LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 88/2019 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 88/2019 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esitys pitää sisällään perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä ehdotuksia säännöksiksi. Niin ikään sääntely on merkityksellinen perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden kannalta katsottuna, koska sääntely sisältää viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen saantiin ja luovuttamiseen liittyvää sääntelyä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi säännökset, joiden puitteissa käsiteltäisiin ammatissa työskentelevien terveydentilaa koskevia tietoja, joista muodostettaisiin valtakunnallinen rekisteri. Ehdotukseen sisältyvät säännökset merkitsevät arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn sallimista laissa säädettyyn tarkoitukseen. Kysymys on sääntelystä, joka kohdistuu yksityiselämän suojaan kuuluvan henkilötietojen suojan ydinalueeseen (PeVL 37/2013 vp). Tämän johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tietosuoja-asetuksen erityisten henkilötietoryhmien kuuluvan valtiosääntöisessä arviossa arkaluonteisiin henkilötietoihin (PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, on syytä arvioida sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp). Arkaluonteisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevan sääntelyn on oltava kattavaa ja täsmällistä (esimerkiksi PeVL 38/2016 vp). Tämä tarkoittaa sitä, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä on oltava asianmukaiset säännökset rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallituista käyttötarkoituksista mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysajasta rekisterissä. Rekisteröidyn oikeusturva puolestaan määräytyy yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyn perusteella, jota täydentää kansallinen hallinto-oikeudellinen oikeusturvaa toteuttava sääntely. Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks.PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 49/2017 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp, PeVL 38/2016 vp, PeVL 54/2010 vp). Tällaisia yleislakeja ovat voimassa oleva tietosuojalaki sekä 1.1.2020 voimaan tuleva viranomaistoiminnassa laajasti sovellettava julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, tiedonhallintalaki).

Lakiehdotuksen 1 §:ssä on ehdotettu säädettävät rekisteröinnin tavoitteesta ja käyttötarkoituksesta asianmukaisesti. Lakiehdotuksen 3 §:ssä on lueteltu työnantajan ylläpitämän luettelon (rekisteri) sisältävät tiedot yksityiskohtaisesti. Samat tiedot rekisteröidään lakiehdotuksen 6.3 §:n mukaan ASA-rekisteriin. Ehdotetut säännökset täyttävät rekisterin tietosisällöltä edellytettävät vaatimukset.

Lakiehdotuksen 11 § sisältää viittaussäännöksen muun muassa tietosuoja-asetukseen. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut lähtökohtaisesti kriittisesti tällaiseen informatiiviseen

viittauskäytäntöön (PeVL 49/2017 vp). Lakiehdotuksen 11 §:n perustelut eivät avaa tällaisen viittauksen tarpeellisuutta. Tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi siinä ja tietosuojalaissa säädetyn soveltamisalan perusteella. Niin ikään pykälässä viitataan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999). Tällä tavalla ehdotettuna säännös lienee tarkoittaa viittausta ainoastaan julkisuuslain soveltamiseen ASA-rekisterin tietosisältöön eikä sen ulottamista työnantajan ylläpitämään luetteloon. *Koko 11 §:n tarpeellisuutta on syytä vielä arvioida huolellisesti virheellisten tulkintojen välttämiseksi.*

2. Tietojen suojaaminen

Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyn uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin rekistereihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (esimerkiksi PeVL 13/2016 vp). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp).

Lakiehdotuksen 11 §:ssä on viittaussäännökset eri säädöksiin. Uusi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019) sisältää säännöksiä tietoturvallisuustoimenpiteistä, joiden tarkoituksena on muun muassa henkilötietojen suojaaminen. Tiedonhallintalakia sovelletaan Työterveyslaitokseen, joten tältä osin asianmukaisista suojatoimista on säädetty mainitussa laissa riittävällä tavalla.

