

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Lausunto

13.5.2022

Sisäministeriölle

## Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi hätäkeskustoiminnasta annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoa koskevassa asiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi lakia hätäkeskustoiminnasta, turvallisuustutkintalakia, konsulipalvelulakia ja pelastuslakia. Esitysluonnoksen tavoitteena on saattaa sääntely vastaamaan EU:n uudistunutta tietosuojasääntelyä, selkeyttää hätäkeskustietojärjestelmää käyttävien viranomaisten vastuunjakoja ja Hätäkeskuslaitoksen ydintehtäviä. Tavoitteena on lisäksi täsmentää ja muuttaa viranomaisten tiedonsaantioikeuksia sekä säätää tietojen toisiokäytöstä hätäkeskustoiminnassa käsiteltävien tietojen osalta.

Oikeusministeriö lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa:

### Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö pitää hankkeen tavoitetta päivittää hätäkeskustoiminnasta annetun lain (1. lakiehdotus) säännökset henkilötietojen käsittelystä vastaamaan EU:n yleistä tietosuojasetusta erittäin kannatettavana. Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotettava sääntely kuuluu yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan ja siinä ehdotettaisiin tietosuojasetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä. Henkilötietojen suojan osalta ministeriö kiinnittää huomiota erityisesti kansallisen liikkumavaran käyttöön, henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteisiin sekä hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten väliseen vastuunjakoon ja rekisterinpitoon.

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

### *Kansallinen liikkumavara*

Tietosuoja-asetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuoja-asetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Ottaen huomioon, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettava säädös, kansallista liikkumavaraa olisi käytettävä rajoitetusti. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan nimenomaisesti kantaa ja on todennut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2—3). Valiokunta on todennut, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suoja ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (ks. PeVL 14/2018, s. 4).

Peruskuntavaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti 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). Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva

viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömpään.

Kansallista sääntelyliikkumavaraa sisältyy myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan b, g, h, i ja j alakohtaan sekä 4 kohtaan. Ehdotettavan sääntelyn tulee olla oikeasuhteista tavoitteeseen nähden, siinä tulee noudattaa keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä tulee säätää asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Kansallista liikkumavaraa sisältyy myös rekisterinpitäjistä tai yhteisrekisterinpitäjistä säätämiseen (ks. tarkemmin 4 artiklan 7 kohta ja 26 artikla).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 79) todetaan, että esitykseen sisältyvä sääntely on sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja myös välttämätöntä, jotta henkilötietojen suoja voidaan varmistaa usean viranomaisen hätäkeskustoiminnassa, kun tietojen käsittely tapahtuu pääasiassa usean viranomaisen toimesta yhteisessä tietojärjestelmässä. Oikeusministeriö huomauttaa, että vaikka esitysluonnoksessa on sinänsä tunnustettu, että ehdotettava sääntely on sallittua tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa, esitysluonnoksessa ei ole tehty perustuslaki-valiokunnan edellyttämällä tavalla selkoa siitä, mihin tietosuoja-asetuksen kohtiin kansallinen liikkumavara perustuu.<sup>1</sup> Selkoa ei ole myöskään tehty tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla siitä, miksi ehdotettavan sääntelyn katsotaan olevan yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista. Esitysluonnosta tulee täydentää jatkovalmistelussa siten, että liikkumavaran käytöstä sekä sääntelyn yleisen edun mukaisuudesta, oikeasuhteisuudesta ja välttämättömyydestä tehdään säännökohtaisesti selkoa. Oikeusministeriön esitysluonnoksesta saaman käsityksen mukaan kansallista erityissääntelyä annettaisiin ainakin 1. lakiehdotuksen 16–24 §:issä. Ehdotettava sääntely koskisi ainakin käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen saantia ja luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta, erilaisia käsittelytoimia sekä rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista koskevia säännöksiä.

### *Oikeusperuste*

Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen käsittely on lainmukaista vain, jos käsittelylle on jokin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsittelyperuste. Silloin kun henkilötietoja käsittelee viranomainen, käsittelyperuste on lähtökohtaisesti joko 6

---

<sup>1</sup> Kansallisen liikkumavaran käyttöä on selostettu lähtökohtaisesti vain rekisterinpidon osalta, s. 30–33.

artiklan 1 kohdan c tai e alakohta. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta säädetään tarkemmin asetuksen 6 artiklassa. Esitysluonnoksessa (s. 30) on todettu, että henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 c kohtaan eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Ministeriöllä ei ole tältä osin huomautettavaa.

