

Teuvo Pohjolainen

6.2.2020

Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta (HE 87/2019 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Olen tässä lausunnossani tarkastellut otsikossa mainittua hallituksen esitystä lähinnä valtiosäännön näkökulmasta. Kun perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosäätelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta, en myöskään minä tässä lausunnossa pysty tekemään systemaattisesti tällaista arviointia. On kuitenkin huomattava, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista johtuvat vaatimukset (PeVL 17/2019 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muutoksia lukuisiin sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön piiriin kuuluviin lakeihin. Laeilla täydennettäisiin ja täsmennettäisiin Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta (jäljempänä myös tietosuoja-asetus), jonka soveltaminen alkoi 25.5.2018. Tietosuoja-asetuksella on vahvistettu säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta.

Otsikossa mainitun hallituksen esityksen tarkoituksena on saattaa kansallinen sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntö yhteensopivaksi tietosuoja-asetuksen kanssa. Tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriitaiset tai päällekkäiset säännökset ehdotetaan kumottavaksi, koska asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta. Lisäksi esityksessä esitetään eräitä tietosuoja-asetusta tarkentavia säännöksiä ja välttämättömiä poikkeuksia tietosuoja-asetuksen velvoitteista.

Esillä oleva hallituksen esitys on pääosin sama, kuin HE 52/2018 vp, jonka käsittely raukesi vaalikauden päättyessä vuonna 2019. Perustuslakivaliokunta ehti kuitenkin antaa siitä lausuntonsa (PeVL 78/2018 vp). Hallituksen esityksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt kannanotot on otettu huomioon tämän hallituksen esityksen sisällössä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös nyt esillä olevan hallituksen esityksen suhdetta perus- ja ihmisoikeussäätelyyn lausunnossaan 17/2019 vp. Näin ollen esillä oleva hallituksen esitys on tullut perusteellisesti perustuslakivaliokunnan arvioimaksi.

Esillä olevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL si17/2019 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisena lakina. Kuitenkin valiokunta esitti joitakin vaatimuksia ehdotetun säätelyn täsmentämiseksi.

Esitys liittyy kansalliseen tietosuojalakiin. Sanotulla lailla täydennetään ja täsmennetään Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta. Tietosuoja-asetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Yleistä tietosuoja-asetusta täydentävässä yleislaissa on säädetty valvontaviranomaisesta siten kuin tietosuoja-asetuksessa edellytetään. Lisäksi yleislakiin on otettu säännökset käsittelyn oikeusperusteista eräissä tapauksissa, oikeusturvasta ja seuraamuksista sekä tietojen käsittelyn erityistilanteista esimerkiksi tieteellisessä tutkimuksessa ja journalistisia, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun

tarkoituksia varten. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut kansallisen tietosuojalain yhteydessä tietosuojan sääntelykokonaisuutta perusteellisesti lausunnossaan 14/2018 vp.

Valiokunta totesi tuossa yhteydessä muun muassa, että perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen yleisen tietosuojalain valmistelun yhteydessä kartoitetaan myös erityislainsäädännön tarpeellisuuteen ja alaan liittyviä kysymyksiä (PeVL 38/2016 vp, s. 4). Kansallisen yleisen tietosuojalain valmistelutyöryhmä onkin loppumietinnössään (Oikeusministeriön julkaisu 8/2018) esittänyt linjauksia henkilötietolainsäädännön kehittämisestä muun muassa nykyisen erityissääntelyn tarpeettoman yksityiskohtaisuuden vähentämiseksi. Loppumietinnössä esitettiin myös linjauksia kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemminkin kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4—8, 11, PeVL 49/2017 vp, s. 3, PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen ei voi enää jatkossa perustua nykyisenkaltaisen sääntelymallin varaan.

Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja 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 2/2018 vp, s. 5 ja nyt uudelleen PeVL 17/2019 vp).

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon (asia 34/73, Variola, tuomio 10.10.1973, asia 50/ 76, Amsterdam Bulb, tuomio 2.2.1977, 33 kohta). Yksityiskohtaisemman sääntelyn tarpeen ja sisällön osalta on otettava huomioon myös yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteet ja sääntelytapa.

Perustuslakivaliokunta katsoi kansallista tietosuojalakia tarkastellessaan (PeVL 14/2018 vp), että tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta on perusteltua tarkistaa

aiempaa valiokunnan kantaa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä oli kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja PeVL 17/2019 vp). Valiokunta viittasi arkaluonteisten tietojen muodostaman riskin lisäksi nimenomaisesti siihen, että valiokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (ks. PeVL 1/2018 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherhissä sääntelykonteksteissa.