Henkilötietojen suojatoimiin liittyy myös 10 §:ssä ehdotettu rangaistussäännös, joka koskee tietojen ilmoittamisvelvollisuusrikkomuksesta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota hiljattain rikoslaissa säädetyn tietosuojarikoksen tunnusmerkistön eräisiin, mutta ei kaikkiin, epäkohtiin huomiota (PeVL 51/2018 vp). Tietosuojarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorikossäännös. Lausuttavana oleva lakiehdotus vaikuttaisi olevan sellainen tietosuojarikoksen tunnusmerkistössä tarkoitettu henkilötietojen käsittelyä koskeva muu laki, johon tulisi sisällyttää asianmukaiset sidokset rikoslaissa säädettyyn tietosuojarikokseen. *Viittauksen tarvetta tulisi vielä selvittää.* Toisaalta ehdotettu laki sisältää tarkennuksia henkilötietojen käsittelytoimiin, joiden perusteista on säädetty tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa, jotka on mainittu tietosuojarikoksen tunnusmerkistössä.

3. Tietojen saaminen ja henkilötietojen luovuttaminen

Lakiehdotuksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi pykälän otsikon mukaan tietojen luovuttamisesta, mutta pykälän 1 momentti pitää sisällään tiedonsaantia koskevia säännöksiä ja vasta 2 momentti tietojen luovuttamista koskevia ehdotuksia.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan 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 (PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp).

Lakiehdotuksen 8.1 §:n tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset on sidottu tiedonsaannin edellytyksen osalta välttämättömyysedellytykseen. Vakuutuslaitoksella on oikeus saada välttämättömiä tietoja etuuden myöntämistä varten. Puolestaan sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus saada välttämättömiä tietoja työsuojelullista selvitystä tai päätöksentekoa varten. Lakiehdotuksen mukaan työsuojeluvalvonnasta

vastaavalla viranomaisella on oikeus saada valvontatehtävää varten 3 §:n 2 momentin 1–5 kohdassa tarkoitetut tiedot. Ehdotetuista viimeinen tiedonsaantioikeus on säädetty semanttisesti vaikeaselkoisella tavalla. Siihen ei ole selkeästi asetettu välttämättömyysedellytystä, mutta ei ole toisaalta myöskään ehdotettu tarpeellisuuteen liittyvää edellytystä, vaikka tiedonsaantia on sinällään rajoitettu vain tiettyihin lueteltuihin ilmeisesti *tarpeellisiin* tietoihin. Momentin viimeinen virke asettaa asianmukaisesti lisärajoituksia tiedonsaannille, joka rajaa tiedonsaannin pyyntöperusteeseen ja laajuuteen suhteessa käsiteltävään asiaan mainituissa tiedonsaantiin oikeutetuissa toimijoissa. *Tiedonsaantia oikeuttavaa ehdotus työsuojeluvalvonnasta vastaavan viranomaisen osalta voisi tarkentaa sanamuodoltaan.*

Lakiehdotuksen 8.2 § on varsinainen tietojen luovuttamiseen oikeuttava säännös. Siinä luovutusta ei ole rajoitettu välttämättömyys- tai tarpeellisuusedellytyksellä. *Nähdäkseni säännökseen tulisi lisätä välttämättömyysedellytys.* Niin ikään epäselväksi säännöksessä jää, kenelle tietoja voidaan luovuttaa. Tutkimustaho on epämääräinen käsite. *Tiedonsaantiin oikeutettua tahoa tulisi joko tarkentaa tai tietojen luovutusedellytyksiä sitoa tieteelliseen tutkimukseen. Säännös voisi myös olla muotoiltu tiedonsaantioikeutta tarkoittavaan muotoon. Toisaalta tieteellistä tutkimusta varten Työterveyslaitos voi antaa salassa pidettäviä asiakirjoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 28 §:n perusteella. Tässä suhteessa luovutusta koskeva säännös ei välttämättä ole tarpeellinen, ellei sitten luovutussäännösehdotuksella ole tarkoitus luovuttaa tietoja muihinkin tutkimuksiin kuin tieteellisiin tutkimustarkoituksiin.*

4. Säilytysaikoja ja arkistointia koskeva sääntely

Lakiehdotus sisältää myös ASA-rekisterin tietojen säilytysaikaa koskevat säännökset, mutta ei työnantajan ylläpitämän luettelon (tosiasiassa rekisterin) tietojen säilytysaikaa koskevaa säännöstä. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa on sinällään säädetty tietojen säilyttämisen rajoittamisesta, joten säilytysajan määrittely työnantajien ylläpitämien luettelojen osalta voinee perustua myös suoraan tietosuoja-asetukseen, joskin riski erilaisten säilytysaikojen määrittelylle lienee jopa suurikin.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut säilytysaikaa koskevia sääntelyvaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan erään kannanoton mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi, ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunnan käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen suhteessa yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien kanssa (PeVL 20/2016 vp, PeVL 18/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt eräässä yhteydessä arkaluonteisten tietojen viiden vuoden säilytysaikaa pitkänä (PeVL 31/2017 vp).

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan rekisteritietoja on säilytettävä ASA-rekisterissä 80 vuotta viimeisen tiedon merkitsemisestä. Lakiehdotus pitää sisällään täsmällisen aikamääreen tietojen säilyttämiselle. Pitkälle säilytysajalle on esitetty perusteensa säännöksen perusteluissa ja se liittyy työntekijän terveydentilan seurantaan ja arviointiin. *Ehdotettua voidaan pitää perusteltuna, joskin säännöksen sanamuoto pitäisi olla nähdäkseni suhteellinen siten, että 80 vuotta olisi tietojen säilyttämisen enimmäisaika ja että säilyttämisaikaa arvioidaan tarveperusteisesti.*

Lisäksi 7 §:ään on ehdotettu sisällytettäväksi asiallisesti muuta kuin säilytysaikaa koskevaa sääntelyä. Pykälän toisessa virkkeessä mahdollistettaisiin tietojen säilyttäminen pysyvästi. Perusteena näyttäisi olevan myöhemmin tapahtuvan tilastoinnin ja tieteellisen tutkimuksen tarkoitukset, jotka viittaavat arkistointiin.

Niin ikään kolmas virke viittaa arkistolaitoksen toimivallan osalta arkistointiin. *Tältä osin on syytä huomata, että tietosuoja-asetuksessa, tietosuojalaissa, tiedonhallintalaissa sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tietojen säilyttäminen pysyvästi rekisterissä on eri asia kuin arkistointi. Tietojen säilyttäminen pysyvästi tarkoittaa niiden säilyttämistä alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Tietojen säilytysajan päätyttyä henkilötiedot poistetaan rekisteristä ja ne joko siirretään arkistoon tai tuhotaan.*

Tietosuoja-asetuksen resitaalin 158 mukaan asetusta sovelletaan myös henkilötietojen käsittelyyn arkistointitarkoituksessa, mutta ei kuitenkaan kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin. *Arkistointitarkoituksiin* tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä on siten noudatettava muun muassa asetuksen 5 artiklassa säädettyjä periaatteita lainmukaisesta, asianmukaisesta ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästä käsittelystä, käyttötarkoitussidonnaisuudesta, tietojen minimointivaatimuksesta (tarpeellisuusvaatimus), täsmällisyysvaatimuksesta, säilytyksen rajoittamisesta sekä henkilötietojen suojaamisvaatimuksesta. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta varten tapahtuva myöhempi henkilötietojen käsittely ei ole yhteensopimaton henkilötietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Muita alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivia käyttötarkoituksia on mainittu säännöksessä tieteellinen tai historiallinen tutkimus sekä tilastokäyttötarkoitus.

Tietosuoja-asetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaan sisäänrakennettuun ja oletusarvoiseen tietosuojaan kuuluu, että rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tähän velvollisuuteen kuuluu huolehtia muun muassa säilytysaikojen noudattamisesta. Säilytysajat on siten määriteltävä ennalta ja säilytysaikojen noudattamista on valvottava.

