PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 101/2020 vp

Tarkastelen hallituksen esitystä tietosuojan kannalta ja esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilakia muutettavan väliaikaisesti. Ehdotuksen tarkoituksena on säätää lailla koronaviruksen tartuntaketjujen katkaisua tehostavasta tietojärjestelmästä, joka helpottaisi koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden tavoittamista.

Asian valtiosääntöoikeudellinen ydin on perustuslain 10 §:n mukainen yksityiselämän suoja, jonka lähtökohtana on yksilön oikeus elää elämäänsä ilman aiheetonta puuttumista. Yksityiselämän suojaan sisältyy myös henkilötietojen suoja.

Ehdotuksen kuvaamalla tietojärjestelmällä on vaikutuksia henkilötietojen suojaan. Ollakseen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta hyväksyttäviä, niiden tulee täyttää tietyt edellytykset, joista osa johtuu kotimaisesta valtiosääntöoikeudesta, osa taas kansainvälisestä normistosta. Keskeinen merkitys on unionin yleisellä tietosuoja-asetuksella.

Käsittelyn oikeusperuste

Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittelylle on oltava oikeusperuste. Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun tietojärjestelmän yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, jonka mukaan käsittely on sallittua, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kun käsittely perustuu yleiseen etuun tai julkisen vallan käyttämiseen, tulee artiklan 3 kohdan mukaisesti käsittelyn perusteesta säätää joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Koska asiaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole, on mobiilisovelluksen yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä säädettävä erikseen.

Silloin kun käsittely oikeutetaan edellä kuvatun yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdalla, tulee jäsenvaltion lainsäädännön täyttää yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden,

kuten 6 artiklan 3 kohdassa säädetään. Ehdotettava mobiilisovellus voidaan vallitsevassa epidemiatilanteessa katsoa täyttävän yleisen edun mukaisen tavoitteen. Sitä voidaan myös pitää oikeasuhtaisena päämäärään nähden, ottaen huomioon esityksen kuvaamat hyödyt.

Tietojärjestelmän yhteydessä käsiteltäisiin terveyttä koskevia tietoja. Niitä pidetään yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuina erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvina tietoina, kotimaisessa käsitteistössämme arkaluonteisina tietoina. Tällaisten tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Käsittely on 9 artiklan mukaisesti sallittua vain silloin, kun sille on jokin 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu erityinen käsittelyperuste.

Hallituksen esityksen mukaan terveystietoja käsiteltäisiin 9 artiklan 2 kohdan i alakohdan perusteella. Sen mukaan käsittely on sallittua, jos se on tarpeen kansanterveyteen liittyvän yleisen edun vuoksi, kuten vakavilta rajat ylittäviltä terveysuhkilta suojautumiseksi. Tietojärjestelmän yhteydessä tapahtuva terveystietojen käsittely voidaan nähdäkseni perustaa tähän tietosuoja-asetuksen kohtaan. Edellytyksenä on kuitenkin asiaa koskeva lainsäädäntö, jossa tulee säätää asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien, erityisesti salassapitovelvollisuuden suojaamiseksi. Siten nyt esitettyä lainsäädäntöä on tarkasteltava sen mukaisesti, täyttääkö se nämä edellytykset.

Terveystietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, minkä johdosta tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

Voidaan siis todeta, että ottaen huomioon tietojärjestelmällä tavoiteltu laajaan henkilöjoukkoon liittyvä henkilötietojen käsittely, terveystietojen käsittely sekä käsittelyyn kohdistuvat riskit, on tietojärjestelmää koskevassa sääntelyssä syytä säätää henkilötietojen käsittelystä yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti. Lisäksi on säädettävä asianmukaisista suojatoimista yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan i alakohdan mukaisesti.

Pseudonymisointi

Ehdotuksen mukaan henkilötiedot olisi pseudonymisoitu, mikä vähentää sekä tietosuojaan että tietoturvaan liittyviä riskejä. Mobiilisovelluksella tallennettaisiin

muiden lähistöllä olevien käyttäjien pseudonymisoituja tunnisteita. Tallentaminen koskisi vain niitä henkilöitä, jotka ovat ottaneet mobiilisovelluksen käyttöön. On tärkeää, että tunnisteesta ei ilmenisi käyttäjän henkilöllisyys, eikä tunnistetta voisi yhdistää henkilöön ilman kohtuuttomia toimenpiteitä. Koska pseudonyymi tunniste voi kuitenkin potentiaalisesti olla yhdistettävissä henkilöön, on sekin henkilötieto. Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaista kuitenkin on, että pseudonyymisiin tunnisteisiin pohjautuvaan järjestelmään liittyy huomattavasti pienempiä riskejä kuin sellaiseen järjestelmään, jossa henkilö olisi tunnistettavissa suoraan. On myös tärkeää, etteivät käyttäjät saa hallituksen esitykseen sisältyvän kuvauksen perusteella tietoa toisista käyttäjistä, eikä heille päädy muiden käyttäjien henkilötietoja. Sääntelyn perusratkaisut ovat tältä osin tietosuoja-asetuksen mukaisia.

