Sosiaaliturva- ja vakuutusosasto

Essi Rentola

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturvasta Japanin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 12/2021 vp)

Vastine oikeusministeriön asiantuntijalausuntoon 8.3.2021

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön vastinetta oikeusministeriön asiantuntijalausuntoon.

Sosiaaliturvasopimuksen toimeenpano edellyttää jossain määrin henkilötietojen välittämistä toiseen sopimusvaltioon. Eläkkeiden maksaminen Japanista Suomeen on mahdollista vain sosiaaliturvasopimuksen perusteella. Japanin kanssa tehdyn sopimuksen asiallinen soveltamisala on kapea, koska sosiaaliturvan aloista se koskee ainoastaan työeläkkeitä ja työttömyysvakuutusmaksuja. Henkilötietoja välitetään eläkehakemuksissa, jotta henkilö saisi eläkepäätöksen ja eläkkeensä maksuun. Eläkehakemuksissa välitettäviä henkilötietoja ovat henkilön nimi, syntymäaika, osoite, vakuutuskausitiedot, työskentelyaika sekä pankkiyhteystieto. Lähetettyjen työntekijöiden kohdalla henkilötiedot välitetään ainoastaan silloin, jos kyse on lähettämisajan pidentämisestä yli 5 vuoden määräajan. Japaniin ei välitetä henkilön terveydentilaa koskevia tietoja.

EU:n tietosuoja-asetuksessa (Asetus (EU) 2016/679) säädellään henkilötietojen siirrosta myös EU:n ulkopuolelle. Jos Euroopan komissio on tehnyt ao. valtiota koskevan tietosuojan riittävyyspäätöksen, tietosuojan taso on riittävä tietojen siirtoa varten. Japanin kohdalla komissio on tehnyt tammikuussa 2019 riittävyyspäätöksen, mutta se koskee kaupallisia toimijoita.

Kun riittävyyspäätöstä ei ole tehty, tietosuoja-asetuksen mukaan tietoja voidaan siirtää kolmanteen maahan, jos henkilötietojen käsittelijä on toteuttanut asianmukaiset suojatoimet ja jos henkilöllä, jonka tietoja siirretään, on käytössää tehokkaita oikeussuojakeinoja. Tietosuoja-asetuksen 46 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan nämä suojatoimet voivat sisältyä viranomaisten tai julkisten elinten väliseen oikeudellisesti sitovaan ja täytäntöönpanokelpoiseen välineeseen. Suomen ja Japanin välisissä neuvotteluissa on lähdetty siitä, että sosiaaliturvasopimus olisi tällainen väline. Sopimuksen 22 artiklan mukaan välitettyihin tietoihin sovelletaan vastaanottavan valtion henkilötietojen salassapitoa koskevia säädöksiä ja lisäksi sosiaaliturvasopimuksen määräyksiä, jotka koskevat henkilötietojen käyttöä, korjaamista, poistamista ja käsittelyn keskeyttämistä. Sopimus velvoittaa viranomaiset suojaamaan henkilötiedot, jotta niihin ei ole laitonta tai luvatonta pääsyä ja jotta niitä ei

voida luvattomasti tai laittomasti luovuttaa. Jos henkilötietojen suojaa loukataan, käytössä on sopimusvaltioiden hallinnolliset ja oikeudelliset suojatoimet.

EU:n tietosuoja-asetus on tullut sovellettavaksi 25.5.2018 lukien. Sosiaaliturvasopimus on saatu neuvoteltua valmiiksi marraskuussa 2018. Tällöin tietosuoja-asetuksen vaatimukset pyrittiin ottamaan huomioon niin hyvin kuin mahdollista ja tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti. Oikeusministeriön antamassa asiantuntijalausunnossa viitataan Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeistukseen, joka on annettu 15.12.2020.

Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeistus ei ole ollut käytettävissä ennen sopimuksen allekirjoittamista. Näin ollen ei ole ollut täyttä varmuutta, millaiset määräykset tarkkaan ottaen täyttävät tietosuoja-asetuksen vaatimukset. Ennen marraskuussa 2018 käytäviä neuvotteluita oltiin Suomen neuvotteludelegaation puolesta yhteydessä oikeusministeriöön tietosuoja-asetuksen velvoitteiden täyttymisestä. Tuolloin oikeusministeriön alustava näkemys oli, sosiaaliturvasopimus voisi olla yleisen tietosuoja-asetuksen 46 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu viranomaisten ja julkisten elinten välinen oikeudellisesti sitova ja täytäntöönpanokelpoinen väline.

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan mm. " *Vaikuttaa myös siltä, että sopimuksessa ei tältä osin ole määritetty niitä käyttötarkoituksia, joihin tietoja saa käyttää ("Jollei kyseisen toisen sopimusvaltion säädöksissä ja määräyksissä muuta edellytetä, näitä tietoja käytetään yksinomaan tämän sopimuksen toimeenpanemiseksi*").

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että sopimuksen perusteella annettavien tietojen käyttötarkoitus määräytyy sopimuksen soveltamisalaa koskevien ja muiden sisällöllisten artiklojen perusteella.

Suomen ja Japanin välistä sosiaaliturvasopimusta ja sen toimeenpanon yksityiskohtia neuvoteltaessa on sovittu, että vain aivan välttämättömät tiedot vaihdetaan toimivaltaisten viranomaisten ja laitosten välillä ottaen huomioon EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännökset.

Vaihdettavia tietoja ovat eläkehakemuksessa ilmoitetut henkilön tunnistetiedot, jotta eläkkeen myöntäminen ja maksaminen on mahdollista maiden välillä. Tämän lisäksi vaihdettavia tietoja ovat ns. vakuutuskaudet, jotka perustuvat henkilön työskentelyjaksoihin. Vakuutuskausien ilmoittaminen ja huomioon ottaminen on välttämätöntä eläkeoikeuden ja eläkkeen määräytymisen syntymiseksi. Toimeenpanosta sovittaessa on todettu, että terveydentilatietoja ei työkyvyttömyyseläkehakemuksissa vaihdeta toimivaltaisten laitosten välillä, vaan eläkeoikeutta ratkaiseva laitos pyytää tarvittavan lääkärinlausunnon eläkkeenhakijalta itseltään. Eläkepäätöksiä, jossa voi olla eläkkeen määrää koskevia tietoja, ei lähetetä Suomen ja Japanin toimivaltaisten laitosten välillä, vaan eläkepäätös lähetetään ainoastaan eläkkeenhakijalle itselleen.

Sopimuksen toimeenpanoa varten sovittuihin eläkehakemuslomakkeisiin on lisätty kohta, jossa henkilöltä pyydetään suostumus siihen, että toimivaltaiset laitokset voivat toimittaa toisen maan laitoksille hallussaan olevat tiedot, jotka liittyvät eläkehakemukseen. Suostumus on otettu lomakkeisiin sopimusta täydentävänä oikeusperustana tietojen luovuttamiselle.

Sopimus sisältää säännökset mm. siitä, että henkilö voi kuulua Suomen sosiaaliturvaan tilanteessa, jossa hänet lähetetään tilapäisesti työskentelemään Japaniin. Eläketurvakeskus on toimivaltainen laitos ratkaisemaan, voidaanko henkilöön soveltaa Suomen lainsäädäntöä tällaisessa tilanteessa ja tällöin Eläketurvakeskus antaa ns. lähetetyn työntekijän todistuksen. Todistus annetaan henkilölle itselleen ja lähettävälle työnantajalle, joiden tulee toimia todistuksen mukaisesti eli maksaa henkilöä koskevat työeläkevakuutus- ja työttömyysvakuutusmaksut Suomeen. Todistusta ei lähetetä Japanin toimivaltaiselle laitokselle. Tarvittaessa henkilö esittää todistuksen itse Japanissa viranomaisille.

Eläketurvakeskus ja Suomen työeläkelaitokset voivat luovuttaa sosiaaliturvasopimuksen 22 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteella Japanin toimivaltaisille viranomaisille ja laitoksille tietoja kansallisen lainsäädännön edellytysten ja rajoitusten puitteissa. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksistä ja työntekijän eläkelain (TyEL) 206 §:stä johtuen Eläketurvakeskus ja työeläkelaitokset voivat luovuttaa vain tietoja, jotka ovat välttämättömiä sosiaaliturvasopimuksen mukaisten tehtävien toimeenpanossa.

Oikeusministeriö toteaa myös, että "*Sopimuksen tai esityksenkään perusteella ei käy kuitenkaan ilmi, minkälaisia hallinnollisia ja oikeudellisia oikeussuojakeinoja rekisteröidyllä olisi kyseisessä kolmannessa valtiossa käytössään tai valvooko sopimuksen noudattamista riippumaton valvoja. Esityksen perusteluissa viitataan siihen, että Japanin lainsäädännön henkilötietojen suojan tasoa osoittaa sen valtiollisia toimielimiä koskeva laki henkilötietojen suojasta. Mainitun kolmannen valtion lain sisältö ja merkityssopimuksen kannalta jää tältä osin kuitenkin epäselväksi.*"

Hallituksen esityksessä on viitattu Japanin lakiin koskien henkilötietojen suojaa julkisella sektorilla (laki N:o 58 vuodelta 2003).

<5461726F2D8D7390AD8B408AD682CC95DB974C82B782E98CC2906C8FEE95F1> (cas.go.jp)

Japanin yllä mainitun lain 1 luvun 12 -20 artikloissa säädetään henkilön oikeudesta tarkastaa tietonsa ja siihen liittyvästä menettelystä. Lain 27 artiklan mukaan henkilöllä on oikeus vaatia tietojensa korjaamista (Right to request correction) ja 36 artiklan mukaan tietojen käytön keskeyttämistä (suspension of use). 4 luvun (artiklat 42 - 44) mukaan henkilö voi hakea muutosta edellä mainittujen artiklojen perusteella annettuihin päätöksiin (appeals and consulting the review board). Japanin lain luvussa 6 (53 artiklasta eteenpäin) säädetään julkisen viranomaisen rikosoikeudellisista seuraamuksista tietosuojasäännösten loukkausten osalta.

Japanissa on tietosuojaviranomainen (Personal Information Protection Commission Japan) https://www.ppc.go.jp/en/. Japanin viranomaisen toimivalta näyttäisi ulottuvan pääosin yksityisen sektorin toimintaa, jota säännellään Japanin laissa henkilötietojen suojasta.

Act_on_the_Protection_of_Personal_Information.pdf (ppc.go.jp)

EU-maiden kolmasien maiden kanssa solmimien sosiaaliturvasopimusten tietosuojamääräykset ovat olleet useaan otteeseen keskustelun aiheena EU:n jäsenvaltioiden kesken uuden tietosuoja-asetuksen tultua sovellettavaksi. Mm. Suomen puheenjohtajakaudella 2019 teema oli Suomen aloitteesta esillä ns. sosiaaliturvan koordinaation kansainvälisen foorumin kokouksessa. Jäsenvaltiot esittivät tuolloin, että komissio laatisi tietosuoja-artikloista standardilausekkeet käytettäväksi neuvotteluissa kolmansien maiden kanssa, mutta komissio ei katsonut voivansa laatia sellaisia.

Oikeusministeriön lausunnossa todetaan lopuksi, että "*mikäli sopimus ei täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 46 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja edellytyksiä henkilötietojen siirrolle, voi henkilötietojen siirtäminen kuitenkin tulla mahdollisesti kyseeseen johonkin toiseen asetuksen säännökseen perustuen*." Toisena asetuksen säännöksenä voisi lähinnä tulla kyseeseen tietosuoja-asetuksen 49 artikla. EU:n komission kanssa käydyissä keskusteluissa komissio on todennut, ettei tietosuoja-asetuksen 49 artiklan 1 kohdan d alakohdan säännöstä ”siirto on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevien syiden vuoksi” tulisi käyttää kolmansien maiden kanssa solmittujen sosiaaliturvasopimusten tietojenvaihdon perusteena, koska tämä artikla on tarkoitettu erityisiä tilanteita varten. Sosiaaliturvasopimusten toimeenpano on taas jatkuvaa toimintaa, mistä syystä tietosuoja-asetuksen 46 artiklan 2 kohdan a kohta on sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan edelleen oikea peruste tietojen vaihdolla ja Japanin ja Suomen välinen sosiaaliturvasopimus tällainen oikeudellisesti sitova ja täytäntöönpanokelpoinen väline.

Tietosuoja-asetuksen tulkintakäytäntö, sen soveltaminen sosiaaliturvasopimuksissa kolmansien maiden kanssa samoin kuin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat vielä kehittymässä. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemys on, että Japanin kanssa sovitut määräykset ovat asianmukaisia ja täyttävät tietosuoja-asetuksen vaatimukset. Japanin tietosuojan tasoa osoittaa yksityistä sektoria koskeva riittävyyspäätös ja toisaalta yksityistä sekä julkista sektoria koskeva tietosuojalainsäädäntö. Sosiaaliturvasopimuksen toimeenpanossa merkityksellistä on julkista sektoria koskeva tietosuoja-lainsäädäntö, jonka perusteella henkilö asioidessaan julkisten toimielinten kanssa saa käyttöönsä oikeussuojakeinot Japanissa.