

EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä 87/2019 vp eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntöön muutoksia, jotka johtuvat EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta (General Data Protection Regulation 2016/679 eli GDPR). Esityksen tavoitteena on saattaa kansallista sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntöä yhteensopivaksi tietosuoja-asetuksen kanssa. Tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriitaiset tai päällekkäiset säännökset ehdotetaan kumottavaksi, koska asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräitä tietosuoja-asetusta tarkentavia säännöksiä ja välttämättömiä poikkeuksia tietosuoja-asetuksen velvoitteista. Uusi hallituksen esitys vastaisi keskeisiltä osiltaan samannimistä hallituksen esitystä (HE 52/2018 vp), jonka käsittely eduskunnassa raukesi.

Tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettava säännös, mutta se jättää hallituksen esityksen mukaan jäsenvaltioille ”direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa.” Hallituksen esityksessään valitsema terminologia on mielestäni tältä osin jossain määrin harhaanjohtava, koska tietosuoja-asetus ei millään tavoin ole vaikuttanut Euroopan unionin perussopimukseen, joissa unionin elinten toimivalta suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön on määritetty. Henkilötietolainsäädäntö kuuluu perussopimusten mukaan EU:n toimivaltaan, koska ilman tällaista sääätelyä yhteismarkkinoiden toiminta (erityisesti palvelujen ja työvoiman vapaa liikkuvuus) olisi mahdotonta. Tietosuoja-asetus myös perustaa erityisen uuden toimielimen eli Euroopan tietosuojaneuvoston, jonka tehtävänä on ottaa kantaa tietosuoja-asetuksen tulkintaan. Tältä osin toimivalta siis kuuluu eurooppalaiselle toimielimelle kansallisten viranomaisten sijasta (ks. https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb_fi). EU-tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen

soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon.

Mahdollisuus vastustaa henkilötietojen käsittelyä sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännössä

Eräät Tietosuoja-asetuksen artiklat kuitenkin antavat nimenomaisesti mahdollisuuden kansallisesti täydentää tietosuoja-asetuksen määräyksiä. Kansallisen sääntelyn ja tietosuoja-asetuksen suhdetta voidaan tältä osin verrata eduskuntalain ja valtioneuvoston antaman asetuksen suhteeseen. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus asettaa tietyin perustein rajoituksia mm. rekisteröidyn oikeudella vastustaa henkilötietojensa käsittelyä. Yksi peruste tällaisten rajoitusten asettamiselle on mainittu 23 artiklan kohdassa e, jonka mukaan tällaisia syitä ovat *”jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva”*. Hallituksen esityksessä 87/2019 vp. ehdotetut rajoitukset rekisteröidyn mahdollisuuden vastustaa henkilötietojensa käsittelyä liittyvät pääosin lakisääteiseen sosiaaliturvaan ja ovat lakitasoisesti säädettyinä näin ollen myös tietosuoja-asetuksen kannalta hyväksyttäviä. Ehdotetut rajoitukset ovat myös yhteensopivia Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, sillä valtion taloudellinen turvallisuuden varmistaminen (mm. sosiaaliturvan kustannusten hallinnoinnissa) antaa mahdollisuuden lainsäädännössä säätää rajoituksia ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan takaamaan yksityis- ja perhe-elämän suojaan (ks. esim. EIT 27.8.1997, M.S. v Ruotsi).

On kuitenkin huomattava, että mikäli rajoitukset rekisteröidyn vastustamisoikeuteen hyväksytään, voi se johtaa tilanteeseen, jossa vakuutuksia ja sosiaaliturvaa koskevat päätökset perustuvat sellaisiin virheellisiin tietoihin, jotka rekisteröity olisi voinut korjata ennen päätöksen tekemistä vastustamalla päätökseen liittyvien virheellisten henkilötietojen käsittelyä. Käytännössä tällöin vakuutusyhtiön tai sosiaaliturvaa hallinnoivan viranomaisen päätös korjataan vasta muutoksenhakuvaiheessa. Hallituksen esitys toteaa tältä osin, että rekisteröidyn oikeusturva on taattu hallintolailla, muutoksenhakuoikeudella ja muilla menettelyä koskevilla säännöksillä. Etuudenhakijalla on aina muutoksenhakuoikeus lakisääteistä etuutta koskevista päätöksistä. Esityksen perusteluissa jää mainitsematta, että muutoksenhaku aiheuttaa sekin kustannuksia. Hallituksen esityksen perusteella ei ole mitenkään arvioitavissa, onko hallituksen esityksessä ehdotettu laaja oikeus rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia vastustaa henkilötietojensa käsittelyä kokonaisuuden kannalta kustannustehokkaampi tapa varmistaa esim. sosiaaliturvaa koskevien päätösten oikeellisuus, kuin olisi antaa rekisteröidylle mahdollisuus vastustaa virheellisten henkilötietojen käsittelyä päätöksenteossa. Hallituksen

esityksen linjauksessa heijastuukin enemmän viranomaisten ja vakuutusyhtiöiden ”mukavuusintressi”, kuin aito halu varmistaa se, että mm. sosiaaliturvan päätökset perustuisivat virheettömiin tietoihin. Tosiasiassa ehdotettu laaja poikkeus rekisteröidyn oikeuksiin merkitsee todistustaakan kaatamista päätöksen virheellisyydestä etuuden tai korvauksen hakijan vastuulle, kun rekisteröidyn vastustaessa henkilötietojensa käsittelyä todistustaakka niiden oikeellisuudesta olisi tietosuoja-asetuksen säännösten mukaan kuulunut ennen kaikkea rekisterinpitäjälle (so. viranomaiselle taikka vakuutusyhtiölle).

Asian valmistelussa on hallituksen esityksen perustelujen mukaan kuultu lähinnä vakuutusalan toimijoita sekä viranomaisia, joten rekisteröityjen ja muutoksenhakuelinten tarpeisiin perustuvat näkökohdat eivät mitenkään erityisesti näy hallituksen esityksen perusteluissa.

Väärinkäytösrekisterin suhde tietosuoja-asetukseen.

Perustuslakivaliokunta on 12.12.2019 ao. hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2019 vp) todennut, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla huolehdittava erityisen tarkasti lakiehdotusten yhteensopivuudesta yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu koskee myös ehdotettua väärinkäytösrekisteriä (ks. PeVL 78/2018 vp, s. 3-4 koskien vastaavaa, mutta aiemmin rauennutta hallituksen esitystä).

Kiinnitän sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan huomiota saman asiaan. Tietosuoja-asetuksen 10 artikla toteaa nimenomaisesti, että *”Rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Kattavaa rikosrekisteriä pidetään vain julkisen viranomaisen valvonnassa.”*

Hallituksen esityksen mukaan tietosuojavaltuutettu on hallituksen esityksen yhteydessä antamassa lausunnossaan tuonut esiin, että esityksen mukaan rekisteröidylle on ilmoitettava ainoastaan, jos vakuutushakemuksen epääminen taikka muu rekisteröidylle kielteinen päätös johtuu rekisterissä olevista tiedoista. Tietosuojavaltuutettu totesi tältä osin, että esityksen jatkovalmistelun yhteydessä on arvioitava, onko tässä esityksessä esitetty rekisteröidyn informointia koskeva lainkohta liian suppea suhteessa tietosuoja-asetuksen edellä mainittuun artiklaan. Esityksen jatkovalmistelussa kuitenkin arvioitiin, että rekisteröidyn informointia koskevaan kohtaan ei ole tarvetta tehdä muutoksia. Arviossa otettiin huomioon se, että väärinkäytösrekisterissä on kyse tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 5 kohdan c alakohdan mukaisesta tilanteesta, jolloin artiklan 1-4 kohdat eivät tule sovellettavaksi.

Tietosuoja-asetuksen 14 artiklan kohta 5 edellyttää kuitenkin nimenomaisesti, että jos rekisterinpitäjä aikoo käsitellä henkilötietoja edelleen muuhun tarkoitukseen kuin siihen, johon henkilötiedot kerättiin, rekisterinpitäjän on ilmoitettava rekisteröidylle ennen kyseistä jatkokesittelyä tästä muusta tarkoituksesta ja annettava kaikki asiaankuuluvat lisätiedot. Tietojen antamista voidaan rajoittaa vain, jos a) rekisteröity on jo saanut ao. tiedot, b) jos tietojen antaminen osoittautuu mahdottomaksi tai vaatii kohtuutonta vaivaa; c) tietojen antamisessa säädetään unionin tai jäsenvaltion oikeudessa, jossa vahvistetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn etujen suojaamiseksi tai d) tiedot on pidettävä luottamuksellisina, koska niitä koskee salassapitovelvollisuus. Käsitykseni mukaan kuitenkin mikään tietosuoja-asetuksen 14 artiklan kohdan 5 poikkeamisedellytys ei täyty väärinkäytösrekisterin kohdalla. Tältä osin hallituksen esitys käsitykseni mukaan poikkeaa tietosuoja-asetuksen vaatimuksesta.

