



TURKU

Kaupunkitutkimusohjelma

TUTKIMUSKATSAUKSIA

5-2022

Henkilötietoja sisältävän datan eettinen hyödyntäminen kuntapalveluissa edellyttää tukeaa säädösten yhtenevään tulkintaan

Henkilötietoja sisältävä data tarjoaa uudenlaisia mahdollisuuksia kuntalaisten hyvinvointia ja autonomiaa tukevien palvelujen tuottamiseen sekä julkisten palvelujen tehostamiseen. Lähtökohta on, että palvelut ovat eettisiä ja säädösten mukaisia. Tietosuoja-säädösten tulkintavaikeudet ovat kuitenkin este kuntien palvelukehitykselle. Tuloksena on ollut päällekkäistä työtä, turhia kuluja ja pitkälle valmisteltujen uudistusten jäädyttämisestä. Ongelman ytimessä on epätietoisuus sekä pirstaloitunut tulkinta siitä, mihin oikeusperusteeseen datan käsittely tulisi kulloinkin kytkeä. Tulkinta on vielä vaativampaa, mikäli yhteistyökumppani on yritys ja/tai kolmas sektori. Nykyinen tilanne viivyyttää digitalisaation hyötyjen realisoitumista, tulee kalliiksi ja on haitaksi niin kansalaisille kuin yhteiskunnallekin.

SUOSITUKSET

Tietosuoja-säädösten tulkintaa ja soveltamista tulee selkeyttää ja harmonisoida.

Kuntapalvelujen yleisiä kysymyksiä koskevien säädösten tulkintaa tulee tukea yhä proaktiivisemmin.

Kuntapalveluihin liittyvää viranomaisyhteistyötä tulee edelleen tiivistää

KIRJOITTAJAT

Jani Koskinen
Sari Knaapi-Junnila
Leena Kuusniemi
Arto Karilahti

AINEISTO JA MENETELMÄT

Eri EU-maissa toimivien lakiasiantuntijoiden haastattelut, kuntasektorin käytänteiden ja kirjallisuuden tarkastelu sekä erilaisten toimintamallien eettinen arvio.

TEEMAT

data, digitalisaatio, eettisyys, EU:n tietosuoja-asetus (GDPR), henkilötiedot, ihmislähtöisyys, julkiset palvelut, soveltaminen, suostumus, säädökset, tietosuojalaki, yhdenmukaistaminen

LUE LISÄÄ

Mihin tietosuoja-asetuksella tähdätään **s.2**

Mihin henkilötietojen käsittely julkisen sektorin peruspalveluissa voidaan pääsääntöisesti perustaa **s.3**

Mitä henkilötietoja sisältävän datan käyttöä suunnitellaan tulevaisuudessa **s.3**

Tietosuoja-asetuksen pääperiaatteena on helpottaa henkilötietojen käsittelyä, kun siihen on kansalaisten näkökulmasta katsottuna selkeä tarve ja peruste. Lisäksi tarkoituksena on harmonisointi: jokaisen EU-kansalaisen tulee saada samantasoista turvaa. Tämän toteutumiseksi kaikkien tulisi tulkita tietosuoja-asetusta yhdenmukaisesti. Tällä hetkellä vaikeudet tulkita henkilötietoja sisältävän datan käsittelyä ohjaavia säädöksiä aikaansaavat kuitenkin runsaasti turhaa työtä ja kuluja, johtavat toisistaan eroaviin tulkintoihin sekä viivästyttävät digitalisaation hyödyntämistä kuntien palvelutuotannossa.

TIETOSUOJASÄÄDÖSTEN TARKOITUS

- Turvata kansalaisten oikeus henkilötietojen suojaan niitä käsiteltäessä
- Määritellä, milloin ja millä edellytyksillä henkilötietoja voidaan käsitellä
- Taata henkilötietojen luotettava käsittely säädöksissä yksilöityjen oikeusperusteiden mukaisesti
- Helpottaa henkilötietojen käsittelyä, kun käsittely perustuu kansalaisten tarpeisiin
- Suojata henkilötietoja samantasoisesti kaikissa EU-maissa
- Yhtenäistää henkilötietojen suojaamisen periaatteita sekä kansallisella että EU-tasolla

Tietosuojasäädöksiä joudutaan soveltamaan jatkuvasti kompleksisiin käytännön tilanteisiin uudenlaisia kuntapalveluja kehitettäessä. Kunnissa onkin ilmennyt voimakas tarve ennakoivaan tukeen, säädösten oikean tulkinnan varmistamiseksi. Epätietoisuus kulloiseenkin datan käsittelytilanteeseen soveltuvasta oikeusperusteesta on johtanut sekä toisistaan eroaviin tulkintoihin että pitkälle valmisteltujen uudistusten jäädyttämiseen. Säädösten soveltaminen on vielä monimutkaisempaa, jos palvelu edellyttää datan käsittelyä yli kunnan sektorirajojen tai jos kuntapalvelun tuottajana on yritys ja/tai kolmas sektori. Säädösten soveltamisen selkiyttäminen hyödyttäisi niin kansalaisia kuin koko yhteiskuntaa.

TIETOSUOJASÄÄDÖSTEN TULKINTAVAIKEUDET

- Dataan perustuvia kuntapalveluja kehitettäessä syntyy monimutkaisia toimijoiden verkostoja
- Henkilötietoja sisältävän datan käsittely voi koskea kunnan eri sektorien keskinäistä yhteistyötä, mutta myös kotimaisia yrityksiä ja kolmatta sektoria sekä kansainvälisiä toimijoita (EU:n sisällä ja sen ulkopuolella)
- Tietosuojasäädösten soveltaminen käytännön tilanteisiin edellyttää monivaiheista tulkintaa
- Kunnissa on epätietoisuutta, millä perusteella henkilötietojen käsittely voidaan kulloinkin oikeuttaa
- Kunnissa on tarve varmistaa tietosuojasäädösten oikea tulkinta jo uusia palveluja suunnitellessa, jotta säästyttäisiin turhalta työltä ja kuluilta
- Tietosuojasäädösten epäyhtenäinen tulkinta on vastoin säädösten tarkoitusta ja kansalaisten oikeuksia

Kuntasektorilla tapahtuvalle tietojen käsittelylle on vahvat perusteet, mutta datan tarve on myös kyseenalaistettava

Tietosuoja-säädösten käytäntöön soveltaminen on aikaansaanut kunnissa laajaa epätietoisuutta, vaihtelevia tulkintoja sekä huomattavia ongelmia uudenlaisten palvelujen tuottamiseen. Siitä huolimatta, että Suomen tietosuoja-säädökset takaavat kuntasektorilla tapahtuvalle tietojen käsittelylle varsin vahvat perusteet. Julkisissa peruspalveluissa henkilötietojen käsittely voidaan säädösten mukaan perustaa lähes poikkeuksetta lakiin. Myös erityisten henkilötietoryhmien käsittely on sekä tietosuoja-asetuksen että tietosuojalain perusteella mahdollista, kun kyse on lakisääteisestä palvelusta (tietosuoja-asetuksen artikla 6, 1c) tai yleisestä edusta (artikla 6, 1e). Kuntien peruspalveluissa perusteet tietojen käytölle ovat siis useimmiten vahvat ja lakiin perustuvat, minkä vuoksi kansalaisen suostumusta tulisi käyttää käsittelyperusteena vain tarkasti harkiten. Täydentävissä lisäpalveluissa on kuitenkin mahdollista ja jopa suotavaa hyödyntää suostumuksen pyytämistä toiminnan eettisyyden vahvistamiseksi, samalla kun datan käyttöperusteena on lakisääteisen palvelun järjestäminen (yleinen etu mahdollisena lisäperusteena). Tämänkaltaisesti toimitaan jo esimerkiksi lakiin perustuvissa terveyspalveluissa, joissa kansalaisella on oikeus päättää, suostuuko hän tarjottuihin tutkimuksiin ja hoitoihin vai haluaako hän kieltäytyä niistä.

Keskeistä on, että henkilötietoja sisältävän datan tarve on aina syytä kyseenalaistaa. Toisin sanoen tulee arvioida, voitaisiinko palvelua tarjota käyttämällä ylipäätään vähemmän tietoja tai vähemmän sensitiivisiä henkilötietoja. Mikäli palvelun järjestämiseen on useita vaihtoehtoja, tulee aina valita vähiten haittaa tuottava. Laki edellyttää myös riittäviä suojaustoimia etenkin erityisiä henkilötietoryhmiä käsitellessä. Datan käsittelyn huolellinen suunnittelu ja selkeä informointi (mm. mitä, miksi, mistä, mihin, milloin, miten ja miten pitkäksi aikaa, mahdolliset hyödyt ja vahingot) on tarpeen aina kansalaisten oikeuksien toteuttamiseksi. Minkään teknologian käyttöä laki ei sinänsä rajoita, kunhan tietosuoja-säädösten vaatimukset täyttyvät.

