



Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
tapio.puurunen@intermin.fi

Oikeusministeriön lausunto asiassa: Siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevan lainsäädännön tarkistaminen; työryhmän mietintö

Sisäministeriö on 30.4.2018 pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain, Pelastusopistosta annetun lain sekä taturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annetun lain muuttamisesta.

Oikeusministeriö ei ole ollut mukana työryhmässä, joka on valmistellut uudistusta. Työryhmä on kuitenkin kuullut eräitä OM:n hallinnonalan nykyisiä ja entisiä edustajia (mm. Satu Seppänen ja Hannu Taimisto). Pyydettyinä lausuntona oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Lain tarkoitus (1 §)

Mietinnössä säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin ”oikeusvaltion ja muiden keskeisten yhteiskunnan toimintojen luominen ja palauttaminen, rauhan ja vakauden ylläpitäminen sekä muiden näihin verrattavien toimien toteuttaminen”. Ehdotettu tarkennus on OM:n mielestä kannatettava, sillä näin säännös kuvaa tarkemmin siviilikriisinhallinnan ydintehtäviä (kuten julkisen hallinnon, oikeusvaltion periaatteiden, ihmisoikeuksien ja demokratian vahvistaminen).

Kriisinhallintakeskus (4 a §)

Vuoden 2017 selvitysryhmä esitti, että Suomi siirtyisi kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toimintamalliin ja perustaisi poikkihallinnollisen, kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keskuksen. Oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti Kriisinhallintakeskuksen hallinnolliseen siirtoon sisäministeriön yhteydessä toimivaksi erillisyyksiköksi. Keskuksen siirto Kuopiosta Helsinkiin helpottaisi

oikeusministeriön asiantuntijoiden ja hallinnonalan siviilikriisinhallinta-asioita hoitavien virkamiesten osallistumista kriisinhallintakeskuksen tilaisuuksiin (esimerkkinä tästä tärkeä palautetilaisuus). Tämän lisäksi matalan kynnyksen yhteistyö kriisinhallintakeskuksen sekä oikeusministeriön ja OM:n hallinnonalan välillä helpottuisi.

Palvelussuhteen ehdoista

Ehdotus selkeyttäisi 7 §:n säännöksen vastaamaan oikeuskäytäntöä nimellisellä maininnalla siitä, että velvoite myöntää vapautusta työstä tai palkatonta virkavapautta koskisi sekä työ- että virkasuhteessa olevien henkilöiden työnantajia. Edelleen pykälän säännökset työnantajan velvollisuudesta myöntää vapautusta työstä tai palkatonta virkavapautta, kieltoa päättää työsuhde tai irtisanoa työsuhde sekä henkilön oikeudesta palata työsuhteeseen ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan palvelussuhteen lisäksi Kriisinhallintakeskuksen järjestämää siviilikriisinhallinnan peruskoulutusta ja palvelussuhdetta edeltävää perehdytyskoulutusta. Työnantaja voisi nykyiseen tapaan sallia henkilön osallistua niihin esimerkiksi työajalla. OM:n käsityksen mukaan tätä voidaan pitää hyvänä uudistuksena, koska se edistäisi kurssille hakeutumista, antaa viestin työntantajalle koulutuksen tärkeydestä ja asettaa hakijat yhdenmukaiseen asemaan työnantajasta riippumatta.

Onnistuneena voidaan pitää myös ehdotettuja asunto-, koulutus- ja päivähoitokorvauksia (14 a-c §). Kriisinhallintatehtävien houkuttelevuuden ja ulkomailta palvelevien suomalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta on hyvä, että korvauksia yhdenmukaistetaan vastaavien, ei-kriisinhallintamenoista rahoitettavien sihteeristöpaikkoja koskevien korvausten kanssa. Kannatettavaa on erityisesti naisten osallistumisen tukeminen ja kriisinhallintatehtäviin työllistymisedellytysten parantaminen. Korvaukset ovat tarpeen, jotta myös perheelliset henkilöt voisivat hakea näihin vaikuttavuudeltaan tärkeisiin siviilikriisinhallinnan tehtäviin. Tavoitteena on, että tehtäviin voidaan esittää ehdolle mahdollisimman päteviä henkilöitä.

Niin ikään voidaan pitää hyvänä, että työ- ja virkasuhdettaustaisten irtisanomista koskevat ehdot ovat yhtenäiset ja selkeät (16 §). Kriisinhallintatehtävissä toimivien henkilöiden taustatyönantajana ei enää ole läheskään aina Suomen valtio. Useat siviilikriisinhallintatehtäviin lähtevät pätevät ja osaavat asiantuntijat työskentelevät enenevässä määrin kansainvälisissä organisaatioissa, yksityisellä sektorilla tai ovat määräaikaisissa työsuhteissa. Taustatyönantajasta riippumatta henkilöillä tulee olla samat oikeudet.

Asiantuntijarekisteriä koskevat huomiot

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksella muutettaisiin siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain (1287/2004) 17-20 §:ää, joissa säädetään henkilötietojen käsittelystä, minkä lisäksi ehdotetaan kumottavaksi lain 21 §. Oikeusministeriö toteaa, että lakiehdotuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittely kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä, ja perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin todennut, että tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on aiemmassa tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4) Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi

kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuojasetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5)

Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen käsittelyn on kaikissa EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa täytettävä sen 6 artiklan mukainen lainmukaisuuden vaatimus. Tietosuojasetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tarkentava lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä tietosuojasetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi, muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisteröityjä, säilytysaikoja, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Ottaen kuitenkin huomioon yleisen tietosuojasetuksen suoran sovellettavuuden ja edellä mainitut perustuslakivaliokunnan huomiot, erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti pyritty karsimaan yleisen tietosuojasetuksen kanssa päällekkäistä sääntelyä ja täydentämään sitä vain rajallisesti.

Esitysluonnoksen perusteluista ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi, kumpi täydentävän sääntelyn mahdollistavista tietosuojasetuksen säännöksistä on tarkoitettu henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeksi. Yleisperusteluja (esimerkiksi sivulla 28 olevaa keskeistä ehdotusta) tai yksityiskohtaisia perusteluja olisi syytä tarkentaa tältä osin, kiinnittäen huomiota täydentävää sääntelyä koskevaan liikkumavaraan. Lakiehdotuksen sisältämät täydentävät säännökset mahtuvat kuitenkin oikeusministeriön arvion mukaan edellä selostetun liikkumavaran piiriin. Oikeusministeriö esittää lisäksi teknisenä huomiona yleisperustelujen kappaleesta 2.1.3 sivulta 12 poistettavaksi sanan ”direktiivinomaista”, koska tietosuojasetuksessa on kyse erilaisesta tilanteesta.

Lakiehdotuksen 17 ja 19 §:n tekstistä ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana tekniset käyttöyhteydet. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa ehdotettuun lainmuutokseen. Sen sijaan 19 §:n mukaisen tietojen luovuttamisen osalta olisi syytä kiinnittää tarkemmin huomiota 18 §:n mukaisesti

rekisteriin tallettaviin henkilötunnukseen ja terveydentilaa koskeviin tietoihin (allergiat, veriryhmät ja rokotteet), huomioiden myös yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan ja ehdotetun tietosuojalain säännökset henkilötunnuksen ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä.

Voimassa olevan 18 §:n mukaan terveydentilaa koskevien tietojen tallettamisoikeus on rekisteröityvällä asiantuntijalla. Voimassa olevasta laista poiketen rekisterinpitäjällä olisi oikeus tallettaa ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettut terveydentilaan liittyvät tiedot. Nämä luokitellaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa erityisiksi henkilötietoryhmiksi. Säännöksen yksityiskohtaisia perusteluja olisi syytä tarkentaa erityisesti siltä osin, mikä tietosuoja-asetuksen 9 artikla on kyseessä olevien henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja mitä pidetään artiklana tarkoitettuina erityisinä suojatoimina. Yhtenä suojatoimena voisi yleissäädösten mukaisten suojatoimien lisäksi olla esimerkiksi 20 §:n mukainen asiantuntijan mahdollisuus pyytää henkilötietonsa poistettavaksi laissa säädettyä poistamisajankohtaa aikaisemmin.

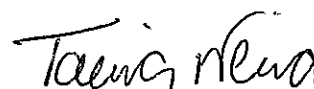
Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa ehdotettuun 20 §:n mukaisen säilytysajan pidennykseen. Ehdotus on perusteltu asianmukaisesti yksityiskohtaisissa perusteluissa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säilytysajan pidennyksellä samoin kuin edellä todetulla erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen tallentamisoikeuden antamisella rekisterinpitäjälle on merkitystä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan kannalta. Tämä olisi hyvä tuoda tiiviisti esiin esitysluonnoksen kappaleessa 4 (suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys).

Apulaisosastopäällikkö,
hallitusneuvos



Merja Muilu

Hallitussihteeri



Taina Neira