

Teuvo Pohjolainen

2.10.2018

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

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

**1 Yleistä**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muutoksia lukuisiin (45) sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön piiriin kuuluviin lakeihin. Laeilla täydennettäisiin ja täsmennettäisiin Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta (jäljempänä myös tietosuoja-asetus), jonka soveltaminen alkoi 25.5.2018. Tietosuoja-asetuksella on vahvistettu säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta.

Otsikossa mainitun hallituksen esityksen tarkoituksena 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 esitetään eräitä tietosuoja-asetusta tarkentavia säännöksiä ja välttämättömiä poikkeuksia tietosuoja-asetuksen velvoitteista.

Esitys liittyy myös kansalliseen tietosuojalakiin. Sanotulla lailla täydennetään ja täsmennetään Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta. Tietosuoja-asetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Yleistä tietosuoja-asetusta täydentävässä yleislaissa on säädetty valvontaviranomaisesta siten kuin tietosuoja-asetuksessa edellytetään. Lisäksi yleislakiin on otettu säännökset käsittelyn oikeusperusteista eräissä tapauksissa, oikeusturvasta ja seuraamuksista sekä tietojen käsittelyn erityistilanteista esimerkiksi tieteellisessä tutkimuksessa ja journalistisia, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkeitä varten. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut kansallisen tietosuojalain yhteydessä tietosuojan sääntelykokonaisuutta perusteellisesti lausunnossaan 14/2018 vp.

Valiokunta totesi tuossa yhteydessä muun muassa, että perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen yleisen tietosuojalain valmistelun yhteydessä kartoitetaan myös erityislainsäädännön tarpeellisuuteen ja alaan liittyviä kysymyksiä (PeVL 38/2016 vp, s. 4). Kansallisen yleisen tietosuojalain valmistelutyöryhmä onkin loppumietinnössään (Oikeusministeriön julkaisu 8/2018) esittänyt linjauksia henkilötietolainsäädännön kehittämisestä muun muassa nykyisen erityissääntelyn tarpeettoman yksityiskohtaisuuden vähentämiseksi. Loppumietinnössä esitettiin myös linjauksia kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemminkin kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4—8, 11, PeVL 49/2017 vp, s. 3, PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen ei voi enää jatkossa perustua nykyisenkaltaisen sääntelymallin varaan.

*Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen*

*säättäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5).*

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon (asia 34/73, Variola, tuomio 10.10.1973, asia 50/ 76, Amsterdam Bulb, tuomio 2.2.1977, 33 kohta). Yksityiskohtaisemman sääntelyn tarpeen ja sisällön osalta on otettava huomioon myös yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteet ja sääntelytapa.

Perustuslakivaliokunta katsoi kansallista tietosuojalakia tarkastellessaan (PeVL 14/2018 vp), että tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta on perusteltua tarkistaa aiempaa valiokunnan kantaa henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteista. Valiokunnan mukaan 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 (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä oli kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunta viittasi arkaluonteisten tietojen muodostaman riskin lisäksi nimenomaisesti siihen, että valiokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (ks. PeVL 1/2018 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa.

*Esillä olevan hallituksen esityksen kokonaisuus vaikuttaa jossain määrin ongelmalliselta perustuslakivaliokunnan edellä viitattuja lausumia sekä aikaisempaa tulkintakäytäntöä ajatellen. Kun hallituksen esityksen mukaan 44 säädöksessä annettaisiin erityissäännöksiä tietosuojasta sen lisäksi, mitä tietosuoja-asetuksessa ja kansallisessa tietosuojalaissa säädetään, kokonaisuudesta tulee hyvin raskas ja monimutkainen. Esimerkiksi rekisteröidyn oikeuden rajaamista koskeva säännösehdotus sisältyy identtisenä ainakin 28 ehdotettuun lakimuutokseen. Näin laajaa erityislainsäädäntöä voidaan perustella vain sillä, että erityissäännökset ovat välttämättömiä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Nyt perusteena on pikemminkin päätöksenteon joustava turvaaminen.*

## **2 Hallituksen esityksen suhde perustuslaissa turvattuun yksityisyyden suojaan**

Hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sekä henkilötietoja koskevan lainsäädännön kehittäminen ja kansallisen liikkumavaran käyttö vastaisuudessa ovat merkityksellisiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta lausui kansallista tietosuojalakia koskevaa lakiehdotusta käsitellessään mm. seuraavaa (PeVL 14/2018 vp):

” Hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sekä henkilötietoja koskevan lainsäädännön kehittäminen ja kansallisen liikkumavaran käyttö vastaisuudessa ovat merkityksellisiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä vakiintuneessa käytännössään katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattuun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 2).”

Lausunnossa (PeVL 14/2018 vp) todettiin edelleen, että perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta (ks. PeVL 2/2018 vp, s. 4—8, PeVL 31/2017 vp, s. 3 ja PeVL 42/2016 vp, s. 7—8). Tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim. PeVL 51/2014 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla (ks. myös PeVL 2/2018 vp, s. 4—8, PeVL 31/2017 vp, s. 3—4, PeVL 5/2017 vp, s. 9 ja PeVL 38/2016 vp, s. 4).

Tietosuoja-asetuksen sääntely henkilötietojen suojasta on olennaisesti yksityiskohtaisempaa kuin henkilötietodirektiivin (95/46/EY) ja sen toimeenpanemiseksi annetun kansallisen henkilötietolain sääntely. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä myös, että EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan (PeVL 31/2017 vp, s. 3). Valiokunta on painottanut, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon mainitut perusoikeuskirjan artiklat kiinnittäen huomiota siihen, että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 21/2017 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut (esimerkiksi PeVL 31/2017), että vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta, valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, 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. PeVL 25/2005 VP).

*Valiokunta on edellä sanotun johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 VP, s. 42, PeVL 2/2017 VP, s. 2, PeVL 44/2016 VP, S. 4). Valiokunta on pitänyt valitettavana, että kansallisen liikkumavaran laajuutta ei kaikissa tapauksissa hallituksen esityksessä selosteta kaikilta osin riittävän seikkaperäisesti (PeVL 26/2018 vp). Tämä ongelma koskee osittain myös nyt esillä olevaa hallituksen esitystä.*

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arviossa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

*Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 7). Nämä kysymykset ovat tärkeitä erityisesti rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisessa ja automaattisten päätösten sallimisessa.*

Hallituksen esityksessä sisältyy 17 lakiehdotukseen valtuus tehdä automaattisia päätöksiä. Tarkoituksena on säilyttää nykyiset automaattisen päätöksenteon menettelyt sekä laajentaa niitä nykyisestä.

Yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan pääsääntö on, että rekisteröidyllä oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkkään automaattiseen käsittelyyn, ku-

ten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tästä pääsäännöstä ehdotetaan kuitenkin esityksessä poikettavaksi yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella, joka mahdollistaa automatisoidun päätöksenteon silloin, kun se on hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

*Automaattiset päätökset voivat olla oikeusturvan kannalta ongelmallisia. Kolmessa hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa automaattisten päätösten antamista koskeva valtuutus sisältyy yksityisoikeudellisten toimijoiden päätöksentekoon ja niihin on sisällytetty mahdollisuus vaatia automaattisen päätöksen uudelleen käsitteilyä luonnollisen henkilön toimesta.*

*Viranomaisille annetut valtuudet automaattisten päätösten tekemiseen on kirjoitettu kuhunkin 14 lakiehdotukseen identtisesti sanomalla, että toimijalla on oikeus tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä (jotka asetuksessa on lähtökohtaisesti kielletty), jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus sekä tämän lain ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista. Ilmaisuu on varsin väljä ja tulkinnanvarainen. Kunkin säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on osittain asetettu rajoituksia, joissa automaattinen päätöksenteko ei ole sallittu, tai on kuvattu perusteita, jotka puoltavat automaattisten päätösten tekemisen mahdollisuutta. Viimeksi sanotut tarkoittavat yleensä lainsäädäntöön sisältyvää muutoksenhakumahdollisuutta tai erityisiä menettelysäännöksiä. Käytännössä sanottu tarkoittaa, että automaattisten päätösten antaminen edellyttää sen valtuuttavan päätöksen perusteluiden hyvää tuntemusta.*

Siltä osin kuin EU:n tietosuoja-asetus antaa liikkumavaraa kansalliselle sääntelylle, on edellä sanotulla tavalla selvää, että kansallisen sääntelyn tulee noudattaa vakiintunutta perustuslain tulkintalinjaa. Pääosin tämä on otettu huomioon hallituksen esityksessä.

*Huomiota kiinnittää kuitenkin ehdotettu sairausvakuutuslain 19 luvun 1 pykälän muutos, jossa on tarkoitus poistaa perustuslakivaliokunnan aikanaan nimenomaisesti vaatima (PeVL 12/2002 vp) viite siitä, että etuuden ratkaisemista varten välttämättömät*

*tiedot etuuden hakijan potilasasiakirjoista, kuntoutuksesta, terveydentilasta, hoidosta ja työkyvystä tulisi ensisijaisesti saada etuuden hakijalta itseltään.*

Ehdotettua muutosta perustellaan vain viittaamalla Kansaneläkelain 86.2 §:n muutosehdotukseen, jossa puolestaan muutosta perustellaan seuraavasti:

”Pykälän 2 momentissa säädetään Kansaneläkelaitoksen ja muutoksenhakuelimen oikeudesta saada sosiaali- ja terveydenhuollosta välttämättömiä tietoja työkyvyttömyyseläkeasian ratkaisemista varten. Momentin viimeisellä virkkeellä oikeus saada tietoja on rajattu koskemaan tilanteita, joissa eläkkeenhakija ei itse toimita kyseisiä tietoja. Tämä rajausta ehdotetaan poistettavaksi. Rajauksella ei käytännössä ole eläkkeenhakijan kannalta merkitystä, koska säännös antaa Kansaneläkelaitokselle ja muutoksenhakuelimelle oikeuden saada tietoja, vaikka eläkkeenhakija ei niitä itse toimittaisi. Eläkkeenhakija ei voi säännöksen nojalla kieltää tietojen luovuttamista. Virkkeen poistamisesta huolimatta pääperiaatteena työkyvyttömyyseläkeasioiden ratkaisemisessa olisi edelleen se, että hakija toimittaa tarvittavat tiedot itse.”

Hallituksen esityksessä ei perustella, miksi perustuslakivaliokunnan aikanaan nimenomaisesti vaatima lisäys sairausvakuutuslain 19 luvun 1 pykälään olisi nyt korvattavissa vain Kansaneläkelain 86.2 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin liitettävällä lausumalla, jonka mukaan pääperiaatteena olisi edelleen se, että hakija toimittaa tarvittavat tiedot itse.