Oikeusministeriö kiinnittää sen sijaan huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ole tehty lainkaan selkoa siitä, käsiteltäisiinkö hätäkeskustoiminnassa myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, asetuksen 10 artiklan tarkoittamia rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä tietoja tai muita valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja. Siltä osin kuin hätäkeskustoiminnassa käsiteltäisiin myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, käsittelylle tulee 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun oikeusperusteen lisäksi olla myös 9 artiklan 2 kohdan mukainen käsittelyperuste. Ministeriön esitysluonnoksesta saadun käsityksen perusteella hätäkeskustoiminnassa käsiteltäisiin myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Esitysluonnosta tulee täydentää tältä osin ja tehdä selkoa kunkin rekisterinpitäjän osalta, mihin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohtaan näiden oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja perustuu sekä ehdottaa tarvittaessa tietosuoja-asetuksen edellyttämää suojatoimissääntelyä. Ministeriölle jää esitysluonnoksesta epäselväksi, käsiteltäisiinkö 10 artiklan tarkoittamia tietoja, mutta mikäli näin olisi, tästä tulisi tehdä esitysluonnoksessa selkoa. Vastaavasti epäselväksi jää, käsiteltäisiinkö myös muita valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettäviä tietoja. Mikäli tällaisia tietoja käsiteltäisiin hätäkeskustoiminnassa, tulee huomioida myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.<sup>2</sup>

#### *Hätäkeskustoiminnan vastuunjako ja rekisterinpito*

Esitysluonnoksen tavoitteena on selkeyttää hätäkeskustoimintaan osallistuvien toimijoiden tietosuojaoikeudelliset roolit ja vastuut. Oikeusministeriö pitää tavoitetta erittäin kannatettavana. Ministeriö pitää muun muassa rekisteröidyn näkökulmasta tärkeänä, ettei rekisterinpitäjästä jää miltään osin epäselvyyttä.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 30) hätäkeskustoiminnassa henkilötietoja käsitellään Hätäkeskuslaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi sekä pelastustoimen,

---

<sup>2</sup> Valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteiset tiedot ovat laajempi käsitteenä kuin tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitetut tiedot, vaikkakin jälkimmäiset kuuluvat myös siihen; ks. esim. PeVL 14/2018 vp; PeVL 15/2018 vp; PeVL 17/2018 vp.

poliisitoimen ja sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten ja Rajavartiolaitoksen välittömien toimenpiteiden tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen käynnistämiseen ja suorittamiseen, jotta hätäkeskuspalvelujen saatavuus ja laatu voidaan turvata kansalaisille koko maassa. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 63) todetaan, että henkilötietoja käsitellään hätäkeskustoiminnassa kunkin toimialan lakisääteisten tehtävien hoitamista varten ja toimialat määrittävät henkilötietojen käsittelytarpeen. Näin ollen rekisterinpitäjyys jakautuisi toimialoittain.

Rekisterinpidosta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 16 a §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan laissa tarkoitettujen henkilötietojen rekisterinpitäjänä poliisin tietojen osalta toimisi Poliisihallitus, sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen osalta hyvinvointialue, Helsingin kaupunki ja HUS -yhtymä, pelastustoimen tehtävätietojen osalta hyvinvointialue ja Helsingin kaupunki ja Rajavartiolaitoksen tietojen osalta Rajavartiolaitoksen esikunta. Pykälän 2 momentin mukaan Hätäkeskuslaitos toimisi rekisterinpitäjänä lain 4 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjen Hätäkeskuslaitoksen tehtävien hoitamista varten tarkoitettujen tietojen osalta. Lisäksi Hätäkeskuslaitos olisi rekisterinpitäjä niiden tietojen osalta, jotka eivät kuuluisi viranomaisten antamien ohjeiden mukaisesti Hätäkeskuslaitoksen tehtäviin ja jotka koskevat vahinko-, häirintä- ja väärinkäyttösyhteydenottoja sekä tietojärjestelmä- tai verkkoliikennehäiriöitä.

Rekisterinpidon ohella esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s.65) tehdään selkoa Hätäkeskuslaitoksen roolista henkilötietojen käsittelijänä. Perusteluiden mukaan Hätäkeskuslaitos toimisi henkilötietojen käsittelijänä muiden rekisterinpitäjien lukuun ottaessaan vastaan hätäilmoitukset, arvioidessaan ne ja välittäessään tehtävän toimivaltaiselle viranomaiselle näiden antamien ohjeiden perusteella. Käytännössä Hätäkeskuslaitos toteuttaisi rekisterinpitäjän pyynnöstä ja ohjeiden mukaisesti muun muassa tietojen tallentamisen, säilyttämisen, muokkaamisen, hakemisen ja luovuttamisen, kuten tälläkin hetkellä sekä toteuttaisi rekisterinpitäjän vastuulle kuuluvat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, kuten esimerkiksi teknisesti rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisen, tietojen oikaisut ja poistot.

Oikeusministeriöllä ei ole sinänsä huomauttamista ehdotukseen, sikäli kun ehdotettava sääntely vastaa tosiasiallista tilannetta ja että kaikki tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle asetetut velvollisuudet tulevat katetuiksi. Ministeriö pitää tärkeänä, että ehdotettava sääntely olisi myös rekisteröidyn näkökulmasta selkeää, eikä rekisterinpitäjistä

jää miltään osin epäselvyyttä. Tältä osin jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota vielä seuraaviin kohtiin:

- Ehdotetun 16 a §:n 1 momentin mukaan i) sosiaali- ja terveystoimen henkilötietojen rekisterinpitäjiä olisivat hyvinvointialue, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä ja ii) pelastustoimen tietojen osalta hyvinvointialue ja Helsingin kaupunki. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 64) todetaan, että *sosiaali- ja terveydenhuollon osalta hyvinvointialueet toimivat yhteisrekisterinpitäjinä määrittäessään sosiaali- ja terveydenhuollon henkilötietojen käsittelytarkoitukset yhdessä. Tämä mahdollistaa, että hyvinvointialueet voivat halutessaan keskittää rekisterinpitäjyyden jollekin tai joillekin hyvinvointialueille. Vastaavasti pelastustoimen osalta hyvinvointialueet toimivat yhteisrekisterinpitäjinä.* Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettava 16 a §:n sääntely ja säännöskohtaiset perustelut ovat tältä osin ristiriitaiset. Säännösehdotuksen perusteella hyvinvointialueet ovat kukin "itsenäisiä" rekisterinpitäjiä. Perusteluiden mukaan hyvinvointialueet voisivat kuitenkin olla myös yhteisrekisterinpitäjiä. Jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että ehdotettava sääntely on riittävän selkeää ja tarkkarajaista. Huomiota tulisi kiinnittää myös rekisteröidyn näkökulmaan. Ministeriön näkemyksen mukaan rekisterinpitäjistä voi nyt jäädä epäselvyys, sillä ehdotettava sääntely ja käytäntö voisivat poiketa toisistaan.
- Oikeusministeriölle jää epäselväksi myös lokitietojen rekisterinpito. Ehdotetun 24 §:n 1 momentin mukaan Hätäkeskuslaitos toimisi hätäkeskustietojärjestelmän lokitietojen keräämisestä vastaavana viranomaisena julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan rekisterinpitäjällä olisi oikeus saada maksutta oman toimialansa lokitiedot toimialansa toiminnan seurantaa ja valvontaa varten. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan (s. 73) rekisterinpitäjällä tarkoitetaan pelastus-, poliisi- ja sosiaali- ja terveysviranomaista ja Rajavartiolaistosta. Perusteluissa on todettu, että hätäkeskustoimintaan osallistuvilla viranomaisilla, jotka käyttävät hätäkeskustietojärjestelmää ja vastaavat rekisterinpitäjyydestä omien tietojensa osalta, on oltava tosiasiallinen mahdollisuus valvoa ja seurata omien käsittelijöidensä toimintaa lokirekisterin kautta<sup>3</sup>. Oikeusministeriö toteaa, että lokitietojen kerääminen on

---

<sup>3</sup> Teknisenä huomiona esitysluonnoksessa olisi syytä kiinnittää huomiota, että rekisterinpitäjälle kuuluvat vastuut ja velvollisuudet on muotoiltu selkeästi. Esitysluonnoksessa todetaan, että viranomaiset "vastaavat rekisterinpitäjyydestä omien tietojensa osalta" tai "toimivat rekisterinpitäjänä". Selkeämpänä muotoilutapana voitaisiin pitää, että tietty viranomaisella on rekisterinpitäjä ja että se vastaa henkilötietojen käsittelystä ja rekisterinpitäjälle kuuluvista vastuista ja velvoitteista oman toimintansa osalta.

lähtökohtaisesti rekisterinpitäjälle kuuluva velvollisuus<sup>4</sup>. Ministeriölle jää näin ollen epäselväksi, miksi laissa pitäisi erikseen säätää rekisterinpitäjien oikeudesta saada tällaisia lokitietoja. Esitysluonnoksesta jää myös epäselväksi, onko tarkoituksena ollut, että Häätäkeskuslaitos tai muu toimija olisi lokitietojen rekisterinpitäjä. Myöskään tämä ei käy selkeästi ilmi esitysluonnoksesta. Jatkovalmistelussa lokitietorekisteriä koskeva sääntely (1. lakiehdotuksen 24 ja 25 §) ja ehdotettu vastuunjako tulee vielä arvioida uudelleen.

### *Säännöskohtaisia huomioita*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin häätäkeskustoimintalain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin Häätäkeskuslaitoksen toimintaan sekä pelastustoimen, poliisitoimen, sosiaali- ja terveystoimen ja Rajavartiolaitoksen häätäkeskuspalveluihin ja häätäkeskustoimintaan. Lisäksi lakia sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn häätäkeskustoiminnassa, kun henkilötiedot muodostavat henkilörekisterin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota momentin viimeiseen virkkeeseen, jonka mukaan henkilötietojen käsittely häätäkeskustoiminnassa sidottaisiin henkilörekisteriin (tarkoittoaen tällä ilmeisesti häätäkeskustietojärjestelmää). Ehdotettava sääntely vaikuttaa ristiriitaiselta esitysluonnoksen perusteluiden kanssa, sillä muun muassa säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 78–79) todetaan, että henkilötietojen käsittely on tarkoitus sitoa jatkossa rekisterinsääntelyn sijasta käyttötarkoitussidonnaiseen sääntelymalliin (vastaavasti kuin maahanmuuttohallinnon tietosuojasääntelyssä). Esitysluonnosta olisi syytä selkeyttää tältä osin.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 22 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen (eli kyse olisi niin sanotusta toisiokäytöstä). Oikeusministeriö huomauttaa, että pykälää koskevat säännöskohtaiset perustelut (s. 72) ovat puutteelliset. Perusteluissa ei avata pykälän sisältöä tarkemmin eikä siinä tehdä selkoa, miksi ehdotettu toisiokäyttö olisi kunkin rekisterinpitäjän osalta tarpeellista. Perusteluissa ei myöskään tehdä selkoa käsiteltävien tietojen luonteesta eikä tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä seuraavista reunaehdoista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ja arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. Ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että pykäläehdotus on muotoilultaan epäselvä. Ehdotuksen mukaan toisiokäyttö olisi sallittua vain, jos henkilötietoja ei voitaisi

---

<sup>4</sup> Yleisen tietosuoja-asetus edellyttää muun muassa rekisterinpitäjää dokumentoimaan tietoturvaloukkaukseen liittyvät seikat, sen vaikutukset ja toteutetut korjaavat toimenpiteet. Tähän dokumentointivelvollisuuden piiriin kuuluvat myös tietojärjestelmään kohdistuneen tietoturvaloukkauksen tapahtuma-ajan lokitiedot.

yhdistää tiettyyn rekisteröityyn käyttämättä lisätietoja. Ilmeisesti kyse olisi pseudonymisointivaatimuksesta, joskaan tätä ei mainita pykäläehdotuksessa tai perusteluissa (ks. tietosuojasetuksen 4 artiklan 5 kohta). Ministeriölle jää tältä osin myös epäselväksi, koskisiko pseudonymisointivaatimus pelkästään koulutustoimintaa vai myös laillisuus- ja laadunvalvontaa ja suunnittelu- ja kehittämistoimintaa. Perusteluissa olisi syytä selventää, miksi pseudonymisointi olisi tarpeen eri toisiokäyttötarkoituksissa ja olisiko vaatimuksessa kyse esimerkiksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevasta suojoimesta. Esitysluonnoksen perusteluita tulee täydentää edellä mainittu huomioiden jatkovalmistelussa (ks. myös pykälää koskevat huomiot jäljempänä otsikon Tiedonluovutus-säännökset alta).

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 23 §:ssä säädettäisiin rajoituksista rekisteröidyn oikeuksiin. Pykälän 1 momentissa rajoitettaisiin tietosuojasetuksen 18 artiklassa säädettyä rekisteröidyn oikeutta käsittelyn rajoittamiseen. Pykälän 2 momentissa olisi lisäksi viittaussäännös rikosasioiden tietosuojadirektiivin 15 artiklaan, rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 23 §:ään, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 41 §:ään sekä henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 50 §:ään. Oikeusministeriö huomauttaa, että pykälää koskevat säännöskohtaiset perustelut (s. 72) ovat puutteelliset. Perusteluissa ei avata pykälän sisältöä tarkemmin eikä niissä tehdä miltään osin selkoa, miksi rekisteröidyn oikeuksia on välttämätöntä rajoittaa. Ministeriö huomauttaa, että rajoitukset rekisteröidyn oikeuksiin ovat mahdollisia vain tietosuojasetuksen 23 artiklan sallimissa rajoissa. Rajoituksia voidaan kyseisen artiklan mukaan asettaa jäsenvaltion lainsäädännössä ainoastaan siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia demokraattisen yhteiskunnan toimenpiteitä muun muassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takaamiseksi, rikosten ennaltaehkäisemistä, tutkintaa ja rikoksiin liittyviä syytetoimia varten tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten tai rekisteröidyn suojelemiseksi. Tällaisten rajoitusten tulee olla EU:n perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) vahvistettujen vaatimusten mukaisia (ks. tarkemmin tietosuojasetuksen johdantokappale 73 ja 23 artikla). Jatkovalmistelussa perusteluita tulee täydentää edellä mainitun mukaisesti. Huomioiden, että kyse olisi rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisesta, jossa tulee huomioida myös perusoikeuskirjan ja EIS:n vaatimukset, asiasta tulisi sisällyttää arviointi säännöskohtaisten perusteluiden ohella myös säätämisympäristöperusteluihin.



## **Hätäkeskuslaitos vartioimistehtäviksi katsottavien valvonta- ja hälytystehtävien hoitajana**

Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan Hätäkeskuslaitos voisi turvallisuuden ylläpitämiseksi ja edistämiseksi hoitaa yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) soveltamisalaan kuuluvat vartioimistehtäviksi katsottavat valvontatehtävät ja hälytystehtävät, jos tärkeä yleinen etu sitä edellyttää. Hätäkeskuslaitoksen tehtävästä hoitaa mainittuja valvonta- ja hälytystehtäviä on säädetty voimassa olevan lain 4 §:n 3 momentissa, jonka mukaan Hätäkeskuslaitos voisi hoitaa mainittuja tehtäviä kuitenkin vain, jos tärkeä yleinen etu sitä edellyttää. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei tehdä selkoa niistä perusteista, joilla ”kuitenkin vain” – määre ehdotetaan poistettavaksi säännöksestä. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että kaavailtu säännösmuutos perusteltaisiin, koska mainitulla määreellä nähtävästi voi olla vaikutusta lain soveltamisen kannalta.

### **Perustuslain 124 §**

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa viitataan esityksen suhteeseen perustuslain 124 §:ään. Mainitun perustuslain pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Esitysluonnoksessa todetusta päätellen on nähtävästi ajateltu, että kaavailut turvallisuustutkintalain (525/2011) ja konsulipalvelulain (498/1999) muutokset, joilla mahdollistettaisiin Hätäkeskuslaitoksen oikeus avustaa Onnettomuustutkintakeskusta (tai paremminkin hoitaa Onnettomuustutkintakeskukselle kuuluvia viranomaistehtäviä; vrt. jakso Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys, s. 79) ilmoitusten vastaanottamisessa ja ulkoministeriötä konsulipalveluihin liittyvissä avustavissa asiakaspalvelutehtävissä, olisivat merkityksellisiä perustuslain 124 §:n kannalta. Näin ei kuitenkaan näyttäisi olevan, kun kummassakaan ei ole kyse julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle (Hätäkeskuslaitos on viranomainen), vaan viranomaisten välisestä tehtävien siirrosta tai jaosta. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että esityksen perusteluja muutetaan edellä mainittu huomioon ottaen.

## Turvallisuustutkintalain muuttaminen

Turvallisuustutkintalain 16 §:n 1 momenttiin kaavillaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan Hätäkeskuslaitos voisi avustaa Onnettomuustutkintakeskusta ilmoitusten vastaanottamisessa. Lisäksi pykälän 4 momentiksi lisättäisiin asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä Hätäkeskuslaitoksen tehtävästä avustaa Onnettomuustutkintakeskusta ilmoitusten vastaanottamisessa.

Vaikka sääntelyyn liittyisikin asetuksenantovaltuus, oikeusministeriö pitää asianmukaisena, että Onnettomuustutkintakeskuksen ja Hätäkeskuslaitoksen välinen sopimusjärjestely mainitaan lain säännöksessä. Kaavailtu säännös voisi siis olla: ”Hätäkeskuslaitos voi avustaa Onnettomuustutkintakeskusta ilmoitusten vastaanottamisessa, jos siitä Hätäkeskuslaitoksen ja Onnettomuustutkintakeskuksen välillä erikseen sovitaan.” Tarkempia säännöksiä sopimuksen sisällöstä voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella. Oikeusministeriö kuitenkin korostaa, että nyt kaavailun sääntelyn pohjalta tehtävällä sopimuksella voidaan perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioon ottaen siirtää toisen viranomaisen hoidettavaksi vain sellaisia tehtäviä, joihin ei kuulu julkisen vallan käyttöä (ks. esim. PeVL 35/2008 vp).

Lausuttavana olevaan HE-luonnokseen on liitetty myös luonnos valtioneuvoston asetukseksi hätäkeskustoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Asetuksen 3 b §:n 2 momentin mukaan Hätäkeskuslaitos voisi avustaa Onnettomuustutkintakeskusta turvallisuustutkintalain 16 §:n mukaisten onnettomuusilmoitusten vastaanottamisessa. Onnettomuusilmoitusten vastaanottamisesta voitaisiin sopia Onnettomuustutkintakeskuksen ja Hätäkeskuslaitoksen välisellä sopimuksella. Edellä mainittu huomioon ottaen tällaiset säännökset toistaisivat turvallisuustutkintalain 16 §:n sääntelyä. Asetuksessa ei saa toistaa laissa säädettyä (ks. Lainkirjoittajan opas, kohta 18.2.1). Tämän vuoksi, jos asetuksessa halutaan viitata turvallisuustutkintalain 16 §:ään, säännös tulisi muotoilla informatiiviseksi, esimerkiksi: ”Hätäkeskuslaitoksen mahdollisuudesta avustaa Onnettomuustutkintakeskusta onnettomuusilmoitusten vastaanottamisessa säädetään turvallisuustutkintalain (525/2011) 16 §:ssä.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että sikäli jos kaavailun uuden turvallisuustutkintalain 16 §:n asetuksenantovaltuuden nojalla katsotaan tarpeelliseksi antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä Hätäkeskuslaitoksen tehtävästä avustaa

Onnettomuustutkintakeskusta ilmoitusten vastaanottamisessa (esimerkiksi mitä asiakohtia sopimuksessa pitää olla), tällaisten säännösten sijoituspaikkana hätäkeskustoiminnasta annettu valtioneuvoston asetus sinänsä vaikuttaisi perustellulta.

### **Konsulipalvelulain muuttaminen**

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että sen edellä esittämät huomiot turvallisuustutkintalain muuttamiseen liittyen huomioidaan vastaavasti myös konsulipalvelulain muuttamisen osalta.

### **Esittelyluvan pyytäminen**

Oikeusministeriö muistuttaa valmistelevaa ministeriötä siitä, että kaavaillun turvallisuustutkintalain muuttamisen osalta on hyvissä ajoin ennen esityksen tuomista valtioneuvoston yleisistuntoon, pyydettävä oikeusministeriöltä esittelylupa.

### **Tiedonluovutussäännökset**

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:ssä säädettäisiin Hätäkeskuslaitoksen tiedonsaantioikeudesta rekistereistä. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sisäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi oikeus saada hätäkeskustietojärjestelmästä pykälässä mainittuja tehtäviä varten tarpeelliset tiedot. Voimassa oleva pykälä antaa edellä mainittujen tietojen luovutuksessa harkintavaltaa Hätäkeskuslaitokselle. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa harkintavallan poistamiseen, mutta huomio kiinnittyy siihen, että ehdotetussa momentissa tiedonsaantioikeus sidottaisiin edellä mainittujen tehtävien kannalta tarpeellisiin tietoihin, kun voimassa olevassa sääntelyssä viitataan välttämättömiin tietoihin. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tiedonsaantioikeuksissa ei viitattaisi erikseen välttämättömiin tietoihin, koska tämän katsotaan seuraavan tietosuoja-asetuksesta. Luonnoksen 20 §:n 1 momentti ei vastaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä tiedonluovutussäännöksiltä edellytettyä muotoilua eikä perusteluissa näytä tunnistetun tiedonluovutussäännöksille asetettuja valtiosääntöisiä reunaehtoja, jotka perustuvat viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Tämä on erityisen ongelmallista, koska tiedonluovutussäännösten kohteena olevat tiedot voivat pitää sisällään nimenomaan arkaluonteisia henkilötietoja (mukaan lukien biometrisiä tietoja). Esitysluonnoksen perusteella epäselväksi jää, mikä viranomainen (tai

mitkä viranomaiset) olisi julkisuuslain näkökulmasta se viranomainen, jonka laatimia tai hallussa asiakirjat ovat.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa 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 tietojen luovuttamismahdollisuus ovat 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 välttämättömydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja

salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp, s. 8—10).

Ensimmäisen lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin sääntely ei vastaa edellä mainittua perustuslakivaliokunnan käytäntöä, ja näin ollen muutos tiedonsaantioikeuden sitomisesta nykyisen välttämättömän sijaan tarpeellisiin tietoihin ei ole perusteltu. Vastaava huomio koskee lakiehdotuksen 20 §:n 2 momenttia, uutta 3 ja 5 momenttia sekä osin uutta 4 momenttia. Uusi 6 momentti jää sisällöltään epäselväksi. Perusteluissa viitataan, että momentissa viitattua Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annettua lakia muutettaisiin samanaikaisesti, mutta ko. muutosehdotus ei sisälly luonnokseen, jolloin ehdotettua muutosta on vaikea arvioida. Lisäksi yllä mainittu huomio koskee osin myös 1. lakiehdotuksen luonnosta uudeksi 21 §:ksi. Sääntämisperusteluissa tulisi tehdä tarkemmin selkoa yllä mainitusta vakiintuneesta perustuslakivaliokunnan käytännöstä ja arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta siihen.

Huomio kiinnittyy myös luonnoksessa kumottavaksi ehdotettuun voimassa olevaan 20 §:n 3 momenttiin ja säännöskohtaisissa perusteluissa todettuun siitä, että momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska esityksen mukaan jokainen toimiala vastaisi rekisterinpitäjyydestä omien tehtävätietojen osalta. Tämän toteamuksen tarkoitus jää epäselväksi tiedonluovutussääntelyn näkökulmasta. Syy sille, että kumottavaksi esitettyä sääntelyä ei enää tarvita tulisi perustella selkeämmin ottaen huomioon yllä mainittu perustuslakivaliokunnan käytäntö ja perustuslakivaliokunnan maahanmuuton henkilötietolain säätämisen yhteydessä esittämät huomiot viranomaisten erillisyydestä ja tietojenluovutussääntelyn olennaisuudesta. (PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp.) Jos sääntelymallissa on haettu johtoa maahanmuuton henkilötietolain mukaisesta sääntelytavasta, ei luonnoksen malli kuitenkaan vastaa maahanmuuton henkilötietolain tiedonluovutussäännösten muotoilua erityisesti siltä osin kuin kyse on tietojen luovutusten sitomisesta jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin.

Myös ensimmäisen lakiluonnoksen 22 §:n sääntely henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen on epäselvä tiedonluovutussääntelyä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Onko säännöksessä kyse tiedonluovutussäännöksestä vai mikä on säännöksen tarkoitus? (Ks. edellä huomiot myös otsikon Säännöskohtaisia huomioita alta).

**Muita huomiota**

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluissa on lisäksi eräitä kappaleita, joiden osalta vaikuttaisi siltä, että perusteluissa kuvattua muutosta ei kuitenkaan ole sisällytetty varsinaisiin säännösehdotuksiin. Tällaisia perustelulausumia sisältyy ainakin esitysluonnoksen sivuille 36 (sivun toinen ja kolmas kappale) ja sivulle 47 (viimeinen kappale).

Jatkovalmistelussa tulisi huomioida tarkasti erityisesti yllä mainitut valtiosääntöiset ja tietosuojasetukseen kiinnittyvät reunaehdot sääntelylle ja arvioida ehdotettavaa sääntelyä perusteellisesti tästä näkökulmasta.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä

**VN/6121/2021-OM-49**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: