Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori 26.11.2020

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI TARTUNTATAUTILAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 225/2020 VP)

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

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tartuntatautilain (1227/2016) väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (582/2020) muuttamista. Lailla 582/2020 tartuntatautilakiin lisättiin väliaikaisesti uusi 4 a luku Covid-19-tartuntaketjujen katkaisua tehostavasta tietojärjestelmästä koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden tavoittamiseksi. Sääntely on voimassa 31.8.2020–31.3.2021. Arvioitavana olevalla esityksellä lakiin lisättäisiin uudet säännökset tietojärjestelmän, ml. Koronavilkku-mobiilisovelluksen, rajat ylittävän käytön yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen luovuttamisesta toisen EU- tai ETA-jäsenvaltion tai Sveitsin nimetylle kansalliselle viranomaiselle tai viralliselle elimelle koronavirukselle mahdollisesti altistuneiden henkilöiden tavoittamiseksi sekä mobiilisovelluksen käyttäjän suostumuksesta tietojen luovutukseen sekä tietojen käyttötarkoituksesta ja muusta käsittelystä. Lisäksi ehdotetaan lain voimassaolon jatkamista 31.12.2021 saakka.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa on viitattu perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan käytön perustumiseen lakiin, 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen elämään, 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen ja 18 §:ssä turvattuun oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen sekä 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. *Ehdotettua sääntelyä arvioidaan seikkaperäisesti oikeastaan vain suhteessa perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön nähden.* Perustuslakijaksossa 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.

Tietojärjestelmää koskeva voimassa oleva tartuntatautilain muutos on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2020 vp). Esityksen mukaan nyt ehdotettava laajennus perustuu samoille perusratkaisuille kuin alkuperäinen järjestelmä*. Merkillepantavaa on, että käsillä olevassa esityksessä on varsin vähän tehty selkoa suhteesta aiempaan esitykseen (HE 101/2020 vp) ja siitä annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 20/2020 vp) siihen nähden, mikä merkitys sääntelyn voimassaoloajan pidennykselle on annettava perustuslainmukaisuusarvioinnissa ja miten uutta sääntelyä rajat ylittävästä tietojenvaihdosta on arvioitava perustuslakivaliokunnan kannanottojen valossa. Kyse olisi hallituksen esityksessäkin asianmukaisesti todetusti perustuslain 10 §:ssä säädettyä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa rajoittavasta sääntelystä. En näe tarpeelliseksi toistaa kaikkia lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin peruslähtökohtia tältä osin, vaan keskityn lausunnossani*

tarkastelemaan esitystä perustuslakivaliokunnan lausunnossa 20/2020 vp henkilötietojen suojasta ja suostumuksen merkityksestä sanotun kannalta. Lisäksi kiinnitän huomiota kysymykseen lain voimassaolon pidentämisestä.

Henkilötietojen suoja ja suostumuksen merkitys

Esityksessä ehdotetaan lain 43 i §:ään otettavaksi sääntely tietojärjestelmän rajat ylittävän käytön yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan ja 8 artiklassa turvatun henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa. (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40.) Ehdotetun 43 i §:n 2 momentin mukaan viranomainen voisi luovuttaa 43 c §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetut tarpeelliset tiedot. *Sääntely vastaa nähdäkseni täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.*

Koronavilkun käyttöönottoa koskenutta tartuntatautilain väliaikaista muutosehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunnan mielestä ei ollut aivan ongelmatonta, että sääntelyä ei hallituksen esityksessä pidetty välttämättömänä sen tarkoituksen kannalta, eikä lakiehdotusta ollut laadittu arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyysvaatimusta silmällä pitäen. (PeVL 20/2020 vp, s. 5.) Valiokunnan mielestä oli kuitenkin merkityksellistä, että lakiehdotuksen 43 a §:n 1 momentin mukaan mobiilisovelluksen käyttö on vapaaehtoista ja henkilötietojen käsittely tietojärjestelmässä perustuu aitoon vapaaehtoisuuteen ja ettei sovelluksen asentamista ja käyttöä ei ole edes välillisesti säädetty minkään julkisen vallan vastuulla olevan palvelun, etuuden tai muun suorituksen saamisen edellytykseksi. Sovelluksen käytön vapaaehtoisuuden katsottiin korostavan sitä, että henkilötietojen käsittely ei ole välttämätöntä. (PeVL 20/2020 vp, s. 5–6.)