Vapaaehtoisuus

Hallituksen esityksen mukaan sovelluksen käyttö olisi vapaaehtoista ehdotetun 43 a §:n mukaan. Pykäläluonnos on jokseenkin epämääräinen, mutta järjestelmän kuvauksesta käy ilmi, että vapaaehtoisuus on tarkoitus toteuttaa kautta linjan. Ensin sovelluksen käyttöönotto tapahtuisi käyttäjän omasta aloitteesta. Tietojen siirtäminen viranomaisen ylläpitämään taustajärjestelmään edellyttäisi sen lisäksi käyttäjän nimenomaista hyväksyntää. Käyttäjä voisi milloin tahansa poistaa mobiilisovelluksen käytöstään. Hän myös päättäisi itse, pitäisikö hän bluetooth-yhteyttä päällä, ilmoittaisiko hän tartunnasta mobiilisovellukseen ja pyytäisikö hän yhteydenottoa terveydenhuollon toimintayksiköstä. Näin ollen voidaan katsoa, että käytön vapaaehtoisuus toteutuisi varsin hyvin.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 32 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyn oikeuttava pätevä suostumus on vapaaehtoinen, yksilöity, tietoinen ja yksiselitteinen tahdonilmaisu, jolla henkilö hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn. Tällaisia suostumusta ilmentäviä toimia ovat esimerkiksi se, että henkilö rastittaa ruudun vieraillessaan internetsivustolla, valitsee teknisiä asetuksia tai esittää minkä tahansa muun lausuman tai toimii tavalla, joka selkeästi osoittaa, että hän hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn. Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että tietojärjestelmässä voitaisiin varmistaa henkilön pätevä suostumus.

Vapaaehtoisuus ei kuitenkaan riitä ehdotetun käsittelyn oikeusperusteeksi. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyväisesti siihen, että suostumusta käytetään perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Perustuslakivaliokunta on myös edellyttänyt lakiin säännöksiä suostumuksen

antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, sekä siitä miten suostumuksen aitous varmistetaan (PeVL 27/1998 vp, s. 2; PeVL 19/2000 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan mukaan epätasapainoisessa tilanteessa kuten terveydenhuollon asiakaspalvelussa annettava suostumus ei välttämättä ole aidosti vapaaehtoinen, eikä tällaisessa tilanteessa asiakkaalla ole aina tosiasiallisia mahdollisuuksia harkita suostumuksen merkitystä. Valiokunta on myös kiinnittänyt tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä huomiota siihen, että suostumuksen on perustuttava riittävään tietoon (PeVL 1/2018 vp, s. 10).

Siten voidaan katsoa, ettei hallituksen esityksessä kuvattu henkilötietojen käsittely voi tapahtua suostumuksen perusteella, vaan se on oikeutettava jollain muulla tavalla. Kuten yllä on todettu, yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta ja terveystietojen osalta 9 artiklan 2 kohdan i alakohta soveltuvat käsittelyn oikeuttaviksi perusteiksi. Vapaaehtoisuus ei silti ole järjestelmän valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kannalta yhdentekevää. Se täydentäisi näitä oikeusperusteita ja lisäisi henkilötietojen käsittelyn hyväksyttävyyttä.

Vaikka hallituksen esitykseen sisältyvästä kuvauksesta järjestelmän käytön vapaaehtoisuus käy hyvin ilmi, voidaan pitää ongelmallisena sitä, ettei ehdotukseen sisälly säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta taikka suostumuksen aitouden varmistamisesta. Luonnoksen sanamuodosta ei tällaisenaan käy ilmi, mitä vapaaehtoisuudella käytännössä tarkoitetaan.

Vastuutahot

Tietosuoja-asetuksen sääntelylogiikassa vastuu henkilötietojen suojasta määritellään sen mukaan, mikä taho on rekisterinpitäjä ja mikä käsittelijä. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimii tietojärjestelmän yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta rekisterinpitäjänä. Kansaneläkelaitos vastaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lukuun taustajärjestelmän ylläpidosta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelemällä tavalla. Siten Kansaneläkelaitos toimii käsittelijän roolissa. Tämä rekisterinpitäjän ja käsittelijän määrittely on tärkeää yksilön oikeuksien tosiallisen toteutumisen kannalta.

Hallituksen esitykseen sisältyy myös asianmukaiset säännökset siitä, mitkä tahot vastaavat tietojärjestelmän tietoturvallisuuden varmistamisesta. Liikenne- ja viestintävirasto arvioisi tietojärjestelmän tietoturvallisuuden ennen sen käyttöönottoa viranomaisten tietojärjestelmistä ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden

arvioinnista annetun lain (1406/2011) mukaisesti. Niin ikään ehdotetussa laissa säädettäisiin, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) valvoisi tietojärjestelmän tietoturvallisuutta. Tietojärjestelmän yhteydessä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä valvoo tietosuojavaltuutettu.

Johtopäätökset

Esityksessä kuvattuun järjestelmään sisältyvä henkilötietojen käsittely on suunniteltu yleisen tietosuoja-asetuksen periaatteita noudattaen. Esityksen perusoikeusrajoituksilla voidaan myös katsoa olevan hyväksyttävä tavoite. Ottaen huomioon tietojen käsittelyn lähtökohtana oleva pseudonyymisten tietojen käsittely, henkilötietojen käsittelyn minimointi, tietojen lyhyt säilytysaika, tietojen luovutuksen perustuminen henkilön omaan tahdonilmaisuun, tietoturvan varmistamiseksi tehdyt järjestelyt ja ehdotetun lain määräaikaisuus, ehdotettuja perusoikeusrajoituksia voidaan pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisina.

Kaiken kaikkiaan ehdotetussa laissa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä varsin yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti, lukuun ottamatta käsittelyn vapaaehtoisuuden määrittelyä.

Helsingissä 14.6.2020
Susanna Lindroos-Hovinheimo