

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

5.2.2020

Virpi Koivu, lainsäädäntöneuvos

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 6.2.2020 klo 10:00; Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta (HE 87/2019 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (jäljempänä ”tietosuoja-asetus”) johdosta. 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. Esityksen sisältämiä muutosehdotuksia sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntöön voidaan pitää tarpeellisina.

Hallituksen esityksen sisältö vastaa pitkälti samannimistä hallituksen esitystä (HE 52/2018 vp), joka raukesi eduskunnassa edellisellä vaalikaudella. Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (PeVL 17/2019 vp). Tässä lausunnossa nostetaan esiin eräitä tietosuojaan liittyviä näkökohtia, huomioiden perustuslakivaliokunnan esitystä koskevan lausunnon sekä perustuslakivaliokunnan tarkistetun perustuslain 10 §:ää koskevan tulkintakäytännön.

Kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että esityksessä on tehty asianmukaisesti selkoa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sallimasta kansallisesta sääntelyliikkumavaran käytöstä. Esityksessä sääntelyliikkumavaran käyttö vaikuttaisi olevan myös yhdenmukaista perustuslakivaliokunnan tarkistetun tulkintakäytännön kanssa (alkaen PeVL 14/2018 vp; PeVL 15/2018 vp). Erityisesti vaikuttaisi siltä, että esityksessä on pyritty siihen, että tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia täydentävä sääntely rajataan riskiperusteisesti välttämättömään. Lähtökohtaisesti tietosuoja-asetus sallii sitä täydentävän yksityiskohtaisemman kansallisen sääntelyn silloin, kun käsittelyn oikeusperusteena on joko tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai e alakohta (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen). Lisäksi erityisten henkilötietoryhmien osalta on täyttyvä jokin tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädettyistä perusteista. Esityksen valossa vaikuttaisi siltä, että suurimmassa osassa tilanteita tarkoituksena on, että ehdotettu sääntely perustuu siihen, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus (6 artiklan 1 kohdan c alakohta), joskin joissakin tilanteissa se voisi olla myös vakuutusyhtiön oikeutettu etu (6 artiklan 1 kohdan f alakohta). Esityksestä ilmenee, että erityisten henkilötietojen osalta käsittely perustuu lisäksi 9 artiklan 2 kohdan b alakohtaan.

Henkilötietojen luovuttaminen

Esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä eräisiin tietojen salassapitoa ja tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin. Oikeusministeriön asiantuntijalausunnossa perustuslakivaliokunnalle kiinnitettiin huomiota siihen, että eräiltä osin niiden sisältämien tiedonluovutussäännösten yksityiskohtaisuudessa ja tarkkarajaisuudessa on eroja. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole lausunnossaan nostanut erityisiä ongelmia esiin.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti sen sijaan lausunnossaan huomiota esityksen 2. lakiehdotukseen, jolla muutettaisiin eläkesäätiölakia (1774/1995). Lain 70 §:ään, jossa säädetään eläkesäätiörekisteristä, ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti luovuttamisesta sähköisessä muodossa. Ehdotetussa pykälässä on asianmukaisesti rajoitettu henkilötunnuksen ja kotiosoitteen luovuttamista. Pykälästä ja sen perusteluista jää kuitenkin epäselväksi, mitä sähköisessä muodossa luovuttaminen tarkoittaisi, ja voisiko se tarkoittaa henkilötietojen luovuttamista yleisen tietoverkon välityksellä. Säännöksen perusteluissa viitataan kaupparekisterilain 1 a §:ään, joka mahdollistaa julkisen tietopalvelun ja teknisen käyttöyhteyden avaamisen. Jos ehdotetussa 4 momentissa on tarkoitettu julkisen tietopalvelun toteuttamista, momenttia olisi syytä tarkentaa perustuslakivaliokunnan huomautuksen mukaisesti. Perustuslakivaliokunta pitää esitystä koskevassa lausunnossaan tietojen luovuttamista koskevaa rajaamista tärkeänä, vaikka luovutettavien tietojen sisältö ja sääntelykonteksti poikkeavat aiemmin arvioinnin kohteena olleista rekistereistä (ks. PeVL 17/2019 vp, s. 4, ja siinä viitattut lausunnot).

Voimassa olevan eläkesäätiölain 70 §:n 1 momentin perusteella rekisterinpitäjä on sosiaali- ja terveysministeriö. Ehdotettua lainmuutosta koskevien perustelujen mukaan rekisterinpitäjä olisi kuitenkin Finanssivalvonta. Kyseistä säännöstä ei ole ehdotettu tarkistettavaksi. Rekisterinpitäjää koskevaa säännöstä olisi syytä muuttaa, jos rekisterinpitäjä on tosiasiallisesti muuttunut.

Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen

Perustuslakivaliokunnan mielestä esitykseen sisältyvän laajasti arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on huolehdittava erityisen tarkasti lakiehdotusten yhteensopivuudesta yleisen tietosuojaasetuksen kanssa (ks. PeVL 17/2019 vp, s. 3). Esityksen yksi keskeisimmistä ehdotuksista tältä osin vaikuttaisi olevan ehdotetut rajoitukset tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaiseen rekisteröidyn oikeuteen pyytää henkilötietojen käsittelyn rajoittamista, mihin myös perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota. Rajoitussäännös sisältyy 1. lakiehdotukseen, 4.-12. lakiehdotukseen, 20.-23. lakiehdotukseen, 25.-31. lakiehdotukseen, 33. lakiehdotukseen sekä 39. -41. lakiehdotukseen. Ehdotetut rajoitukset vaikuttaisivat sinänsä olevan mahdollisia tietosuoja-asetuksen säännösten valossa. Myönteistä lakiehdotuksissa on se, että rajoitukset kohdistuisivat vain yksittäiseen 18 artiklan kohtaan, eivätkä sulkisi pois esimerkiksi oikeutta pyytää lainvastaisen henkilötietojen käsittelyn rajoittamista. Rajoituksilla ei myöskään suljettaisi pois muita tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksia, erityisesti oikeutta virheellisten henkilötietojen oikaisemiseen. Rajoitusten välttämättömyyttä olisi voinut kuitenkin avata esityksen perusteluissa hieman enemmän.

Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvä henkilötietojen käsittely

Perustuslakivaliokunta on pitänyt niin sanotun väärinkäytösrekistereihin liittyvän sääntelyn tarkoitusta hyväksyttävänä rauenneen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä (ks. PeVL 78/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tuolloin ja tätä esitystä koskevassa lausunnossaan katsonut, että ehdotetun sääntelyn kohdalla on huolehdittava erityisen tarkasti lakiehdotusten yhteensopivuudesta yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa (PeVL 17/2019 vp, s. 3).

Oikeudesta käsitellä tietoja rikoksista ja rikosepäilyistä ehdotetaan säädettäväksi ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain (398/1995) 81 §:ssä (18. lakiehdotus) ja vakuutusyhtiölain (521/2008) 30 luvun 3 a §:ssä (36. lakiehdotus). Ehdotettu sääntely vaikuttaisi vastaavan pitkälti aiemmin eduskunnassa hyväksytyn luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) säännöksiä (15 luvun 18 a §), joissa säädetään luotto- ja rahoituslaitosten oikeudesta pitää yhteistä asiakashäiriörekisteriä. Kyseisen lain muuttamisen yhteydessä sääntely on viittaussäännöksellä laajennettu koskemaan myös maksulaitoksia (maksulaitoslaki, 297/2010, 6 luvun 39 a §). Nyt käsiteltävänä olevan esityksen 18. ja 36. lakiehdotukseen sisältyvien säännösten tarkoitus vaikuttaisi olevan sama, mistä syystä on perusteltua, että sääntely on näissä tilanteissa yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden kannalta saman sisältöistä siltä osin kuin se on mahdollista huomioiden vakuutustoimintaan liittyvät erityispiirteet. Rikoksia ja rikosepäilyjä koskevien tietojen voidaan myös arvioida kuuluvan perusoikeusherkkään sääntelykontekstiin, jonka osalta myös perustuslakivaliokunta on edelleen pitänyt tärkeänä yksityiskohtaista ja tarkkarajaista sääntelyä (ks. PeVL 14/2018 vp). Lisäksi on syytä huomioida yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa säädetyt vaatimukset rikoksiin (*criminal ... offences*) liittyvien henkilötietojen käsittelylle.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohtaan sisältyy kansallista sääntelyliikkumavaraa. Se sallii kansallisesti sääntämisen muun muassa käsiteltävien tietojen tyypeistä sekä yhteisöistä joille ja tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Lakiehdotusten säännöksiä, jotka koskevat rekisterien tietosisältöä, voidaan pitää perusteltuina, ja ne ovat tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan salliman sääntelyliikkumavaran puitteissa. Ne myös näyttäisivät täyttävän perustuslain tulkintakäytännössä edellytetyt kattavuuden ja yksityiskohtaisuuden vaatimukset.

Myös 18. lakiehdotuksen 81 §:n ja 36. lakiehdotuksen 30 luvun 3 a §:n säännökset poistoajoista ovat mahdollisia tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan valossa. Niitä voidaan pitää merkityksellisinä rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen kannalta, huomioiden myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan vaatimuksen asianmukaisista suojatoimista, mikä koskee rikoksiin liittyvien tietojen käsittelyä. Ehdotetut tietojen säilytysajat eivät myöskään vaikuttaisi kohtuuttoman pitkiltä. Asianmukaisena suojatoimena voidaan pitää lisäksi pykälän 6 momentin vaatimusta, jonka mukaan rekisteröidylle on ilmoitettava, jos vakuutushakemuksen epääminen taikka muu rekisteröidylle kielteinen päätös johtuu rekisterissä olevista tiedoista. Esityksen perusteluissa olisi ehkä voinut vielä tarkemmin avata, minkälaisia teknisiä, organisatorisia ja menettelyllisiä suojatoimia sovellettaisiin niiden lisäksi, jotka pykäläehdotukseen on sisällytetty, vaikka tietosuoja-asetuksesta jo sellaisenaan seuraa eräitä teknisiä ja organisatorisia suojatoimia koskevia vaatimuksia, joita sovelletaan kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn. Kokonaisuutena ehdotettua sääntelyä voidaan tästä huolimatta pitää hyväksyttävänä.

Esityksen 18. lakiehdotuksen 81 §:n 6 momentissa ja 36. lakiehdotuksen 3 a §:n 6 momentissa on kuitenkin luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 18 a §:n 6 momenttiin verrattuna sisällöllinen ero, mistä joutuksen lakiehdotuksissa voi jäädä epäselväksi, mistä rekisteröidylle olisi ilmoitettava, rekisterimerkinnästä vai siitä, että tietoja on käytetty päätöksenteossa. Sisällöllisen eron syy ei ilmene lakiehdotusten perusteluista. Mikäli säännösten tarkoitus on sama, ne voisi yhtenäistää luottolaitostoiminnasta annetun lain vastaavan momentin kanssa, jolloin 81 §:n 6 momentti ja 3 a §:n 6 momentti voitaisiin muuttaa seuraavasti: *”Rekisteröidylle on ilmoitettava **tietojen käytöstä päätöksenteossa**, jos vakuutushakemuksen epääminen taikka muu rekisteröidylle kielteinen päätös johtuu rekisterissä olevista tiedoista.”* Muutos myös poistaisi mahdollisen päällekkäisyyden yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten kanssa.