Valiokunnan lausunto PeVL 1/2020 vp– HE 88/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä (HE 88/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Tuula Andersin, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Virpi Koivu, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä.

Laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Valmis
5.1

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä työnantaja velvoitetaan pitämään luetteloa sellaisista työpaikalla käytetyistä aineista, seoksista ja työmenetelmistä, jotka aiheuttavat syöpää tai vaurioittavat perimää, sekä niistä työntekijöistä, jotka altistuvat näille tekijöille. Työnantajan pitämään luetteloon merkityt tiedot ilmoitetaan edelleen Työterveyslaitoksen pitämään niin sanottuun ASA-rekisteriin. Laissa säädetään myös tietojen luovuttamisesta ASA-rekisteristä sekä tietojen säilyttämisajoista.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille.

Hallituksen esityksessä (s. 12) arvioidaan lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitetun työntekijöiden altistumisen mitattua määrää koskevan tiedon luonnetta arkaluonteisena terveystietona. Esityksen perustelujen mukaan kyseessä ei ole terveystieto, koska työpaikan ilmasta tehtävät mittaukset kertovat työympäristön olosuhteista, joissa työtekijät mahdollisesti altistuvat, eivät suoranaisesti työntekijän terveydestä. Perusteluista (s. 14) ilmenee kuitenkin myös, että rekisteristä luovutettaviin henkilötietoihin saattaa liittyä intressi käyttää niitä esimerkiksi vakuutuksen myöntämisharkinnassa tai vakuutusehtojen tai -maksujen määräytymisen perusteena. Perustuslakivaliokunnan mielestä rekisteröitävistä henkilötiedoista voikin välillisesti ilmetä sellaisia tietoja tai odotuksia työntekijän terveydentilasta, jotka saattavat altistaa työntekijän tietojen väärinkäyttöön liittyville riskeille. Valiokunnan mielestä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on kiinnitettävä erityistä huomiota EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen suojatoimien asianmukaiseen toteutumiseen.

Tietojen luovutus

Perustuslakivaliokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa säädetään tietojen luovuttamisesta sinänsä asianmukaisesti valiokunnan käytännön mukaisesti tietosisällöt yksilöiden tai sitoen luovutusmahdollisuus välttämättömyyteen jonkin tarkoituksen kannalta.

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa säädettäisiin Työterveyslaitoksen oikeudesta rekisterinpitäjänä luovuttaa tietoja ASA-rekisteristä työn ja terveyden välisen vuorovaikutuksen tutkimista sekä työsuojelun ja työterveyshuollon tutkimusta ja kehittämistä varten tutkimustahoille. Perusteluissa (s. 13) viitataan siihen, että tietoja luovuttaessaan Työterveyslaitos toimii viranomaisena, jota koskevat hallinnon yleislait. Säännöksestä tai sen perusteluista ei ilmene, mitä tarkoitetaan tutkimustahoilla.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (PeVL 43/1998 vp) yleislakina sovellettavan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 28 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on selvitettävä erityissäännöksen tarpeellisuus.

Säilytysaika ja arkistointi

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan rekisteritietoja on säilytettävä ASA-rekisterissä 80 vuotta viimeisen tiedon merkitsemisestä. Vaikutusten arvioinnin ja seurannan kannalta tarpeelliset tai tutkimuksen lähdeaineistona muusta syystä arvokkaat rekisterin tiedot säilytetään kuitenkin pysyvästi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (ks. PeVL 31/2017 vp). Pysyvää säilyttämistä voi puoltaa se, että tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunnan mielestä hallituksen esityksen perusteluissa (s. 13) on kuvattu sellaisia syöpävaarallisista aineista johtuvien tautien kehittymiseen liittyviä syitä, jotka perustelevat ehdotettuja sinänsä poikkeuksellisia säilytysaikoja.

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan arkistolaitos määrää tarkemmin tietojen pysyvästä säilyttämisestä. Ehdotuksen perusteluissa (s. 13) selostetaan, että arkistolaitos on aikaisemmin antanut määräyksen pysyvästi säilytettävistä tiedoista.

Ehdotetussa säännöksessä jää jossakin määrin epäselväksi, onko siinä tarkoitus säännellä tietojen säilyttämistä ASA-rekisterissä vai niiden arkistointia. Sääntelyä on tarpeen tarkentaa tältä osin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota sääntelyn mahdolliseen päällekkäisyyteen ar-

kistolain 8 §:n 3 momentin kanssa sekä siihen, että Kansallisarkistosta annetulla lailla on korvattu muun muassa arkistolaissa olevat säännökset arkistolaitoksesta.

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 11 §:n viittaussäännöksen mukaan laissa säädetyn lisäksi henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Säännösehdotus on laadittu aineellisen viittaussäännöksen muotoon ("sovelletaan"). Tarkoitus ei kuitenkaan liene säätää kansallisesti yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalasta tai esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisesta lakiehdotuksen 3 §:n mukaiseen työnantajan ylläpitämään luetteloon. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on selvitettävä viittaussäännöksen tarpeellisuus ja tarvittaessa muutettava säännös informatiiviseen muotoon ("säädetään", ks. Lainkirjoittajan opas, oikeusministeriön julkaisu, 12.2.2).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 7.2.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala