

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta (HE 100/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- pelastusylitarkastaja Veli-Pekka Hautamäki, sisäministeriö
- tietoverkkojohtaja Pekka Tulokas, sisäministeriö
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- professori Juha Lavapuro
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi pelastuslakia ja hätäkeskustoiminnasta annettua lakia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia pelastuslaissa ja hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa oleviin henkilötietojen rekisteröintiä ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksia sekä tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin. Esityksen tarkoituksena on selkiyttää ja parantaa viranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavana olevat lakiehdotukset liittyvät sääntelykokonaisuuteen, jonka ensisijaisena tarkoituksena on perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen sekä omaisuudensuojan, suojaaminen. Valiokunnan mielestä sääntelyn tavoite on sinänsä hyväksyttävä.

Ehdotus on merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista sallassapitovelvollisuuden 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 tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatus lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mielestä näiden seikkojen lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Valiokunta on tämän vuoksi aikaisemmin arvioinut esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällainen arvio on mahdollinen vain, jos hallituksen esityksessä eritellään riittävällä seik-

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2016 vp

kaperäisyydellä ne syyt, joiden johdosta henkilötietojen käsittely katsotaan lakiehdotuksessa välttämättömäksi.

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavana oleva esitys on tässä suhteessa puutteellisesti laadittu. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sinänsä viitataan rajoitusedellytyksiin, mutta perusteluissa lähinnä johtopäätöksenomaisesti 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. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole kuitenkaan lainkaan täsmennetty niitä perusteita, joiden valossa uusia rekisteröinti-, siirto- ja luovuttamisvaltuuksia voitaisiin pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävään syyhyin perustuvina ja oikeasuhtaisina. Tällainen puute lakiehdotuksen perusteluissa voi äärimmillään johtaa siihen, että lakiehdotuksen arvioidaan olevan asianmukaisesti perustelematta jääneiltä osiltaan perustuslain vastainen (ks. esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6 ja PeVL 19/1998 vp, s. 3—4.). Perustelujen puutteellisuus on valiokunnan mielestä nyt arvioitavana olevassa esityksessä erityisen valitettavaa, sillä lakiehdotusten taustalle yleensä ja useiden yksittäisten henkilötietojen käsittelyyn valtuuttavien säännösten taustalle erityisesti on osoitettavissa valtiosääntöiset kiinnepohdat esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatusta oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuksia koskevan sääntelyn asianmukaiseen käsittelyyn säätämisyjärjestysperusteluissa (ks. myös PeVL 19/2016 vp, s. 2—3).

Arkaluonteisten tietojen käsittely

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 91 §:n 6 momentissa säädetään, että Pelastusopisto voi luovuttaa toimenpiderekisterin tietoja 91 §:n 5 momentissa tarkoitettulla tavalla, jos siitä on erikseen sovittu rekisteriä pitävän pelastuslaitoksen kanssa. Viitatussa pääosin jo voimassa olevaan lakiin sisältyvässä 5 momentissa säädetään rekisterissä olevien tietojen luovuttamisesta salassapitosäännösten estämättä tietosisältöjä täsmenämättä tai edellyttämättä tietojen luovuttamisen välttämättömyyttä siinä lueteltujen tarkoitusten kannalta. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 20 §:n 5 momentin mukaan salassapitovelvollisuuden estämättä saadaan luovuttaa tieto, jonka ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengen tai terveyden suojaamiseksi tai huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan mainitut säännökset tietojen luovutuksesta kohdistuvat myös arkaluonteisiin tietoihin, ja sääntelyä on näiltä osin täsmennettävä edellä selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi. Tällaiset muutokset 1. lakiehdotuksen 91 ja 2. lakiehdotuksen 20 §:ään ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 91 §:n 5 momentin 6 kohdan mukaan rekisterissä olevat tiedot saadaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tieteellistä tutkimusta varten muillekin kuin pykälän 1—4 kohdassa tarkoitetuille viranomaisille, tutkimuslaitoksille ja tutkijoille. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöstä on syytä täsmentää siten, että siinä määritellään ainakin arkaluonteisten tietojen osalta mahdolliset luovutuksensaajat.

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2016 vp

Muita seikkoja

Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus tuli voimaan toukokuussa 2016. Sitä aletaan soveltaa 25.5.2018 lähtien. Oikeusministeriö on asettanut kuluvaan vuoteen helmikuussa työryhmän selvittämään yleisen tietosuoja-asetuksen aiheuttamia lainsäädännön tarkistamistarpeita (OM 1/41/2016). Työryhmän tehtävänä on muun ohella selvittää Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarve sekä erityisesti se, onko voimassa olevan henkilötietolain kaltaiselle yleiselle kansalliselle tietosuojalainsäädännölle tarvetta, ja valmistella ehdotus asiasta mahdollisesti tarvittavaksi yleiseksi lainsäädännöksi sekä selvittää tietosuoja-asetuksen jäsenvaltion lainsäädännölle jättämän kansallisen liikkumavaran antamat mahdollisuudet sekä esittää periaatteet liikkumavaran tarkoituksenmukaisesta käytöstä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan selvitystyön kannalta merkityksellistä on myös Suomen perustuslaissa turvattu henkilötietojen suojan suhde tietosuoja-asetukseen. Valiokunta pitää tärkeänä myös, että valtioneuvoston piirissä kartoitetaan myös erityislainsäädännön tarpeellisuuteen ja alaan liittyviä kysymyksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan estettä ei ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. myös PeVL 54/2010 vp, s. 2/I—II).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 91 §:stä ja 2. lakiehdotuksen 20 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 6.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2016 vp

jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen