

Demokratia- ja julkisoikeusosasto  
EU-oikeus ja tietosuoja

Lausunto

24.4.2020

Sisäministeriö

Lausuntopyynnön diaarinumero: SMDno-2019-591

## Oikeusministeriön lausunto hätäkeskustoiminnasta annetun lain uudistamistarpeen esiselvityshankkeen loppuraportista

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hätäkeskustoiminnasta annetun lain uudistamistarpeen esiselvityshankkeen loppuraportista. Oikeusministeriö on tarkastellut raporttia tietosuojalainsäädännön näkökulmasta.

### Taustasta

Voimassa oleva hätäkeskustoiminnasta annettu laki (692/2010) on tullut voimaan vuoden 2011 alussa. Loppuraportissa taustoitetaan, että hätäkeskustoiminnan toimintaympäristö ja hätäkeskustoimintaan vaikuttava kansallinen ja EU-tason sääntely ovat muuttuneet ja erityisesti tietosuoja-asioiden merkitys on kasvanut Euroopan unionin tietosuojauudistuksen myötä.

Loppuraportin mukaan lainsäädännön keskeiset muutostarpeet liittyvät hätäilmoituksen ja viranomaisen oma-aloitteisen tehtävän määritelmiin, Hätäkeskuslaitoksen ydintehtävien lisäksi sinänsä yhteiskunnalliselta kannalta

**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**

oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi  
www.justitieministeriet.fi

hyväksyttäviin lisätehtäviin sekä tietosuojakokonaisuuteen. Selkeämmin tulisi säätää tietojen käsittelystä Häätäkeskuslaitoksen tehtävien ja muiden viranomaisten tehtävien, erityisesti johto- ja tilannekeskustoiminnot huomioon ottaen, kannalta. Raportissa mainitaan lisäksi rekisterinpitäjyys esimerkkinä aihepiiristä, jota on arvioitava jatkotyössä vaihtoehtoisina ratkaisuuina.

Hätäkeskustoiminnasta annettua lakia sovelletaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen häätäkeskuspalveluihin sekä Häätäkeskuslaitokseen. Häätäkeskustoiminnasta annettua lakia täydentää valtioneuvoston asetus häätäkeskustoiminnasta (877/2010). Lisäksi Häätäkeskuslaitosta tai sen toimintaa koskevia tai siihen liittyviä säännöksiä on eri hallinnonalojen lainsäädännössä.

## **Rekisterinpitäjyydestä**

Loppuraportin mukaan Häätäkeskuslaitoksessa on vuosien 2018–2019 aikana otettu käyttöön uusi valtakunnallinen häätäkeskustietojärjestelmä (ERICA), jota käyttävät Häätäkeskuslaitoksen lisäksi poliisi, pelastustoimi, sosiaali- ja terveystoimi sekä Rajavartiolaitos. Järjestelmä muodostaa henkilörekisterin, jonka päävastuullinen rekisterinpitäjä on voimassa olevan häätäkeskustoiminnasta annetun lain 16 §:n 2 momentin mukaan Häätäkeskuslaitos ja poliisin tietojen osalta Poliisihallitus.

Raportin mukaan, ”Häätäkeskustoiminnassa poliisitoimen kannalta Poliisihallituksen rekisterinpitäjyys on koettu tärkeäksi. [...] Käytännössä Poliisihallituksen ja Häätäkeskuslaitoksen välisessä vastuunjaossa ei ole ilmennyt epäselvyyksiä. Arvioitaessa voimassa olevaa lainsäädäntöä EU:n tietosuojasetuksen valossa epäselväksi jää kuitenkin se, katsotaanko Häätäkeskuslaitos ja Poliisihallitus yhteisrekisterinpitäjiksi vai toimiiko Häätäkeskuslaitos henkilötietojen käsittelijänä käsitellessään poliisin tietoja.”

Raportissa arvioidaan myös muita vaihtoehtoja rekisterinpitäjyyden suhteen ja erityisesti sosiaali- ja terveystoimen mahdollista rekisterinpitäjyyttä. Arviona esitetään kuitenkin, että ”Selkein ratkaisu rekisterinpitäjyyden osalta

on jatkaa nykytilan pohjalta.” Henkilötietojen käsittelijän roolin osalta todetaan arviona, että ”Hätäkeskuslaitoksen käsitellessä toisen rekisterinpitäjän (Poliisihallituksen) tietoa, Hätäkeskuslaitos on käsittelijä.”

