



Dnro 3024/91/21

28.5.2021

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö

VN_6121_2021-SM-5.

Lausuntopyyntö

Sisäministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta perusteltua näkemystä hätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjyydestä siten, että erillisinä rekisterinpitäjinä toimisivat jatkossakin Hätäkeskuslaitos ja Poliisihallitus lausuntopyyntönsä esiteyllä tavalla.

Lausunto

Hätäkeskustoiminnasta annettua lakia (692/2010, jäljempänä hätäkeskuslaki) sovelletaan pelastustoimen, poliisitoimen ja sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskuspalveluihin sekä Hätäkeskuslaitokseen. Hätäkeskuslakia täydentää valtioneuvoston asetus hätäkeskustoiminnasta (877/2010).

Hätäkeskuslain 16 §:ssä säädetään hätäkeskustietojärjestelmästä ja sen perusteista. Hätäkeskustietojärjestelmä on pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimien ja Hätäkeskuslaitoksen käyttöön tarkoitettu pysyvä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä valtakunnallinen tietojärjestelmä. Säännöksen mukaan rekisterinpitäjyys on järjestetty siten, että rekisterinpitäjinä ovat ainakin Hätäkeskuslaitos ja Poliisihallitus. Säännöksen 3 momentin mukaan rekisterinpitäjien vastuualueet on määritelty siten, että Hätäkeskuslaitos valvoo henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten noudattamisesta ja huolehtii hätäkeskustietojärjestelmään sisältyvien tietojen suojaamisesta. Kukin rekisterinpitäjä vastaa tallettamiensa tietojen virheettömyydestä sekä tietojen käsittelyn laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa. Lisäksi säännöksessä on mainittu muut hätäkeskustietojärjestelmän käyttäjät.

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuojasetus) 4 artiklan 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. 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.



Vastaavasti myös henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki) mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan toimivaltaista viranomaista, joka yksin tai yhdessä muiden kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa on säädetty käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Kyseisen periaatteen mukaan henkilötiedot tulee kerätä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kannalta yhteensopimattomalla tavalla.

Rekisterinpitäjän vastuusta säännellään tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa, jonka mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetusta. Rikosasioiden tietosuoja-laissa rekisterinpitäjän vastuusta säädetään lain 14 §:ssä. Rekisterinpitäjän määrittäminen on keskeistä henkilötietojen käsittelyn kannalta, sillä kysymys on tahosta, joka yleisesti vastaa henkilötietojen käsittelystä. Rekisterinpitäjäksi katsotaan se, joka tosiasiallisesti määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastuualueet.

Keskeinen henkilötietojen käsittelyn vastuutaho on myös käsittelijä, jolla ymmärretään rekisterinpitäjistä ulkopuolista tahoa, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Henkilötietojen käsittelystä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa ja rikosasioiden tietosuojalain 17 §:ssä. Käsittelijä voi suorittaa mitä tahansa henkilötietojen käsittelytoimia. Toisin kuin rekisterinpitäjä henkilötietojen käsittelijä ei määrittele henkilötietojen käsittelyn tarkoituksia ja keinoja. Mikäli käsittelijä käyttää henkilötietoja johonkin muuhun tarkoitukseen kuin rekisterinpitäjän lukuun, hänestä itsestään tulee rekisterinpitäjä.

Hätäkeskuslain 16 ja 17 §:n nojalla henkilötietojen käsittely perustuu rekisteripohjaiseen sääntelyyn. Hätäkeskuslaitoksen ja muiden hätäilmoituksia hoitavien viranomaisten käsittelytarkoitukset eroavat kuitenkin olennaisesti toisistaan, erityisesti poliisin osalta. Tästä huolimatta laissa on säädetty, että hätäkeskustietojärjestelmään tallennetaan tietoja, jotka kuuluvat sekä Hätäkeskuslaitoksen että Poliisihallituksen rekisterinpitoon.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 16 §:n 2 momentissa on todettu, että Hätäkeskuslaitos on valtakunnallisen hätäkeskustietojärjestelmän päävastuullinen rekisterinpitäjä. Tällä on ilmeisesti tarkoitettu sitä, että Hätäkeskuslaitos hankkii ja ylläpitää kyseisen tietojärjestelmän datakäsittelyn ja -siirron laitteet ja välineet ja huolehtii niiden tietoturvasuudesta (käytettävyyden, eheys ja luottamuksellisuus). Näiltä osin voidaan katsoa, että Hätäkeskuslaitos toimii oman toimintansa osalta rekisterinpitäjänä ja muiden rekisterinpitäjien osalta tietojärjestelmän teknisenä ylläpitäjänä eli käsittelijänä.



Hätäkeskuslain 16.3 §:ssä on mainittu myös muut hätäkeskustietojärjestelmän käyttäjät, jotka vastaavat osaltaan tietojen käsittelyn laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa. Yleinen tietosuojasetus ei tunne tällaista organisatorista ”käyttäjä” roolia. Lähipänä on asetuksen 29 artiklassa tarkoitettu rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän alaisuudessa toimiva henkilö, josta ei kuitenkaan tässä yhteydessä voi olla kysymys.

Hätäkeskustietojärjestelmän osalta myös näiden muiden toimijoiden kuin poliisin ja hätäkeskuslaitoksen asema rekisterinpitäjänä tai käsittelijänä tulee huomioida. Esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 3 §:ssä on omaksuttu usean eri viranomaisen rekisterinpito ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä. Tässä tapauksessa rekisterinpitäjyys määräytyy kunkin viranomaisen tallentamien tietojen perusteella. Tällaista sääntelymallia on hallintovaliokunta pitänyt tarkoituksenmukaisena.

Julkiisuuslaissa omaksutusta viranomaistoiminnan erillisyyseriaatteesta ja hallinnon laillisuusperiaatteesta johtuu, ettei tällaisessa henkilötietojen käsittelyssä voida puhua varsinaisesta yleisen tietosuojasetuksen 26 artiklassa ja rikosasioiden tietosuojalain 16 §:ssä tarkoitetusta yhteisrekisterinpidosta, ellei viranomaisten lakisääteiset tehtävät ole siinä määrin yhteisiä, ettei niitä voida suorittaa muuten kuin yhteisellä käsittelyllä. Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan hätäkeskuspalveluilla tarkoitetaan hätätilanteita koskevien ja muita vastaavia pelastustoimen, poliisin tai sosiaali- ja terveystoimen viranomaisen välittömiä toimenpiteitä edellyttävien ilmoitusten (*hätäilmoitus*) vastaanottamista ja arviointia sekä ilmoituksen tai tehtävän välittämistä viranomaisten antamien ohjeiden mukaisesti asianomaiselle viranomaiselle tai viranomaisen tehtäviä sopimuksen perusteella hoitavalle.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kysymys on välttämättä yhteisrekisterinpitäjyydestä. Euroopan tietosuojaneuvoston rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelijää koskevassa ohjeessa (Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR) on mainittu, että asiaa tulee lähestyä tapauskohtaisesti käsillä olevan tietojen käsittelyn ja tietojen käsittelijän roolin kautta. Esimerkiksi samojen tietojen tai tietoryhmien jakaminen kahden toimijan välillä ilman yhteistä tarkoitusta tulisi ensisijaisesti nähdä tietojen luovuttamisena kahden rekisterinpitäjän välillä. Yhteisrekisterinpitäjyydestä ei olisi kysymys myöskään tilanteessa, jossa useampi toimija käsittelee samoja henkilötietoja ketjussa kukin itsenäisiin tarkoituksiin ja itsenäisin keinoin. Ilman yhteisesti määriteltyä käsittelytarkoitusta ja -keinoja kysymys on toisiaan seuraavista itsenäisistä rekisterinpitäjistä.

Henkilötietojen käsittelyä koskevissa säännöksissä päähuomio on vaatimuksessa henkilötietojen käsittelyn yhteensopivuudesta niiden käyttötarkoituksen kanssa. Euroopan tietosuojaneuvoston rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijää koskevan ohjeen mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä rekisterinpitäjällä on päävastuu siitä käsittelystä, johon se on ryhtynyt tai on lain mukaan veloitettu ja rekisterinpitäjällä on ensisijainen vastuu siitä, että käsittely on yhteensopivaa käyttötarkoituksen kanssa (Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR). Rekisterinpitäjällä ymmärretään taho, joka yksin tai yhdessä muiden kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot, jollei käsittelyn tarkoituksia ja keinoja määritellä lainsäädännössä.

Hätäkeskuslaitoksen ja muiden hätäilmoituksia hoitavien viranomaisten käsittelytarkoitukset eroavat kuitenkin olennaisesti toisistaan, erityisesti poliisin osalta.



Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus Hätäkeskuslaitoksella on käytännössä hätäilmoitusten ja muiden kiireellistä apua vaativien ilmoitusten vastaanottaminen sekä Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskuspalvelujen ja tukipalvelujen tarkoituksenmukainen hoitaminen. Pelastus-, poliisi-, sekä sosiaali- ja terveystoimi tallentavat hätäkeskustietojärjestelmään hätäkeskuslain 17 §:n perusteella laajasti yksityiskohtaista tietoa muun muassa kalustosta, yhteystiedoista, henkilöstöstä, työvuoroista ja erityisosaamisesta. Hätäkeskus kirjaa järjestelmään muiden viranomaisten tehtäviin liittyvät tiedot niiden antamien ohjeiden mukaisesti.

Hätäkeskustietojärjestelmässä toteutettava henkilötietojen käsittelyn tarkoitus vaikuttaa tämän perusteella olevan laajempi kuin vain Hätäkeskuslaitoksen vastaanottaman hätäilmoituksen analysointi sekä tarvittaessa asian välittäminen eteenpäin asianomaiselle viranomaiselle. Tietoja ei tallenneta järjestelmään ainoastaan Hätäkeskuslaitosta varten vaan myös toimivaltaisten viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Kysymys näyttää olevan edellä mainitusta ns. peräkkäisistä käsittelyn tarkoituksista, joissa käsittelyn tarkoitukset liittyvät ketjussa toisiinsa, mutta niillä on kuitenkin eri tavoitteet.

Yhteisrekisterinpitäjyyttä ei edellä esitetyn perusteella tulisi perustella teknisluonteisilla asioiden järjestämiseen viranomaisten välillä liittyvillä perusteilla tai resursseihin liittyvillä perusteilla, vaan rekisterinpitäjäksi tulee osoittaa sellainen taho, joka käyttää tosiasiallisesti rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi vastata useista rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksesta seuraavista velvoitteista.

Apulaistietosuojavaltuutettu _____

Ylitarkastaja _____

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston yhteystiedot

Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki

Sähköposti: tietosuoja@om.fi

Puhelinvaihe: 029 566 6700

Verkkosivut: www.tietosuoja.fi