



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Raportti

31.12.2019

SM1932260

00.01.05.00

SMDno-2019-591

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain uudistamistarpeen esiselvityshanke

Työryhmäraportti SM014:00/2019

Tiivistelmä

Hätäkeskustoiminnasta annettu laki (692/2010) tuli voimaan vuoden 2011 alussa korvaten aiemmin voimassa olleen hätäkeskuslain (157/2000). Lakiä sovelletaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskuspalveluihin sekä Hätäkeskuslaitokseen. Hätäkeskustoiminnan toimintaympäristö ja hätäkeskustoimintaan vaikuttava kansallinen ja EU-tason sääntely ovat muuttuneet. Erityisesti tietosuojasioiden merkitys on kasvanut Euroopan Unionin tietosuojauudistuksen myötä.

Sisäministeriö asetti 2.5.2019 hätäkeskustoiminnasta annetun lain uudistamistarpeen esiselvityshankkeen toimikaudeksi 2.5.2019 - 31.12.2019. Hanke valmisteltiin virkatyönä.

Hanketta varten perustettiin työryhmä, jossa puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Johanna Hakala sisäministeriön pelastusosastolta, sihteerinä ja samalla jäsenenä erityisasiantuntija Linda Viitala pelastusosastolta (varajäsen pelastusylitarkastaja Veli-Pekka Hautamäki), jäsenenä poliisitarkastaja Jari Pajunen poliisiosastolta (varajäsen neuvotteleva virkamies Aino Salmi), komentajakapteeni Seppo Häkkinen Rajavartiolaitoksesta (varajäsen rajavartiolytarkastaja Anne Ihanus), hallitusneuvos Anne Ilkka sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallintojohtaja Iiro Clouberg ja lakimies Noora Jokela Hätäkeskuslaitoksesta (varajäsen rekisterinpitäjä Miia Tukia), poliisitarkastaja Marko Savolainen Poliisihallituksesta (varajäsen poliisitarkastaja Konsta Arvelin), koulutusjohtaja Minna Hirvonen Pelastusopistolta (varajäsen koulutuspäällikkö Pekka Lindholm), pelastusylitarkastaja Piia Manninen Etelä-Suomen aluehallintovirastosta sekä pelastusjohtaja Esa Pulkkinen Kanta-Hämeen pelastuslaitokselta (varajäsen pelastusjohtaja Jyrki Landstedt, Keski-Uudenmaan pelastuslaitos).

Työryhmä kokoontui 6 kertaa.

Työryhmässä kartoitettiin muutostarpeita toiminnallisista tarpeista lähtien tai muun lainsäädännön kehittymisen vaikutusten kautta. Uusia vahvistettuja strategisia linjauksia hätäkeskustoiminnan suhteen ei ollut käytettävissä, koska strategiatyöryhmän toimikausi oli samanaikainen.

Kokonaisuutena työryhmässä arvioitiin, että kaikilta osin suoria muutostarpeita lainsäädännön näkökulmasta ei liity säännöksiin, jotka koskevat enimmäksi Hätäkeskuslaitoksen sisäistä toimintaa tai asioihin, jotka koskevat viranomaisten välisen yhteistoiminnan kehittämistä. Keskeiset muutostarpeet liittyvät hätäilmoituksen ja viranomaisen oma-aloitteisen tehtävän määritelmiin, Hätäkeskuslaitoksen ydintehtävien lisäksi sinänsä yhteiskunnalliselta kannalta hyväksyttäviin lisätehtäviin sekä tietosuojakokonaisuuteen. Selkeämmin tulisi säätää tietojen käsittelystä Hätäkeskuslaitoksen tehtävien ja muiden viranomaisten tehtävien, erityisesti johto- ja tilannekeskustoiminnot huomioon ottaen, kannalta. Esille tuli myös aihepiirejä, joita on arvioitava jatkotyössä vaihtoehtoisina ratkaisuinä. Esimerkkinä voidaan mainita rekisterinpitäjäisyys.

Sammanfattning

Lagen om nödcentralverksamhet (692/2010) trädde i kraft vid ingången av 2011 och ersatte den tidigare lagen om nödcentraler (157/2000). Lagen tillämpas på räddningsväsendets, polisens och social- och hälsovårdens nödcentralstjänster samt på Nödcentralverket. Förhållandena inom nödcentralverksamheten samt den nationella lagstiftning och EU-lagstiftning som påverkar nödcentralverksamheten har förändrats. Särskilt dataskyddet har fått ökad betydelse i och med Europeiska unionens dataskyddsreform.

Den 2 maj 2019 tillsatte inrikesministeriet ett förstudieprojekt om behovet av att se över lagen om nödcentralverksamhet för mandattiden 2.5.2019–31.12.2019. Projektet bereddes som tjänsteuppdrag. För projektet tillsattes en arbetsgrupp med Johanna Hakala, konsultativ tjänsteman vid inrikesministeriet, som ordförande och Linda Viitala, specialsakkunnig vid räddningsavdelningen, som sekreterare och samtidigt medlem (ersättare Veli-Pekka Hautamäki, räddningsöverinspektör). Övriga medlemmar var Jari Pajunen, polisinspektör, polisavdelningen (ersättare Aino Salmi, konsultativ tjänsteman), Seppo Häkkinen, kommandörkapten, Gränsbevakningsväsendet (ersättare Anne Ihanus, överinspektör för gränsbevakningsfrågor), Anne Ilkka, regeringsråd, social- och hälsovårdsministeriet, Iiro Clouberg, förvaltningsdirektör, och Noora Jokela, jurist, Nödcentralverket (ersättare Miia Tukia, personuppgiftsansvarig), Marko Savolainen, polisinspektör, Polisstyrelsen (ersättare Konsta Arvelin, polisinspektör), Minna Hirvonen, utbildningsdirektör, Räddningsinstitutet (ersättare Pekka Lindholm, utbildningschef), Piia Manninen, räddningsöverinspektör, Regionsförvaltningsverket i Södra Finland samt Esa Pulkkinen, räddningsdirektör, Egentliga Tavastlands räddningsverk (ersättare Jyrki Landstedt, räddningsdirektör, Mellersta Nylands räddningsverk).

Arbetsgruppen sammanträdde 6 gånger.

Arbetsgruppen kartlade ändringsbehoven utifrån de verksamhetsmässiga behoven eller de konsekvenser som följer av utvecklingen av annan lagstiftning. Det fanns inga nya fastställda strategiska riktlinjer för nödcentralverksamheten att tillgå, eftersom strategigruppen hade sin mandatperiod samtidigt.

Sammantaget bedömde arbetsgruppen att det inte till alla delar finns direkta behov av att ändra lagstiftningen i fråga om de bestämmelser som närmast gäller Nödcentralverkets interna verksamhet eller de frågor som gäller utvecklingen av myndighetssamarbetet. De viktigaste ändringsbehoven gäller definitionerna av nödmeddelande och myndighetsuppdrag som sker på eget initiativ, Nödcentralverkets kärnuppgifter och sådana tilläggsuppgifter som i sig är godtagbara ur samhällets synvinkel samt dataskyddshelheten. Tydligare bestämmelser bör utfärdas om behandlingen av information med tanke på Nödcentralverkets och andra myndigheters uppgifter, med särskild hänsyn till lednings- och lägescentralverksamheten. Det uppstod också teman som bör bedömas som alternativa lösningar i det fortsatta arbetet. Som exempel kan nämnas personuppgiftsansvar.

Sisällys

1. JOHDANTO	5
2. NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI	6
2.1 Yleistä	6
2.2 Hätäkeskuslaitoksen ohjauksesta	6
2.3 Hätäkeskuslaitoksen tehtävistä	7
2.3.1 Tehtäviä muissa säännöksissä.....	11
2.4 Viranomaisen oma-aloitteinen tehtävä	12
2.5 Hätäkeskuslaitoksen virka-alue ja yksiköt	13
2.6 Hätäkeskuslaitoksen johtaminen, asioiden ratkaiseminen Hätäkeskuslaitoksessa, nimittäminen virkaan, työjärjestys sekä määräaikainen virantoimituksesta erottaminen	13
2.6.1 Kelpoisuus.....	13
2.6.2 Virkamiehen asemasta	15
2.7 Hätäkeskuslaitoksen toiminta	15
2.7.1 Vastuunsiirto.....	15
2.7.2 Päivystystehtävää suorittavan henkilöstön tehtävät	17
2.7.3 Toiminta häirintä- ja väärinkäytöstapauksissa	18
2. 8 Viranomaisen Hätäkeskuslaitokselle antamat ohjeet.....	19
2.8.1 Poliisin, sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen viranomaisten ohjeet.....	19
2.8.2 Rajavartiolaitoksen ohjeet.....	20
3. TIETOSUOJASÄÄNTELY JA REKISTERIT	21
3.1 Yleistä tietojärjestelmästä ja rekistereistä.....	21
3.2 Hätäkeskustietojärjestelmä	21
3.3 Yleistä tietosuojasääntelystä	22
3.4 Rekisterissä olevat tiedot ja henkilötiedot	23
3.5 Hätäpuhelunauhoituksen käyttäminen operatiivisen tilanteen aikana tai opetusmateriaalina; hätäpuhelun julkisuus.....	27
3.6 Rekisterinpitäjäyys/yhteisrekisterinpitäjäyys	28
3.7 Lokirekisteri ja käyttäjärekisteri.....	33
4. ERILLISKYSYMYKSET	34
4.1 Automaattiset paloilmoittimet	34
4.2 Aluehallintovirasto.....	35
5. KATSAUS RUOTSIN, VIRON JA AHVENANMAAN HÄTÄKESKUSTOIMINTAA KOSKEVAAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN	36
5.1 Ruotsi.....	36
5.2 Viro.....	36
5.3 Ahvenanmaa.....	37
6. TYÖRYHMÄSSÄ ESIIN TULLEET NÄKÖKULMAT, VAIHTOEHDOT JA EHDOTUKSET.....	37

1. JOHDANTO

Hätäkeskustoiminnasta annettu laki (692/2010) tuli voimaan vuoden 2011 alussa korvaten aiemmin voimassa olleen hätäkeskuslain (157/2000). Lakia sovelletaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskuspalveluihin sekä Hätäkeskuslaitokseen. Lain voimaantumisen jälkeen lakiin on lisätty vaaratiedotteita, vastaanotetun ilmoituksen siirtämisestä erilliseen jonoon koskevaa oikeutta, hätätekstiviestiä sekä yhteistoimintaa Rajavartiolaitoksen kanssa koskevat säännökset. Hätäkeskustoiminnasta annettua lakia täydentää valtioneuvoston asetus hätäkeskustoiminnasta (877/2010).

Hätäkeskustoiminnan toimintaympäristö on muuttunut hätäkeskustoiminnasta annetun lain voimaan tulon jälkeen. Toimintaympäristön lisäksi hätäkeskustoimintaan vaikuttava kansallinen ja EU-tason sääntely on muuttunut. Erityisesti tietosuojasioiden merkitys on kasvanut Euroopan Unionin tietosuojauudistuksen myötä. Siihen kuuluvat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (*yleinen tietosuojasetus*) sekä direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisen viranomaisen suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (*rikosasioiden tietosuojadirektiivi*). Yleistä tietosuojasetusta täsmentämään ja täydentämään on säädetty tietosuojalaki (1050/2018). Rikosasioiden tietosuojadirektiivi on pantu täytäntöön lailla henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018).

Lisäksi Hätäkeskuslaitosta tai sen toimintaa koskevia tai siihen liittyviä säännöksiä on eri hallinnonalojen lainsäädännössä, jotka on otettava huomioon sääntelyn rajapintoja tarkasteltaessa.

Hätäkeskuslaitoksessa on vuosien 2018-2019 aikana otettu käyttöön uusi valtakunnallinen hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA), jota käyttävät Hätäkeskuslaitoksen lisäksi poliisi, pelastustoimi, sosiaali- ja terveystoimi sekä Rajavartiolaitos. Uusi järjestelmä mahdollistaa muutoksia viranomaisten toimintatavoissa.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä siirretään jatkossa kunnilta maakuntien vastuulle. Nykyisin kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (alueen pelastustoimi) ja niillä on tehtävien hoitamista varten pelastuslaitos. Sairaanhoidopiirit vastaavat ensihoitopalvelun järjestämisestä ja erityisvastuualueen sairaanhoidopiirien kuntayhtymät sopivat ensihoitokeskuksen tehtävien järjestämisestä. Kunnat vastaavat sosiaalihuollon palvelujen järjestämisestä.

Raportin tarkastelun ulkopuolelle on rajattu hätäkeskustoiminta Ahvenanmaan maakunnassa sekä vaaratiedotteita koskeva sääntely. Lakia vaaratiedotteesta (466/2012) arvioidaan liikenne- ja viestintäministeriön hankkeessa, joka liittyy niin sanottujen telepaketti- ja AVMS-direktiivien täytäntöönpanoon (LVM004:00/2019). Liikenne- ja viestintäministeriön hankkeessa arvioidaan myös sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia (917/2014), jolla on merkitystä hätäkeskustoiminnan kannalta. Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi lausuntoja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain uudistamisesta työryhmätyön aikana (VN/9020/2019).

2. NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI

2.1 Yleistä

Sen lisäksi, että hätäkeskustoiminnasta annettua lakia sovelletaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskuspalveluihin sekä Hätäkeskuslaitokseen, edellä mainitussa laissa ja meripelastuslaissa säädetään yhteistoiminnasta Rajavartiolaitoksen kanssa. Hätäkeskuslaitos on myös meripelastuslain mukainen muu meripelastusviranomainen. Rajavartiolaitos ei ole täysin samankaltaisessa asemassa kuin muut toimijat suhteessa Hätäkeskuslaitokseen.

Hätäkeskustoimintaan liittyvä sosiaali- ja terveydenhuollon keskeinen toiminnallinen sääntely on terveydenhuoltolaissa (1326/2010), jota sovelletaan kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989) säädetyn kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan terveydenhuollon toteuttamiseen sekä sosiaalihuoltolaissa (1301/2014). Hätäkeskustoiminnan kannalta keskeinen toiminta liittyy ensihoitopalveluun ja ensihoitokeskuksiin. Pelastustoimen alueiden eli käytännössä pelastuslaitosten osalta toiminnallinen sääntely sisältyy pelastuslakiin (379/2011) ja poliisiin kohdalla poliisilakiin (872/2011).

2.2 Hätäkeskuslaitoksen ohjauksesta

Hätäkeskuslaitos on sisäministeriön alainen valtakunnallinen virasto, jota sisäministeriö ohjaa ja valvoo. Sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat yhteistyössä Hätäkeskuslaitoksen toiminnallisesta ohjauksesta. Toiminnallisen ohjauksen yhteensovittamista varten hätäkeskustoiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään valtakunnallisesta Hätäkeskuslaitoksen toiminnallisen ohjauksen yhteistyöryhmästä (ylijohtajakokous), jossa käsitellään valmistelevasti strategisia linjauksia ja vuosittaisten tulostavoitteiden asettamista. Ylijohtajakokouksen keskeisenä tehtävänä on myös lausua periaateratkaisuihin liittyvistä asioista, jos ne edellyttävät viranomaisten myötävaikutusta. Vertailun vuoksi todettakoon, että poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992) on säädetty poliisiylijohtajan velvollisuudesta ilmoittaa sisäministerille yhteiskunnallisesti merkittävistä poliisitoiminta koskevista asioista sekä poliisiylijohtajan velvollisuudesta pitää sisäministeriö tietoisena Poliisihallitusta koskevista asioista.

Hätäkeskuslaitoksen ohjauksessa otetaan huomioon myös valtion talousarviota koskeva lainsäädäntö, jonka puitteissa säädetään muun muassa tulostavoiteasiakirjasta. Ministeriöt ja Hätäkeskuslaitos tekevät vuosittain tulossopimuksen.

Sisäministeriö on asettanut viranomaisten ja palveluiden tuottajien yhteistoiminnan tehostamiseksi Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisen yhteistyöryhmän. Valtakunnallisen yhteistyöryhmän tehtävä on riskinarvio- ja tehtävien käsittelyohjeistusten sekä yhteistoimintaa koskevien asioiden käsittely ja koordinointi valtakunnan tasolla.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Valtioneuvostolla on perustuslain nojalla yleistöimivaltaan perustuva oikeus ohjata alaista hallintokoneistoa. Edelleen ministeriöiden tulee perustuslain mukaan vastata hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan. Ministeriöt voivat ilman laissa säädettyä nimenomaista valtuutta antaa hallinnon sisäisiä määräyksiä tai ohjeita.

Arvio: Menettelyissä ministeriöiden konsernitason ohjauksesta on yhteys viranomaisten operatiiviseen toimintaan liittyvään valtakunnallisen ohjauksen yhteensovittamiseen. Toiminta on eri viranomaisten yhteistoimintaa, joten keskeistä on yhteistyö koko viranomaisketjun ("auttamisen ketju") toiminnan sujuvuuden varmistamiseksi. Voimassa olevat säädetty ohjausmenettelyt ovat osoittautuneet hätäkeskustoiminnassa lainsäädännön kannalta toimiviksi eikä tarvetta erilliseen informointimenettelystä säätämiseen välttämättä ole.

2.3 Häätokeskuslaitoksen tehtävistä

Vuonna 2018 Häätokeskuslaitos vastaanotti 2 736 000 hätäilmoitusta, joista varsinaisia hätäpuheluita oli 2 705 000 ja loput ilmoitinlaitehälytyksiä. Vastaanotetuista hätäilmoituksista 1 392 000 välitettiin muille viranomaisille. Vahingossa tai ilkeästi tehtyjen ilmoitusten osuus oli noin 607 000. Häätokeskusten tehtävistä terveystoimelle kuului 55 prosenttia, poliisitoimelle 35 prosenttia, pelastustoimelle 6 prosenttia ja sosiaalitoimelle sekä muille toimialoille yhteensä 4 prosenttia. Viranomaisen eli lähinnä poliisin oma-aloitteisia tehtäviä oli vuonna 2018 noin 445 000. Meripelastustoimen tehtäviä numeroon 112 tulee vuosittain lukumääräisesti noin 300 tehtävän tasossa.

Häätokeskuslaitoksen tehtävänä on häätokeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan

- 1) häätokeskuspalvelujen tuottaminen;
- 2) häätokeskuspalvelujen tuottamiseen liittyvä pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten toiminnan tukeminen, kuten ilmoituksen tai tehtävän välittämiseen liittyvät toimenpiteet, viestikeskustehtävät, väestön varoittamistoimenpiteiden käynnistäminen äkillisessä vaaratilanteessa sekä muut viranomaisten toiminnan tukemiseen liittyvät tehtävät, jotka Häätokeskuslaitoksen on tarkoituksenmukaista hoitaa (*tukipalvelut*); sekä
- 3) häätokeskuspalveluihin liittyvien tehtävien ja toimintatapojen kehittäminen ja valvonta.

Häätokeskuspalveluiden käsite

Häätokeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n 2 momentissa määritellään häätokeskuspalveluiden käsite.

Häätokeskuspalveluilla tarkoitetaan hätäilmoitusten vastaanottamista ja arviointia sekä ilmoituksen tai tehtävän välittämistä viranomaisten antamien ohjeiden mukaisesti asianomaiselle viranomaiselle tai viranomaisen tehtäviä sopimuksen perusteella hoitavalle.

Arvio: Lakia selkeyttäisi määritelmä pykälän säätäminen. Häätokeskuspalvelun käsite tulisi määritellä erillisessä määritelmäsäännöksessä.

Hätäilmoituksen käsite

Häätokeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n 2 momentissa määritellään myös hätäilmoituksen käsite.

Hätäilmoituksella tarkoitetaan hätätilanteita koskevia ja muita vastaavia pelastustoimen, poliisin tai sosiaali- ja terveystoimen viranomaisen välittömiä toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia. Ilmoitukset koskevat pelastuslaitosten apua edellyttäviä tilanteita kuten tulipaloja ja onnettomuuksia, poliisin toimenpiteitä edellyttäviä tilanteita kuten rikoksia ja muita kiireellisiä poliisitoimenpiteitä edellyttäviä tilanteita sekä sosiaali- ja terveystoimen kiireellisiä toimenpiteitä edellyttäviä tilanteita kuten sairauskohtauksia, tapaturmia ja sosiaalihuollon kiireellisiä tapauksia.

Hätäilmoituksen käsite häätokeskustoiminnasta annetussa laissa on teknologianeutraali. Vain hätätekstiviestistä on säädetty lain 13 b §:ssä. Hätätekstiviestillä voi tehdä hätäilmoituksen, jos on rekisteröitynyt palveluun. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972 eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä on annettu 11.12.2018. Sen 109 artikla koskee hätäviestintää ja eurooppalaista hätänumeroa. Artikla näyttäisi edellyttävän, että hätätekstiviestiä koskevasta ennakkorekisteröintivelvoitteesta tulisi luopua (109 artikla 5 kohta). Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 278 §:ssä säädetään yleisestä hätänumerosta. Säännöksen 1 momentin nojalla teleyritykset ovat osaltaan velvollisia huolehtimaan siitä, että käyttäjät saavat puhelimitse ja tekstiviestillä maksutta yhteyden yleiseen hätänumeroon 112. Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyynnössä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain uudistamisesta on

ehdotettu 278 §:n uudistamista. Hallituksen esitys -luonnoksen ehdotuksen mukaan teleyritys on velvollinen osaltaan huolehtimaan siitä, että käyttäjät saavat puhelimitse, tekstiviestillä sekä muulla hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa (692/2010) säädetyllä tavalla yhteyden maksutta yleiseen hätänumeroon 112.

Autojen eCall-hätäviestipalvelu perustuu EU-asetukseen¹. Palvelun avulla onnettomuuteen joutuneen auton tyyppitiedot ja sijaintipaikka välittyvät hätäkeskukseen ja auton ja hätäkeskuksen välille muodostuu puheyhteys.

Hätäkeskuslaitos on ollut mukana kehittämässä älypuheliin ladattavissa olevaa Suomi 112-sovellusta, jolla voi tehdä hätäilmoituksen. Hätäkeskuslaitos myös omistaa tähän sovellukseen liittyvät oikeudet. Kaikkien markkinoilla olevien ratkaisujen kehittämiseen Hätäkeskuslaitos tai muutkaan viranomaiset eivät ole osallistuneet. Kokonaisuuden hallinnan kannalta haasteeksi on muodostumassa teknologisten ratkaisujen laaja ja nopea kehitys. Teknologisista ratkaisuista voidaan mainita esimerkiksi Apple Watchin kaatumisen tunnistus - ominaisuus, Amazon Echon kaltainen äänellä aktivoituva väline, jota kautta voi pyytää apua tai Googlen kehittämä Personal Safety App. Suomessakin tarjotaan enenevässä määrin väestön käyttöön erilaisia kaupallisia laiteratkaisuja (älykellot, -kaiuttimet ym. sensorit), jotka voivat tuottaa ilmoituksen Hätäkeskuslaitoksen rajapintaan. Hätäkeskuslaitoksen arvion mukaan (tilanne 09/2019) tulleet hälytykset ovat olleet aiheettomia. Tapauksissa laitteen puhesyntetisaattori on ilmoittanut havainnoista, ja kertoo kohteen sijainnin. Toistaiseksi ei liene esiintynyt tapauksia, joissa olisi arvioitu esimerkiksi rikoslain säännöksiä vasten toimintaa häiritseviä perättömiä ilmoituksia.

Hätäilmoituksen käsittelyssä keskeistä on hätäilmoituksen tekijän ja tiedon vastaanottajan välinen vuorovaikutus riskinarvion tekemiseksi. Hätäilmoituksia ovat nykysääntelyn puitteissa hätänumeroon 112 soitetut puhelut, 112-tekstiviesti, e-Call ilmoitus tai muu Hätäkeskuslaitoksen vastaanottama hätätilannetta koskeva ilmoitus kuten paloilmoittimista tulevat hälytykset. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa myös muilla teknisillä sovelluksilla toteutetut hätäilmoitukset. Haasteena on, että ilman vuorovaikutusta hätäkeskus ei pysty tekemään riskinarviota ja on epäselvää mille yhteistyöviranomaiselle tehtävä tulisi välittää ja millä vasteella. Tällaiset epäselvät ilmoitukset, joissa on viitteitä, että tulisi esimerkiksi tarkistaa henkilön tila, voivat johtaa resurssien epäoptimaaliseen käyttöön tai hälyttämättä jättämiseen tilanteeseen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi. Päivystystehtävää hoitavan kannalta kysymys on myös oikeusturvasta, vaikka hänellä tehtävää hoitaessaan on harkintavaltaa.²

Hätäilmoituksen määritelmän tulisi kattaa sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa 278 §:ssä säädetyt yhteydenotot yleiseen hätänumeroon 112 sekä uuden teknologian mahdollistamat vuorovaikutuksen turvaavat viestintätavat. Viimeksi mainituista olisi säädettävä hallitun ratkaisun turvaamiseksi. Lähtökohtana on pidettävä myös sitä, että liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala, ja kuten nykyisinkin liikenne- ja viestintävirasto, antaisi tarkemmat määräykset teleyrityksille välttämättömistä teknisistä toimenpiteistä.

Arvio 1: Hätäilmoitukseksi tulisi katsoa nykyisen kansallisen lainsäädännön ja EU-lainsäädännön (e-Call) mukaan säänneltyjen ilmoitustapojen lisäksi sellaiset yhteydenotot säädetyllä tai viranomaisen hyväksymällä tavalla (teknologialla), joka mahdollistaa vuorovaikutuksen, on tietoturvallinen ja toimintavarma. Asiasta olisi selkeintä säätää pääsääntöisesti sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa ja lisäksi mahdollisimman teknologianeutraalisti hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla annettaisiin teleyrityksiä koskevat määräykset teknisistä

¹ KOMISSION DELEGOITU ASETUS (EU) N:o 305/2013, annettu 26 päivänä marraskuuta 2012, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/40/EU täydentämisestä yhteentoimivan EU:n laajuisen eCall-hätäpuhelinjärjestelmän yhtenäisen tarjonnan osalta.

² Vertailuna voidaan mainita, että meripelastuslaissa vaaratilanteella tarkoitetaan myös tilannetta, jolloin vallitsee epävarmuus ihmisen turvallisuudesta merellä taikka jolloin muuten on aihetta ryhtyä toimenpiteisiin mahdollisen avuntarpeen selvittämiseksi. Rajavartiolaitoksen resurssien käytön näkökulmasta tapauksia on vähäisessä määrin vuosittain eivätkä tilanteet ole verrannollisia hätäkeskustoiminnassa esiintyviin tilanteisiin ja volyymiin.

toimenpiteistä.

Arvio 2: Viranomaisen toiminta ei voi perustua yleiseen auttamisvelvollisuuteen. Hätäkeskuslaitoksen ja yhteistyöviranomaisten on arvioitava yhteistyössä epäselvät tilanteet, joissa on viitteitä avun tarpeesta. Yhteistyöviranomaisten tulisi ohjeistaa tämän tyyppiset tilanteet.

Arvio 3: Lakia selkeyttäisi määritelmäpykälän säätäminen. Hätätiedonvälityksen käsite tulisi määritellä erillisessä pykälässä.

Tehtävien ja toimintatapojen kehittäminen

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tehtävänä on myös hätäkeskuspalveluihin liittyvien tehtävien ja toimintatapojen kehittäminen ja valvonta.

Toimintatapoja on kehitetty hätäkeskusten verkottuneen operatiivisen toiminnan näkökulmasta. Tärkeää on myös kehittää viranomaisten välistä yhteistyötä ja pitää se hyvällä tasolla. Osaoptimointia tulisi välttää. Valvonta tukee laadun- ja riskienhallintaa ennakkolisesti.

Tukipalvelut

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetty tukipalvelut on määritelty tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Hätäkeskuslaitos vastaa palvelun tasalaatuisuudesta valtakunnallisesti.

Kiireellisiä tukipalveluita ovat asetuksen mukaan työturvallisuuteen liittyvien varotietojen hakeminen ja välittäminen viranomaisille, lisähälytykset ja hälytysvasteen muuttaminen, väestöhälyttimien käynnistäminen vaaratilanteessa, vaaratiedotteiden sekä operatiivisten tiedotteiden välittäminen, tietojen selvittäminen ja välittäminen viranomaisille, virka-apupyynnöiden ja muiden tukipyynnöiden välittäminen, suuronnettomuus- tai monipotilastilanteen edellyttämien ennakkoilmoitusten välittäminen hoitolaitoksille ja kiireellisten operatiivisten tietojen välittäminen toimintayksiköille sekä rekisterikyselyt, tiedonhau, yhteystietojen selvittämiset, tukipyynnöiden välittämiset ja tehtävien, tietojen ja suoritteiden kirjaamiset.

Kiireelliset tukipalvelut on annettava viivytyksettä, koska tukipalveluna saatava tieto voi vaikuttaa esimerkiksi viranomaisten resurssitarpeiden arviointiin ja tehtävien taktiseen ja tekniseen suorittamiseen. Toimintaa johtava taho voi pyytää tai määrätä Hätäkeskuslaitoksen suorittamaan lisää tukipalveluita kuten hälyttämään lisää voimavaroja. Myös voimavarojen uudelleenohjausta voi tapahtua, jos on useita kiireellisiä tehtäviä päällekkäin. Viranomaisten hälytysohjeiden tulisi kattaa näitä tilanteita (etusijajärjestys) tai sitten uudelleen ohjaus tapahtuu toimivaltaisen viranomaisen määräyksestä.

Muita viranomaisten tehtäviin liittyviä tukipalveluita ovat lisäksi rekisterikyselyt ja tiedonhau, yhteystietojen selvittäminen, tukipyynnöiden välittäminen toimintaa johtavan viranomaisen pyynnöstä, operatiiviseen viestiliikenteeseen liittyvät tehtävät, järjestelmien toimivuuden testaamiseen liittyvät kokeilut, tehtävien, tietojen ja suoritteiden kirjaaminen sekä osallistuminen toimivaltaisen viranomaisen päätökseen perustuvan hätäpaikannuksen suorittamiseen. Näitä tehtäviä hoidetaan, mikäli niitä ei ole perusteltua hoitaa pelastustoimen, poliisitoimen tai sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten omin toimenpitein. Käytännössä tehtävänjaosta on sovittava sen mukaan kuin on toiminnallisesti tarkoituksenmukaista.

Hätäkeskuslaitos antaa tukipalveluita riippumatta siitä, saadaanko viranomaisen välittömiä toimenpiteitä edellyttävä tieto Hätäkeskuslaitoksen välityksellä vai onko kyseessä viranomaisen oma-aloitteinen tehtävä. Hätäkeskuslaitoksesta erillisiä ovat viranomaisten omat johto- ja tilannekeskukset, jotka hoitavat viranomaisten johtamistoimintoja ja voivat antaa myös organisaatioidensa sisällä tukipalveluita.

Työryhmän työn aikana esitettiin näkemys, että Häätäkeskuslaitos voisi voimakkaammin tukea viranomaisten operatiivista viestintää tapauksessa, jossa toinen viranomainen pyytää apua. Käytännössä kyse olisi tukipalvelusta, koska vastuuviranomainen vastaa oman toimintansa tiedottamisesta.

Hätäkeskuslaitoksen vastuulla olevat tukipalvelut on määritetty asetustasolla, joten muita tehtäviä ei voida Häätäkeskuslaitokselle määrätä tai niistä erikseen sopia. Valtakunnallisesti tarjotaan asetuksen mukaisia tukipalveluita. Työryhmän työn aikana ei ole esitetty, että nykyiset asetuksessa määritellyt tukipalvelut olisivat liian suppeita tai muilla tavoin puutteellisia. Mahdollisissa käytännön ongelmatilanteiden ratkaisemisessa voi hyödyntää alueellisia ja valtakunnallisia yhteistyömekanismeja.

Muut tehtävät

Häätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan Häätäkeskuslaitoksen ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnan lisäksi Häätäkeskuslaitos voi turvallisuuden ylläpitämiseksi ja edistämiseksi hoitaa sen toimialaan soveltuvia muita tehtäviä sekä muulla tavoin avustaa viranomaisia. Muista tehtävistä ja viranomaisten avustamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Häätäkeskustoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan Häätäkeskuslaitos voi hoitaa muita sille soveltuvia tehtäviä, jos siitä ei ole ilmeistä haittaa häätäkeskustoiminnasta annetussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Meripelastustoimeen liittyvistä tehtävistä säädetään meripelastuslaissa.

Häätäkeskuslaitos on vastuussa Manner-Suomessa häätäilmoitusten vastaanottamisesta. Ulkomailla häätätilanteita hoitavat ao. maan viranomaiset. Häätäkeskuslaitos on tehnyt ulkoministeriön kanssa määräaikaisen, vuoden 2020 aikana päättyvän, sopimuksen kansalaispalvelujen avustavien asiakaspalvelutehtävien tuottamisesta ulkoministeriölle. Tehtäviä on aiemmin hoitanut ulkoministeriön päivystyskeskus. Sopimuksen piiriin kuuluvat tehtävät liittyvät yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellyistä ulkoministeriön tehtävistä Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten suojelemiseksi ja avustamiseksi ulkomailla. Käytännössä kyse on tiettyjen konsulipalvelulain (498/1999) mukaisten päivystysluonteisten tehtävien hoitamisesta. Tehtävät liittyvät ongelmatilanteissa tai häätänalaisessa asemassa olevien avustamiseen sekä kriisitilanteisiin. Ulkoministeriö on ohjeistanut yhteydenottojen vastaanottamista, asiakasneuvontaa ja yhteydenoton/tietojen välittämistä edelleen ulkoasiainhallintoon tai muualle. Toimintoa hoidetaan Häätäkeskuslaitoksen johtokeskuksessa 24/7 ja tehtäviä hoidetaan virkavastuulla. Asiakokonaisuutta on käsitelty tulosohtauksen yhteydessä.

Konsulipalvelulain mukaiset tehtävät kuuluvat ulkoasiainhallinnolle, kun avustetaan yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä. Konsulipalvelun saajat on määritetty konsulipalvelulain 2 §:ssä. Tehtävän hoidon jatkamisen osalta on tullut esiin näkökulma siitä, että tehtävästä tulisi nimenomaisesti säätää. Tällöin kyse ei olisi enää väliaikaisesta tehtävästä vaan pysyvästi hoidettavasta tehtävästä, mikä voi edellyttää myös konsulipalvelulain muuttamista sekä rahoituksen siirtoa pysyvästi ulkoministeriön hallinnonalalta sisäministeriön hallinnonalalle. Yhtäältä päivystysluonteisten tehtävien hoitaminen 24/7 eli ulkomailla oleskelevien Suomen kansalaisten avustaminen soveltuu Häätäkeskuslaitoksen konseptiin, toisaalta olisi katsottava, ettei toiminto vie resursseja tai haittaa häätäilmoitusten vastaanottamista, käsittelyä ja häätäkeskustoimintaan osallistuville viranomaisille annettavien tukipalveluiden hoitoa. Ulkoministeriön kanssa sovittuja tehtäviä hoitaa Häätäkeskuslaitoksessa sen johtokeskus.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi Häätäkeskuslaitos tukee Säteilyturvakeskusta (STUK) säteilyvalvonnassa, pelastustointia palovalvontalentojen seurannassa, vastaa kadonneiden lasten numerosta (116 000), välittää ensi- ja jatkotiedotteita julkisilta osiltaan Ilmatieteen laitoksen ja tieliikennekeskusten järjestelmiin sekä välittää Onnettomuustutkintakeskukselle ensitiedotteita. Häätäkeskuslaitos myös suorittaa paloilmittimien hälytysten testausta sopimusperusteisesti.

Arvio 1: Hätäkeskuslaitoksen ydintehtävät ovat pysyneet muuttumattomina. Voimassa oleva lainsäädäntö asettaa ydintehtävien hoitamisen etusijalle ja tämän tulee olla prioriteetti jatkossakin.

Arvio 2: Laki mahdollistaa myös muiden tehtävien hoitamisen, mitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena yhteiskunnallisesta näkökulmasta toimintaympäristön muuttuessa. Tällöin on otettava huomioon resurssikysymykset ja ydintehtävät priorisoitaisiin.

Arvio 3: Konsulipalvelulain mukaisia osatehtäviä voidaan hoitaa Hätäkeskuslaitoksessa, jos ydintehtävien hoito ei vaarannu.

Arvio 4: Pysyvistä lisätehtävistä tulee säätää, koska Hätäkeskuslaitoksen ydintoimintojen sujuvuus vaikuttaa muiden viranomaisten toimintaan.

2.3.1 Tehtäviä muissa säännöksissä

Hätäkeskuslaitoksen toimintaan liittyviä säännöksiä on eri laeissa. Lisäksi Hätäkeskuslaitokselle on suoraan säädetty tehtäviä myös muualla lainsäädännössä. Viimeksi mainituista ei ole nykyisin informatiivista säännöstä hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa.

Valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetussa laissa (300/2017) on säännös, joka velvoittaa ministeriön ja hallinnonalan viraston ja laitoksen ilmoittamaan valtioneuvoston tilannekeskukselle sellaisesta toimialaansa koskevasta onnettomuudesta, vaaratilanteesta, poikkeuksellisesta tapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä tai häiriön uhkasta, jolla voi viranomaisen arvion mukaan olla merkitystä muodostettaessa tilannekuvaa (*turvallisuustapahtuma*). Tietojen saantioikeutta on rajoitettu muun muassa tietyissä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentissa säädettyissä tapauksissa. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan hallinnonalojen valmius- ja varallaolojärjestelyt sekä eri hallinnonalojen tilannekeskukset muodostavat rungon häiriötilanteisiin reagoimiselle. Sääntelyllä ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta niihin järjestelyihin, jotka kukin ministeriö on toimialallaan katsonut tarkoituksenmukaisiksi. Ministeriö voisi edelleen päättää siitä, miten sen hallinnonalan viranomaisen on toimittava sen ilmoittaessa turvallisuustapahtumasta. Operatiivinen toiminta ja päätöksenteko säilyvät toimivaltaisella taholla. Edelleen hallituksen esityksen mukaan tilannekuvan muodostamisessa runkona ovat ministeriöt, joiden raporteista VN:n tilannekeskus muodostaa poikkihallinnollisen tilannekuvan. Tilannekuvaraportissa tiivistyisivät johtopäätökset, joita poliittinen päätöksenteko tarvitsee tuekseen. Sisäministeriössä uudistetaan menettelyjä koskevia ohjeistuksia. Käytännössä Hätäkeskuslaitos on lähettänyt vaaratiedotteita. Tässä yhteydessä voidaan viitata aikaisemmin ministeriöiden yleistoimivallasta todettuun.

Turvallisuustutkintalain (525/2011) 16 §:ssä on säädetty ilmoitusvelvollisuudesta, jonka mukaan onnettomuuspaikalla pelastustoiimiin osallistuvan viranomaisen tulee viipymättä ilmoittaa Onnettomuustutkintakeskukselle tapahtumasta, joka ilmoittajan arvion mukaan voi tulla tutkittavaksi tämän lain mukaan. Ilmoitusvelvollisuus on säädetty myös sille, joka on vastaanottanut onnettomuus- tai vaaratilannetta koskevan ilmoituksen. Tutkintaa tekevällä taholla on myös salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tarpeelliset tiedot hätäkeskuksen ja muiden viranomaisten toiminnasta onnettomuuden yhteydessä ja varautumisesta onnettomuuksiin.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 35 §:ssä veloitetaan Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa olevaa, jos hän on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jonka sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, ohjaamaan henkilö hakemaan sosiaalipalveluja tai henkilön antaessa suostumuksensa, ottamaan yhteyttä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen tuen tarpeen arvioimista varten. Jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii, on viipymättä tehtävä ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta salassapitosäännösten estämättä.

Myös lastensuojelulain (417/2007) 25 §:ssä on säädetty ilmoitusvelvollisuudesta, jos työtehtävässä on saatu tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012, vanhuspalvelulaki) 25 §:ssä on velvoite salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa viipymättä kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle, jos on työssään saanut tiedon sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeessa olevasta iäkkästä henkilöstä, joka on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan.

Liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) Häätäkeskuslaitokselle on säädetty velvollisuus ilmoittaa tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden tarjoajalle tietyistä liikenteen häiriötilanteista automaattisesta rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti. Edelleen Häätäkeskuslaitos avustaa tieliikenteen ohjaus- ja hallintopalvelun tarjoajaa sen suorittaessa tehtäviään antamalla tarvittavia tietoja tai muuta tukea, jos se tilanteen vakavuus ja erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen ja jollei avustamiselle ole viranomaisten tehtäviin liittyvää estettä.

Arvio 1: Selkeyden ja informatiivisuuden vuoksi olisi säädettävä muualla lainsäädännössä säädetyistä muista tehtävissä häätäkeskustoiminnasta annetussa laissa (informatiivinen viittaus säännös).

Arvio 2: Viranomaisilla on lakisääteisiä ilmoitusvastuita. Kullakin viranomaisella on myös tiedotusvastuu omasta tilanteestaan, mitä muu kuin vastuuviranomainen ei voi hoitaa.

Arvio 3: On myös informoitava perustuslain nojalla hallinnonalasta vastaavaa ministeriötä; käytännössä joko lain tai erillisen määräyksen tai ohjeistuksen nojalla.

2.4 Viranomaisen oma-aloitteinen tehtävä

Häätäkeskuslaitos välitti vuoden 2018 aikana noin 445 000 oma-aloitteista tehtävää. Näitä ei ole tilastoitu hätäilmoituksiksi. Oma-aloitteisilla tehtävillä tarkoitetaan tehtäviä, joihin Häätäkeskuslaitoksen yhteistyöviranomainen ryhtyy oma-aloitteisesti. Tällaisia tehtäviä on erityisesti poliisilla. Tehtävät voivat olla esimerkiksi henkilön noutamista kuulusteluun, partion osallistumista oikeudenistunnon turvaamiseen, nopeusvalvontaa tai kouluvierailua.

Oma-aloitteiset tehtävät kirjataan häätäkeskustietojärjestelmään tilannekuvan ylläpitämiseksi, jotta Häätäkeskuslaitos tietää, mitä resursseja on käytettävissä. Tehdessään riskinarviota Häätäkeskuslaitos ottaa huomioon myös oma-aloitteisia tehtäviä ottaneet yksiköt ja välittää niille tarkoituksenmukaisesti kiireellisiä tehtäviä. Häätäkeskuslaitos antaa myös tukipalveluita yhteistyöviranomaisille riippumatta siitä, millainen tehtävä on kyseessä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 6.9.2017 katsonut päätöksessään, että tehtävien ottaminen tulisi tapahtua yhteistyössä häätäkeskuksen kanssa ja että tämä on perusteltua tiedon siirtymisen ja häätäkeskuksen tilannekuvan kannalta. Tapaus koski Häätäkeskuslaitoksen ja sen yhteistyöviranomaisten (poliisi, sosiaalipäivystys) yhteistoimintaa ja vastuunsiirtoa. Kysymys liittyy häätäkeskustietojärjestelmässä (rekisterissä) oleviin viranomaisten resurssitietoihin, joiden tilannekuva on oltava myös Häätäkeskuslaitoksessa. Tästä johtuen tehtäviä ei voida ottaa ilman Häätäkeskuslaitoksen myötävaikutusta, jonka lakisääteinen tehtävä on välittää ilmoituksia.

Arvio 1: Oma-aloitteinen tehtävä olisi määriteltävä lain tasolla (määritelmäpykälä). Oma-aloitteinen tehtävä on viranomaisen omasta-aloitteesta vireille pantu tehtävä, joka välitetään lain mukaisesti Häätäkeskuslaitoksen toimesta viranomaiselle. Tehtävä voi olla muu viranomaisen tehtävä kuin häätätilanteeseen liittyvä tehtävä.

Arvio 2: Oma-aloitteisina tehtävinä voivat tulla kysymykseen vain tehtävät, joissa käytetään häätäkeskustoimintaa varten rekisterissä olevia viranomaisen resursseja. Häätäkeskuslaitoksella on oltava tieto häätäkeskustoimintaan

liittyvien resurssien tilanteesta. Jos tällaisen tehtävän johdosta yksikköä ei voida käyttää mahdollisissa hälytystehtävissä, tehtävää ei merkitä järjestelmään vaan yksikkö poistetaan hälytysvalmiudesta.

2.5 Hätäkeskuslaitoksen virka-alue ja yksiköt

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 5 §:n mukaan Hätäkeskuslaitoksen virka-alueena on koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Valtioneuvosto voi päättää hätäkeskuspalveluiden ja viranomaisyhteistyön tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi virka-alueen jakamisesta yhteistoiminta-alueisiin. Hätäkeskuslaitoksen toimivalta ei kuitenkaan määräydy yhteistoiminta-aluejaon perusteella.

Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallinen toimivalta mahdollistaa toimipisteistä riippumattoman verkottuneen toiminnan. Yhteistoiminta-alueet voivat tarjota kontaktipintoja viranomaisten väliselle yhteistyölle, mutta yhteistyötä on paikallistasolla mahdollista toteuttaa myös ilman erillisiä yhteistoiminta-alueitakin. Edelleen liikenne- ja viestintävirasto ottaa alueet huomioon antaessaan hätäliikennettä koskevia määräyksiä.

Hätäkeskuslaitos on kaksikielinen viranomainen. Hätäkeskuspalveluita annetaan kansalliskielillä, suomeksi ja ruotsiksi. Palveluita hätäilmoituksen tekijöille annetaan myös muilla kielillä hyödyntämällä muun muassa tulkkauspalvelua.

Sisäministeriö päättää hätäkeskuksen perustamisesta, lakkauttamisesta ja sijaintipaikasta sekä esikuntatoimintoja hoitavan yksikön sijaintipaikasta. Suomessa toimii kuusi hätäkeskusta, jotka sijaitsevat sisäministeriön päättämällä paikkakunnilla Keravalla, Kuopiossa, Oulussa, Porissa, Turussa ja Vaasassa. Päätökset tehdään hätäkeskustoiminnasta annetun lain nojalla, joka on erityislaki suhteessa niin sanottuun alueellistamislakiin. Alueellistamislaki eli laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta koskevasta toimivallasta (362/2002) on yleislaki, jota sovelletaan päätettäessä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoituspaikasta sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta.

Hätäkeskusten sijoittamistoimivallasta säättäminen erityislaissa mahdollistaa erityisesti toiminnallisten seikkojen huomioon ottamisen. Hätäkeskuslaitos on valtakunnallinen virasto, jonka tulee normaalitoiminnan ja poikkeusoloihin varautumisen näkökulmasta pystyä organisoimaan toimintonsa tehokkaasti sekä teknisestä että toiminnallisesta näkökulmasta.

Arvio: Tarvetta lain yhteistoiminta-alueita ja yksiköitä koskevan sääntelyn muuttamiseen ei ole esitetty lainsäädännön näkökulmasta. Hätäkeskuslaitoksen toimivalta on valtakunnallinen sen toiminnan osalta. Yhteistoiminta-alueet jäntevöittävät lähiyhteistyötä alueiden tasolla. Toisaalta voidaan harkita niistä luopumista, koska yhteistyötä Hätäkeskuslaitoksen näkökulmasta tehdään rakenteista riippumatta.

2.6 Hätäkeskuslaitoksen johtaminen, asioiden ratkaiseminen Hätäkeskuslaitoksessa, nimittäminen virkaan, työjärjestys sekä määräaikainen virantoimituksesta erottaminen

Otsikon mukaiset asiat liittyvät hätäkeskustoiminnasta annetun lain 6,7,8, 9 ja 10 pykäliin. Työryhmässä ei tullut esiin mitään erityisiä näkökulmia lukuun ottamatta päivistystehtäviä hoitavien säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia ja virantoimituksesta erottamista. Muilta osin säännöksiä voidaan pitää tavanomaisina.

2.6.1 Kelpoisuus

Hätäkeskuslaitoksen henkilötöyvuositoteuma vuonna 2018 oli 584,5 htv, joista hätäkeskuspäivistystehtävää hoitavien osuus oli 468,2 htv. Hätäkeskuspäivistäjistä poliisin koulutuksen saaneita oli 82. Päivistystehtävää

hoitavan henkilöstön virkanimikkeenä voi olla hätäkeskuspäivystäjä, ylipäivystäjä, varavuoromestari tai vuoromestari. Poliisitaustaisilla virkamiehillä voi olla poliisin virkanimike.

Poliisitaustaisten virkamiesten osalta jako oli seuraava:

Hätäkeskuspäivystäjä	32
Ilmoitinlaitetestaaja	2
Vanhempi konstaapeli	25
Vuoromestari	7
Ylikonstaapeli	1
Ylikonstaapeli, vuoromestarin tehtävissä	4
Ylikonstaapeli, ylipäivystäjän tehtävissä	2
Ylipäivystäjä	9
Kaikki yhteensä	82

Päivystystehtävää hoitavan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksessa hätäkeskustoiminnasta. Asetuksen 5 §:n mukaan päivystystehtävää hoitavalta henkilöstöltä vaaditaan hätäkeskuspäivystäjän tutkinto tai vastaava aikaisempi tutkinto taikka poliisin perustutkinto tai vastaava aikaisempi tutkinto. Muun henkilöstön osalta ei ole lakisääteisiä kelpoisuusvaatimuksia lukuun ottamatta Hätäkeskuslaitoksen johtajan virkaa.

Hätäkeskuslaitoksen rekrytointia koskevana haasteena on jo pitkään ollut koulutetun työvoiman saatavuus. Hätäkeskuslaitoksen avoimiin virkoihin ei ole ollut riittävästi pätevyysvaatimukset täyttäviä hakijoita. Henkilöstövaje korostuu erityisesti kesäisin, jolloin Hätäkeskuslaitoksen vakituinen henkilöstö pitää vuosilomiaan ja jolloin hätäkeskusten välittämät tehtävämäärät yleensä lisääntyvät. Esimerkiksi kesällä 2018 hätäpuheluiden määrä kasvoi yli 30 %. Tuolloin kiireisimpänä vuorokautena koko maassa soitettiin yli 12 000 hätäpuhelua, kun normaalisti vastattujen hätäpuheluiden määrä on noin 7 400 vuorokaudessa.

Hätäkeskuspäivystäjätutkintoon johtavaa koulutusta järjestetään Pelastusopistolla Kuopiossa. Koulutus kestää 1,5 vuotta ja opintoihin sisältyy työssäoppimista koskeva opintojakso Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskuksessa. Poliisin perustutkintoon ei sisälly hätäkeskuspäivystämistä koskevia opintoja. Poliisin koulutuksen saaneen henkilön perehdyttäminen hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin Hätäkeskuslaitoksessa vie noin kolme kuukautta, jonka jälkeen henkilö voi alkaa itsenäisesti hoitamaan hätäpuheluja.

Hätäkeskuslaitoksen rekrytointihaasteisiin vastaamiseksi hätäkeskuspäivystäjätutkintoon tähtäviä sisäänottomääriä on Pelastusopistolla lisätty vuodesta 2019 alkaen siten, että hätäkeskuspäivystäjäkoulutukset alkavat kaksi kertaa vuodessa. Pelastusopiston määrärahasoaa on lisätty vuosille 2020–2023, mikä mahdollistaa hätäkeskuspäivystäjien aloituspaikkojen nostamisen 24 paikasta 48 paikkaan vuodessa.

Sisäministeri on kesällä 2019 antanut vastaukset kahteen kirjalliseen kysymykseen (KKV 14/2019 vp ja KK20/2019 vp). Molemmista vastauksissa todetaan, että ”sisäministeriö käynnistää selvityksen valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta; mahdollisesti väliaikaisesti siten, että päivystystehtävää hoitavan henkilöstön vaatimuksena olisi poliisin perustutkinnon lisäksi pelastusalan tai sosiaali- ja terveysalan perustutkinto. Selvitetään tarvittava lisämäärärahatarve sekä lisäkoulutustarve.”

Voidaan myös esittää perusteluita sille, että pätevyyttä ei laajennettaisi pelastusalan eikä sosiaali- ja terveysalan tutkintoihin ja että poliisitutkinnon antamaa pätevyyttä tulisi kriittisesti arvioida. Hätäkeskuksessa käsitellään

pelastustoimen, poliisin, sekä sosiaali- ja terveydenhuollon hätätilanteita. Lakisääteinen kelpoisuusvaatimusten laajentaminen voisi johtaa hätäkeskuspäivystäjien oman työn ja osaamisen sekä koko hätäkeskuspäivystäjä - profession arvostuksen laskemiseen.

Hätäkeskuspäivystäjätutkintoon sisältyvä työssäoppimisjakso suoritetaan Hätäkeskuslaitoksessa. Harjoittelu perustuu Pelastusopiston ja työpaikan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) nojalla Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa oleva opiskelija voidaan nimittää määräaikaiseen nuoremman konstaapelin virkasuhteeseen opintoihin kuuluvan harjoittelun ajaksi sekä harjoittelun jälkeen yhteensä enintään vuoden ajaksi. Näin henkilöllä on toimivalta suorittaa tehtäviä, jotka voivat sisältää julkisen vallan käyttämistä ja hän on virkavastuun alainen. Pelastusopistossa tutkintoa suorittavan opiskelijan osalta voidaan harkita vastaavan tapaista sääntelyä. Tällöin opiskelija nimitettäisiin työssäoppimisjaksoksi määräaikaiseen hätäkeskuspäivystäjän virkasuhteeseen, mikä mahdollistaisi jakson aikana tehtävien suorittamisen virkavastuulla. Nykyisin opiskelijat saavat laajaksi katsottavia oikeuksia viranomaisrekistereihin, joita käytetään, kun suoritetaan julkisen vallan käytön piiriin kuuluvia tehtäviä. Virkasuhteen voitaisiin lisäksi katsoa tukevan päivystäjän tehtäväroolin omaksumista. Kokonaisuudessa menettelyn mahdollistaminen edellyttäisi muun muassa koulutusohjelman (opetussuunnitelman) tarkistamista.

Arvio: Mahdollistetaan jatkossa opiskelijan nimittäminen määräaikaiseen hätäkeskuspäivystäjän virkasuhteeseen.

2.6.2 Virkamiehen asemasta

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 10 §:ssä säädetään määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta. Säännös koskee koko henkilöstöä. Käytännössä sitä on sovellettu lähinnä suurimpaan henkilöstöryhmään eli päivystäjiin.

Sen mukaan voidaan Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa oleva virkamies, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, kurinpitorangaistuksena erottaa virantoimituksesta. Erottamiseen ryhdytään, jos varoitusta ei voida pitää riittävänä toimenpiteenä. Erottaminen voi kestää yhdestä kuuteen kuukautta.

Vastaavan sisältöinen säännös määräaikaisesta virantoimituksesta erottamisesta löytyy poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 i §:stä sekä rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 20 a §:stä. Hätäkeskuslaitos on käyttänyt lainkohdan mahdollistamaa kurinpitomenettelyä muutaman kerran käytännössä. Määräaikaista virantoimituksesta erottamista on pidetty hyvänä vaihtoehtona tilanteissa, joissa varoitusta ei ole pidetty riittävänä seuraamuksena, mutta irtisanomisellekaan ei ole ollut perusteita.

Arvio: Laki on nykyisellään asianmukainen.

2.7 Hätäkeskuslaitoksen toiminta

2.7.1 Vastuunsiirto

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 11 §: n mukaan vastuu välitetystä ilmoituksesta tai tehtävästä siirtyy vastaanottavalle viranomaiselle, sen tehtäviä hoitavalle yksikölle tai muulle päivystyspisteelle, kun tämä on vastaanottanut ilmoituksen tai tehtävän.

Vastuun siirryttyä Hätäkeskuslaitos vastaa omalta osaltaan tukipalveluiden antamisesta.

Päivystysapu 116 117 -palvelu sosiaali- ja terveystoimessa

Vastuunsiirtoon liittyy uuden valtakunnallisen palvelun kehittäminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja neuvontapalvelu (Päivystysapu 116 117) on kehittymässä valtakunnalliseksi vuoden 2020 aikana. Sen valmisteluvaiheessa on esitetty, että kyseinen palvelu voidaan katsoa lain 11 §:ssä mainituksi muuksi päivystyspisteeksi. Palvelun yhtenä keskeisenä tavoitteena on, että se valtakunnallisella mallilla tukee hätäkeskustoimintaa ottamalla toimialan asiantuntemusta ja taustatietoja vaativia tehtäviä hoidon tarpeen arviointiin sekä tehostaa ja kohdentaa tarkoituksenmukaisemmin resurssien käyttöä matalariskisissä sosiaali- ja terveydenhuollon hälytystehtävissä.

Päivystysapu 116 117 -palvelun tarkoituksena on palvella asukkaita siten, että hätäpuheluita ja 116 117 -neuvontanumeroon tulleita puheluita on mahdollista siirtää keskenään asiakasnäkökulmasta mahdollisimman joustavasti. Kansainvälisten kokemusten mukaan osassa yhteydenottoja joudutaan puheluita siirtämään hätäkeskuksen ja Päivystysapu -palvelun välillä. Tehtävien siirtoon 116 117-palvelun ja hätäkeskuksen välillä liittyy teknisiä kysymyksiä, joita selvitetään mm. pilottikohteiden avulla kansallisessa 116 117-hankkeessa. Tavoite on luoda kansalliset toimintamallit.

Tarkoitus on, että kun hätäkeskuspäivystäjä riskinarviossaan toteaa, että perusteita kiireelliselle ensihoitotehtävälle tai toisaalta suoraan N-tehtävälle ei ole, puhelu siirrettäisiin hoidon tarpeen arviointiin 116 117 -palveluun. Tällaista tilannetta varten tulee määritellä juridiikan näkökulmasta ja laatia valtakunnallinen toimintamalli, miten hätäkeskuspäivystäjä päättää tehtävän ja siirtää puhelun 116 117 -palveluun. Hätäkeskustoimintaa koskeva laki lähtee kuitenkin siitä, että viranomaisille välitetään kiireelliset ilmoitukset ja tehtävät lain 11 §:ssä määritellyille tahoille. Muiden puhelujen siirtämisestä ei ole olemassa säädöspohjaa. Hätäkeskuslaitoksen kannalta siirtoon liittyy resurssikysymys. Koska näiden puheluiden siirrosta ei ole vielä selkeää lainsäädäntöä, olisi tilanteessa kysyttävä 112-soittajan suostumus puhelun siirtoon. Tehokkaan suostumuksen antamiseen ja suostumuksen arviointiin voi liittyä merkittäviä juridisia haasteita. Vastaavasti asiakkaan soittaessa 116 117 -palveluun, ja jos todetaan toimintaohjeiden mukainen tarve hätäilmoitukselle, olisi asiakasta informoitava hätäilmoituksen tarpeesta ja siirrettävä soitto Hätäkeskuslaitoksen hätäilmoitusjonoon. Mikäli tämä ei olisi teknisesti mahdollista, olisi toissijaisesti pyydettävä asiakasta tai soittajaa soittamaan hätänumeroon välittömästi. Jatkossa olisi lainsäädännössä kuvattava 116 117 -palvelun ja Hätäkeskuslaitoksen palveluiden välisen yhteistyön perusta ja toimintamalli.

Lainsäädäntötarpeita arvioidaan 116 117- pilottihankkeessa.

Arvio: Kansallisen 116 117-palvelun tarkoitus on tukea hätäkeskustoimintaa ja edistää resurssien mahdollisimman tarkoituksenmukaista käyttöä ottamalla tarkoin määritellyjä ensihoidon tehtäviä hoidon tarpeen arviointiin ja siten muun muassa vähentää kuormitusta hätäkeskuksessa. Tällöin ei olisi enää kysymys kiireellisestä viranomaisen toimenpiteitä vaativasta tilanteesta. Puheluiden siirtämisestä 116 117-palvelun ja Hätäkeskuslaitoksen välillä olisi säädettävä. Kunnes lainsäädäntö olisi toteutettu, arvioidaan mahdollisen suostumuksen tarvetta ja kansallista toimintamallia siihen.

Vastuun siirron palauttaminen

Työryhmytyön aikana esiin tuli lisäksi näkökulma, että tehtävän vastuu tulisi olla mahdollista palauttaa takaisin Hätäkeskuslaitokselle ja tulisi tehdä uusi riskinarvio. Riskinarvio perustuu hätäilmoituksiin ja viranomaisten antamiin ohjeistuksiin. Vastuun saaneella viranomaisella on mahdollisuus johtamistoimin järjestellä toimintaansa ja pyytää Hätäkeskuslaitoksella tukipalveluita. Uudelleen järjestelyissä ei vastuu tehtävästä siirry takaisin Hätäkeskuslaitokselle, vaikka se antaa tukipalveluita. Uusista hätäilmoituksista tehdään riskinarvio normaaliin tapaan. Resurssikysymyksiin liittyviä ongelmia ei vastuun siirroilla edestakaisin pystytä ratkaisemaan. Pelastustoimen osalta vaikutuksia voisi olla myös pelastuslain 35 §:n tarkoitettujen yleisjohtamisen kannalta, jolloin pelastustoimintaan osallistuu usean toimialan viranomaisia. Vastuun saaneen viranomaisen olisi olosuhteiden

vaatiessa asetettava tehtävät tärkeysjärjestykseen. Resurssikapeikkoja on eri tilanteissa eri viranomaisissa. Osaoptimointia olisi kuitenkin vältettävä yhteisessä viranomaistoiminnassa ja tilannekuva pidettävä osallisilla ajan tasalla. Jatkossa tilannetta parantaa viranomaisten johto- ja tilannekustustoimintojen kehittyvä yhteistyö ja koordinaatio. Resurssikysymyksiä tarkastellaan myös maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä.

Vastuunsiirto ilmoituksen tai tehtävän suhteen Hätäkeskuslaitoksen ja vastaanottavan viranomaisen tai sen tehtäviä hoitavan yksikön välillä on vakiintunut.

Arvio 1: Vastuunsiirrosta ei ole käytännössä enää esiintynyt ongelmia. Resurssiongelmat ovat erillinen kysymys.

Arvio 2: Nykyistä käytäntöä ei syytä muuttaa. Vastuun palautusta ei pidä sallia, koska riskinarvio on jo tehty toimialan antamien ohjeiden mukaisesti.

2.7.2 Päivystystehtävää suorittavan henkilöstön tehtävät

Hätäkeskuspäivystäjän tehtävistä säädetään hätäkeskustoiminnasta annetun lain 12 §:ssä. Hätäkeskuspäivystäjän keskeisiin tehtäviin kuuluu hätäilmoitusten vastaanottaminen, tehtävän kiireellisyyden ja tilanteen edellyttämien voimavarojen arviointi, ilmoituksen välittäminen asianomaiselle yksikölle sekä tukipalveluiden antaminen välitettynä ilmoitukseen tai tehtävään liittyen. Jos tilanne ei edellytä hälyttämistä tai tehtävän välittämistä, päivystäjä tekee ratkaisun ilmoituksen tai tehtävän välittämättä jättämisestä.

Hätäkeskuspäivystäjä ei tee erillistä hallintopäätöstä ilmoituksen tai tehtävän välittämistä tai välittämättä jättämisestä, vaan päivystäjän toiminta on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Koska päivystäjän tehtäviin kuuluu yksityisen oikeuteen kohdistuvien päätösten tekeminen, hänen on katsottu käyttävän tehtävässään julkista valtaa. Julkisen vallan käyttämiseen liittyy sekä rikos- että vahingonkorvausoikeudellinen vastuu.

Erica-hätäkeskustietojärjestelmässä hyödynnetään sen edeltäjää ELS-järjestelmää pidemmälle vietyä automatiikkaa päivystäjän päätöksenteon tukena. Uusi järjestelmä ohjaa päivystäjän työtä, mutta ei poista tämän harkintavaltaa hätäilmoituksia käsiteltäessä.

Päivystäjällä on oikeus keskeyttää ja lopettaa vastaanotettua ilmoitusta koskeva yhteydenotto, jos asian laatu osoittaa, että se ei kuulu Hätäkeskuslaitoksen tehtäviin tai kysymyksessä ei ole hätäilmoitus. Hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin kuuluu lisäksi antaa mahdollisuuksien mukaan ilmoituksen tekijälle hätäilmoituksen käsittelyn yhteydessä hätätilanteeseen liittyen neuvontaa ja ohjausta. Tehokkaan operatiivisen päivystystoiminnan järjestämiseksi on kuitenkin nimenomaisesti säädetty, ettei neuvonnassa ei ole kyse hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaisesta neuvontavelvollisuudesta.

Kokonaisuutena voidaan katsoa, että päivystystehtävää hoitavan henkilöstön perustehtävät ovat pysyneet muuttumattomina teknologian kehittymisestä huolimatta. Tehtävien hoitamisessa voi olla erilaisia rooleja kuten ilmoitusten vastaanotto tai tehtävän seuranta. Päivystysapu 116 117 -palvelun kehittyminen tuo tarkistustarpeen tehtävistä säätämiseen.

Arvio: Laki ei vaadi välittömiä muutoksia.

2.7.3 Toiminta häirintä- ja väärinkäytöstapauksissa

Hätäkeskuslaitoksella on häirintä- tai väärinkäytöstapauksissa hätäkeskustoiminnasta annetun lain 13 §:n mukaan oikeus laitoksen toiminnan ja hätäkeskuspalveluiden turvaamiseksi rajoittaa teknisin menetelmin vastaanotettujen ilmoitusten käsittelyä kohtuulliseksi ajaksi. Lain 13 a §:n nojalla Hätäkeskuslaitoksella on oikeus siirtää vastaanottamansa hätäilmoitus erilliseen jonoon odottamaan vastausta, jos ilmoitus tulee sellaisesta liittymästä tai laitteesta, jota ei pystytä tunnistamaan eikä paikantamaan tai jos ilmoitus tulee sellaisesta liittymästä tai laitteesta tai ilmoitus on sisällöltään sellainen, että on perusteltua epäillä sen olevan 13 §:ssä tarkoitettua hätäkeskuspalvelun häirintää tai väärinkäyttöä.

Yllä mainittujen säännösten taustalla ovat olleet häirintä- ja väärinkäytöstapaukset. Erityisesti SIM-kortittomista matkapuhelimista on tehty häirintäsoittoja, koska puhelinta ei ole voinut paikantaa. Säännökset ovat mahdollistaneet sen, että Hätäkeskuslaitoksen operatiivista toimintaa koskevaan häirintään on voitu puuttua. Toisaalta säännökset ovat mahdollistaneet myös toimenpiteet teleyritysten laitteiden vikatilanteissa, jos niistä on aiheutunut turhia ilmoituksia numeroon 112.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 321 §:ssä säädetään hätäilmoituksia vastaanottavien viranomaisten tiedonsaantioikeudesta. Säännöstä on tavoitteena uudistaa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain tarkistamisen yhteydessä. Tavoitteena on, että jatkossa mahdollistettaisiin myös SIM-kortittomista päätelaitteista numeroon 112 soitettujen puheluiden sijaintitietojen saaminen, mikä ei sinänsä vaatine lain muutosta vaan on enemmänkin teknisiä ratkaisuja vaativa muutos. Muutos liittyy teledirektiivin 109 artiklan 6 kohtaan, jossa veloitetaan kaikkien hätäpuheluiden paikantamiseen. Edelleen Euroopan unionin tuomioistuin antoi 5.9.2019 ratkaisun asiassa C-417/18, jossa jäsenvaltiot veloitettiin varmistamaan, että teleyritykset toimittavat maksutta hätänumeroon 112 soitettuja hätäpuheluita käsittelevälle viranomaiselle soittajan sijaintitiedot, ja myös vaikka matkapuhelimessa ei olisi SIM-korttia.

Yllä mainitut hätäkeskustoiminnasta annetun lain pykälät 13 ja 13 a ovat teknologianeutraaleja eikä SIM-kortittomuutta ole lain tasolla säädetty. Muutoin on varmistettava, että sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 321 §:n muuttaminen ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain 15 § (viestintäverkkoja koskevat säännökset), hätäkeskustietojärjestelmään talletettavia tietoja koskevan 17 §:n 1 momentin kohdat 2,3 ja 5 sekä tiedonsaantioikeutta rekistereistä koskevan 19 §:n 1 momentin 10 kohdan sääntely ovat synkronissa terminologisesti ja toiminnallisesti.

Käytännössä voi esiintyä myös tapauksia, jotka eivät kuormita Hätäkeskuslaitosta ja joita ei siten katsota häirintä- tai väärinkäyttötapauksiksi. Useat samaa asiakokonaisuutta koskevat hätäpuhelut ja niiden perusteella välitetyt tehtävät voivat kuitenkin haitata esimerkiksi tietyn kaupunginosan ensihoidon työtä, vaikka Hätäkeskuslaitoksessa olisi normaalitilanne. Näissä tilanteissa hätäkeskuspäivystäjä käsittelee saapuneen hätäpuhelun ja tekee riskinarvion. Tehtävien siirtoa kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvonta- ja ohjauspalveluun (116 117) on käsitelty edellä. On otettava huomioon, että uusi hätäilmoituspuhelu voi johtua tilanteen muuttumisesta, jolloin sen käsittely kuuluu hätäkeskukselle. Näin ollen automaattinen soitonsiirto ei tule kyseeseen.

Arvio: Hätäilmoitusten käsittelyjärjestyksestä on edelleen säädettävä perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

2. 8 Viranomaisen Hätäkeskuslaitokselle antamat ohjeet

2.8.1 Poliisin, sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen viranomaisten ohjeet

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 14 §:ssä säädetään yhteistyöviranomaisten ohjeistuksesta ja valtakunnallisesta yhteistyöryhmästä. Viimeksi mainittua on käsitelty edellä otsikon ”Hätäkeskuslaitoksen ohjauksesta” alla.

Hätäkeskustoimintaan osallistuva viranomainen antaa toimialaansa liittyvät tehtävien käsittelyä ja välittämistä ja muuta ilmoituksen tai tehtävän hoitamista koskevat ohjeet ja suunnitelmat Hätäkeskuslaitokselle. Valtakunnalliset suunnitelmat ja ohjeet käsitellään ja sovitetaan yhteen ennen niiden käyttöönottoa Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisessa yhteistyöryhmässä. Edellä on arvoitu, että ryhmän toiminta nivoutuu joustavasti ylemmän tason ohjaukseen. Ohjeistusten antamisesta on kuitenkin säännelty myös muualla lainsäädännössä.

Terveydenhuoltolain 46 §:n mukaan ensihoitokeskuksen yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen Hätäkeskuslaitokselle annettavat terveystoimen hälytysohjeet. Sosiaalihuoltolain 29 a §:n mukaan alueen sosiaalipäivystyksen tehtävänä on yhteistyössä terveydenhuoltolain 46 §:ssä tarkoitetun ensihoitokeskuksen kanssa sovittaa yhteen Hätäkeskuslaitokselle annettavat paikalliset ja alueelliset sosiaalitoimen hälytysohjeet ottaen huomioon terveystoimen hälytysohjeet. Pelastuslain 33 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee yhteistyössä pelastustoimintaan osallistuvien, virka-apua antavien viranomaisten sekä Hätäkeskuslaitoksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä. Hälytysohjeessa tulee ottaa huomioon myös pelastuslaitosten yhteistoiminta ja keskinäinen avunanto. Pelastuslain mukaan hälytysohje on laadittava siten, että hätäkeskus voi hälyttää pelastustoimintaan lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt riippumatta siitä, miltä alueelta ne ovat. Pelastuslaitosten on huolehdittava hälytysohjeiden valtakunnallisesta yhteensovittamisesta sekä pelastuslaitosten kesken, että Hätäkeskuslaitoksen kanssa. Poliisilaisissa ei ole edellisiä vastaavaa säännöstä. Poliisi on valtakunnallisesti johdettu valtiollinen organisaatio, jossa sisäministeriön alainen Poliisihallitus toimii poliisin yliohtona. Poliisilaitokset ovat Poliisihallituksen alaisia paikallishallintoviranomaisia. Poliisitoimintaa koskevat määräykset ja ohjeistukset ovat pääsääntöisesti valtakunnallisia.

Käytännössä kukin viranomainen määrittää resurssiensa hälyttämisen kriteerit kuten yksiköt, tehtävälajin ja kiireellisyysluokan ohjeistuksissaan ja suoraan ERICA-hätäkeskustietojärjestelmään. Keskeistä eri osapuolten oikeusturvan kannalta on merkinnän jääminen järjestelmään siitä, kun toimivaltainen viranomainen määrittää tietoja järjestelmään. Vastuuviranomaiset ja Hätäkeskuslaitos säätävät ohjeistuksia kokemuksen perusteella niin, että lopputuloksena olisi tarkoituksenmukainen resurssien käyttö kuhunkin tilanteeseen ml. moniviranomaistilanteet. Tärkeää on käytännön yhteistyö ja tarvittaessa valtakunnallisen tason kiinteä yhteistyö yhtenäisten linjausten saamiseksi.

Hätäkeskuspäivystäjä tekee riskinarvion ottaen huomioon viranomaisten antamat ohjeistukset. Käytännössä voi esiintyä epäselviä tilanteita puutteellisesta tai liian yksityiskohtaisesta ohjeistuksesta johtuen. Toisaalta päivystäjällä on harkintavaltaa tehtävien suorittamisessa ja ohjeistusten noudattamisessa. Ohjeistukset eivät välttämättä kata kaikkia tilanteita. Ongelmallisia ovat mahdolliset seuraukset ”virheellisestä” toiminnasta. Ohjeistus ei oikeudelliselta kannalta ole niin velvoittava kuin määräys ja ohjeistus sisältää lähtökohtaisesti liikkumavaraa. Ohjeistus tukee lain tulkintaa. Toisaalta ”virhetapauksessa” voidaan ohjeita arvioida hyvinkin velvoittavasti harkinnan mahdollisuudesta huolimatta.

Arvio 1: Ohjeistukset tulisi laatia tarkoituksenmukaisella tasolla ottaen huomioon, mikä on päivystäjän tehtävä. Hänen tulee yhtäältä noudattaa ohjeistuksia harkintavallan puitteissa, toisaalta tehtävänä ei ole ”diagnoosin” tekeminen. Yleisesti ottaen ohjeistus tukee lain tulkintaa, vaikka ei ole oikeudellisesti sitova. Asia ei liene ratkaistavissa lain tasolla.

Arvio 2: Pelastustoimi ja sosiaali- ja terveystoimi ovat kunnallisia toimijoita, joiden osalta toimintaperiaatteet ovat eri tavoin säädetty kuin poliisin tai Rajavartiolaitoksen osalta. Tärkeää monia viranomaisia koskevassa toiminnassa on ohjeistusten yhteensovittaminen ja toimivaltaisten viranomaisten hyväksyntä tarvittavassa laajuudessa ennen ohjeistusten käyttöön ottoa.

2.8.2 Rajavartiolaitoksen ohjeet

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 14 a §:n mukaan Rajavartiolaitos antaa Hätäkeskuslaitokselle ohjeet ja suunnitelmat meripelastuslain 4 §:ssä säädetyn meripelastustoimen tehtävän alkutoimenpiteiden suorittamisesta ja siirtämisestä rajavartiolaitoksen käsiteltäväksi. Rajavartiolaitokselle kuuluva muu kuin meripelastustointa koskeva välittömiä toimenpiteitä edellyttävä ilmoitus siirretään käsiteltäväksi Rajavartiolaitokselle Rajavartiolaitoksen Hätäkeskuslaitokselle antamien ohjeiden ja suunnitelmien mukaisesti. Käytännössä Hätäkeskuslaitos käsittelee hätäilmoituksen normaalina hätäilmoituksena. Kun havaitaan, että kyse on merialueella tapahtuneesta onnettomuudesta, puhelu siirretään Rajavartiolaitokselle sen antamien ohjeiden mukaisesti.

Meripelastustointa koskevat ohjeet ja suunnitelmat on laadittu yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Meripelastuslain mukaan alueen pelastusviranomainen on muu meripelastusviranomainen. Ohjeissa on muun muassa sovittu pelastustoimen vasteet sekä määritetty se, missä tilanteessa Hätäkeskuslaitos hälyttää pelastustoimen yksiköt heti ja toisaalta missä tilanteessa meripelastusjohtaja päättää pelastustoimen yksiköiden hälyttämisestä. Meripelastusjohtajan päättäessä pelastustoimen yksiköiden hälyttämisestä meripelastustehtävän hälyttäminen tehdään Hätäkeskuslaitoksesta. Käytäntö on toimiva, ja säädöspohja on riittävä.

Erillisenä kysymyksenä työryhmän työssä tuli esiin pelastuslain 1.1.2019 voimaan tullut muutos ja hälyttäminen. Pelastuslain 27 a §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen tehtävistä pelastustoimessa. Pykälän 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos huolehtii pelastustoiminnasta Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä tapahtuneissa alusöljyvahingoissa ja aluskemikaalivahingoissa ja sovittaa yhteen siihen varautumista. Pelastuslain 47 §:n 3 momentin mukaan merialueella tapahtuvaa alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa koskevat suunnitelmat laaditaan Rajavartiolaitoksen johdolla. Käytännössä suunnitelmat laaditaan yhteistyössä.

Tulisi harkita, onko hätäkeskustoiminnasta annetun lain 14 a §:ään tarpeen lisätä uusi säännös ympäristövahinkojen torjuntaa koskevista ohjeista viittauksin pelastuslain 27 a ja 47 §:ään. Toisaalta voidaan katsoa, että ohjeet voidaan antaa jo nykyisen 2 momentin perusteella. Käytännössä 112-numeron kautta tulevien ilmoitusten lukumäärät ovat erittäin vähäisiä. Tapaukset koskevat pääosin pieniä huvialuksia. Kauppamerenkulkua koskien tehtäviin liittyvät ilmoitukset tulevat käytännössä meripelastuskeskukseen tai liikenteenohjaukseen (VTS), jolloin tehtävän siirtämistä Hätäkeskuslaitoksesta ei tapahdu. Toisaalta pienempiinkin tehtäviin liittyvät toimenpiteet ja hälyttäminen tulee olla ohjeistettuna. Käytännössä tämä tarkoittaa vastaavaa ohjetta kuin meripelastustehtävissä, eli tehtävä tulee siirtää meripelastuskeskuksen johdettavaksi, joka edelleen ottaa asian johdettavakseen ja rantatorjunnan kyseessä ollessa siirtää tehtävän pelastustoimen johdettavaksi.

