

Olli Mäenpää
16.6.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 101/2020 vp)

Mobiilisovellusta koskeva sääntely

Esityksen tarkoituksena on säännellä tietojärjestelmää, joka koostuisi 43 a §:n 1 momentin mukaan mobiilisovelluksesta ja siihen liittyvästä taustajärjestelmästä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtävänä olisi 43 a §:n 1 momentin mukaan tarjota ja hyväksyä mobiilisovellus koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden tavoittamiseksi.

Viranomaiset tarjoavat vakiintuneesti digitaalisia palveluja, joita käyttämällä jokainen voi esimerkiksi mobiilisovelluksella tehdä oman veroilmoituksensa tai hakea itselleen toimeentulotukea. Näihin viranomaisen tarjoamiin mobiilipalveluihin sovelletaan lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (2003) ja lakia digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (2019), jossa on myös mobiilisovellusta koskevat perussäännökset. Myös lakiehdotuksen mukainen mobiilisovellus mahdollistaa sähköisen asioinnin viranomaisen kanssa, mutta sen käyttöön liittyy useita erityispiirteitä, jotka perustelevat laintasoista erityissääntelyä. Keskeisimmät erityispiirteet ovat mobiilisovelluksen käyttäminen ihmisten jäljittämiseen ja tavoittamiseen sekä terveystietojen keräämiseen ja muuhun käsittelyyn.

Lakiehdotuksen mukainen mobiilisovellus muodostaisi digitaalisen välineen, jolla viranomainen tarjoaa jokaiselle mobiilisovelluksen käyttöön ottaneelle palvelun koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden jäljittämiseksi ja tavoittamiseksi. Jokaisella olisi oikeus ottaa käyttöön tämän viranomaisen tarjoaman palvelun toteuttamisen edellyttämä mobiilisovellus ja käyttää sitä. Kyseessä olisi viranomaisen tarjoama palvelu, jolla jäljitetään ja tavoitetaan toisia virukselle altistuneita ihmisiä. Tällaisen palvelun perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla säädettävä lailla. Mobiilisovelluksen välityksessä toteutettavan viranomaispalvelun käyttämisessä on lisäksi taattava asian käsittely perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja turvattava lailla hyvän hallinnon takeiden toteutuminen. Mobiilisovelluksen käyttöön liittyy myös yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevia näkökohtia, joista on säädettävä lailla.

Lintasaisen sääntelyn vaatimuksen kannalta voidaan todeta, että erityisesti mobiilisovellusta koskeva lintasainen sääntely ehdotuksessa on niukkaa. Se rajoittuu

43 a §:n 1 momentissa virkkeeseen, jonka mukaan mobiilisovellus on käyttäjälleen maksuton ja sen käyttö on vapaaehtoista. Ehdotettu sääntely kohdistuu sen sijaan yleisesti tietojärjestelmän käyttöä sekä mobiilisovelluksen avulla annetun ja saadun tiedon käsittelyä koskeviin vaatimuksiin. Keskeisenä voidaan tältä kannalta pitää 43 c §:ää, joka sääntelee tietojärjestelmän käytön yhteydessä tapahtuva henkilötietojen käsittelyä.

Koska henkilötietojen käsittely sisältää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan muun muassa henkilötietojen keräämisen, käytön ja luovuttamisen ja koska mobiilisovellus on osa tietojärjestelmää, ehdotettu 43 c § määrittelee samalla myös mobiilisovelluksen toiminnan peruslähtökohdat ja mobiilisovelluksella kerättävät tiedot. Mobiilisovelluksen käyttöönottoa harkitsevan voi kuitenkin olla vaikea ymmärtää, että pelkästään henkilötietojen käsittelyä tietojärjestelmässä määrittelevä säännös samalla sääntelee palvelun käyttäjän kannalta keskeisen mobiilisovelluksen toiminnan perusteet ja sillä kerättävien tietojen sisällön. Sääntelyä voisi olla aiheellista selkeyttää tältä osin niin, että palvelun käyttäjän kannalta keskeisen mobiilisovelluksen toiminnan perusteet kävisivät ilmi laista tai että niistä ainakin informoidaan riittävän ymmärrettävästi. On kuitenkin selvää, että laintasaisen sääntelyn vaatimus ei kohdistu mobiilisovelluksen käytön ja toiminnan yksityiskohtiin.

Ehdotettu 43 c § määrittelee, mitä tietoja mobiilisovelluksen käyttäjästä voitaisiin kerätä ja käsitellä. Mobiilisovelluksella saisi kerätä muun muassa muiden lähistöllä olevien käyttäjien pseudonyymejä tunnisteita. Ehdotetun säännöksen lisäksi mobiilisovelluksen muita ominaisuuksia kuvaillaan perusteluissa, joiden mukaan mobiilisovelluksen käyttäjä voisi myös itse ilmoittaa tartunnasta tai tartunnalle altistumisesta mobiilisovelluksella kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän terveydenhuollon toimintayksikköön. Käyttäjä voisi mobiilisovelluksella pyytää yhteydenottoa terveydenhuollon toimintayksiköstä (s. 24, 27). Lisäksi käyttäjä voisi myös itse päättää, pitäisikö hän bluetooth-yhteyttä päällä (s. 24). Edelleen perustelujen mukaan henkilö voisi koska tahansa poistaa sovelluksen käytöstä (s. 20), minkä voidaan tosin katsoa ainakin välillisesti sisältyvän käytön vapaaehtoisuuteen.

Vaikka ehdotettua 43 c §:ää voidaan pitää mobiilisovelluksen perusteiden määrittelyn kannalta lähtökohtaisesti riittävänä, laissa olisi paikallaan säätää myös, minkälaista tietoa käyttäjä voi oma-aloitteisesti luovuttaa THL:lle tai muulle viranomaiselle mobiilisovelluksen välityksellä. Myös mahdollisista keskeisimmistä mobiilisovelluksen lisäpalveluista olisi perusteltua säätää laissa.

THL:n tehtävänä olisi 43 a §:n 1 momentin mukaan sekä tarjota että hyväksyä mobiilisovelluksesta ja siihen liittyvästä taustajärjestelmästä koostuva tietojärjestelmä, jota THL myös ylläpitää. Jos THL:n tarjoaman mobiilisovelluksen perusteet säännellään tarkemmin laissa, voi olla paikallaan arvioida, tulisiko mobiilisovelluksen arvioimista ja hyväksymistä koskeva toimivalta säätää jollekin toiselle viranomaiselle, esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirastolle.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida myös erikseen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisen tietosuojasetuksen 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). Henkilötietojen käsittelyä koskevaa kansallista lainsäädäntöä on arvioitava myös yleisen tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkien ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Tällaisia arkaluonteisia tietoja ovat myös lakiesityksen kohteena olevat terveystiedot. Mobiilisovelluksella kerättäisiin lakiehdotuksen mukaan lisäksi muiden lähistöllä olevien saman sovelluksen käyttäjien pseudonyymejä tunnisteita. Sovelluksella kerättäisiin siten myös yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja henkilökohtaisista kontakteista näiden henkilöiden jäljittämiseksi ja tavoittamiseksi. Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta voidaan pitää perusteltuna ja myös välttämättömänä, että lailla säädetään erikseen henkilötietojen käsittelystä koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden jäljittämiseksi ja tavoittamiseksi ehdotetulla tavalla. Ehdotettua laintasoista erityissääntelyä voidaan pitää tältä kannalta perusteltuna.

Tallentaminen koskisi vain niitä henkilöitä, jotka ovat ottaneet tarjotun mobiilisovelluksen käyttöön. Pseudonymisesta tunnistesta itsessään ei ilmenisi käyttäjän henkilöllisyys, eikä tunnistetta pääsääntöisesti voisi yhdistää henkilöön. Kuten sääntämisjärjestysperusteluissa todetaan, pseudonymisiin tunnisteesiin perustuvaan ratkaisuun liittyy merkittävästi pienempiä perusoikeusriskejä kuin sellaiseen ratkaisuun, jossa henkilö on tunnistettavissa suoraan. Ehdotettua sääntelyä voidaan tältä kannalta pitää riittävänä.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt 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). Liikkumavaraa on selvitetty esityksen perusteluissa.

Mobiilisovelluksen käyttöönotto olisi vapaaehtoista. Kuten edellä on arvioitu, laista ei kuitenkaan käy riittävän selvästi ilmi, mitä mobiilisovelluksen käyttöönottaminen merkitsee käyttäjän henkilötietojen kannalta. Henkilön ei voida katsoa

antaneen asianmukaista hyväksyntää henkilötietojensa käsittelyyn, ellei hän voi näiden henkilötietojen käsittelyä määrittelevän lain ja/tai lakiin perustuvan informaation perusteella ymmärtää suostumuksensa sisällöllistä merkitystä. Mobiilisovellusta koskevaa sääntelyä on myös henkilötietojen suojan vuoksi välttämätöntä täsmentää.

Yhdenvertaisuus

Mobiilisovelluksen käyttöönotto ei ole mahdollista henkilöille, joilla ei ole älypuhelinta. Sen käyttöönotto voi myös olla hankalaa joillekin väestöryhmille kuten vanhuksille, alle kouluikäisille lapsille ja vammaisilla henkilöillä. Eri henkilöryhmien tiedolliset ja taidolliset erityispiirteet voivat asettaa niihin kuuluvat ihmiset eriarvoiseen asemaan mobiilisovelluksen käytössä, koska sovellus ei välttämättä ole tosiasiallisesti jokaisen saatavilla ja käytettävissä. Sääntelyä on tässä suhteessa paikallaan arvioida myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta.

Mobiilisovelluksen käyttömahdollisuudella voidaan kuitenkin katsoa olevan varsin painavat ja hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät lähinnä perustuslain 7 §:n 1 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa säädettyjen perusoikeuksien turvaamiseen. Mobiilisovellus ei olisi ainoa keino tavoittaa koronavirukselle mahdollisesti altistuneita. Mobiilisovelluksen käyttöönottaminen ei myöskään ole edellytyksenä minäkään lakisääteisen terveyspalvelun saamiselle. Sovellukselle ei ilmeisesti ole myöskään vastaavantehoista vaihtoehtoista menetelmää. Ehdotettua sääntelyä ei näistä syistä voida pitää ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta.

Tietojärjestelmä ja taustajärjestelmä

THL:n tehtävänä olisi 43 a §:n mukaan ylläpitää tietojärjestelmää (mobiilisovellus ja taustajärjestelmä). THL toimisi myös tietojärjestelmän yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta rekisterinpitäjänä. Lisäksi THL vastaisi tietojärjestelmän toiminnasta sekä tietoturvallisuuden hyväksymisestä ja voisi asettaa tietojärjestelmälle tarkempia toiminnallisia ja teknisiä vaatimuksia sekä tietoturva vaatimuksia.

Lisäksi Kansaneläkelaitos (Kela) vastaisi 43 b §:n mukaan THL:n lukuun taustajärjestelmän ylläpidosta THL:n määrittelemällä tavalla. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaisi ja seuraisi 43 f §:n mukaan Kelaa ylläpitotehtävän toimeenpanossa.

Ehdotetun sääntelyn mukaan taustajärjestelmän ylläpito kuuluisi sekä THL:lle että Kelalle, tosin Kelalle vain THL:n lukuun. Ylläpitoa koskevan vastuun ja velvoitteiden määrittelyä voi tuskin pitää kovin selkeänä. Jos tarkoituksena on, että ylläpito ei sisällä toimivaltaa käsitellä taustajärjestelmään sisältyviä tietoja, tämän tulisi käydä selvemmin ilmi laista. Toimivaltaa koskevan sääntelyn selkeydellä on näiltä osin merkitystä etenkin henkilötietojen suojan, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden ja virkavastuun perusteiden kannalta (ks. myös PeVL 51/2006 vp, s. 2).