Janne Salminen 15.6.2021

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain 60 §:n muuttamisesta (HE 96/2021 vp)

Hallituksen esitys

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain muuttamisesta. Muutosehdotukset kohdistuvat mainitun lain (552/2019) siirtymäsäännökseen. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain siirtymäsäännöstä siten, että lain tietoturvalliselta käyttöympäristöltä edellytettäviä vaatimuksia sovellettaisiin vasta 1.5.2022. Ennen mainittua ajankohtaa tietoja voitaisiin kuitenkin luovuttaa luvansaajan käsiteltäväksi lain nojalla, vaikka tietolupahakemuksessa ei osoitettaisi laissa tarkoitettua tietoturvallista käyttöympäristöä tietojen käsittelylle. Tietojen luovuttaminen edellyttäisi tällöin määräajaksi annettua tietolupaa, joka olisi voimassa enintään 30.4. 2022. Lisäksi siirtymäsäännöstä esitetään muutettavaksi siten, että lain merkittäviin kliinisiin löydöksiin perustuvia oikeuksia, velvoitteita ja toimenpiteitä sovellettaisiin 1.1.2024 lukien.

2. Ensiksi mainitun ajan osalta olisi kysymys laissa jo olevan siirtymäajan jatkamisesta yhdellä vuodella. Kliinisiä löydöksiä koskevia siirtymäaikoja kasvatettaisiin edelleen tätäkin pidemmiksi 1.1.2024 saakka.

3. Hallituksen esitykseen sisältyy säätämisjärjestystä koskevia perusteluja. Ne eivät erityisesti noteeraa lausuntoa PeVL 1/2018 vp tai juurikaan pureudu juuri nyt käsiteltävänä olevan siirtymäsäännöksen valtiosääntöoikeudelliseen relevanttiin sisältöön, vaan koskevat ikään kuin koko alkuperäistä hanketta.

4. Hallituksen esityksen mukaan Tietolupaviranomaista lukuun ottamatta muilla tahoilla ei ole jo kuluneesta siirtymäajasta huolimatta lain edellyttämää tietoturvallista käyttöympäristöä, jonne Tietolupaviranmainen voisi luovuttaa tietoaineiston luvansaajan käsiteltäväksi. Käyttöympäristöjen kehittäminen ja auditointi eivät ole edenneet kaavaillulla tavalla. Tähän on useita syitä. Lakia säädettäessä arvioitiin, että tietoturvallisten käyttöympäristöjen rakentaminen veisi jälkeen noin kaksi vuotta, mutta tämä arvio on pettänyt täydellisesti. Myös 55 §:n vaatimat muutokset edellyttävät aiempaa arvioituja suurempia muutoksia tietojärjestelmiin ja käyttöympäristöihin, lain edellyttämiä muutoksia ei saada toteutettua ilman siirtymäajan jatkamista.

Arviointia

5. Laki, johon muutosehdotus kohdistuu, on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Kysymys oli hallituksen esityksestä HE 159/2017 vp, jonka johdosta valiokunta on antanut lausunnon PeVL 1/2018 vp.

6. Havaintojeni mukaan valiokunta ei ole lausunnossaan PeVL 1/2018 vp erityisesti käsitellyt aikaisempaa siirtymäaikaa tältä osin eikä liioin sitä sääntelyn avaamaa toimintatilaa, jonka se on siirtymän määräajaksi avannut. Tältä pohjalta voitaneen päätellä, ettei jo säädettyä siirtymäaikaa ole pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

7. Käsitykseni mukaan kliinisiin löydöksiin sovellettavan lain 55 §:ää koskevan siirtymäkauden pidentämiseen ei joka tapauksessa liity valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia piirteitä. Siirtymäajan jatkaminen tältä osin liittyy ehdotetulla tavalla ilman valtiosääntöisiä ongelmia muun lainsäädännön kehittämiseen ja yhdistyy asiakastietolakia koskevaan esitykseen ja siihen sisällytettyihin tahdonilmaisupalvelujen ja kieltojen kehittämiseen.

8. Muutoin muutosehdotus kohdistuu koko hankkeen keskeiseen piirteeseen. Tietoturvallinen käyttöympäristö on lainsäädännön keskeinen toimi, jolla on tarkoitus turvata yksilön henkilötietojen suojaa. Lainsäädännössä on lähdetty siitä, että tietoturvallisella käyttöympäristöllä on merkittävä rooli väärinkäytösten estämisessä ja kyberturvallisuuden toteuttamisessa.

9. Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että tällainen lainsäädäntö merkityksellistä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Se on tavallisesti katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Perustuslain 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2017 vp). Valiokunta on tämän johdosta korostanut vakiintuneessa käytännössään henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn laintasoisuutta, kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 2).

10. Nyt muutettavaa lakia valtiosääntöoikeudellisesti tarkastellessaan valiokunta totesi (PeVL 1/2018 vp), että sosiaali- ja terveystietojen toissijaisen käytön mahdollistava lakiehdotus merkitsee eräiltä osiltaan varsin olennaista arkaluonteisten tietojen käyttötarkoituksen muutosta, joka kohdistuu poikkeuksellisen laajaan tietojoukkoon (PeVL 1/2018 vp, s. 4 ja 8). Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että tietoaineistoja voitaisiin käyttää muiden käyttötarkoitusten ohella kehittämis- ja innovaatiotoimintaan. Arkaluonteisten henkilötietojen laajamittainen käyttö kaupallisiin tarkoituksiin merkitsi valiokunnan mukaan sitä, että ehdotettua sääntelyä oli vaikea pitää täsmällisenä ja vähäiseksi luonnehdittavana poikkeuksena käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksesta, jota valiokunta oli aiemmassa lausuntokäytännössään painottanut (PeVL 1/2018 vp ym).

11. Tältä pohjalta valiokunta korosti tässä yhteydessä arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettujen arkaluonteisten henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä. Se viittasi myös Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan. Sen mukaan henkilön terveyteen ja geneettiseen perimään liittyvät arkaluonteisina pidettävät tiedot ovat erityisiin henkilötieto-

ryhmiin kuuluvia tietoja. Niitä on tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen 51 mukaan suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille.

12. Luovuttaminen käsiteltäviksi tietoturvallisessa käyttöympäristössä on keskeinen osa näiden henkilötietojen suojaa.

13. Siirtymäaika kohdistuu siten koko hankkeen kannalta kriittiseen kohtaan. Tältä osin muutosehdotus on problemaattinen perustuslain 10 §:n tarkoittaman oikeuden yksityiselämään ja henkilötietojen suojaan kannalta. Lainsäädännön aikaisemmassa käsittelyssä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että tietoturva arkaluontoisten tietojen osalta on riittävän korkeatasoisesti varmistettu. Toimijoilla on ollut käytössään siirtymäaika, mutta vaikuttaa siltä, että ettei sitä ole hyödynnetty tehokkaasti. Käsillä oleva laki mahdollistaa yksityiselämän piiriin kuuluvien arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyn alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeaviin tarkoituksiin. Siten tietoturvallinen käyttöympäristöä on yksi niistä avainasemassa olevista lainsäädännöllisistä toimista, jotka turvaavat yksityiselämän suojaa tietovarantoja käsiteltäessä. Mahdollinen tietojen väärinkäyttö olennaisesti heikentäisi niitä - myös perusoikeusjärjestelmän kannalta – hyväksyttäviä tarkoitusperiä, joita tällä lainsäädännöllä on.

14. Toisaalta kun arvioin käsillä olevaa esitystä suhteessa aikaisemmin säädettyyn siirtymäaikaan ja sen oikeasuhtaisuutta, pidän täysin mahdollisena, että jos alun perin olisi esitetty nyt esitetyin tavoin ja syistä sellaista siirtymäaikaa, jollaiseksi siirtymäaika nyt esitetty huomioon ottaen tulisi muodostumaan, tuollainen siirtymäaika ei tuolloinkaan välttämättä olisi merkinnyt valtiosääntöoikeudellista estettä hankkeen toteuttamiselle ottaen huomioon sen, että siirtymäaikaa ei kyseisen lain aikaisemman perustuslakivaliokuntakäsittelyn yhteydessä ole erityisesti arvioitu.

15. Lisäksi on huomattava, että kyseiset tiedot toki saavat muun lainsäädännön perusteella suojaa. Vailla suojaa ne eivät siis ole siirtymäaikanakaan, kuten säätämisjärjestysperusteluista myös käy ilmi.

16. Joka tapauksessa – vaikka siirtymäajan jatkamiselle ei olisi perustuslaista johtuvia esteitä - on painotettava viranomaisten aktiivisuutta myös perustuslain 22 §:n perusteella siinä, että mahdolliset tietoaineistojen luvansaajat ryhtyvät tietoturvallisten käyttöympäristöjen rakentamiseen, koska nyt-kään ehdotettu siirtymäaika ei ole pitkä. Ministeriön on omalla toimialallaan seurattava alan kehitystä ja pyrittävä edistämään siirtymäajan tehokasta käyttöä.