

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?

Rekisterinpitäjäys/henkilötietojen käsittelijä

Rekisterinpitäjän, henkilötietojen käsittelijän ja yhteisrekisterinpitäjyyden määrittely on epäselvää, jos rekisterillä on useita tiedontuottajia tai käyttäjiä. Rekisterinpitäjän vastuu esimerkiksi virheellisen tiedon korjaajana on joissain tilanteissa hankala toteuttaa, kun kysymyksessä on rekisteri, johon useat eri tahot toimittavat tietoja.

Työeläkealalla on paljon yhteisiä rekistereitä, joissa samoja tietoja käyttävät useat eri työeläkealan toimijat. Työeläkealan kullakin toimijalla on samassa rekisterissä olevien henkilötietojen käsittelyssä itsenäinen tarkoitus ja itsenäiset keinot. Näin ollen yhteisrekisterinpitäjäys ei pääsääntöisesti tule kysymykseen. Tietosuojalainsäädäntö ei selkeästi sääntele vastuun jakautumista tällaisessa tilanteessa.

Esimerkiksi luottamuksellisuuden ja turvallisuuden periaatteen toteutus riskien arvioinnissa ovat haasteellisia yhteisten rekistereiden osalta. Lisäksi rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen sekä rekisterinpitäjän vastuut ja velvollisuudet tietoturvapoikkeamissa voivat olla epäselviä.

Tietosuoja-asetuksen 28 artiklan noudattamisen varmistaminen on erityisen hankalaa ketjutetun käsittelyn tilanteissa tai käytettäessä pilvipalveluita, jolloin henkilötietojen käsittelijöinä toimii monia erillisiä yrityksiä, joilla ei ole yhteyttä palveluita ostavaan rekisterinpitäjään. Rekisterinpitäjän on

käytännössä hyvin vaikea varmistua siitä, että sen ensimmäiselle käsittelijälle asettamia vaatimuksia noudatetaan läpi toimittajaketjun.

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?

Kyllä

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

Tietojen käyttö muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen; yleisen edun mukainen tehtävä

Tietosuojalain 4 §:n 2 kohta oikeuttaa henkilötietojen käsittelyyn, jos ”käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi”. Lainkohdassa säädetty käsittelyperuste koskee ainoastaan viranomaisten henkilötietojen käsittelyä.

Säännöksen perusteluissa on todettu säännöksen tarpeellisuudesta siten, että ”viranomaiset voivat käsitellä henkilötietoja muiden tehtävien kuin lakisääteisten velvoitteiden suorittamiseksi. Tällainen tehtävä voisi olla esimerkiksi viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävä”. Väliraportissa on tuotu esiin myös ”viranomaisen palveluiden kehittämistehtävä”.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan, jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, rekisterinpitäjän on otettava huomioon säännöksessä mainitut edellytykset, jotta muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopiva sen alkuperäisen tarkoituksen kanssa. Säännös siten mahdollistaa sen, että myös julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen toimija voi tietyin edellytyksin käyttää henkilötietoja muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen. Epäselvää on, millaisista tehtävistä on kyse.

Eläketurvakeskuksella ja lakisääteistä työeläketurvaa hoitavilla eläkelaitoksilla on työeläketurvan toimeenpanotehtävien ohella myös suunnittelu- ja selvitystehtäviä sekä lainsäädännön ja toiminnan kehitystehtäviä. Työeläkealan toimijat hoitavat merkittävää sosiaaliturvan osa-aluetta, jolloin em. kaltaiset toiminnan kehittämiseen liittyvät tehtävät ovat edellytyksenä sille, että työeläketurva voidaan hoitaa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Jos tietosuojalain 4 §:n 2 kohta täydentää asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e-alakohtaa mahdollistaen viranomaistoiminnassa em. suunnittelu- ja selvitystehtävät, mutta vastaavat tehtävät eivät ole mahdollisia asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan, tulisi joko työeläkealaa koskevaan erityislainsäädäntöön taikka tietosuojalakiin ottaa säännös, joka mahdollistaa myös julkista

hallintotehtävää hoitavalle yksityiselle toimijalle henkilötietojen käytön alkuperäisen käsittelyperusteen kanssa yhteensopivaan suunnittelu-, selvitys- ja kehittämistehtävään.

Työeläkealalla on muutoinkin esiintynyt epäselvyyttä siitä, missä tilanteissa yleinen etu voi ylipäätään olla käsittelyperusteena työeläkealan julkisen hallintotehtävän hoitamisessa.

Tietojen käyttö muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen; toimeenpanotehtävä

Lainsäädännössä tulisi mahdollistaa henkilötietojen käyttäminen myös toimeenpanotehtävässä toiseen käyttötarkoitukseen kuin mihin tieto on alun perin kerätty. Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena on parantaa tiedon liikkuvuutta ja parantaa palveluiden järjestämistä. Tietosuoja-asetuksen tiukka tulkinta voi joissain tilanteissa estää tai kohtuuttomasti hidastaa sellaista eri tahojen välistä tietojenvaihtoa, joka olisi asiakkaan näkökulmasta tarkoituksenmukaista hänen etujensa toteuttamiseksi.

Esimerkki: Kelalla on omaan lainsäädäntöönsä perustuva velvoite toimittaa eläkelaitokselle tieto henkilöistä, jotka ovat saaneet 150 päivää sai-rauspäivärahaa. Tämän tiedon Kela toimittaa työeläkealalle mahdollisen eläkkeen alkamisen määrittelyä varten. Työeläkelaitoksilla ei ole kuitenkaan oikeutta hyödyntää Kelan tarjoamaa tietoa esimerkiksi kertomalla asiakkaalle työhön paluun tukemisen monista keinoista, kuten ammatillisesta kuntoutuksesta, koska eläkehakemusta ei ole vireillä. Kelan ja eläkelaitoksen yhteistyö asiakkaiden ohjaamisessa ja neuvomisessa tehostuisi, jos tiedonsiirto olisi ketterämpää. Olisi tärkeää, että asiakkaita voitaisiin neuvoa jo varhaisemmassa vaiheessa sairauspäivärahaudella kuntoutukseen liittyen. Näin asiakkaiden asioiden hoito ei pitkittyisi ja heidät saataisiin ohjattua oikeiden palveluiden ja etuuksien piiriin aikaisemmin ja tehokkaammin.

VIRANOMAISTEN HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYÄ KOSKEVA KANSALLINEN ERITYISSÄÄNTELY

Onko kansalliseen erityissääntelyyn, 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?

Rekisterinpitäjän velvollisuus tietojen luovuttamiseen/rekisterinpitäjän harkinta

Lähtökohtana on, että rekisterinpitäjä arvioi/harkitsee tietojen luovuttamista myös silloin, kun se tiedonsaajan laissa olevan tiedonsaantioikeuden perusteella luovuttaa henkilötietoja. Rekisterinpitäjän harkinta tietojen luovutuksessa voi aiheuttaa ongelmia käytännön toimeenpanossa.

Työeläkealalla on kiinnitetty huomiota siihen, että tietojen luovuttaja ei aina pysty harkitsemaan, mitä tietoja työeläkeala tiedon saamiseen oikeutettuna tarvitsee omassa tehtävässään, koska tiedon luovuttaja ei tunne työeläkealan tehtäviä riittävästi.

Myöskään työeläkealan toimijan yksilöity pyyntö ei ole aina mahdollinen, koska työeläkealalla ei välttämättä ole tarkkaa tietoa siitä, mitä työeläke- tai kuntoutushakemuksen ratkaisemiseen tarvittavia rekisteröidyn terveydentilaa koskevia tietoja on kirjattu rekisteröityä koskeviin potilastietoihin.

Toimeenpanon sujuvuutta tulisi edistää säännöksellä, jonka mukaisesti tietoja luovuttava rekisterinpitäjä on velvollinen luovuttamaan tiedot ilman erillistä harkintaa, jos tiedonsaantiin oikeutetun rekisterinpitäjän lainsäädännössä on säädetty tarpeellisista tiedoista riittävän tarkasti (esim. TyEL 198 §). Tietoja luovuttavan rekisterinpitäjän vastuu on tarkistaa tietojen saajaa koskeva lainsäädäntö tiedoksisaantioikeuksien osalta. Tietoja vastaanottava taho vastaa saamisensa tietojen lainmukaisesta käsittelystä ja siitä, että tarpeettomat tiedot hävitetään asianmukaisesti.

Esimerkkinä potilasasiakirjojen saaminen sähköisen asiakirjaliikenteen kautta: Työntekijän eläkelain 198 §:n 1 momentin 2 kohdan a ja b -alakohdissa on säädetty työeläkealan toimijan oikeus terveydentilatietoihin. Vaikka säännöksessä on määritelty yksityiskohtaisesti, mitä tietoja työeläkealan toimija tarvitsee, niin tietoja ei asiakastietolain 76 §:n nojalla luovuteta sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolelle ilman rekisterinpitäjän harkintaa. Työeläkealalla terveydentilatiedot ovat välttämättömiä työkyvyttömyyseläkehakemuksen ratkaisemisessa ja terveydentilatietoja tarvitaan usein pidemmältä ajalta, jotta pystytään arvioimaan hakijan jäljellä oleva työkyky riittävän kattavasti. Tietojen antajan harkinta voi merkitä sitä, että riittävän kattavan terveydentilaa koskevan selvityksen saamiseksi usean eri rekisterinpitäjän (lääkärinlausunnon kirjoittajan) tulee harkita tietojen tarpeellisuutta tiedonsaajan toiminnassa. Tämä voi tarkoittaa työkyvyttömyyseläkehakijan asian käsittelyn viivästymistä hyvinkin pitkään. Jotta hakijan asia saadaan ratkaistua mahdollisimman nopeasti työeläkealan toimijoiden olisi erittäin tärkeää saada tarvitsemansa tiedot sähköisen asiakirjaliikenteen kautta TyEL:n 198 §:n mukaisesti ilman erillistä rekisterinpitäjän harkintaa.

Esimerkki asiakastietolaista: asiakastietolain 64 § 1 momentin mukaan ”sosiaalihuollon viranomaisella on oikeus saada ...Eläketurvakeskukselta, elä-kesätiöltä ja muulta eläkelaitokselta... sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi

sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.” Säännös on vaikeaselkoinen eikä ohjaa tiedon luovuttajaa arvioimaan luovutettavien tietojen sisältöä.

Yleisenä huomiona myös se, että tietojen saamista koskeissa säännöksissä käytetyt ”tarpeelliset tiedot” ja ”välttämättömät tiedot” aiheuttavat epäselvyyttä.

Erytislainsäädännössä monissa kohdin viitataan ”tarpeellisiin tietoihin”, mutta tämän rajausta on jätetty laajaksi.

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?

Työeläkealan järjestämä ja tarjoama ammatillinen kuntoutus (sen yhteydessä maksetaan myös etuutta eli kuntoutusrahaa) on osa työeläkealan lakisääteistä tehtävää. Työeläkelaeissa ei ole säädetty siitä, että tietoja voitaisiin luovuttaa ammatillisen kuntoutuksen järjestämisen yhteydessä eri osapuolille (esim. työnantaja, muut viranomaiset, muut palveluntuottajat). Tämä nykyisellään toteutetaan työeläkealalla eläkevakuutetun suostumuksen perusteella, mikä on tietosuojasetuksen mukainen käsittely- ja luovutusperuste. Jos käytännössä suostumusta ei saada, ammatillisen kuntoutuksen järjestäminen on mahdotonta. Tässä tapauksessa on siis jätetty lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi tarvittavat tiedot ilman sääntelyä.

Onko kansallisessa erityislainsäädännössä tunnistettu muita esteitä julkisen palvelun tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle?

-

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

-

YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN SALLIMAN KANSALLISEN SÄÄNTELYLIKKUMAVARAN KÄYTTÖ

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

-

Jos ei, tulisiko kansallista sääntelyliikkumavaraa käyttää enemmän?

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

-

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?

-

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?

Ottaen huomioon lausunnossamme mainitut muutostarpeet liitteestä 1 puuttuvat työntekijän eläkelain ja vastaavien muiden työeläkelakien tietojen antamista ja saamista koskevat säännökset.

Muut kommentit

Asiakastietojen hyödyntämisessä julkisissa palveluissa on monia esteitä. Asiakastietoa pitää pystyä välittämään nykyistä tehokkaammin eri viranomaisten ja muiden eri lakisäateistä tehtävää hoitavien toimijoiden välillä. Tämä vaatii lakimuutoksia, joilla mahdollistetaan uusien ratkaisujen kehittäminen ja hallintorajat ylittävä tiedonvaihto. Uudenlaiset tietoa hyödyntävät ratkaisut tukisivat ihmisen ja julkishallinnon työntekijän välisiä palvelutilanteita. Lisäksi yhteistyö eri toimijoiden välillä sujuisi turvallisesti ja joutuisasti. Palvelut olisivat läpinäkyvämpiä, ja ihminen saisi joustavasti tietoa omasta tilanteestaan sekä kohdennettua ohjeistusta. Tämä vaatii tuekseen hallinnonrajat ylittävää kehittämistä. Kun ihmiset saavat tarpeitaan vastaavat etuudet ja palvelut oikeaan aikaan, syntyy yhteiskunnalle merkittäviä säästöjä.

Tietosuojavaltuutetun toimistolta olisi tarpeen saada enemmän ennakkollista tulkintaa ja ohjausta. Ongelmana on se, että tietosuojavaltuutetun toimisto toimii kaksoisroolissa sekä ohjaajana ja neuvojana että valitusten ja kanteluiden ratkaisijana. Tilanteet, joissa tietosuojavaltuutetun kantaa tarvittaisiin eivät ole selkeitä vaan hyvin tulkinnanvaraisia, joissa voitaisiin perustellusti päätyä useaan eri lopputulokseen. Jos ja kun riskejä ei haluta ottaa vaan mieluummin toimitaan niin kuin varmuudella on oikein, niin epävarmuus oikeasta toimintatavasta voi estää toiminnan kehittämistä ja innovointia.

Eläketurvakeskus pyytää huomioimaan myös oikeusministeriön kuulemistilaisuuteen 29.1.2024 antamansa vastaukset.

Suotunen Ulla
Eläketurvakeskus - Karoliina Kiuru