Yhtenäiseen tulkintaan päästään tukemalla käytännön toimijoita

EU:n muissa jäsenvaltioissa tietosuoja-säädöksiä on sovellettu julkisella sektorilla tavallisesti siten, että henkilötietojen käsittelyperusteena on käytetty lakisääteistä velvoitetta (tietosuoja-asetuksen artikla 6, 1c) ja yleistä etua (artikla 6, 1e). Säädösten tulkintaa on helpotettu kansallisilla tietosuojalajeilla. Esimerkiksi Ruotsin tietosuojalajeissa on nimenomaisesti todettu, että erityisten henkilötietoryhmien käsittelyperuste on lakisääteisten velvoitteiden noudattaminen tai lisäksi yleinen etu. Tietosuoja-asetusta tulkitaankin EU:n muissa jäsenvaltioissa tyypillisesti siten, että se tarjoaa julkisen sektorin palveluille riittävät käsittelyperusteet ilman tarvetta kansalaisen suostumukselle.

Vertailun perusteella vaikuttaa siltä, että tietosuoja-asetuksen soveltaminen käytäntöön on kohdannut Suomessa erityisen suuria, uudenlaisia kuntapalveluja viivästyttäviä pulmia. Näin siitä huolimatta, että asetukset on kaikille EU:n jäsenmaille sama ja jäsenmailla on velvollisuus noudattaa sekä valvoa tietosuoja-asetuksen yhdenmukaista tulkintaa. Tämän vuoksi tietosuoja-säädösten tulkintaa ja soveltamista sekä käytännön toimijoiden tuen tarvetta olisi syytä arvioida uudelleen, jotta tietosuoja-asetuksen yhtenäinen tulkinta toteutuisi niin jäsenvaltioiden kesken, kuin myös kansallisella tasolla.

Tukeen on tarvetta, jotta tietosuoja-asetuksen yhtenäinen tulkinta toteutuu niin jäsenvaltioiden kesken kuin kansallisella tasolla

HENKILÖTIETOJA SISÄLTÄVÄN DATAN KÄYTTÖMAHDOLLISUUDET JULKISELLA SEKTORILLA

- Kunnissa tapahtuvalle henkilötietojen käsittelylle on varsin vahvat perusteet
- Julkisissa peruspalveluissa henkilötietojen käsittely voidaan perustaa lähes poikkeuksetta lakiin
- Lakisääteisissä palveluissa voidaan käsitellä myös erityisiä henkilötietoryhmiä
- Datat käsittely on suunniteltava aina huolellisesti ja siitä on informoitava selkeästi
- Henkilötietoja saa käyttää vain tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Käytön tarpeellisuutta tulee arvioida ja käyttö minimoida sensitiivisyyden, määrän ja ajan osalta
- Suojatoimien riittävydestä on huolehdittava etenkin erityisiä henkilötietoryhmiä käsitellessä
- Palvelujen järjestämiseen tulee aina valita kansalaisille vähiten haittaa tuottava vaihtoehto
- Minkään teknologian käyttö ei ole kielletty, kunhan tietosuojasäädösten vaatimukset täyttyvät
- Kansalaisten suostumusta suositellaan käytettäväksi täydentävissä lisäpalveluissa, vaikka datan käyttö perustetaan lakisääteisen palvelun järjestämiseen (mahdollisena lisäperusteena yleinen etu)

Toimenpide-ehdotukset EU-tasolle

- Euroopan tietosuojaneuvoston (EDPB) ja Euroopan tietosuojavaltuutetun (EDPS) toimintaa tulee edelleen kehittää niin, että kansallisten tietosuojaviranomaisten saatavilla on tietoa, joka edistää EU-säädösten yhtenäistä tulkintaa myös uudenaikaisissa julkisissa palveluissa.

Toimenpide-ehdotukset kansalliselle tasolle

- Tietosuojavaltuutetun toimiston toimintaa tulee resursoida niin, että kunnissa tapahtuvaa säädösten tulkintaa ja käsittelyperusteen valintaa voidaan selkiyttää tehokkaasti yleisillä, proaktiivisilla, lausunnoilla.
- Varsinaisen neuvonnan eriytys omaan organisaatioon saattaisi helpottaa valvontaviranomaisen toimintaa.

Toimenpide-ehdotukset kuntatasolle

- Kuntien viranomaisyhteistyötä tulee tiivistää EU:n ja kansallisten tietosuojasäädösten tulkinnan harmonisoimiseksi, kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseksi ja ihmislähtöisen palvelutuotannon tehostamiseksi.

Kuvio 1. Toimenpide-ehdotukset.

