

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

EU-oikeus ja tietosuoja

Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

Asiantuntijalausunto

7.9.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa otsikkoa koskevasta asiasta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia (1369/2014), kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (1386/2010, jäljempänä kotoutumislain) ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia (1269/2020). Ehdotetut muutokset liittyvät siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille.

Lausun hallituksen esityksestä kunnioittavasti seuraavan:

Henkilötietojen suoja

Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että esityksellä annettaisiin EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 täsmentävää kansallista erityissääntelyä. Esityksessä on varsin asianmukaisesti kuvattu kansallisen liikkumavaran käyttöä, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, tunnistettu henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste sekä perusteltu ehdotetun sääntelyn oikeasuhteisuutta, yleisen edun mukaisuutta ja välttämättömyyttä. Henkilötietojen suojan osalta on syytä kuitenkin kiinnittää vielä huomiota tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn ja suostumukseen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Esimerkkinä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista ovat rekisteröidyn terveyttä koskevat tiedot. Tällaisten tietojen käsittely on sallittu ainoastaan 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle tulee olla 6 artiklan 1 kohdan tarkoittaman oikeusperusteen lisäksi aina myös jokin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan tarkoittama oikeusperuste. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn osalta on syytä huomata, että usea tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan oikeusperusteista edellyttää, että käsittelystä säädetään erikseen joko unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä ja että siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Esityksessä on todettu, että kunnan ja hyvinvointialueen oikeudet käsitellä tietoja perustuisivat kotoutumislainsäädäntöjen lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseen eli tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan.

Esityksen mukaan kotoutumislakiin ehdotetun 87 d–f §:ssä olisi kyse erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Edellä mainituissa kotoutumislakiin ehdotetuissa säännöksissä säädettäisiin viranomaisten tietojen saannista ja luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely perustuisi edellä mainituissa säännösehdoituksissa tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan h alakohtaan. Sääntämisperusteluiden mukaan käsittelyssä noudatettaisiin tältä osin myös 9 artiklan 3 kohdan edellytyksiä. Kyseinen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 3 kohta edellyttää, että henkilötietoja voidaan käsitellä 2 kohdan h alakohdassa esitettyihin tarkoituksiin, kun kyseisiä tietoja käsittelee tai niiden käsittelystä vastaa ammattilainen, jolla on lakisääteinen salassapitovelvollisuus unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tai kansallisten toimivaltaisten elinten vahvistamien sääntöjen perusteella, taikka toinen henkilö, jota niin ikään sitoo lakisääteinen salassapitovelvollisuus unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön tai kansallisten toimivaltaisten elinten vahvistamien sääntöjen perusteella. Kyseinen 9 artiklan 3 kohta edellyttää siten nimenomaisesti, että salassapitovelvollisuudesta säädetään joko unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Sääntämisperusteluissa (s. 61) on todettu, että kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja hyvinvointialueen ammattihenkilöitä sitoo julkisuuslain mukainen virkavelvollisuus ja salassapitosääntely. Perusteluiden mukaan vaikuttaa siltä, että tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 3 kohdan edellyttämästä salassapidosta säädetään jo voimassa olevassa lainsäädännössä, eikä esityksessä ehdoteta tältä osin uutta salassapitosääntelyä. Esityksessä ei ole kuitenkaan esitetty erikseen arviointia siitä, että perusteluissa viitatus julkisuuslain säännökset riittävät varmistamaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 3 kohdan edellytykset. Esitys jättää myös avoimeksi, sitoisiko kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja hyvinvointialueen ammattihenkilöitä julkisuuslain ohella myös esimerkiksi jotkin sosiaali- ja terveydenhuollon sääntelyä koskevat salassapitovelvoitteet. Rekisteröityjen oikeuksien varmistamiseksi on tärkeää, että voimassa oleva ja/tai ehdotettava lainsäädäntö sisältää tietosuoja-asetuksen edellyttämät suojatoimet.

Lisähuomiona totean, että esitys jättää epäselväksi käsiteltäisiinkö erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja mahdollisesti myös kotoutumislakiin ehdotetun 87 c §:n 4 momentissa. Esityksen sääntämisperusteluissa (s. 61) todetaan seuraava: *"Kotoutumislain 87 c §:n 4 momentissa säädettäisiin kunnan oikeudesta saada hyvinvointialueelta tietoja alaikäisestä 2 luvussa tai 43 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä varten. Alaikäisen terveystietoja voidaan käsitellä lähinnä 43 §:n mukaisessa kuntaan osoittamisessa, ja jotta kunta olisi kuullut hyvinvointialuetta, tulisi henkilöllä olla ilmeisiä*

tarpeita sosiaali- ja terveydenhuollolle, joten silloin kunnalla olisi jo etukäteen tieto henkilön terveystiedoista. Täten hyvinvointialue ei tosiasiallisesti toimittaisi kunnalle uutta tietoa, joten käsittely ei olisi 9 artiklan kannalta ongelmallista tämän momentin nojalla vaan tietojen antamisesta säädettäisiin 87 d §:ssä”.

Suostumus käsittelyn oikeusperusteena

Kotoutumislakiin ehdotetun 87 b §:n 1 ja 3 momenteissa voisi esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 60–61) olla kyse tietosuoja-asetuksen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä. Esityksessä todetaan tältä osin, että ”[l]ähtökohtaisesti maahanmuuttajalta voidaan pyytää suostumusta, käsitellä hänen tietojaan monialaisessa yhteistyössä (9 artiklan 2 kohdan a alakohta). Jos suostumusta ei saada, tällöin henkilötietojen käsittelyssä tulee olla vielä tarkempi ja rajatusti käsittelyä voidaan pitää tarpeen 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan mukaisesti”. Ehdotetun 87 b §:n 1 ja 3 momentin osalta vaikuttaisi siten siltä, että oikeus saada erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja perustuisi ensisijaisesti rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen (tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan a alakohta) ja mikäli tällaista suostumusta ei saataisi, käsittely perustuisi toissijaisesti terveys- tai sosiaalihuollollisen hoidon tai käsittelyn suorittamiseksi (9 artiklan 2 kohdan h alakohta). Vaikka tietosuoja-asetus sinänsä mahdollistaa, että henkilötietojen käsittely voi perustua useampaan kuin yhteen käsittelyperusteeseen, on kuitenkin syytä huomauttaa, että silloin kun henkilötietoja käsittelee viranomainen, suostumuksen käyttöä käsittelyn oikeusperusteena on pidetty lähtökohtaisesti ongelmallisena. Lisäksi on huomautettava, ettei ehdotetuista 87 b §:n 1 ja 3 momentin säännösehdoista ilmene, että tiedonsaantioikeus olisi sidottu maahanmuuttajan suostumukseen. Säännösehdotukset ja säätämisyjärjestysperustelut vaikuttavat tältä osin ristiriitaisilta.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 11 kohdan mukaan rekisteröidyn suostumuksella tarkoitetaan mitä tahansa vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan rekisteröity voi antaa suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten. Vastaavasti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta rekisteröity voi 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan antanut nimenomaisen suostumuksensa kyseisten henkilötietojen käsittelyyn yhtä tai useampaa tiettyä tarkoitusta varten. Tietosuoja-asetuksen 7 artiklassa säädetään suostumuksen edellytyksistä, vapaaehtoisuudesta ja suostumuksen peruuttamisesta. Suostumuksen osalta asetuksen sääntely on pakottavaa, eikä sisällä kansallista liikkumavaraa. Suostumuksen tulee olla aito ja vapaaehtoinen, peruutettavissa ja todennettavissa. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 43 kappaleen mukaan, jotta voidaan varmistaa, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti, suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Johdantokappaleessa on nostettu esiin erikseen tilanne, jossa rekisterinpitäjänä toimii viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Merkityksellinen on tältä osin myös asetuksen johdanto-osan 42 johdantokappale, jonka mukaan suostumusta ei voida pitää vapaaehtoisesti annettuna, mikäli rekisteröidyllä ei ole todellista vapaan valinnan mahdollisuutta ja jos hän ei voi myöhemmin kieltäytyä suostumuksen antamisesta tai peruuttaa sitä ilman, että siitä aiheutuu hänelle haittaa.

Perustuslakivaliokunta on ennen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamista arvioinut suostumusta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Valiokunta on pitänyt sääntelytapaa ongelmallisena ja korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunnan mukaan tällainen sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen sen perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukseen julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin. Valiokunta onkin pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisenä kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumusta. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä. (Ks. PeVL 30/2010 vp, s. 6/II, PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II sekä PeVL 19/2000 vp, s. 3/II). Valiokunta ei ole muun muassa pitänyt suostumusta aidosti vapaaehtoisena terveydenhuollon asiakaspalvelutilanteessa, kun asiakkaalla ei välttämättä ole tosiasiallisia mahdollisuuksia harkita suostumuksen merkitystä. Vastaavasti valiokunta on pitänyt vaatimuksen täyttymistä epätodennäköisenä, jos suostumus annettaisiin esimerkiksi potilaan hoidon yhteydessä. (Ks. esim. PeVL 10/2012 vp, s. 3/I ja PeVL 1/2018 vp, s. 10.)

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen arvioinut suostumusta muun muassa Koronaviilkku-sovellusta koskevassa hallituksen esityksessä HE 101/2020 vp. Esityksen osalta perustuslakivaliokunta piti poikkeuksellisesti mahdollisena, että henkilön suostumusta voitaisiin pitää oikeusperustetta täydentävänä suojatoimena. Koronaviilkku-sovelluksen henkilötietojen käsittely ei siten perustunut henkilön suostumukseen, vaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan ja erityisten henkilötietoryhmien osalta 9 artiklan 2 kohdan i alakohtaan. Käsittelyn oikeusperusteiden lisäksi terveystietojen käsittelyltä edellytettiin kuitenkin vielä henkilön suostumusta erillisenä suojatoimena. Myös silloin kun suostumusta on edellytetty täydentävänä suojatoimena, suostumukselta on edellytetty vastaavia reuna-ehtoja kuin tietosuoja-asetuksen tarkoittamalta suostumukselta. (Ks. PeVL 20/2020 vp, s. 6–8, StVM 17/2020 vp, s. 3–4, 6; ks. myös tartuntatautilaki 43 a § ja opinto- ja tutkintorekisteistä annettu laki 9 d §).

Huomioiden niin tietosuoja-asetuksen asettamat reunaehdot suostumukselle kuin perustuslakivaliokunnan reunaehdot suostumukselle täydentävänä suojatoimena, vaikuttaisi tarkoituksenmukaisemmalta, että kotoutumislakiin ehdotetun 87 b §:n 1 ja 3 momenteissa tarkoitettujen viranomaisen oikeus saada toisiltaan erityisiin henkilö-tietoryhmiin kuuluvia tietoja perustuisi rekisteröidyn nimenomaisen suostumuksen sijaan johonkin muuhun 9 artiklan 2 kohdan tarkoittamaan oikeusperusteeseen (esimerkiksi ehdotettuun 9 artiklan 2 kohdan h alakohtaan).

Muut huomiot

Kotoutumisen edistämistä koskevan lain 82 §:n 1 momentin viittaus hallinto-prosessilakiin tulisi kirjoittaa aineelliseen muotoon, koska lain mukaisia päätöksiä tehdään myös kunnassa ja hyvinvointialueella. Aineellinen viittaus olisi muodossa: ”Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä.”