LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 149/2022 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muutoksista voimassa olevaan hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin erityisesti tietojenkäsittelyn ja tiedonhallinnan osalta. Ehdotuksen taustalla on tietosuojalainsäädännön uudistus, joka perustuu vuonna 2018 sovellettavaksi tulleeseen EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Lisäksi ehdotuksessa ajantasaistetaan tiedonhallintaan liittyvää sääntelyä siten, että laista poistettaisiin yleislakina sovellettavaksi tulevan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) kanssa rinnakkaista sääntelyä. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää lähtökohdiltaan tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna.

Hätäkeskustoiminnasta annettua lakia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta perustuslakivaliokunta on aikanaan lausunut muutoksista, jotka koskevat eräitä hätäkeskustoimintaan liittyviä tietojenkäsittelyn säännöksiä (PeVL 38/2016 vp).

Nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys on merkityksellinen muutossäännösten osalta perustuslain 10.1 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan kannalta katsottuna. Puolestaan viranomaisten välistä tietojen antamista ja luovuttamista koskeva sääntely on merkityksellinen paitsi henkilötietojen suojan, mutta myös perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden ja perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon takeiden kannalta katsottuna.

Hallituksen esitys sisältää kattavat säätämisjärjestysperustelut, joissa on keskitytty pääosin henkilötietojen suojaa koskeviin sääntelyvaatimuksiin ja niiden toteuttamiseen nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä. Hallituksen esitykseen on sisällytetty myös lakisääteinen tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointi, joka eräiltä osin selkeyttää sääntelyehdotusten taustoja tiedonhallinnassa ja tietojenkäsittelyssä.

2. Henkilötietojen suoja

Hallituksen esitykseen sisältyvät henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset osuvat pääosin yksityiselämän suojan piiriin kuuluvaan henkilötietojen käsittelyyn. Sääntelykohteena on siten keskeisiltä osin valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteiset tiedot ja tietosuojalainsäädännössä tarkoitetut erityiset henkilötietoryhmät, joiden käsittelyä on rajoitettu yleisessä tietosuojasääntelyssä.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan arkaluonteisten tietojen (erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot) käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esim. PeVL 37/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että arkaluonteisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy vakavia tietoturvan ja tietojen väärinkäytön riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 3/2021 vp ja siinä viitatut). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata

täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan 16.2 §:n mukaan "Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja ja henkilötunnusta saa käsitellä vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä". Perustuslakivaliokunta on arvioinut henkilötietojen arkaluonteisuutta laajemmin kuin tietosuoja-asetuksessa on säädetty erityisistä henkilötietoryhmistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi sosiaalihuollon asiakastietojen kuuluvan arkaluonteisiin tietoihin myös uudistetun tietosuojasääntelyn aikanakin, joten niiden käsittelyn edellytyksiin liittyy vastaavat vaatimukset kuin erityisiä henkilötietoryhmiin (PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2018 vp). *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen sääntely vaikuttaa tarkoittavan myös sosiaalihuollon asiakastietojen käsittelyä. Tästä syystä nähdäkseni 1. lakiehdotuksen 16.2 §:ä tulisi täsmentämään vastaamaan käsittelykohteena olevien tietojen arkaluonteisuutta kattavammin kuin pelkästään erityisiin henkilötietoryhmiin ulottuvana, jolloin myös muita sääntelyn kohteena olevia arkaluonteisia tietoja saa käsitellä vain välttämättömin osin.*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 16 a § sisältää ehdotuksen rekisterinpitäjistä. Ehdotuksen mukaan mainitussa laissa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn rekisterinpitäjinä toimisivat "Poliisihallitus poliisin tietojen osalta, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä vastaava toimivaltainen viranomainen sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen osalta, hyvinvointialueen pelastustoimen järjestämisestä vastaava toimivaltainen viranomainen pelastustoimen tietojen osalta ja Rajavartiolaitoksen esikunta Rajavartiolaitoksen tietojen osalta". *Ehdotus tarkoittaa, että Hätäkeskuslaitos olisi monin osin tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun henkilötietojen käsittelijän asemassa. Kuitenkin 16 a §:n 2 momentin mukaan Hätäkeskuslaitos olisi eräiden tietojen osalta rekisterinpitäjä ja 3 momentin mukaan Hätäkeskuslaitos vastaisi hätäkeskustietojärjestelmästä tiedonhallintalain mukaisesti. Tiedonhallintalaissa on käytetty tietosuoja-asetukseen nähden kansallista liikkumavaraa, joten siinä on säädetty muun muassa tarkentavasti tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista teknisistä ja organisatorisista toimista henkilötietojen suojaamiseksi tarkemmin kuin tietosuoja-asetuksessa, jonka mukaan rekisterinpitäjä on vastuussa teknisten ja organisatoristen toimien toteuttamisesta henkilötietojen suojaamiseksi. Siten ehdotettu sääntely tarkoittaa rekisterinpitäjille kuuluvien tehtävien siirtoa Hätäkeskuslaitokselle. Tässä suhteessa ehdotettu asetelma Hätäkeskuslaitoksesta henkilötietojen käsittelijän asemassa voi olla hankalasti sovitettavissa tietosuoja-asetukseen ja siinä säädettyyn rekisterinpitäjän vastuisiin nähden. Sinällään Hätäkeskuslaitos tuottaa palveluja laissa tarkoitetuille viranomaisille. Sanonnallisesti myös tietosuojaoikeudellisesti olisi nähdäkseni tarpeen, että laissa selkeästi säädettäisiin siitä, että Hätäkeskuslaitos toimii lakisääteisesti esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastaavien viranomaisten (hyvinvointialueet) lukuun, jolloin järjestämisvastuullisena olisivat sosiaali- ja terveyshuollon viranomaiset hyvinvointialueella.*

