

LAUSUNTO SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 87/2019 vp hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 87/2019 vp. Olen antanut nyt lausuttavana olevasta hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnalle 2.12.2019 päivätyn lausunnon, josta perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon lausunnossaan PeVL 17/2019 vp ne osat, jotka liittyivät keskeisiin perustuslainmukaisuutta koskeviin kysymyksiin. Viittaan tältä osin perustuslakivaliokunnan lausunnossa lausuttuun ja esitän tämän lisäksi sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksen lakiehdotukset ovat osa vielä jatkuvaa tietosuojalainsäädännön uudistamista, joka johtuu yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalainsäädännön yhteensovittamisesta tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa. Lausuttavana olevat lakiehdotukset täydentävät ja täsmentävät Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislaki (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 49/2017 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp, PeVL 38/2016 vp, PeVL 54/2010 vp). Tällaisia yleislakeja ovat voimassa oleva tietosuojalaki sekä 1.1.2020 voimaan tullut viranomaistoiminnassa laajasti sovellettava julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, tiedonhallintalaki). Tiedonhallintalaissa on tarkennettu tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen teknisten ja organisatoristen suojatoimien toteuttamista viranomaistoiminnassa. Hallituksen esitystä onkin arvioitava suhteessa edellä mainittuun yleislainsäädäntöön. Sääntelyn arvioinnissa on huomioitava myös yleishallinto-oikeudellinen sääntely muutenkin.

2. Käsittelyn rajoittaminen

Hallituksen esitys sisältää useita ehdotuksia rajoittavista poikkeuksista, joka koskevat tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädettyä rekisteröidyn oikeutta käsittelyn rajoittamiseen. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa on lueteltu tilanteet, joissa mainittua oikeutta voidaan rajoittaa. Näihin perusteisiin kuuluvat kansanterveys ja sosiaaliturva sekä valvonta. Rajoituksia voidaan asettaa, jos ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Hallituksen esityksen mukaan perusteena oikeuden toteuttamista koskevaksi poikkeukseksi on lähinnä sosiaaliturvan toimeenpanon ja siihen sisältyvän valvonnan turvaaminen. Hallituksen esityksen mukaan rekisteröidyn oikeutta käsittelyn rajoittamiseen olisi tarpeen rajoittaa tältä osin kansallisella lainsäädännöllä.

Lähtökohdiltaan julkisen vallan käytön yhteydessä rekisteröidyn oikeutta rajoittaa henkilötietojen käsittelyä on aiheellista arvioida muun lainsäädännön täytäntöönpanon ja viranomaisen toiminnan turvaamiseksi sekä perustuslain 21 §:n vaatimusten toteuttamiseksi. Tietosuoja-asetus mahdollistaa tämän kuitenkin siten, että rajoituksen on perustuttava välttämättömyyteen ja sen on oltava oikeasuhtaista. Hallituksen esityksessä *ehdotettu rajoitus* 18 artiklassa säädettyyn oikeuteen *on ehdollinen*. Rekisteröidyllä ei olisi oikeutta rajoittaa tietojensa käsittelyä, jos rekisteröidyn vaatimus *on ilmeisen perusteeton*. Tältä osin on syytä kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että *kansallisen tietosuojalain (1050/2018) säätämisen yhteydessä lakivaliokunta (LaVL 5/2018 vp) katsoi, että jos rekisterinpitäjä on viranomainen, rekisteröity voi valittaa*

viranomaisen rekisterinpitäjänä tekemästä hallintopäätöksestä hallinto-oikeuteen. Lakivaliokunnan käsityksen mukaan viranomaisen tekemä hallintopäätös voi koskea myös henkilötietojen käsittelyä, ja tarvittaessa rekisteröity voi pyytää asiasta hallintopäätöksen, josta valituksen voi tehdä. Hallintovaliokunta yhtyi lakivaliokunnan näkemykseen mietinnössään (HaVM 13/2018 vp).

Nähdäkseni tässä asetelmassa rajoitusta koskeva ehdotus menettää merkityksensä, jos rekisteröity pyytää esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tekemään päätöksen siitä, että käsittelyn rajoitusta koskevaa pyyntöä ei hyväksytä siitä syystä, että Kansaneläkelaitos arvioi rekisteröidyn vaatimuksen ilmeisen perusteettomaksi. Tällöin voidaan ajautua tilanteeseen, jossa Kansaneläkelaitoksen on odotettava rekisteröidyn oikeuden rajoittamista koskevan päätöksen lainvoimaisuutta ennen kuin se voi käsitellä varsinaisen etuusasian loppuun. Tässä suhteessa voitaisiin jopa arvioida asiaa siten, että rekisteröidyn oikeutta rajoittaa tietojensa käsittelyä rajattaisiin ehdottomampaan muotoon asiankäsittelyn joutuisuuden varmistamiseksi. Joutuisuusvaatimus voi tarkoittaa myös jonkun toisen asianosaisen oikeuksien toteuttamista kuin rekisteröidyn, joka on pyytänyt käsittelyn rajoittamista.

Hallituksen esityksen (s. 16) mukaan käsittelyn rajoittaminen tarkoittaa sitä, että esimerkiksi etuuksia koskevia päätöksiä ei voida antaa ennen kuin rekisterinpitäjä voi varmistaa tietojen paikkansapitävyyden. Tältä osin on huomattava, että viranomaisella on hallintolain 31 §:ssä säädetty *selvittämisvelvollisuus*, johon voidaan katsoa kuuluvaksi se, että viranomainen selvittää sen hallussa olevien tietojen paikkansapitävyyden. Tässä suhteessa, jos rekisteröity esittää väitteen tietojen paikkaansa pitämättömyydestä, on viranomaisen hallintolain 31 §:n nojalla selvittettävä asiankäsittelyssä ilmi tulleet seikat sekä hankkia asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Hallintolaissa säädettyä voidaan pitää asianmukaisena suojatoimenä, jos käsittelyn rajoittamista koskeva poikkeus tulisi sovellettavaksi. Edellä esitetyn perusteella rekisteröidyn rajoitusoikeutta koskeva sääntely voidaan säätää myös ehdottomampaan muotoon, jolloin voidaan turvata paremmin asiankäsittelyn joutuisuus sekä mahdollisesti muiden oikeudet asiankäsittelyssä hyvän hallinnon ja oikeusturvan turvaavalla tehokkaalla tavalla.

3. Tietojen luovuttaminen eri käyttötarkoituksiin – lainmukaisuuden varmistaminen

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 70 §:n muutoksen mukaan ”Rekisteristä voidaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentin estämättä luovuttaa tietoja sähköisessä muodossa. Tieto henkilötunnuksen tunnusosasta ja ulkomailla asuvan luonnollisen henkilön kotiosoitteesta luovutetaan rekisteristä vain, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Muutoin ulkomailla asuvan luonnollisen henkilön kotiosoitteen sijasta luovutetaan tieto henkilön asuinmaasta.” Säännöksen perustelujen mukaan ”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”.

Ehdotettu säännös on ongelmallinen suhteessa henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn ja julkisuuslain 16.3 §:ssä säädettyyn nähden. Ehdotuksesta ei varsinaisesti ilmene, millä tavalla se tekee poikkeuksen julkisuuslain 16.3 §:ssä säädettyyn. Ehdotetussa muodossa rekisterissä olevia tietoja voidaan ilmeisesti luovuttaa sähköisessä muodossa suoramarkkinointia sekä markkina- ja mielipidetutkimusta varten, koska julkisuuslain 16.3 §:ssä tietojen luovuttamista on rajoitettu näihin tarkoituksiin siten, että luovuttaminen edellyttää rekisteröidyn antamaa suostumusta. Koska ehdotuksen mukaan luovutuksia voidaan tehdä sähköisessä muodossa 16.3 §:ssä säädetyn estämättä, mahdollistaa ehdotus edellä olevan rajoitussäännöksen huomiotta jättämisen.

Lisäksi säännöksestä ei ilmene, mitä siinä sähköisellä tiedon luovuttamisella tarkoitetaan sekä miksi ehdotettu poikkeus suhteessa julkisuuslain 16.3 §:ssä säädettyyn nähden koskee vain sähköistä muotoa.

Vastakohtaispäätelmällä julkisuuslain 16.3 §:ssä säädettyä sovelletaan kopiona tai tulosteena luovutettaviin tietoihin.

Niin ikään ulkomailla asuvan henkilön kotiosoitteen luovuttamiselle on ehdotettu säädettäväksi erityinen edellytys, joka puolestaan vastaa julkisuuslain 16.3 §:ssä säädettyä, mutta ilmeisesti rajoitus koskee vain sähköistä muotoa.

Ehdotettua säännöstä tulisi tarkentaa tai ainakin varmistaa, ettei kysymys ole tietoverkossa olevan tietopalveluna tuotetun katseluyhteyden mahdollistavasta säännöksestä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massabakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä bakuina (PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp).

Säännösehdotuksen perusteella jää vaikutelma siitä, että ehdotettu mahdollistaisi henkilötietojen luovuttamisen rekisteristä lainvastaisiin käyttötarkoituksiin. Perustelujen mukaan luovuttaminen voidaan tehdä myös tilanteissa, joissa luovutuksen saajalla ei ole oikeutta käsitellä henkilötietoja. *Nähdäkseni perustuslain 10.1 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa säädetty henkilötietojen suojaa koskeva sääntely edellyttää, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteista on säädettävä tyhjentävästi laissa tai käsittelyn on perustuttava suostumukseen.* Sääntelyvaatimus tarkoittaa, että oikeudesta henkilötietojen käsittelyyn on säädettävä tyhjentävästi laissa joko siten, että tietosuojaa koskeva sääntely tulee sovellettavaksi kyseiseen henkilötietojen käsittelyyn tai henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä ei sovelleta kyseiseen henkilötietojen käsittelyyn, kuten kotitalouspoikkeuksen piiriin kuuluvaan käsittelyyn. Jos tietosuojaa koskevaa sääntelyä ei sovelleta jossakin tilanteessa henkilötietojen käsittelyyn, on näissäkin tilanteissa poikkeus lakiperusteinen. Kysymys ei ole oikeudettomasta henkilötietojen käsittelystä, jos käsittelyyn ei sovelleta tietosuojalainsäädäntöä. *Oikeudeton henkilötietojen käsittely tarkoittaa nähdäkseni lainvastaista henkilötietojen käsittelyä.*

4. Tekninen käyttöyhteys

Hallituksen esityksen 25. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi lain 144 §:ssä teknisen käyttöyhteyden avaamisesta tilakäyntirekisteriin. *Ehdotetusta säännöksestä ei ilmene, mitä teknisellä käyttöyhteydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä.* Vaikuttaa siltä, että kysymys on tietojen ilmoittamista sähköisessä muodossa olevasta järjestelystä, jolloin ilmeisesti käytettäisiin *sähköistä tiedonsiirtomenetelmää.*

Tiedonhallintalaki sisältää teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyksien avaamista koskevat yksityiskohtaiset säännökset. *Nähdäkseni ehdotetussa muodossa 144 § jää epätasälliseksi sen suhteen, minkälaisen tietojen luovutusmahdollisuuden ehdotettu mahdollistaa ja toisaalta, minkälaisia suojatoimia teknisen käyttöyhteyden avaamisessa käytetään.* Koska yleislaiksi katsottavassa tiedonhallintalaissa on yksityiskohtaiset säännökset tällaisesta sähköisestä tietojen tietoturvallisesta luovuttamisesta, tulisi ehdotettu sääntely arvioida, missä määrin erityislainsäädännössä voidaan muodostaa sähköisiä tietojen luovuttamista mahdollistavia järjestelyjä ilman riittävän yksityiskohtaista sääntelyä. *Teknistä käyttöyhteyttä koskevaa sääntelyä ei voida nähdäkseni pitää asianmukaisena mallina, jolla ohitetaan yleislaissa säädetyt yksityiskohtaiset säännökset sähköisestä tietojen luovuttamisesta.* Säännöksen tosiasiallinen tarkoitus tulisi selvittää.

04.02.2020

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto