



Työeläkelaitokset, Marja Koponen

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Hallituksen esitysluonnos sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi tietosuoja-asetuksen johdosta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Finanssivalvonnan lausuntoa sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi valmistellusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Muutokset lakeihin tehtäisiin suoraan sovellettavaksi 25.5.2018 tulevan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta ja hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa kansallinen sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntö yhteensopivaksi tietosuoja-asetuksen kanssa. Tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriitaiset tai päällekkäiset säännökset ehdotetaan kumottaviksi, koska asetukset on suoraan sovellettavaa oikeutta. Lisäksi lakiesityksessä on eräitä tietosuoja-asetusta tarkentavia säännöksiä ja välttämättömiä poikkeuksia tietosuoja-asetuksen velvoitteista. Lakimuutokset on tarkoitus saattaa voimaan samaan aikaan kun tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi.

Tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettava säännös, mutta se jättää jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Erityislainsäädännössä on mahdollista säätää tietosuoja-asetusta täsmentäviä säännöksiä tai poikkeuksia asetuksessa säädetyistä velvoitteista siltä osin kuin se on kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollista.

1 Yleiset huomiot

Finanssivalvonta valvoo muun muassa vakuutusyhtiöitä ja niiden menettelytapoja. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että vakuutusyhtiölain salassapitosäännökset ja tietojen luovuttamista koskevat säännökset koskevat tietoja, jotka ovat myös tietosuoja-asetuksen mukaisia henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyssä tietosuoja-asetus on luonnoksen mukaan aina ensisijainen suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja esimerkiksi vakuutusyhtiölain säännökset ovat poikkeuksia salassapitovelvollisuuteen. Vakuutusyhtiön on aina varmistettava, että henkilötietojen käsittely ja luovutus ovat tietosuoja-asetuksen mukaisia. Henkilötietojen käsittelyn yhteydessä on huomioon otettava myös kyberturvallisuus näkökohdat.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan valvontavaltaa henkilötietojen käsittelyn lain mukaisuudesta on kansallisella tietosuojavirastolla. Koska



Työeläkelaitokset, Marja Koponen

Finanssivalvonta valvoo esimerkiksi vakuutusyhtiöiden menettelytapoja, kattaa valvonta tältä osin automaattiset päätökset ja niiden lainmukaisuusvalvonnan sekä erityislainsäädännössä automaattisilta päätöksiltä vaadittujen edellytysten täyttymisen valvonnan.

Finanssivalvonta toteaa että sekä Finanssivalvonnan että tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluu tietosuojaan kohteena oleviin tietoihin liittyviä asioita eli eri viranomaisilla voi olla samaan tietoon ja sen käyttöön valvontavastuuta.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan eräistä nykyisin rekisteröidyn suostumukseen perustuvista henkilötietojen luovutuksista säädetään laissa, eikä näiden osalta tarvita pyytää erillistä suostumusta. Esityksen mukaan voidaan säilyttää myös vakuutusyhtiöiden niin kutsutut väärinkäyttökisterit (VYL 31 luku 3a §) ja vahinkorekisterit (tietosuoja-asetus 6 artikla 1 kohta f –alakohta: käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi, paitsi milloin henkilötietojen suojaa edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut, erityisesti jos rekisteröity on lapsi).

Finanssivalvonta näkee väärinkäyttö- ja vahinkorekistereiden säilyttämisen mahdollistavan sääntelyn tärkeäksi.

Automaattiset päätökset

Hallituksen esityksen luonnoksessa on tietosuoja-asetuksen voimaan tulo myötä esitetty sosiaaliturvalainsäädäntöön etuuskäsittelyyn uutta sääntelyä siten, että automaattisten päätösten tekeminen olisi mahdollista. Lakiehdotuksen perusteluissa on automaattisten päätösten antaminen todettu sallituksi siinä määrin kuin se on asioiden laatuun ja laajuuteen nähden tarkoituksenmukaista, kun otetaan huomioon hyvän hallinnon vaatimukset ja perusoikeuksien toteutuminen.

Yleisperusteluissa on todettu, että tulevaisuudessa esimerkiksi tekoälyn avulla voi olla mahdollista tehdä automaattisia päätöksiä oikeusturvan vaarantumatta myös sellaisissa asioissa, joissa päätöksenteko ei vielä nykytekniikalla olisi mahdollista. Edellä sanottu viittaa siihen, ettei automaattisten päätösten tekemistä ole tarkoitusta säädettävällä lailla rajoittava, kunhan oikeusturvavaatimukset täytetään ja noudatetaan muita sovellettavaksi tulevia lakeja kuten esimerkiksi hallintolakia ja alan erityislainsäädäntöä. Sosiaalivakuutuksen sisällä on etuuslajien ja menettelyjen välillä eroavaisuuksia. Tämän vuoksi automaattinen päätöksenteko ei sovellu välttämättä kaikkiin sosiaalivakuutuksen etuuslajeihin samalla tavoin.

Finanssivalvonta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että hallinnon toimivallan ja päätöksenteon vastuiden suhteen automatisointi ei saa muuttaa päätöksenteosta vastuullista tahoja.

Finanssivalvonta korostaa, että automaattisten päätösten osalta julkista hallintotehtävää hoitavia velvoittavat säännökset, kuten virkavastuusäännökset ja hallintolain vaatimukset tulee ottaa huomioon, jos automaattisia päätöksiä annetaan lakisääteisissä vakuutuslajeissa.



Työeläkelaitokset, Marja Koponen

Hallituksen esitysluonnoksessa oikeus automaattisten päätösten tekemiseen on sidottu tiukasti tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaisiin päätöksiin. Tietosuoja-asetuksen automatisoituja päätöksiä koskeva sääntely näyttäisi kuitenkin olevan tehty lähtökohtaisesti muita asioita kuin sosiaalivakuutusta silmällä pitäen (esimerkkeinä mainitaan luottohakemukset, rekrytointi ja profilointi).

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että tietosuoja-asetuksen tulkinta voi johtaa automaattisten päätösten antamisen estymiseen ainakin osittain.

Käsittelyn rajoittaminen

Tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa säädetään oikeudesta vastustaa itseään koskevien henkilötietojen käsittelyä ja 17 artiklassa oikeudesta tietojen poistamiseen. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa annetaan tietyin edellytyksin mahdollisuus jäsenvaltion lainsäädännöllä poiketa muun muassa asetuksen 17 ja 21 artiklassa säädetystä. Luonnoksessa ei kuitenkaan käsitellä sitä, miten laajasti nämä oikeudet voisivat tulla sovellettavaksi myös sosiaalivakuutuksessa ja olisiko niitä syytä rajata kansallisessa lainsäädännössä, jos se katsotaan mahdolliseksi.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että yleisen edun ja monissa tapauksissa henkilön oman edun mukainen etuus- ja takaisinperintäasioiden käsittely sekä etuuksien tilastointi voi vaikeutua ja jopa estyä varsinkin, jos käsittelyn vastustamista ja tietojen poistamista koskevia oikeuksia tulkitaan laajasti ja ne syrjäyttäviä käsittelyperusteita tulkitaan suppeasti.

2 Lainsäädäntömuutoksien vaikutus Finanssivalvontaan

Finanssivalvonta valvoo lain muutoksen kohteina olevia toimijoita kokonaisuutena ja esitetty muutos koskee näiden menettelytapoja, joihin nyt ehdotetaan tehtäväksi muutoksia. Tietosuoja-asetuksen voimaantulosta sekä kansallisella lainsäädännöllä säädettyistä poikkeuksista asetuksen velvoitteisiin seuraa mittavia toimintavelvoitteita Finanssivalvonnan valvottaville. Valvontatyössä on huomioon otettava myös merkittävä sanktioinnin uhka valvottaville velvoitteiden laiminlyönnistä. Lisäksi muutoksilla on vaikutusta Finanssivalvontaan, siten kun Finanssivalvonta toimii lakisääteisen eläkesäätirekisterin ylläpitäjänä ja valvoo toimijoita.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että tietosuoja-asetuksen voimaan tullessa myös Finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008) tulisi tarkistaa vastaamaan tietosuoja-asetuksesta seuraavia mahdollisia rajoitteita valvontatietojen saamiselle, jotta Finanssivalvonnan oikeus jatkossakin saada tietoja valvontatoimen toteuttamiseksi salassapitosäännösten estämättä, ei vaarantuisi.



Työeläkelaitokset, Marja Koponen

3. Työttömyysvakuutus

Esitysluonnoksen perusteella työttömyyskassoissa oikeutta antaa automaattisia päätöksiä sovellettaisiin ansiopäivärahaa koskevien päätösten lisäksi myös liikkuvuusavustukseen, koska työttömyysturvalakiin ehdotettavaa 11 luvun 3 a §:ää ei ole suljettu pois liikkuvuusavustukseen sovellettävien työttömyysturvalain säännösten joukosta.

Vuorotteluvapaalain (1305/2002) mukaan vuorottelukorvausta koskevaan päätökseen sovelletaan mitä työttömyysturvalaissa säädetään. Luonnoksessa ei kuitenkaan esitetä säännöstä, jonka mukaan vuorottelukorvausasiassa voitaisiin antaa automaattinen päätös tai että juuri vuorotteluvapaalain mukaisesti automaattisiin päätöksiin sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalaissa säädetään. Automaattisen päätöksen antaminen vuorottelukorvausasiassa ei siten olisi luonnoksen mukaan mahdollista.

Kulukorvauksen osalta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) viitataan nimenomaan työttömyysturvalain 11 luvun 3 §:ään eikä luonnos sisällä ehdotusta muuttaa säännöksiä niin, että kulukorvauksen osalta viitattaisiin myös uuteen automaattisen päätöksen mahdollistavaan 11 luvun 3 a §:ään.

Työttömyyskassan jäsenyyttä koskevista päätöksistä säädetään työttömyyskassalaissa (muun muassa jäseneksi ottaminen, jäsenhakemuksen hylkääminen ja jäsenyydestä erottaminen). Tällaisia päätöksiä voi tulla annettavaksi runsaasti ja automaattinen päätöksenteko voi soveltua esimerkiksi jäseneksi ottamista koskeviin tilanteisiin hyvin. Ehdotuksessa ei kuitenkaan esitetä muutoksia työttömyyskassalakiin, joten työttömyyskassalain mukaisia päätöksiä ei voitaisi antaa automaattisesti.

Luonnoksessa esitetty rekisteröidyn oikeuden rajaamista koskeva työttömyysturvalain 13 luvun 9 § koskisi sanamuotonsa mukaan vain työttömyysturvalain mukaisen tehtävän hoitamista. Tällainen muotoilu saattaa johtaa siihen, että mainittu lainkohta ei koskisi työttömyyskassojen myöntämistä etuuksista vuorottelukorvausta ja kulukorvausta sekä lisäksi kassan jäsenyyttä koskevan asian käsittelyä. Tästä seuraisi se, että käsittelyä jouduttaisiin rekisteröidyn vaatimuksesta rajoittamaan tietosuojasetuksen 18 artiklan 1 kohdan a-alakohdassa tarkoitettulla tavalla.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan ei voida pitää tavoiteltavana, että työttömyyskassoja koskeva automaattista päätöksen antamista ja rekisteröidyn oikeuden rajaamista koskeva sääntely poikkeaa etuus- ja jäsenyyasioissa sattumanvaraisesti riippuen siitä, missä laissa niistä säädetään.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan hallituksen esityksessä tulisi selvästi ja johdonmukaisesti ratkaista työttömyyskassojen mahdollisuus antaa automaattisia päätöksiä myös ainakin liikkuvuusavustusta, kulukorvausta, vuorottelukorvausta ja työttömyyskassan jäsenyyttä koskevissa asioissa. Lisäksi hallituksen esityksessä tulisi selvästi ja johdonmukai-



Työeläkelaitokset, Marja Koponen

sesti ratkaista tietosuoja-asetuksen mukaisen käsittelyn rajoittamisen soveltuminen myös vuorottelukorvausta, kulukorvausta ja kassan jäsenyyttä koskevaan asiaan.

4. Vakuutusyhtiölaki, laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä ja vakuutusyhdistyslaki

Vakuutusyhtiölain, ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain ja vakuutusyhdistyslain yksityiskohtaisissa perusteluissa ei selkeästi ilmene terveydentilatietoihin perustuvien automaattisten päätöskien sallittavuus ilman vakuutetun nimenomaista suostumusta. Avoimeksi jää tuleeko uusi sääntely tulkita siten, että jos/kun vakuutusyhtiö/vakuutusyhdistys saa uuden tietosuojalain 5 §:n perusteella ylipäätään käsitellä henkilöiden terveydentilatietoja välineneutraalisti, se saa antaa niihin perustuen vakuutusyhtiölain 31 luvun uuden 11 §:n perusteella myös automaattisia päätösksiä ilman henkilön nimenomaista suostumusta? Edellä mainitut säännökset yhdessä mahdollistaisivat ilmeisesti jatkossa ilman henkilön nimenomaista suostumustakin annettavat automaattiset päätökset, mukaan lukien terveydentilatietoihin perustuvat automaattiset päätökset.

Finanssivalvonta toteaa, että hallituksen esityksestä tulee selkeästi käydä ilmi lainsäätäjän kanta terveydentilatietoihin perustuvien automaattisten päätösten osalta. Tämä kanta tulee myös perustelujen osalta tulevien tulkintojen tueksi selkeästi tuoda esiin yksityiskohtaisissa perusteluissa. Vastaavasti edellä mainittu koskee myös soveltuvien osin ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annettua lakia ja vakuutusyhdistyslakia.

5. Työeläkelait

Automaattisten päätösten tekeminen on määritelty työeläkelakien osalta yhteneväisesti viittaamalla tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohtaan. Finanssivalvonta toteaa, että vaikka eläkkeenhakijoilla on muutoksenhakukeinot käytettävissä päätöksen saatuaan, tulisi automaattisia päätösksiä annettaessa erityistä huomiota kiinnittää siihen, että ensiasteen päätöksessä on otettu huomioon kaikki ratkaisuun vaikuttava tieto, joka on eläkehakemuksessa tai muutoin hakemusprosessissa tullut ilmi. Koska kyseessä on lakisäateisen sosiaaliturvan toimeenpano, ei automaattinen päätöksenteko saa vaarantaa päätöskien oikeellisuutta.

Finanssivalvonta toteaa, että esimerkiksi eläkeratkaisuissa on kyse päätöksestä, jolla ratkaistaan henkilöiden elinikäinen eläketurva. Tämän vuoksi on tarpeellista, että automaattisten päätöskien tekemiselle asetettavat reunaehdot on työeläkevakuuttamisen osalta määritelty esitettyä tasällisemmin laissa.

6. Eläkesäätiölaki

Finanssivalvonnalle on säädetty eläkesäätiölain 70 §:n perusteella velvollisuus eläkesäätiörekisterin ylläpitämiselle. Näin ollen henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 art. 1 kohdan c-alakohdan oikeutukseen, eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisäateisen velvoitteen noudattamiseksi.



Työeläkelaitokset, Marja Koponen

Eläkesäätiölakiin esitetään lisättäväksi henkilötietojen luovuttamista rekisteristä koskeva uusi momentti. Lähtökohtaisesti rekisteriin merkittävät tiedot ovat julkisia. Siltä osin kuin kyse on henkilötunnuksen tunnusosasta tai ulkomailla asuvan luonnollisen henkilön kotiosoitteesta, ehdotetaan säädettäväksi, että tieto luovutetaan rekisteristä vain jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Esitysluonnoksessa on todettu, että eläkesäätiölain muutosehdotus vastaa kaupparekisterilaissa (129/1979) kaupparekisteristä säädettyä. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksessa eläkesäätiölain 70 § ei täysin vastaa, mitä on voimassa olevassa kaupparekisterilaissa (129/1979) säädetään "Kaupparekisteriin tallennettua henkilötunnuksen tunnusosaa ja ulkomailla asuvan luonnollisen henkilön kotiosoitetta koskevan tiedon antamisen edellytyksenä on, että tietopyynnön tekijä antaa rekisteriviranomaiselle selvityksen tietojen asianmukaisesta suojaamisesta." Ehdotettu muutos ei myöskään vastaa sanallisesti viitattua kaupparekisterilakia tietojen luovuttamisen muodon osalta. Vaikka lait eroavat sisällöllisesti, ehdotuksesta ei selviä onko lait tarkoitettu tältä osin yhteneväisiksi sisällöltään, kuten hallituksen esityksessä on todettu.

Finanssivalvonta toteaa, että luovutuksensaajan oikeuden varmistaminen siten, että luovutuksensaajalla on JulKL 16 § 3 momentin henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukainen oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja, joita hän on pyytänyt, selkeyttää Finanssivalvonnan toimintaa rekisteritietojen käsittelyssä.

7. Lakitekniisiä huomioita

Esitysluonnoksen mukaan eläkesäätiölakiin 70 §:ään lisätään uusi kolmas momentti. Ehdotuksesta ei täsmällisesti selviä kumotaanko muutoksella eläkesäätiölain aiemmin voimassa ollut kolmas momentti, vai tarkennetaanko vain lisäyksellä vanhaa kolmatta momenttia ja siirretään kolmas momentti toiseen kohtaan. Esimerkiksi vakuutuskassalain 102 § 3 momenttia ei ole esitetty muutettavaksi vastaavilta osin.

Eläkesäätiölain 133 §:ään esitetään säädettäväksi eläkesäätiön velvollisuudesta pitää rekisteriä sen toimintapiiriin kuuluvista henkilöistä ja eläkkeensaajista sekä myös toimintapiiristä poistuneista, joille on muodostunut eläkeoikeus säätiöön kuulumisen ajalta. Perusteluissa on todettu vastaavan sisältöisen säännöksen olevan tällä hetkellä eläkesäätiöasetuksessa (1778/1995). Finanssivalvonta toteaa, että jos säännös nostetaan lakiin, tulisi asetus säännöstä vastaavalta osin kumota.

Vakuutusyhtiölain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan VYL 30 luvun 3 §:n kohdalla, että siihen tehtäisiin eräitä tekniisiä muutoksia ja täsmennyksiä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole mainittu kaikkia lakiluonnokseen tehtyjä muutoksia, esimerkiksi useamman 3 §:ssä tehdyn henkilötietolain 11 §:n arkaluonteisiin tietoihin tehdyn viittauksen muuttamista tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdaksi ja 10 artiklaksi. Myöskään VYL



Työeläkelaitokset, Marja Koponen

30 luvun 3 § 3 momentti ja perustelut eivät vastaa toisiaan. Perusteluissa mainitaan vain 1 momentissa mainituissa tilanteissa, ja lakiluonnoksessa 1 ja 2 momentissa.

FINANSSIVALVONTA



Kaisa Forsström
osastopäällikkö



Marja Koponen
johtava lakimies