Lakiehdotuksen 1. lakiehdotuksen 17 §:ssä on säännökset, jotka mahdollistavat hätäkeskustoiminnassa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn. Pykälän sanamuoto ei rajaa mainittujen viranomaisten oikeutta käsitellä tietoja tietojärjestelmästä siten, että oikeus koskee rekisterinpitäjän hallinnoimia tietoja eikä tällaista varsinaista rajausta tehdä myöskään lakiehdotuksen 16 §:ssä. *Nähdäkseni ehdotettu sääntely tarkoittaa kunkin viranomaisen oikeutta käsitellä henkilötietoja siltä osin kuin ne ovat niiden rekisterinpitäjinä. Sääntely ei voi esitetyssä muodossaan tarkoittaa viranomaisten välistä tietojen antamista tai luovuttamista. Säännöstä tulisi nähdäkseni täsmentää erityisesti, kun käsittelykohteena on arkaluonteiset tiedot ja vaikka tätä rajaavaa sääntelyä on ehdotettukin myös 16 §:än.*

Hallituksen esityksen 19 § sisältää ehdotukset Hätäkeskuslaitoksen tiedonsaantioikeuksista ja 20 § eräiden viranomaisten tiedonsaantioikeuksista hätäkeskustietojärjestelmästä. Ehdotuksen 21 §:ssä säädettäisiin eräistä tietojen luovutusoikeuksista. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat

valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 31/2017vp, PeVL 17/2016 vp).

Ehdotettu 19 § täyttää sääntelyvaatimukset, joskin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että sääntely on osin kaksinkertaista. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt eräissä yhteyksissä huomiota sääntelyn toteuttamistapaan, jossa yksityiskohtaiset säännökset sekä viranomaisen oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä että tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille ovat asiallisesti osin päällekkäisiä viitatuissa laeissa koskevien säännöksien kanssa. Valiokunnan mielestä tällainen kaksinkertainen sääntely, joka johtaa raskaaseen sääntelyrakenteeseen ja on omiaan synnyttämään tulkintaongelmia, ei kuitenkaan sellaisenaan ollut tuolloin arvioidussa sääntelykontekstissa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista (PeVL 31/2017 vp). Esimerkiksi hätäkeskustoiminnasta annetun lain 19 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään Hätäkeskuslaitoksen tiedonsaantioikeudesta poliisin tietojärjestelmässä oleviin eräisiin tietoihin. Puolestaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 22 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään poliisin oikeudesta luovuttaa tietoja Hätäkeskuslaitokselle.

Ehdotetun 20 §:n 1 momentin mukaan "sisäministeriöllä ja sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus saada hätäkeskustietojärjestelmästä salassapitosäännösten estämättä oman toimialansa johtamista, ohjausta ja valvontaa sekä suunnittelu- ja kehittämistehtäviä varten välttämättömät tiedot maksutta". Ehdotettu säännös on jossain määrin epätäsmällinen, koska siitä ei ilmene, minkä valvontatehtävän hoitamiseksi sosiaali- ja terveysministeriöllä on tiedonsaantioikeus tietojärjestelmässä oleviin tietoihin ja kuka niistä päättäisi. Sisäministeriölle on puolestaan säädetty Hätäkeskuslaitoksen valvontatehtävä hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan (HE 1/1998 vp, s. 119). Perustuslakivaliokunnan mukaan sinällään perustuslaista ei johdu estettä sille, että samaan valtion toimielimeen kohdistuu eri ministeriöiden ohjausta ja valvontaa. Sen sijaan perustuslain ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy perustuslakivaliokunnan mielestä väistämättä vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta (PeVL 1/2016 vp).

Voimassa oleva ja nyt ehdotettu tiedonsaantioikeus on sinällään täsmällinen ja koskee ministeriöiden valvontatehtäviä, joista on säädetty muualla erikseen. Koska tietojärjestelmä sisältää myös arkaluonteisia ja salassa pidettäviä tietoja, tulisi nämä tiedonsaantiin oikeuttavat tehtävät olla jollakin tavalla täsmällisemmin yksilöityjä siihen tehtävään ja toimivaltaan, joka ministeriöillä on tiedonsaannin intressin muodostumiseksi. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 29.1 §:n 4 kohta mahdollistaa valvontatarkoituksiin tiedonsaannin salassapitosäännösten estämättä valvontatarkoituksiin yksittäistapauksissa.

Ilmeisesti tiedon antamisesta päättää kukin rekisterinpitäjä viranomaisena erikseen. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 2/2012 vp ja PeVL 21/2009 vp). *Tässä suhteessa tiedonsaannista päättävä viranomainen olisi tässä asiayhteydessä syytä yksilöidä tarkemmin laissa, vaikka viranomaisen toimivaltaisuus päättää asiakirjojen antamisesta määräytyy julkisuuslain perusteella sen mukaan kenen hallussa asiakirjat ovat.* Hätäkeskustietojärjestelmässä olevat tiedot kuuluvat perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden piiriin tallenteina (ks. esim. PeVL 3/2009 vp ja PeVL 7/2019 vp).

Lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin mukaan Hätäkeskuslaitos voisi luovuttaa eräitä muualta saamiaan tietoja rekisterinpitäjinä toimiville viranomaisille. Tiedot voitaisiin antaa salassapitosäännösten estämättä. Ehdotukseen ei sisälly välttämättömyys- tai tarpeellisuusedellytystä tietojen antamiseksi. Lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentti puolestaan sisältää rekisterinpitäjien välisestä tietojen luovutusoikeudesta, joka sisältää välttämättömyysedellytyksen. *Ehdotuksen 2 momentista ei ilmene, onko luovutusoikeus oma-aloitteinen vai tiedot saavan viranomaisen pyyntöön perustuva.*

Tässä yhteydessä on aiheellista myös kiinnittää huomiota siihen, että välttämättömyysedellytyksen sisältävät tiedonsaantiin oikeuttavat säännökset eivät välttämättä mahdollista tiedonsaantia teknisten rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla (PeVL 73/2018 vp).

3. Henkilötietojen toissijainen käyttö

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 22 § sisältää ehdotuksia, jotka mahdollistaisivat kerättyjen henkilötietojen käytön nk. toissijaisiin käyttötarkoituksiin. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp) ottanut kantaa erityisesti arkaluonteisten tietojen käyttöön muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 11/2018 vp). Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan näissä tilanteissa voidaan tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia toissijaisiin käyttötarkoituksiin. Tällainen sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (PeVL 14/2017 vp).

Ehdotetut osin kiinteästi alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ja rekisterinpitäjän tehtäviinkin liittyvät käyttötarkoitukset ovat tarpeellisia ja osin erottamattomia osia alkuperäisestä käyttötarkoituksestakin, joten niitä ei varsinaisesti voida pitää edes toissijaisina käyttötarkoituksina erityisesti laillisuus- ja laadunvalvontaa, jotka varsinaisesti ovat rekisterinpitäjän tehtäviä alkuperäisessä käyttötarkoituksessakin tietosuojasääntelyn perusteella.

4. Muita huomioita

Hallituksen esityksessä käytetään yksikköä ja monikko vaihtelevasti sosiaali- ja terveystoimen viranomaisista tai sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastaavista viranomaisista. Ensi vuoden alusta sosiaali- ja terveystoimen viranomaisina toimivat hyvinvointialueen viranomaiset. *Nähdäkseni näissä asiayhteyksissä tulisi käyttää viranomaisesta monikkomuotoa jo pelkästään siitä syystä, että hyvinvointialueella voi toimia useita sosiaali- ja terveystoimen toimivaltaisia viranomaisia, joihin sovelletaan hätäkeskustoiminnasta annettua lakia.*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 23 § sisältää informatiivista viittaussääntelyä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä informatiivisten viittaussäännösten perusteisiin ja tarpeettomuuteen (PeVL 49/2017 vp). Ehdotuksen mukaan pykälässä viitattaisiin yleisluonteisesti siihen, missä rekisteröidyn oikeuksista on säädetty. Ehdotetussa sääntelyssä ei voida pitää epäselvänä sitä, missä on säädetty rekisteröidyn oikeuksista. Toisaalta jokainen rekisterinpitäjä on velvollinen informoimaan rekisteröityjä heidän oikeuksistaan ja niiden toteuttamisesta, joten ehdotetulla säännöksellä ei ole myöskään varsinaista informatiivista arvoakaan edes rekisteröidyille. *Sen sijaan epäselväksi voi jäädä, osaako rekisteröity käyttää omia oikeuksiaan hätäkeskustietojärjestelmässä oleviin tietoihin rekisterinpitäjyyden hajautuessa usealle kymmenelle viranomaiselle rekisterinpitäjinä. Tietojärjestelmään tehtävät*

kirjaukset tuleekin olla niin selkeitä, että niistä voidaan todeta rekisterinpitäjä yksiselitteisesti rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseksi.

Voimassa olevan hätäkeskustoiminnasta annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan "Johtaja edustaa valtiota ja valvoo valtion etua ja oikeutta muussa viranomaisessa tai tuomioistuimessa, jollei Hätäkeskuslaitoksen työjärjestyksessä toisin määrätä". Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan, että "Ylijohtaja edustaa valtiota ja valvoo valtion etua ja oikeutta muussa viranomaisessa tai tuomioistuimessa, jollei Hätäkeskuslaitoksen työjärjestyksessä toisin määrätä." Lähtökohtaisesti valtion viranomainen edustaa omalla toimialallaan valtiota. *Voimassa olevaa ja ehdotettua säännöstä voidaan pitää poikkeuksellisena, koska valtion edustaminen on kohdistettu tietyn virkamiehen tehtäväksi lakisääteisenä tehtävänä ja lisäksi edustamista ei ole rajattu selvästi säännöksessä koskemaan Hätäkeskuslaitoksen toimialaa, vaan edustaminen on jätetty lain sanamuodossa avoimeksi. Poikkeuksellisen sääntelystä tekee myös se, että laissa säädetystä voidaan poiketa hallinnon sisäisellä määräyksellä - työjärjestyksellä. Tällainen sääntelymalli on ongelmallinen lähtökohdiltaan normihierarkkisesti tarkasteltuna.*

Hallituksen esitys ei sisällä hätäkeskustietojärjestelmään liittyvien tietojen väärinkäyttöä koskevaa rangaistussäänelyä. Hätäkeskustietojärjestelmässä olevien tietojen väärinkäyttäminen saattaisi täyttää esimerkiksi tietosuojarikoksen tunnusmerkistön. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tietosuojarikoksen tunnusmerkistön eräisiin epäkohtiin huomiota (PeVL 51/2018 vp). Tietosuojarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorikossäännös. Lausuttavana oleva 1. lakiehdotus vaikuttaisi olevan sellainen tietosuojarikoksen tunnusmerkistössä tarkoitettu henkilötietojen käsittelyä koskeva muu laki, johon tulisi sisällyttää asianmukaiset sidokset rikoslaissa säädettyyn tietosuojarikokseen. Tällaisia viittauksia on sisällytetty niin poliisitoimen kuin Rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin lakeihin. *Viittauksen tarvetta tulisikin vielä selvittää osana sääntelyn symmetristä kokonaisuutta ja kattavuutta.* Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty oikeussuojakeinoja ja sivuttu myös rikosvastuuta lähinnä virkavelvollisuuden rikkomisen näkökulmasta.

Vantaalla 24.10.2022

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti