

Asia: VN/10579/2020

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta: koronavirusepidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua tehostava altistuneiden tunnistusjärjestelmä

Lausunnonantajan lausunto

Vastaajatahon virallinen nimi

Amnesty International Suomen osasto

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Mariko Sato

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

mariko.sato(at)amnesty.fi

Onko vastaaja

joku muu

Kysymyksiä esityksen tavoitteista ja vaikutuksista

Voidaanko ehdotetulla altistuneiden tunnistusjärjestelmällä mielestänne tehostaa koronavirusepidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua?

-

Onko esityksessä asianmukaisesti otettu huomioon henkilötietojen ja yksityisyyden suojaan liittyvät näkökohdat?

-

Onko esityksestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset arvioitu asianmukaisesti?

-

Onko esityksestä aiheutuvat muut vaikutukset arvioitu asianmukaisesti?

-

Mahdolliset yksilöidyt pykälämuutosehdotukset

Ehdotuksenne 43 a §:n muutoksiksi (Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävät)

-

Ehdotuksenne 43 b §:n muutoksiksi (Kansaneläkelaitoksen tehtävät)

-

Ehdotuksenne 43 c §:n muutoksiksi (Altistuneiden tunnistusjärjestelmän yhteydessä tapahtuva tietojen käsittely)

-

Ehdotuksenne 43 d §:n muutoksiksi (Suhde 22 §:ssä säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen)

-

Ehdotuksenne 43 e §:n muutoksiksi (Altistuneiden tunnistusjärjestelmästä saadun altistumistiedon käsitteleminen)

-

Ehdotuksenne 43 f §:n muutoksiksi (Altistuneiden tunnistusjärjestelmän toteutuksen ohjaus)

-

Ehdotuksenne 43 g §:n muutoksiksi (Altistuneiden tunnistusjärjestelmän tietoturvallisuuden arvioiminen)

-

Ehdotuksenne 43 h §:n muutoksiksi (Valvonta)

-

Voimaantulosäännös: Ovatko esityksen voimaantulo- ja voimassaoloajat perusteltuja esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi?

-

Muut huomiot esityksestä

Mahdolliset muut näkemyksenne esityksestä?

Lausunto tartuntatautilain väliaikaista muuttamista koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi: koronavirusepidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua tehostava altistuneiden tunnistamisjärjestelmä

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on

poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ihmisoikeuksien, muun muassa yksityisyyden suojan, puolesta. Amnesty seuraa myös koronavirusepidemian hillitsemiseksi Suomessa tehtäviä ihmisoikeuksiin puuttuvia toimia, kuten jäljittämistä koskevaa lakihanketta.

Amnesty International Suomen osasto lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi koronavirusepidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua tehostavasta altistuneiden tunnistusjärjestelmästä. Järjestelmä koostuisi mobiilisovelluksesta ja taustajärjestelmästä. Sovelluksen käyttäminen olisi väestölle maksutonta ja vapaaehtoista ja sitä ylläpidettäisiin Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen lukuun. Esityksessä säädettäisiin myös järjestelmän käytön yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä ja niiden suojasta sekä järjestelmän tietoturvallisuudesta. Laki olisi voimassa määräajan 31.3.2021 saakka.

Sovelluksen käyttöönotto liittyy siirtymiseen niin kutsuttuun hybridistrategiaan, jossa laajamittaisista rajoitustoimenpiteistä siirrytään kohdennetumpiin toimenpiteisiin ja tehostettuun epidemian hallintaan testaa, jäljitä, eristä ja hoida -periaatteen mukaisesti. Tavoitteena on epidemian hillitseminen mahdollisimman vähän ihmisiä, yrityksiä, yhteiskuntaa ja perusoikeuksien toteutumista haittaavasti. Myös EU-komissio on antanut jäsenmaille suosituksen mobiiliteknologian käytöstä koronaviruspandemian hallinnassa ja tuonut esille, että sovelluksen toteuttamisen tulee noudattaa perusoikeuksia ja sen käytön tulisi olla rajoitettu kriisin keston.

Amnesty toteaa, että siirtyminen laajamittaisista ihmisoikeuksien rajoituksista kohdennetumpiin toimiin on suositeltavaa. Laajalti ihmisoikeuksia rajoittavia toimia ei voitaisi tällä hetkellä pitää välttämättöminä ja suhteellisina ottaen huomioon viruksen leviämisen hidastuminen. Kuitenkin ihmisten jäljittämiseen perustuvaan sovellukseen liittyy myös ihmisoikeusloukkausten riski, joka kohdistuu erityisesti yksityisyyden suojaan. Sovellus, joka tunnistaa ihmisten kontakti-, henkilö- ja terveystietoja on riskialtis sekä tietoturvaongelmille että tietojen väärinkäytölle ja voi ilman asianmukaista arviointia ja valvontaa muuttaa yksityisyyden suojan tulevaisuutta olennaisesti. Pandemian torjumistoimet eivät saa siirtää Eurooppaa ja sen mukana Suomea pysyvään valvontatilaan.

Teknologialla on tärkeä rooli koronaviruspandemian hillitsemisessä. Sillä voidaan esimerkiksi levittää tietoa terveystilanteesta ja edistää pääsyä terveydenhoitoon. Kuitenkin valtioiden valvontaoikeuksien lisääminen, kuten puhelinten paikantamis- tai kontaktitietoihin pääsy, uhkaa yksityisyyden suojaa, sananvapautta sekä kokoontumisvapautta tavalla, joka voi loukata ihmisoikeuksia ja murentaa luottamusta julkiseen valtaan samalla heikentäen myös julkisten terveystoimien vaikuttavuutta.

Ihmisoikeudet ovat voimassa myös poikkeustilan aikana. Yksityisyyden suojaan puuttuminen voi silti olla hyväksyttävää joissain tilanteissa, kuten maailmanlaajuisen, ihmisten henkeä ja terveyttä vakavasti vaarantavan pandemian aikana. Tällöinkin ihmisoikeuksiin puuttuminen edellyttää, että siitä säädetään laissa ja sen on oltava välttämätöntä ja suhteellista. Toimien on oltava perusteltavissa kansanterveydellisillä tavoitteilla ja oltava oikeasuhtaisia niihin nähden. Valtuuksien on oltava määräaikaaisia ja niitä voidaan jatkaa vain välttämättömän ajan pandemian hillitsemiseksi. Hallituksen tulee varmistaa, että henkilötietoja, mukaan lukien terveystiedot, kerätään, säilytetään ja käytetään yksinomaan pandemian hillitsemiseen. Kerättyjä tietoja ei saa käyttää muihin tarkoituksiin. Tietojen suojaaminen tietoturvaloukkauksia vastaan on erityisen tärkeää, eikä pandemiaan vastaaminen saa vaarantaa ihmisten digitaalista turvallisuutta. Tiedonkeruu ei saa myöskään toimia massamittaisena tarkkailuna.

Amnesty katsoo, ettei luonnoksessa ole tarkasteltu riittävällä tavalla eri ihmisryhmiin kohdistuvia vaikutuksia. Tarkasteluun on nostettu vanhukset, vammaiset ja lapset, mutta esimerkiksi asunnottomia, paperittomia sekä etnisiä tai kielivähemmistöjä ei ole huomioitu. Riskinä on, että toimenpiteet ovat tiettyjä ryhmiä syrjiviä ja haittaavat suhteettomasti jo ennestään marginalisoituja ihmisryhmiä. Hallituksen pitää varmistaa, etteivät jäljittämistoimet ja -teknologia edesauta köyhyydessä elävien, syrjäytyneiden ja muiden ihmisryhmien syrjintää, sillä riskinä on, että heidän tarpeensa ja elämänsä todellisuus voivat näyttäytyä suuressa keräysaineistossa vääristyneinä tai hämärtyneinä ja niitä voi olla helppo tulkita väärin. Esimerkiksi maahanmuuttajataustaiset helsinkiläiset asuvat muita todennäköisemmin ahtaasti (25% maahanmuuttajataustaisista, 9% muista) ja työskentelevät välttämättömissä työtehtävissä. Tietyt ihmisryhmät voivat myös jäädä lähes kokonaan paitsioon, kuten paperittomat ulkomaalaiset, joilla ei ehkä ole halua tai edes mahdollisuutta sovelluksen käyttöönottoon. Tällä hetkellä Suomessa eläville paperittomille ulkomaalaisille ei kuulu, Helsinkiä lukuun ottamatta, maksuton COVID-19-testaus ja hoito, jolloin sovelluksen tarjoamasta mahdollisuudesta päästä altistumisen jälkeen jo mahdollisen hoidon ja tuen piiriin ei olisi heille välttämättä hyötyä. Lisäksi esimerkiksi asunnottomien kohdalla tulokset saattavat johtaa heihin kohdistuviin ylimitoitettuihin toimiin, sillä heillä ei monestikaan ole mahdollisuutta itsekaranteenin omaiseen toimintaan. Jäljittämissovellus saattaa siten lisätä entisestään kuilua ihmisoikeuksien toteutumisessa marginalisoitujen ihmisryhmien ja etuoikeutetummassa asemassa olevien välillä.

Yhdenvertaisuuden takaamiseksi sovelluksen käyttöönotossa ja käytössä tulisi tarjota palveluita eri kielillä ja lisäksi huomioida sellaiset henkilöt, jotka tarvitsevat esimerkiksi kielen tai digitaalisen osaamisen vuoksi erityistä tukea. Henkilöille, joilla ei ole sovelluksen käytön vaatimia teknologisia laitteita, tulee mahdollistaa pääsy niihin, kuten tarjota ulkoisia bluetooth-välineitä sovelluksella.

Yhdenvertaisuuden toteutumiseksi on tarpeen tehdä myös manuaalista kontaktijäljitystä sen varmistamiseksi, ettei henkilö, jolla ei ole sovellusta, jää testauksen ja hoidon ulkopuolelle. Sovellustietojen perusteella ei myöskään saisi tehdä laajempia päätöksiä esimerkiksi terveydenhuollon resurssien allokoinnista, sillä sovelluksen käyttö saattaa olla vähäisempää joidenkin ihmisryhmien parissa.

Mikäli hallitus tekee sopimuksia sovelluksesta tai käyttäjätiedoista julkisen tai yksityisen sektorin kanssa, näiden sopimusten tulee perustua lakiin, olla määräaikaista ja sisältää oikeusturvakeinot. Lisäksi niiden olemassaolo sekä tarvittavat tiedot on julkistettava, jotta niiden ihmisoikeusvaikutukset voidaan arvioida. Toimijat on pystyttävä saattamaan vastuuseen mahdollisista ihmisoikeusloukkauksista ja toimia tulee valvoa riippumattoman elimen tehokkaalla valvonnalla. On myös varmistettava, että dataa ei luovuteta ulkopuolisille tahoille. Valviran ja tietosuojavaltuutetun roolit tietosuojan valvonnassa ovat tärkeitä, ja niillä tulee olla riittävät resurssit valvonnan toteuttamiseen. Tietosuojan toteutumisesta on kannatettavaa tehdä myös julkinen arviointi esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimesta.

Luonnoksessa ei mainita sovelluksen käytöstä ulkomailla tai sovelluksen yhteensopivuudesta muiden maiden vastaavien sovellusten kanssa. Amnesty huomauttaa, että kansainvälisessä yhteistyössä on yhtä lailla varmistettava sovellusta käyttävien yksityisyyden suoja. Suomessa käyttöön otettuun sovellukseen ei saa liittää datanvaihtoa muiden maiden sovellusten kanssa ilman käyttäjän asiallista tiedottamista ja suostumusta.

Amnesty pitää tärkeänä, että luonnoksessa esitetty lakimuutos jäljittämisen mahdollistamiseksi on määräaikaista. Esityksessä ei olisi kyse määräämättömälle ajalle annetusta mahdollisuudesta ihmisten henkilö-, paikantamis- ja terveystietojen keräämiseksi, mikä on yksi edellytys toimien hyväksyttävyydelle.

Amnesty pitää myös erittäin tärkeänä, että sovelluksen käyttöönotto perustuu vapaaehtoisuudelle, kuten luonnokseen on kirjattu. Vapaaehtoisuuden toteutuminen sovelluksen käytössä tulee myös käytännössä varmistaa. Sovelluksen käyttämättä jättämiseen ei saa liittyä rangaistuksia tai syrjintää julkisten tai yksityisten tahojen osalta. On valvottava, että ihmisten yhdenvertaista oikeutta käyttää julkisia tai yksityisiä palveluita, käydä töissä tai liikkumista ei rajoiteta sen perusteella, onko henkilöllä sovellus käytössä tai ei. Luonnoksessa todetaan, että sovelluksen käyttöönoton tulisi olla riittävän kattavaa, jotta sovelluksesta olisi väestötasolla hyötyä. Mahdolliseksi käyttäjien tavoitetasoksi mainitaan 60 % väestöstä. Amnesty huomauttaa, että vaikka luonnokseen on kirjattu vapaaehtoisuus sovelluksen käyttöönottoon, niin kehottaminen tai kannustaminen sovelluksen lataamiseen - sen kattavuuden varmistamiseksi - ei saisi muodostua painostamiseksi ja siten faktisesti pakottamiseksi.

Myös sovelluksen käyttämä tietojen hajautusmalli on erittäin suositeltava, sillä keskitetyssä tunnistetietokannassa voidaan nähdä olevan runsaasti ongelmia ja riskejä yksityisyyden suojan kannalta. Kuitenkin kaikkeen arkaluontoiseen henkilötietojen keruuseen liittyy tietosuojariskejä. Sovellukseen ja sen käyttöön liittyvät yksityisyydensuojariskit ovat oikeutettuja vain, mikäli sovelluksesta saadaan merkittävää hyötyä epidemian torjumisessa. Amnesty pitää tärkeänä myös luonnokseen kirjattua kontaktitietojen ja pseudotunnisteiden poistamista viimeistään 14 vuorokauden kuluttua tallentamisesta. Tietoja ei saa säilyttää yhtään pidempään kuin on välttämätöntä.

Bluetooth-kontaktitietojen hyödyntämistä sovelluksessa paikantamistietojen sijaan voidaan myös pitää suotavana yksityisyyden suojan kannalta. Vaikka hajautettua Bluetooth-kontaktitunnisteiden käyttöä voidaan pitää useimmista vaihtoehdoista tietoturvasuojallisimpana vaihtoehtona, on tunnistettava myös sen käyttöön liittyvät yksityisyydensuojarisikit. Bluetooth-kontaktien jäljitystä ei ole testattu laajasti, eikä kaikkia siihen liittyviä yksityisyydensuojariskejä välttämättä tunneta vielä riittävässä määrin. Sovelluksen käyttäjille tuleekin tarjota riittävästi tietoa sen käyttöön liittyvistä tietoturva- ja muista mahdollisista riskeistä ennen käyttöönottoa. Tieto tulee antaa käyttäjille helposti ymmärrettävässä muodossa. Sovelluksen käyttäjillä tulee olla mahdollisuus hallita henkilötietojaan ja antamia suostumuksia mahdollisimman helposti ja kootusti. Mahdollisista tietosuojavuodoista on tiedotettava käyttäjiä viipymättä.

Lisäksi käyttäjätietojen pseudonymisointi on keskeistä yksityisyydensuojan kannalta. Sovelluksen käyttöönotossa ja valvonnassa tulee varmistaa, ettei pseudonymisoituja käyttäjätietoja ole mahdollista missään vaiheessa yhdistää henkilötietoihin henkilöiden tunnistamiseksi. Tietoa toisista sovelluskäyttäjistä tulee antaa sovelluksen käyttäjille vain anonymisoidusti ja vain sen verran kuin on välttämätöntä epidemian leviämisen torjumiseksi.

Tartuntatautilain 60 §:n mukaan tartuntatautilääkärillä on oikeus asettaa henkilö karanteeniin todetun tai perustellusti epäillyn altistuksen perusteella. Karanteeniin asettaminen ei kuitenkaan voi perustua vain sovelluksesta saataviin tietoihin, sillä bluetooth-kontaktitunnisteiden tarkkuutta ja siten luotettavuutta altistuksen määrittämisessä ei voida taata. Bluetooth-signaali ei esimerkiksi tunnista onko kontakti tapahtunut sisä- vai ulkotiloissa, eikä välttämättä erota ohutta seinää bluetooth-kontaktien välillä. Liikkumisvapauden rajoittamistoimien tulee olla osoitetusti välttämättömiä ja suhteellisia.

Ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta lakiesityksessä on oleellista, että käyttäjien yksityisyyden suojaa suojellaan riittävästi. Amnesty katsoo, että luonnos pääosin huomioi yksityisyydensuojan vaatimat varotoimet. Kaikkia sovellukseen liittyviä riskitekijöitä yksityisyyden suojan kannalta ei kuitenkaan tunneta vielä tässä vaiheessa. Sen vuoksi tehokas riippumaton valvonta ja arviointi on keskeistä. Lisäksi tulee huomioida haavoittuvien ryhmien tarpeet ja turvata yhdenvertaisuus. Sovelluksen käyttö tai päätös olla käyttämättä sovellusta ei saa vaikuttaa yhdenvertaiseen oikeuteen käyttää palveluita, liikkua vapaasti tai työskennellä.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto