OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

Asiantuntijalausunto
4.1.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Oikeusministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 149/2022 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoa koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hätäkeskustoiminnasta annettua lakia (692/2010), turvallisuustutkintalakia (525/2011), konsulipalvelulakia (498/1999) ja pelastuslakia (379/2011). Esityksen tavoitteena on muun muassa Hätäkeskuslaitoksen ydintehtävien selkeyttäminen sekä muista tehtävistä ja muiden viranomaisten avustamisesta säätäminen laissa ja asetuksessa perustuslain vaatimusten mukaisesti. Esityksen tavoitteena on lisäksi päivittää hätäkeskustoiminnasta annetun lain henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset vastaamaan EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Esityksellä ehdotetaan päivitettäväksi säännökset myös viranomaisten tiedonsaantioikeuksista, tietojen luovutuksesta ja tietojen toisiokäytöstä. Lisäksi kumottaisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain kanssa olevaa päällekkäistä sääntelyä.

Esityksestä lausutaan kunnioittavasti seuraava:

Henkilötietojen suoja

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitetta päivittää hätäkeskustoimintaan liittyvät henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset vastaamaan EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

vaatimuksia voidaan pitää erittäin kannatettavina. Henkilötietojen suojan osalta on olennaista, että hätäkeskustoiminnan yhteydessä käsitellään henkilötietoja siinä laajuudessa kuin se on viranomaisten tehtävien hoitamiseksi tarpeellista, henkilötietojen käsittelystä säädetään erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta riittävän täsmällisesti ja että ehdotettava sääntely on sekä henkilötietoja käsittelevien viranomaisten että rekisteröidyn näkökulmasta selkeää ja helposti ymmärrettävää.

Hallituksen esitys on henkilötietojen suojan osalta valmisteltu huolellisesti. Esityksessä tunnistettu, että hätäkeskustoimintaan liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluu osittain EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 ja osittain nk. rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 soveltamisalaan. Tältä osin esityksessä on tehty riittävästi selkoa henkilötietojen käsittelyyn soveltuvasta EU- ja kansallisesta lainsäädännöstä sekä näiden suhteesta esityksessä ehdotettavaan sääntelyyn henkilötietojen käsittelystä. Henkilötietojen suojan kannalta merkityksellistä sääntelyä sisältyy ennen muuta hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin (1. lakiehdotus). Esityksessä ehdotetaan sääntelyä muun muassa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta, rekisterinpidosta, käsiteltävistä henkilötiedoista, viranomaisten välisestä tiedonvaihdosta, rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisesta sekä henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen (nk. toisiokäyttö). Esityksessä ehdotettavaan sääntelyyn ei ole pääasiallisesti huomautettavaa ja siinä on tehty asianmukaisesti selkoa yleisen tietosuoja-asetuksen osalta kansallisen sääntelyliikkumavaran käytöstä sekä perusteltu ehdotettavan erityissääntelyn oikeasuhteisuutta, yleisen edun mukaisuutta ja välttämättömyyttä huomioiden niin EU:n tietosuojasääntelyn kuin perustuslakivaliokunnan reunaehdot. Huomiota on kuitenkin syytä kiinnittää vielä arkaluonteisina pidettävien henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen.

Arkaluonteiset henkilötiedot

Perustuslakivaliokunta (ks. PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot) on katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Valiokunta on lisäksi painottanut, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että hätäkeskustoiminnassa käsitellään arkaluonteisina pidettäviä tietoja ja että kyse olisi sekä EU:n tietosuojasääntelyssä tarkoitetuista erityisiin

henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista että muista valtiosääntöisesti arkaluonteisista tiedoista. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että valtiosääntöisesti arkaluonteisilla tiedoilla tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin EU:n tietosuojasääntelyssä tarkoitetuilla erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvilla tiedoilla. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvilla tiedoilla tarkoitetaan esimerkiksi luonnollisen henkilön biometrisia ja terveydentilaa koskevia tietoja. Valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi muun muassa rikostuomioita ja rikoksia koskevat sekä sosiaalihuollon asiakastiedot (ks. esim. PeVL 15/2018 vp). Esityksen mukaan hätäkeskustoiminnassa käsiteltäisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi ainakin sosiaalihuollon asiakastietoja.

Esityksessä 1. lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja saa käsitellä vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Ehdotetusta säännöksestä ei käy selkeästi ilmi, koskisiko ehdotetun 16 §:n 2 momentin välttämättömyysedellytys erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi myös esimerkiksi sosiaalihuollon asiakastietoja. Huomioiden edellä mainittu perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskeva lausuntokäytäntö, ehdotettua 16 §:n 2 momenttia olisi syytä täsmentää siten, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi myös sosiaalihuollon asiakastietojen sekä mahdollisesti myös muiden valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittely sidotaan käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään (ks. PeVL 14/2018 vp; PeVL 15/2018 vp, s. 38; ks. myös PeVL 55/2022 vp, s. 2–3).

Arkaluonteisten tietojen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös 1. lakiehdotuksen 18 §:ään. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan hätäkeskustoiminnassa käsiteltävät henkilötiedot olisi poistettava viimeistään viiden vuoden kuluttua ilmoituksen vastaanottamisesta. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että henkilötiedot tulisi poistaa momentissa mainitussa määräajassa huolimatta siitä, onko kyse erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja muiden valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelystä. On sinänsä mahdollista, että myös arkaluonteisina pidettäviä tietoja säilytetään yhtä kauan kuin muita henkilötietoja, mikäli tietoja on tarpeen säilyttää viranomaisten tehtävien hoitamiseksi. Huomioon tulee ottaa niin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan yleiset käsittelyperiaatteet (mm. käyttötarkoitussidonnaisuuden ja säilytyksen rajoittamisen periaatteet), 9 artiklan 2 kohdan edellyttämät suojatoimivaatimukset erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle sekä perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskeva lausuntokäytäntö (säilytysaika tulisi rajoittaa välttämättömään). Perustuslakivaliokunta (PeVL 55/2022 vp, kappaleet 6–7) on käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä arvioidessaan lausunut, että ehdotettavaa sääntelyä on syytä täydentää erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen säilytysaikoja koskevalla sääntelyllä. Valiokunta on todennut, että arkaluonteinen henkilötieto

tulisi poistaa, kun sen käsittely ei ole enää käyttötarkoituksen kannalta välttämätöntä. Ehdotettua 18 §:n 1 momenttia olisi syytä täsmentää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden (ks. myös PeVL 13/2017 vp; PeVL 51/2018 vp, s. 16 ja PeVL 13/2017 vp, s. 6; PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Kiinnitän huomiota lisäksi hallituksen esityksen säännöskohtaisiin perusteluihin (s. 82), jossa todetaan, ettei hätäkeskustoiminnassa käsitellä tällä hetkellä erityisiin henkilöryhmiin kuuluvia biometrisiä tietoja. Biometrisillä tiedoilla tarkoitetaan kaikkia luonnollisen henkilön fyysisiin ja fysiologisiin ominaisuuksiin tai käyttäytymiseen liittyvällä teknisellä käsittelyllä saatuja henkilötietoja, joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa (esimerkiksi sormenjälki- ja kasvokuvatiedot). Esityksessä tuodaan esiin, että tulevaisuudessa voisi olla mahdollista, että hätäilmoituksia tehtäisiin suoraan hätäkeskukseen videon välityksellä ja henkilö tunnistettaisiin videokuvasta. Esitys jättää yhtäältä avoimeksi, halutaanko ehdotetulla sääntelyllä mahdollistaa tulevaisuudessa videon välityksellä tapahtuva biometristen tietojen käsittely, mikäli se olisi hätäkeskustoimintaan liittyvien tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä. Toisaalta jää epäselväksi, onko videon välityksellä tapahtuvaa biometrista tunnistamista arvioitu riittävästi huomioiden tietosuojasääntelyn ja perustuslakivaliokunnan asettamat reunaehdot. Perusteluiden muotoilu jättää esimerkiksi avoimeksi, käytettäisiinkö tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan sisältämää sääntelyliikkumavaraa biometrisen tunnistamisen osalta (mm. käsittelyn oikeusperuste jää avoimeksi) vai onko tarkoituksena, että videon välityksellä tapahtuvasta biometrisesta tunnistamisesta säädettäisiin tulevaisuudessa erikseen. Lisäksi jää epäselväksi, voitaisiinko perusteluissa (s.81) esiin tuotuja suojatoimia pitää riittävinä huomioiden, minkälaisia riskejä ja uhkia videon välityksellä tapahtuvasta biometrisesta tunnistamisesta voisi aiheutua rekisteröidyille. Esitykseen ei ole sisällytetty tällaista arviointia. Tältä osin ei voida varmistua, täyttyvätkö tietosuoja-asetuksen, erityisesti 9 artiklassa säädetty velvollisuus säätää kansallisesti asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Ehdotettava sääntely ei vaikuta tällaisenaan myöskään täyttävän perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien biometristen tunnisteiden käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä välttämättömään (PeVL 48/2022 vp, kappale 15). Perustuslakivaliokunta on käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä arvioidessaan katsonut, että nyt ehdotettavaa sääntelyä on syytä täydentää rajauksella biometristen tietojen käsittelystä vain yksittäisen virkatehtävän yhteydessä käsittelystä laissa säädetyin edellytyksin (ks. myös PeVL 55/2022 vp, kappale 8).

Tiedonluovutussäännökset

Esityksessä ehdotetaan, että hätäkeskustoiminnasta annetun lain (1.lakiehdotus) 21 §:ssä säädettäisiin rekisterinpitäjien välisestä tietojen luovuttamisesta. Ehdotetun pykälän 1 momentin perusteella viranomaisten välillä luovutettavien tietojen osalta ei ole säännösperusteisesti määritelty perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön edellyttämällä tavalla, minkä tarkoituksen kannalta tietojen luovuttamisen tarpeellisuutta tai välttämättömyyttä tulisi arvioida. Momentissa ei mainita luovutettavien tietojen käyttötarkoitusta eikä toisaalta ilmaista sitä, tulisiko tietojen olla jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisia tai välttämättömiä. Säännöstä olisi syytä pyrkiä täsmentämään siten, että siitä ilmenisi luovutettavien tietojen käyttötarkoitus esimerkiksi luovutuksensaajan lakisääteisen tehtävien hoitamiseksi ja se tuleeko tietojen olla kyseisen tarkoituksen kannalta välttämättömiä vai tarpeellisia.