

LAUSUNTO TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 88/2019 vp Hallituksen esitys laiksi syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 88/2019 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Olen antanut perustuslakivaliokunnalle 4.12.2019 lausunnon hallituksen esityksestä 88/2019 vp. Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa PeVL 1/2020, jossa valiokunta on pitänyt esitystä sellaisena, että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta kuitenkin totesi launnossaan, että

- työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on kiinnitettävä erityistä huomiota EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettujen suojatoimien asianmukaiseen toteutumiseen henkilötietojen käsittelyssä;
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on selvitettävä tietojen luovutusta tieteelliseen tutkimukseen tarkoitettuna erityissäännöksen tarpeellisuus;
- ehdotettua säilyttämistä ja arkistointia koskevaa säännöstä on tarpeen tarkentaa sekä ehdotettu säännös on mahdollisesti päällekkäinen arkistolain 8.3 §:n kanssa.
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on selvitettävä eräisiin lakeihin viittaavan viittaussäännöksen tarpeellisuus ja tarvittaessa muutettava säännös informatiiviseen muotoon

2. Asianmukaiset suojatoimet

Varsinaiseen ASA-rekisteriin sovelletaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 4 luvussa säädettyjä tietoturvasääntöjä, koska ASA-rekisterin rekisterinpitäjänä toimii Työterveyslaitos, joka on tiedonhallintalaissa tarkoitettu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Työterveyslaitos on tiedonhallintalaissa tarkoitettu viranomainen ja tiedonhallintayksikkö ja siihen sovelletaan kattavasti tiedonhallintaa koskevaa sääntelyä tiedonhallintalaista. *Tiedonhallintalaissa on säädetty asianmukaisista suojatoimista, joilla suojataan niin henkilötietoja kuin muitakin käsiteltäviä tietoja.*

ASA-rekisteristä tietojen antaminen ja muu asiakirjojen käsittely perustuu yleislakina säädettyyn viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, julkisuuslaki) ellei muualla ole toisin säädetty. Julkisuuslaissa on säädetty salassapidosta. Salassapitosääntelyn osalta ASA-rekisterin sisältö ei ole suoraan julkisuuslain 24 §:ssä säädetyn perusteella salassa pidettävää, joskin henkilön alistuminen voitaneen katsoa olevan mainitun pykälän 25 kohdassa tarkoitettu terveydentilaa koskeva tieto, tosin hallituksen esityksessä ei ole näitä tietoja pidetty terveystietoina. Toisaalta tietojen saantia on rajoitettu lakiehdotuksen 8 §:ssä, joskin luovutussäännöstä ei kaikeksi voida pitää tyhjentyvänä, vaan tietoja voidaan luovuttaa myös muiden tiedonsaantiin oikeuttavien säännös perusteella. Nähdäkseni sääntelyä on syytä tarkentaa tiedonsaantia koskevien rajoitusten osalta joko siten, että ASA-rekisteristä tietojen antaminen säädetään tyhjentyvästi ehdotetussa laissa tai yksilöön kohdistuvat tiedot säädetään yksiselitteisesti salassa pidettäväksi.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta mitään erityisiä suojasääntöjä työnantajan ylläpitäessä luetteloa työpaikan altisteista ja altistuneista työntekijöistä. Tältä osin ehdotusta voidaan pitää puutteellisenä, vaikka tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 2 momentissa on säädetty suojatoimista, joita voidaan toteuttaa

erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen suojaamiseksi. Tietosuoja-laissa säädetty luettelo suojatoimista ei ole säännöksen perustelujen (HE 9/2018 vp, s. 91) mukaan kattava eikä pakottava. Luettelo on siten esimerkinomainen eikä se luo yhtenäistä pohjaa asianmukaisten suojatoimien toteuttamiselle eikä se sinällään muodosta riittävää pohjaa yhtenäisille ja riittäville suojasäännöksille. Ehdotus liittyy myös yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004, työelämän tietosuoja-laki) sääntelyyn. Koska luettelossa mainitut tiedot työntekijöiden osalta ovat osittain rinnasteisia työelämän tietosuojalan 5 §:ssä säädetyn terveydentilaa koskevien tietojen kanssa, nähdäkseni voidaan pitää riittävänä, että luetteloa ylläpidettäessä vastaavat suojatoimet käsittelyoikeuksien rajaamisesta, tietojen säilyttämisestä ja tietojen poistamisesta säädettäisiin ehdotetussa laissa, tai ehdotetussa laissa viitattaisiin työelämän tietosuojalan 5 §:ssä säädettyyn.

3. Tietojen luovuttaminen tutkimuskäyttöön

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan Työterveyslaitos saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa 6 §:ssä tarkoitettuja tietoja työn ja terveyden välisen vuorovaikutuksen tutkimista sekä työsuojelun ja työterveyshuollon tutkimusta ja kehittämistä varten tutkimustahoille. Ehdotus on ongelmallinen, koska siinä säädetään tietojen luovuttamiseen liittyvästä oikeudesta, kun taas viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) säädetään tiedonsaantioikeuksien perusteista sekä tietojen antamisen ja luovuttamisen tavoista. Julkisuuslain 28 §:ssä on säädetty salassa pidettävien tietojen antamisesta tieteellistä tutkimusta varten. Tiedonsaanti perustuu viranomaisen antamaan lupaan. Kysymys on sinällään asianmukaisesta suojasäännöksestä, jolla viranomainen varmistaa annettavien salassa pidettävien tietojen riittävän suojan lupaa myönnettäessä. Lakiehdotuksessa ei ole ehdotettu säädettäväksi mistään suojamekanismeista tietojen luovuttamiselle tutkimuskäyttöön. Nähdäkseni lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentti on rinnakkainen julkisuuslain 28 §:n kanssa. Lähtökohtaisesti tiedonsaannista tulee säätää yleislakina sovellettavassa julkisuuslaissa ja erityislainsäädännön tarve on perusteltava erikseen. Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin tavoite ja tarkoitus täyttyvät nähdäkseni julkisuuslaissa säädetyllä tavalla ilman erityissäännöstä.

Säännösehdoituksessa jää myös epäselväksi, mitä siinä tarkoitetaan tutkimustahoilla. Tältä osin säännöstä tulisi tarkentaa, jos säännös jätetään lakiin. Tutkimustaho viittaa enemmänkin tutkimusorganisaatioon kuin yksittäiseen tutkijaan. Perustuslaissa tarkoitettu tieteen vapaus, joka kattaa tieteellisen tutkimuksen vapauden, on yksilön oikeus. Puolestaan julkisuuslaissa tiedonsaantioikeudet koskevat paitsi yksilöä, mutta myös yhteisöä ja viranomaisia.

4. Säilyttäminen ja arkistointi

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan rekisteritietoja on säilytettävä ASA-rekisterissä 80 vuotta viimeisen tiedon merkitsemisestä. Lakiehdotus pitää sisällään täsmällisen aikamäärän tietojen säilyttämiselle. Pitkälle säilytysajalle on esitetty perusteensa säännöksen perusteluissa ja se liittyy työntekijän terveydentilan seurantaan ja arviointiin.

Lisäksi 7 §:ään on ehdotettu sisällytettäväksi asiallisesti muuta kuin säilytysaikaa koskevaa sääntelyä. Pykälän toisessa virkkeessä mahdollistettaisiin tietojen säilyttäminen pysyvästi. Perusteena näyttäisi olevan myöhemmin tapahtuvan tilastoinnin ja tieteellisen tutkimuksen tarkoitukset, jotka viittaavat arkistointiin. Niin ikään kolmas virke viittaa arkistolaitoksen toimivallan osalta arkistointiin.

