Teuvo Pohjolainen
3.12.2019

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta (HE 87/2019 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.

Esillä oleva hallituksen esitys on pääosin sama, kuin HE 52/2018 vp, jonka käsittely raukesi vaalikauden päättyessä vuonna 2019. Perustuslakivaliokunta ehti kuitenkin antaa siitä lausuntonsa (lausuntonsa (PeVL 78/2018 vp). Hallituksen esityksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt kannanotot on otettu huomioon tämän hallituksen esityksen sisällössä.

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 tarkoituksia 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 kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen 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 tärkeistä 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 lukuisissa säädöksissä 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 Esityksen suhde perusoikeussääntelyyn

Kuten todettu, perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan 78/2018 vp hallituksen esitystä 52/2018 vp, joka keskeisiltä osiltaan vastasi nyt annettua hallituksen esitystä. Valiokunta kiinnitti tuolloin huomiota erityisesti kolmeen kysymykseen: 1) Väärinkäytösrekisteriin, 2) Tiedonsaantioikeuksiin ja 3) Automatisoituun päätöksentekoon. Viimeksi sanottuun liittyen valiokunta edellytti, että eri lakiehdotuksiin sisältyneitä automatisoidun päätöksenteon säännöksiä tulisi täsmentää, jotta lait voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämä automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn täsmentäminen edellyttäisi hallituksen esityksen mukaan laajaa selvitys- ja valmistelutyötä. Automatisoidun päätöksenteon hyödyntäminen viranomaistoiminnassa edellyttäisi hallinnon yleislainsäädännön päivittämistä ja hallinnonalat ylittäviä linjauksia automatisoidun päätöksenteon yleisperiaatteista. Nämä selvitykset ja niiden pohjalta tehtävä analyysi koskevat myös muiden ministeriöiden hallinnonalaa. Oikeusministeriö on aloittamassa automaattisiin päätöksiin liittyvän yleisen selvityshankkeen, minkä jälkeen asia tulee uudelleen arvioitavaksi.

Nyt hallituksen esityksessä ei ole niitä automaattista päätöksentekoa koskevia ehdotuksia, joihin perustuslakivaliokunta piti ongelmallisina lausunnossaan 78/2018 vp. Hallituksen esitys on näin ollen ongelmaton tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuma 78/2018 vp huomioon ottaen.

Tiedonsaantioikeutta koskien perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 78/2018 vp, että perustuslain kannalta oli ongelmallinen hallituksen esityksessä 52/2018 ehdotettu sairasvakuutuslain 19 luvun 1 pykälän muutos, jossa oli 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.

Nyt hallituksen esityksessä ei ole ehdotusta sairausvakuutuslain 19 §:n luvun 1 §:n muuttamisesta. Näin ollen hallituksen esitys on tältäkin osin ongelmaton perusoikeussääntelyn kannalta.

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti väärinkäytösrekisteriä koskeneisiin ehdotuksiin sekä kehotti sosiaali- ja terveysvaliokuntaa selvittämään vielä niitä. Valiokunta piti ongelmallisena sitä, että vakuutusyhtiöt voivat käsitellä tietoja myös epäillystä rikoksista. Valiokunta katsoi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan olisi tarkkaan selvitettävä lakiedotusten yhteensopivuus yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Uudelleen annettavaan hallituksen esitykseen on sisällytetty uudelleen väärinkäytösrekisteriä koskeva ehdotus. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena. Ehdotettu sääntely on hallituksen esityksen mukaan tarkkarajaista ja täsmällistä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytettyjen vaatimusten mukaista. Lisäksi perusteluissa on todettu, että talousvaliokunta on pitänyt vastaavaa säännöstä tarkoituksenmukaisena lausunnossaan (TaVM 42/2018 vp — HE 100/2018 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Talousvaliokunta on todennut, että tätä pykälää vastaava säännös on vireillä myös hallituksen esityksessä HE 52/2018 vp, josta perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon (PeVL 78/2018 vp — HE 52/2018 vp) sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Talousvaliokunta

toteaa lausunnossaan, että ehdotettu luottolaitoksia koskeva pykälä toimii yhtäältä valtuutuksena rekisterinpitäjälle tietojen tallennukseen ja toisaalta rajoituksena sille, mitä tietoja, millä edellytyksillä ja kuinka kauan saadaan tallentaa. Talousvaliokunta pitää ehdotettua säännöstä tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon myös, että tämän lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvilla tahoilla on asiakkaan tuntemiseen, asiakkaiden toiminnan seuraamiseen ja toimintaympäristön havainnointiin liittyviä velvoitteita säännöksissä, joilla on tarkoitus estää rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen. Tähän esitykseen sisältyvä vakuutusyhtiöiden väärinkäytösrekisteriä koskeva ehdotus on tavoitteiltaan ja keskeiseltä sisällöltään samanlainen kuin luotto- ja rahoituslaitosten asiakashäiriörekisteriä koskeva sääntely. Uusi hallituksen esitys sisältäisi tämän vuoksi aiemman hallituksen esityksen mukaisesti vakuutusyhtiöiden väärinkäytösrekisteriä koskevan ehdotuksen. Työtapaturma- ja ammattitautilain mukaista vakuutusta toimeenpanevien vakuutusyhtiöiden osalta asiasta säädettäisiin kuitenkin aiemmasta esityksestä poiketen työtapaturma- ja ammattitautilaissa.

> *Pidän jossain määrin ongelmallisena, että hallituksen esitystä perustellaan tältä osin lähinnä talousvaliokunnan lausumalla ja vain viittaamalla, että talousvaliokunnassa esillä ollut asia oli identtinen sen kanssa, jota perustuslakivaliokunta on käsitellyt HE 52/2018 käsittelyn yhteydessä. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu lainkaan sitä perustuslakivaliokunnan esille nostamaa kysymystä, onko esitys ongelmallinen siltä osin, kuin vakuutusyhtiöt voivat käsitellä tietoja myös epäillyistä rikoksista. Esityksestä ei käy ilmi, että myöskään talousvaliokunnassa olisi tätä kysymystä arvioitu.*