

Perustuslakivaliokunnalle

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

Arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esitys sisältää useita lakiehdotuksia, joilla muutettaisiin sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntöön sisältyviä henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus huomioiden.

Perustuslain 10 §:n 1 momentti edellyttää henkilötietojen suojan turvaamista lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että jatkossa Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että tietosuoja-asetuksen edellyttämästä riskiperustaisesta lähestymistavasta voi paikoin seurata tarve säännellä tietosuojan yksityiskohdista myös kansallisesti (PeVL 14/2018 vp). Valiokunta on viitannut arkaluonteisten tietojen muodostamaan riskiin sekä ja pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arvioissa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (PeVL 1/2018 vp, s. 6).

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on osin kyse kansallisen lainsäädännön sopeuttamisesta tietosuoja-asetukseen. Osin kyse on tietosuoja-asetuksessa rekisteröidylle vahvistettujen oikeuksien rajoittamisesta. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Kuitenkin valiokunta on 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).

Nämä reunaehdot huomioiden esitän seuraavat huomiot.

Lakisääteistä sosiaaliturvaa koskeva automaattinen päätöksenteko

Osassa lakiehdotuksia ehdotetaan säädettäväksi vakuutus- ja eläkelaitoksille oikeus tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä. Asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä tällaisesta oikeudesta voidaan säätää edellyttäen, että laissa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Valtiosääntöisestä näkökulmasta automaattista päätöksentekoa on arvioitava siihen liittyvien perusoikeusriskien kannalta. Yleisellä tasolla tarkasteltuna yksityisyyden suojan ja tietosuojan (PL

10 §) ohella automaattisella päätöksenteolla voi olla haitallisia vaikutuksia ainakin yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja oikeusturvan (PL 21 §) kannalta. Automaattinen päätöksenteko voi nojautua esimerkiksi asiakkaan tai korvauksenhakijan ominaisuuksista tehtyyn profiiliin tai muuhun tilastolliseen arviointimenetelmään, jossa päätös ei perustu asiasta tehtyyn yksilölliseen arvioon. Asian arviointi saattaa perustua esimerkiksi pisteytykseen, jossa käytetään suoraan tai epäsuorasti sellaisia perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettyjä perusteita kuten sukupuoli, ikä, äidinkieli, terveydentila tai vammaisuus.¹ Tällä tavoin tehdyt päätökset voivat olla ongelmallisia kohteen oikeusturvan kannalta myös, jos automaattisen päätöksen taustalla oleva toimintalogiikka, painoarvot, tilastotiedot ja muut seikat eivät ole julkisia. Tällöin kohteella on huonot edellytykset arvioida päätöksen oikeellisuutta ja siten hakea siihen muutosta.

Esityksen mukaan lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanossa automaattinen päätös olisi sallittua vain jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista. Muun muassa hyvän hallinnon takeisiin kuuluvan perusteluvollisuuden johdosta nämä edellytykset rajaavat automaattisen päätöksenteon lähinnä rutiinipäätöksiin. Tältä osin ehdotetut säännökset lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanon automaattisista päätöksistä vaikuttavat perustuslain näkökulmasta ongelmattomilta.

14. lakiehdotuksen 7 §:ssä maatalousyrittäjien eläkelaitokselle annetaan oikeus automaattisten päätösten tekemiseen, mutta siihen ei ole liitetty samoja rajoituksia kuin muihin vastaaviin säännöksiin. Katson, että perustuslain 10 § edellyttää säännöksen rajaamista.

Yksityisvakuutusta koskeva automaattinen päätöksenteko

Osassa lakiehdotuksia ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta tehdä automaattisia päätöksiä yksityisvakuutuksia koskevissa asioissa. Esityksen mukaan yksityisvakuutusta koskeva automaattinen päätöksenteko olisi sallittua, mutta rekisteröidyllä olisi oikeus vaatia, että luonnollinen henkilö käsittelee asian uudelleen. Säännöksissä ei rajattaisi mitenkään sitä, minkä laatuissa tai laajuuksissa asioissa automaattisia päätöksiä voitaisiin tehdä. Säännösten tyypillinen käytötapaus liittyisi ilmeisesti vakuutuskorvaushakemuksen käsittelyyn, mutta sanamuodon puolesta automaattisia päätöksiä voitaisiin tehdä esimerkiksi vakuutussopimuksen solmimisesta.

