OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

3.12.2024

Oikeusministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen, liikennevakuutuksen ja potilasvakuutuksen lainsäädännön muuttamiseksi (HE 172/2024 vp)

Yleistä

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoa koskevassa asiassa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työtapaturma- ja ammattitautilakia (459/2015, jäljempänä 1. lakiehdotus), maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilakia (873/2015, jäljempänä 2. lakiehdotus), liikennevakuutuslakia (460/2016), Liikennevakuutuskeskuksesta annettua lakia (461/2016), liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annettua lakia (959/2019), liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annettua lakia (626/1991), potilasvakuutuslakia (948/2019), Potilasvakuutuskeskuksesta annettua lakia (949/2019) sekä opiskeluun liittyvissä työhön rinnastettavissa olosuhteissa syntyneen vamman tai sairauden korvaamisesta annettua lakia (460/2015). Esityksen keskeisenä tavoitteena on lisätä työtapaturma- ja ammattitautilakiin ja maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilakiin työpaikkaonnettomuuksien tutkintaa koskeva sääntely. Muihin lakeihin ehdotetaan tehtäväksi lisäksi teknisiä ja säädöshuollollisia muutoksia.

Oikeusministeriö lausuu hallituksen esityksestä kunnioittavasti seuraavan:

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö on kiinnittänyt esitykseen lausuntovaiheessa huomiota henkilötietojen suojan näkökulmasta, erityisesti kansallisen liikkumavaran käytön, arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn sekä tiedonsaantioikeuksien osalta. Kansallisen liikkumavaran käytön osalta oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa tehty säännöskohtaisesti selkoa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 salliman kansallisen sääntelyliikkumavaran käytöstä. Esitysluonnos jätti epäselväksi myös, onko tarkoituksena säätää työtapaturmien tutkintatoimintaan (jäljempänä TOT-toiminta) liittyen Tapaturmavakuutuskeskuksen rekisterinpitäjyydestä. Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn osalta jatkovalmistelussa esitys jätti epäselväksi, käsiteltäisiinkö TOT-toiminnassa tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan tarkoittamien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi myös muita valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja. Vastaavasti epäselväksi jäi, miltä osin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan edellyttämät

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

suojatoimivaatimukset oli huomioitu tai miten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn osalta on huomioitu.

Oikeusministeriö toteaa, että esitystä on jatkovalmistelussa täydennetty pääosin oikeusministeriön esittämien huomioiden mukaisesti. Kansallisen liikkumavaran käyttö ei kuitenkaan käy täysin selvästi ilmi esityksestä. Oikeusministeriölle jää säätämisjärjestysperusteluista käsitys, että tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä ehdotettaisiin 1. lakiehdotuksen 236 a, 236 b, 236 c ja 259 §:ssä sekä 2. lakiehdotuksen 154 a §:ssä. Erityissääntelyä annettaisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla. Oikeusministeriö toteaa, että myöskään käsittelyn oikeusperuste ei käy täysin selkeästi ja säännöskohtaisesti ilmi hallituksen esityksestä. Esityksen perusteluissa tuodaan esiin (s. 23–28), että Tapaturmavakuutuskeskuksen oikeus käsitellä henkilötietoja perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite) ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan (käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla). Oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja sidottaisiin perusteluiden mukaan tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Edelleen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn edellyttävät asianmukaiset suojatoimet varmistettaisiin esityksen mukaan tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa luetelluilla asianmukaisilla ja erityisillä suojatoimenpiteillä. Suojatoimina pidettäisiin edellä mainitun lisäksi TOT-johtokunnalle ja TOT-tutkintaryhmille säädettävää rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta sekä työtapaturma- ja ammattitautilain 248 §:ssä säädettyä salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta sekä hyväksikäyttökieltoa. Oikeusministeriöllä ei ole Tapaturmavakuutuskeskuksen käsittelyn oikeusperusteiden osalta huomautettavaa esitykseen. Esitys jättää epäselväksi sen sijaan, mihin työpaikkaonnettomuuksien tutkinnan johtokunnan ja tutkintaryhmien oikeus käsitellä henkilötietoja perustuisi (ks. tältä osin säännöskohtaiset huomiot 2. lakiehdotuksen 154 a §:n 3 momentin osalta).

Oikeusministeriö toteaa, että esitys jättää epäselväksi lisäksi myös sen, käsiteltäisiinkö TOT-toiminnassa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn lisäksi myös muita valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja (esimerkiksi maksukorttitiedot, tilitiedot, rikostuomioita ja rikoksia koskevat sekä sosiaalihuollon asiakastiedot).

Säännöskohtaiset huomiot

Oikeusministeriö kiinnitti esitysluonnoksen valmisteluvaiheen lausunnossaan huomiota ehdotettujen säännösten selkeyteen ja yhdenmukaisuuteen säännöskohtaisten perusteluiden kanssa. Jatkovalmistelussa on otettu huomioon oikeusministeriön esittämiä huomioita ja luovuttu muun muassa säilytysaikaa koskevista säännöksistä. Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen käsittelyä (mukaan lukien tietojen saantia ja luovuttamista) koskevat säännösehdotukset ovat joiltain osin edelleen vaikeaselkoisia. Säännösehdotukset ja niitä koskevat säännöskohtaiset perustelut jättävät näin ollen epäselväksi, täyttyvätkö yleisen tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön asettamat reunaehdot kaikilta osin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ennen muuta seuraaviin kohtiin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 236 a §:n 3 momenttiin, jossa säädettäisiin tutkintaraportin salassapidosta ja sisällöstä. Momentissa säädettäisiin lisäksi tutkinnan johtokunnan mahdollisuudesta päättää julkisen tutkintaselostuksen sisällöstä ja sen julkaisemisesta onnettomuuden vakavuuteen nähden sopivassa laajuudessa. Momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin lisäksi myös

Tapaturmavakuutuskeskuksen oikeudesta käyttää työpaikkaonnettomuuden tutkinnassa saatuja tietoja myös 236 §:n mukaisen tutkimustoiminnan mukaisissa analyyseissä ja yhteenvedoissa.

Oikeusministeriö kiinnittää kyseisen 3 momentin osalta huomiota ehdotettuun säännökseen julkisen tutkintaselostuksen sisällöstä päättämisestä ja sen julkaisemisesta. Oikeusministeriö toteaa, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lailla säätämisen käsitettä perustuslakivaliokunta on avannut tarkemmin lausunnossaan PeVL 14/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty selvänä, että perustuslain 10 §:n 1 momentin sääntelyvarauksella ilmaistaan lailla säätämisen lisäksi se lähtökohta, että henkilötietojen suojaa koskeva perusoikeus selvästi edellyttää tuekseen tavallista lainsäädäntöä (PeVL 14/2018 vp, s. 23, kts. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5/II—6/I). Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja perusoikeutena voidaan ensisijaisesti toteuttaa tietosuojan yleislainsäädännöllä (erityisesti yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki). Arkaluonteisten tietojen osalta perustuslakivaliokunta on edelleen edellyttänyt kattavaa ja täsmällistä lakitasoista sääntelyä (ks. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp). Myös hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota säädöstasoon (HaVM 22/2022 vp, s. 2). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen säännöskohtaisten perusteluiden (s. 46) mukaan tutkintaselostukset laadittaisiin julkisiksi ja siten, ettei mitään esitettyä olisi mahdollista yhdistää yksittäisiin tapauksiin, eikä niihin sisältyisi henkilötietoja eikä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Oikeusministeriö toteaa, ettei vastaava käy kuitenkaan ilmi säännösehdotuksesta ja ehdotusta olisi tältä osin syytä täsmentää, huomioiden perustuslain 80 §:n 1 momentista ja 10 §:n 1 momentista aiheutuvat reunaehdot. Oikeusministeriö kiinnittää ehdotetun 3 momentin osalta huomiota lisäksi siihen, ettei esityksestä ja sen perusteluista käy ilmi, mikä on ehdotetun säännöksen suhde julkisuuslakiin. Teknisenä huomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sekä 1. lakiehdotuksen 236 a §:n 3 momentissa että 236 b §:n 1 momentissa vaikutettaisiin säätävän julkisesta tutkintaselostuksesta sisällöstä ja sen päättämisestä. Ehdotetut säännökset vaikuttavat tältä osin osittain päällekkäisiltä.

Esityksen 1.lakiehdotuksen 236 a §:n 4 momentin mukaan Tapaturmavakuutuskeskuksella olisi oikeus käsitellä työpaikkaonnettomuuksien tutkinnan tarkoituksiin välttämättömiä henkilötietoja ja tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu säännös on muotoiluiltaan joltain osin vaikeaselkoinen ja jättää epäselväksi, koskisiko välttämättömyys sekä niin sanottuja tavallisia henkilötietoja että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Perustelut jättävät epäselväksi myös sen, mistä syystä niin sanottujen tavallisten henkilötietojen käsittely olisi tarpeellista sitoa välttämättömyyteen. Yleisen tietosuoja-asetuksen yleisen käsittelyperiaatteiden mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti henkilötietojen suoja voidaan turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla, ja kansallisesta erityissääntelystä tulee lähtökohtaisesti pidättäytyä. Valiokunta on arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta katsonut, että käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. PeVL 14/2018 vp). Oikeusministeriö kiinnittää edelleen huomiota myös käyttötarkoituksen täsmällisyyteen (”työpaikkaonnettomuuksien tutkinnan tarkoituksiin”). Yleisen tietosuoja-asetuksen yleisten käsittelyperiaatteiden mukaisesti henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Oikeusministeriölle jää epäselväksi, rajoittuisiko käsittely ainoastaan työpaikkaonnettomuuksien tutkinnan toteuttamiseen vai lisäksi myös 236 a

§:n 2 momentissa ehdotettuihin tehtäviin. Oikeusministeriö ehdottaa tältä osin harkittavaksi, voisiko 236 a §:n 4 momentin muotoilla seuraavasti:

”*Tapaturmavakuutuskeskuksella on oikeus käsitellä henkilötietoja työpaikkaonnettomuuden tutkinnan toteuttamiseksi ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on työpaikkaonnettomuuden tutkinnan toteuttamisen kannalta välttämätöntä.”*

Oikeusministeriö nostaa esiin myös teknisen huomion koskien 1. lakiehdotuksen 236 c §:n 2 momenttia. Kyseisen momentin alussa vaikuttaisi olevan ylimääräinen sana ”*Tutkintaryhmät*”.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 259 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedonsaantioikeuksista. Oikeusministeriö kiinnitti esitysluonnoksen valmisteluvaiheen lausunnossaan huomiota siihen, että luonnoksesta ei ilmennyt, millä tavalla tiedonluovutussäännöksissä oli huomioitu perustuslakivaliokunnan vakiintunut tiedonluovutussäännöksiin liittyvä lausuntokäytäntö. Esitysluonnokseen ei ollut tältä osin sisällytetty säätämisjärjestysperusteluita. Esitystä on tältä osin jatkovalmistelussa täydennetty. Tiedonluovutussäännösten osalta huomio kiinnittyy 1. lakiehdotuksen 259 §:n 3 momentin muotoiluun, joka ei tunnu kaikilta osin johdonmukaiselta. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, voisiko momentin muotoilla seuraavasti:

”*Lisäksi Tapaturmavakuutuskeskuksella on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeus saada työpaikkaonnettomuuksien tutkintaa varten välttämätön lausunto lääkäriltä ja muulta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitetulta ammattihenkilöltä koskien onnettomuuteen osallisen potilasasiakirjoja, terveydentilaa, työkykyä ja hoitoa. Tapaturmavakuutuskeskuksella on myös oikeus tehdä työpaikkaonnettomuuksien tutkintaa varten tutkimuksia ja tarkastuksia työpaikalla.”*

Esityksen 2. lakiehdotuksen 154 a §:n 3 momentissa säädettäisiin maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaitoksella velvollisuudesta luovuttaa Tapaturmavakuutuskeskukselle työpaikkaonnettomuuden tutkinnan toteuttamiseksi välttämättömät henkilötiedot. Säännösehdotuksen mukaan nämä tiedot voivat sisältää myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen luovuttaminen olisi sidottu työpaikkaonnettomuuden tutkinnan toteuttamisen kannalta välttämättömään. Oikeusministeriö viittaa tältä osin edellä 1. lakiehdotuksen 236 a §:n 4 momenttia koskeviin huomioihin, joissa todetaan, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittely tulee rajata käsittelytarkoituksen kannalta tarpeelliseen. Arkaluonteisten henkilötietojen osalta käsittely on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti syytä rajata välttämättömään. Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, voisiko momentin muotoilla seuraavasti:

”*Maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaitoksella on velvollisuus luovuttaa Tapaturmavakuutuskeskukselle työpaikkaonnettomuuden tutkinnan toteuttamiseksi tarpeelliset henkilötiedot ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja siltä osin kuin se on työpaikkaonnettomuuden tutkinnan toteuttamisen kannalta välttämätöntä.*”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi myös 2. lakiehdotuksen 154 a §:n 3 momentin viimeiseen virkkeeseen, jossa säädettäisiin Tapaturmavakuutuskeskuksen oikeudesta antaa edellä mainittuja tietoja työpaikkaonnettomuuksien tutkinnan johtokunnalle ja tutkintaryhmille. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun sääntelyn muotoilu poikkeaa tavanomaisesta tavasta säätää viranomaisten oikeudesta *luovuttaa* tietoja

(säännösehdotuksessa ”*oikeus antaa*”). Oikeusministeriölle jää myös epäselväksi, onko tietojen luovuttamisesta edelleen tarpeen säätää, ja mikäli on, olisiko tietojen edelleen luovuttamisesta tarpeen säätää laajemminkin kuin pelkästään maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaitokselta saatujen tietojen osalta. Esityksen perusteella jää epäselväksi, voisivatko työpaikkaonnettomuuksien tutkinnan johtokunta ja tutkintaryhmät saada tietoja suoraan sen nojalla, että ehdotuksessa säädetään Tapaturmavakuutuskeskuksen oikeudesta saada tietoja ja sille luovutettavista tiedoista. Oikeusministeriö pitää tärkeänä varmistaa, tulisiko tutkinnan johtokunnan ja tutkintaryhmien oikeudesta saada ja käsitellä henkilötietoja säätää erikseen. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan, jos ja vain siltä osin kuin käsittelylle on jokin asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohdissa mainittu käsittelyn oikeusperuste. Joka tapauksessa oikeusministeriö huomauttaa, että 2. lakiehdotuksen 154 a §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä tietojen luovuttamista edelleen työpaikkaonnettomuuksien tutkinnan johtokunnalle ja tutkintaryhmille ei sidottaisi minkään käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliseen tai arkaluonteisten tietojen osalta välttämättömään. Oikeusministeriö toteaa, ettei ehdotus tältä osin vaikuta täyttävän yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisia yleisiä käsittelyperiaatteita ja katsoo, että säännösehdotusta tulisi täsmentää vähintään edellä mainituilta osin.