Vakuutusyhtiöiden väärinkäytösrekisterin tarkoituksena on suojata vakuutusyhtiöiden taloudellisia intressejä rajoittamalla vakuutuksenottajien henkilötietojen suojaa. Vastaavalla logiikalla toimien, voisivat esimerkiksi vähittäismyyntiä harjoittavat elintarvikeliikkeet ryhtyä rekisteröimään myymälävarkaita omaan yksityiseen varasrekisteriinsä ja jakaa siitä tietoja kansainvälisille kauppaketjuille.

Esityksen suhde muuhun lainsäädäntöön

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi vakuutusyhtiölakia sekä lakia ulkomaisista vakuutusyhtiöistä säännöksellä, joka mahdollistaisi vakuutusyhtiöille oikeuden ylläpitää rekisteriä niihin kohdistuneista rikoksista tai rikosepäilyistä sekä luovuttaa tietoja muille vakuutusyhtiöille.

Hallituksen esityksessä ei ole mitenkään tarkasteltu ao. säännösten suhdetta yksityiselämän suojasta työelämässä annettuun lakiin (L 759/2004) sekä turvallisuusselvityksistä annettuun lakiin (L 726/2014). Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely on varsin avointa, eikä sulje pois mahdollisuutta, että ehdotettu väärinkäytösrekisteriä käytetään myös vakuutusyhtiöiden henkilöstön sisäisessä valvonnassa laajemmin, kuin mitä laissa yksityisyyden suojasta työelämästä annetussa laissa säädetään (ks. Alapuranen L – Koskinen S–Lehtonen L – Wiberg M: Henkilötietojen käsittely työelämässä, Edita 2020). Laki antaisi näin mahdollisuuden vakuutusyhtiöille myös saada tietoja rikosseuraamuksista laajemmin, kuin mitä turvallisuusselvityksiä koskeva lainsäädäntö mahdollistaa.

Ulkomaisten vakuutusyhtiöiden osalta ehdotettu sääntely on varsin ongelmallista, koska rekisteröidyllä ei ole käytännössä mitään mahdollisuuksia valvoa, että henkilötietojen käsittely

on asianmukaista ja saada oikeusturvaa. Lisäksi monet merkittävät vakuutusyhtiöt toimivat Euroopan unionin ulkopuolissa maissa (Sveitsi, Iso-Britannia).

Johtopäätökset

1. Hallituksen esityksessä ehdotetut rajoitukset rekisteröidyn oikeuteen vastustaa henkilötietojensa käsittelyä sosiaaliturvan ja vakuutustoiminnan päätöksenteossa ovat tietosuoja-asetuksen mukaan mahdollisia. Ne siirtävät kuitenkin vastuun virheellisiin henkilötietoihin perustuvien päätösten korjaamisesta muutoksentekojärjestelmille, mikä ei välttämättä ole sosiaaliturvan tarvitsijoiden taikka vakuutuksenottajien kannalta tarkoituksenmukaista. Virheellisistä henkilötiedoista aiheutuvasta muutoksenhausta aiheutuu niin kustannuksia kuin muutoksenhakuelinten kuormittumista. Ehdotettu laaja poikkeus rekisteröidyn oikeuksiin vastustaa henkilötietojensa käsittelyä sosiaaliturvan ja vakuutusasioiden päätöksenteossa merkitsee todistustaakan kaatamista päätöksen virheellisyydestä ennen kaikkea etuuden tai korvauksen hakijan vastuulle.
2. Ehdotettu vakuutusyhtiöiden pitämä väärinkäytösrekisteri on varsin ongelmallinen, koska tietosuoja-asetuksen 10 artikla rajaa mahdollisuuksia rikostuomioiden rekisteröintiin ja väärinkäytösrekisterien tietoja olisi tarkoitus jakaa vakuutusalan liiketoiminnassa. On myös vaikea nähdä, miten olisi mahdollista valvoa näiden henkilötietojen käsittelyä ulkomaisten vakuutusyhtiöiden toiminnassa ja varmistaa, että rekisteröidyn oikeusturva toteutuu.
3. Vakuutusyhtiölakiin ja ulkomaisia vakuutusyhtiöitä koskevaan lakiin sisältyvän väärinkäytösrekisteriin vietävien henkilöiden joukosta ei ole mitenkään rajattu pois vakuutusyhtiöiden henkilökuntaa. Hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu ehdotetun vakuutusyhtiöiden ylläpitämien väärinkäytösrekisterien suhdetta yksityiselämän suojasta työelämässä annettuun lainsäädäntöön taikka turvallisuuspalveluita koskevaan lainsäädäntöön. Hallituksen esitykseen sisältyvä vakuutusalan oma väärinkäytösrekisteri on tältä osin ongelmallinen sen poiketessa muuta elinkeinoelämää koskevasta sääntelystä.

Kunnioittavasti,

Lasse Lehtonen, oik.tri, lääk.tri

terveysoikeuden professori, Helsingin yliopisto