

Inka Hassinen

Perustuslakivaliokunta

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 52/2018 vp

Yleistä hallituksen esityksestä

Hallituksen esityksessä HE 52/2018 vp ehdotetaan sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntöön muutoksia, jotka johtuvat EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta. Esityksen tavoitteena 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 ehdotetaan eräitä tietosuoja-asetusta tarkentavia säännöksiä ja välttämättömiä poikkeuksia tietosuoja-asetuksen velvoitteista.

Esityksessä ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 10 §:ään, jonka 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on suojattu. Saman momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa sosiaali- ja terveysministeriössä on arvioitu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksessä ehdotetut tarkennukset ja poikkeukset täyttävät tietosuoja-asetuksessa asetetut edellytykset tietosuoja-asetuksen säännöksistä poikkeamiselle ja muutosten on katsottu olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on otettu huomioon valmisteluajankohtaan mennessä muodostunut perustuslakivaliokunnan käytäntö.

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (PeVL 14/2018 vp). Lausunnossa perustuslakivaliokunta on tarkastellut muun muassa kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta henkilötietojen käsittelyssä sekä arkaluonteisten tietojen käsittelyä.

Lausunnon mukaan perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään katsonut, ettei ole estettä sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän 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.

Lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoo tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta olevan perusteltua tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämättömää sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin toteaa myös, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Aikaisemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp ja PeVL 3/2017 vp).

Perustuslakivaliokunnan uusi käytäntökin huomioon ottaen hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia voidaan pitää perustuslainmukaisina. Seuraavassa esitetään perustelut keskeisimpien ehdotusten perustuslainmukaisuudelle.

Oikeus käsittelyn rajoittamiseen

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaaliturvalainsäädäntöön lisättäisiin säännökset, joilla poikettaisiin tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaisesta oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen. Oikeus käsittelyn rajoittamiseen ei tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa on kyse lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanosta ja joissa rekisteröidyn vaatimus on ilmeisen perusteeton. Säännöksen tarkoituksena olisi estää toiminta, jossa rekisteröity perusteettomasti pyrkisi keskeyttämään lakisääteisen toiminnan vetoamalla oikeuteen rajoittaa käsittelyä.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan perusteella 18 artiklassa säädettyä rekisteröidyn oikeutta voidaan rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä tietyin edellytyksin. 23 artiklan mukaan rekisteröidyn oikeutta voidaan rajoittaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide, jotta voidaan taata jokin kyseisessä lainkohdassa lueteltu tarkoitus. Kohdan perusteella tällainen tarkoitus voi olla muun muassa jäsenvaltion yleiseen etuun liittyvä tärkeä tavoite kuten sosiaaliturva tai siihen liittyvä valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttöön taikka rekisteröidyn suojelu. Kansallisen lainsäädännön, jolla rajoitetaan rekisteröidyn oikeuksia, on sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat muun muassa käsittelytarkoitusta ja rajoitusten soveltamisalaa.

Oikeuden rajoittamista voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhteisena toimenpiteenä sosiaaliturvan takaamiseksi tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1

kohdan e kohdassa tarkoitetulla tavalla. Rajoitus koskisi vain lakisääteistä sosiaaliturvaa ja vain tilanteita, joissa rekisteröity esittää ilmeisen perusteettoman vaatimuksen. Rajoittaminen on välttämätöntä sosiaaliturvan toteuttamisessa, eikä se vaaranna rekisteröityjen oikeusturvaa ja perusoikeuksien ja -vapauksien toteutumista. Rekisteröidyn oikeuden rajaaminen ei poistaisi rekisterinpitäjän velvollisuutta selvittää rekisteröidyn väitettä henkilötietojen paikkansapitävyydestä. Kansallisessa lainsäädännössä on rekisteröidyn oikeusturvan takaamiseksi säädetty muun muassa muutoksenhakuoikeudesta. Rajoitusta voidaan pitää myös suhteellisuusperiaatteen mukaisena, sillä se on välttämätön toimenpide yleisen edun mukaisen tavoitteen takaamiseksi.

Tietojen luovuttamista koskevat säännökset

Esityksessä ehdotettujen tietojenluovutussäännösten perusteella vakuutuslaitoksella olisi oikeus luovuttaa eläke- tai kuntoutusasian käsittelyyn liittyviä tietoja muun muassa terveydenhuollon ammattihenkilölle tai terveydenhuollon organisaatiolle. Säännösten perusteella voitaisiin luovuttaa myös terveydentilätietoja. Terveystilätietoja ei kuitenkaan luovutettaisi työnantajalle ilman työntekijän suostumusta. Tietojen luovuttaminen on rajattu koskemaan vain tilanteita, joissa tietojen antaminen on välttämätöntä eläke- tai kuntoutusasian ratkaisemiseksi tai kuntoutuksen toteuttamiseksi. Säännösten tarkoituksena on turvata kuntoutusasian asianmukainen käsittely ilman aiheutonta viivytystä. Kuntoutuksen toteuttaminen edellyttää useiden eri toimijoiden yhteistyötä, ja sujuvan kuntoutusprosessin näkökulmasta on tärkeää, että kuntoutusasian hoitamisessa tarvittavat tiedot ovat näiden prosessiin osallistuvien toimijoiden käytettävissä. Henkilötietojen käsittelylle on tietosuoja-asetuksen mukainen oikeudellinen peruste, ja sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista.

Väärinkäytösrekisterit

Esityksessä ehdotetaan, että vakuutusyhtiöt voisivat jatkossakin pitää yllä niin kutsuttua väärinkäytösrekisteriä. Tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin tai rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella on mahdollista vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Vakuutusyhtiöiden väärinkäytösrekisteri sisältää tietoja rekisteröidyn epäillyistä rikoksista, rikostuomioista tai rikkomuksista, joten käsittelyn jatkuminen ennallaan edellyttää kansallista sääntelyä asiasta. Rekisteri on käytännössä muodostunut tärkeäksi työkaluksi vakuutustoimintaan kohdistuvan rikollisuuden ehkäisemiseksi.

Ehdotus vastaisi pääosin nykyisen tietosuojalautakunnan myöntämän luvan sisältöjä ja ehtoja. Laissa säädettäisiin rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteriin merkittävistä tiedoista, niiden säilytysajoista sekä tietojen poistamisesta rekisteristä. Rekisteriin merkitseminen edellyttäisi, että epäilyistä teosta on ilmoitettu esitutkintaviranomaisille. Tietosuoja-asetuksessa säädetyn lisäksi rekiste-

röidyn oikeusturvan takaamiseksi laissa säädettäisiin vakuutusyhtiön ilmoitusvelvollisuudesta. Vakuutusyhtiö voisi luovuttaa tietoja toiselle vakuutusyhtiölle, jos se on välttämätöntä vakuutustoimintaan kohdistuvien rikosten ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena. Ehdotettu sääntely on tarkkarajaista ja täsmällistä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytettyjen vaatimusten mukaista.

Automaattiset päätökset

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntöön lisättäisiin säännökset siitä, että automaattiset päätökset olisivat sallittuja lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanossa ja yksityisvakuutusasioissa tietyin edellytyksin.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan perusteella pääsääntönä on, että rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta automaattisen päätöksen kohteeksi. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta, jos päätös on hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Artiklan 4 kohdan mukaan automaattiset päätökset eivät saa perustua 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu.

Automaattisten päätösten sallivien säännösten keskeisenä tavoitteena olisi toimeenpanon tehostaminen ja sitä kautta asioiden asianmukainen ja viivyttyksettömän käsittely. Lakisääteisen sosiaaliturvan osalta tarkoitus liittyy perustuslain 21 §:ään, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Automaattisten päätösten tekeminen olisi tietyin edellytyksin mahdollista myös silloin, kun päätökset perustuvat tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisesti henkilötietoryhmiin kuuluviin tietoihin, kuten terveydentilaa koskeviin tietoihin. Ratkaisutoiminnan kannalta välttämättömien terveydentilatietojen käsittely vakuutuslaitoksissa on tarpeen tärkeästä yleistä etua koskevasta syytä, ja hallituksen esityksessä (HE 9/2018) on tällä perusteella ehdotettu säännöstä vakuutuslaitosten oikeudesta terveydentilatietojen käsittelyyn. Terveydentilaa koskeviin tietoihin perustuvia automaattisia päätöksiä olisi mahdollista tehdä tilanteissa, joissa käsittelyn oikeudellinen peruste on edellä mainittu tietosuoja-lain säännös, jos päätöksen antaminen on muutoinkin asian laatu ja laajuus huomioon ottaen mahdollista.

Automaattisten päätösten sallimiselle voidaan katsoa olevan hyväksyttävät ja painavat perusteet. Kansallisessa lainsäädännössä on artiklan edellyttämällä

tavalla säädetty asianmukaisista toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanossa rekisteröidyn oikeuksia turvataan muun muassa hyvän hallinnon vaatimuksilla ja muutoksenhakuoikeudella. Vapaaehtoisen vakuutustoiminnan osalta lakiin otettaisiin säännös siitä, että rekisteröidyllä on oikeus vaatia, että automaattinen päätös käsitellään uudelleen luonnollisen henkilön toimesta. Automaattisten päätösten antaminen on rajattu koskemaan sosiaaliturvan toimeenpanoa ja vakuutustoimintaa. Niiden harjoittaminen on lakisääteistä tai luvanvaraista toimintaa ja niihin liittyvä valvonta perustuu lakiin.