

Olli Mäenpää
2.10.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta (HE 52/2018 vp)

Arvioinnin lähtökohtia yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta

Hallituksen esityksen tarkoituksena on saattaa kansallinen sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntö yhteensopivaksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa käyttäen samalla asetuksessa määriteltyä kansallista liikkumavaraa. Siinä ehdotettu sääntely on merkityksellistä etenkin perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen vaikutusta henkilötietojen suojaan etenkin lausunnossa PeVL 14/2018 vp. Valiokunta katsoi, että tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta on perusteltua tarkistaa aiempaa valiokunnan kantaa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mukaan yleisen 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 (s. 4).

Valiokunta on edelleen korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp; PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 2/2018 s. 3).

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arvioissa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset sekä muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin (PeVL 14/2018 vp).

Automaattiset päätökset

Automaattiset päätökset olisivat esityksen mukaan sallittuja lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanossa, jos automaattisen päätöksen antaminen on

käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista. Yksityisvakuutusta koskeva automaattinen päätöksenteko olisi sallittua, mutta rekisteröidyllä olisi oikeus vaatia, että luonnollinen henkilö käsittelee asian uudelleen.

Ehdotusta on paikallaan arvioida siltä kannalta, että yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tätä rajoitussäännöstä ei kuitenkaan artiklan 2 kohdan nojalla sovelleta, jos päätös on välttämätön rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä ja täytäntöönpanoa varten, tai jos automatisoitu yksittäispäätös on hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi, taikka jos se perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen.

Automaattisen päätöksenteon sallivat säännökset ehdotetaan otettavaksi useaan lakiin. Esimerkiksi 4. lakiehdotuksen mukaan Keva voisi tämän lain mukaisessa työeläketurvan toimeenpanossa tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä, jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus sekä tämän lain ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista. Vastaavat laadulliset edellytykset koskevat muun muassa 5. lakiehdotuksen mukaan Kelan ja 8. lakiehdotuksen mukaan Eläketurvakeskuksen laissa määriteltyjä päätöksiä. Useissa muissakin lakiehdotuksissa on vastaavansisältöiset säännökset.

Perustuslain kannalta automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn arviointiperusteena on lähinnä perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämä oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Ehdotetun sääntelyn voitaneen katsoa täyttävän tämän vaatimuksen ja samoin kuin perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettut hyvän hallinnon takeet.

On kuitenkin ilmeistä, että tietotekniikan kehittyessä automaattista päätöksentekoa tullaan aikaisempaa enemmän hyödyntämään paitsi vakuutustoiminnassa ja sosiaaliturvan toimeenpanossa myös muussa lainsäädännön hallinnollisessa toimeenpanossa. Automaattiseen päätöksentekoon ja sen pohjana olevaan asian digitaaliseen käsittelyyn liittyy erityisiä hyvän hallinnon takeita ja oikeusturvan takeita koskevia oikeudellisia näkökohtia, jotka voivat edellyttää uudenlaista sääntelyä. Tällaista digitaalisen käsittelyn ja sähköisen päätöksenteon erityispiirteet huomioon ottavaa sääntelyä voivat edellyttää muun muassa päätöksentekijän määrittäminen, asianosaisen asianmukainen kuuleminen, asian selvittämisen perusteet ja virkavastuun kohdentaminen.

Automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely täyttää sen yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämän vaatimuksen, että automaattinen päätös on hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset

toimenpiteet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Rajoitukset oikeuteen rajoittaa henkilötietojen käsittelyä

Henkilön oikeutta vaatia henkilötietojen käsittelyn rajoittamista esitetään rajoitettavaksi tietosuoja-asetuksen 23 artiklan nojalla. Tällainen rajoitus on kyseisen artiklan 1 e kohdan mukaan mahdollinen, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata (muun muassa) sosiaaliturva.

Tällaisia rajoituksia ehdotetaan lisättäväksi useaan eri lakiin. Muun muassa 4. lakiehdotuksen 165 a §:n mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitetulla rekisteröidyllä ei ole tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaista oikeutta siihen, että Keva rajoittaa henkilötietojen käsittelyä silloin, kun se hoitaa tämän lain mukaista tehtävää, jos rekisteröidyn vaatimus käsittelyn rajoittamisesta on ilmeisen perusteeton. Myöskään 5. lakiehdotuksen 96 §:n mukaan rekisteröidyllä ei ole oikeutta siihen, että Kansaneläkelaitos rajoittaa henkilötietojen käsittelyä silloin, kun se hoitaa tämän lain mukaista tehtävää, jos rekisteröidyn vaatimus käsittelyn rajoittamisesta on ilmeisen perusteeton. Muidenkin vastaavien säännösten mukaan rekisteröidyllä ei olisi oikeutta siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa henkilötietojen käsittelyä, siltä osin kuin kyse on lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanosta, jos rekisteröidyn vaatimus käsittelyn rajoittamisesta on ilmeisen perusteeton.

Näin määritelty rajoitus kaventaa jossain määrin rekisteröidyn oikeusturvaa ja henkilötietojen suojaa. Se koskisi kuitenkin vain tilanteita, joissa rekisteröity esittää ilmeisen perusteettoman vaatimuksen. Rajoittamista voidaan pitää välttämättömänä sosiaaliturvan toteuttamisessa, eikä se vaaranna rekisteröityjen oikeusturvaa ja perusoikeuksien ja -vapauksien toteutumista. Rekisteröity voi oikeusturvansa takaamiseksi turvautua tietosuojan toteuttamiseen kohdistuvaan viranomaisvalvontaan. Rajoitusta voidaan pitää myös suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Lisäksi rajoitus täyttää tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa säädetyt edellytykset rekisteröidyn oikeuksien rajoittamiselle.

Tietojen luovuttaminen

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 terveydentilatietoja, jotka ovat julkisuuslain mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja. Terveydentilatietoja ei kuitenkaan luovutettaisi työnantajalle ilman työntekijän suostumusta. Tietojen luovuttaminen on lisäksi rajattu koskemaan vain tilanteita, joissa tietojen antaminen on välttämätöntä eläke- tai kuntoutusasian ratkaisemiseksi tai kuntoutuksen toteuttamiseksi.

Salassapidettävien terveystietojen luovuttamista koskevan sääntelyn voidaan katsoa mukautuvan perustuslakivaliokunnan sitä koskevaan vakiintuneeseen käytäntöön. Siinä on katsottu, että salassapidettävien tietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn on sisällytettävä vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta, jos tietosisältöjä ei ole määritelty yksityiskohtaisesti (esim. PeVL 31/2017 vp, s. 2, PeVL 42/2016 vp, s. 2, PeVL 38/2016 vp, s. 2 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3/l). Luovutussäännösten tarkoituksena on lisäksi turvata eläke- ja kuntoutusasian asianmukainen käsittely ilman aiheutonta viivytystä. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa mukautuvan myös yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan terveyttä koskevien tietojen käsittelyä koskeviin edellytyksiin.

Väärinkäytösrekisteri

Luottolaitos ja rahoituslaitos voisivat 45. lakiehdotuksen 15 lukuun lisättäväksi ehdotetun 18 a §:n mukaan käsitellä tietoja väärinkäytöksiin liittyvistä henkilötiedoista ja ylläpitää niitä koskevaa rekisteriä eli väärinkäytösrekisteriä siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä niiden toimintaan välittömästi kohdistuvien rikosten tai rikkomusten estämiseksi ja selvittämiseksi. Rekisteriin sisältyisi tietoja rekisteröidyn epäillyistä rikoksista, rikostuomioista tai rikkomuksista.

Ehdotettua sääntelyä on yleisesti aiheellista arvioida siltä kannalta, että yleisen tietosuoja-asetuksen johdannon 75 kohdan mukaan luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat riskit voivat aiheutua henkilötietojen käsitteystä, kun käsitellään sellaisia henkilötietoja, jotka koskevat muun muassa rikostuomioita. Tällaisten tietojen käsittelyä ei ole asetuksessa kielletty, mutta tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyn salliminen jäsenvaltion lainsäädännössä edellyttää, että myös asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

Ehdotetussa säännöksessä säädettäisiin rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteriin merkittävistä tiedoista, niiden säilytysajoista sekä tietojen poistamisesta rekisteristä. Rekisteriin merkitseminen edellyttäisi, että epäillyistä teosta on ilmoitettu esitutkintaviranomaisille tai syyttäjälle. Lisäksi kansallisen lainsäädännön yleiset säännökset rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi sisältyisivät lähinnä eduskunnassa käsiteltävänä olevaan tietosuojalakiin.

Rikostuomioita ja väärinkäytöksiä koskevien tietojen käsittelyä ehdotetulla tavalla voidaan pitää tarpeellisena rekisterinpitäjän oikeutetun edun toteuttamiseksi eli siihen kohdistuvien väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdannon 47. kohdassa todetaan, että ehdottoman välttämättömän henkilötietojen käsittely petosten estämistarkoituksissa on myös asianomaisen rekisterinpitäjän oikeutetun edun mukaista. Ehdotettua sääntelyä voitaneen yleisesti arvioiden pitää perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.

Asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi pitää yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan säätää kansallisessa lainsäädännössä. Joitakin tällaisia suojatoimia määritellään pykäläehdotuksen 3

momentissa ja lisäksi tietosuojalaissa. Lakiehdotuksen perusteella jää kuitenkin varsin epäselväksi, miten rekisteröity voi saada tehokasta oikeusturvaa tuomioistuimenmenettelyssä siten kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 79(1) artikla edellyttää. Myöskään tietosuojalakia koskevaan ehdotukseen ei sisälly tällaista sääntelyä, joka mahdollistaisi rekisterimerkintää koskevan päätöksen lainmukaisuuden saattamisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sääntelyä olisi tältä osin paikallaan täydentää myös perustuslain 21 §:n oikeusturvan saatavuutta koskevan vaatimuksen toteuttamiseksi.