

Asia: VN/26111/2023

Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen koordinaatioryhmän väliraportti

TIETOSUOJAN YLEISSÄÄDÖKSET (EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki)

Onko tietosuojan yleissäädösten yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain soveltamiseen koettu liittyvän haasteita tai epäselvyyksiä, jotka voisivat vaikeuttaa julkisen palvelun järjestämistä?

Kyllä

Jos on, minkälaisista haasteista tai epäselvyyksistä on tarkalleen ottaen kyse?

Tietosuoja-asetuksen mukaisia käsittelyperusteita tulisi tarkentaa kansallisella sääntelyllä. Kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 4 §:ssä täsmennetään yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisissa tilanteissa. Viranomaistoiminnan näkökulmasta ko. pykälän soveltamista helpottaisi, mikäli pykälä olisi kirjoitettu nykyistä tarkkarajaisemmin. Nyt esitetystä muodosta pykälä on tulkinnanvarainen ja jättää sitä soveltavalle taholle laajasti harkinnanvaraa. Väliraportin mukaan kuultavat ovatkin toivoneet selkeyttä siitä, missä tilanteissa viranomaiset voisivat perustaa henkilötietojen käsittelyn lakisääteiseen velvoitteeseen ja milloin yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen tai julkisen vallan käyttöön. Henkilötietojen käsittelyperusteiden erottaminen kahden edellä todetun käsittelyperusteen välillä ei ole aina viranomaistoiminnassa yksiselitteistä. Haasteita lakisääteisen veloitteen tulkinnassa aiheuttaa se, onko itse velvoite riittävän selvästi ja tarkkarajaisesti kirjoitettu ja millaisia keinoja rekisterinpitäjä voi lakisääteistä veloitetta toteuttaessaan käyttää sekä minkä tyyppisiä henkilötietojen käsittelytoimia laissa säädetyn veloitteen alle voidaan ylipäätään sisällyttää. Toisin kuin väliraportissa todetaan, nämä käsittelyperustetta koskevat epäselvyydet estävät ja haittaavat viranomaisen tiedon liikkumista, viranomaisen palvelun järjestämistä ja tietojen hyödyntämistä. Kela kannattaa väliraportin johtopäätöksissä esitettyä tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan muotoilun arvioimista sen selvittämiseksi, olisiko säännöksen täsmentäminen tarkoituksenmukaista.

Lisäksi tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjyyttä koskevat säädökset ja niiden tulkintaan liittyvät haasteet ovat nousseet esille myös eräissä etuuksissa, joissa Kelan toiminta edellyttää laajaa palveluntuottaja verkoston käyttöä ja joissa varsinaisesta rekisterinpitäjyydestä ei ole säädöstä

laissa. Väli­raportissa todetaankin, että rekisterinpitäjästä säätäminen kansallisella lailla on perusteltua, jos rekisterinpitäjä voisi käsittelyn luonteesta tai laajuudesta johtuen jäädä epäselväksi.

Tietosuojalainsäädännön tulkintaan ja soveltamiseen liittyy yllä kuvattuja haasteita, joiden ratkaiseminen edellyttäisi myös ohjeistusta ja ennakkollista tulkintaa.

Onko jonkin yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain säännöksen havaittu estävän viranomaisen tiedon liikkumisen tai julkisen palvelun järjestämisen tarkoituksenmukaisella tavalla? Onko tietosuojan yleissäädösten havaittu estävän tai rajoittavan tiedon tai henkilötietojen hyödyntämistä tai käsittelyä tarkoituksenmukaisella tavalla?

-

Jos on, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät tai rajoittavat tiedon käsittelyä?

Kela on tuonut kuulemisen yhteydessä esille myös kansalliseen automaattiosäätelyyn, julkisuuslakiin ja tiedonhallintalakiin liittyviä ongelmia, joita ei ole väli­raportissa tuotu esille. Nämä ongelmat liittyvät automaation edistämiseen ja ennakoiden palvelujen tarjoamiseen.

VIRANOMAISTEN HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYÄ KOSKEVA KANSALLINEN ERITYISSÄÄNTELY

Onko kansalliseen erityissäätelyyn, jossa on kyse viranomaisten suorittamasta henkilötietojen käsittelystä (mukaan lukien henkilötietojen luovuttamisesta), koettu liittyvän haasteita tai epäselvyyksiä?

Kyllä

Jos on, minkälaisista haasteista ja epäselvyyksistä on tarkalleen ottaen kyse?

Kelan kuulemisen yhteydessä toimittamissa kirjallisissa vastauksissa on kuvattu tarkemmin näitä haasteita. Kyse on erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön säännöksistä, jotka koskevat sosiaaliturvaetuuksia. On valitettavaa, että nämä haasteet on rajattu kokonaisuudistuksen ulkopuolelle. Kyseessä olevat lainsäädännön ongelmat haittaavat merkittävästi Kelan ja muiden viranomaisten tarjoaman julkisen palvelun tarkoituksenmukaista järjestämistä. Kyseessä on säätely, johon perustuvat Kelan laajat tietojärjestelmät ja tietovarannot. Säätelyllä on yhteys sähköisten palveluiden tarjoamiseen. Kelan asiointipalvelu OmaKela on Suomen käytetyin julkinen asiointipalvelu.

Julkisia palveluita koskeva erityislainsäädäntö on hajanaista. Erilaisia säännöksiä on satoja eikä säätelytapa ole yhteneväinen. Säännökset näyttäytyvät toimeenpanossa epäselvinä ja tulkinnanvaraisina. Tällainen kasuistinen ja epäselvä lainsäädäntökehikko johtaa väistämättä säännösten hyvin varoivaiseen tulkintaan. Tämä taas puolestaan johtaa ongelmiin tiedon liikkumisen

ja palveluiden tarjoamisen osalta. Jonkinlainen viranomaistoimintaa koskeva yleissääntely voisi olla tiedon liikkumisen kannalta perusteltua ja järkevää.

Onko kansallisen erityislainsäädännön henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten havaittu estävän tietojenvaihdon sellaisten viranomaisten (tai julkista hallintotehtävää hoitavien) välillä, jotka tarvitsevat tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamista tai julkisen palvelun tarjoamista varten?

Kyllä

Jos on, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät viranomaisten välistä tietojenvaihtoa?

-

Onko kansallisessa erityislainsäädännössä tunnistettu muita esteitä julkisen palvelun tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle?

Kyllä

Jos kyllä, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät julkisen palvelun tarkoituksenmukaista järjestämistä?

Asiakaspalvelua ja palvelutilanteita koskeva sääntely on puutteellista. Erityislaissa tulisi vahvistaa viranomaisen palvelutehtävä ja säätää myös palvelun kohdentamisesta sekä ennakoivasta palvelusta.

YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN SALLIMAN KANSALLISEN SÄÄNTELYLIKKUMAVARAN KÄYTTÖ

Onko yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaa kansallista sääntelyliikkumavaraa käytetty tarkoituksenmukaisella tavalla viranomaisen tiedon liikkumisen tai julkisen palvelun järjestämisen näkökulmasta?

Ei

Jos ei, tulisiko kansallista sääntelyliikkumavaraa käyttää enemmän?

Jos kyllä, miltä osin ja miten liikkumavaraa tulisi käyttää nykyistä enemmän julkisen palvelun järjestämisen näkökulmasta?

Lainsäädännön tulisi olla teknologianeutraalia. Kansallista automaattiosäätelyä on kuitenkin esimerkiksi erilaisissa lain tulkintaa koskevissa koulutustilaisuuksissa tulkittu niin, ettei se mahdollistaisi tekoälyn hyödyntämistä palveluautomaatiassa (esimerkiksi chatbotit) tai automaattisten päätösten antamisessa. Kela katsoo, että sääntöpohjaisten tekoälyteknologioiden hyödyntämisen tulisi olla mahdollista, mikäli ne täyttävät lain vaatimat edellytykset palveluautomaatiolle tai ratkaisutoiminnalle.

Puuttuuko kansallisesta erityislainsäädännöstä säännöksiä, jotka mahdollistaisivat viranomaisten välisen tiedon liikkumisen siten, että julkinen palvelu voitaisiin järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla. Jos kyllä, mistä puutteesta ja palvelusta on tarkalleen ottaen kyse?

Kelan etuuksien osalta tietojensaantioikeudet ovat etuuslainsäädännössä. Kelaa koskevassa etuuslainsäädännössä sääntelytapa on onneksi pääosin yhteneväinen, mutta niitä koskevat tulkinnat sen sijaan eroavat etuuskohtaisesti ja jopa rajapintaakohtaisesti. Joitain etuuskohtaisia eroavaisuuksia säännöksissä esiintyy. Sosiaaliturvaa koskevat tietojensaantioikeudet tulisi kokonaisuutena käydä läpi ja pyrkiä sääntelyssä sekä tulkinnassa yhteneväisyyteen.

Salassa pidettävien tietojen luovuttamisessa tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on sidottava joko tarpeellisuus- tai välttämättömyyshedellytykseen. Tarpeellisuusedellytyksessä on kyse siitä, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus voidaan sitoa jonkun tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jolloin tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Tällaiseen sääntelyyn perustuvassa tiedonvaihdossa voidaan lähtökohtaisesti hyödyntää myös teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyttä. Kun tietoja siirretään teknistä rajapintaa käyttämällä, tiedonluovutus tapahtuu automaattisesti. Siksi tällaisia järjestelmiä ei lähtökohtaisesti voida käyttää, jos tiedonsaantioikeus on sidottu yksinomaan tiedon välttämättömyyteen.

Kelaa koskevassa etuuslainsäädännössä ja sosiaaliturvalainsäädännössä ylipäätään tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely on väljää ja säännökset on pääosin sidottu välttämättömyyshedellytykseen. Luovutettavia tietosisältöjä ei siis ole laissa lueteltu tyhjentävästi. Toimeenpanijat toteuttavat lakisääteistä tehtävää, ja tietotarpeet perustuvat toimeenpantavaan lainsäädäntöön. Vaikka lainsäädännön tasolla tietojen saanti on sidottu välttämättömyyskriteeriin, tietotarpeet voidaan määritellä etukäteen. Ministeriössä on katsottu, että lainsäädäntöä on turha kuormittaa pitkillä luetteloilla tarvittavista tiedoista. Välttämättömyyteen sitominen on ollut lakiteknisesti tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Tämä sääntelytavaltaan väljä sääntely on toiminut pääosin hyvin, mutta joiltain osin lain tulkinnat aiheuttavat ongelmia.

Kelan kuulemistilaisuuteen toimittamissa vastauksissa on kuvattu tarkemmin niitä tilanteita, joissa tiedonvaihto viranomaisten välillä ei toteudu tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Nämä ongelmat vaikeuttavat viranomaisten palvelujen järjestämistä. Kyse on Kelaa ja Kanta-palveluja koskevasta erityissääntelystä, jossa säädetään tiedonsaannista ja tiedon luovuttamisesta. Ongelmia on tunnistettu seuraavista laeista:

- elatustukilaki
- opiskeluterveydenhuoltolaki
- sähköisestä lääkemääräyksestä annettu laki
- kuntoutuslaki
- kansaneläkelaki
- sairausvakuutuslaki
- asiakastietolaki
- Kela-laki

Etuuslainsäädännössä on myös säännökset tietojen ristiin käytöstä eri etuuksien välillä. Nämä säännökset ovat tärkeitä, mutta sanamuodoiltaan vanhentuneita eivätkä ne enää sellaisenaan sovellu nykyisen tietojenkäsittely-ympäristöön. Tiedon ristiin käyttöä koskevat säännökset tulisi kokonaisuutena uudistaa.

Kelalle tulisi säätää oikeus antaa oma-aloitteisesti tietoja muille viranomaisille (esimerkiksi Migri, poliisi ja verottaja). Esimerkiksi Migri tarvitsisi Kelasta tietoja toimeentulotuen saajista, jotta kolmansista maista tulevien opiskelijoiden oleskelulupa voitaisiin perua, jos he hakevat toistuvasti toimeentulotukea.

Tiedonvaihdon parantamiseksi ja virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi sekä päällekkäisen vakuuttamisen, etuuksien ja maksujen estämiseksi on selvitettävä, mitä muutoksia lainsäädäntöön voitaisiin tehdä, jotta viranomaiset voisivat Suomen sisällä välittää kattavammin tietoja. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että sosiaaliturva- ja sosiaalihuoltotietojen, verotustietojen ja työskentelytietojen vertailu olisi mahdollista myös ilman käsittelyssä olevaa etuusasiaa. Tämä mahdollistaisi tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen ja vertailun muiden toimijoiden kanssa.

Sosiaaliturvaa koskevan sääntelyn osalta on huomionarvioista myös se, miten paljon sääntelytapa poikkeaa sosiaali- ja terveystietoja koskevasta erityissääntelystä. Vaikka suojeltava kohde on käytännössä sama tieto tai asiakirja, poikkeavat tiedon käsittelyn vaatimukset riippuen siitä, kumpaa lainsäädäntöä sovelletaan.

Kela tarvitsisi oikeuden saada etuuden ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot suoraan pankeilta/luottolaitoksilta. Asiakkaan ei tulisi joutua toimimaan tiedon kuljettajan roolissa. Lisäksi suora tiedonsaanti parantaisi väärinkäytösten valvontaa.

Onko kansallisessa erityislainsäädännössä käytetty sääntelyliikkumavaraa tarpeettomasti? Jos on, miltä osin ja mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse?

-

YLEISET KOMMENTIT

Puuttuuko väliraportin liitteestä 1 lakeja, joita olisi hyvä arvioida kokonaisuudistuksen yhteydessä?

Lainsäädännön kartoitus ja arviointi on rajattu koskemaan EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan kuuluvaa lainsäädäntöä, joka voi vaikuttaa julkisten palveluiden digitalisointiin. Kartoituksen ja arvioinnin ulkopuolelle rajattiin viranomaisten salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen ja tiedonsaantioikeuksiin liittyvä sääntely. Rajaus on hankkeen tavoitteiden näkökulmasta ongelmallinen, sillä useimmiten julkishallinnon digitalisaation esteenä on viranomaisten salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen tai tiedonsaantiin liittyvä sääntely tai sen

puute sekä sääntelyä koskevat tulkinnat. Nämä tunnistetut puutteet vaikeuttavat palveluiden tarjoamista ja asiakastiedon liikkumista viranomaisten välillä.

Muut kommentit

-

Valli-Lintu Auli
kela

Hautera Teija
Kansaneläkelaitos