Tietosuoja-asetuksen resitaalin 39 kohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt. *Rekisterinpitäjän olisi asetettava määräajat henkilötietojen poistoa tai niiden säilyttämisen tarpeellisuuden määräaikaistarkastelua varten*, jotta voidaan varmistua siitä, *ettei henkilötietoja säilytetä pidempään kuin se on tarpeen*. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa myös asetetaan säilytysajat yhdeksi sääntelykohteeksi, kun kysymys on viranomaisissa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotettu 7 §:ää olisi syytä tarkentaa siten, että säilyttäminen rekisterissä sisältää henkilötietojen poistamiseen liittyvän määräajan. Se, mitä henkilötiedoilla tehdään poistamisen jälkeen, perustuu tietosuoja-asetuksessa, tietosuojalaissa (1050/2018), tiedonhallintalaissa (906/2019) sekä arkistointia koskevassa muussa sääntelyssä säädettyyn taikka jos tietoja ei arkistoida, on ne tuhottava tietosuoja-asetuksen ja tiedonhallintalain nojalla viivytyksettä.

Niin ikään lakiehdotuksessa on viitattu ”arkistolaitoksen” toimivaltaan määrätä pysyvästä säilyttämisestä. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksessa säädetystä rekisterinpitäjän tehtävästä määritellä säilytysajat, tiedonhallintalaissa säädetty säilytystarpeen määrittäminen sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö säilytysaikasääntelystä, tulisi ”arkistolaitoksen” toimivalta määritellä siten, että se koskee arkistoon kuuluvien tietojen määrittelyä, jolloin kysymys ei olisi säilytysaikoja koskevasta sääntelystä.

Toiseksi ehdotettu säännös on ongelmallinen, koska ”arkistolaitos” nimistä viranomaista ei ole olemassa. Lakiehdotuksessa mainittu arkistolaitos tarkoittaa Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) 1.1 §:ssä säädettyä Kansallisarkistoa. *Valtiosääntöisesti nähdäkseni toimivaltainen viranomainen on ilmettävä tässä tilanteessa laista ja viranomaisesta on käytettävä sellaista virasto- tai viranomaisnimikettä, josta on säädetty voimassa olevassa lainsäädännössä.*

Kolmanneksi 7 §:n viimeinen lause on sisällöltään epämääräinen. Siinä viitataan Kansallisarkiston mahdollisuuteen *määrätä* tietojen pysyvästä säilyttämisestä. Säännös viittaa sanamuotonsa perusteella

perustuslain 80.2 §:ssä tarkoitettuun lainsäädäntövallan siirtämiseen viranomaiselle. Ilmeisesti kysymys ei ole kuitenkaan määräyksenantovaltuuden säätämisestä, vaan Kansallisarkiston päätöksestä, jossa määritellään arkistoitavat tietoaineistot. Oikeuskäytännössä vanhan, mutta voimassa olevan arkistolain (831/1994) vastaavaa sääntelyä on arvioitu hallintopäätöksenä (KHO 2017:34). Lainkirjoittajan oppaan mukaan selvyyden vuoksi sanaparia määrätä/määräys tulee käyttää, kun kyse on oikeussääntöjen antamisesta (= normipäätöksestä), ja sanaparia päättää/päätös, kun on kysymys hallintopäätöksen tekemisestä.

Nähdäkseni ehdotettua säännöstä tulisi muuttaa siten, että ehdotetun "määrätä" sijaan säädettäisiin Kansallisarkiston päätökseen perustuvasta arkistoinnista. Ongelmana kuitenkin tällaisessa sääntelyssä on se, että sääntely arkistoperusteiden suhteen ei ole täsmällistä ja tarkkarajaista ehdotetussa muodossa, joten sitäkin pitäisi tarkentaa, koska sääntely kohdistuu arkaluonteisiin henkilötietoihin. Jos puolestaan ehdotettu 7 §:n viimeinen lause tarkoittaa määräyksenantovaltuutta, tulisi sitä arvioida perustuslain 80.2 §:ssä säädetyn pohjalta sekä huomioida perustuslakivaliokunnan vakiintuneet kannanotot säilytysaikasääntelyn lakitasoisuudesta, joka ei ole kuitenkaan este sille, että arkistoalan erityisviranomainen voi päättää, mitkä asiakirjat voidaan siirtää säilytysajan päättymisen jälkeen arkistoon.

3.12.2019

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto