

Asia: VN/26111/2023

Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen koordinaatioryhmän väliraportti

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

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

-

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

-

Onko jonkin yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain säännöksen havaittu estävän viranomaisen tiedon liikkumisen tai julkisen palvelun järjestämisen tarkoituksenmukaisella tavalla? Onko tietosuojan yleissäästösten 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?

-

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?

-

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

-

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?

-

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?

-

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 tietosuoja-asetuksen 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?

-

Muut kommentit

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteinen keskusyhteisö, joka toimii asiantuntijana työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuutuksen toimeenpanossa ja kehittämisessä.

TVK antaa lausuntonsa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon näkökulmasta ja toteaa seuraavaa.

TVK pitää hyvänä tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitetta edistää tiedon liikkuvuutta ja kumota julkisten palveluiden tarkoituksenmukaista järjestämistä vaikeuttava sääntely. TVK pitää kannatettavana sitä, että kansallisessa sääntelyssä hyödynnetään EU:n tietosuoja-asetuksen jättämä kansallinen liikkumavara.

TVK pitää tärkeänä, että lainsäädännöstä tunnistetaan ne henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset, jotka vaikeuttavat viranomaisten tiedon liikkuvuutta, mutta samalla on tunnistettava myös ne mahdolliset lainsäädännössä olevat puutteet, jotka estävät tiedon hyödyntämisen tarkoituksenmukaisella tavalla mm. toimintojen kehittämistarkoituksessa.

Samalla TVK esittää huolensa siitä, miten lainvalmistelussa ja valvonnassa tunnistetaan eri toimijat ja toiminnan edellyttämä lainsäädäntö sekä hallitaan toimijakohtaisesti tietosuojalainsäädäntöön liittyvää kokonaisuutta. Miten kansallinen virkamieshallintoperinne ja siitä johtuva sääntelyn tarve yhteensovitetään suoraan sovellettavan tietosuoja-asetuksen ja sen salliman kansallisen liikkumavaran kanssa. Miten tunnistetaan erilaisiin toimijoihin kuten julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin yhteisöihin liittyvä mahdollinen tarve säätää esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta (rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattaminen) niitä koskevassa erityislaissa, jossa säädetään myös toimijan lakisääteisistä tehtävistä. Kun julkisen hallintotehtävän hoitaminen on lailla annettu yksityiselle yhteisölle, ko. erityislaissa säädetään myös tehtävän hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Vastaavasti samaisessa erityislaissa tulee säätää myös tietosuoja-asetuksen edellyttämästä oikeusperusteesta.

Miten sääntelyn tarkkarajaisuudessa ja yksityiskohtaisuudessa yhteensovitetään toisaalta kansalliset sääntelytarpeet (julkisen hallintotehtävän antaminen ja hoitaminen) ja toisaalta EU:n tietosuoja-asetuksesta johtuvat sääntelytarpeet (mm. oikeusperuste).

Kun arvioidaan tietosuojalainsäädännön kokonaisuutta ja sen toimivuutta, tulee pitää mielessä, että EU:n tietosuoja-asetuksen ja kansallisten yleislakien (tietosuojalaki, tiedonhallintalaki) lisäksi tarvitaan myös kansallista erityislainsäädäntöä, joka sisältää tietosuojaa koskevaa sääntelyä mm. henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta; käyttötarkoitussidonnaisuudesta; tahoista, joille tietoja voidaan luovuttaa sekä säilytysajasta. Sääntelyn tulee olla toimintaa mahdollistavaa ja toiminnan lainmukaisuus edellyttää toisinaan myös lisäsääntelyä.

Erytislainsäädäntöön tulisi lisätä mahdollistavaa sääntelyä henkilötietojen toissijaisesta käytöstä

TVK yhtyy väliraportissa esitettyyn näkemykseen siitä, että tietosuojasääntelyä on tarpeen arvioida henkilötietojen käsittelyyn muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen osalta. Raportin mukaan viranomaiset ovat nostaneet esille tarpeen säätää viranomaisten oikeudesta käsitellä tietoja muihin kuin alkuperäisiin käyttötarkoituksiin (ns. toisiokäyttö) (s. 30). Tietosuoja-asetus (6 artikla 4 kohta) mahdollistaa sen, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

TVK pitääkin tärkeänä, että työtapaturma- ja ammattitautilakiin lisättäisiin sääntelyä henkilötietojen toissijaisen käytön mahdollistamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklasta seuraa että, kun henkilötietojen käsittely perustuu artiklan 1 kohdan c alakohtaan, henkilötietojen toissijaisen käytön mahdollistavaa sääntelyä tulisi lisätä siihen erityislainsäädäntöön, johon henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste perustuu eli työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa kertyvien tietojen osalta työtapaturma- ja ammattitautilakiin. Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittelyn tarkoitus määritellään kyseissä käsittelyn oikeusperusteessa ja oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä mm. käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Kun kansallisesti arvioidaan toissijaisen käytön mahdollistavan sääntelyn lisäämistä, perustuslain 124 §:n mukaisia toimijoita tulee kohdella yhdenvertaisesti viranomaisten kanssa ja myös julkista hallintotehtävää hoitavan toimijan erityislainsäädäntöön tulee lisätä toissijaisen käytön mahdollistavaa sääntelyä.

Siten sosiaaliturvan toimeenpanossa kertyvän henkilötiedon toissijaisesta käytöstä tulisi säätää vastaavasti kuin sosiaali- ja terveystietojen osalta on jo säädetty (laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä 552/2019).

Henkilötietojen toissijaisella käytöllä tarkoitetaan kaikkea sitä henkilötietojen käsittelyä, joka tapahtuu muussa käyttötarkoituksessa kuin siinä, johon henkilötiedot on alun perin kerätty ja jossa niitä alun perin käsitellään (ensisijainen käyttötarkoitus). Tällaista henkilötietojen ensisijaista käyttöä ja käsittelyä on esimerkiksi henkilötietojen käsittely korvausasian ratkaisemiseksi.

Sosiaaliturvan toimeenpanossa kertyvän henkilötiedon osalta on vastaavia toissijaisen käytön tarpeita kuin sosiaali- ja terveystietojenkin osalta. Tällaisia tarpeellisia toissijaisia käyttötarkoituksia ovat mm. lainsäädännön ja toiminnan kehittäminen, tietojohdaminen sekä erilaiset suunnittelu- ja selvitystehtävät.

Erytislainsäädännössä tulee turvata ja varmistaa vakuutuslaitoksille sujuva tiedonsaantioikeus toimeenpanossa tarvitsemiinsa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin henkilötietoihin

Erytislainsäädäntöön kuten työtaturma- ja ammattitautilakiin sisältyvää tietosuojasääntelyä on tarpeen tarkastella oikeudellisten epäselvyyksien poistamiseksi ja välttämättömän tiedon sujuvan liikkumisen mahdollistamiseksi.

Työtaturma- ja ammattitautilain toimeenpanoa koskevat tietosuojasäännökset ml. säännökset oikeudesta saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja ovat sisällöltään yli kaksikymmentä vuotta vanhoja ja ne on säädetty merkittävästi ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa. Säännöksiä tarkistettiin ja ajantasaistettiin kokonaisvaltaisesti vuonna 2002 voimaantulleilla muutoksilla (HE 42/2002 vp), jolloin huomioon otettiin henkilötietolain ja julkisuuslain säännökset. Silloisen lakimuutoksen taustalla olivat uusi perustuslaki ja sen edellytykset sääntelyn tarkkuudelle sekä EU:n tietosujadirektiivi ja sen johdosta säädetty uusi kansallinen henkilötietolaki. Tapaturmavakuutuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2016 (HE 277/2014 vp) tietojen antamista, saamista ja salassapitoa koskevat säännökokonaisuudet siirrettiin uuteen työtaturma- ja ammattitautilakiin sellaisenaan. Työtaturma- ja ammattitautilaissa tietojen antamisesta ja saamisesta säädetään omassa erillisessä luvussa. Tämän lisäksi laissa on lukuisia tiedon antamiseen velvoittavia säännöksiä. Tietojen antamisvelvoite on lain systematiikassa kytketty toimimisveloitteeseen esimerkkinä lain 111 §, jossa työnantajalle on säädetty velvollisuus ilmoittaa vahinkotapahtumasta vakuutuslaitokselle ja antaa samalla työntekijää koskevia henkilötietoja ml. terveydentilatietoja.

Vuonna 2020 tietosuoja-asetuksen voimaantuloon (2018) liittyen tehtiin sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntöön muutoksia (HE 87/2019 vp), joiden tavoitteena oli saattaa kansallinen lainsäädäntö yhteensopivaksi tietosuoja-asetuksen kanssa. Tuolloin tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriitaiset tai päällekkäiset säännökset kumottiin ja annettiin eräitä tietosuoja-asetusta tarkentavia säännöksiä sekä tehtiin välttämättömiä poikkeuksia tietosuoja-asetuksen velvoitteisiin. Tietojen saamista ja luovuttamista koskeviin säännöksiin tehtiin vain vähäisiä täsmennyksiä eikä säännöksiä ole arvioitu tietosuoja-asetuksen näkökulmasta.

Työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi ja käsittelyperusteesta säädetään työtaturma- ja ammattitautilaissa. Korvausasian toimeenpanossa on välttämätöntä käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia vahingoittuneen henkilön (rekisteröidyn) terveydentilatietoja. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sallittua, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän tai rekisteröidyn velvoitteiden ja erityisten oikeuksien noudattamiseksi mm. sosiaaliturvan alalla, siltä osin kuin se sallitaan jäsenvaltion lainsäädännössä. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella vakuutuslaitoksilla on oikeus käsitellä vakuustustoiminnassa saatuja vakuutetun ja korvauksenhakijan terveydentilaan liittyviä tietoja, jos ne ovat tarpeen vakuutuslaitoksen vastuun selvittämiseksi.

Työtaturma- ja ammattitautilain 252 § on vakuutuslaitoksen tiedon saannin kannalta keskeinen säännös. Sen mukaan vakuutuslaitoksella on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia

koskevien rajoitusten estämättä saada esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöltä tai toimintayksiköltä korvausasian toimeenpanemiseksi välttämättömät tiedot vahingoittuneen työntekijän potilasasiakirjoista, terveydentilasta, työkyvystä, hoidosta ja kuntoutuksesta. Säännös yhdessä tietosuojalain 6 §:n kanssa mahdollistaa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien terveydentilatietojen käsittelyn vakuutuslaitoksissa työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen korvausasian ja korvausten toimeenpanossa.

Tietosuoja-asetuksen myötä erityislainsäädännössä kuten työtapaturma- ja ammattitautilaissa olevia tiedon saantiin oikeuttavia säännöksiä on ryhdytty tulkitsemaan ahtaasti. Tiukassa tulkinnassa on otettu se näkemys, että rekisterinpitäjänä toimivan tietojen luovuttajan kuten terveydenhuollon ammattihenkilön tulisi arvioida pyydetyn ja luovutettavan henkilötiedon välttämättömyyttä pyytäjän (esim. vakuutuslaitoksen) esittämään käyttötarkoitukseen nähden.

Kuitenkaan käytännössä terveydenhuollon ammattihenkilö ei ole pätevä arvioimaan sitä, mitä tietoa vakuutuslaitos tarvitsee korvausasian ratkaisemiseksi ja syy-yhteyden arvioimiseksi. Työtapaturma- ja ammattitautilain mukaan syy-yhteyden arvioinnissa otetaan huomioon erityisesti lääketieteelliset löydökset ja havainnot, vahingon sattumistapa sekä vahingoittuneen henkilön aikaisemmat vammat ja sairaudet. Korvausasian ratkaisemiseen liittyvä oikeudellinen harkinta ja sen tekemiseksi rekisteröidyn terveydentilatietojen käsittely kuuluvat vakuutuslaitoksen ydintehtävään eikä sitä voida osaksikaan säilyttää potilastietorekisterien rekisterinpitäjän vastuulle. Tiedon sujuvaan liikkumiseen tuo haasteita se, jos tietoja luovuttavan terveydenhuollon ammattihenkilön tulisi osaksikaan arvioida, mitä tietoja vastaanottava vakuutuslaitos tosiasiallisesti tarvitsee oman tehtävänsä toimeenpanemiseksi. Ei ole myöskään tarkoituksenmukaista allokoida ja käyttää terveydenhuollon ammattihenkilön työaika tietopyyntöjen tietojen välttämättömyyden arviointiin hoitotyön sijaan.

Tarkoituksenmukaisempaa on, että arvioinnin tietojen välttämättömyydestä tekee tietoja pyytävä vakuutuslaitos tietopyynnön yhteydessä yksilöimällä mahdollisimman tarkkaan pyytämänsä tiedot. Aina tietojen tarkka yksilöinti etukäteen ei ole kuitenkaan mahdollista, kun pyytävällä taholla ei ole etukäteen tietoa siitä, mitä aikaisemmista vammoista ja sairauksista on kirjattu rekisteröityä koskeviin potilastietoihin. Riittävänä tulisi tällöin pitää sitä, että erityislaissa on säädetty niistä välttämättömistä tiedoista, joihin pyytäjällä on oikeus ja pyytäjä pyrkii yksilöimään nämä tiedot tietopyynnössään. Tietoja pyytävä vakuutuslaitos vastaa kuitenkin saamiensa tietojen lainmukaisesta käsittelystä ja siitä, että tarpeettomat tiedot hävitetään asianmukaisesti.

Tietosuoja-asetuksen soveltamiseen ja tulkintaan liittyy haasteita. Asetuksen yleisiä käsittelyperiaatteita henkilötietojen käsittelyn minimoinnista, tarpeellisuudesta ja käyttötarkoitussidonnaisuudesta tulkitaan kansallisesti ahtaasti, mikä on omiaan hankaloittamaan esimerkiksi sosiaaliturvan toimeenpanoa.

Tietosuojavaltuutetun toimistolta olisi myös tarpeen saada enemmän ennakkollista tulkintaa ja ohjausta.

Työtapaturma- ja ammattitautilakiin ehdotetaan muutosta, jolla vanhentuneet säännökset teknisestä käyttöyhteydestä kumotaan

Väliraportissa (s. 25) viitataan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan erityislakeihin, joissa käytetään vanhentunutta tekninen käyttöyhteys -termiä. STM ehdottaa työtapaturma- ja ammattitautilakiin muutosta, jolla vanhentuneet säännökset teknisestä käyttöyhteydestä tullaan kumoamaan säädöshuollollisena toimenpiteenä, koska teknisten rajapintojen käytöstä säädetään yleislaissa (tiedonhallintalaki).

Lisätietoja lausunnosta antaa Elina Holmas, p. 040 922 5541 (elina.holmas@tvk.fi)

Tapaturmavakuutuskeskus

Janne Reini

Toimitusjohtaja

Aaltonen Merja
Tapaturmavakuutuskeskus