OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

2.12.2019

Virpi Koivu, erityisasiantuntija

Perustuslakivaliokunta 4.12.2019 klo 9:30; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä (HE 88/2019 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus, jonka perusteella syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien seurantaa, sairauden ennaltaehkäisyä sekä tutkimusta varten pidetään työnantajakohtaista luetteloa sekä valtakunnallista rekisteriä (*ASA-rekisteri*). Ehdotettu laki korvaisi voimassa olevan lain syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien rekisteristä (717/2001). Oikeusministeriö ei ole osallistunut hallituksen esityksen valmistelun aikana asian käsittelyyn.

Ehdotettu laki sisältää henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä, jotka täydentäisivät yleislakeja. Esityksen mukaan säännösten valmistelussa on otettu huomioon yhtäältä perustuslain ja siihen liittyvän perustuslakivaliokunnan käytännön vaatimukset ja toisaalta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (jäljempänä ”tietosuoja-asetus”) vaatimukset. Jäljempänä arvioidaan tarkemmin tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttöä sekä eräitä henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn liikkuvia näkökohtia. Tässä lausunnossa ei oteta kantaa EU-oikeuden salliman liikkumavaran käyttöön aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1272/2008 osalta.

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja kansallinen sääntelyliikkumavara

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen tuonut esiin, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (esim. PeVL

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin 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 ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3).

Tietosuoja-asetuksen mukaista sääntelyliikkumavaraa voidaan henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen osalta käyttää tietosuoja-asetuksen säännösten mukauttamiseksi, kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kansallista sääntelyliikkumavaraa sisältyy myös muun muassa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan b, g, h, i ja j alakohtaan sekä 4 kohtaan. Artiklan 2 kohdan kyseessä olevien alakohtien kriteerien lisäksi edellytetään, että käsittely on oikeasuhteista tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Esityksen perustelujen mukaan henkilötietojen käsittely ehdotettavassa laissa perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Valittuun oikeusperusteeseen ei ole huomauttamista. Lakiehdotuksen säännökset vaikuttaisivat olevan tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen sääntelyliikkumavaran puitteissa. Laki sisältäisi pitkälti voimassa olevaa lakia vastaavasti erityisiä säännöksiä käsiteltävien henkilötietojen tyypeistä ja käyttötarkoituksesta sekä tietojen rekisteröinnistä, säilytysajoista ja luovuttamisesta. Esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa on huomioitu hyvin EU:n tietosuojalainsäädännöstä johtuvat vaatimukset. Lakiehdotuksen sisältämissä säännöksissä on myös pyritty pitäytymään välttämättömässä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti (erityisesti 14/2018 vp). Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, jotka koskevat esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä, ei ole kuitenkaan arvioitu esitystä tarkemmin perustuslakivaliokunnan niiden lausuntojen valossa, jotka on annettu tietosuojalakia (1050/2018) koskevan ja sitä myöhempien hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä. Kansallisen liikkumavaran käytön vaikutuksia perusoikeuksien suojaan ei ole myöskään arvioitu kovin yksityiskohtaisesti. Tästä huolimatta esitykseen ei vaikuttaisi liittyvän tältä osin merkittäviä ongelmia.

Rekisterinpitäjä

Rekisterinpitäjästä säätäminen on mahdollista tietosuoja-asetuksen perusteella. Rekisterinpitäjä määritellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa, jonka mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Rekisterinpitäjän tehtävän määrittäminen laissa viranomaisten osalta on myös tarpeen perustuslain näkökulmasta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Esityksellä ehdotetaan muutosta nykytilaan rekisterinpitäjän osalta. Esityksessä on asianmukaisesti huomioitu, että rekisterinpitäjäksi tulisi siten osoittaa sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet. Perusteluissa (s. 7) tuodaan esiin, että ministeriö ei tosiasiallisesti käytä rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa. Tästä syystä esityksessä katsotaan, että tosiasiallinen tilanne tulisi kirjata lakiin siten, että Työterveyslaitos olisi jatkossa ASA-rekisterin rekisterinpitäjä. Ehdotettuun muutokseen ei ole huomauttamista. Voimassa olevan säännöksen sanamuoto on myös epäselvä rekisterinpitäjän osalta, jolloin täsmennyksellä on merkitystä rekisteröidyn oikeuksien käyttämisen ja siten perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Käsiteltävät henkilötiedot ja arkaluonteiset henkilötiedot

Lakiehdotuksen 3 §:n nojalla työnantajan olisi pidettävä luetteloa työpaikalla käytettävistä syöpäsairauden vaaraa aiheuttavista tekijöistä ja perimää vaurioittavista aineista ja näille altistuvista työntekijöistä. Voimassa olevaa lakia vastaavasti luetteloon sisällytettävät henkilötiedot luetellaan tyhjentävästi ja käsiteltävien henkilötietojen määrä on henkilötietojen käsittelyn oikeasuhteisuuden periaatteen näkökulmasta rajattu asianmukaisesti. Lakiehdotuksen 3 §:n sääntelyyn ei vaikuttaisi liittyvän erityisiä perusoikeuksien suojaan liittyviä ongelmia.

Pykälän perustelujen mukaan altistumistiedon perusteena ovat ensisijaisesti työpaikalla tehdyt biologiset tai työhygieeniset altistumismittaukset tai muilla työpaikoilla vastaavissa olosuhteissa tehdyt selvitykset tai mittaukset. Pykälän perustelujen mukaan valmistelun yhteydessä on myös pohdittu sitä, onko esitysehdotuksen 3 §:ssä mainittu tieto työtekijöiden altistumisen mitatusta määrästä terveystieto ja päädytty siihen, että kyseessä ei ole terveystieto, koska työpaikan ilmasta tehtävät mittaukset kertovat työympäristön olosuhteista, joissa työtekijät mahdollisesti altistuvat, eivät suoranaisesti työntekijän terveydestä. Näin olleen henkilötietojen käsittely ehdotettavassa laissa perustuu esityksen mukaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Henkilötietojen käsittelyllä tulisi olla aina jokin 6 artiklan 1 kohdan mukainen oikeusperuste riippumatta siitä, ovatko tiedot erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Jos käsiteltäviin henkilötietoihin sisältyy tällaisia tietoja, käsittelyn olisi lisäksi täytettävä jokin 9 artiklan 2 kohdan mukaisista perusteista poiketa pääsääntöisestä käsittelykiellosta. Esityksessä esitettyyn arvioon, että 3 §:n mukainen altistumistiedon peruste ei ole terveystieto, voi yhtyä siinä tapauksessa, että kyseessä on pelkkä altistumistieto, mutta ei varma terveydentilan alentumista koskeva tieto. Ei kuitenkaan ole täysin ilmeistä, olisiko kyseessä silti valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisena pidettävä tieto. Tältä osin asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olisi syytä kiinnittää huomiota ehdotetun 8 §:n tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin, jotka vaikuttaisivat koskevan myös yksittäisiä ammattitautitapauksia.

Tietojen luovuttaminen

Ehdotetun 8 §:n 1 momentissa säädettäisiin tietojen luovuttamisesta ASA-rekisteristä. Tietojen saantiin oikeutettuja tahoja olisivat nykysääntelyä vastaavasti vakuutuslaitokset ja työsuojeluviranomainen. Vakuutuslaitoksella olisi oikeus saada tietoja syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille altistuneesta työntekijästä häntä koskevan etuuden myöntämistä varten esimerkiksi ammattitautitapauksessa. Lisäksi Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet tarvitsisivat perustelujen mukaan altistustietoja esimerkiksi silloin, kun tutkitaan ammattitautia tai kun siltä pyydetään takautuvasti selvitystä työoloista. Myös sosiaali- ja terveysministeriölle esitettäisiin oikeutta tietojen saantiin, jota se tarvitsee työsuojelullista selvitystä tai päätöksentekoa varten. Edelleen pykälän 2 momentissa säädettäisiin Työterveyslaitoksen oikeudesta rekisterinpitäjänä luovuttaa tietoja ASA-rekisteristä työn ja terveyden välisen vuorovaikutuksen tutkimista sekä työsuojelun ja työterveyshuollon tutkimusta ja kehittämistä varten tutkimustahoille. Näihin tilanteisiin voidaan arvioida liittyvän arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Ehdotetussa 8 §:ssä on sinänsä asianmukaisesti huomioitu valtiosääntöoikeudellinen vaatimus tietojen välttämättömyydestä, huomioiden, että pykälässä tarkoitetut tiedot voivat sisältää arkaluonteisia henkilötietoja. Pykälästä ei kuitenkaan käy ilmi tarkemmin, mitä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai muutoin arkaluonteisia tietoja voitaisiin luovuttaa, eikä perusteluissa ole tarkennettu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaista perustetta poiketa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelykiellosta tiedonluovutustilanteessa. Pykälän perusteluissa ei ole myöskään arvioitu, mitä suojatoimenpiteitä sovellettaisiin rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Esityksessä on mahdollisesti lähdetty siitä, että suojatoimet seuraisivat yleislainsäädännöstä. Näitä olisi arkaluonteisten tietojen luovuttamisen osalta kuitenkin hyvä täsmentää esityksen myöhemmän käsittelyn yhteydessä viimeistään työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa.

Muut huomiot

Lakiehdotuksessa tarkoitettujen henkilötietojen säilyttämisaika on poikkeuksellisen pitkä. Ehdotetun 7 §:n perusteluissa on kuitenkin asianmukaisesti tuotu esiin perustelut sille, mistä syystä henkilötietojen pitkä säilyttämisaika on tarpeen. Tässä sinänsä pitkän säilytysajan voitaneen arvioida olevan myös rekisteröityjen edun mukaista. Vaikkakin säilytysaika on jo voimassa olevassa laissa pitkä, säännöksen vaikutusta perustuslain mukaiseen yksityiselämän suojaan ei ole arvioitu esityksen perusteluissa henkilötietojen käsittelyn oikeasuhteisuuden osalta.