

Asia: VN/10058/2020, STM053:00/2020

Lausuntopyyntö esityksestä kontaktien jäljityssovelluksen käyttöönotosta Covid-19-epidemian hallinnan tueksi

Kysymykset

1. Muistiossa esitellään mobiilisovellus tukemaan tartuntatautien jäljitystyötä ja tartuntaketjujen katkaisemista. Onko tämä tarkoituksenmukainen tapa jäljittää tartuntaketjuja?

ei kantaa

Avoimet huomiot koskien kysymystä 1

Oikeusministeriö pitää erittäin tärkeänä, että erilaisia keinoja covid-19 -kriisin hallintaan ja siitä ulospääsemiseksi selvitetään ja kehitetään. Oikeusministeriöllä ei kuitenkaan ole sellaista terveydenhuollon tai tartuntatautien torjunnan alan asiantuntemusta, jotta se voisi ottaa kantaa siihen, mitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisimpina tapoina jäljittää tartuntaketjuja. Oikeusministeriö kuitenkin suhtautuu esityksessä todetun pohjalta myönteisesti siihen, että covid-19 -jäljitystyötä ja tartuntatautien katkaisemista pyritään helpottamaan ehdotetun kaltaisen mobiilisovelluksen avulla, kunhan siinä kunnioitetaan perusoikeuksia ja varmistutaan tietosuojasääntelyn noudattamisesta. Myös EU-tason suosituksissa on katsottu, että mobiilisovelluksilla voidaan osaltaan edistää jäljitystyötä ja katkaista tartuntaketjuja. Kuitenkin esimerkiksi Euroopan tietosuojaneuvosto on 21.4.2020 antamassaan ohjeistuksessa korostanut, että mobiilisovellusten tulisi olla osa kokonaisvaltaisempaa torjuntastrategiaa, jossa huomioidaan muun ohella riittävä testaus ja tartuntaketjujen manuaalinen jäljitys.

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

kyllä pääosin

Avoimet huomiot koskien kysymystä 2

Henkilötietoja – kuten tartuntatietoja ja henkilön lähikontakteja – käsittelevä viranomaisen ylläpitämä mobiilisovellus on merkityksellinen perusoikeuksien kannalta. Erityisen merkittävänä sitä voi pitää yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Sovelluksen toteutuksessa onkin huolehdittava perusoikeuksien kunnioittamisesta ja tietosuojalainsäädännön asianmukaisesta noudattamisesta.

Oikeusministeriö kannattaa esityksen lähtökohtaa, jonka mukaan sovelluksen käytön tulisi olla täysin vapaaehtoista. Tämä lähtökohta on linjassa myös komission 8.4.2020 antaman suosituksen ja Euroopan tietosuojaneuvoston 21.4.2020 antaman ohjeistuksen kanssa. Mobiiliratkaisun perustuminen vahvasti salattujen kontaktitietojen tallentamiselle hajautetusti käyttäjien mobiililaitteisiin vaikuttaa myös hyvältä lähtökohdalta. Oikeusministeriön mielestä kannatettavaa on, että mobiilisovellus ei esityksen mukaisesti tallentaisi tunnistesteellista henkilötietoa, vaan ainoastaan yksilöllisiä pseudonymisoituja tunnisteita.

Tietosuojalainsäädännön mukaisen minimointiperiaatteen mukaisesti tulee huolehtia siitä, että vain tarpeellisia tietoja käsitellään ja että tiedot poistetaan, kun ne eivät enää ole käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia. Perusoikeuksien ja tietosuojalainsäädännön näkökulmasta voi pitää myönteisenä, että sovelluksessa ei kerättäisi tai muutoin käsiteltäisi paikkatietoja.

Mobiilisovellusten avulla tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tarkoitus on tarkkaan määriteltävä, eikä tietoja tule voida käyttää muissa tarkoituksissa, kuten esimerkiksi lainvalvonnallisissa tai kaupallisissa tarkoituksissa. Mikäli henkilötietoja voidaan välittää mobiilisovellusten kautta suoraan terveystietokeskuksille, on tarpeen huolehtia siitä, että tietoja ei luovuteta automaattisesti. Käyttäjän tulisi voida itse päättää, haluaako hän luovuttaa tietonsa viranomaiselle esimerkiksi sitä varten, että viranomainen voi olla käyttäjään suoraan yhteydessä testaukseen tai hoitoon hakeutumiseksi (ns. opt-in).