Ottaen huomioon erityisesti myös sen, että altistumistiedon käsittelyssä terveydenhuollossa sovelletaan potilaslakia, mainittua lakiehdotusta voitiin perustuslakivaliokunnan mielestä toimivaltuuksien välttämättömyysvaatimuksesta ja arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyysvaatimuksesta huolimatta pitää perusratkaisultaan perustuslain mukaisena. Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mukaan poista tarvetta varmistaa varsinkin käsillä olevan kaltaisessa arkaluontoisia henkilötietoja koskevassa perusoikeus- ja ihmisoikeusherkässä sääntelyyhteydessä, että sääntely kokonaisuutena arvioiden luo riittävät edellytykset arkaluontoisten henkilötietojen suojan tosiasialliselle toteutumiselle. Valiokunnan mielestä on myös selvää, että Koronavilkun kaltaista sovellusta ei voida pitää vapaaehtoisuuteen perustuvan sääntelyratkaisun vuoksi hyväksyttävänä esimerkiksi poliisitoimen alalla tai muussakaan julkisen vallan käytössä. Valiokunta piti valitettavana, että vapaaehtoisuuteen perustuvassa hallituksen esityksessä ei selostettu asianmukaisesti perusoikeuspunnintaa sääntelyn välttämättömyyden osalta. Valiokunta painotti lisäksi tarvetta huolehtia, että julkisessa viranomaistiedotuksessa selostetaan asianmukaisesti sovelluksen vapaaehtoisuutta. (PeVL 20/2020 vp, s. 6.)

Säätämisjärjestyskysymyksenä perustuslakivaliokunta edellytti sääntelyyn lisättäväksi ehdotettua ehdottomamman ja soveltamisalaltaan laajemman kiellon käyttää sovelluksen kautta saatua tietoa 60 §:n mukaisessa päätöksenteossa yksinomaisena perusteena ja muutenkaan muussa Covid-19-tartuntaa koskevaan hoitopäätökseen liittymättömässä julkisen vallan käytössä. Valiokunta totesi lisäksi, että tällä ponnella myös katettiin osittain perusoikeusrajoituksiin kytketyltä suostumukselta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä edellytettyjä vaatimuksia (PeVL 20/2020 vp, s. 6–7 ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli syytä tarkkaan ehdotetun sääntelymallin yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa. Jos lakiehdotuksen mukaisessa käsittelyssä ei tietosuoja-asetuksen mukaan ole kyse suostumukseen perustuvasta käsittelystä eikä 7 artikla tule sovellettavaksi, oli lakiehdotuksen sääntelyä sovelluksen käytöstä täydennettävä tietosuoja-asetuksen suojatoimien sääntelylle sallimissa puitteissa täsmällisellä sääntelyllä suostumuksesta. (PeVL 20/2020 vp, s. 6–8.) Sosiaali- ja terveysvaliokunta jakoi hallituksen esityksen mukaisen käsityksen sääntelyn perustumisesta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan ja erityisten henkilötietoryhmien osalta 9 artiklan 2 kohdan i alakohtaan. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan henkilön antama hyväksyntä tietojen siirtämiseen täydentää tätä oikeusperustaa henkilötietojen käsittelyn suojatoimena. Siten lakiehdotusta oli perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta välttämätöntä täydentää suostumusta koskevalla sääntelyllä. (StVM 17/2020 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunnalla ei ollut tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (PeVL 73/2018 vp) tiedonhallintalain sääntely sekä potilasasiakirjoista potilaslaissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa säädetty huomioiden huomauttamista järjestelmän tietoturvasta.

Nyt arvioitavana olevan sääntelyn osalta huomio kiinnittyy ennen muuta siihen, miten voidaan varmistaa perustuslakivaliokunnan esille nostamien seikkojen asianmukaisuus tilanteessa, jossa henkilötietoja luovutetaan ulkomaan viranomaisille. Epäselväksi jää toisin sanoen etenkin se, millä tavalla järjestelyssä varmistetaan, että tartuntatautilain sinänsä tarkkarajaiselle käyttötarkoitukselle asetettuja rajoituksia noudatetaan myös sen jälkeen, kun tiedot luovutetaan ulkomaisille viranomaisille. Avoimeksi jää muun ohella se, miten varmistuttaisiin, ettei toisessa valtiossa käytössä olevassa tietojärjestelmässä tallennettaisi puhelinten sijaintitietoja ja kohtaamistietoja taikka käytettäisi tietoja tartuntatautilain 43 c §:n 1 momentin vastaisiin tarkoituksiin, kuten poliisitutkintaan, esitutkintaan tai oikeudenkäyntiin. Esityksessä on tyydytty toteamaan, että kielto koskee myös muiden valtioiden viranomaisille luovutettavia tietoja. Havaintojeni mukaan esityksen perusteella epäselväksi sekin, missä vaiheessa suostumuksen antaminen rajat ylittävään henkilötietojen luovuttamiseen tapahtuisi. Esityksessä ei myöskään tehdä välttämättömyyteen kytkeytyvää perusoikeuspunnintaa. Esityksen perustelujen valossa on kaikkinensa vaikea varmistua tietoturvan ja henkilötietojen suojan toteutumisen asianmukaisuudesta suomalaisen oikeustilan mukaisina rajat ylittävässä henkilötietojen vaihdossa. Tältä osin sääntelyä olisi asianmukaista täydentää säännöksellä siitä, että tietojen rajat ylittävä luovuttaminen edellyttää varmistumista siitä, ettei tietojen vastaanottaja käytä tietoja tartuntatautilain 43 c §:n 1 momentin vastaisesti. Lisäksi on syytä painottaa sitä, että sovelluksen käyttäjille on suostumuksen antamisen perustaksi annettava selkeät ja kattavat tiedot, mitä sovelluksen rajat ylittävän yhteentoimivuuden hyödyntäminen tarkoittaa henkilötietojen käsittelyn kannalta.

Voimassaolo

Esityksessä ehdotetaan tartuntatautilain väliaikaisen muutoksen voimassaolon jatkamista 31.12.2021 saakka. Esityksessä viitataan Covid-19-pandemian kiihtymiseen syksyn 2020 aikana ja siihen, että on epätodennäköistä, että rokotuksilla saavutetaan pandemian merkittävää hidastumista vuoden 2021 aikana. Lisäksi esille nostetaan se, että tartuntaketjujen katkaisua tehostava tietojärjestelmä on yksi osa epidemian hallintaa. Perustuslakijaksossa ei ole käyty lainkaan läpi ehdotetun voimassaoloajan valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa Covid-19-epidemiaan liittyvien määräaikaisten lakien voimassaoloon. Valiokunnan mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on sillä, että ehdotetun lain on tarkoitettu olevan voimassa väliaikaisesti (ks. esim. PeVL 7/2020 vp, s. 5). Valiokunnan tulkintakäytännön mukaan koronavirusepidemian johdosta säädettyjen perusoikeusrajoitusten voimassaolo on rajattava välttämättömään (ks. esim. PeVL 14/2020 vp, s. 6). Maahantuloon kytkeytyvää Covid-19-ennakkotestausta koskevaa ehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta piti vuoden 2021 loppuun ulottuvaa voimassaoloaikaa poikkeuksellisen pitkänä verrattuna muihin siihen mennessä epidemian vuoksi säädettyihin perusoikeuksia rajoittaviin lakeihin. Valiokunnan mukaan näin pitkä voimassaoloaika oli ristiriidassa valiokunnan siihenastisen tulkintakäytännön kanssa. (PeVL 32/2020 vp, s. 6.)

Ehdotettua voimassaoloaikaa voidaan pitää perustuslakivaliokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön nähden pitkänä. Se poikkeaa merkittävästi myös tämänhetkisen vastaavan sääntelyn voimassaolon kestosta. Voimassaoloon kytkeytyvässä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kuitenkin toisaalta merkityksellistä myös se, että tartuntatautilain 43 a §:n mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on huolehdittava, että tietojärjestelmä on käytössä vain niin kauan kuin se on tarpeellista Covid-19-tartuntaketjujen katkaisemiseksi. Kun lisäksi ottaa huomioon sen, että esityksessä ei ole kyse sen kaltaisesta pakottavasta ja velvollisuuksia asettavasta sääntelystä kuin esimerkiksi esityksessä 137/2020 vp, ehdotettu voimassaolon pidentäminen ei muodostu välttämättä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Lakiehdotuksen voimassaolon päättymisaika jää esityksessä kuitenkin riittämättömien perustelujen varaan, mitä voidaan pitää ongelmallisena etenkin sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden kannalta. Jotta voimassaolosta voitaisiin säätää ehdotetulla tavalla, olisi vielä nähdäkseni syytä varmistua siitä, täyttääkö voimassaoloaika välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset – hallituksen esityksen perusteluiden valossa myöskään näistä esityksen perustuslainmukaisuuden kannalta keskeisistä seikoista on vaikea vakuuttua.

Helsingissä 26.11.2020

Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori