

TYÖKYVYTTÖMYYSRISKIN HALLINNAN JURIDISET REUNAEHDOT JA NYKYLAINSÄÄDÄNNÖN HAASTEET

Kysymykset lyhyesti

1. Minkälaisia reunaehtoja soveltuva tietosuojalainsäädäntö ja keskeinen toimialaa koskeva sääntely antavat tietojen käytölle työkyvyttömyysriskin hallinnassa?
2. Jos työkyvyttömyysriskin hallinnasta säädettäisiin lailla, muuttuisivatko mainitut juridiset reunaehdot? Jos muuttuisivat, millä tavalla?

Yhteenveto lyhyesti

1. Työeläkevakuutusyhtiöiden tehtävä ja toiminnan tarkoitus on säännelty TVYL:ssä, jonka mukaan työeläkevakuutusyhtiö harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.

Yksityisten työeläkevakuutusyhtiöiden harjoittamasta työkyvyttömyysriskin hallinnasta ei ole säädetty nimenomaisella lain säännöksellä, mutta sen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan osaksi työeläkevakuutusyhtiöille lailla asetettua tehtävää. Fiva on Muistiossaan katsonut, että työkyvyttömyysriskin hallinta on sinänsä työeläkevakuutusyhtiön lakiin perustuvaan vakuutustoimintaan kuuluvaa sallittua vakuutusriskin hallitsemista ja vähentämistä, kunhan toiminta pysyy sallitun rajoissa eikä työeläkevakuutusyhtiö kilpaile pakollisella työeläkevakuutusmaksulla rahoitetulla toiminnallaan vapailla markkinoilla toimivien palveluntarjoajien kanssa.

Kun työeläkevakuutusyhtiö haluaa kohdistaa sillä jo oleviin, alun perin lakisääteisen eläketurvan toimeenpanon tarkoituksiin kerättyihin eli ns. ”vanhoihin” henkilötietoihin uusia, myöhempiä käsittelytoimia, tulee tällaisen myöhemmän käsittelyn olla yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Muussa tapauksessa myöhempi käsittely on kielletty.

Yhteensopivalle myöhemmälle käsittelylle ei tarvitse määritellä erillistä käsittelyperustetta, vaan käsittely tapahtuu alkuperäisen käsittelyperusteen, eli tässä tapauksessa työeläkevakuutusyhtiön lakisääteisen veloitteen nojalla, joka tässä tapauksessa on lakisääteisen eläketurvan toimeenpano.

Tilanne on eri, kun kyse on ns. uusista henkilötiedoista eli sellaisista tiedoista, joita työeläkevakuutusyhtiöllä ei aiemmin ole ollut ja joita ei ole käsitelty työeläkevakuutustoiminnassa. Tällaisten ns. ”uusien” henkilötietojen käsittely edellyttää aina tietosuoja-asetuksen mukaista käsittelyperustetta.

Työkyvyttömyysriskin hallinnassa tapahtuvan uusien henkilötietojen käsittelyn kannalta toimivien käsittelyperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6.1(c) artiklassa tarkoitettu lakisääteinen velvoite. Käsittelyperusteen käyttämisen edellytyksenä on kuitenkin, että käsittelystä (eli tässä tapauksessa tietojen käytöstä työkyvyttömyysriskin hallinnassa) on säädetty riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti laissa, ja sen käyttöön tämänhetkisessä oikeustilassa liittyy selvä riski.

2. Työeläkevakuutusyhtiöt eivät ole tällä hetkellä velvoitettuja harjoittamaan työkyvyttömyysriskin hallintaa. Vaikka työkyvyttömyysriskin hallinnan on jossain määrin vakiintuneesti katsottu olevan osa työeläkevakuutusyhtiöiden tehtäviä ja vaikka esimerkiksi Fiva on antanut asiasta ohjeistusta, tilanne on ongelmallinen tietosuoja-oikeudellisesta näkökulmasta niin kauan, kuin työkyvyttömyysriskin hallinnasta ja henkilötietojen käsittelystä sen yhteydessä ei nimenomaisesti ole säädetty lailla.

Jotta lakisääteinen velvoite soveltuisi käsittelyperusteena uusien henkilötietojen käsittelylle työkyvyttömyysriskin hallinnassa, nykyistä lain sanamuotoa tulisi muuttaa niin, että siinä säädettäisiin selkeästi ja tarkkarajaisesti, että työeläkevakuutusyhtiöt voivat käsitellä henkilötietoja työkyvyttömyysriskin hallinnassa.

Sisällys

KYSYMYKSET LYHYESTI	1
YHTEENVETO LYHYESTI	2
1 TAUSTA	4
1.1 Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan tarkoitus ja niiden tehtävät	4
1.2 Työkyvyttömyysriskin hallinta työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnassa	5
1.2.1 Finanssivalvonnan kanta työkyvyttömyysriskin hallinnasta	5
1.2.2 EU:n liittymäsopimuksesta johtuvat rajoitteet	6
1.2.3 Työkyvyttömyysriskin hallintaan tähtäviä toimenpiteitä koskevat rajoitukset työeläkevakuutusyhtiöissä	6
2 TIETOSUOJASÄÄNTELY	9
2.1 Käsiteltävät henkilötiedot, käsittelyperusteet ja käyttötarkoitussidonnaisuus	9
2.1.1 Työkyvyttömyysriskin hallinnassa käsiteltävät henkilötiedot	9
2.1.2 Käsittelyperustevaatimus	11
2.1.3 Käyttötarkoitussidonnaisuus ja yhteensopivuusvaatimus	11
2.2 ”Vanhojen” henkilötietojen käsittely on sallittua, jos se on yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa	13
2.2.1 Käsittelyn yhteensopivuus	14
2.2.2 Tietosuoja-asetuksen 6.4 artikla	15
2.2.3 Tilastointi	17
2.2.4 Tieteellinen tutkimus	19
2.2.5 Suojatoimet tehtäessä tieteellistä tutkimusta tai tilastointia	20
2.2.6 Rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen	21
2.3 ”Uusien” henkilötietojen käsittely vaatii erillisen käsittelyperusteen	23
2.3.1 Suostumus on haastava, mutta mahdollinen käsittelyperuste	23
2.3.2 Sopimus ei soveltune käsittelyperusteena	24
2.3.3 Elintärkeä etu ei soveltune käsittelyperusteena	24
2.3.4 Oikeutettu etu on haastava, mutta mahdollinen käsittelyperuste	24
2.3.5 Yleinen etu on haastava, mutta mahdollinen käsittelyperuste	25
2.3.6 Lakisääteinen velvoite lienee paras, mutta ilman nimenomaista säännöstä riskialtis käsittelyperuste	27
3 TYÖOIKEUDELLINEN ARVIO	32
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	34

1 Tausta

Työeläkevakuuttajat TELA ry ("TELA") on pyytänyt Castrén & Snellmania ("me") arvioimaan voimassa olevan lainsäädännön asettamia reunaehtoja henkilötietojen käytölle työkyvyttömyysriskin hallinnassa. Arvioitava lainsäädäntö pitää sisällään voimassa olevan tietosuojasääntelyn sekä työeläkevakuutusyhtiöitä koskevan sektorikohtaisen lainsäädännön ja viranomaisohjeistukset. Lisäksi TELA on pyytänyt meitä arvioimaan työkyvyttömyysriskin hallinnan juridisia reunaehtoja tilanteessa, jossa työkyvyttömyysriskin hallinnasta säädettäisiin lailla.

Työkyvyttömyysriskin hallinta on kollektiivista toimintaa, jossa työeläkevakuuttaja neuvoo ja ohjeistaa työntekijä työkyvyttömyyden riskitekijöistä. Toiminnan tavoitteena tulee olla kunkin työeläkevakuutusyhtiön omalla vastuulla olevan työkyvyttömyysriskin vähentäminen. Toimien on oltava riskiperusteisia ja tehokkaita yhtiön vastuulla olevien riskien vähentämiseksi. Toimien vaatimien kustannusten kohdentuminen työkyvyttömyysriskin hallitsemiseen tulee pystyä todentamaan, ja toimia tulee rahoittaa työkyvyttömyysriskin hallintaosasta kerättävällä maksulla (sekä asiakasyrityksen rahallisella panostuksella).

Työkyvyttömyysriskin hallinnalla tarkoitetaan sellaisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ennaltaehkäistä työntekijän riskiä tulla työkyvyttömäksi. Työkyvyttömyysriskin hallintaa koskevat toimenpiteet voivat sisältää esimerkiksi taloudellista tukea, neuvoja ja opastusta taikka asiantuntijapalveluita työkyvyttömyysriskeihin liittyvissä asioissa. Työkyvyttömyysriskin hallinnassa käytetään muun muassa tietoja, jotka ovat kertyneet työeläkevakuutusyhtiöille etuuspäätöksistä, harkinnanvaraisten eläkkeiden hakemus- ja päätösprosesseista sekä ulkoisista tiedonlähteistä (mm. Tilastokeskus, Eläketurvakeskus ja Työterveyslaitos). Tiedot pitävät sisällään mm. tietoja etuuksien hakijoiden profiilista ja etuuspäätösten sisällöstä sekä yrityksen toimialaan, työn luonteeseen ja työprosesseihin liittyviä tietoja.¹

1.1 Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan tarkoitus ja niiden tehtävät

Työeläkevakuutusyhtiöiden tehtävästä ja toiminnan tarkoituksesta säädetään työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (354/1997, "TVYL"). TVYL 2 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla työntekijän eläkelaiassa (395/2006, "TyEL") ja yrittäjän eläkelaiassa (1272/2006) tarkoitetun lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla. Yksityisten työeläkevakuutusyhtiöiden harjoittamasta työkyvyttömyysriskin hallinnasta ei ole säädetty nimenomaisella lain säännöksellä, mutta sen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan osaksi työeläkevakuutusyhtiöille lailla asettua tehtävää. Työkyvyttömyysriskin hallinnan palvelujen tarjoaminen on siten mahdollista tiettyjen edellytysten täytyessä.

¹ Käsitellyistä tiedoista tarkemmin ks. kohta 2.1.

Työeläkevakuutusyhtiö ei saa harjoittaa muuta vakuutusliikettä kuin TyEL:n ja yrittäjän eläkelain mukaista toimintaa ja siihen suoranaisesti liittyvää jälleenvakuutusta. Työeläkevakuutusyhtiöitä koskee myös välillisen liiketoiminnan kieltö eli yhtiö ei saa myöskään omistamiensa osakkeiden tai muiden omistustensa kautta harjoittaa muun toimialan liiketoimintaa.

Finanssivalvonta ("Fiva") on julkaissut työkyvyttömyysriskin hallintaa työeläkevakuutusyhtiöissä koskevan Määräyksiä ja ohjeita 1/2016 ("MOK 1/2016") 29.2.2016. Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelmassa esitetään määräyksiä, jotka ovat oikeudellisesti velvoittavia oikeussääntöjä, ja ohjeita, jotka ovat Fivan tulkintoja lainsäädännön tai muun velvoittavan sääntelyn sisällöstä sekä suosituksia ja muita velvoittamattomia toimintaohjeita. Fiva on myös julkaissut työkyvyttömyysriskin hallintaan liittyvän muistion (FIVA 20/01.00/2019) 29.10.2019 ("Muistio"). Muistion tarkoituksena on selventää niiden toimien laatua ja laajuutta, jotka ovat voimassa olevan lain mukaan työkyvyttömyysriskin hallintana mahdollisia työeläkevakuutusyhtiöille. Muistio sisältää viranomaisen esittämiä tulkintakannanottoja voimassa olevasta sitovasta sääntelystä eli Muistio ei ole osa sitovaa sääntelyä, mutta kuvaa valvontaviranomaisen näkökulmia sääntelyn soveltamiseen.

Fiva on Muistiossaan katsonut, että työkyvyttömyysriskin hallinta on sinänsä työeläkevakuutusyhtiön lakiin perustuvaan vakuutustoimintaan kuuluvaa, sallittua vakuutusriskin hallitsemista ja vähentämistä, kunhan toiminta pysyy sallitun rajoissa eikä työeläkevakuutusyhtiö kilpaile pakollisella työeläkevakuutusmaksulla rahoitetulla toiminnallaan vapailla markkinoilla toimivien palveluntarjoajien kanssa. Näissä puitteissa harjoitettua toimintaa Fiva vertaa esimerkiksi vahinkovakuuttamisessa harjoitettavaan (palo)vahingontorjuntavaliokseen.

- 1.2 Työkyvyttömyysriskin hallinta työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnassa
- 1.2.1 Finanssivalvonnan kanta työkyvyttömyysriskin hallinnasta

Yksityisten työeläkevakuutusyhtiöiden velvollisuudesta harjoittaa työkyvyttömyysriskin hallintaa ei ole säädetty nimenomaisesti laissa, eikä sitä ole säädetty erikseen työeläkevakuutusyhtiön tehtäväksi. Fiva on kuitenkin katsonut työkyvyttömyysriskin hallinnan työeläkevakuutusyhtiöille sallituksi toiminnaksi osana vakuutusliikkeeseen kuuluvaa riskienhallintaa. Toiminnan laajuus ja toimenpanotavat on kuitenkin tarkasti rajattu.

Työeläkevakuutusyhtiöiden on hoidettava toimintansa mahdollisimman vähäisin kustannuksin ja toteuttaa niille asetettu tehtävä vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla. Työkyvyttömyysriskin realisoituminen johtaa työeläkevakuutusyhtiöiden eläkemenon kasvuun ja vaikuttaa järjestelmän mahdollisuuksien toteuttamiseksi asetettu tehtävä. Työeläkevakuutusyhtiöillä on siten intressi harjoittaa riskienhallintaa, johon työkyvyn ylläpidon ja työkyvyttömyysriskin hallinnan toimien voidaan katsoa kuuluvan.

Fiva on katsonut Muistiossaan, että lakisääteinen eläkevakuutus on osa sosiaaliturvaa. Toiminnan sosiaaliturvaluonne ilmenee muun muassa

työeläkevakuutusyhtiöiden toimialarajauksena, vakuutuksen myöntämisen pakollisuutena sekä voitonjakoa koskevin rajoituksina.

Fiva on katsonut Muistiossaan, että kilpailun merkitys työeläkevakuuttamisessa on huomattavan rajallinen työeläkevakuuttamisen sosiaaliturvaluonteen vuoksi. Eläkelaitosten välinen kilpailu perustuu lähinnä tehokkuuteen, asiakaspalvelun laatuun ja sijoitustoiminnan tuottoihin.

1.2.2 EU:n liittymäsopimuksesta johtuvat rajoitteet

Fiva on Muistiossaan painottanut Suomen neuvottelemaa erivapautta Euroopan unionin liittymäsopimukseen. Erivapaus mahdollistaa työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuuden (ja siihen sisältyvän sallitun riskinoton tason) sääntelyn kansallisella lainsäädännöllä, ja se onkin käytännössä välttämätön ehto työeläkejärjestelmän hajautetulle toimeenpanolle. Esimerkiksi eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuu tai eläkkeiden hoitaminen nykymuotoisella jakojärjestelmällä eivät onnistuisi ilman erivapautta. Erivapauden perusteella liittymätilanteessa voimassa ollutta henkivakuutusdirektiiviä ei sovelleta työeläkevakuutusyhtiöihin. Henkivakuutusdirektiivin määräykset sisältyvät tätä nykyä Solvenssi II -direktiiviin.

Erivapaus on välttämätön esimerkiksi eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuulle ja eläkkeiden hoitamiseksi nykyisellä jakojärjestelmällä. Erivapauden ehtojen täyttämiseksi toimintaa on harjoitettava muusta henkivakuuttamisesta oikeudellisesti erillisessä yksikössä, jolla on oltava muista toimijoista erilliset kirjanpito- ja hallintojärjestelmät. Liittymäehtojen takia kansallisessa lainsäädännössä päädyttiin korostamaan työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan itsenäisyyttä, erillisyyttä ja sosiaaliturvaluonnetta sekä toiminnan perustamista delegoituun julkiseen hallintotehtävään. Siten myös liittymäsopimus ja sen tulkinta rajaavat työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaa.

1.2.3 Työkyvyttömyysriskin hallintaan tähtäviä toimenpiteitä koskevat rajoitukset työeläkevakuutusyhtiöissä

MOK 1/2016 sisältää Fivan suositukset työeläkevakuutusyhtiöiden työkyvyttömyysriskin hallintaan tähtäävän toiminnan periaatteista. Vaikka ohje ja suositukset eivät ole työeläkevakuutusyhtiöitä oikeudellisesti velvoittavia oikeussääntöjä, ne osoittavat valvontaviranomaisen tulkinnan lain sisällöstä. Näin ollen työeläkevakuutusyhtiöiden on syytä ottaa suositukset toimintansa järjestämisen lähtökohdaksi.²

² Finanssivalvonta on eritellyt ohjeiden sitomattomuutta verkkosivuillaan seuraavasti: ”Finanssivalvonnan ohjeet eivät ole oikeudellisesti velvoittavia oikeussääntöjä. Jos valvottava tai muu finanssimarkkinoilla toimiva jättää noudattamatta Finanssivalvonnan suositusta, ei Finanssivalvonta voi siten puuttua toimintaan siksi, että velvoittavaa säännöstä olisi rikottu. On kuitenkin syytä huomata, että jos valvottava tai muu finanssimarkkinoilla toimiva toimii Finanssivalvonnan esittämän lain tulkinnan vastaisesti, voi Finanssivalvonta puuttua toimintaan lain rikkomisen johdosta.” Ks. lisätietoja Fivan verkkosivuilta, saatavilla <https://www.finanssivalvonta.fi/saantely/oikeudellinen-luonne/#:~:text=Finanssivalvonnan%20ohjeet%20eiv%C3%A4t%20ole%20oikeudellisesti,ett%C3%A4%20velvoittavaa%20os%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6st%C3%A4%20olisi%20rikottu> (vierailtu 8.2.2023).

MOK 1/2016 sisältämien periaatteiden julkaisun tarkoituksena oli yhdenmukaistaa vaihtelevaa käytäntöä työkyvyttömyysriskin hallintaa koskevien riskien rahoituksessa ja nostaa esille sallitun toiminnan riskiperusteisuutta.

Työkyvyttömyysriskin hallintaan työeläkevakuutusyhtiölle kerättävästä rahoituksesta säännellään laskuperusteissa, jotka sosiaali- ja terveysministeriö on vahvistanut TyEL 166 §:n nojalla työeläkevakuutusyhtiöiden yhteisestä hakemuksesta. TyEL 169 §:n 1 momentin mukaan laskuperusteista on käytävä ilmi, miten vakuutusmaksut lasketaan ja miten vakuutusmaksu jakautuu eri kululajeja varten perittäviin osiin. TyEL:n mukaisissa laskuperusteissa vakuutusmaksun työkyvyttömyyseläkeosaan sisältyy työkyvyttömyysriskin hallintaosa. Sen suuruus määräytyy laskuperusteiden mukaan, mutta laskuperusteissa ei määrätä työkyvyttömyysriskin hallinnan sisällöstä tai maksuosan käytöstä.

Työkyvyttömyysriskin hallintaosan käytön tulee rajautua työeläkevakuutusyhtiön omalla vastuulla olevan työkyvyttömyysriskin hillitsemiseen. Omalla vastuulla tarkoitetaan tässä kunkin työeläkevakuutusyhtiön kantamaa vakuutusriskiä. Kyse on kunkin työeläkevakuutusyhtiön asiakasyritysten henkilöstöön liittyvien työkyvyttömyysriskien hallinnasta, ja nämä riskit ovat erilaisia esimerkiksi sen mukaan, millä toimialalla asiakasyritys toimii. Työkyvyttömyysriskin hallinnan lähtökohtana tulee olla riskiperusteisuus. Riskiperusteisuudella tarkoitetaan esimerkiksi arviointia siitä, millä toimin työeläkevakuutusyhtiön vastuulla olevaa työkyvyttömyysriskiä voidaan mahdollisimman tehokkaasti alentaa. MOK 1/2016 mukaan oleellista on toiminnan kohdentuminen todennettavissa oleviin työkyvyttömyysriskeihin. Työeläkevakuutusyhtiön onkin kyettävä osoittamaan työkyvyttömyysriskin vähentyminen omassa asiakaskunnassaan.

Työkyvyttömyysriskin hallintaa on tarjottava niille vakuutuksenottajille, joille kohdennettuna toiminta on tehokkainta, eikä toimenpiteitä saa kohdistaa sattumanvaraisesti esimerkiksi asiakkaiden esittämien pyyntöjen perusteella. MOK 1/2016 todetaankin, että työeläkevakuutusyhtiön on kohdennettava toimenpiteet asiakkaisiin, joilla on riskien kartoittamisen perusteella todennettavaa työkyvyttömyysriskiä.

Riskiperusteisen työkyvyttömyysriskin hallinnan toteuttamisen lähtökohtana ovat vakuutusyhtiön koko vakuutuskannasta tehtävä riskiarvio sekä toimenpiteiden kohdentaminen tehdyn riskiarvion perusteella. Myös työkyvyttömyysriskin hallintaosana kerätty rahoitus on kohdistettava mahdollisimman tehokkaasti suhteessa yhtiön omalla vastuulla olevaan työkyvyttömyysriskiin.

Fiva on katsonut Muistiossaan, että työkyvyttömyysriskin hallitsemisen palvelut tulee rahoittaa vain työkyvyttömyysriskin hallintaosasta kerättävällä maksulla. Ainoa poikkeus on työeläkevakuutusyhtiön omat henkilöstökulut, joihin voidaan käyttää hoitokustannusosaa. MOK 1/2016 sisältämän ohjeen mukaan asiakasyrityksen rahallisen panostuksen hankkeeseen tulisi olla vähintään yhtä suuri kuin työeläkevakuutusyhtiön työkyvyttömyysriskin hallitsemista koskevassa palvelusopimuksessa sovittu tai muuten sen asiakkaalleen lupaama rahallinen panostus. Asiakasyrityksen rahallisella panostuksella ei tarkoiteta esimerkiksi asiakasyrityksen hankkeeseen ohjaamaa oman henkilöstön työpanosta.

Fiva on katsonut, että työeläkevakuutusyhtiön työkyvyttömyysriskin hallitsemiseksi tarkoitetun toiminnan ja siihen liittyvien kustannusten tulisi kohdistua ensisijaisesti johtamisen, työn, työprosessien tai työyhteisön toimivuuden kehittämiseen ja tähän liittyviin työkyvyn ylläpito-hankkeisiin. Näin ollen hyväksyttäviä hankkeita olisivat esimerkiksi erilaiset kollektiiviset koulutukset.

Fiva on muotoillut Muistiossa yleisen toimintamallin työeläkevakuutusyhtiön työkyvyttömyysriskin hallintaa koskeviin toimenpiteisiin asiakkaiden kanssa. Toimintamalli sisältää seuraavat kohdat:

- Toimenpiteet asiakkaan kanssa alkavat pääsääntöisesti vasta, kun asiakas on riskikartoituksen perusteella valittu toimenpiteiden kohteeksi;
- Työeläkevakuutusyhtiö neuvoo ja valistaa asiakastaan sekä auttaa asiakasyritystä ymmärtämään työkyvyttömyysriskin aiheutumista ja syitä;
- Asiakas voi kääntyä ulkopuolisen palveluntarjoajan puoleen ja ostaa tarvittavan palvelun, ellei hän itse toteuta tarvittavia toimenpiteitä. Työeläkevakuutusyhtiö voi tarjota asiakkaalle rahallista tukea;
- Työeläkevakuutusyhtiö ei itse toteuta varsinaisia työkyvyttömyysriskiä alentavia toimenpiteitä asiakkaalle. Tällaisten palvelujen tuottaminen ei kuulu työeläkevakuutusyhtiön toimintaan. Työeläkevakuutusyhtiö ei myöskään tee palveluntarjoajien kanssa sopimuksia, joiden perusteella palveluntarjoaja toteuttaa työkyvyttömyysriskiä alentavia toimenpiteitä asiakkaille. Tällaisten sopimusten tulee olla asiakkaan ja palveluntarjoajan välisiä.

MOK 1/2016 sisältää myös sitovia määräyksiä työkyvyttömyysriskin hallitsemiseksi tehtyjen toimien raportoimisesta Fivalle.

2 Tietosuojasääntely

Nyt kyseessä olevan henkilötietojen käsittelyn ja työeläkevakuutustoiminnan näkökulmasta keskeisin tietosuojasääntely koostuu EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta (EU 2016/679, ”**tietosuoja-asetus**”) ja kansallisesta tietosuojalaista (1050/2018). Lisäksi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, ”**julkisuuslaki**”) ja työeläkevakuutusyhtiöitä koskeva sektorikohtainen sääntely, kuten TVYL ja TyEL, sisältävät henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä.

Rekisterinpitäjä eli tässä tapauksessa työeläkevakuutusyhtiö on taho, joka määrittelee, mihin tarkoitukseen ja millä tavalla henkilötietoja käsitellään. Rekisterinpitäjä vastaa siitä, että henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan lakia. Rekisterinpitäjän on myös pystyttävä osoittamaan, että se noudattaa tietosuojalainsäädäntöä esimerkiksi sen laatiman tietosuojadokumentaation avulla (nk. osoitusvelvollisuus).

Henkilötietojen käsittely edellyttää aina tietosuoja-asetuksen mukaista käsittelyperustetta. Lisäksi käsittelyssä tulee noudattaa tietosuojaperiaatteita, joiden mukaan henkilötietoja tulee muun muassa käsitellä lailliseen käyttötarkoitukseen, rekisteröidyn (henkilö, jota koskevia tietoja käsitellään) kannalta läpinäkyvästi, turvallisesti ja vain siinä määrin kuin on aidosti tarpeen ennalta määritellyn käsittelyn tarkoituksen kannalta. Rekisteröityä tulee myös informoida käsittelystä asianmukaisesti, ja hänen oikeuksiensa toteutumisesta on huolehdittava.

2.1 Käsiteltävät henkilötiedot, käsittelyperusteet ja käyttötarkoitussidonnaisuus

2.1.1 Työkyvyttömyysriskin hallinnassa käsiteltävät henkilötiedot

Henkilötietojen kerääminen ja käyttö työkyvyttömyysriskin hallinnassa on henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu tietosuoja-asetuksen ja muun tietosuojalainsäädännön soveltamisalaan. Tässä yhteydessä on huomattava, että myös lähtötilanteessa tunnistettavan tiedon anonymisointi katsotaan sellaiseksi henkilötietojen käsittelyksi, joka edellyttää lainmukaista käsittelyperustetta.³

Työkyvyttömyysriskin hallinnassa voidaan käyttää esimerkiksi seuraavia henkilötietoja. Tietosisältö voi vaihdella merkittävästi työeläkevakuutusyhtiöiden välillä.

- Harkinnanvaraisten eläkkeiden hakemus- ja päätösprosessissa kertyneet tiedot etuuskien hakijoiden profiilista (sukupuoli, ikä, asuinpaikka), koulutus-, ammatti- ja työhistoriasta sekä terveydentilasta; ja
- Etuuspäätöksistä kertyneet tiedot päätöksen sisällöstä, perusteluista ja käsittely- sekä etuustiedoista (etuuslaji ja päätöstiedot).

³ Ks. esim. tietosuojalautakunta 14.07.2011 3/2011, *Google Street View*.

Työkyvyttömyysriskin hallinnassa voidaan käyttää myös seuraavia tilastomuotoisia tietoja, jotka eivät lähtökohtaisesti sisällä henkilötietoja.

- Työeläkevakuutusyhtiöiden koostamat mm. työntekijöiden koulutus- ja ansiotasoa ja sukupuoli- ja ikäjakaumaa koskevat tilastot;
- Työnantajien koostamat tilastot, jotka koskevat mm. seuraavia tietoja:
 - o työntekijöiden lukumäärä
 - o yrityksen toimialatiedot
 - o työkyvyttömyysmaksun ja maksuluokan laskentaan liittyvät tiedot
 - o kokonaispalkkasummat
 - o työntekijöiden ikä-palkka-jakaumat
 - o kuukausipalkkojen hajonta
 - o työntekijöiden keskimääräinen työsuhteen kesto vuoden aikana
 - o esihenkilötyö, suoriutumisen johtaminen, työterveysyhteistyö ja turvallisuusjohtaminen, osaamisen kehittämisen tarpeet, työyhteisön toimivuus sekä työpaikoilla vaikuttavat psykososiaaliset riskitekijät.

Työeläkevakuutusyhtiöt hyödyntävät työkyvyttömyysriskin hallinnassa myös yleistä tutkimustietoa työkyvyttömyysriskeistä, jota saadaan ulkoisista tietolähteistä, kuten Työterveyslaitokselta, Eläketurvakeskukselta ja yliopistoilta. Nämä tutkimukset eivät lähtökohtaisesti sisällä henkilötietoja.

Edellä mainittuja tietoja käytetään osoittamaan ryhmätason riskiä, eikä yksittäistä henkilöä ole lähtökohtaisesti mahdollista tunnistaa käsittelyn lopputuloksena syntyvästä työkyvyttömyysriskiarvioista.

Työeläkevakuutusyhtiöt ovat keränneet suurimman osan käsillä olevista *henkilötiedoista* alun perin työeläkevakuutustoiminnan yhteydessä TVYL:iin ja TyEL:ään perustuvan lakisääteisen velvoitteen eli lakisääteisen eläkevakuutusliikkeen harjoittamisen perusteella.⁴

TyEL:n 14 luku sisältää työeläkevakuutusyhtiöiden tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset, joiden perusteella työeläkevakuutusyhtiöillä on melko laaja oikeus saada tietoja muun muassa työeläkeasian ratkaisemiseksi ja muiden TyEL:ssä säädettyjen tehtäviensä toimeenpanemiseksi esimerkiksi työnantajalta, toiselta työeläkevakuutusyhtiöltä, terveydenhuollon toimintayksiköltä, vero- ja muulta viranomaiselta sekä muulta julkisuuslain soveltamisalaan

⁴ Työeläkevakuutusyhtiöiden lakisääteisestä tehtävästä tarkemmin ks. luvut 1.1–1.2.

kuuluvalta taholta. Työeläkevakuutusyhtiöiden lakisääteinen tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan liity tämän selvityksen aiheena oleviin työkyvyttömyysriskin hallinnan tietosuojaoikeudellisiin reunaehtoihin eli keskeisimmin relevantin henkilötietojen käsittelyperusteen identifiointiin ja yhteensopivan käyttötarkoituksen määrittämiseen työkyvyttömyysriskin hallinnassa. Tämän takia työeläkeyhtiöiden tiedonsaantioikeutta ei käsitellä tässä selvityksessä laajemmin.

Tämän selvityksen kannalta relevanttien käsittelytoimien tarkoituksena on työkyvyttömyysriskin hallinta, jonka voidaan yleisesti katsoa kuuluvan työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoituksen piiriin.⁵

2.1.2 Käsittelyperustevaatus

Käsittelyperusteen määrittäminen on tietosuoja-asetuksen keskeisimpiä vaatimuksia: tietosuoja-asetuksen mukaan *kaikki* asetuksen soveltamisalaan kuuluva henkilötietojen käsittely on kiellettyä, ellei käsittelylle ole asetuksessa tarkoitettua käsittelyperustetta. Tietosuoja-asetuksen käsittelyperuste on siten keskeinen osa työkyvyttömyysriskin hallinnan oikeudellista perustaa, ja käsittelyperustevaatus koskee kaikkea henkilötietojen käsittelyä riippumatta siitä, onko henkilötiedot saatu kolmannelta osapuolelta vai työeläkevakuutusyhtiön omalta työnantaja-asiakkaalta.

Tietosuoja-asetuksen mukaiset tavanomaisia henkilötietoja koskevat käsittelyperusteet on lueteltu tietosuoja-asetuksen 6.1 artiklassa (kohdat a–f). Ne ovat *suostumus* (a kohta), *sopimuksen täyttäminen* (b kohta), *lakisääteinen velvoite* (c kohta), *elintärkeä etu* (d kohta), *yleinen etu* (e kohta) ja *oikeutettu etu* (f kohta).

Siltä osin kuin työeläkevakuutusyhtiöt käsittelevät työkyvyttömyysriskin hallinnan yhteydessä niin sanottuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, niitä koskevat erityiset käsittelyperusteet on lueteltu tietosuoja-asetuksen 9.2 artiklassa (kohdat a–j) ja tietosuojalain 6 §:ssä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat muun muassa terveystiedot sekä tiedot, joista ilmenee ammattiin liiton jäsenyys.

2.1.3 Käyttötarkoitussidonnaisuus ja yhteensopivuusvaatus

Erillistä käsittelyperustetta ei kuitenkaan tarvita tilanteissa, joissa myöhempi käsittely on yhteensopivaa alkuperäisen tietojen käyttötarkoituksen kanssa.⁶ Työeläkevakuutusyhtiöt keräävät henkilötietoja työeläkevakuutustoiminnan yhteydessä lähtökohtaisesti lakisääteisen velvoitteen perusteella (alkuperäinen käyttötarkoitus).⁷ Näin ollen, jos työeläkevakuutusyhtiön aiemmin keräämien tietojen käsittely työkyvyttömyysriskin hallintaan (myöhempi käsittely) katsottaisiin yhteensopivaksi alkuperäisen käyttötarkoituksen eli lakisääteisen

⁵ Työeläkevakuutusyhtiöiden lakisääteisestä tehtävästä tarkemmin ks. luvut 1.1–1.2.

⁶ Tietosuoja-asetuksen johdanto 50 kohta.

⁷ Työeläkevakuutusyhtiöiden lakisääteisestä tehtävästä tarkemmin ks. luvut 1.1–1.2.

työeläkevakuutustoiminnan kanssa, ei erillistä, uutta käsittelyperustetta tarvitsisi määrittellä.

Tietosuoja-asetus sallii henkilötietojen käsittelyn myös muita tarkoituksia varten kuin niitä, joita varten henkilötiedot on alun perin kerätty (myöhempi käsittely) ylipäättään vain niissä tilanteissa, joissa myöhempi käsittely on yhteensopivaa niiden tarkoitusten kanssa, joita varten henkilötiedot on alun perin kerätty (alkuperäinen käyttötarkoitus). Tämä ns. yhteensopivuusedellytys on osa tietosuoja-asetuksen 5(1)(b) artiklan mukaista käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta seuraa, että aina, kun työeläkevakuutusyhtiö haluaa kohdistaa sillä jo oleviin, lakisääteisen eläketurvan toimeenpanon tarkoituksiin alun perin kerättyihin henkilötietoihin uusia, myöhempiä käsittelytoimia, tulee tällaisen myöhemmän käsittelyn olla yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa – muussa tapauksessa myöhempi käsittely on kielletty. Yhteensopivalle myöhemmälle käsittelylle ei myöskään tarvitse määrittellä erillistä käsittelyperustetta, vaan käsittely tapahtuu alkuperäisen käsittelyperusteen eli tässä tapauksessa työeläkevakuutusyhtiön lakisääteisen velvoitteen eli lakisääteisen eläketurvan toimeenpanon nojalla.

Kuten todettu, henkilötietojen käsittely tavalla, joka ei ole yhteensopiva tietojen keräämisen yhteydessä määriteltyjen tarkoitusten kanssa, on kiellettyä. Rekisterinpitäjä ei voi oikeuttaa yhteensopimatonta käsittelyä myöskään vetoamalla uuteen, erillisen käsittelyperusteeseen, jos kyse on myöhemmästä käsittelystä.⁸

Käyttötarkoitusten yhteensopivuuteen perustuvaan ”vanhojen” henkilötietojen käsittelyyn liittyy joitakin rajoituksia, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä. Merkittävimmät rajoitukset liittyvät siihen, mihin käsittelyn tuloksena syntyviä tietoja on sallittua käyttää – esimerkiksi jos henkilötietoja käsitellään työkyvyttömyysriskin hallintaan tilastoinnin keinoin, ei tilastoinnin lopputulosta saa käyttää luonnollista henkilöä koskevassa päätöksenteossa.

Tilanne on eri, kun kyse on ns. uusista henkilötiedoista eli sellaisista tiedoista, joita työeläkevakuutusyhtiöillä ei aiemmin ole ollut ja joita ei ole käsitelty niiden työeläkevakuutustoiminnassa. Tällaisten ”uusien” henkilötietojen käsittely edellyttää aina tietosuoja-asetuksen mukaista käsittelyperustetta riippumatta siitä, onko tiedot kerätty esimerkiksi työnantajalta tai julkisista lähteistä, kuten Eläketurvakeskukselta, Tilastokeskukselta, Työterveyslaitokselta, yliopistoilta tai Findatalta. Se, että kyseiset tiedot ovat saatavilla esimerkiksi julkisuuslain nojalla, ei vielä itsessään riitä. Tietojen anonymisointi on myös henkilötietojen käsittelyä, ja sitä koskee yhtä lailla käsittelyperustevaatimus.

⁸ Ks. esim. WP29-tietosuojatyöryhmä: Opinion 03/2013 on purpose limitation (00569/13/EN, WP 203), s. 36.

Henkilötietojen käsittelyn sallittavuutta työkyvyttömyysriskin hallinnassa koskeva tietosuojaoikeudellinen analyysi on eri riippuen siitä, onko kyseessä ns. vanhojen, työeläkevakuutusyhtiöiden jo aiemmin keräämien henkilötietojen käsittely työkyvyttömyysriskin hallinnan tarkoituksiin vai ns. uusien, nimenomaan työkyvyttömyysriskin hallintaan kerättyjen henkilötietojen käsittely.

Alla on esitetty yhteenveto tietosuojaoikeudellisesta analyysistä, joka seuraa jäljempänä.



2.2

"Vanhojen" henkilötietojen käsittely on sallittua, jos se on yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa

Kun työeläkevakuutusyhtiö haluaa käsitellä sen hallussa jo olevia, aiemmin lakisääteisen velvoitteen eli lakisääteisen eläketurvan toimeenpanon nojalla kerättyjä henkilötietoja työkyvyttömyysriskin hallintaan, on tällainen käsittely sallittua vain, jos se on yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Vanhojen henkilötietojen käsittely työkyvyttömyysriskin hallintaan on ns. myöhempiä käsittelyä suhteessa siihen, jota varten tiedot alun perin kerättiin.

Käsittelyn yhteensopivuus voi perustua joko tietosuojasetuksen 6.4 artiklaan tai siihen, että myöhempi käsittely työkyvyttömyysriskin hallintaan tehdään tilastointiin tai tieteellisen tutkimuksen keinoin, sillä tällainen käsittely on aina yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Selvyyden vuoksi on todettava, että henkilötietojen käsittelyssä lakisääteisen eläketurvan toimeenpanemiseksi (esim. eläkepäätösten tekemiseksi) ja käsittelyssä työkyvyttömyysriskin hallintaan on mielestämme kyse kahdesta erillisestä henkilötietojen käyttötarkoituksesta eikä esimerkiksi saman käyttötarkoituksen eri osa-alueista.

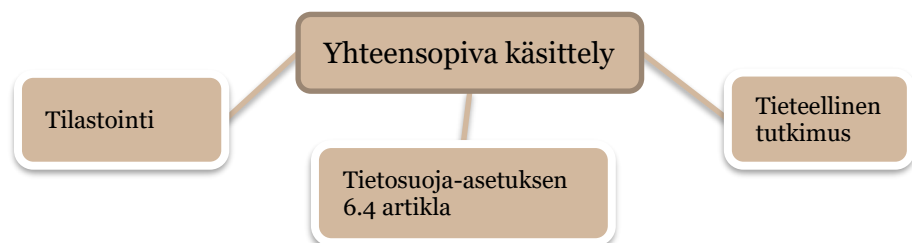
Työeläkevakuutusyhtiöiden melko yleistasoinen TVYL 2 §:ään perustuva lakisääteinen tehtävä harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla TyEL:n mukaisen lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla pitää sisällään tietosuojaoikeudellisen henkilötietojen käsittelyperusteen (tietosuoja-asetuksen 6(1)(c) artiklan mukainen lakisääteinen velvoite), sillä eläketurvan toimeenpano, kuten esimerkiksi työeläkepäätösten tekeminen, edellyttää henkilötietojen käsittelyä.⁹ Sen sijaan työkyvyttömyysriskin hallinta, joka voidaan johtaa samasta lainkohdasta, voidaan ainakin periaatteessa tehdä myös käsittelemättä henkilötietoja, joten lainkohdan nykyinen sanamuoto ei riskittävästi tue sitä, että sen nojalla voitaisiin käsitellä henkilötietoja työkyvyttömyysriskin hallintaan. Tämän vuoksi ”myöhemmän” käsittelyn sallittavuutta on tarpeen arvioida käyttötarkoitusten yhteensopivuuden kautta.