Säännös ei sinänsä rajaisi automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle arkaluonteisia henkilötietoja. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen (muun muassa terveystiedot) käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Esitetyn tietosuojalain (HE 9/2018 vp) 6 §:n 1 momentin mukaan tätä kieltoa ei kuitenkaan sovellettaisi vakuutuslaitoksen käsitellessä vakuutustoiminnassa saatuja tietoja vakuutetun ja korvauksenhakijan terveydentilasta, sairaudesta tai vammaisuudesta taikka sellaista häneen kohdistetuista hoitotoimenpiteistä tai niihin verrattavista toimista, jotka ovat tarpeen vakuutuslaitoksen vastuun selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä

1 Vrt. yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös 21.3.2018 (dnro 216/2017) koskien tilastollisiin menetelmiin perustuvaa luottokelpoisuuden arviointia.
https://www.yvtltk.fi/material/attachments/ytltk/tapausselosteet/2SVkNzOWF/YVTltk-tapausseloste-21.3.2018-luotto-moniperusteinen_syrjinta-S_L.pdf

luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 38/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä esimerkiksi arkaluonteisina tietoina pidettävien biometristen tunnistusten rekisteröinti merkitsee erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 13/2017, PeVL 29/2016 vp). Valiokunta 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).

Automaattista päätöksentekoa koskevan tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 71 mukaan automaattisen päätöksenteon yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn olisi aina sovellettava asianmukaisia suoja-toimia, joihin olisi kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Tällaista toimenpidettä ei saisi kohdistaa lapseen.

Ehdotetuissa säännöksissä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan edellyttämänä suoja-toimena olisi rekisteröidyn oikeus vaatia, että luonnollinen henkilö käsittelee asian uudelleen. Tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan automaattiseen päätöksentekoon liittyvän henkilötietojen käsittelyn yhteydessä rekisterinpitäjällä on velvollisuus toimittaa rekisteröidylle tieto profiloinnin olemassaolosta ja merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle. Automaattisen päätöksenteon kohdistumista lapseen ei ole ehdotetussa säännöksessä suljettu pois.

Otaen huomioon, että automaattinen päätöksenteko voisi perustua myös arkaluonteisiin henkilötietoihin, esitys ei vaikuta täyttävän perustuslakivaliokunnan edellytystä siitä, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Käsittelyä ei ole myöskään rajattu ei-arkaluonteisten henkilötietojen suhteen. Vaikka tällaisissa tiedoissa ei olekaan samalla tavoin kyse yksityiselämän suojan ydinalueesta, niiden yhdistämisellä ja automaattisella käsittelyllä voi silti olla merkitystä yksityiselämän suojan kannalta. Pidän tarpeellisena, että oikeutta automaattisten päätösten tekemiseen rajataan enemmän kuin esityksessä on tehty.

Rekisteröidyn oikeus käsittelyn rajoittamiseen

Osassa lakiehdotuksia ehdotetaan rajoitettavaksi rekisteröidyn oikeutta vaatia henkilötietojen käsittelyn rajoittamista tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti siten, että oikeutta vaatia rajoittamista ei olisi, jos vaatimus käsittelyn rajoittamisen on ilmeisen perusteeton.

Tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa on kysymys tilanteesta, jossa rekisteröity kiistää käsittelyn kohteena olevien tietojen paikkansapitävyyden. Tällöin käsittely on keskeytettävä väliaikaisesti siksi aikaa kunnes tietojen paikkansapitävyys on tarkistettu. Esityksen perusteluissa viitataan tilanteeseen, jossa rekisteröity väärinkäyttäisi tätä oikeuttaan viivästyttääkseen tai estääkseen päätöksen tekemisen kiistämällä toistuvasti henkilötietojen paikkansapitävyyden. Siltä osin kuin kiistanalaista henkilötietoa käytetään päätöksen tekemiseen, rekisteröidyllä on käytettävissään joukko oikeussuojakeinoja siten kuin hallituksen esityksessä on kuvattu (s. 16). Lisäksi rekisteröidyllä olisi ilmeisesti käytettävissään tietosuoja-asetuksen mukaiset oikeussuojakeinot.

Oikeuden rajoittaminen koskisi vain tilanteita, joissa vaatimus on ilmeisen perusteeton. Ilmaus "ilmeisen perusteeton" rajaa tilanteet sellaisiin, joista on kohtuullisen vähäisellä vaivalla pääteltävissä, ettei vaatimuksella ole menestymisen mahdollisuuksia. Tällöin vaatimuksen selvittäminen ei myöskään vaadi paljoa aikaa ja siten sillä on vain vähäinen viivästyttävä merkitys, joten voi kysyä, onko kyseisen oikeuden rajoittaminen perusteltua.

Toisaalta perustuslain 10 §:n 1 momentin mukainen henkilötietojen suojaamisvelvoite ei edellytä valtiosääntöisellä tasolla tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaisia oikeuksia, kun henkilötietojen suoja on muuten tietosuoja-asetuksella turvattu. Siten kysymys liittyy paljolti tietosuoja-asetuksen sisäiseen systematiikkaan ja esityksen mukainen rajoitus on nähdäkseni perustuslain näkökulmasta mahdollinen.

Väärinkäytösrekisteri

18. ja 39. lakiehdotuksen mukaan vakuutusyhtiöillä olisi oikeus käsitellä ns. väärinkäytösrekisterissä tietoja sen harjoittamaan vakuutustoimintaan kohdistuneista rikoksista ja niiden epäilyistä ja myös (tietosuoja-asetuksen muuten salliessa) luovuttaa näitä tietoja toiselle vakuutusyhtiölle vakuutusyhtiöihin kohdistuvan rikollisuuden ehkäisemiseen liittyvän tärkeän edun vuoksi.

Tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojaustoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Lakiehdotusten mukaan vakuutusyhtiöt voisivat käsitellä tietoja *rikoksista ja niiden epäilyistä*. Tietosuoja-asetuksen mahdollistama kansallinen liikkumavara koskee *rikostuomioita ja rikkomuksia tai niihin liittyviä turvaamistoimia* (asetuksen englanninkielisessä versiossa "criminal convictions and offences or related security measures"). Säännöksen sanamuodon perusteella ei ole selvää, että liikkumavaraan kuuluisivat myös vakuutusyhtiön tai poliisi- tai syyttäväviranomaisen epäilyt rikoksesta. Hallituksen esitykseen tietosuojalaista (HE 9/2018 vp) sisältyy 7 §, jolla täydennettäisiin tai poikettaisiin asetuksen 10 artiklasta siten, että käsittely olisi sallittua, jos se on tarpeen *oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi, puolustamiseksi tai ratkaisemiseksi*, mikä viittaa myös oikeuskäsittelyä edeltäviin vaiheisiin. Säännöksen alaa on syytä arvioida tältä kannalta. Epäilyn asteella olevien rikostietojen tallettaminen on ongelmallista perustuslain 8 §:n suojaaman syyttömyysolettaman kannalta, joten tältä kannalta pitäisin perusteltuna rajata käsittely koskemaan vain tietoja tuomituista rikoksista.

Oikeus rikostietojen tallettamiseen koskisi sekä vankeusrangaistus- että sakkouhkaisia rikoksia. Tältä osin talletettavien tietojen ala olisi laajempi kuin rikosrekisterilain (770/1993) tarkoittamassa rikosrekisterissä, johon ei talleteta ollenkaan tietoja sakkorikoksista. Toisaalta vakuutusyhtiön rekisteriin talletettaisiin tietoja vain vakuutusyhtiöön itseensä kohdistuneista rikoksista, joten rekisteröityjen henkilöiden lukumäärä olisi varsin rajattu. Tallettamisen laajuutta rajaa osaltaan myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan viimeinen lause, jonka mukaan kattavaa rikosrekisteriä pidetään vain julkisen viranomaisen valvonnassa.

Lakiesitysten mukaan rikostiedot on poistettava viimeistään viiden vuoden kuluttua ensirekisteröinnistä. Tämä vastaa rikosrekisterilain mukaista säilytysaikaa. Vakuutusyhtiön on otettava säilytysajassa huomioon myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaiset yleiset periaatteet.

Helsingissä 1.10.2018

Niklas Vainio
OTM, FM