Esillä olevan hallituksen esityksen kokonaisuus vaikuttaa jossain määrin ongelmalliselta perustuslakivaliokunnan edellä viitattuja lausumia sekä aikaisempaa tulkintakäytäntöä ajatellen. Kun hallituksen esityksen mukaan lukuisissa säädöksissä annettaisiin erityissäännöksiä tietosuojasta sen lisäksi, mitä tietosuoja-asetuksessa ja kansallisessa tietosuojalaissa säädetään, kokonaisuudesta tulee hyvin raskas ja monimutkainen. Esimerkiksi rekisteröidyn oikeuden rajaamista koskeva säännösehdotus sisältyy identtisenä ainakin 28 ehdotettuun lakimuutokseen. Näin laajaa erityislainsäädäntöä voidaan perustella vain sillä, että erityissäännökset ovat välttämättömiä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Nyt perusteena on pikemminkin päätöksenteon joustava turvaaminen. Perustuslakivaliokunta totesikin lausunnossaan 17/2019 vp, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä harkita, ovatko asetuksen suoraan soveltuva sääntely huomioiden näin laajat rajoitukset oikeuteen käsittelyn rajoittamisesta välttämättömiä.

2 Esityksen suhde perusoikeussäätelyyn

Kuten todettu, perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan 78/2018 vp hallituksen esitystä 52/2018 vp, joka keskeisiltä osiltaan vastasi nyt annettua hallituksen esitystä. Valiokunta kiinnitti tuolloin huomiota erityisesti kolmeen kysymykseen: 1) Väärinkäytösrekisteriin, 2) Tiedonsaantioikeuksiin ja 3) Automatisoituun päätöksentekoon. Viimeksi sanottuun liittyen valiokunta edellytti, että eri lakiehdotuksiin sisältyneitä automatisoidun päätöksenteon säännöksiä tulisi täsmentää, jotta lait voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämä automaattista päätöksentekoa koskevan säätelyn täsmentäminen edellyttäisi hallituksen esityksen mukaan laajaa selvitys- ja valmistelutyötä. Automatisoidun päätöksenteon hyödyntäminen viranomaistoiminnassa edellyttäisi hallinnon yleislainsäädännön päivittämistä ja hallinnonalat ylittäviä linjauksia automatisoidun päätöksenteon yleisperiaatteista. Nämä selvitykset ja niiden pohjalta tehtävä analyysi koskevat myös muiden ministeriöiden hallinnon alaa. Oikeusministeriö on aloittamassa automaattisiin päätöksiin liittyvän yleisen selvityshankkeen, minkä jälkeen asia tulee uudelleen arvioitavaksi.

Nyt hallituksen esityksessä ei ole niitä automaattista päätöksentekoa koskevia ehdotuksia, joihin perustuslakivaliokunta piti ongelmallisina lausunnossaan 78/2018 vp.

Hallituksen esitys on näin ollen ongelmaton tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuma 78/2018 vp huomioon ottaen. Näin on todettu myös lausunnossa 17/2019 vp.

Tiedonsaantioikeutta koskien perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 78/2018 vp, että perustuslain kannalta oli ongelmallinen hallituksen esityksessä 52/2018 ehdotettu sairastakuutuslain 19 luvun 1 pykälän muutos, jossa oli tarkoitus poistaa perustuslakivaliokunnan aikanaan nimenomaisesti vaatima (PeVL 12/2002 vp) viite siitä, että etuuden ratkaisemista varten välttämättömät tiedot etuuden hakijan potilasasiakirjoista, kuntoutuksesta, terveydentilasta, hoidosta ja työkyvystä tulisi ensisijaisesti saada etuuden hakijalta itseltään.

Nyt hallituksen esityksessä ei ole ehdotusta sairausvakuutuslain 19 §:n luvun 1 §:n muuttamisesta. Näin ollen hallituksen esitys on tältäkin osin ongelmaton perusoikeussäätelyn kannalta.

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti väärinkäytösrekisteriä koskeneisiin ehdotuksiin sekä kehotti sosiaali- ja terveysvaliokuntaa selvittämään vielä niitä. Valiokunta piti ongelmallisena sitä, että vakuutusyhtiöt voivat käsitellä tietoja myös epäillyistä rikoksista. Valiokunta katsoi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan olisi tarkkaan selvitettävä lakiedotusten yhteensopivuus yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Useiden sosiaalivakuutusetuksien myöntämisedellytykset liittyvät hakijan terveydentilaan ja toimintakykyyn. Esimerkiksi näissä tilanteissa on hallituksen esityksen mukaan (s. 7) välttämätöntä käsitellä terveyttä koskevia arkaluonteisia tietoja, jotka kuuluvat tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan on laajasti arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan säätelyn kohdalla huolehdittava erityisen tarkasti lakiehdotusten yhteensopivuudesta yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Valiokunnan mielestä sanottu koskee myös ehdotettua väärinkäytösrekisteriä (ks. PeVL 78/2018 vp, s. 3—4).

Uudelleen annettuun hallituksen esitykseen on sisällytetty edelleen väärinkäytösrekisteriä koskeva ehdotus. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan ehdotettua säätelyä voidaan pitää perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena. Ehdotettu säätely on hallituksen esityksen mukaan tarkkarajaista ja täsmällistä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytettyjen vaatimusten mukaista. Lisäksi perusteluissa on todettu, että talousvaliokunta on pitänyt vastaavaa säännöstä tarkoituksenmukaisena lausunnossaan (TaVM 42/2018 vp — HE 100/2018 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Talousvaliokunta on todennut, että tätä pykälää vastaava säännös on vireillä myös hallituksen esityksessä HE 52/2018 vp, josta perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon (PeVL 78/2018 vp — HE 52/2018 vp) sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotettu luottolaitoksia koskeva pykälä toimii

yhältä valtuutuksena rekisterinpitäjälle tietojen tallennukseen ja toisaalta rajoituksena sille, mitä tietoja, millä edellytyksillä ja kuinka kauan saadaan tallentaa. Talousvaliokunta pitää ehdotettua säännöstä tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon myös, että tämän lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvilla tahoilla on asiakkaan tuntemiseen, asiakkaiden toiminnan seuraamiseen ja toimintaympäristön havainnointiin liittyviä velvoitteita säännöksissä, joilla on tarkoitus estää rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen. Tähän esitykseen sisältyvä vakuutusyhtiöiden väärinkäytösrekisteriä koskeva ehdotus on tavoitteiltaan ja keskeiseltä sisällöltään samanlainen kuin luotto- ja rahoituslaitosten asiakashäiriörekisteriä koskeva sääntely. Uusi hallituksen esitys sisältää tämän vuoksi aiemman hallituksen esityksen mukaisesti vakuutusyhtiöiden väärinkäytösrekisteriä koskevan ehdotuksen. Työtaturma- ja ammattitautilain mukaista vakuutusta toimeenpanevien vakuutusyhtiöiden osalta asiasta säädettäisiin kuitenkin aiemmasta esityksestä poiketen työtaturma- ja ammattitautilaissa.

Pidän jossain määrin ongelmallisena, että hallituksen esitystä perustellaan tältä osin lähinnä talousvaliokunnan lausumalla ja vain viittaamalla, että talousvaliokunnassa esillä ollut asia oli identtinen sen kanssa, jota perustuslakivaliokunta on käsitellyt HE 52/2018 käsittelyn yhteydessä. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu lainkaan sitä perustuslakivaliokunnan esille nostamaa kysymystä, onko esitys ongelmallinen siltä osin, kuin vakuutusyhtiöt voivat käsitellä tietoja myös epäillyistä rikoksista. Esityksestä ei käy ilmi, että myöskään talousvaliokunnassa olisi tätä kysymystä arvioitu.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan 17/2019 vp huomiota myös Eläkesäätiölain 70 §:ssä ehdotettuun sääntelyyn eläkesäätiörekisteristä, siihen tehtävistä merkinnöistä sekä siitä luovutettavista tiedoista. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa pykälään on ehdotettu lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa täsmennettäisiin henkilötietojen luovuttamista rekisteristä. Säännösehdotuksen perusteluista (s. 21) voi saada käsityksen, jonka mukaan tarkoituksena olisi luovuttaa henkilötietoja myös lainvastaisiin käyttötarkoituksiin:

(”Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa täsmennettäisiin henkilötietojen luovuttamista rekisteristä. Tietoja voidaan pykälän mukaan luovuttaa julkisuuslain 16 §:n 3 momentin estämättä sähköisessä muodossa myös silloin, kun luovutuksensaajalla ei ole henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.”)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mukaan harkittava tältä osin huolellisesti säännöselädotuksen tarkoitusta ja tarvittaessa täsmennettävä sääntelyä siten, että säännöksestä käy selvästi ilmi, ettei tietoja voida luovuttaa lainvastaisiin käyttötarkoituksiin.

Samoin sääntelyä on tältä osin perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 17/2019 vp) täsmennettävä, jos – kuten perusteluissa viitataan – tarkoituksena on, että momentti vastaa asiallisesti kaupparekisterilain 1 a §:ää. Sanottu säännös mahdollistaa julkisessa tietoverkossa toteutetun tietopalvelun ja teknisen käyttöyhteyden avaamisen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna mahdollisena, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, s. 7, PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II).

Jos ehdotetussa 4 momentissa on tarkoitettu tällaisen tietopalvelun toteuttamista, säännöstä on täydennettävä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että tällaisesta *internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina.*

Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I). Vaikka luovutettavien tietojen sisältö ja sääntelykonteksti poikkeavat tuolloin arvion kohteena olleesta, on perustuslakivaliokunta pitänyt tärkeänä, että nyt arvioitavana olevan rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajausta sisällytetään myös eläkesäätiölakiin (ks. myös PeVL 46/2018 vp, PeVL 17/2016 vp).

Säännöksestä tulisi siten käydä selkeästi ilmi, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja voidaan tehdä vain yksittäisinä hakuina.