Teuvo Pohjolainen
4.12.2019

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä (HE 88/2019 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä. Ehdotetulla lailla on tarkoitus kumota syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien rekisteristä annettu laki (717/2001). Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt sanottua lakia koskevaa hallituksen esitystä.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä työnantaja velvoitettaisiin pitämään luetteloa sellaisista työpaikalla käytetyistä aineista, seoksista ja työmenetelmistä, jotka aiheuttavat syöpää tai vaurioittavat perimää, sekä niistä työntekijöistä, jotka altistuvat näille tekijöille. Työnantajan pitämään luetteloon merkityt tiedot ilmoitettaisiin edelleen

Työterveyslaitoksen pitämään niin sanottuun ASA-rekisteriin. Laissa säädettäisiin myös tietojen luovuttamisesta ASA-rekisteristä sekä tietojen säilyttämisajoista.

Hallituksen esityksen mukaan esityksessä on otettu huomioon Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus, joka osaltaan vaikuttaa siihen, mistä henkilötietojen käsittelyä koskevista asioista voidaan ja on tarpeen säätää kansallisesti. Esityksessä on tarkoitus myös yhdenmukaistaa syöpäsairauden vaaraa aiheuttavien tekijöiden määrittely kytkemällä se aineiden ja seosten luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskevan Euroopan unionin asetuksen syöpävaaraluokituksiin. Samalla ASA-rekisteröintiä koskevaa sääntelyä pyritään selkeyttämään siten, että siirretään ASA-rekisteriä koskevat pykälät syöpävaaran torjunnasta annetusta valtioneuvoston asetuksesta nyt ehdotettavaan lakiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

2 Esityksen suhde perustuslain sääntelyyn

Lakiehdotuksen tarkoitus on saattaa lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin sääntelyä ja käytännössä noudatettua menettelytapaa. Lisäksi ehdotus täsmentäisi erinäisten säännösten säädöstasoa vastaamaan perutuslakivaliokunnan tulkinnoissaan esittämiä vaatimuksia.

> *Kokonaisuutena voidaan todeta, että ehdotuksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset ovat perustuslain kannalta hyväksyttäviä. Erityisesti on syytä panna merkille, että lakiehdotuksessa nostetaan eräitä aikaisemmin asetuksen tasoisia säännöksiä lain tasolle, mikä on perusteltua, kun kysymyksessä ovat läheisesti yksityisyyden suojaan liittyvät säännökset.*

Ehdotettava laki sisältää muun muassa henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä, joita koskee perustuslain 10 §:ssä säädetty yksityiselämän suoja. PeL 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojaan sisältyvästä henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista.

Henkilötietojen suoja on myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan perusoikeus. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä mainintaa henkilötietojen suojasta, mutta sen 8 artiklassa turvataan yksilöille oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeuskomitea on katsonut, että henkilötietojen suoja voi tulla käsitellyksi suoraan osana yksityiselämän suojaa.

Euroopan unionin tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Asetuksessa jätetään kuitenkin Euroopan unionin jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa. Kansallisella lainsäädännöllä on asetuksessa säädetyin edellytyksin mahdollista tarkentaa ja täsmentää asetuksen säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on 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 sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (PeVL 1/2018 vp ja PeVL 25/2005 v).

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).

> *Ehdotettava laki sisältää henkilötietojen käsittelyä ja rekisterinpitoa koskevia säännöksiä. Työnantajan pitämään luetteloon ja sen pohjalta ASA-rekisteriin kerätään säätämisjärjestysperusteluiden mukaan vain niitä tietoja, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen kannalta. Esitys luetteloon ja rekisteriin merkittävistä tiedoista on säätämisjärjestysperusteluiden mukaan kattava, täsmällinen ja tarkkarajainen. Lisäksi ehdotettava laki sisältää henkilötietojen säilytysaikaa koskevan säännöksen (8 §). Sen mukaan rekisteritietojen säilyttämisaika olisi pääsääntöisesti 80 vuotta. Asetettu säilytysaika - joka on tosin sama kuin nyt kumottavaksi ehdotetussa laissa - vaikuttaa varsin pitkältä, varsinkin, kun lakiehdotukseen ei sisälly ehdotusta siitä, olisiko tarpeen jo aikaisemmin – ehkä määräajoin - arvioida, onko säilyttämistä perusteltua jatkaa näin pitkään.*