Henkilötietojen, kuten esimerkiksi terveystietojen, käsittelystä säädetään suoraan sovellettavassa EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (2016/679) sekä sitä täydentävässä kansallisessa yleislaissa eli tietosuojalaissa (1050/2018). Lisäksi henkilötietojen käsittelyyn liittyen on olemassa kansallista erityislainsäädäntöä. Koska Suomessa ei ole annettu lainsäädäntöä tartuntatautien torjunnassa ja tartuntaketjujen jäljittämisessä käytettävistä mobiilisovelluksista ja niissä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä, tulee asiasta oikeusministeriön käsityksen mukaan säätää erikseen, kuten esityksessäkin todetaan.

Esityksen mukaan tartuntatautilaissa olisi säädettävä jäljityssovelluksen avulla tapahtuvasta henkilötietojen keräämisestä ja muusta käsittelystä, kuten rekisterinpitäjästä sekä henkilötietojen luovuttamisesta sekä tietojen hävittämisestä. Laissa olisi myös säädettävä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisista suojatoimista, sekä siitä, että tietoja ei saisi käyttää muuhun tarkoitukseen. Henkilötietojen käsittely siis perustuisi esityksen mukaan lakiin, mutta jäljityssovelluksen käyttö olisi vapaaehtoista. Lisäksi eräät sovelluksen sisältämät elementit edellyttäisivät henkilön suostumusta. Ehdotettavaan jäljityssovellukseen liittyvät tehtävät voitaisiin säätää esityksen mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtäväksi. Tästä tehtävästä ja sovelluksessa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä voitaisiin säätää tartuntatautilaissa, jossa säädetään jo nykyään THL:n tehtävistä tartuntatautien torjuntatyön suunnittelussa, ohjauksessa ja tuessa.

Oikeusministeriö suhtautuu ehdotukseen tältä osin lähtökohtaisesti myönteisesti. Sen mielestä vaikuttaa mahdolliselta säätää asiasta esityksen mukaisesti tartuntatautilaissa. Estettä ei myöskään vaikuttaisi olevan sille, että sovellukseen liittyvät tehtävät, ml. henkilötietojen käsittely, säädettäisiin THL:n tehtäväksi.

Oikeusministeriö kuitenkin toteaa henkilötietojen käsittelystä säätämisen osalta tarkemmin seuraavaa.

Esityksessä todetaan, että jäljityssovelluksen toteuttaminen viranomaislähtöisenä ja suostumukseen perustuvana toimintana edellyttää tietosuoja-asetuksen mukaisesti lainsäädäntöä, koska viranomaisen ja henkilön välillä on usein selkeä vallan epätasapaino.

Tältä osin on syytä huomata, että tarve säätää asiasta laissa seuraa ennen kaikkea EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artiklasta. Vapaaehtoisuuteen pohjautuva sovellus on kannatettava lähtökohta, kuten edellä on todettu, mutta tästä huolimatta käsittelyn oikeusperusteena ei oikeusministeriön käsityksen mukaan tulisi toimia suostumus (yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohta).

Henkilötietojen käsittelylle tulee aina olla jokin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsittelyn yleinen oikeusperuste. Käsittely on mahdollista, jos se perustuu rekisteröidyn suostumukseen (a alakohta). Suostumus toimii kuitenkin melko huonosti käsittelyperusteena silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen, eikä se oikeusministeriön mielestä ole tässä yhteydessä ole käsittelyyn parhaiten soveltuva oikeusperuste.

Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja lailla säätämisen vaatimuksen kiertämistä suostumuksella voidaan yleisesti pitää ongelmallisena. Yleensä viranomaisen suorittama henkilötietojen käsittely perustuukin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Näiden mukaisesti käsittely on mahdollista silloin, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (c alakohta) tai jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Näissä tilanteissa käsittelystä on kuitenkin säädettävä lainsäädännössä, eli käsittelyperustetta ei voi johtaa suoraan yleisestä tietosuoja-asetuksesta. Euroopan tietosuojaneuvoston 21.4.2020 antaman ohjeistuksen mukaan parhaiten mobiilisovellusten yhteydessä tapahtuvaan käsittelyyn soveltuisi edellä mainittu e alakohta. Tätä voisi pitää lähtökohtana myös kansallisessa valmistelutyössä.

Jäljityssovelluksen puitteissa käsiteltäisiin myös terveystietoja. Niitä pidetään yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuina erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvina tietoina, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Tällaisten tietojen käsittely on sallittua vain, jos käsittelylle on asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisen yleisen käsittelyperusteen lisäksi jokin 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu erityinen käsittelyperuste.

Mainitun kohdan mukaisesti terveystietojen käsittely voi olla sallittua esimerkiksi perustuen henkilön nimenomaiseen suostumukseen (a alakohta; ks. edellä todettu suostumuksen haasteellisuudesta ehdotetun sovelluksen yhteydessä) tai tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden ja siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi (g alakohta). Lisäksi tietojen käsittely voisi perustua kohdan i alakohtaan, jonka mukaan käsittely on sallittua, kun se on tarpeen kansanterveyteen liittyvän yleisen edun vuoksi, kuten vakavilta rajat ylittäviltä terveysuhkilta suojautumiseksi. Tällöinkin edellytyksenä on asiaa koskeva lainsäädäntö, jossa tulee säätää asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Mainittuun i alakohtaan soveltuvana oikeusperusteena viittaa myös Euroopan tietosuojaneuvosto 21.4.2020 antamassaan ohjeistuksessa, ja tätä voisi pitää lähtökohtana myös kansallisessa valmistelutyössä.

Myös komission 8.4.2020 antamassa suosituksessa todetaan, että useissa jäsenvaltioissa on hyväksytty erityissääntelyä terveystietojen käsittelemiseksi ja niissä henkilötietojen käsittely perustuu rekisteripitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen ja käsittelyn tarpeellisuuteen kansanterveyteen liittyvän yleisen edun vuoksi (tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta ja 9 artiklan 2 kohdan i alakohta).

Silloin kun käsittely perustuu edellä kuvattuihin 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, tulee jäsenvaltion lainsäädännön täyttää yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Jäljityssovelluksen voidaan vallitsevassa koronaepidemiatilanteessa katsoa täyttävän yleisen edun mukaisen tavoitteen. Lisäksi tällaisessa kansallisessa sääntelyssä voidaan 6 artiklan 3 kohdan mukaan säätää muun muassa:

- yleisistä edellytyksistä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta (esim. mihin tarkoituksiin tietoja saa käsitellä);
- käsiteltävien tietojen tyypistä;
- asianomaisista rekisteröidyistä;
- yhteisöistä joille ja tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa;
- käyttötarkoitussidonnaisuudesta;
- säilytysajoista;
- sekä käsittelytoimista ja -menettelyistä.

Lisäksi kuten edellä on todettu, käsitellessä terveystietoja 9 artiklan 2 kohdan i alakohdan nojalla sääntelyn on sisällettävä säännökset asianmukaisista ja erityisistä suojatoimenpiteistä. Oikeusministeriö katsoo, että suostumuksen edellyttäminen tiettyjen esitettyjen toiminnallisuuksien

(esim. tiedon jakaminen altistuksesta terveydenhuollon toimijoille) osalta vaikuttaa hyvinkin perustellulta, jolloin suostumus voisi toimia yhtenä 9 artiklassa tarkoitettuna suoja-toimena. Tällöin myös henkilön tiedollinen itsemääräämisoikeus toteutuu henkilötietojen käsittelyssä paremmin. Käsittelyn oikeusperusteena ei tällöin kuitenkaan varsinaisesti toimisi suostumus, vaan muihin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artiklan kohtiin perustuva kansallinen erityislainsäädäntö.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varata henkilötietojen suojaa koskevan erityislainsäädännön säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arvioissa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (PeVL 1/2018 vp). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasäätely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta.

Erytyislainsäädännön tarpeellisuutta ja yksityiskohtaisuutta arvioitaessa on myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnitettävä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpana voidaan yksityiskohtaista sääntelyä pitää. Erytyisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta. Arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

Ottaen huomioon jäljitysovelluksella tavoiteltu laajaan henkilökuntaan liittyvä henkilötietojen käsittely, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely sekä käsittelyyn muutoinkin kohdistuvat riskit, vaikuttaa perustellulta pyrkiä mahdollisessa asiaa koskevassa sääntelyssä yksityiskohtaiseen ja tarkkarajaiseen sääntelyyn. Näin ollen sääntelyssä olisi syytä tarkasti määritellä esimerkiksi ne tarkoitukset, joihin tietoja saadaan käsitellä sekä mitä tietoja voidaan käsitellä ja kuinka kauan. Tästä näkökulmasta etenemisesitystä voi pitää oikeasuuntaisena. Tarkempia säännösehdotuksia tulee arvioida valmistelun edetessä. Henkilötietojen suojaan tehtävien rajoitusten tulee myös kokonaisuudessaan olla hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia.

3. Onko muistiossa tunnistetut lainsäädäntömuutokset riittävät?

kyllä pääosin

Avoimet huomiot koskien kysymystä 3

Ks. vastaus edelliseen kysymykseen.

4. Mahdolliset yksilöidyt säädösmuutosehdotukset

Ks. vastaus kysymykseen 2.

5. Mitä hyötyjä arvioitte sovelluksella olevan ja mille tahoille?

Sovelluksesta voi arvioida olevan hyötyä yksilöille ja yhteiskunnalle laajemminkin, kun kansalaiset saavat tietoa altistumisestaan entistä nopeammin ja tartuntaketjuja saadaan tehokkaammin katkaistua. Tällä voi olla merkitystä myös rajoitusten purkamisen kannalta ja siten positiivisia vaikutuksia yhteiskunnalle. Tästä näkökulmasta erityisen hyödyllistä olisi, jos eri jäsenvaltioissa käyttöön otetut sovellukset olisivat keskenään yhteentoimivia. Lisäksi sovelluksella voi olla hyötyjä myös terveydenhuollon näkökulmasta, kuten esityksessä tuodaan esiin.

6. Millaisia riskejä valmisteluun tai sovelluksen käyttöön voi kohdistua?

Valmisteluun voi liittyä esimerkiksi aikatauluun ja resursointiin liittyviä riskejä. Vallitsevassa tilanteessa nopea eteneminen on tarpeen, mutta valmistelun tulee kuitenkin olla riittävän huolellista, jotta muun muassa varmistetaan sovelluksen toimivuudesta sekä riittävän tietosuojan ja -turvan tasosta. Sovelluksen käyttöön voi liittyä teknologiaan (toimiiko sovellus esimerkiksi odotetusti) ja tietoturvaan (esimerkiksi sovellukseen mahdollisesti kohdennettavat tietoturvaloukkaukset) liittyviä riskejä. Sovellukseen käyttöön liittyvänä riskinä voidaan pitää myös sitä, ettei sovellus saavuta kansalaisten luottamusta ja yleistä hyväksyttävyyttä ja että sovelluksesta saatavat hyödyt jäävät täten vähäisiksi. Sovelluksesta saatavat hyödyt ovat sitä merkittävämpiä, mitä suurempi joukko ottaa sovelluksen käyttöön. Sovelluksen hyväksyttävyyden ja kansalaisten luottamuksen saavuttamisen kannalta on olennaista valmistella sovellusta perusoikeuksia kunnioittavalla ja tietosuojaa ja yksityisyyttä asianmukaisesti huomioivalla tavalla.

Esityksessä todetaan, että toimeenpanon yhteydessä arvioitaisiin sovelluksen kehittämiseen, käyttöönottoon ja levittämiseen sekä ylläpitoon liittyvät riskit. Riskejä olisi kuitenkin tarpeen arvioida mahdollisuuksien mukaan jo varhaisemmassa valmisteluvaiheessa. Olennaiset vaikutukset tulee riittävällä tarkkuudella kuvata myös asiaa koskevassa hallituksen esityksessä.

7. Muut huomiot muistiosta ja liitteestä. Voit esittää myös näkemyksiä jäljitysprosessissa tarvittavaan tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien kehitykseen.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä, että sovelluksen saavutettavuudesta on tarkoitus huolehtia ja että lapsen oikeuksiin kiinnitetään huomiota. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta oikeusministeriö pitää myönteisenä, että tavoitteena on ottaa huomioon myös sellaiset väestöryhmät, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää älylaitteita edellyttäviä sovelluksia.

Oikeusministeriö pitää hyvänä, että ehdotuksessa kiinnitetään huomiota sovelluksen käyttämiseen sekä suomeksi että ruotsiksi.

Mahdollisimman monen henkilön tavoittamiseksi sekä yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta on tärkeää, että sovellus toteutetaan mahdollisuuksien mukaan muillakin kuin kansalliskielillä, esimerkiksi suurimpien maahanmuuttajaryhmien kielillä. Ohjeistusta sovelluksen käyttöönotosta

sekä esim. terveysinformaatiota voitaisiin kääntää vielä useammalle kielelle. Tärkeää on kiinnittää huomiota siihen, että henkilö ymmärtää viestin siitä, että hän on voinut altistua virukselle. Sovelluksen ja ohjeiden tulisi olla saatavilla myös saamen kielillä.

Suurpää Helka
OM

Jaatinen Tanja
OM