

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 100/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy lähinnä siihen, että siinä ehdotetaan eräitä muutoksia pelastuslaissa ja hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa oleviin henkilötietojen rekisteröintiä ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksia sekä tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin. Pelastuslain 89 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettyjä pelastusviranomaisen oikeuksia saada salassapitosäännösten estämättä pelastuslaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi laajennettaisiin tiettyjen väestörekisteritietojen osalta sekä eräiden muiden viranomaisten rekisteritietojen osalta.

Ehdotettavat tietojen saantia ja luovuttamista koskevat säännökset koskevat suurelta osin tietoja, joita valtiosääntöoikeudellisesti on arvioitava perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuina henkilötietoina. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Henkilötietojen suoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö on hyvin vakiintunutta ja itse asiassa varsin tautologista. Doktriinin pääkohdat ovat valiokunnan itsensä linjaamassa muodossa seuraavat:

Henkilötietojen suoja osana yksityiselämän suoja – Lainsäätäjän liikkumavaraa perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan soveltamisalueella rajoittaa mainitun säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatuun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on perustuslakivaliokunnan mukaan kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. mm. PeVL 29/2016 vp).

Henkilötietojen suoja koskevalle sääntelylle asetettava yleiset vaatimukset – Henkilötietojen suoja koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä säänneltäviä asioita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden

sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä, sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla (PeVL 21/2012 vp, s. 3, PeVL 15/2008 vp, s. 3, PeVL 11/2008 vp, s. 3). Lailla säättämisen vaatimus koskee henkilötietojen käsittelyyn liittyvien seikkojen lisäksi myös mahdollisuutta luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 6/2003 vp, s. 2, PeVL 12/2002 vp, s. 5). Valiokunta ei myöskään ole hyväksynyt henkilötietojen pysyvää säilyttämistä, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita.

Siltä osin kuin kysymys on edes osittain niin sanotuista arkaluonteisista tiedoista, valiokunta on edellyttänyt, että sallitut tietosisällöt ilmenevät säännöksestä mahdollisimman tyhjentävästi (samoin myös PeVL 71/2014 vp, PeVL 18/2012 vp, s. 3 ja PeVL 51/2002 vp, s. 2).

Viranomaisten tietojensaantia ja luovuttamista koskeva sääntely – Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tietoja hallussaan pitävään viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella 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 tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa velvollisuus tietojen luovuttamiseen eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi. Ks. PeVL 17/2016 vp ja siinä mainitut lausunnot)

Perustuslakivaliokunta on lisäksi tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut 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. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. (ks. viimeksi PeVL 36/2016 vp)

Tulkintadoktriinin merkitys

Vaikka perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä onkin konkretisoitunut joukko varsin vakiintuneita henkilötietojen suojaa koskevia tulkintaperiaatteita, on niiden soveltamiskäytäntö ollut varsin formaalia. Etenkin tietojen siirtämistä ja luovuttamista koskeva perustuslainmukaisuuden arviointi näyttää rajoittuneen ennen muuta sen varmistamiseen, että lakiehdotuksessa on käytetty valiokunnan edellyttämiä käsitteitä: valiokunta on karkeasti ottaen tarkannut, esiintyvätkö välttämättömyyden ja tarpeellisuuden vaatimukset siellä, missä niiden perustuslakivaliokunnan doktriinin mukaan tulisi esiintyä. Jos eivät esiinny, säännöksen muuttaminen on tyypillisesti edellytys lain käsittelemiselle tällisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos esiintyvät, asiaan ei liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Sen sijaan perustuslakivaliokunta ei ole tyypillisesti arvioinut juuri lainkaan aineellisessa ja perusoikeuksien rajoitustestiä vastaavassa mielessä sitä, onko ehdotetulle tietojen siirtämiselle ja luovuttamiselle hyväksyttävä peruste tai täyttääkö tätä koskeva sääntely oikeasuhtaisuuden vaatimuksen. Toisin sanoen valiokunnan käytännössä ole juurikaan arvioitu, sitä voidaanko ehdotettua henkilötietojen siirtämistä pitää asiallisesti ottaen viranomaisen tehtävän kannalta hyväksyttävänä. Myöskään sitä, millä edellytyksillä siirtoa ja luovuttamista voidaan asiallisesti ottaen pitää välttämättömänä, ei ole yleensä tarkemmin arvioitu. Riittävää sen sijaan on ollut, että välttämättömyyden ja tarpeellisuuden käsitteet on ilmaistu doktriinin kannalta oikeissa kohdin.

On selvää, ettei tällaista valtiosääntöoikeudellista testiä voitaisi sellaisenaan soveltaa muiden perusoikeuksien kohdalla ilman että samalla luovuttaisiin perusoikeuksien rajoitustestiä koskevista lähtökohdista. Yksityiselämän suoja koskevan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. Se, että rajoituksesta on säädetty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, ei tunnetusti yksinään riitä.

Jos henkilötietojen suojaan sovellettaisiin saman tyyppistä arviointikriteeristöä kun perusoikeuksiin yleensä, henkilötietojen rekisteröintiä koskevan tavoitteen samoin kuin tavoitteen oikeasuhtaisuus suhteessa rekisteröinnistä aiheutuvaan henkilötietojen suojan rajoitukseen tulisi erikseen arvioitavaksi samaan tapaan kuin tehdään muiden perusoikeuksien kohdalla.

Ei ole sinänsä mitään estettä sille, että myös henkilötietojen suojaa lähestyttäisiin tämän tyyppisen, perusoikeuksiin yleensä sovellettavan testin valossa. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, henkilötietojen suoja sisältyy osittain samassa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kun näin on, henkilötietojen suojaan kajoaminen merkitsee ainakin osittain myös puuttumista yksityiselämän suojaan, jolloin sitä tulisi arvioida kuten yksityiselämän suojaan kajoamista yleisestikin arvioidaan. Saman tyyppisiä sisällöllisiä, rajoitusten välttämättömyyteen viittaavia, vaatimuksia liittyy myös valiokunnan kantaan siitä, ettei tietoihin oikeutetun viranomaisen omat tarpeet voi automaattisesti syrjäyttää niitä perusteita ja intressejä, joita tietoja hallussaan

pitävään viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan. Nämä vaatimukset osoittavat osaltaan, että henkilötietojen suoja ei perusoikeutena poikkea missään laadullisessa mielessä muista perusoikeuksista. On myös odotettavissa, että henkilötietoihin ulottuva viranomaisen tiedonsaanti- ja tietojen luovuttamista koskeva sääntely muodostuu vastaisuudessa entistäkin keskeisemmäksi osaksi viranomaistoiminnan sääntelyä. Tähän on monia, usein perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa vain vireillä oleva sote-uudistus, johon sisältyvä tavoite toteuttaa integroidut sote-palvelut ei toteudu ilman että viranomaisille perustetaan laaja-alaiset henkilötietojen siirtämistä koskevat valtuudet.

Henkilötietojen käsittelyn ja siten myös henkilötietojen suojan merkityksen kasvaessa olisi mielestäni syytä huolehtia siitä, ettei perustuslain turvattu oikeus henkilötietojen suojaan typisty vain sanonnalliseksi vaatimukseksi siitä, että tällaisessa sääntelyssä on osattava käyttää oikeanlaisia voimasanoja oikeassa paikassa. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta johdonmukaisinta olisi, jos valiokunta enenevästi pyrkisi hahmottamaan henkilötietoihin liittyvää sääntelyä kuten perusoikeuksia koskevaa sääntelyä yleisestikin. Tällöin tulisi mahdolliseksi nykyistä paremmin erottaa käytösääntelyn tyypiset tilanteet rajoitussääntelystä taikka henkilötietojen suojan reunaluokalle sijoittuvat tilanteet ydinaluetta lähestyvistä tilanteista..

Kyse ei olisi mistään raketitieteestä: mitä lähempänä liikutaan henkilötietojen suojan ydintä, sitä tärkeämpää on jo perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja koskevista syistä johtuen varmistua täsmällisellä ja tarkkarajaisella sääntelyllä siitä, että henkilötietojen käsittely perustuu hyväksyttävään perusteeseen ja rajoittuu vain siihen mitä voidaan pitää rajoituksen taustalla olevan intressin painavuuteen. Ja vastaavasti: mitä selvemmin ollaan puhtaan henkilötietojen suojaan liittyvän käytösääntelyn piirissä tai mitä etäämmällä ollaan yksityiselämän suojan ytimeen ulottuvasta rajoituksesta, sitä laajemmaksi myös lainsäätäjän harkintamarginaali muodostuisi. Erilaiset henkilötietojen puuttumiseen liittyvät aste-erot vaikuttaisivat myös perustuslainmukaisuuden valvonnan tiukkuuteen: Mitä painavammasta henkilötietojen suojaan liittyvästä yksityisestä intressistä on kyse, sitä tarkemmin myös perustuslakivaliokunnan tulisi arvioida sen valtiosääntöoikeudellinen asianmukaisuus. Sen sijaan henkilötietojen suojaan vain löyhästi liittyvän sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointi voitaisiin suorittaa summaarisemmin.

Ehdotusten arviointi

Nyt käsiteltävänä olevan yksittäisen lainsäädäntöasian yhteydessä ei ole mahdollista kehittää kokonaan uuden tyyppistä henkilötietojen suoja koskevaa tulkintastandardia. Kiinnitän kuitenkin valiokunnan huomiota ensinnäkin siihen, että hallituksen esitykseen sisältyy laaja-alaiset säännökset pelastusviranomaisten ja hätäkeskuslaitoksen oikeudesta saada ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä henkilötietoja samoin kuin tiedoista, joita voidaan rekisteröidä pelastuslain 91 §:ssä tarkoitettuun toimenpiderekisteriin ja 93 §:ssä tarkoitettuun valvontarekisteriin. Myös Hätäkeskuslaitoksen mahdollisuutta saada ja tallettaa henkilötietoja hätäkeskustietojärjestelmään ehdotetaan laajennettavaksi (2. Lakiehdotuksen 17 §).

Säätämisperusteluissa ei ole mitenkään täsmennetty niitä perusteita, joiden valossa uusia rekisteröinti-, siirto-, ja luovuttamisvaltuuksia voitaisiin pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävään syyhyn perustuvina ja oikeasuhtaisina. Säätämisperusteluissa vain todetaan, että ehdotettu laintasoinen sääntely on ”täsmällistä ja tarkkarajaista sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää” ja että ehdotetut muutokset ovat oikeasuhtaisia suhteessa niiden käyttötarkoitukseen, eikä tavoitetta ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin.”

Hallituksen esityksen perusteella näiden kriteerien täyttymistä on kuitenkin hyvin vaikeaa arvioida tukeutumatta vain yleiseen ja sinänsä kiistatta relevanttiin oletukseen pelastusviranomaisten ja hätäkeskuslaitoksen toiminnan taustalla olevaan painavaan, yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta koskevaan intressiin. Toisaalta voidaan sanoa – kuten edellä olen pyrkinyt tuomaan esiin – ettei perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä ole myöskään edellytetty tässä suhteessa kattavia perusteluja.

Yksittäisten, valtiosääntöoikeudelliselta kannalta osin ongelmalliselta vaikuttavien säännösehdo-
tusten osalta voidaan todeta seuraavaa:

Pelastuslakiehdotuksen 91 § (toimenpiderekisteri)

Pelastuslain 91 §:ssä tarkoitettua toimenpiderekisteriä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että rekisterin teknisenä ylläpitäjänä lain mukaan toimivalla Pelastusopistolla olisi oikeus luovuttaa rekisterin tietoja, jos siitä olisi erikseen sovittu rekisteriä pitävän asianomaisen pelastuslaitoksen kanssa. Tietojen luovuttamisesta on säännökset 91 §:n 5 momentissa, joka ei sisällä vaatimusta tietojen luovuttamisen välttämättömyydestä. Saman pykälän 7 momentissa olevan tietojen säilyttämisaikaa koskevan sääntelyn perusteella toimenpiderekisteriin voi sisältyä myös arkaluonteisia tietoja.

Toimenpiderekisterin perusteella on vaikea päätellä, mihin yksittäiseen momentin kohtaan arkaluonteisten tietojen rekisteröinti perustuu. Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi muodostuu myös, ettei tietojen luovuttamista ole rajattu välttämättömään samoin kuin sekin, että esimerkiksi 91 §:n 5 momentin 6 kohta sisältää hyvin laajan valtuuden luovuttaa toimenpiderekisterin tietoja, arkaluonteiset tiedot ilmeisesti mukaan lukien, tieteellistä tutkimusta varten muillekin kuin 1-4 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille, tutkimuslaitoksille ja tutkijoille.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään edellyttänyt, että luovutettavat tietosisällöt luetaan tyhjentävästi tai niiden edellytetään olevan välttämättömiä tietyn tarkoituksen kannalta. Valiokunta on myös erikseen korostanut tarvetta sitoa arkaluonteisten tietojen saamista tai antamista koskeva sääntely tietojen välttämättömyyteen (ks. mm. PeVL 65/2014 vp). Ehdotettu 91 § ei täytä näitä vaatimuksia ja sitä on välttämättömästi täsmennettävä tavalla, joka vastaa perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä.

Hätäkeskusten toiminnasta annetun lain 20 § (Tietojen luovuttaminen)

Tietojen luovuttamista koskevan hätäkeskuslakiehdotuksen 20 §:n 5 momentin perusteella hätäkeskusjärjestelmästä saadaan luovuttaa Salassapitovelvollisuuden estämättä tieto, jonka ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengen tai terveyden suojaamiseksi tai huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi. Säännös vastaa voimassa olevaa lakia. Kun säännöksessä ei kuitenkaan ole pyritty luettelemaan tyhjentävästi luovutettavia tietoja eikä tietojen luovuttamisoikeutta ole sidottu luovuttamisen välttämättömyyteen laissa säädetyn tarkoituksen kannalta, ei se nähdäkseni vastaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta kantaa.

Juha Lavapuro
professori