Rekisterinpitäjästä säätäminen on mahdollista tietosuojasetuksen perusteella. Asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Saman 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Silloinkin kun rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelytarkoitukset ja keinot täsmennetään laissa, lähtökohtana määrittelyssä tulee pitää sitä, että rekisterinpitäjäksi voidaan osoittaa ainoastaan sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet.

Hätäkeskuspalveluilla tarkoitetaan voimassa olevan hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan hätäilmoitusten vastaanottamista ja arviointia sekä ilmoituksen tai tehtävän välittämistä viranomaisten antamien ohjeiden mukaisesti asianomaiselle viranomaiselle tai viranomaisen tehtäviä sopimuksen perusteella hoitavalle. Lain 11 §:ssä puolestaan säädetään, että vastuu välitetystä ilmoituksesta tai tehtävästä siirtyy vastaanottavalle viranomaiselle, sen tehtäviä hoitavalle yksikölle tai muulle päivystyspisteelle, kun tämä on vastaanottanut ilmoituksen tai tehtävän.

Oikeusministeriö katsoo, että hätäkeskuspalveluun liittyvän henkilötietojen käsittelyn käsittelytarkoitus on pelkistetyksi todettuna Hätäkeskuslaitoksen vastaanottaman hätäilmoituksen analysointi sekä tarvittaessa asian välittäminen eteenpäin asianomaiselle viranomaiselle. Voimassa olevan hätäkeskuslain esitöiden mukaan Hätäkeskuslaitos huolehtii hätäkeskustietojärjestelmän ja sen sisältämien tietojen tietosuojasta ja -turvasta (HE 262/2009 vp, s. 28). Oikeusministeriön käsitys on, että Hätäkeskuslaitos on taho, joka

tekee tosiasiallisesti hätäkeskustietojärjestelmää koskevia päätöksiä, eikä tätä asetelmaa olla nyt käsiteltävän loppuraportin perusteella muuttamassa. Näin ollen Hätäkeskuslaitoksen määrittelemisen rekisterinpitäjäksi vaikuttaa ilmeiseltä.

Sen sijaan Poliisihallituksen hätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjyys vaikuttaa tietosuojaa koskevan nykylainsäädännön ja -käytännön valossa ongelmalliselta.

Kuten todettua, oikeusministeriö arvioi, että hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn käsittelytarkoitus on hätäilmoituksen ja muiden kiireellistä apua vaativien ilmoitusten vastaanottaminen ja asian välittäminen tarvittaessa eteenpäin oikealle viranomaiselle, kuten poliisille, *sen jälkeen*, kun hätäilmoituksen on arvioitu kuuluvan kyseiselle viranomaiselle. Hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten tehtävänä on puolestaan ohjeistaa Hätäkeskuslaitosta antamalla toimialaansa liittyvät tehtävien käsittelyä ja välittämistä ja muuta ilmoituksen tai tehtävän hoitamista koskevat ohjeet ja suunnitelmat Hätäkeskuslaitokselle. Näin Hätäkeskuslaitoksella on käytettävissään esimerkiksi tiedot eri viranomaisten käytettävissä olevista voimavaroista (HE 262/2009 vp, s. 28). Loppuraportista ei käy ilmi, että Poliisihallituksen rooliin suhteessa Hätäkeskuslaitosta ja hätätietojärjestelmää suunniteltaisiin muutosta. Oikeusministeriö katsoo, että Poliisihallituksen rooli henkilötietojen käsittelyssä ei vaikuta täyttävän rekisterinpitäjän tehtävän määritelmää.

Oikeusministeriö toteaa, ettei Hätäkeskuslaitoksen ja Poliisihallituksen välinen yhteisrekisterinpito vaikuta niin ikään mahdolliselta eikä tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta, sillä Hätäkeskuslaitoksen ja Poliisihallituksen hätäkeskuspalveluun liittyvä henkilötietojen käsittelytarkoitus ei ole sama. On huomattava, ettei yhteisrekisterinpitäjyyttä voida perustella teknisluonteisilla asioiden järjestämiseen viranomaisten välillä liittyvillä perusteilla, vaan rekisterinpitäjäksi tulee osoittaa sellainen taho, joka käyttää tosiasiallisesti rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi vastata useista rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksesta seuraavista velvoitteista. Merkityksellisiä tältä

osin ovat erityisesti tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan tietojen toimittamista koskevat velvollisuudet ja III luvun rekisteröityjen oikeuksia koskevat säännökset.

Selvää on, että hätäkeskustoiminnan sujuvuus ja sen tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää jatkossakin tietojen vaihtoa viranomaisten ja muiden asianomaisten toimijoiden välillä. Oikeusministeriö arvioi, että tietojen luovuttamisesta poliisille – ja muille viranomaistahoille jotka tarvitsevat hätäkeskusjärjestelmän tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi – tulisi säätää tietojen luovutussäännöksillä siten, että laissa kuvattaisiin, mitä tietoja poliisille luovutetaan ja mitä tarkoitusta varten.

Voimassa olevassa hätäkeskuslain 20 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta. Loppuraportissa on tunnistettu tietojen luovuttamista koskeva sääntely tulevan lainmuutoshankkeen sääntelykohteeksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Tietosuoja-asetuksessa on huomioitu asiakirjojen julkisuusperiaate. Tietosuoja-asetuksen 86 artikla mahdollistaa sen, että kansallisesti sovitetaan yhteen henkilötietojen suoja ja asiakirjojen julkisuutta koskevat säännökset.

Tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan.

Tiedonsaantisääntelyssä on otettava huomioon tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetty käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan henkilötiedot tulee kerätä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kannalta yhteensopimattomalla tavalla. Siinä tapauksessa, että tietoja vastaanottavan viranomaisen käsittelytarkoitukset eivät ole yhteensopivia sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot on alun perin kerätty, voidaan kansallisella lailla säätää poikkeuksista tähän periaatteeseen tietosuojasetuksen 6 artiklan 4 kohdan perusteella. Tällöin on varmistuttava, että tietojen luovuttamista koskeva sääntely täyttää kyseisen artiklan mukaiset vaatimukset eli sääntelyn on oltava välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ja oikeasuhteinen toimenpide tietosuojasetuksen 23 artiklan 1 kohdan tavoitteiden turvaamiseksi.

Tietosuojalain 28 §:ssä säädetään julkisuusperiaatteen huomioon ottamisesta. Pykälän mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Tietojensaantisääntelyä valmisteltaessa on otettava lisäksi huomioon perustuslain 10 §, jolla on merkitystä arvioitaessa sitä, kenelle julkisen viranomaisen hallussa olevia henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä missä laajuudessa ja mitä tarkoitusta varten. Sääntelyn valmistelussa on täten kiinnitettävä erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojensaantioikeutta ja tietojen luovuttamista koskevaan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön ottaen huomioon, että hätäkeskustietojärjestelmään kerättävät henkilötiedot ovat usein valtiosääntöoikeudellisesti katsottuna arkaluonteisia. Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan lainsäädännön täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14 ja 15/2018 vp).

Loppuraportissa on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausunto 62/2018 vp, jonka valiokunta antoi hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa. Lausunnossa valiokunta piti tavanomaisesta poikkeavana esitysluonnoksessa valittua sääntelyratkaisua, jossa

kaikki esitysluonnoksessa mainitut maahanmuuttohallintoon osallistuvat viranomaiset oli määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoi-keuksia koskevalla sääntelyllä. Valiokunta piti lausunnossaan säätämistäjär-jestyskysymyksenä yhteisrekisterinpitäjyyttä ja siihen liittyvien tiedonsaanti-oikeuksia koskevan sääntelyn täsmentämistä. Perustuslakivaliokunta toisti tämän arvionsa lausunnossa 7/2019 vp, joka annettiin yllämainitun valtio-päivien päättymisen johdosta rauenneen esityksen pohjalta valmistellusta esityksestä. Oikeusministeriö kehottaa tutustumaan lausuntoon huolella etenkin yhteisrekisterinpitäjyyttä ja viranomaisten erillisyyden periaatetta koskevin osin.

### **Sovellettavasta yleislainsäädännöstä**

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota raportin arvioon soveltuvasta tietosuo-jaa koskevasta yleissääntelystä. Raportissa arvioidaan, että yleisen tietosuo-ja-asetuksen ja tietosuojalain lisäksi sovellettavaksi tulisi osittain rikos-asioiden tietosuojalaki. Loppuraportissa todetaan, että ”tietosuoja koske-vien säännösten kannalta poliisin tehtävät muodostavat kokonaisuuden, jossa poliisi soveltaa yleisen tietosuoja-asetuksen ohella rikosasioiden tietosuo-jadirektiivin perusteella implementoitua kansallista lainsäädäntöä.”

Euroopan unionin uusi tietosuojalainsäädäntö on eriyttänyt säädöspohjaa siten, ettei kaikkien henkilötietojen käsittelyyn ole enää mahdollista sovel-taa samaa sääntelyä. Henkilötietojen käsittelyyn soveltuu yleislakina joko EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja sitä täydentävä ja täsmentävä tietosuoja-laki taikka vaihtoehtoisesti henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kan-sallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettu laki (rikosasioiden tietosuojalaki), jolla on pantu kansallisesti täytäntöön ns. rikosasioiden tietosuo-jadirektiivi (jota kutsutaan myös poliisidirektiiviksi).

Loppuraportissa ei ole tarkemmin arvioitu, miltä osin hätäkeskustoiminnasta annetun lain sääntely kuuluisi rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamis-alaan. Oikeusministeriön käsityksen mukaan hätäkeskuspalvelussa ei ole kyse rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja sen täytäntöönpanemiseksi sää-

detyn rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvasta poliisin toiminnasta, vaan yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvasta Häätäkeskuslaitoksen suorittamasta henkilötietojen käsittelystä.

Rikosasian tietosuojalaki voi oikeusministeriön näkemyksen mukaan tulla sovellettavaksi yleislakina poliisin toimintaan sen jälkeen, kun Häätäkeskuslaitos on välittänyt tehtävän poliisille. Tällöin henkilötietojen käsittelytarkoitus voi muuttua hätäilmoituksen arvioinnista rikosasiain tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvaan poliisin toimintaan, johon kuuluvat rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen sekä näihin liittyvät toimenpiteet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia sovelletaan poliisin toiminnassa lähinnä vain lupahallintoon liittyviin tehtäviin sekä sellaisiin poliisille säädettyihin valvontatehtäviin, joissa ei ole kyse rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta tai näihin liittyvistä toimenpiteistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskyskyntäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp ja PeVL 45/2016 vp). Tietosuojaa koskevan sääntelyn katsotaan kuuluvan tällaiseen erityistä selkeyttä edellyttävään sääntelyyn. Tämän johdosta lainsäädännössä on vältettävä tilannetta, jossa sääntelyn täsmällistä soveltamisalaa on hankala selvittää.

### **Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta**

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa henkilötietojen käsittely on lainmukaista. Kansallinen liikkumavara asetusta tarkentavan henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn antamiselle pohjautuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin sekä arkaluonteisten tietojen osalta 9 artiklan 2 kohdan b, g, h, i ja j alakohtiin. Lisäksi asetuksessa on useita artiklakohtaisia tarkennuksia kansallisesta liikkumavarasta.



Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (c alakohta) tai jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Kyseinen 3 kohta sisältää velvoitteen säätää kansallisessa lainsäädännössä käsittelyn perustasta ja käsittelyn tarkoituksesta.

Loppuraportissa on arvioitu, että hätäkeskustoiminnan kannalta tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtat soveltunevat parhaiten oikeusperusteiksi. Hallintovaliokunta katsoi tietosuojalakia koskevassa mietinnössään, että nämä oikeusperusteet voivat olla osin päällekkäisiäkin. Valiokunta kuitenkin korosti sitä, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että jäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä sanotun lain mukaan olisi. Tämän tulee käydä aina selkeästi ilmi ehdotetusta lainsäädännöstä (HaVM 13/2018 vp, s. 25). Hankkeen jatkotyön aikana tulee täten tarkentaa, kumpaa alakohtaa pidetään ainoana tai ensisijaisena oikeusperusteena hätäkeskustoiminnan henkilötietojen käsittelylle, sillä tällä on merkitystä myös siltä kannalta, mitä tietosuojasetuksen III luvun mukaisia rekisteröidyn oikeuksia käsittelyyn sisältyy.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen osalta mahdolliseksi oikeusperusteeksi on loppuraportissa tunnistettu tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohta, jonka mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely on sallittu, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen, että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa tältä osin.

Loppuraportissa on huomioitu lisäksi tietosuojalain 6 §, jossa säädetään arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä tietyissä tapauksissa siltä osin kuin

kyseinen henkilötietojen käsittely ei ole mahdollista suoraan tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan nojalla. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelykieltoa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

Kyseinen tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta on yhteydessä edellä mainittuun yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jossa säädetään henkilötietojen käsittelyn edellytykseksi lailla säätämisen ohella myös se, että käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä ja oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden. Häätäkeskuslain muuttamisen jatkovalmistelussa on huomattava tältä osin eduskunnan hallintovaliokunnan tietosuojalain hallituksen esityksestä antama mietintö, jossa valiokunta korostaa, että tietosuojasetuksessa säädetyn mukaisesti sääntelyn tarve tärkeää yleistä etua koskevasta syystä ja käsittelyn oikeasuhtaisuus tavoitteeseen nähden tulee arvioida ja perustella kunkin erityislain säätämisen yhteydessä (HaVM 13/2018 vp, s. 35).

## Suojatoimista

Loppuraportissa todetaan, että käsiteltäessä henkilötietoja tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella, on rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän toteutettava erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta saman pykälän 2 momentissa säädettyt asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Raportissa luetellaan mainitussa 2 momentissa oleva 11-kohtainen luettelo suojatoimista. Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että kyseinen luettelo toimii esimerkkiluettelona toimenpiteistä, joita voidaan käyttää suojatoimina. Muutkin suojatoimet ovat mahdollisia. Suojatoimien valintaan vaikuttaa muun muassa se, millaisista henkilötiedoista ja minkälaisesta käsittelystä kulloinkin on kyse (HaVM 13/2018, s. 35). Tietosuojalain hallituksen esityksessä on katsottu lisäksi, että mainittu 2 momentti jättäisi rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän arvioitavaksi ensivaiheessa, millaiset suojatoimenpiteet ovat käsittelytoimiin nähden asianmukaiset (HE 9/2018, s. 90). On aiheellista huomioda, että kyseessä on esimerkkiluettelo mahdollisista suojatoimista, joten hankkeen

jatkotyön aikana on arvioitava, voivatko tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaiset suojaustoimet tulla sovellettavaksi vai tulisiko suojaustoimista säätää sen sijaan tarkemmin hätäkeskuslaissa.

## Kansallisesta liikkumavarasta

Erityissääntelyn lähtökohtana tulee yleisesti olla se, että tietosuoja-asetuksella sellaisenaan saavutetaan riittävä tietosuojan taso ja erityislainsäädännön käyttöön tietosuojan sääntelyssä suhtaudutaan pidättyväisesti. Perustuslakivaliokunnan uudemman lausuntokäytännön mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaaja ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtainen sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4-5).

Hätäkeskustoiminnassa käsitellään runsaasti sekä valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi katsottavia henkilötietoja, kuten rikostuomioita ja rikkomuksia koskevia tietoja että tietosuoja-asetuksessa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, kuten terveystietoja. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa syytä arvioida edelleen aiemman lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. (PeVL 14/2018 vp, s. 6). Loppuraportissa on näin ollen tehty oikea arvio siitä, että ”Riskiperusteisesti olisi säädettävä erityisten ja valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä.” Tässä yhteydessä on huomiotava, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen,

että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40).

### **Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä**

Rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely on tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan sallittua, kun se suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Loppuraportissa viitataan tietosuoja-asetuksen 10 artiklaan ja raportissa on tunnistettu, että artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja voidaan pitää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa arkaluonteisina henkilötietoina. Oikeusministeriö korostaa ensinnäkin, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 15/2018 vp ja 3/2017 vp).

Toiseksi hankkeen jatkovalmistelussa on selvitettävä, miten toteutuvat ne erityiset suojatoimenpiteet, joilla rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja käytännössä turvataan tietosuoja-asetuksen 10 artiklan edellyttämällä tavalla. Hankkeen jatkovalmistelussa tulee tähän liittyen arvioitavaksi, soveltuuko hätäkeskustoimintaan tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn tietosuoja-lain 7 §, jossa säädetään rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvästä käsittelystä.

### **Henkilötunnuksen käsittelystä säätämisestä**

Loppuraportissa esitetyn arvion mukaan henkilötunnuksen käsittelystä tulee säätää hätäkeskustoimintaa koskevassa laissa.

Yleisen tietosuojasetuksen 87 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määrittellä tarkemmin erityiset kansallisen henkilönumeron tai muun yleisen tunnisteen käsittelyn edellytykset. Kansallisesti henkilötunnuksen käytön edellytyksistä säädetään tietosuojalain 29 §:ssä. Pykälän mukaan henkilötunnusta saa käsitellä rekisteröidyn suostumuksella tai jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi tai historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten. Kaikissa tapauksissa henkilötunnuksen käsittelyn perusedellytyksenä on, että rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää säännöksessä mainitun tehtävän suorittamiseksi. Oikeusministeriö toteaa, että henkilötunnuksen käsittelystä on syytä säätää erityislainsäädännössä vain siinä tapauksessa, että tunnuksen käsittely ei ole aiotulla tavalla mahdollista suoraan kansallisen tietosuojalain nojalla. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, että hätäkeskuslain muuttamisen jatkotyössä tulee arvioida uudelleen loppuraportissa esitetty arvio, jonka mukaan henkilötunnuksen käsittelystä tulee säätää hätäkeskustoimintaa koskevassa laissa.

### **Käsittelytarkoituksiin perustuvasta sääntelystä**

Loppuraportissa todetaan, että suuntaus on ollut, että tietojärjestelmistä ei enää säädetä substanssilaeissa, vaan niissä säädettäisiin tarkoituksista, joihin henkilötietoja saadaan käsitellä (käyttötarkoitukseen perusteva sääntely tai käsittelytarkoituksiin perustuva sääntely). Näin ollen arviona esitetään, että ”Lain soveltamisalaa ei tulisi sijoittaa tietojärjestelmiin vaan uudempien kehityslinjausten mukaisesti niihin tarkoituksiin, joissa tietoja/henkilötietoja käsitellään. Selkeyden vuoksi olisi kuitenkin määritettävä hätäkeskustietojärjestelmä yhteisenä järjestelmänä.”

Oikeusministeriö toteaa, ettei tietosuojasetuksesta seuraa rajoitteita sen suhteen, valitaanko sääntelyratkaisuksi nykyinen rekisteripohjainen tai loppuraportissa esitetty käyttötarkoituksiin perustuva sääntelyratkaisu. On kuitenkin huomattava, että voimassa olevissa säännöksissä säädetyistä rekistereistä ja yksityiskohtaisista luetteloista luopuminen edellyttäisi, että henki-

lötietojen rekisteröinnin tavoite ja henkilötietojen käsittelyn perusteet määriteltäisiin jatkossa selkeästi. Toiseksi on huomioitava, että hyvin väljä käyttötarkoitussääntely voisi näyttäytyä ongelmallisena suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä painotettuun lähtökohtaan siitä, että ”Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely” (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Toisaalta voidaan huomata, ettei perustuslakivaliokunnalla ollut huomautettavaa esimerkiksi poliisin henkilötietolain säätämisen yhteydessä antamassaan lausunnossa hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista, joissa voimassa olleen lain valtakunnallisia tietojärjestelmiä ja muita poliisin henkilörekistereitä koskeva sääntely ehdotettiin korvattavaksi säännöksillä poliisilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelytarkoituksista ja käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä (ks. PeVL 51/2018 vp). Toisena esimerkkinä voidaan mainita lausunnossa yllä viitattu perustuslakivaliokunnan lausunto ehdotetusta maahanmuuttohallinnon henkilötietolaista, jossa lain soveltamisalaa ei oltu sidottu mihinkään rekisteriin tai tietojärjestelmään vaan niihin tarkoituksiin, joissa henkilötietoja käsiteltäisiin. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista tähän lähtökohtaan (PeVL 62/2018 vp, s. 4).

Yksikönpäällikkö

Niklas Wilhelmsson

Erityisasiantuntija

Jassi Saurio