Olli Mäenpää
25.10.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 149/2022 vp)

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely

Hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena on muuttaa hätäkeskustoiminnasta annetun lain säännökset henkilötietojen käsittelystä vastaamaan EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Esityksessä säädettäisiin henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden edellyttämistä vaatimuksesta, henkilötietojen rekisterinpitäjistä ja henkilötietojen luovuttamisesta.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Ehdotettua henkilötietojen käsittelyä koskevaa laintasoista sääntelyä voidaan nämä peruslähtökohdat huomioon ottaen pitää yleisesti arvioiden aiheellisena ja asianmukaisena.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely

Esitys sisältäisi säännökset erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien, valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan va-

kiintuneen kannan mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Tällöin on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaa tietoa on suojeltava erityisen tarkasti, koska sen käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 3).

Esityksen perustelujen (s. 107) mukaan hätäkeskustoiminnassa käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, jotka koskevat henkilön terveydentilaa ja sairautta sekä arkaluonteisia tietoja kuten esimerkiksi henkilön sosiaalihuollon tarvetta. Käsittelyn kohteena voivat lisäksi olla esimerkiksi etninen alkuperä, geneettiset tiedot ja luonnollisen henkilön yksiselitteiseen tunnistamiseen tarkoitetut biometriset tiedot, joskaan perustelujen mukaan hätäkeskustoiminnassa ei tällä hetkellä käsitellä biometrisiä tietoja (s. 82). Yksityiskohtaisemman laintasoisen sääntelyn tarvetta voidaan perustella riskiperusteisen arvion perusteella. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohta edellyttää käsittelyperusteiden määrittelyä.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely olisi 1. lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan mahdollista vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Ehdotetun sääntely mukaan tällaisten tietojen käsittely olisi siten mahdollista vain lainmukaiseen käsittelytarkoitukseen, minkä lisäksi käsittelyn pitää olla välttämätöntä. Yleissäännös 16 §:n 1 momentissa rajoittaa henkilötietojen käsittelyn hätäkeskustoiminnan ja laissa toimivaltaiselle viranomaiselle säädetyn hätäkeskustoimintaan liittyvän tehtävän suorittamiseen. Lisäksi 17 §:ssä määritellään yksilöidysti henkilötiedot, joita saa käsitellä 16 §:n mukaisesti. Laintasoista erityissääntelyä voitaneen näiltä osin pitää henkilötietojen suojan kannalta riittävänä ja myös riittävän täsmällisenä. Sääntelyn välttämättömyyden ja sisällön tarkempi arviointi kuuluu näiltä osin erityisvaliokunnan tehtäviin.

Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan hätäkeskustoiminnassa käsiteltävät henkilötiedot on poistettava viimeistään viiden vuoden kuluttua ilmoituksen vastaanottamisesta. Erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen osalta säilytysaika on tämän vuoksi pitkä, joskin viimeistään-termi mahdollistaa myös lyhyemmän säilytysajan. Sinänsä arkaluonteisten tietojen säilyttäminen voi olla välttämätöntä myös tehtävän päättymisen jälkeen (s. 86) Erityisesti arkaluonteisten tietojen poistamisen perusteena olisi kuitenkin perusteltua säädännäisesti edellyttää lyhyempää säilytysaikaa ja/tai sitä, että tällainen tieto poistetaan, kun sen käsittely ei ole enää käyttötarkoituksen kannalta välttämätön.

Erityisvaliokunnassa olisi välttämätöntä lisäselvityksen perusteella arvioida, millä perusteella ja missä laajuudessa biometrisiä tietoja olisi tulevaisuudessa tarkoitus käsitellä hätäkeskustoiminnassa siten kuin perusteluissa viitataan (s. 82). Tältä osin sääntelyä olisi valiokuntakäsittelyssä saatavien tarkempien tietojen perusteella mahdollisesti välttämätöntä täsmentää siten, että siitä käy selkeästi ilmi oikeus käsitellä biometrisiä tietoja vain yksittäisen virkatehtävän yhteydessä hätäkeskustoiminnan tietojenkäsittelystä muualla laissa säädetyin edellytyksin (ks. PeVL 48/2022 vp, kohta 20).

Henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen

1. lakiehdotuksen 22 § sääntelisi henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Rekisterinpitäjä saisi käsitellä hätäkeskustietojärjestelmässä olevia henkilötietoja, joiden rekisterinpitäjä se itse on, pykälässä tyhjentävästi lueteltuihin tarkoituksiin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei kuitenkaan katsota yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Asetuksen 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden lainsäädännössä voidaan kuitenkin säätää poikkeus asetuksen 5 artiklassa säädettyyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata säännöksessä määritellyt tärkeät edut.

Perustuslakivaliokunta on henkilötietojen käsittelyssä pääsääntönä olevan käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta pitänyt mahdollisena tehdä siitä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Ehdotetun sääntelyn kohteena olevien tietojen käyttötarkoitusta voidaan pitää yhteensopivana alkuperäisen käsittelytarkoituksen kanssa. Ehdotettuun sääntelyyn ei ole näiden näkökohtien kannalta huomautettavaa.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen viranomaisten välillä

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten välisiä tiedon luovuttamista ja saamisoikeutta koskevia säännöksiä arvioidessaan katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan (esim. PeVL 10/2022 vp). Jos tietosisältöjä ei ole yksilöity, tietojen saamis-

ja luovuttamisoikeus pitää sitoa tietojen välttämättömyyteen. Lisäksi etenkin arkaluontoisten tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn tulee olla riittävän täsmällistä (esim. PeVL 21/2020 vp, s. 5). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5)

Hätäkeskuslaitoksen tiedonsaantioikeus rekistereistä salassapitosäännösten estämättä määräytysi 1. lakiehdotuksen 19 §:n mukaan tarveperusteisesti siinä yksilöityihin tietoihin. Muiden viranomaisten tiedonsaantioikeus hätäkeskustietojärjestelmästä määräytyisi 20 §:n mukaan välttämättömyysperusteella. Myös rekisterinpitäjien välistä tietojen luovuttamista määrittelevä 21 § perustuu pääosin välttämättömyysedellytykseen. Sääntelyyn ei ole huomauttamista tietojen luovuttamista viranomaisten välillä koskevien yleisten valtiosääntöoikeudellisten lähtökohtien kannalta arvioituna. Kun hätäkeskustoiminnassa kuitenkin perustelujen mukaan käsitellään verraten runsaasti arkaluonteisia henkilötietoja, erityisvaliokunnan olisi paikallaan arvioida sääntelyn täsmentämistarvetta tältä osin.

Rekisteröidyn oikeus henkilötietojen käsittelyn rajoittamiseen

Lakiehdotuksen 24 §:n mukaan tietosuoja-asetuksen 18 artiklaa rekisteröidyn oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen ei sovelleta tässä laissa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn. Kun otetaan huomioon säännöksen perusteluissa (s. 98-99) esitetyt näkökohdat, rajoittamista voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena toimenpiteenä tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella. Sitä ei siten voida pitää ongelmallisena henkilötietojen suojan rajoituksena.