OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

2.3.2020

Virpi Koivu, lainsäädäntöneuvos

**Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 3.3.2020; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä (HE 88/2019 vp)**

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 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). 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. Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (PeVL 1/2020 vp). Jäljempänä arvioidaan eräitä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä 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**

Tietosuoja-asetus on suoraan sovellettava säädös, ja sitä täydentävän erityislainsäädännön tarve tulisi perustella tapauskohtaisesti. 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. Esityksen perustelujen mukaan henkilötietojen käsittely ehdotettavassa laissa perustuisi 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

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

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, huomioiden, että henkilötietojen suoja olisi taattava ensisijaisesti yleisesti sovellettavalla EU:n yleisellä tietosuoja-asetuksella ja sitä täydentävällä tietosuojalailla (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp).

**Käsiteltävät henkilötiedot ja arkaluonteiset henkilötiedot**

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin (PeVL 1/2020 vp, s. 2). Vaikka perustuslakivaliokunta on katsonut, että kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi, perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota riskiperusteiseen lähestymistapaan, kun arvioidaan erityislainsäädännön tarpeellisuutta. Tällä seikalla on perustuslakivaliokunnan mielestä erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Ehdotetun 3 §:n 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. Perustuslakivaliokunta kuitenkin kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että rekisteristä luovutettaviin henkilötietoihin saattaa liittyä intressi käyttää niitä esimerkiksi vakuutuksen myöntämisharkinnassa tai vakuutusehtojen tai –maksujen määräytymisen perusteena. Perustuslakivaliokunnan mielestä rekisteröitävistä henkilötiedoista voi välillisesti ilmetä sellaisia tietoja tai odotuksia työntekijän terveydentilasta, jotka saattavat altistaa työntekijän tietojen väärinkäyttöön liittyville riskeille. (PeVL 1/2020 vp, s. 2) Tältä osin on syytä huomata, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn olisi täytettävä jokin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaisista perusteista poiketa pääsääntöisestä käsittelykiellosta sen lisäksi, että henkilötietojen käsittelyllä on aina oltava jokin 6 artiklan 1 kohdan mukaisista oikeusperusteista. Kyseeseen voisi tulla joko 9 artiklan 2 kohdan b alakohta (rekisterinpitäjän tai rekisteröidyn velvoitteiden ja erityisten oikeuksien noudattaminen työoikeuden, sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun alalla) tai g alakohta (yleistä etua koskeva syy). Riippumatta siitä, kumpi oikeusperusteista tulisi kyseeseen, lainsäädännössä olisi säädettävä rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja koskevista asianmukaisista suojatoimista. Tältä osin voisi myös arvioida, soveltuisiko tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta lakiehdotuksessa tarkoitettuun tilanteeseen käsittelyn kieltoa koskevaksi poikkeusperusteeksi, jolloin sovellettavaksi voisivat tulla kyseisen pykälän 2 momentissa tarkoitetut suojatoimet ainakin joiltakin osin.

**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. Ehdotettu 8 §:n 1 momentti vaikuttaa yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden osalta asianmukaiselta, huomioiden, että pykälässä tarkoitetut tiedot voivat sisältää arkaluonteisia henkilötietoja.

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 edellä todetun mukaisesti arvioida liittyvän arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että yleislakina sovellettavan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun 28 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeisestä ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Esityksestä jää epäselväksi, mitä ehdotetussa 8 §:n 2 momentissa tarkoitetaan tutkimustahoilla. Joka tapauksessa, jos kysymys on yksittäistapauksellisista luovutuksista edellä mainittuihin tarkoituksiin, ehdotetun momentin mukaiset tilanteet näyttäisivät tulevan katetuiksi edellä mainitulla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksellä. Esityksestä ei ilmene, mistä syystä erityissäännöstä on pidetty tarpeellisena.

**Muut huomiot**

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.

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. Pitkällä säilytysajalla kuitenkin on vaikutusta myös rekisteröidyn yksityiselämän suojaan, jolloin tältäkin osin on merkitystä edellä mainituilla rekisteröidyn oikeuksia koskevilla suojatoimilla.