



Dnro 7578/96/2021

17.09.2021

Sosiaali- ja terveysministeriö

Apulaistietosuojavaltuutetun lausunto

Apulaistietosuojavaltuutettu on saanut sosiaali- ja terveysministeriöltä mahdollisuuden lausua hallituksen esitysluonnoksesta tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (maahantulo ja ns. koronapassi).

Koronapassi muodostaa erittäin poikkeuksellisen järjestelyn, joka perustuu terveydentilatietojen käsittelyyn. Sen vuoksi on valitettavaa, että tietosuojaviranomaiselta ei pyydetty lausuntoa luonnoksesta riittävän ajoissa, eikä tietosuojaviranomaista kutsuttu asiasta järjestettyyn kuulemistilaisuuteen. Tietosuojaviranomainen joutuu tässä tilanteessa muodostamaan näkemyksensä äärimmäisen lyhyessä ajassa (lausuntoaika 15.9. iltapäivä – 17.9. aamupäivä), millä on vaikutusta kokonaisuuden täsmälliseen arviointiin.

Koronapassista

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi Euroopan unionin digitaalisen koronatodistuksen kansallisesta käytöstä siten, että vaihtoehtona kulloinkin voimassa oleville säädetuille ja viranomaispäätöksin asetetuille koronavirusepidemian leviämisen estämiseen tähtääville velvoitteille ja rajoituksille, voisi toiminnanharjoittaja tietyissä tilanteissa edellyttää yleisötilaisuuteen osallistuvilta tai asiakas- ja osallistujatilaan tulevilta ihmisiltä koronatodistuksen esittämistä. Ehdotuksessa säädettäisiin muun muassa todistukseen liittyvien henkilötietojen käsittelystä.

Yleisen tietosuojasetuksen mahdollistaman liikkumavaran käyttö

Yleinen tietosuojasetus (jatkossa TSA) on kansallisesti suoraan sovellettava säädös, jota täydentävä tai täsmentävä kansallinen henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö on mahdollista silloin, kun se on asetuksessa nimenomaisesti mahdollistettu. TSA:n näkökulmasta henkilötietojen käsittelystä voidaan säätää kansallisesti silloin, kun sääntelylle on löydettävissä puitteet kansallisen säätämisen harkintamarginaalista. Kansallinen sääntely voi perustua TSA 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohdintaan.

Ehdotuksessa on katsottu, että koronapassiin sisältyvien tietojen käsittelyä koskeva kansallinen lainsäädäntö on mahdollista TSA 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella. Tällöin käsittelyn on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan TSA:n sääntöjen soveltamista siten kuin TSA 6 artiklan 3 kohdassa tarkemmin säädetään. Lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ehdotuksessa tulisi tehdä selkoa siitä, millä tavalla nämä seikat on huomioitu.

Koska ehdotettava järjestely perustuisi keskeisesti henkilön terveydentilaa kuvaavien tietojen käsittelyyn, on sääntelylle löydettävä liikkumavara niin ikään TSA 9 artiklasta.



Ehdotuksessa on katsottu, että koronapassiin sisältyvien tietojen käsittelyä koskeva kansallinen lainsäädäntö perustuu TSA 9 artiklan 2 kohdan i alakohtaan. Tässä kohdassa säädetysti kansallisessa lainsäädännössä tulee säätää asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien, erityisesti salassapito-velvollisuuden suojaamiseksi.

Apulaistietosuojavaltuutettu yhtyy ehdotuksen mukaisiin näkemyksiin liikkumavaran käytön mahdollisuudesta ja toteaa, että henkilötietojen käsittelystä ehdotuksen mukaisiin tarkoituksiin on sinänsä mahdollista säätää TSA 6 art. 1 kohdan e alakohdan sekä 9 art. 2 kohdan i alakohdan sisältämän kansallisen harkintamarginaalin puitteissa. Sääntelyssä on kuitenkin kattavasti huomioitava lainsäädännöltä vaaditut edellytykset.

EU:n digitaalisen koronatodistuksen sisältämien tietojen käyttötarkoituksen laajentaminen

EU:n digitaalinen koronatodistus perustuu asiaa koskevaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2021/953, ja todistusten toteutuksesta on säädetty kansallisesti. EU:n digitaalisen koronatodistuksen käyttötarkoitus liittyy tiukasti vapaan liikkuvuuden edistämiseen. Asetuksen johdanto-osan kohdassa 48 todetusti, jos jäsenvaltio haluaa käyttää todistuksen sisältämiä tietoja muihin tarkoituksiin, on käsitteilyn oikeusperusteesta säädettävä kansallisessa lainsäädännössä, jossa on noudatettava unionin tietosuojalainsäädäntöä sekä vaikuttavuus-, tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteita, ja siihen olisi sisällytettävä säännöksiä, joissa täsmennetään käsittely laajuus, sen erityinen tarkoitus, niiden tahojen ryhmät, jotka voivat todentaa todistuksen sekä asiaankuuluvat suojoitoimet syrjinnän ja väärinkäytösten estämiseksi, rekisteröityjen oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat riskit huomioon ottaen. Myös tietojen säilytysajoista tulee säätää.

Kun aiemmin säädettyä henkilötietojen käsittelyn tarkoitusta halutaan laajentaa lainsäädännöllä, on sääntelystä johtuvan käyttötarkoituksen muutoksen vaikutukset syytä arvioida. Tässä arviossa voidaan hyödyntää TSA 6 artiklan 4 kohdassa esitettyjä lähtökohtia.

Kun arvioidaan sitä, onko rekisteröityjen oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat riskit huomioitu riittävästi, on huomioitava laajasti myös muut kuin henkilötietojen suojaan sekä yksityisyyteen liittyvät riskit ja vaikutukset. Näin ollen tietosuojasääntelyn näkökulmasta tapahtuvaan oikeasuhteisuuden arviointiin vaikuttaa keskeisesti kaikkiin perusoikeuksiin, kuten esimerkiksi yhdenvertaisuuteen liittyvät näkökohdat. Apulaistietosuojavaltuutettu tuo alempana esille joitakin tähän kokonaisuuteen liittyviä huomioita. Ottaen kuitenkin huomioon lausunnon antamisen erittäin tiukka aikataulu, apulaistietosuojavaltuutettu peräänkuuluttaa vahvaa sitoutumista myös muihin perusoikeusvaikutusten oikeasuhteisuutta sekä terveysturvallisuutta koskeviin asiantuntijoiden arvioihin.

Käsittelyn laajuuden, erityisen tarkoituksen sekä todistuksen todentamiseen oikeutettujen tahojen määrittely: Käyttötapausten tarkkarajaisuus

Apulaistietosuojavaltuutettu pitää ensiarvoisen tärkeänä, että säännöksissä määritellään täsmällisesti, missä tilanteissa koronapassin esittämistä voidaan edellyttää. Se, että lainsäädännössä määritellään täsmällisesti, mitä käyttötilanteita sääntely mahdollistaa ja toisaalta jättää selkeästi soveltamisalan ulkopuolelle tiettyjä tilanteita



(kuten viranomaisasiointi, apteekit, kirjastot, vähittäiskaupat, liikenne, työpaikat), rajaa osaltaan tehokkaasti rekisteröityen henkilötietojen käsittelylle ja yksityisyyden suojalle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia.

Apulaistietosuojavaltuutetun käytettävissä olleen esitysluonnoksen sivulla 33 tehdään selkoa erityisiin henkilötietoryhmiin käsiteltävien tietojen käsittelystä suostumuksen perusteella seuraavasti: *”Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen edellyttämät vaatimukset suostumukselle, ja toisaalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön liittyen suostumuksen käyttöön perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena, on epätodennäköistä, että suostumus voisi toimia käsittelyperusteena. Käsittely voisi sen sijaan perustua tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan ja erityisten henkilötietoryhmien osalta 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan tai i alakohtaan.”* Myös luonnoksen 72-73 sivuilla tehdään selkoa suostumuksen edellytyksistä.

Apulaistietosuojavaltuutettu yhtyy näkemykseen siitä, että koronapassin tarkistamisen yhteydessä tapahtuva henkilötietojen käsittely ei todennäköisesti voisi perustua rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen, kun otetaan huomioon TSA:n mukaisen suostumuksen edellytykset muun muassa suostumuksen vapaaehtoisuudesta.

Edellä mainittu huomioon ottaen on ongelmallista, että ehdotuksessa jätetään avoimeksi koronapassin käyttömahdollisuudet myös muissa kuin luonnoksen 58 i §:ssä tarkoitettussa tilanteissa. Ehdotuksen sivulla 20 todetaan, että *”Esityksen tavoitteena on lisäksi mahdollistaa EU:n digitaalisen koronatodistuksen edellyttäminen ainakin laissa säädettävissä tilanteissa tietyissä vapaa ajan toiminnoissa vaihtoehtona voimassa oleville viranomaispäätöksin asetetuille velvoitteille ja rajoituksille.”* (korostus lisätty). Sivulla 21 todetaan, että *”Koska oikeustila on osin epäselvä, ehdotetaan säädettäväksi, missä tilanteessa ainakin koronatodistusta voitaisiin kansallisesti käyttää ja mitä oikeusvaikutuksia sillä olisi. Esitetystä sääntelystä ei kuitenkaan voida johtaa kieltoa edellyttää koronatodistuksen tai vastaavan käyttöä toiminnanharjoittajan omalla riskillä voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Toiminnanharjoittajan omaehtoiset terveysturvallisuutta lisäävät toimet voivat edelleen olla voimassa olevan lainsäädännön puitteissa mahdollisia niin sanotun sallitun asiakasvalinnan puitteissa.”* Niin ikään sivulla 47 todetaan, että *”Mahdollisuudesta edellyttää koronatodistusta säädettäisiin ennen kaikkea oikeusvarmuussyistä. Sääntely mahdollistaisi todistuksen esittämisvelvoitteen asettamisen ainakin säännöksessä mainituissa tilanteissa. Säännöksestä ei tulisi voida johtaa kieltoa toiminnanharjoittajan omalla riskillä edellyttää covid-19-epidemian leviämisen estämiseen tähtäviä terveysturvallisuustoimia myös muissa toiminnoissa tai tiloissa sallitun asiakasvalinnan puitteissa.”*

Edellä esitetyn osalta jää epäselväksi, minkälaisia tilanteita tässä tarkoitetaan. On epäselvää, mistä käytännön tilanteista on kysymys ja erityisesti, miten näissä tilanteissa katsotaan syntyvän peruste käsitellä henkilön terveydentilaa kuvaavia tietoja. Niin ikään on epäselvää, mihin viitataan toiminnanharjoittajan ”omalla riskillä”. Nämä epäselvyydet ovat omiaan heikentämään oikeusvarmuutta paitsi rekisteröityjen, myös toiminnanharjoittajien näkökulmasta.

Tietojen minimointi

Apulaistietosuojavaltuutettu pitää perusteltuna, että ehdotettavassa 58 i §:ssä säädetään hyvin tarkkarajaisesti, mitä tietoja käytettävä lukijaohjelma saa näyttää toiminnanharjoittajan edustajalle. Pykäläluonnoksen mukaan tämä pitää sisällään vain tiedon todistuksen voimassaolosta. Samassa pykälässä säädetään kuitenkin



toiminnanharjoittajalle erikseen mahdollisuudesta varmistaa kyseessä olevan henkilön henkilöllisyys.

Jotta henkilöllisyyden varmistaminen on käytännössä mahdollista, on apulaistietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan arvioitava, tulisiko toiminnanharjoittajalle näytettäviin tietoihin lisätä todistuksen voimassaolon lisäksi henkilöllisyyden varmistamiseen tarvittavat tiedot. Pykälään voitaisiin lisätä maininta henkilön nimestä, jolloin henkilöllisyyden varmistaminen olisi riittävästi mahdollista.

Erityisistä suojatoimenpiteistä

Ehdotetun 58 j §:n sekä sitä koskevien perustelujen mukaan eräs erityinen suojatoimenpide olisi rekisteröidyn informointi henkilötietojen käsittelystä. Apulaistietosuojavaltuutettu toteaa, että rekisteröityjä on informoitava henkilötietojen käsittelystä jo suoraan TSA:n nojalla, eikä tämä siten voi toimia lisäsuojatoimenpiteenä.

Lukijaohjelma sekä henkilötietojen käsittelyn roolit

Ehdotettavassa 58 j §:ssä säädettäisiin, että todistuksen tarkastaminen tulee toteuttaa siten, että toiminnanharjoittaja käyttää Digi- ja väestöviraston hyväksymää lukijaohjelmaa, joka näyttää toiminnanharjoittajan edustajalle vain tiedon todistuksen voimassaolosta. Ehdotus ei sisällä muuta sääntelyä ohjelmasta. Perusteluosassa todetaan, että tietoteknisiin järjestelmiin tarvittavien muutosten toteutuksesta vastaa sosi-aali- ja terveysministeriön ohjaamana Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vetämä toimeenpanoprojekti. Tekninen valmistelu toteutetaan Kelan, Digi- ja väestötietoviraston sekä ohjelmistoyritysten toimesta.

Apulaistietosuojavaltuutettu pitää erinomaisena sekä sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta kynnyskysymyksenä, että luonnoksen 58 j § viimeisen momentin mukaan todistuksen tietoja ei saa rekisteröidä tai tallentaa tai käsitellä muussa käyttötarkoituksessa. Ehdotuksen sivulla 75 todetaan, että ”Lisäksi toiminnanharjoittaja, sen palveluksessa oleva tai sen tehtävää hoitava ei saisi tämän lain perusteella rekisteröidä todistuksen tietoja tai tallentaa niitä tai käsitellä todistusta muussa käyttötarkoituksessa”. Olisi tarpeen todeta selkeyden vuoksi, että 58 j § sanamuodon mukaan rajoitus koskee myös muita tahoja, kuten esimerkiksi lukijaohjelman tarjoajaa. On niin ikään perusteltua, etteivät toiminnanharjoittaja, lukijaohjelman tarjoaja tai muutkaan tahot voi käsitellä myöskään muita koronapassin tai lukijaohjelman käyttöön liittyviä mahdollisia henkilötietoja muihin kuin koronatodistuksen näyttämisen ja varmentamisen tarkoituksiin.

Rekisteröityjen oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kannalta on keskeistä, millä tavalla henkilötietojen käsittelyn roolit järjestelyssä määritellään. Ehdotuksen perusteella tämä jää epäselväksi. Selkeyden vuoksi roolit on tarpeen kuvata. Jos roolien määrittely on tehty jo toisaalla lainsäädännössä, tähän olisi tässä yhteydessä tarpeen viitata.

Lisäksi apulaistietosuojavaltuutettu toteaa, että ohjelman toiminnallisuuksista ja käytöstä on tarpeen laatia TSA 35 artiklan mukainen tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi. Jos tällainen on laadittu aiemmin esimerkiksi EU:n digitaalisen koronatodistuksen käyttöönoton yhteydessä, on sitä käyttötarkoituksen muutoksen vuoksi tarpeen päivittää.



Lapsia sekä muita erityisen heikossa asemassa olevia henkilöitä koskevien tietojen käsittely

Lopuksi apulaistietosuojavaltuutettu kiinnittää huomiota lapsia sekä muita erityisen heikossa asemassa olevia henkilöitä koskevien tietojen käsittelyyn. Ehdotuksen mukaan koronapassin näyttämistä koskeva vaatimus koskisi myös yli 12-vuotiaita lapsia. Mahdollinen usein tapahtuva rokottamattomien henkilöiden testaaminen esimerkiksi harrastustoimintaan pääsemiseksi johtaa lisääntyvään määrään henkilötietojen käsittelyä.

Lasten sekä muiden erityisen heikossa asemassa olevien henkilöiden kohdalla on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn oikeasuhteisuuteen. Oikeasuhteisuuden arvioon voidaan vaikuttaa esimerkiksi nostamalla koronapassin edellyttämisen ikärajaa, arvioimalla tarvetta lisätä ns. hyväksyttävä koronastatus myös tilanteissa, joissa lääkärin arvion mukaan rokotteen ottamista ei suositella.

Apulaistietosuojavaltuutettu _____

Ylitarkastaja _____

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston yhteystiedot

Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki

Sähköposti: tietosuoja@om.fi

Puhelinvaihde: 029 566 6700

Verkkosivut: www.tietosuoja.fi