Tietosuoja-asetuksen resitaalin 158 mukaan asetusta sovelletaan myös henkilötietojen käsittelyyn arkistointitarkoituksessa, mutta ei kuitenkaan kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin. *Arkistointitarkoituksiin* tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä on siten noudatettava muun muassa asetuksen 5 artiklassa säädettyjä periaatteita lainmukaisesta, asianmukaisesta ja rekisteröidyn kannalta

läpinäkyvästä käsittelystä, käyttötarkoitussidonnaisuudesta, tietojen minimointivaatimuksesta (tarpeellisuusvaatimus), täsmällisyysvaatimuksesta, säilytyksen rajoittamisesta sekä henkilötietojen suojaamisvaatimuksesta. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta varten tapahtuva myöhempi henkilötietojen käsittely ei ole yhteensopimaton henkilötietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Muita alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivia käyttötarkoituksia on mainittu säännöksessä tieteellinen tai historiallinen tutkimus sekä tilastokäyttötarkoitus.

Tietosuoja-asetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaan sisäänrakennettuun ja oletusarvoiseen tietosuojaan kuuluu, että rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tähän velvollisuuteen kuuluu huolehtia muun muassa säilytysaikojen noudattamisesta. Säilytysajat on siten määriteltävä ennalta ja säilytysaikojen noudattamista on valvottava.

Tietosuoja-asetuksen resitaalin 39 kohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt. Rekisterinpitäjän olisi asetettava määräajat henkilötietojen poistoa tai niiden säilyttämisen tarpeellisuuden määräaikaistarkastelua varten, jotta voidaan varmistua siitä, ettei henkilötietoja säilytetä pidempään kuin se on tarpeen. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa myös asetetaan säilytysajat yhdeksi sääntelykohteeksi, kun kysymys on viranomaisissa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä.

Ehdotettua säännöstä tulisi selkeyttää. Ehdotusta voitaisiin muuttaa siten, että rekisteriin merkityt tiedot poistetaan ASA-rekisteristä viimeistään 80 vuoden kuluttua viimeisen tiedon merkitsemisestä. Tällöin poistaminen voi tarkoittaa joko tietojen tuhoamista tai arkistointia, jos Kansallisarkisto on päättänyt ASA-rekisterin tietojen arkistoinnista yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten. Tällöin ASA-rekisteristä tarvittavat tiedot säilyvät pysyvästi arkistoituna. Säännösehdotuksesta voidaan myös poistaa viittaus Kansallisarkistoon (ehdotuksessa viitattu arkistolaitos), koska Kansallisarkisto päättää asiakirjojen ja muiden tallenteiden arkistoinnista arkistolain (831/1994) 8 §:n 3 momentin nojalla. Erityislakiin ei ole tarvetta säätää erikseen Kansallisarkistolle toimivaltaa, koska Työterveyslaitokseen sovelletaan arkistolakia ja Työterveyslaitos on itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena arkistonmuodostaja. Siltä osin kuin ASA-rekisterin tietoja ei arkistoida, noudatetaan mitä arkistolain 13 §:ssä ja tiedonhallintalain 21 §:n 2 momentissa on säädettyä tietojen tuhoamisvelvollisuutta.

5. Informatiivinen viittaussäännös

Lakiehdotuksen 11 § sisältää viittaussäännöksen, joka on kuitenkin muotoiltu tavalla, jossa ehdotuksessa mainittuja säädöksiä sovellettaisiin 11 §:ssä ehdotetun perusteella. Jos tällainen viittaussäännös on tarpeellinen, tulisi se muuttaa siten, että ”soveltamisen” sijaan säädettäisiin viittauksesta ”säädetään”. Lisäksi viittaussäännöstä olisi syytä tarkentaa. Esimerkiksi sovellettaisiinko julkisuuslakia työnantajiin, kun ne ylläpitävät 3 §:ssä tarkoitettua luetteloa. Jos näin on tarkoitus säätää, tulisi ottaa myös huomioon, että tiedonhallintalaki tulee sovellettavaksi myös tällaisessa tilanteessa suoraan tiedonhallintalain 3.4 §:ssä säädetyn perusteella. Viittaussäännöksen tarkoitus ja tarpeellisuus ratkaisevat sääntelymallin ja toisaalta vaikutuksen työnantajiin. Suhteessa Työterveyslaitokseen ehdotetulla ei ole merkitystä, koska siihen mainittuja säädöksiä sovelletaan itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen aseman perusteella, joten viittaussäännös ei ole tältä osin millään tavalla tarpeellinen.

4.3.2020

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto