Anu Mutanen, OTT, yliopistonlehtori 15.6.2020

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA (HE 101/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilain (1227/2016) väliaikaista muuttamista. Tartuntatautilakiin lisättäisiin uusi 4 a luku Covid-19-tartuntaketjujen katkaisua tehostavasta tietojärjestelmästä koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden tavoittamiseksi. Tietojärjestelmä koostuisi mobiilisovelluksesta ja taustajärjestelmästä. Mobiilisovelluksen käyttäminen olisi maksutonta ja vapaaehtoista. Tietojärjestelmän tarjoaminen säädettäisiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtäväksi, ja Kansaneläkelaitos (Kela) pitäisi taustajärjestelmää yllä THL:n lukuun. Laissa säädettäisiin myös tietojärjestelmän käytön yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä ja suojasta. Ehdotettu laki olisi voimassa 31.8.2020–31.3.2021.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa on viitattu tai tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan käytön perustumiseen lakiin, 6 §:n 1 momentin mukaiseen ihmisten yhdenvertaisuuteen lain edessä, 6 §:n 2 momentin sisältämään syrjintäkieltoon, 7 §:n 1 ja 3 momentissa turvattuun oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Jaksossa on nostettu esiin myös lakiehdotuksen liityntä EU:n perusoikeuskirjaan ja EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Lisäksi lakiehdotusta arvioidaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta.

Lakiehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden ja 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetun velvoitteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kannalta. Lisäksi sääntely kytkeytyy perustuslain 36 §:n 1 momentissa Kansaneläkelaitoksen valvonnasta ja 68 §:ssä ministeriöistä säädettyyn samoin kuin 80 §:n 1 momentin mukaiseen lailla säätämisen vaatimukseen. Näiden säännösten huomioimatta jättämistä lukuun ottamatta esityksessä on esitetty muutoin pääasiassa asianmukaista lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellista arviointia. Näin ollen en näe tarpeelliseksi toistaa kaikkia lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin peruslähtökohtia. Kyse olisi hallituksen esityksessäkin todetun mukaisesti perustuslain 10 §:ssä säädettyä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa rajoittavasta sääntelystä. Ehdotuksessa on otettu valtaosin asianmukaisesti huomioon myös EU:n tietosuoja-asetuksesta johtuvat vaatimukset ja kansallinen liikkumavara sekä asiaan liittyvä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö.

Kyse olisi uudenkaltaisesta viranomaislähtöisestä ja -valvontaisesta tietojärjestelmästä, mikä asettaa myös lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin osin uudenlaiseen asetelmaan. Katson tarpeelliseksi kiinnittää lausunnossani huomiota etenkin suostumuksen merkitykseen ja kansallisen sääntelyn tarpeeseen sekä ehdotettuun ohjaus-, vastuu- ja valvontajärjestelmään lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta.

Suostumuksen merkitys

Lakiehdotuksen 43 a §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelyyn tarkoitetun tietojärjestelmän perustamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan mobiilisovellus olisi käyttäjälleen maksuton ja sen käyttö olisi vapaaehtoista. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ketään ei voitaisi velvoittaa ottamaan sovellusta käyttöön. Mobiilisovelluksen käyttöönottanut henkilö voisi milloin tahansa poistaa mobiilisovelluksen käytöstään. Mobiilisovelluksen käyttäjä päättäisi itse, pitäisikö hän bluetooth-yhteyttä päällä, ilmoittaisiko hän tartunnasta mobiilisovellukseen ja pyytäisikö hän yhteydenottoa terveydenhuollon toimintayksiköstä.

Mobiilisovelluksen käyttöönottamisen vapaaehtoisuus on keskeinen seikka lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa. Järjestelyn pohjautuminen vapaaehtoisuuteen on keskeinen sen hyväksyttävyyteen vaikuttava tekijä. Tämän arviointi kytkeytyy suostumuksen merkitykseen perusoikeusrajoitusten näkökulmasta. Perusoikeusrajoituksen kohteena olevan henkilön suostumukseen perustuvaa sääntelytapaa on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty ongelmallisena. Valiokunta on korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttöön perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Pidättyväisyyden vaatimus korostuu valiokunnan mielestä vielä entisestään, jos perusoikeussäännökseen liittyy niin sanottu kvalifioitu lakivaraus. Valiokunnan mielestä suostumukseen perustuva sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen perustuslain 2 §:n 3 momentin kanssa siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla. (PeVL 30/2010 vp, s. 6.)

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käytännössään katsonut perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä. Suostumuksen aitouteen, vapaaehtoisuuteen ja nimenomaisuuteen on valiokunnan mielestä tullut kiinnittää erityistä huomiota, kun kysymys on oikeusturvasta rikosoikeudenkäynnissä. Lisäksi on varmistuttava siitä, että suostumuksen antaja tietää ja ymmärtää suostumuksen merkityksen. (PeVL 48/2014 vp, s. 2–3, PeVL 30/2014 vp, s. 3, PeVL 7/2014 vp, s. 4–5, PeVL 10/2012 vp, s. 2–4, PeVL 30/2010 vp, s. 6–7, PeVL 24/2010 vp, s. 3, PeVL 16/2010 vp, s. 4–5, PeVL 7/2010 vp, s. 5, PeVL 37/2005 vp, s. 3, PeVL 19/2000 vp, s. 3, PeVL 27/1998 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sääntely lakiin perustuvasta oikeudesta arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn suostumuksen peruuttamisen jälkeen on merkityksellistä yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta. Itsemääräämisoikeuden on katsottu kiinnittyvän useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. (PeVL 48/2014 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan epätasapainoisessa tilanteessa kuten terveydenhuollon asiakaspalvelutilanteessa annettava suostumus ei välttämättä ole valiokunnan käytännössä edellytetysti aidosti vapaaehtoinen, eikä tällaisessa tilanteessa asiakkaalla ole välttämättä tosiasiallisia mahdollisuuksia harkita suostumuksen merkitystä. Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä huomiota siihen, että suostumuksen on perustuttava riittävään tietoon (PeVL 10/2012 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä myös tämän vaatimuksen täyttyminen on epätodennäköistä, mikäli suostumus annettaisiin esimerkiksi potilaan hoidon yhteydessä (PeVL 1/2018 vp, s. 10).

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi lailla tietojärjestelmästä, jonka avulla koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden tavoittaminen toteutettaisiin mobiililaitteiden bluetooth-teknologiaa hyödyntämällä siten, että laitteeseen tallentuu tiedot henkilöiden kohtaamisista. Tietojärjestelmä koostuisi henkilöiden vapaaehtoisesti käyttöön ottamista mobiilisovelluksista sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen hallinnoimasta taustajärjestelmästä. Laissa säädettäisiin, että mobiilisovelluksen käyttö olisi maksutonta ja vapaaehtoista. Tältä osin yksilön suostumus tietojärjestelmän merkitsemään perusoikeuksiensa rajoittamiseen olisi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla lailla säädetty.

Samalla lakiehdotus täyttäisi perustuslain 2 §:n 3 momenttiin ja 80 §:n 1 momenttiin sekä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kytkeytyvän lailla säätämisen vaatimuksen. Lailla säätämisellä toteutettaisiin myös julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta edistää väestön terveyttä ja sille 22 §:n mukaan kuuluvaa velvoitetta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Lisäksi niin sanotun normaalilainsäädännön käyttöä on pidettävä asianmukaisena valintana sen sijasta, että olisi esimerkiksi ehdotettu säädettäväksi perustuslain 23 §:n nojalla tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia sisältävä laki (ks. mm. PeVL 7/2020 vp, s. 2–3).

Esityksessä on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota myös muun muassa tarpeeseen perustaa mobiilisovelluksen käyttö riittävään tietoon, myös perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on kuitenkin huomattava, että vapaaehtoisuus kohdistetaan arvioitavana olevassa lakiehdotuksessa nimenomaisesti mobiilisovelluksen käyttöön. Esityksen perusteella jää nähdäkseni epäselväksi, mitä tämä maininta vapaaehtoisuudesta tarkkaan ottaen kattaisi ja olisiko kyse riittävästä suostumuksesta koko tietojärjestelmän käytön aiheuttamalle perusoikeuksien rajoittamiselle. Mobiilisovelluksen vapaaehtoinen käyttöönotto merkitsi samalla suostumusta taustajärjestelmässä tapahtuvaan tietojenkäsittelyyn ja luovutukseen, mutta kokonaisuutta ei mielestäni tuoda säädöstasolla riittävästi esille.

Mobiilisovellusta käytettäessä olisi myös käytännössä vaikea varmistua suostumuksen aitoudesta ja vapaaehtoisuudesta kaikissa tapauksissa. Lakiehdotukseen ei myöskään sisälly nimenomaisia säännöksiä suostumuksen peruuttamisen tavasta. Käytännössä sovelluksen poistaminen mobiililaitteesta merkitsisi suostumuksen perumista. Kysymykseksi kuitenkin jää, poistaako tällainen toimi samalla heti myös suostumuksen tietojärjestelmän taustajärjestelmään nähden ja siellä mahdollisesti olevat kyseistä henkilöä koskevat tiedot.

Lakiehdotuksen pääasiallisena tavoitteena olisi katkaista ja torjua Covid-19-tartuntaketjuja nykyistä tehokkaammin ja nopeammin. Kyse olisi osaltaan siirtymisestä koronaepidemian laajamittaisista rajoitustoimista aiempaa kohdennetumpiin toimenpiteisiin, mitä on pidettävä myös perusoikeuksien näkökulmasta myönteisenä kehityksenä. Esityksen tavoitteiden voidaan katsoa kaikkiaan muodostavan riittävän painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen kytkeytyvät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ehdotetulle perusoikeusrajoitukselle. Ehdotuksen hyväksyttävyyttä voidaan tältä osin perustella myös perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden elämään turvaamisella. Kyse olisi viime kädessä oikeuden elämään turvaamisesta rajoittamalla yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa.

Esityksessä ei ole juurikaan tehty edellä mainittua perusoikeuspunnintaa. Perusoikeuspunnissa on kyse viime kädessä siitä, että yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan ei tule puutua enemmän kuin on välttämätöntä sovelluksella saavutettavien terveyshyötyjen toteuttamiseksi. Tältä osin onkin kysyttävä, täyttääkö ehdotus välttämättömyyden sisältämät vaatimukset. Nähdäkseni esityksessä on otettu huomioon monia välttämättömyyden ja myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta keskeisiä seikkoja perusoikeusrajoituksen minimoimiseksi, kuten valittu hajautetun tietojen tallennuksen järjestelmä. Toisaalta esityksen valossa jää riittävästi läpikäymättä muun ohella ylipäätään se, mitkä ovat kaikkiaan tarkoituksenmukaisia tapoja tartuntaketjujen jäljittämiseen ja mikä on näiden eri mekanismien välinen suhde.

Lisäksi on todettava, että esitys on tietojärjestelmän teknisiä seikkoja koskevalta selostukseltaan vaikeaselkoinen, mikä hankaloittaa arviota siitä, tuleeko ehdotetulla lainsäädännöllä varmistetuksi suostumuksen aitouden varmistamiseksi riittävän tiedon saaminen järjestelmän tarkoituksesta, toiminnasta ja ominaisuuksista. Esityksessä on kiinnitetty huomiota ohjeistuksen merkitykseen. Ohjeistus ei kuitenkaan voi poistaa vaatimuksia riittävästä ja täsmällisestä lailla säätämisestä.

Edellä esitetyin perustein katson, että lakiehdotusta tulisi selkeyttää ja täsmentää etenkin suostumuksen ulottuvuudesta mainituin osin, jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tällainen sääntelyn täsmentäminen olisi perusteltua myös siksi, että ehdotuksen mukaisena EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen kytkeytyvänä käsittelyperusteena olisi osaltaan suostumus tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti.

Kansallisen sääntelyn tarve

Ehdotetun 43 a §:n 2 momentin mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimisi henkilötietojen käsittelyn osalta rekisterinpitäjänä, ja 3 momentin mukaan se vastaisi tietojärjestelmän toiminnasta sekä tietoturvallisuuden hyväksymisestä ja voisi asettaa tietojärjestelmälle tarkempia toiminnallisia ja teknisiä vaatimuksia sekä tietoturvavaatimuksia. EU:n tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjän tehtäviin kuuluu vastata henkilötietojen käsittelystä, kuten siihen liittyvästä tietoturvallisuudesta. Lakiehdotuksen 43 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että järjestelmän tietoturvallisuuden hyväksymistä ja arviointia varten annettavilla viranomaisten tietojärjestelmistä ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011) mukaisilla tarkemmilla tietoturvavaatimuksilla täydennettäisiin EU:n tietosuoja-asetuksen mukaista rekisterinpitäjän velvollisuutta toteuttaa asianmukaiset tietoturvatoimenpiteet. Perusteluissa viitataan myös siihen, että tietoturvallisuuden arvioiminen toimisi yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisena ylimääräisenä suojatoimena ja siitä säädettäisiin ehdotetussa 43 g §:ssä. Lakiehdotuksen 43 g §:ssä säädettäisiin, että Liikenne- ja viestintävirasto arvioi tietojärjestelmän tietoturvallisuuden ennen sen käyttöönottoa viranomaisten tietojärjestelmistä ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin esittänyt huomiota EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU-lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista johtuvat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän vuoksi painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Valiokunta on katsonut myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös yleisen 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 yksityiskohtaisempi sääntely on. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arviossa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5, 8.)

Hallituksen esityksessä on tehty nähdäkseni pääasiassa asianmukaisesti selkoa kansallisesta liikkumavarasta ja käsittelyperusteesta. Kuitenkin ehdotetussa tartuntatautilain uudessa 43 a §:n 3 momentissa mainitut seikat näyttäisivät sisältyvän EU:n tietosuoja-asetukseen. Ehdotukseen sisältyvien perustelujen valossa tarve lakiehdotuksen 43 a §:n 3 momentin mukaiselle kansalliselle sääntelylle jää epäselväksi. Myöskään lakiehdotuksen 43 a ja g §:sn välistä kytköstä ei käydä esityksessä riittävästi läpi.

Ohjaus, vastuu ja valvonta

Lakiehdotuksen 43 b §:n mukaan Kansaneläkelaitos vastaisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lukuun taustajärjestelmän ylläpidosta THL:n määrittelemällä tavalla. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin Kelan tehtävistä. Kela toimisi henkilötietojen käsittelijänä. Ehdotetun 43 f §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö puolestaan ohjaisi ja seuraisi Kansaneläkelaitosta 43 b §:ssä tarkoitetun tehtävän toimeenpanossa. Perustelujen mukaan valtioneuvosto voisi ohjata lainsäädännön täytäntöönpanoa Kansaneläkelaitoksessa edellyttäen, että ohjauksesta säädettäisiin laissa ja että Kela säilyttäisi edelleen itsenäisyytensä ja riippumattomuutensa yksittäisten lainsoveltamisratkaisujen tekijänä. Lisäksi 43 h §:ssä säädettäisiin, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) valvoisi tietojärjestelmän tietoturvallisuutta.

Perustuslain 68 §:n perusteella kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain 36 §:n mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa. Kansaneläkelaitoksen asemasta ja valvonnasta säädetään tarkemmin Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2001). Kyseisen lain 1 §:n perusteella Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka valvonta kuuluu eduskunnan valitsemille valtuutetuille. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 36 §:n on ymmärrettävä viittaavan pyrkimykseen turvata eduskunnan riittävät vaikutusmahdollisuudet Kelassa. Säännöksessä tarkoitettu valvonta tulee siten valiokunnan mukaan käsittää väljästi. Valiokunta on todennut myös, että Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista. (PeVL 7/2001 vp, s. 2–3.) Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa valtiovarainministeriön mahdollisuuksiin ohjata Kelaa. Kansaneläkelaitoksen aseman vuoksi valiokunta katsoi, että lakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellytti Kelan rajaamista lain soveltamisalan ulkopuolelle. Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmien on valiokunnan mukaan epäilemättä jo käytännön syistä oltava yhteentoimivia valtionhallinnon ja kuntien hyvinvointipalveluja hoitavien viranomaisten tietojärjestelmien kanssa. Tarvittava koordinaatio muun hallinnon kanssa voidaan valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin saavuttaa muin keinoin kuin valtiovarainministeriön sitovalla ohjauksella. (PeVL 46/2010 vp, s. 4.)

Lakiehdotuksen merkitsemän yksityisyyden suojan rajoittamisen hyväksyttävyyden kannalta on pidettävä olennaisena, että laissa säädettäisiin asianmukaisesti asiaan liittyvästä vastuusta ja valvonnasta. Vastuun kohdentamisen kannalta on kuitenkin pidettävä ongelmallisena sitä, että THL toimisi lakiehdotuksen 43 a §:n 2 momentin mukaan tietojärjestelmän yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta rekisterinpitäjänä ja että 43 b §:ssä vastuu säädettäisiin Kelalle. Säännöksen ja sen hyvin niukkojen perustelujen valossa jää epäsel-

väksi, mikä tarkkaan ottaen olisi tarkoitettu vastuumalli ja Kelan rooli ylläpitäjänä ja henkilötietojen käsittelijänä. Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksen kannalta esitys jättää puolestaan avoimeksi sen, mitä ”ylläpidolla” ehdotetussa 43 b §:ssä tarkoitettaisiin. Laissa tulisi siten säätää tarkemmin Kelan asemasta ja tehtävistä henkilötietojen käsittelijänä.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriölle ehdotettu Kelan ohjausvalta ei näyttäisi esityksen valossa olevan perustuslain 36 §:ssä Kelan asemasta säädetyn ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukainen. Esityksestä ei myöskään ilmene, miten Valviralle ehdotettu valvontatehtävä sopisi yhteen perustuslaissa säädetyn Kelan aseman kanssa. Näin ollen ehdotettua ohjaus-, valvonta- ja vastuujärjestelmää on pidettävä ongelmallisena ehdotuksen perustuslainmukaisuuden kannalta tavalla, joka muodostuu säätämisjärjestyskysymykseksi etenkin lakiehdotuksen 43 f §:ssä säädetyn Kelaan kohdistuvan ohjausvallan osalta.

Voimassaolo

Ehdotettu tartuntatautilain muutos olisi voimassa väliaikaisesti, 31.8.2020–31.3.2021. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Covid-19-epidemian kehittymistä ja päättymisajankohtaa on vaikea ennalta arvioida. Tietojärjestelmä olisi kuitenkin ehdotuksen mukaan käytössä vain niin kauan kuin se on tarpeellista Covid-19-tartuntaketjujen katkaisemiseksi. Säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että valtioneuvoston tulisi ryhtyä valmistelutoimenpiteisiin lain kumoamiseksi, mikäli lain voimassa pitäminen ei enää täytä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvien välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusedellytysten vaatimuksia tai perustuslain 10 §:stä ja yleisestä tietosuoja-asetuksesta johtuvia erityisiä vaatimuksia.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mainintaa toimista lain kumoamiseksi on syytä korostaa valtiosääntöisen merkityksensä vuoksi. Sääntelyn voimassaolo on asianmukaista rajata ajallisesti Covid-19-epidemiaan kytkeytyvällä tavalla. Lakiehdotuksen voimassaolon päättymisaika jää esityksessä perustelematta, mitä voidaan pitää ongelmallisena etenkin sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta.

Täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyviä muita seikkoja

Ehdotetun 43 e §:n 1 momentin mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän terveydenhuollon toimintayksiköille sekä Ålands hälso- och sjukvård -nimiselle viranomaiselle 43 c §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetut tarpeelliset tiedot, jotta terveydenhuollon toimintayksikkö voi ottaa yhteyttä mahdollisesti altistuneeseen hoidon tarpeen tai muiden Covid-19-epidemian torjuntatyön kannalta tarpeellisten toimenpiteiden arvioimiseksi.

Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus on tarkkaan määriteltävä. Lakiehdotuksen 43 e §:n 1 momentin loppuosaa ”muiden covid-19-epidemian torjuntatyön kannalta tarpeellisten toimenpiteiden arvioimiseksi” voidaan pitää liian väljänä. Ilmaus jättää nähdäkseni avoimeksi sen, mitä kaikkia tarkoituksia varten tietoja voitaisiin lopulta luovuttaa. Nyt ehdotettua täsmällisempää olisi viitata vain siihen, että terveydenhuollon toimintayksiköstä voitaisiin ottaa yhteyttä altistuneeseen kyseisen henkilön hoidon tarpeen arvioimiseksi. Mikäli muita perusteltuja tiedonluovutustarpeita on, nämä tulisi ilmaista säännöksessä nimenomaisesti. Säännöstä tulisi tältä osin täsmentää.

Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että lakiehdotuksessa käytetään kyseessä olevasta tartuntataudista kaikkiaan moninaista terminologiaa (”Covid-19-tartuntaketju”, ”koronavirus”, ”covid-19-epidemia”). Tämän sijasta olisi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi syytä omaksua yhtenäinen käsitteiden käyttötapa. Lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää vielä valtiosääntöisesti ongelmallisella tavalla epäselväksi sekin, mitä tarkoitetaan ”taustajärjestelmällä”.

Esitykseen sisältyy kaiken kaikkiaan runsaasti ehdotetun sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen kohdistuvia ongelmia. Kaikkiaan katson, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, mikäli edellä esittämäni valtiosääntöoikeudelliset huomautukset suostumuksen ulottuvuudesta ja Kansaneläkelaitokseen kohdistuvasta ohjauksesta otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 15.6.2020

Anu Mutanen, OTT, yliopistonlehtori