2.2.1 Käsittelyn yhteensopivuus

Käsittelyn yhteensopivuus alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa voi perustua

- 1) tietosuoja-asetuksen 6.4 artiklaan;
- 2) siihen, että kyseessä on tilastointi; tai
- 3) siihen, että kyseessä on tieteellinen tutkimus.

Myöhempi käsittely edellyttää siis sitä, että yksi näistä edellytyksistä täyttyy.



⁹ Työeläkevakuutusyhtiöiden lakisääteisestä tehtävästä tarkemmin ks. luvut 1.1–1.2.

2.2.2 Tietosuoja-asetuksen 6.4 artikla

Tietosuoja-asetuksen 6.4 artiklaan on sisällytetty arviointiperusteet, jotka ainakin on otettava huomioon, kun arvioidaan, onko myöhempi henkilötietojen käsittely yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Tietosuoja-asetuksen 6.4 artiklan nojalla myöhemmän käsittelyn yhteensopivuutta alkuperäisen käsittelyn kanssa tulee arvioida tapauskohtaisesti. Rekisterinpitäjän tulee arvioinnissa ottaa huomioon ainakin seuraavat kohdat, ja arvio tulee dokumentoida asianmukaisesti.

- a) Henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet;
- b) henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta;
- c) henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietoryhmiä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti;
- d) suunnitellun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille; ja
- e) asianmukaisten suojatoimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin, olemassaolo.

Arviointikriteerien valossa on mahdollista esittää useita perusteluja, jotka puoltaisivat, että työkyvyttömyysriskin hallinta on yhteensopiva alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Työkyvyttömyysriskin hallinnassa on, esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin eläkevakuutusliikkeen hoitamisessa, kyse viranomaisohjeistukseen ja vähintäänkin epäsuorasti lakiin perustuvasta tehtävästä. Työkyvyttömyysriskin hallinta, samoin kuin eläkevakuutusliikkeen hoitaminen, on vähintään viranomaisohjeistuksen tasolla määriteltyä ja rajattua toimintaa. Mikäli työkyvyttömyysriskin hallinnasta lisättäisiin nimenomainen säännös lakiin, voisi tämä osaltaan vahvistaa yhteensopivuutta alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Vaikka mahdollinen lain sanamuodon muutos ei suoraan vaikuttaisi vanhojen henkilötietojen käsittelymahdollisuuksiin, voisi se kuitenkin vaikuttaa tätä kautta niitä koskevaan yhteensopivuusarviointiin.

Fiva on katsonut Muistiossaan, että työkyvyttömyysriskin hallinta on sinänsä työeläkevakuutusyhtiön lakiin perustuvaan vakuutustoimintaan kuuluvaa, sallittua vakuutusriskin hallitsemista ja vähentämistä, kunhan toiminta pysyy sallitun rajoissa. Fiva on myös muun muassa ohjeistanut, että silloin, kun työeläkevakuutusyhtiö harjoittaa työkyvyttömyysriskin hallintaa, sen tulee mallintaa vakuutuskannan työkyvyttömyysriski ja kohdentaa työkyvyttömyysriskin hallinta riskiperustaisesti (MOK 1/2016).

Yhteensopivuuden puolesta puhuu myös se, että henkilötietoja ei luovuteta työkyvyttömyysriskin hallinnassa ulkopuolisille kolmansille tahoille, sillä työkyvyttömyysriskin arviointia tekee lähtökohtaisesti sama työeläkevakuutusyhtiö, joka on alun perin kerännyt tiedot. Lisäksi työkyvyttömyysriskin arvioinnin on tarkoitus toimia rekisteröidyn hyväksi, joten käsittelyn ei voitane katsoa olevan rekisteröidyn näkökulmasta kohtuutonta. Lisäksi käsittelyssä tulee noudattaa asianmukaisia suojoitoimia, kuten salausta ja pseudonymisointia.

On myös mahdollista esittää yhteensopivuutta vastaan puhuvia argumentteja. Kun arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota henkilötietojen keruun asiayhteyteen ja erityisesti myöhempään käsittelyyn liittyviin rekisteröidyn kohtuullisiin odotuksiin, jotka perustuvat hänen ja rekisterinpitäjän väliseen suhteeseen, riskinä voi olla esimerkiksi se, että myöhempi käsittely katsottaisiin tässä yhteydessä rekisteröidyn näkökulmasta ennakoimattomaksi ja tämän vuoksi yhteensopimattomaksi alkuperäisen tietojen käyttötarkoituksen kanssa.

Vanhoin, jo aiemmin kerättyjen henkilötietojen käsittely työkyvyttömyysriskin hallinnassa tietosuoja-asetuksen 6.4 artiklan mukaisen yhteensopivuusarvioinnin perusteella liittyy jonkinasteinen riski siitä, että myöhempää käsittelyä ei katsottaisi aidosti yhteensopivaksi alkuperäisen käsittelyn kanssa. Tietosuoja-asetuksen 6.4 artiklan perusteella tapahtuvaan henkilötietojen myöhempään käsittelyyn ei kuitenkaan liity samoja rajoituksia, kuin esimerkiksi käsittelyyn tilastoinnin tai tieteellisen tutkimuksen keinoin, kuten jäljempänä selostetaan.

2.2.2.1 Tietosuojaviranomaisen ratkaisukäytäntöä

Tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytännössä yhteensopivuusvaatimuksen on katsottu täyttyneen esimerkiksi tilanteessa, jossa ammattikorkeakoulu luovutti opiskelijoiden henkilötietoja opiskelijakunnalle opiskelijoille suunnattua opiskelijakuntaa koskevaa tiedottamista varten. Tiedot oli alun perin kerätty ammattikorkeakoulun lailla säädetyn koulutustehtävän hoitamiseksi, ja tietosuojavaltuutettu katsoi, että edellä mainittu käsittely (tietojen luovuttaminen opiskelijakunnalle) oli yhteensopivaa tämän alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.¹⁰

Ratkaisukäytäntöä on myös tapauksista, joissa myöhempää käsittelyä ei katsottu yhteensopivaksi alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Yhteensopimattomaksi on katsottu esimerkiksi yrityksen kanta-asiakasohjelmaan liittyneiden asiakkaiden henkilötietojen käsittely poliittisen vaalimainonnan lähettämiseksi¹¹, oppilaitokseen hakijoiden henkilötietojen käsittely kolmannen yrityksen valmennuskurssien markkinointiin¹² ja työntekijöiden henkilötietojen käsittely paikannusjärjestelmässä työajanseurantaa varten, kun tietojen käyttötarkoituksiksi oli alun perin ilmoitettu yksityisyyden turvallisuuden ja asiakaspalvelun parantaminen¹³.

¹⁰ Tietosuojavaltuutetun päätös 24.4.2006, Dnro 2398/452/2005. Vaikka päätös on tietosuoja-asetuksen voimaantuloa edeltävältä ajalta ja koskee sittemmin kumottua henkilötietolakia, ei sääntely ole yhteensopivuusvaatimuksen osalta merkittävästi muuttunut.

¹¹ Tietosuojavaltuutetun kannanotto 15.11.2006, Dnro 187/451/06.

¹² Tietosuojavaltuutetun kannanotto 29.3.2001, Dnro 147/45/2001.

¹³ Tietosuojavaltuutetun päätös 21.1.2010, Dnro 87/41/2010.

EU-maiden viranomaisten yhteensopivuusvaatimusta koskevasta ratkaisukäytännöstä voidaan nostaa esille Espanjan tietosuojaviranomaisen ratkaisut. Näissä yhteensopimattomaksi on katsottu esimerkiksi käsittely, jossa poliittinen puolue käytti lääkäri-potilassuhteen perusteella kerättyjä henkilötietoja puolue-mainonnan lähettämiseen rekisteröidylle, joka oli puolueeseen kuuluvan lääkärin potilaana¹⁴, sekä maksuhäiriökirjeiden lähettäminen kuluttajille tilanteessa, jossa kuluttajan henkilötiedot oli alun perin kerätty vain sähköön toimittamista varten¹⁵. Yhteensopimattomaksi on katsottu myös osoitteen käsittely rekisteröidyn asianajajan ominaisuudessa toimimisen yhteydessä silloin, kun osoite oli alun perin kerätty rekisteröidyn yksityisen tilin hoitamista varten.¹⁶

Edellä mainituissa tapauksissa, joissa käsittely katsottiin yhteensopimattomaksi, on ollut kyse keskenään hyvin erilaisista käyttötarkoituksista ja käsittelytoimista. Sen sijaan nyt käsillä olevassa tilanteessa tiedot on alun perin kerätty työkyvyttömyyseläkepäätösten tekemistä varten, ja niiden suunnitellun myöhemmän käsittelyn tarkoituksena on työkyvyttömyyseläkkeelle joutumisen ennaltaehkäisy. Näiden käyttötarkoitusten voidaan katsoa olevan lähellä toisiaan ja muodostavan keskenään yhtenäisen jatkumon, mikä tukisi sitä, että tietojen myöhempi käsittely työkyvyttömyysriskin hallinnassa voitaisiin katsoa olevan yhteensopiva tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

2.2.3 Tilastointi

Tietosuoja-asetuksen 5.1(b) artiklan mukaan myöhempi henkilötietojen käsittely tieteellisiä tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten on aina yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Mikäli henkilötietoja käsitellään tieteellisiä tutkimustarkoituksia tai tilastointitarkoituksia varten, ei yhteensopivuutta alkuperäisen tarkoituksen kanssa ole tarpeen arvioida erikseen.

Tilastollisilla tarkoituksilla tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen johdannon 162 kohdan mukaan mitä tahansa henkilötietojen keräämis- ja käsittelytoimenpiteitä, joka on tarpeen tilastotutkimuksia varten tai tilastollisten tulosten tuottamiseksi.

Tilastollinen tarkoitus pitää edellä mainitun lainkohdan mukaan kuitenkin sisälleen sen, että

1) tilastollisiin tarkoituksiin tehtävän käsittelyn tuloksena lopputuloksen on oltava anonymiä yhdistelmätietoa, jota ei ole mahdollista kytkeä takaisin yksilöihin ja

¹⁴ Agencia Española de Protección de Datos'n päätös asiassa N°: PS/00449/2019, annettu 17.8.2020. Saatavilla espanjan kielellä: <https://www.aepd.es/es/documento/ps-00449-2019.pdf> (vierailtu 8.3.2023).

¹⁵ Agencia Española de Protección de Datos'n päätös asiassa N°: PS/00197/2020, annettu 2.3.2021. Saatavilla espanjan kielellä: <https://www.aepd.es/es/documento/ps-00197-2020.pdf> (vierailtu 8.3.2023).

¹⁶ Agencia Española de Protección de Datos'n päätös asiassa N°: PS/00375/2022, annettu 31.10.2022. Saatavilla espanjan kielellä: <https://www.aepd.es/es/documento/ps-00375-2022.pdf> (vierailtu 8.3.2023).

2) tilastoinnin tulosta tai tilastotietoja ei hyödynnetä luonnollista henkilöä koskevissa toimenpiteissä tai päätöksissä.

Anonyymi tieto ei ole enää tietosuojalainsäädännön piirissä, joten anonyymien tiedon hyödyntämisen sallittavuus rajautuu lähtökohtaisesti työeläkevakuutusyhtiöihin soveltuvan toimialasääntelyn perusteella.¹⁷

Anonymisointi tarkoittaa henkilötietojen käsittelyä niin, että henkilöä ei enää voida tunnistaa niistä tiedoista. Tiedot voidaan esimerkiksi aggregoida (karkeistaa yleiselle tasolle) tai muuten muuttaa tilastolliseen muotoon siten, etteivät yksittäistä henkilöä koskevat tiedot ole enää tunnistettavassa muodossa. Jotta tieto on aidosti anonyymia, tunnistamisen täytyy estyä peruuttamattomasti ja siten, että rekisterinpitäjä tai muu ulkopuolinen taho ei voi enää hallussaan olevilla tiedoilla muuttaa tietoja takaisin tunnistettaviksi.¹⁸

Tietosuoja-asetuksen johdannon 162 kohtaa on mahdollista lukea niin, että tilastoinnin tuloksena on aina anonyymia yhdistelmätietoa eikä koskaan henkilötietoa. Tämä tulkinta ei ole kuitenkaan perusteltu, kun otetaan huomioon tietosuoja-asetuksen laaja henkilötiedon määritelmä¹⁹ ja anonymisoinnille asetettu korkea kynnys sekä WP29-työryhmän lausunto, jossa on todettu, että aggregoitu tilastotieto voi pysyä henkilötietona, jos aggregointia ja anonymisointia ei ole tehty asianmukaisesti.²⁰ Perustellumpi tulkinta olisi, että tietosuoja-asetuksen johdannon 162 kohdan tarkoituksena on selventää, että tiedot, joita käsitellään tilastointitarkoituksiin, pysyvät tietosuoja-asetuksen mukaisina henkilötietoina, kunnes ne anonymisoidaan asianmukaisesti aggregoinnin kautta, eli kunnes tilastointitarkoituksiin tapahtuvan käsittelyn ”tavoite” saavutetaan.²¹

Nyt kyseessä olevan käsittelyn lopputuloksena syntyvästä työkyvyttömyysriskiarviosta ei lähtökohtaisesti ole mahdollista tunnistaa yksittäistä henkilöä, eli kyseessä on anonyymi yhdistelmätieto, joka ei ole enää tietosuojalainsäädännön piirissä – tosin sillä edellytyksellä, että anonymisointi on suoritettu asianmukaisesti ja lopullisesti. Tätä tietoa koskee kuitenkin tietosuoja-asetuksen vaatimus siitä, että tilastoinnin tulosta ei saa hyödyntää luonnollista henkilöä koskevissa toimenpiteissä tai päätöksissä. Tämä voi käytännössä rajata syntyvien tilastojen käyttömahdollisuuksia työkyvyttömyysriskin hallinnassa.

Meille toimitettujen tietojen mukaan käsittelyn tuloksena syntyviä tilastotietoja ei käytettäisi esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeiden tai työeläkekuntoutuksen ratkaisutoiminnassa yksilön työkykyä arvioitaessa. Mahdollinen tutkimuskäyttö

¹⁷ Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että tiedon anonymisointi itsessään katsotaan sellaiseksi henkilötietojen käsittelyksi, joka edellyttää lainmukaista tietosuojaoikeudellista käsittelyperustetta.

¹⁸ Ks. tarkemmin tietosuojatyöryhmän lausunto 5/2014 anonymisointitekniikoista 0829/14/FI WP216 ja lausunto 4/2007 henkilötietojen käsitteestä 01248/07/FI WP 136, s. 20–21.

¹⁹ Tietosuoja-asetuksen 4.1 artiklan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

²⁰ Ks. WP29: Opinion 06/2013 on open data and public sector information (‘PSI’) reuse, s. 12–18. Saatavilla https://ec.europa.eu/jus-tice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf (vierailtu 16.2.2023).

²¹ Ks. myös Kuner, Christopher et al.: The General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary. Oxford 2018.

ja kollektiivisella tasolla tapahtuva työkyvyttömyysriskin hallintaan liittyvä toiminta tapahtuisi erillään ratkaisutoiminnasta. Työeläkevakuutusyhtiöiden tulisi tilastoja käyttäessään varmistua myös siitä, että niitä ei käytetä esimerkiksi työntekijää tai yksittäistä työsuhdetta koskevissa toimenpiteissä tai päätöksissä. Tätä edellyttää myös yleinen työlainsäädäntö, kuten on kuvattu jäljempänä luvussa 3.

2.2.4 Tieteellinen tutkimus

Tieteellisen tutkimuksen käsitettä ei ole määritelty tietosuoja-asetuksessa tai tietosuojalaissa. Tietosuojalain esitöissä on todettu, että tieteellisen tutkimuksen käsitettä tulee tietosuoja-asetusta sovellettaessa arvioida sen johdanto-osan perustelukappaleiden pohjalta.²² Tietosuoja-asetuksen johdannon 159 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyä tieteellisessä tutkimustarkoituksessa olisi tietosuoja-asetuksen soveltamista varten tulkittava laajasti niin, että se tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta.

Tietosuoja-asetuksen sisältämä tieteellisen tutkimuksen määritelmä on laajempi kuin kansallisessa käytännössä omaksuttiin ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa, mikä voi laventaa mahdollisuuksia käsitellä henkilötietoja tieteellistä tutkimuskäyttöä varten.²³

Kumotussa, vanhassa henkilötietolaissa tieteellisen tutkimuksen edellytettiin muun muassa lähtökohtaisesti perustuvan asianmukaiseen tutkimussuunnitelmaan. Edellytyksenä oli myös, että tutkimuksella on vastuullinen johtaja tai siitä vastaava ryhmä. Vastaavaa veloitetta ei tietosuoja-asetuksen määritelmä tai voimassa oleva tietosuojalaki pidä sisällään lukuun ottamatta tapauksia, joissa tietosuojalain 31 §:n nojalla poiketaan rekisteröidyn oikeuksista. Lainkohdan esitöissä myös edellytetään, että tutkimuksen tulee täyttää yleiset tutkimuseettiset periaatteet etenkin silloin, kun käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Toimialasääntely ja sitä koskeva viranomaisohjeistus rajoittavat työeläkevakuutusyhtiöiden harjoittamaa tutkimustoimintaa. Työkyvyttömyysriskin hallitsemiseksi toteutettu tutkimustoiminta on sallittua silloin, kun se mahdollistaa asiakasyhtiöiden neuvomisen ja valistamisen sekä asiakasyhtiöiden työkyvyttömyysriskejä koskevan tiedon tuottamisen. Työkyvyttömyysriskin hallitsemiseksi toteutetun tutkimustoiminnan tulee joko välittömästi tai välillisesti (ts. tutkimustoiminnan perusteella annettujen neuvojen myötä) täyttää toimialasääntelyn työkyvyttömyysriskin hallinnalle asettamat reunaehdot. Ollakseen sallittua tällaisen työkyvyttömyysriskin hallitsemiseen tähtäävän tutkimustoiminnan tulee täyttää seuraavat edellytykset:

- (i) tutkimustoiminnan tulee olla osa työeläkevakuutusyhtiön riskienhallintaa,

²² HE 9/2018 vp, s. 49.

²³ Tämä seikka on nostettu esille myös tietosuojalain esitöissä. Ks. HE 9/2018 vp, s. 49.

- (ii) tutkimustoiminnan tavoitteena tulee olla työeläkevakuutusyhtiön omalla vastuulla olevan työkyvyttömyysriskin vähentäminen,
- (iii) tutkimustoiminnan on oltava riskiperusteista ja tehokasta kunkin työeläkevakuutusyhtiön vastuulla olevien riskien vähentämiseksi,
- (iv) tutkimustoiminnan perusteella tehdyt toimet kohdentuvat todennettavissa oleviin työkyvyttömyysriskeihin, ja
- (v) tutkimustoimintaa rahoitetaan työkyvyttömyysriskin hallintaosasta kerättävillä maksuilla sekä asiakasyritysten rahallisella panoksella.²⁴

Mikäli työeläkevakuutusyhtiön harjoittama työkyvyttömyysriskin hallinta täyttää tilastoinnille tai tieteelliselle tutkimukselle asetetut edellytykset, henkilötietojen käsittely näihin tarkoituksiin on yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa, eikä erillistä käsittelyperustetta tarvitse määritellä.

Kuten todettu, edellä kuvatut tieteelliseen tutkimukseen ja tilastointiin liittyvät poikkeukset käsittelyperusteesta eivät kuitenkaan sovellu, jos työeläkevakuutusyhtiöt keräävät ja käsittelevät työkyvyttömyysriskin hallintaa varten ns. uusia henkilötietoja (ts. sellaisia tietoja, joita niillä ei aiemmin ole ollut ja joita ei ole käsitelty niiden työeläkevakuutustoiminnassa). Jos näitä henkilötietoja kerätään esimerkiksi työnantajalta tai julkisista lähteistä, kuten Eläketurvakeskuksesta, Tilastokeskuksesta, Työterveyslaitokselta, yliopistoilta tai Findatalta ja vaikka kyseessä olisi tieteellinen tutkimus tai tilastointi, joka täyttää edellä kuvatut vaatimukset, tulee näiden tietojen keräämiselle ja muulle käsittelylle (anonymisointi mukaan lukien) olla erillinen käsittelyperuste, mikä voi käytännössä olla hyvin haastavaa tai jopa mahdotonta toteuttaa nykysääntelyn valossa.²⁵ Jos kerätty tieto ei pidä sisällään henkilötietoa, ei tietosuojasääntely tällöin sovellu, ja tietojen käytön sallittavuus määrittyy ainoastaan toimialasääntelyn kautta.

2.2.5 Suojatoimet tehtäessä tieteellistä tutkimusta tai tilastointia

Tietosuoja-asetuksen 89.1 artiklassa säädetään suojatoimista, jotka on toteutettava, kun henkilötietoja käsitellään tieteellisiin tutkimustarkoituksiin tai tilastollisia tarkoituksia varten. Näillä suojatoimilla varmistetaan, että työeläkevakuutusyhtiö on toteuttanut tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen²⁶ noudattaminen. Tällaisiin toimenpiteisiin kuuluu esimerkiksi pseudonymisointi. Lainkohta selventää, että tutkimus- tai tilastointitarkoituksiin ei voida käyttää tietoja kuinka laajasti tahansa, vaan tietojen on oltava aidosti tarpeellisia suhteessa siihen tarkoitukseen, joita varten niitä käsitellään.

²⁴ Toimialasääntelyn asettamista rajoituksista ks. tarkemmin luku 1.2.3.

²⁵ ”Uusien” henkilötietojen käsittelyperusteen määrittelyyn liittyvistä haasteista tarkemmin ks. luku 2.3.

²⁶ Tietojen minimointiperiaatteesta säädetään tietosuoja-asetuksen 5.1(c) artiklassa: henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.

Tietosuoja-asetuksen 89.1 artikla edellyttää myös, että jos tutkimus- tai tilastointitarkoitukset on mahdollista täyttää käsittelemällä ainoastaan anonymisoitua tietoa eli käsittelemättä henkilötietoja lainkaan, tulisi näin ensisijaisesti toimia.

Tietosuoja-asetuksen 89.1 artiklan edellyttämät suojatoimenpiteet tulee mitoitaa vastaamaan sitä riskitasoa, joka käsittelystä aiheutuu rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille. Tietosuojavaltuutetun ohjeistuksen mukaan tilanteissa, joissa käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja laajamittaisesti ja/tai tietokokonaisuuksia yhdistämällä, kuten työkyvyttömyysriskin hallinnassa todennäköisesti tehdään, tulee työeläkevakuutusyhtiön laatia tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi, jossa tunnistetaan ja arvioidaan suunniteltuihin käsittelytoimiin sisältyviä riskejä ja vaikutuksia rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien kannalta. Vaikutustenarvioinnin lopputuloksena on tarkoitus selvittää, onko riskin mitigointitoimenpiteiden implementoinnin jälkeinen jäännösriski hyväksyttävissä ja sellaisella tasolla, jotta suunnitellut käsittelytoimet voidaan toteuttaa.²⁷

Jos vaikutustenarviointi osoittaa, että käsittely aiheuttaisi riskin mitigointitoimenpiteiden jälkeenkin korkean riskin rekisteröidylle, tulee työeläkevakuutusyhtiön ennen käsittelyn aloittamista kuulla valvontaviranomaista tietosuoja-asetuksen 36.1 artiklan mukaisessa ennakkokuulemismenettelyssä.²⁸

2.2.6 Rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen

Ennen kuin työeläkevakuutusyhtiöt alkaisivat käsittelemään henkilötietoja edellä kuvatusti työkyvyttömyysriskin hallinnan tarpeisiin 6.4 artiklan nojalla tai tilastoinnin ja/tai tieteellisen tutkimuksen avulla ilman erillistä käsittelyperustetta, työeläkevakuutusyhtiöiden tulee varmistaa, että ne kykenevät toteuttamaan tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet vaaditun määräajan puitteissa, lähtökohtaisesti kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta (tietosuoja-asetuksen 12.3 artikla).

Työeläkevakuutusyhtiöiden tulee aina henkilötietoja käsitellessään kyetä toteuttamaan tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet, kuten oikeus saada pääsy tietoihin.²⁹ Poikkeuksen muodostavat tilanteet, joissa työeläkevakuutusyhtiöllä on oikeus poiketa rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta tietosuojalain 31 §:n perusteella – näitä tilanteita käsitellään tarkemmin alla.

Rekisteröityä tulee myös informoida käsittelytoimista tietosuoja-asetuksen 13–14 artiklojen mukaisesti. Informoinnin on oltava läpinäkyvää ja selkeää ja se on tehtävä hyvissä ajoin. Informointivelvollisuus koskee myös tilanteita, joissa rekisterinpitäjä aikoo käsitellä henkilötietoja uuteen tarkoitukseen, joka on yhteensopiva alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Rekisterinpitäjän on

²⁷ Ks. Tietosuojavaltuutetun toimisto: ”Vaikutustenarviointi” – ”Kriteerit korkean riskin arvioimiseksi”, saatavilla <https://tietosuoja.fi/vaikutustenarviointi> (vierailtu 16.2.2023).

²⁸ Tietosuoja-asetuksen 36.1 artikla.

²⁹ Rekisteröidyn oikeudet on lueteltu tietosuoja-asetuksen 12–22 artikloissa. Näitä ovat oikeus saada tietoa henkilötietojensa käsittelystä, oikeus saada tutustua tietoihin, oikeus oikaista tietoja, oikeus poistaa tiedot ja tulla unohdetuksi, oikeus rajoittaa tietojen käsittelyä, oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen, oikeus vastustaa tietojen käsittelyä ja oikeus olla joutumatta automaattisen päätöksenteon kohteeksi.

informoitava rekisteröityä uudesta käyttötarkoituksesta, rekisteröidyn oikeuksista ja kaikista muista asiaankuuluvista tiedoista.

Mikäli työeläkevakuutusyhtiöiden tietosuojaselosteissa ei ole kuvattu tietojen käsittelyä työkyvyttömyysriskin hallintaan, selosteita tulee tältä osin päivittää. Muutoksista tulee myös ilmoittaa rekisteröidyille, sillä kyseessä on olennainen, käsittelyn tarkoitusta koskeva muutos. Ilmoitus on tehtävä niin, että voidaan varmistaa useimpien rekisteröityjen todella huomanneen muutokset, esimerkiksi toimittamalla se sähköpostitse, paperikirjeellä tai verkkosivuston ponnahdusikkunan avulla.³⁰ Käytännössä tällaisen ilmoituksen tekeminen voi olla työlästä.

Rekisteröidyn oikeudet kohdistuvat tilanteisiin, joissa käsitellään henkilötietoja. Näin ollen esimerkiksi raakadata-aineiston osalta rekisteröidyn oikeudet tulee toteuttaa niin kauan, kun data pitää sisällään henkilötietoja – lähtökohtana on, että myös raakamuotoiset tiedot, joita ei ole vielä analysoitu tai käsitelty, ovat henkilötietoja, joihin soveltuvat rekisteröidyn oikeudet.³¹ Jos raakadatasta aggregoidaan tilasto, joka ei sisällä henkilötietoja, eivät rekisteröidyn oikeudet enää kohdistu syntyneeseen tilastoon. On kuitenkin otettava huomioon, että vaikka näin syntyvä anonymi tilastotieto on periaatteessa tietosuojasääntelyn soveltamisalan ulkopuolella, kohdistuu siihen kuitenkin epäsuorasti tiettyjä tietosuoja-asetuksesta seuraavia rajoituksia, kuten se, että tilastoinnin tulosta ei saa käyttää luonnollista henkilöä koskevassa päätöksenteossa.³²

Tietosuojalain 31 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden nojalla rekisteröidyn oikeuksista voidaan poiketa tilanteissa, joissa henkilötietoja käsitellään tieteellisiä tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten.³³ Jos henkilötietoja käsitellään samanaikaisesti myös muihin tarkoituksiin, kuten esimerkiksi TyEL:n mukaiseen ratkaisutoimintaan, näitä poikkeuksia sovelletaan ainoastaan tieteellisen tutkimuksen tai tilastoinnin tarkoituksissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn (tietosuoja-asetuksen 89.4 artikla).

Lainkohdan mukaan tietyistä rekisteröidyn oikeuksista, kuten oikeudesta saada pääsy tietoihin ja oikeudesta tietojen oikaisemiseen, voidaan käsiteltäessä henkilötietoja tilastollisia tarkoituksia varten poiketa edellyttäen, että

- 1) tilastoa ei voida tuottaa tai sen tarkoituksena olevaa tiedontarvetta toteuttaa ilman henkilötietojen käsittelyä;
- 2) kyseisen tilaston tuottamisella on asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan; ja

³⁰ Tietosuoja-asetuksen 13.3 ja 14.4 artiklat sekä WP29-työryhmän (nyk. Euroopan tietosuojaneuvosto) ohje WP260 rev 0.1 ”Asetuksen 2016/679 mukaista läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat”, s. 16–17.

³¹ Ks. esim. Euroopan tietosuojaneuvosto: Guidelines 01/2022 on data subject rights – Right of access, s. 44: ”The data in a raw format that has not yet been analysed or further processed, such as user activity on a website, is also personal data covered by the right of access.”

³² Ks. tilastotietoa koskevista rajoituksista tarkemmin luku 2.2.3.

³³ Henkilötietojen käsittelyä tilastollisiin ja tieteellisiin tutkimustarkoituksiin on käsitelty tarkemmin luvuissa 2.2.3 ja 2.2.4.

3) tietoja ei luovuteta tai aseteta saataville siten, että tietty henkilö on niistä tunnistettavissa, ellei tietoja luovuteta julkista tilastoa varten.

Jos kyse on tieteellisestä tutkimuksesta, rekisteröidyn oikeuksista voidaan poiketa vastaavasti edellyttäen, että

1) käsittely perustuu asianmukaiseen tutkimussuunnitelmaan;

2) tutkimuksella on vastuuhenkilö tai siitä vastaava ryhmä; ja

3) henkilötietoja käytetään ja luovutetaan vain tieteellistä tutkimusta taikka muuta yhteensopivaa tarkoitusta varten sekä muutoinkin toimitaan niin, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot eivät paljastu ulkopuolisille.

Mikäli kyseessä ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat henkilötiedot, rekisteröidyn oikeuksista poikkeaminen edellyttää lisäksi, että rekisterinpitäjä laatii tietosuojaa-asetuksen 35 artiklan mukaisen tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin, jossa on otettu asianmukaisesti huomioon edellä tarkoitettu rekisteröidyn oikeuksista poikkeaminen. Vaikutustenarviointi tulee toimittaa kirjallisesti tiedoksi tietosuojavaltuutetulle ennen käsittelyyn ryhtymistä.³⁴

Työeläkevakuutusyhtiöiden tulee aina henkilötietoja käsitellessään varmistua siitä, että ne pystyvät toteuttamaan tietosuojaa-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet. Rekisteröityä on esimerkiksi informoitava käsittelytoimista läpinäkyvästi ja selkeästi. Tietyistä rekisteröidyn oikeuksista voidaan poiketa ainoastaan tietosuojalain 31 §:n mukaisten edellytysten täytyessä.

2.3 ”Uusien” henkilötietojen käsittely vaatii erillisen käsittelyperusteen

Jos työeläkevakuutusyhtiö aikoo käsitellä työkyvyttömyysriskin hallintaan uusia henkilötietoja eli tietoja, jotka on kerätty nimenomaan tätä tarkoitusta varten, tulee käsittelylle määrittää uusi, erillinen käsittelyperuste. Jäljempänä selostetusti käsittelyperusteena toimisi parhaiten lakisääteinen velvoite, jota tämänhetkinen lainsäädäntö ei kuitenkaan näkemyksemme mukaan riskittömästi mahdollista.

Arvioimme alla tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan mukaisten käsittelyperusteiden soveltumista työkyvyttömyysriskin hallinnan yhteydessä tapahtuvaan uusien henkilötietojen käsittelyyn.

2.3.1 Suostumus on haastava, mutta mahdollinen käsittelyperuste

Rekisteröidyn suostumus on mahdollinen, mutta haastava käsittelyperuste työkyvyttömyysriskin hallintaan liittyvälle uusien henkilötietojen käsittelylle.

Suostumuksen on oltava aidosti vapaaehtoinen, yksilöity, tietoinen ja yksiselitteinen tahdonilmaisu. Suostumuksen hankkiminen jokaiselta rekisteröidyltä

³⁴ Vaikutustenarviointia on kuvattu tarkemmin tämän selvityksen luvussa 2.2.5.

työkyvyttömyysriskin hallinnassa tapahtuvalle henkilötietojen käsittelylle voi käytännössä olla hyvinkin haastavaa tai jopa mahdotonta.

Tietosuoja-asetuksen 7.3 artiklan mukaan rekisteröidyllä on milloin tahansa oikeus peruuttaa suostumus. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 20.1(a) artiklan nojalla rekisteröidyllä on lähtökohtaisesti oikeus vaatia tietojen siirtämistä toiseen järjestelmään silloin, kun käsittely perustuu suostumukseen. Näiden oikeuksien käytännön merkitys ja toteuttaminen uhkaisivat jäädä nyt käsillä olevan käsittelyn osalta usein epäselviksi luonnollisille henkilöille, mutta mahdollisesti myös rekisterinpitäjälle itselleen.

Asiaa kokonaisuutena arvostellen katsomme näin ollen, että tietosuoja-asetuksen 6.1(a) artiklassa tarkoitettu suostumus ei ole tarkoituksenmukainen yleinen käsittelyperuste työkyvyttömyysriskin hallinnassa tapahtuvalle uusien henkilötietojen käsittelylle, vaikka sitä ei voitane pitää täysin pois suljettuna.

2.3.2 Sopimus ei soveltune käsittelyperusteena

Tietosuoja-asetuksen 6.1(b) artiklan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä myös silloin, jos se on tarpeen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi tai rekisteröidyn pyynnöstä sopimukseen liittyvien valmistelutoimien toteuttamiseksi.

Työkyvyttömyysriskin hallinnassa ei lähtökohtaisesti ole kyse sopimuksen tekemisestä rekisteröidyn ja työeläkevakuutusyhtiön välillä. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan ei myöskään sisälly erityisten henkilötietoryhmien osalta mitään vastaavaa yleistä käsittelyperustetta.

Katsomme näin ollen, että tietosuoja-asetuksen 6.1(b) artiklassa tarkoitettu sopimuksen täyttäminen ei ole työkyvyttömyysriskin hallinnassa tapahtuvan uusien henkilötietojen käsittelyn osalta asianmukainen käsittelyperuste.

2.3.3 Elintärkeä etu ei soveltune käsittelyperusteena

Tietosuoja-asetuksen 6.1(d) artiklan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä myös, jos se on tarpeen rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseksi.

Vaikka työkyvyttömyysriskin hallinnassa sinänsä voi olla kyse tärkeistäkin eduista, *lähtökohtaisesti* tai *yleisesti* ei kuitenkaan liene kyse elintärkeistä eduista.

Katsomme näin ollen, että tietosuoja-asetuksen 6.1(d) kohdassa tarkoitettu elintärkeä etu ei ole työkyvyttömyysriskin hallinnassa tapahtuvan uusien henkilötietojen käsittelyn osalta tarkoituksenmukainen yleinen käsittelyperuste.

2.3.4 Oikeutettu etu on haastava, mutta mahdollinen käsittelyperuste

Tietosuoja-asetuksen 6.1(f) artiklan nojalla henkilötietoja voidaan (tiivistetysti ilmaistuna) käsitellä myös, jos se on välttämätöntä jonkin oikeutetun edun

toteuttamiseksi eikä rekisteröidyn vastakkaista yksityisyydensuojaintressiä voida pitää tätä oikeutettua etua painavampana.

Tietosuoja-asetuksen 6.1 artiklan viimeisessä kappaleessa todetaan kuitenkin suoraan seuraavaa: ”Ensimmäisen alakohdan f alakohdasta ei sovelleta tietojenkäsittelyyn, jota viranomaiset suorittavat tehtäviensä yhteydessä”. Tietosuoja-asetus ei määrittele mitä viranomaisella tai julkishallinnon elimellä tarkoitetaan, joten määritelmä on haettava kansallisesta lainsäädännöstä eli hallintolaista (434/2003). Työeläkevakuutusyhtiöt hoitavat julkista hallintotehtävää ja käyttävät julkista valtaa voimassa olevan lainsäädännön mukaisen lakisääteisen tehtävänsä eli työeläkevakuutustoiminnan yhteydessä olematta kuitenkaan hallintolain mukaisia viranomaisia. Näin ollen oikeutettu etu ei suoraan ole kielletty käsittelyperuste työeläkevakuutusyhtiöiden suorittamalle henkilötietojen käsittelylle.

Oikeutetun edun käyttö käsittelyperusteena edellyttää tasapainotestää sen selvittämiseksi, syrjäyttääkö rekisterinpitäjän etu rekisteröidyn edut ja oikeudet. Tämän nk. tasapainotestin tarkoituksena on estää rekisteröidyn näkökulmasta kohtuuttomat vaikutukset ja varmistaa, ettei käsittely ole rekisteröidyn näkökulmasta ennakoimatonta ja odottamatonta. Tasapainotestissä otetaan huomioon muun muassa se, osaisiko rekisteröity odottaa, että hänen tietojensa käytetään suunnitellulla tavalla, ja onko todennäköistä, että rekisteröity vastustaisi tietojensa käsittelyä tai ainakin pitäisi sitä kyseenalaisena. Arvioinnissa otetaan huomioon myös käsiteltävien tietojen arkaluonteisuus – esimerkiksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely voi todennäköisemmin johtaa siihen, että käsittely katsotaan rekisteröidyn kannalta kohtuuttomaksi.

Oikeutettu etu on haastava käsittelyperuste erityisesti sen vuoksi, että tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan ei sisälly erityisten henkilötietoryhmien osalta mitään vastaavaa yleistä käsittelyperustetta, eikä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely ole mahdollista oikeutetun edun nojalla.

Työeläkevakuutusyhtiö voi käsitellä henkilötietoja tarkoituksiin, jotka eivät ole suoraan johdettavissa työeläkevakuutusyhtiön lakisääteisistä tehtävistä, mutta jotka kuitenkin palvelevat työkyvyttömyysriskin hallintaa (esimerkiksi sisäinen analytiikka). Tällaisen käsittelyn osalta oikeutettu etu voisi olla sopiva käsittelyperuste. Tässä selvityksessä työkyvyttömyysriskin hallintaa käsitellään kuitenkin lähtökohtaisesti yhtenä kokonaisuutena, eikä oikeutettu etu nähdäksemme sovellu kaikkeen tähän kokonaisuuteen sisältyvään henkilötietojen käsittelyyn.

Asiaa kokonaisuutena arvostellen katsomme näin ollen, että tietosuoja-asetuksen 6.1(f) artiklassa tarkoitettu oikeutettu etu ei ole tarkoituksenmukainen yleinen käsittelyperuste työkyvyttömyysriskin hallinnassa tapahtuvalle uusien henkilötietojen käsittelylle, vaikka oikeutettuun etuun nojautumista ei voitane pitää täysin pois suljettuna kaikkien käsittelytilanteiden osalta.

2.3.5

Yleinen etu on haastava, mutta mahdollinen käsittelyperuste

Tietosuoja-asetuksen 6.1(e) artiklan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai

rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Rajanveto yleisen edun ja esimerkiksi julkisen vallan käyttämisen välillä ei aina ole selkeä.³⁵

Tietosuojalain 4.2 §:n mukaan yleinen etu voi soveltua käsittelyperusteeksi silloin, kun käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Lainkohdassa säädetty käsittelyn oikeudellinen peruste koskisi ainoastaan *viranomaisten* henkilötietojen käsittelyä. Yksityisoikeudellisten yhteisöjen, kuten työeläkevakuutusyhtiön, hoitaessa julkisia hallintotehtäviä tulisi lainkohdan esitöiden mukaan sovellettavaksi joko tietosuoja-asetuksen 6.1 artiklan c alakohta (lakisääteinen velvoite) tai f alakohta (oikeutettu etu).³⁶

Tietosuojalain 4.3 §:ssä on tarkennettu, että yleinen etu voi kuitenkin soveltua käsittelyperusteeksi yksityisellä sektorilla silloin, kun käsittely on tarpeen tieteellistä tai historiallista tutkimusta taikka tilastointia varten ja se on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden. Tietosuojalain 6.1 §:n 7 kohdassa on erityisten henkilötietoryhmien osalta sallittu ”tieteellistä tai historiallista tutkimusta taikka tilastointia varten tehtävä tietojen käsittely”.³⁷

Yleisen edun käyttäminen käsittelyperusteena edellyttää käsittelytoimien tieteellisen tai tilastollisen luonteen lisäksi sitä, että tutkimuksen tavoite on yleisen edun mukainen, sekä tätä koskevaa oikeasuhtaisuuspunnintaa. Oikeasuhtaisuuspunninnassa on kiinnitettävä erityisesti huomiota tietojen minimoinnin ja säilytyksen rajoittamisen periaatteisiin (tietosuoja-asetuksen 5.1(c) ja 5.1(e) artiklat). Lainkohdassa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä tilastollisia tarkoituksia varten voisi esitöiden mukaan olla esimerkiksi palkkatilastointi.³⁸

Nyt kyseessä olevan käsittelyn osalta oikeasuhtaisuuspunninnassa haasteita voi tuottaa esimerkiksi se, että rekisteröidyn näkökulmasta tietojen käsittelyn ja tavoitellun yleisen edun eli esimerkiksi työkyvyttömyyteen liittyvän eläkemenon alentamisen välinen yhteys voi joissain tilanteissa jäädä melko epäselväksi.

Asiaa kokonaisuutena arvostellen katsomme näin ollen, että tietosuoja-asetuksen 6.1(e) artiklassa tarkoitettu yleinen etu ei ole tarkoituksenmukainen yleinen käsittelyperuste työkyvyttömyysriskin hallinnassa tapahtuvalle uusien henkilötietojen käsittelylle, vaikka yleiseen etuun nojautumista ei voitane pitää täysin pois suljettuna.

³⁵ Vrt. esim. HaVM 13/2018, s. 33–34.

³⁶ HE 9/2018 vp, s. 80.

³⁷ Tilastoinnin ja tieteellisen tutkimuksen määritelmistä tarkemmin ks. luvut 2.2.3–2.2.4.

³⁸ HE 9/2018 vp, s. 81–82.

2.3.6 Lakisääteinen velvoite lienee paras, mutta ilman nimenomaista säännöstä riskialtis käsittelyperuste

2.3.6.1 Yleistä

Tietosuoja-asetuksen 6.1(c) artiklan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä silloin, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen toteuttamiseksi. Tietosuojalain 6 §:n 2 kohdassa on erityisten henkilötietoryhmien osalta sallittu ”tietojen käsittely [...], josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä”.

Kun huomioidaan, että muita tietosuoja-asetuksen 6 artiklan käsittelyperusteita ei edellä todetun mukaisesti mielestämme voida tai ole tarkoituksenmukaista soveltaa, arvioitavaksi jää siten, voidaanko uusien henkilötietojen käsittely työkyvyttömyysriskin hallinnassa oikeuttaa tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla lakisääteisen velvoitteen nojalla.

Tietosuoja-asetuksen 6.3 artiklan mukaan lakisääteisen velvoitteen soveltaminen käsittelyperusteena edellyttää, että käsittelystä on säädetty laissa. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 45 perustelukappaleen mukaan ei kuitenkaan edellytetä, että jokainen käsittelytoimi sallittaisiin erikseen laissa: ”Tässä asetuksessa ei edellytetä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Useiden käsittelytoimien perustana oleva yksi laki voi olla riittävä käsittelyn perustuesa rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen.”

Tiettyä tarkkarajaisuutta kuitenkin edellytetään: ”[I]tse laillisen velvoitteen on oltava riittävän selvä sen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn suhteen. Näin ollen rekisterinpitäjän lakisääteistä velvoitetta koskevaa henkilötietojen käsittelyperustetta sovelletaan sellaisten säännösten perusteella, joissa viitataan nimenomaisesti käsittelyn luonteeseen ja tavoitteeseen. Rekisterinpitäjällä ei saisi olla kohtuutonta harkinnanvaraa sen suhteen, miten se noudattaa laillista velvoitetta.”³⁹ Nykysääntelyssä työkyvyttömyysriskin hallinnasta ei ole nimenomaista lain säännöstä, mutta toiminnan on katsottu olevan sallittua TVYL:n 2 §:n nojalla, jonka mukaan työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.⁴⁰

Silloin, kun henkilötietojen käsittelyperusteena on rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattaminen, velvoitteen asettavan lain on täytettävä kaikki merkitykselliset ehdot, jotta velvoite on pätevä ja sitova, ja sen on myös täytettävä tietosuojalainsäädännön vaatimukset tarpeellisuutta, oikeasuhteisuutta ja käyttötarkoituksen rajaamista koskeva vaatimus mukaan lukien. Näin ollen esimerkiksi vapaaehtoiset yksipuoliset sitoumukset ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet, joissa käsitellään tietoja laajemmin kuin mitä

³⁹ Tietosuojavaltuutettu 30.12.2021 antamassaan ratkaisussa asiassa 1509/452/18, s. 5.

⁴⁰ Työeläkevakuutusyhtiöiden lakisääteisestä tehtävästä tarkemmin ks. luvut 1.1–1.2.

lainsäädännössä edellytetään, eivät kuulu lakisääteistä tehtävää koskevan henkilötietojen käsittelyperusteen soveltamisalaan.⁴¹

Yleisesti voidaan siis todeta, että lakisääteisen velvoitteen ei välttämättä tarvitse vaatia nimenomaan tiettyä käsittelytoimintoa, vaan riittää, että yleisenä tarkoituksena on lakisääteisen velvoitteen noudattaminen, jolla on riittävän selkeä perusta laissa. Vaikka henkilötietojen käsittelyn ei tarvitse olla välttämätöntä lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, sen on oltava kohtuullinen ja oikeasuhteinen tapa noudattaa vaatimuksia. Lakisääteistä velvoitetta ei toisin sanoen voi käyttää käsittelyperusteena, jos rekisterinpitäjällä on harkintavaltaa henkilötietojen käsittelyssä tai jos on jokin muu kohtuullinen tapa noudattaa kyseistä lakisääteistä velvoitetta.

Työeläkevakuutusyhtiöiden melko yleistasonen TVYL 2 §:ään perustuva lakisääteinen tehtävä harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla TyEL:n mukaisen lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla pitää sisällään tietosuoja-asetuksen 6(1)(c) artiklan mukaisen lakisääteisen velvoitteen, sillä eläketurvan toimeenpano, kuten työeläkepäästösten tekeminen, edellyttää henkilötietojen käsittelyä.

Sen sijaan työkyvyttömyysriskin hallintaa ei ole lailla säädetty työeläkevakuutusyhtiöiden velvollisuudeksi. Fiva katsoo, että työkyvyttömyysriskin hallinta on työeläkevakuutusyhtiöille TVYL 2 §:n nojalla sallittua toimintaa osana vakuutusliikkeeseen kuuluvaa riskienhallintaa, mutta velvollisuutta sen harjoittamiseen ei työeläkevakuutusyhtiöillä ole.⁴² Nykyinen lain sanamuoto ei siis aukottomasti tue sitä, että sen nojalla voitaisiin käsitellä henkilötietoja työkyvyttömyysriskin hallinnassa, jota voitaneen periaatteessa ainakin tehdä myös käsittelemättä henkilötietoja.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 41 perustelukappale vahvistaa, että välttämättä ei edellytetä nimenomaista säädöstä, mutta ”[k]yseisen käsittelyn oikeusperusteen tai lainsäädäntötoimen olisi kuitenkin oltava selkeä ja täsmällinen ja sen soveltamisen henkilöiden kannalta ennakoitavissa olevaa Euroopan unionin tuomioistuimen -- ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.” Työkyvyttömyysriskin hallinnan tapauksessa vaatimus selkeästä ja täsmällisestä oikeusperusteesta tai lainsäädäntötoimesta ei täyty, sillä työkyvyttömyysriskin hallinnasta tai sen yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä ei ole säädetty nimenomaisesti ja täsmällisesti laissa.

2.3.6.2 Tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytäntöä

Tietosuojavaltuutettu on ratkaisukäytännössään tulkinnut lakisääteisen velvoitteen soveltumista käsittelyperusteena melko tiukasti. Viranomaisen on esimerkiksi katsonut, että potilastietoja ei voi käsitellä potilasta hoitaneen ammattihenkilön ammatillista kehittymistä varten hoitosuhteen päätyttyä, sillä potilaslaislaissa säädetty potilastietojen ensisijainen käyttötarkoitus, eli potilaan hoidon

⁴¹ Tietosuojavaltuutettu 30.12.2021 antamassaan ratkaisussa asiassa 1509/452/18, s. 5.

⁴² Työeläkevakuutusyhtiöiden lakisääteisestä tehtävästä tarkemmin ks. luvut 1.1–1.2.

järjestäminen, suunnittelu, toteuttaminen ja seuranta ei pidä sisällään tällaista käsittelyä. Terveystietojen toimija määrättiin muuttamaan käytäntöään, sillä *potilastietojen käsittely ammatillista kehittymistä varten ei vastannut potilastietojen yllä mainittua ensisijaista käyttötarkoitusta* eikä käsittelylle löytynyt perusteita muualtakaan potilastietojen käsittelyä koskevasta lainsäädännöstä. Päätöksestä on valitettu, eli se ei ole lainvoimainen.⁴³

Toisessa ratkaisussa tietosuojavaltuutettu on arvioinut, että sähköisen opetusohjelman käyttöön liittyvä oppilaiden henkilötietojen käsittely ei ollut mahdollista kunnan perusopetusta koskevan lakisääteisen velvoitteen perusteella. Tapauksessa rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite perustui perusopetuslakiin (628/1998), jonka nojalla kunta on velvollinen järjestelmään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Tietosuojavaltuutettu korosti ratkaisussaan, että vaikka kyseinen velvoite järjestää perusopetusta edellyttää kiistatta oppilaiden henkilötietojen käsittelyä ja vaikka lakisääteisen velvoitteen noudattaminen on pääsääntöinen käsittelyperuste koulun käsitellessä oppilaiden henkilötietoja, ei kyseessä olevassa lainkohdassa kuitenkaan nimenomaisesti viitata käsittelyn luonteeseen, eikä velvoitteen täyttäminen sellaisenaan edellytä esimerkiksi sähköisen opetusohjelman käyttöä. *Tietojenkäsittelyn keinot eivät ole laissa määritelty, ja sääntely jättää näiltä osin merkittävää harkinnanvaraa sen suhteen, millaisia keinoja rekisterinpitäjä käyttää henkilötietojen käsittelyssä toteuttaessaan laista tulevaa velvoitettaan.* Tietosuojavaltuutettu antoi rekisterinpitäjälle huomautuksen ja määräsi sen saattamaan käsitteilytoimet tietosuoja-asetuksen mukaisiksi. Päätöksestä on valitettu, eli se ei ole lainvoimainen.⁴⁴

2.3.6.3 Lakisääteisen velvoitteen arviointia työkyvyttömyysriskin hallinnan näkökulmasta

Tässä tapauksessa henkilötietojen käsittelystä työkyvyttömyysriskin hallinnassa ei ole säädetty nimenomaisesti laissa. TVYL:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.

Fiva on kuitenkin ohjeistanut, että silloin, kun työeläkevakuutusyhtiö harjoittaa työkyvyttömyysriskin hallintaa, sen tulee mallintaa vakuutuskannan työkyvyttömyysriski ja kohdentaa työkyvyttömyysriskin hallintaa riskiperusteisesti (MOK 1/2016). Riskiperustaisuuden tarkoituksena on kohdentaa voimavarat työeläkevakuutusyhtiön omalla vastuulla olevaan riskiin ja siten alentaa työeläkejärjestelmän menoja työeläkevakuutusyhtiöille asetetun lakisääteisen toiminnan tarkoituksen mukaisesti. Vaikka työkyvyttömyysriskin hallinta on työeläkevakuutusyhtiöille sallittua toimintaa, lainsäädäntö tai Fivan ohjeistus ei itsessään velvoita työeläkevakuutusyhtiötä toteuttamaan työkyvyttömyysriskin hallintaan

⁴³ Apulaistietosuojavaltuutetun ratkaisu 29.9.2021: Potilastietojen käsittely ammatillista kehittymistä varten hoitosuhteen päätyttyä, Dnro 6745/163/18. Ks. myös samankaltainen tietosuojavaltuutetun ratkaisu 16.12.2021: Vakuutusyhtiön oikeus saada potilastietoja ja tietojen kerääminen tarpeettoman laajasti, Dnro 4431/161/21, jossa rekisterinpitäjälle määrättiin 52 000 euron hallinnollinen seuraamusmaksu.

⁴⁴ Tietosuojavaltuutetun ratkaisu 30.12.2021: Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus ja siirto kolmansiin maihin koulun opetusohjelman käytössä, Dnro 1509/452/18.

liittyviä toimenpiteitä. Siten työeläkevakuutusyhtiöillä on harkintavaltaa henkilötietojen käsittelyn suhteen ja mahdollisuus täyttää tämä tehtävä myös muilla tavoin. Työkyvyttömyysriskin hallinta on kuitenkin vakiintuneesti katsottu olevan osa työeläkevakuutusyhtiöiden tehtäviä.

Kun päätetään, valitaanko käsittelyperusteeksi lakisääteinen velvoite vai yleinen etu, lähtökohta on ensimmäinen: ”Säännöksen [eli yleisen edun] tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisten toimesta tapahtuva henkilötietojen käsittely silloin, kun oikeutta käsittelyyn ei voida suoraan johtaa viranomaista koskevasta tehtävä- ja toimivaltasäännöksestä eikä mahdollisesta yksityiskohtaisemmasta erityissääntelystä.”⁴⁵ Yleisen edun toteuttaminen on siten Suomessa käsitetty jossain määrin toissijaiseksi suhteessa lakisääteisen velvoitteen toteuttamiseen.

Kuten edellä todettu, tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytännössä on edellytetty lakisääteiseltä velvoitteelta tiettyä tarkkarajaisuutta. Rekisterinpitäjällä ei saisi olla kohtuutonta harkinnanvaraa sen suhteen, miten se noudattaa lakisääteisistä velvoitteita.⁴⁶ Vaikka henkilötietojen käsittelyn ei tarvitse olla välttämätöntä lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, sen on oltava kohtuullinen ja oikeasuhteinen tapa noudattaa vaatimuksia. Lakisääteisistä velvoitteita ei toisin sanoen voi käyttää käsittelyperusteena, jos rekisterinpitäjällä on harkintavaltaa henkilötietojen käsittelyssä tai jos on jokin muu kohtuullinen tapa noudattaa vaatimuksia. Kun työeläkevakuutusyhtiöt eivät ole velvoitettuja harjoittamaan työkyvyttömyysriskin hallintaa, niillä on harkintavaltaa henkilötietojen käsittelyn suhteen ja mahdollisuus täyttää niiden lakisääteinen tehtävä myös muilla tavoin.

Keskeistä on myös pohtia, voiko Fivan sinänsä työeläkevakuutusyhtiöiden sallituksi toiminnaksi (mutta ei velvollisuudeksi) katsomaa työkyvyttömyysriskin hallintaa tehdä käsittelemättä henkilötietoja lainkaan. Jos katsotaan, että työkyvyttömyysriskiä on mahdollista arvioida kokonaan käsittelemättä henkilötietoja, on selvää, että lakisääteisistä velvoitteita tietojen käsittelyyn ei tietosuojasääntelyn merkityksessä voi olla olemassa. Tiettyjä työkyvyttömyysriskin hallintaan tähtääviä toimia, kuten esimerkiksi eläkemenon määräämistä yrityksiä suhteuttavalla tavalla, ei käytännössä ole mahdollista tehdä ilman henkilötietojen käsitteilyä, kuten tilastointia. Jos työkyvyttömyysriskin hallintaa on kuitenkin mahdollista tehdä muilla toimilla, jotka eivät vaadi henkilötietojen käsittelyä, tämä ei vielä riitä.

Lakisääteisen velvoitteen käyttöön käsittelyperusteena liittyy näkemyksemme mukaan tämänhetkisessä oikeustilassa selvä riski, mikäli viranomainen tulkitsee asiaa siten, että laissa tai rinnastettavassa sääntelyssä täytyisi olla nimenomainen velvoite työkyvyttömyysriskin hallintaan ja tässä tarkoituksessa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Kuten todettu, työkyvyttömyysriskin hallinnan tapauksessa tietosuoja-asetuksen vaatimus selkeästä ja täsmällisestä oikeusperusteesta tai lainsäädäntötoimesta ei täyty, sillä työkyvyttömyysriskin hallinnasta tai sen yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä ei ole säädetty nimenomaisesti ja täsmällisesti laissa.

⁴⁵ HE 9/2018, s. 79.

⁴⁶ Tietosuojavaltuutettu 30.12.2021 antamassaan ratkaisussa asiassa 1509/452/18, s. 5.

Asiaa kokonaisuutena arvostellen katsomme näin ollen, että työkyvyttömyysriskin hallinnassa tapahtuvan uusien henkilötietojen käsittelyn osalta toimivin käsittelyperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6.1(c) artiklassa tarkoitettu lakisääteinen velvoite. Käsittelyperuste kuitenkin edellyttää, että käsittelystä (eli tässä tapauksessa tietojen käytöstä työkyvyttömyysriskin hallinnassa) on säädetty riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti laissa, ja sen käyttöön liittyy tämänhetkisessä oikeustilassa selvä riski.

3 Työoikeudellinen arvio

Vaikka selvityksen aihe sinänsä ei liity yksittäiseen työsuhteeseen, on asia kuitenkin laadultaan sellainen, että sillä voi olla vaikutuksia myös työpaikkatasolla. Tämän vuoksi on perusteltua arvioida työoikeudellisesta näkökulmasta kysymystä siitä, voisiko työeläkevakuuttajan toiminta sen neuvoessa ja ohjeistaessa työnantajia työkyvyttömyysriskin hallinnassa johtaa käytännön tasolla yksittäisen työntekijän joutumiseen muihin nähden epäedullisempaan asemaan.

Asiaan liittyy keskeisellä tavalla ensinnäkin työnantajan työnjohto-oikeus ja sen rajat. Työnantajan työnjohto- eli direktio-oikeus saa sisältönsä työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:stä, jossa määritellään työsuhteen tunnusmerkistö, jonka mukaan työntekijä tekee työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena.

Työnjohto-oikeuden rajat piirtyvät usean eri sääntelylähteen kautta. Useista eri laeista tulevat velvoitteet määrittävät sitä, miten työnantaja voi menetellä suhteessa työntekijään ja millaisia määräyksiä se voi tälle antaa.

Työsopimuslain 2 luvun 1 §:ssä säädetään työnantajaa koskevasta yleisvelvoitteesta, jonka nojalla työnantajan on kaikin puolin edistettävä suhteitaan työntekijöihin samoin kuin työntekijöiden keskinäisiä suhteita. Työnantajan tulee myös huolehtia siitä, että työntekijä voi suoriutua työstään myös yrityksen toimintaa, tehtävää työtä ja työmenetelmiä muutettaessa tai kehittäessä. Työnantajan on lisäksi pyrittävä edistämään työntekijän mahdollisuuksia kehittyä kykijensä mukaan työurallaan etenemiseksi. Työsopimuslaissa on lisäksi viitattu yhdenvertaisuuslain (1325/2014) syrjintäkieltoon.

Työsopimuslain 2 luvun 2 § asettaa työnantajalle velvoitteen kohdella työntekijöitään tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua.

Työsopimuslain 2 luvun 3 §:n mukaan työnantajalla on velvoite huolehtia työturvallisuudesta työntekijän suojelemiseksi tapaturmilta ja terveydellisiltä vaaroilta niin kuin työturvallisuuslaissa säädetään. Työturvallisuuslain (738/2002) 2 luvun 8 §:n perusteella työnantajalla on yleinen huolehtimisvelvoite huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä ja tarkkailla työyhteisön tilaa, ja lisäksi lain 13 §:n nojalla työnantajalla on yleinen velvoite ottaa töiden suunnittelussa huomioon kunkin työntekijän fyysiset ja henkiset edellytykset. Työturvallisuuslain 28 § asettaa puolestaan työnantajalle toimimisvelvoitteen, mikäli työssä ilmenee työntekijän terveyttä haittaavaa tai vaarantavaa häirintää tai epäasiallista kohtelua.

Työsuhteessa tulee sovellettavaksi myös yhdenvertaisuuslaki, joka kieltää syrjinnän mm. terveydentilan perusteella. Yhdenvertaisuuslain 3 luvun 12 §:ssä säädetään erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteesta työssä. Kyseisen lainkohdan mukaan erilainen kohtelu työsuhteessa on oikeutettua, jos kohtelu perustuu työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin ja kohtelu on oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi.

Työsuhteessa noudatettava tasa-arvolaki (609/1986) kieltää sukupuolen perusteella tapahtuvan syrjinnän.

Edellä selostetun perusteella voidaan todeta, että työnjohto-oikeuden nojalla annettujen määräysten on käytännössä oltava perusteeltaan asiallisia ja liittyttävä työn suorittamiseen. Siten tilanteessa, jossa työnantaja työeläkevakuuttajalta saadun, kollektiivisesti kerätyn tiedon perusteella kohdistaisi yksittäiseen työntekijään jollakin tavoin epäasiallisia tai esimerkiksi työn suorittamiseen liittyttämiä määräyksiä, työnantaja tulisi todennäköisesti rikkoneeksi useita työlaainsäädännön normeja. Jos työnantaja esimerkiksi antaisi yksittäiselle työntekijälleen kehotuksen kävellä työpaikalla rappusia sen sijaan, että työntekijä käyttäisi hissiä, voitaisiin tämän menettelyn katsoa rikkovan työturvallisuuslakia sekä yhdenvertaisuuslakia. Huomioitava on, että rikoslaisissa (39/1889) on olemassa omat rangaistussäännöksensä työturvallisuusrikoksesta sekä työsyrynnästä. Yhdenvertaisuuslain rikkomisesta voi syntyä myös oikeus vaatia hyvitystä työnantajalta.

Asiassa on olennaista huomioida myös se näkökulma, että mikäli työnantajat saisivat työeläkevakuuttajalta kollektiivisesti kerättyä tietoa, jolla mahdollisesti pystyttäisiin työpaikkatasolla vaikuttamaan edullisesti esimerkiksi työkyvyttömyysriskiin, niin tätä kautta työnantajalla voisi olla itse asiassa entistäkin paremmat mahdollisuudet huolehtia työntekijöidensä työssä suoriutumisen ja heidän terveydestään ja turvallisuudestaan työssä.

Johtopäätökset

Kun työeläkevakuutusyhtiö haluaa kohdistaa sillä jo oleviin, lakisääteisen eläketurvan toimeenpanon tarkoituksiin alun perin kerättyihin eli vanhoihin henkilötietoihin uusia, myöhempiä käsittelytoimia, tulee tällaisen myöhemmän käsittelyn olla yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa – muussa tapauksessa myöhempi käsittely on kielletty. Yhteensopivalle myöhemmälle käsittelylle ei myöskään tarvitse määrittellä erillistä käsittelyperustetta, vaan käsittely tapahtuu alkuperäisen käsittelyperusteen eli tässä tapauksessa työeläkevakuutusyhtiön lakisääteisen velvoitteen nojalla, joka tässä tapauksessa on eläketurvan toimeenpano.

Käsittelyn yhteensopivuus voi perustua 1) tietosuoja-asetuksen 6.4 artiklaan; 2) siihen, että kyseessä on tilastointi; tai 3) siihen, että kyseessä on tieteellinen tutkimus. Vanhojen henkilötietojen käsittely työkyvyttömyysriskin hallintaan on siis mahdollista vain, jos se saatetaan yhteensopivaksi alkuperäisen käyttötarkoituksen eli eläketurvan toimeenpanon kanssa.

Käyttötarkoitusten yhteensopivuuteen perustuvaan vanhojen henkilötietojen käsittelyyn liittyy joitakin rajoituksia. Merkittävimmät rajoitukset liittyvät siihen, mihin käsittelyn tuloksena syntyviä tietoja on sallittua käyttää – esimerkiksi jos henkilötietoja käsitellään työkyvyttömyysriskin hallintaan tilastoinnin keinoin, ei tilastoinnin lopputulosta saa käyttää luonnollista henkilöä koskevassa päätöksenteossa.

Tilanne on eri, kun kyse on ns. uusista henkilötiedoista eli sellaisista tiedoista, joita työeläkevakuutusyhtiöillä ei aiemmin ole ollut ja joita ei ole käsitelty niiden työeläkevakuutustoiminnassa. Tällaisten uusien henkilötietojen käsittely edellyttää aina tietosuoja-asetuksen mukaista käsittelyperustetta. Tietojen anonymisointi on myös henkilötietojen käsittelyä, ja sitä koskee yhtä lailla käsittelyperustevaatimus.

Työkyvyttömyysriskin hallinnassa tapahtuvan uusien henkilötietojen käsittelyn kannalta toimivin käsittelyperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6.1(c) artiklassa tarkoitettu lakisääteinen velvoite. Käsittelyperuste kuitenkin edellyttää, että käsittelystä (eli tässä tapauksessa tietojen käytöstä työkyvyttömyysriskin hallintaan) on säädetty riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti laissa, ja sen käyttöön liittyy tämänhetkessä oikeustilassa selvä riski.

Työeläkevakuutusyhtiöt eivät tällä hetkellä ole velvoitettuja harjoittamaan työkyvyttömyysriskin hallintaa. Vaikka työkyvyttömyysriskin hallinnan on jossain määrin vakiintuneesti katsottu olevan osa työeläkevakuutusyhtiöiden tehtäviä ja vaikka esimerkiksi Fiva on antanut asiasta ohjeistusta, henkilötietojen käsittely on ongelmallista tietosuojaoikeudellisesta näkökulmasta niin kauan, kuin työkyvyttömyysriskin hallinnasta ja henkilötietojen käsittelystä sen yhteydessä ei ole säädetty nimenomaisesti lailla.

Jotta lakisääteinen velvoite soveltuisi käsittelyperusteena uusien henkilötietojen käsittelylle työkyvyttömyysriskin hallinnassa, nykyistä lain sanamuotoa tulisi muuttaa niin, että siinä säädettäisiin selkeästi ja tarkkarajaisesti

työeläkevakuutusyhtiöiden velvollisuudesta harjoittaa työkyvyttömyysriskin hallintaa ja käsitellä tätä tarkoitusta varten henkilötietoja. Tämä nimenomainen lainsäädännös tukisi myös sitä, että ns. vanhojen henkilötietojen käsittely voitaisiin katsoa yhteensopivaksi alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Siltä osin kuin mahdolliseen lakimuutokseen liittyy kysymyksiä siitä, voisiko työeläkevakuuttajan toiminta sen neuvoessa ja ohjeistaessa työnantajia työkyvyttömyyden riskinhallinnassa johtaa käytännön tasolla yksittäisen työntekijän joutumiseen muihin nähden epäedullisempaan asemaan, voidaan todeta, että jos työnantaja menettelisi yksittäiseen työntekijään nähden epäasiallisesti kollektiivisesti kerätyn tiedon perusteella, työnantaja rikkoisi todennäköisesti useaa eri lainsäädännön normia. Toisaalta taas kollektiivisesti kerätty tieto voisi parantaa työnantajan edellytyksiä noudattaa lainsäädännön velvoitteita.

Laatinut

Castrén & Snellman