisen tietosuoja-asetuksen ja viranomaista koskevan erityislain muodostaman kokonaisuuden tulkintaan ja siihen, milloin

viranomainen voi käyttää henkilötiedon käsittely- ja luovutusperusteena yksilön antamaa suostumusta.

Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyin rajoituksin, jollei laissa toisin säädetä.

Tiedonhallintalain 24 § koskee tietoaineistojen luovuttamista teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille. Pykälän mukaan viranomainen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja.

Tietosuoja-asetuksen 20 artikla antaa rekisteröidylle oikeuden siirtää omat henkilötietonsa järjestelmästä toiseen koneluettavassa muodossa (data portability), mutta artiklan rajaukset johtavat siihen, että viranomaisen perustehtävän (julkisen vallan käytön) puitteissa kerättyyn tietoon ei ole artiklan mukaista siirto-oikeutta.

Tietosuoja-asetuksessa on määritelty henkilötietojen lailliset käsittelyperusteet: suostumus, rekisteröidyn kanssa tehty sopimus, rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattaminen, elintärkeiden etujen suojaaminen, julkisen vallan käyttö ja oikeutettu etu.

Kun viranomainen käsittelee henkilötietoja laissa säädetyn perustehtävänsä täyttämiseksi, viranomaisen henkilötietojen käsittelyperusteena on 6 artiklan 1 kohdan alakohta e: rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen.

Kun yksilö haluaa omadata-periaatteiden mukaisesti luovuttaa omat tietonsa viranomaisen tietojärjestelmästä toiseen tietojärjestelmään, henkilötietojen luovutuksen perusteena on suostumus.

Tietosuoja-asetuksen resitaalissa 43 on kuitenkin todettu seuraavasti: ”Suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa.”

Tästä resitaalista on jossain tilanteissa tehty johtopäätös, että suostumus ei voisi olla koskaan viranomaisen käytettävissä oleva käsittelyperuste ja että viranomainen ei voisi koskaan luovuttaa tietojärjestelmästä tietoa yksin yksilön itsensä antaman suostumuksen perusteella.

Euroopan tietosuojaneuvoston suostumusta koskevan ohjeistuksen (Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679, Version 1.1, Adopted on 4 May 2020) mukaan suostumuksen käyttö viranomaisten tietojenkäsittelyn laillisena perusteena ei ole täysin poissuljettua yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten perusteella, vaan suostumuksen käyttö voi olla asianmukaista tietyissä tilanteissa, jos suostumus on vapaasti annettu.

Ohjeistuksessa annetaan mm. seuraava esimerkkitausta:

*”Julkinen koulu pyytää oppilaita antamaan suostumuksen valokuvien käyttämiseen koulun painetussa lehdessä. Tällaisissa tilanteissa suostumuksen antaminen olisi todellinen vapaa valinta, jos oppilailta ei evätä koulutusta tai palveluja ja he voivat kieltää valokuvien käytön ilman, että siitä aiheutuu heille haittaa.”*

Ohjeistuksen esimerkki kuvaa hyvin tilanteen, jossa viranomainen pyytää suostumusta muuhun kuin laissa asetetun viranomaisen perustehtävän suorittamiseen ja suostumuksen antaminen on

täysin vapaaehtoista eikä suostumuksen eväämisestä seuraa mitään kielteisiä seurauksia. Silloin annettu suostumus on tietosuoja-asetuksen mukainen ja pätevä.

Yllä olevien säädösten tulkinta on osoittautunut käytännön soveltamistilanteessa vaikeaksi. Usein henkilön antaman suostumuksen pätevyyyden ei ole luotettu tietosuoja-asetuksen resitaalin 43 johdosta ja sen sijaan vastausta siihen, voiko yksilölle luovuttaa hänen omat tietonsa ja millä edellytyksillä, on pyritty katsomaan viranomaisen perustehtävää koskevan erityislain pykälistä ja siitä kattaako viranomaisen laissa määritelty perustehtävä myös henkilötiedon luovuttamisen yksilön suostumuksella ja millä edellytyksillä. Silloin yksilön antama suostumus ja sen merkitys ohitetaan ja luovutusperusteeksi konstruoidaan suostumuksen sijasta julkisen vallan käyttö (artikla 6.1.e) tai rekisterinpitäjän lakiin perustuva velvollisuus (artikla 6.1.c).

Tämä puolestaan johtaa siihen, että eri viranomaisrekistereissä olevien henkilötiedon hyödyntäminen omadata-periaatteiden mukaisesti yksilön suostumuksella yksilön omiin tarkoituksiin ei olekaan tosiasiaassa mahdollista ilman kunkin erityislain muuttamista siten, että laissa aina nimenomaisesti säädettäisiin yksilön oikeudesta saada omat henkilötietonsa koneluettavassa muodossa itselleen tai nimeämälleen taholle jonkin laissa määritellyn prosessin mukaisesti.

### **Ratkaisuehdotus**

Tietojen luovuttaminen omadata-periaatteiden mukaisesti yksilön antamalla suostumuksella pitää olla mahdollista. Kun yksilö päättää antaa suostumuksensa tietojensa luovuttamiseen johonkin muuhun tietojärjestelmän tai palveluun, viranomaisen tehtäviin ei kuuluisi selvittää, mihin tarkoitukseen tietoa käytetään vastaanottavassa tietojärjestelmässä tai palvelussa. Viranomaisen voisi luottaa pelkkään suostumukseen.

Nykyinen epäselvä tulkintatilanne on mahdollista ratkaista selkiyttämällä ohjeistuksen muodossa sitä, miten julkisuuslain 12 §:ää, tiedonhallintalain 24§:ää ja tietosuoja-asetuksen 6 artiklaa tulkitaan yhdessä viranomaista koskevan erityislain kanssa.

Ohjeistuksen avulla voitaisiin luoda koko hallinnossa viranomaisille yhtenäinen toimintatapa, joka perustuu hallinnon yleislakeihin ja jonka avulla voitaisiin helpommin ja yksiselitteisemmin tunnistaa:

- tilanteet, joissa henkilötietojen käsittelyä ja sen laillista perustetta määrää kyseisen viranomaisen toimintaa ohjaava erityislaki (viranomaisen lakiin perustuvan perustehtävän hoitaminen, jossa käsittely perusteena on artiklan 6.1.e mukainen julkisen vallan käyttö ja jossa suostumusta ei voi käyttää käsittelyperusteena osapuolten valta-aseman epätasapainon vuoksi)
- tilanteet, jossa henkilötietojen käsittely ja luovutus ei kuulu viranomaisen perustehtäviin ja viranomaisen voi luovuttaa henkilötiedot yksilön suostumuksen perusteella
- tilanteet, joissa tieto on luovutettava sähköisessä koneluettavassa muodossa

### **Tukee hallitusohjelmaa ja hankkeita**

Tulkintaohjeistuksella tuettaisiin hallitusohjelman tavoitteita sekä mahdollistettaisiin merkittävien julkisten hankkeiden esim. Työmarkkinatori, AuroraAI ja Opintopolku (Compleap) visioiden toteutuminen.

### **Merkittäviä vaikutuksia**

Mahdollistamalla viranomaisrekistereissä olevien tietojen hyödyntäminen koneluettavasti voitaisiin automatisoida useita viranomaisprosesseja ja saavuttaa merkittäviä säästöjä yhteiskunnalle. TEM tutkimusjohtajan mukaan pelkästään nopeuttamalla rekrytointiprosessia yhdellä päivällä voitaisiin saavuttaa 140M säästöt.

Samalla tuettaisiin opiskelijoita, työnhakijoita ja työntekijöitä oman osaamisen tunnistamisessa ja sanoittamisessa, helpotettaisiin työnhakua, nopeutettaisiin rekrytointiprosessia ja parannettaisiin kohtaantoa työelämäpalveluissa. Lisäksi opiskelijoille ja työnhakijoille voitaisiin tarjota entistä yksilöllisempää palvelua, mikäli henkilö voisi luvittaa omia viranomaisrekistereissä olevia tietoja omalle ohjaajalle.

### **Aloite on saanut laaja kannatusta työmarkkinaosapuolilta**

Kevään 2020 aikana Teknologiateollisuuden kanssa laadittua tiivistelmää on esitelty Suomen yrittäjille, Akavan ja EK:n jäsenliitoille, työttömyyskassoille sekä työelämäpalveluita tuottaville yrityksille. Kevään jälkeen useat työmarkkinajärjestöt ja palveluntarjoajat ovat lähteneet tukemaan aloitetta.

[Lista toimijoista, jotka ovat lähteneet mukaan vaikuttamaan:](#) Rakennusteollisuus RT, Rakennusliitto, KiraHUB, Kiinteistötyönantajat, Henkilöstöpalveluyritysten liitto, Palta, MaRa, Kiinteistöliitto, Yhteinen Toimialaliitto, Teknologiateollisuus, Tieke, Logistiikkayritysten liitto, Rakennuskassa, Suomen Yrittäjät, Insinööriliitto, Energiateollisuus, Rekrytointi.com, Laura Rekrytointi, Kaupan liitto, Ekonomit, MunJob, Tradenomit, TalentAdore, Ohjelmisto- ja e-business ry, Duunitori, Jobilla, Treameer, Elinkeinoelämän keskusliitto, Rakli, RaLa, Recright, Sivista, RIA, DIFF, Arffman, FCG, Bitfactor, AMKE, Suomen Työterveyshoitajaliitto, Oikotie, MyData Global