Pelastustoimi johtaa ympäristövahinkojen torjuntatehtävät rannikolla ja saaristossa siten kuin siitä on merivartioston ja alueen pelastuslaitoksen välillä sovittu. Rajavartiolaitos osallistuu myös pelastustoimintaan rajavartiolain (578/2005) 26 §:ssä säädetyn tavoin. Näissä tapauksissa tehtävät ovat pelastustoimen vastuulla, jolloin asianomainen pelastuslaitos ohjeistaa Hätäkeskuslaitosta. Rajavartiolaitos toimii yhtenä pelastusyksikkönä vasteessa. Ohjeistukset tehdään käytännössä yhteistyössä.

Arvio: Lainsäädännössä ei ole välttämättömiä muutostarpeita.

3. TIETOSUOJASÄÄNTELY JA REKISTERIT

3.1 Yleistä tietojärjestelmästä ja rekistereistä

Hätäkeskuslaitoksessa on vuosien 2018-2019 aikana otettu käyttöön uusi valtakunnallinen hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA), jolla korvataan aikaisempi ELS-tietojärjestelmä. Hätäkeskustoiminnasta annetun lain mukaan hätäkeskustietojärjestelmä on pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystieteiden ja hätäkeskuslaitoksen käyttöön tarkoitettu pysyvä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä valtakunnallinen tietojärjestelmä. Rajavartiolaitoksella on oikeus käyttää hätäkeskustietojärjestelmää sekä tallettaa sinne omaa toimialaansa koskevia tietoja siten kuin siitä hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa säädetään. Järjestelmä muodostaa henkilörekisterin, jonka päävastuullinen rekisterinpitäjä on Hätäkeskuslaitos ja poliisin tietojen osalta Poliisihallitus.

Hätäkeskuslaitoksella on tehtäviä hoitaessaan valtakunnallinen toimivalta. Uusi tietojärjestelmä ohjaa hätäpuheluja valtakunnallisesti siten, että puhelut ohjataan ensisijaisesti soittajaa lähimpänä olevaan hätäkeskukseen. Ruuhka- tai häiriötilanteissa puhelut ohjautuvat vastattavaksi toiseen hätäkeskukseen. Tilanteet, joissa hätäkeskuksiin muodostuu ruuhkaa, ovat usein alueellisia. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi myrskyt.

Viranomaisten yhteiskäyttöiset hätäkeskustietojärjestelmä ERICA ja kenttäjohtojärjestelmä KEJO integroidaan jatkossa ja ne muodostavat kokonaisuuden.

3.2 Hätäkeskustietojärjestelmä

ERICA-hätäkeskustietojärjestelmä toimii julkisen hallinnon turvallisuusverkkoympäristössä. Hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa ei ole säädetty viranomaisille järjestelmän käyttämiseen suoranaisesti käyttövelvoitetta vastaavan kaltaiseen tapaan kuin on säädetty käyttövelvoitteesta julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015), jäljempänä tuvelaki. Toisaalta hätäkeskustoiminnasta annetun lain 18 §:n sääntelyn perusteella viranomaiset veloitetaan tallettamaan tietoja järjestelmään. Tuvelain 2 §:ssä säädetään turvallisuusverkon käyttövelvoitteesta. Käyttövelvoite koskee sellaista valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon ja ensihoitopalveluun liittyvää viranomaisten sisäistä, välistä ja ulkoista yhteistoimintaa ja viestintää, joissa noudatetaan korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia.

Hätäkeskustoimintaan osallistuvaa sosiaalipäivystystä ei ole otettu huomioon tuvelain 2 §:ssä, vaikka sosiaalipäivystys tulee hyödyntämään jatkossa viranomaisten yhteisiä järjestelmiä kuten tulossa olevaa yhteiskäyttöistä kenttäjohtamisjärjestelmää (KEJO).

Tuvelain 3 §:ssä säädettyjen käyttäjäryhmien on käytettävä turvallisuusverkkoa silloin, kun ne hoitavat tuvelain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun toimintaan liittyviä tehtäviä.

Vaihtoehtoina jatkossa voisivat olla nykytilanteen mukaisen sääntelyn pysyttäminen ja hätäkeskustietojärjestelmän määrittäminen edelleen yhteisenä järjestelmänä tai järjestelmän käyttövelvoitteesta säättäminen. Mikäli järjestelmää käytettäisiin laajenevasti muihin tarkoituksiin kuin hätäkeskustoimintaan (=nykytila), tulisivat myös maksuvastuukysymykset selvitettäväksi. Työryhmän työn aikana on tullut esiin Tullin tarve päästä hätäkeskustietojärjestelmän käyttäjäksi ja oikeus saada tallentaa Tullin resurssit järjestelmään (rekisteriin) ja tarve saada automaattisemmin varotietoja käyttöön. Asia liittyy tulevaan viranomaisten yhteiskäyttöiseen kenttäjohtojärjestelmä KEJO:n käyttöönottoon.

Yhteistyö ja yhteiset valtakunnalliset järjestelmät ovat suomalaisen viranomaistyön vahvuudet varautumisen, valmiuden ja toiminnan kannalta. Hätäkeskustoimintaan osallistuvat tahot käyttävät viranomaisten yhteisiä

korkean varautumisen järjestelmiä. Tämä mahdollistaa lainsäädännön puitteissa yhteisen tilannekuvan ja tietojen käyttämisen sekä luovuttamisen. Teknisestä näkökulmasta tärkeää on vakaus.

Toisaalta suuntaus on ollut, että tietojärjestelmistä ei enää säädetä substanssilaissa, vaan niissä säädettäisiin tarkoituksista, joihin henkilötietoja saadaan käsitellä (käyttötarkoituserusteinen sääntely tai käsittelytarkoituksiin perustuva sääntely).

Arvio 1: Lain soveltamisalaa ei tulisi sitoa tietojärjestelmiin vaan uudempien kehityslinjausten mukaisesti niihin tarkoituksiin, joissa tietoja/henkilötietoja käsitellään. Selkeyden vuoksi olisi kuitenkin määritettävä hätäkeskustietojärjestelmä yhteisenä järjestelmänä.

Arvio 2: Toisaalta hätäkeskustietojärjestelmä on toiminnallisesti selkeä kokonaisuus, joka yhdistää eri viranomaisten tiedot ja siten mahdollistaa tehokkaan yhteistyön hätätilanteissa. Toiminnallisesti toisiinsa integroitujen tietojärjestelmien mahdollisesta käyttöveloitteesta tulisi säätää erillisessä laissa, jolloin arvioitaisiin myös taloudelliset näkökulmat.

Arvio 3: Tullin osalta esiin tullut näkökulma vaatii ylemmän tason strategisen linjauksen siitä, mistä toiminnasta on oikein kysymys sekä toiminnallisten ja taloudellisten kysymysten arviointia. Yksittäisenä kysymyksenä tietojen luovutusta voitaneen tarkastella erikseen.

3.3 Yleistä tietosuojasääntelyä

EU:n yleinen tietosuoja-asetus (GDPR; EU 2016(679)) on suoraan sovellettavaa sääntelyä. Tietosuoja-laki (1050/2019) täydentää ja täsmentää yleistä tietosuoja-asetusta ja sen kansallista soveltamista tietosuoja-asetuksen liikkumavaran puitteissa. Tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa sääntelyliikkumavaraa ei ole kuitenkaan tyhjentävästi käytetty.

Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetulla lailla (1054/2018) on täytäntöön pantu Euroopan unionin rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU 2016/680). Laki sisältää myös sektorikohtaista erityissääntelyä. Lakia sovelletaan muun muassa poliisiin, Rajavartiolaitokseen, Tulliin, syyttäjään, tuomioistuimeen ja Rikosseuraamuslaitokseen, kun kysymys on rikosten ennalta estämisestä, selvittämisestä, paljastamisesta tai rikoksiin liittyvistä syytetoimista tai seuraamusten täytäntöönpanosta. Viranomaiskohtaista erityissääntelyä on lisäksi laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (616/2019) ja laissa henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019).

Tietosuoja-laki ja laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä ovat yleislakeja, joiden soveltamisalat ovat toisistaan erillisiä. Tietosuoja-laissa säädetään käsittelyn oikeusperusteista eräissä tapauksissa, oikeusturvasta ja seuraamuksista sekä tietojen käsittelyn erityistilanteista muun muassa tieteellisessä tutkimuksessa.

Oikeus henkilötietojen suojaan on perusoikeus, joka vahvistetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklan 1 kohdassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan ottanut kantaa tietosuojasääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2018 vp todetaan, että valiokunta on katsonut, ettei ole estettä sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaateet voidaan joltain osin täyttää yleisellä tietosuoja-asetuksella tai kansallisen oikeuden yleislilla. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla sekä välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä. Erityislainsäädännön säätämisen tulee olla välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Edelleen valiokunnan mukaan

erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Valiokunnan lausunnon mukaan mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 15/2018 vp mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallinen erityislainsäädäntö tulee rajata välttämättömään.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 17/2018 vp mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Valiokunta kiinnittää huomiota myös tietosuoja-asetuksen riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta on muun muassa lausunut käsityksensä, että henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavien ja niihin rinnastuvien tietojen käsittely muodostaa sellaisia riskejä ja uhkia yksityisen perusoikeuksille, että mainitut tiedot on syytä lähtökohtaisesti rinnastaa arkaluonteisiin tietoihin. Sääntelyn tulisi olla yksityiskohtaista ja kattavaa.

Yleinen tietosuoja-asetus ja yleislait muodostavat suhteellisen riittävän säännöspohjan.

Arvio 1: Hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa voidaan antaa tietosuojalainsäädäntöä täydentävää ja täsmäntävää välttämättömää sääntelyä lainsäädännön liikkumavaran puitteissa. Yleislaeissa säädettyistä asioista ja yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla ei ole pääsääntöisesti tarpeen säätää hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa. Jollei hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa toisin säädettäisi, henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679, tietosuojalaissa (1050/2018) sekä osin rikosasioiden tietosuojalaissa (1054/2018).

Arvio 2: Sääntelykohteita ovat rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien tietojen/henkilötietojen sisältö, henkilötietojen sallittu käyttötarkoitus, tietojen luovutus ja säilytysaika sekä edelleen luovuttaminen.

3.4 Rekisterissä olevat tiedot ja henkilötiedot

Hätäkeskustoimintaa koskevan lain 18 §:n mukaan asianomaiset pelastustoimen, poliisin, sosiaali- ja terveystoimen ja Rajavartiolaitoksen viranomaiset tallettavat hätäkeskustietojärjestelmään teknisen käyttöyhteyden, sähköisen tiedonsiirron tai muun soveltuvan ja luotettavan tavan avulla suunnitelmat, ohjeet ja niiden sisältämät yksiköitä koskevat perustiedot sisäisen työnjakonsa mukaisesti.

Perustietojen ylläpitämisellä huolehditaan siitä, että Hätäkeskuslaitoksella on tehtävien suorittamiseksi tiedot käytettävissä olevista voimavaroista, hälytys- ja käyttöperiaatteista, asiantuntijoista sekä johtamisjärjestelyistä sekä tiedot edellä lueteltujen voimavarojen toimintavalmiudesta. Tietojen tallettaja vastaa tallettamiensa tietojen luotettavuudesta ja ajantasaisuudesta.

Hätäkeskustietojärjestelmään (rekisteriin) talletetaan nykytilassa Hätäkeskuslaitoksen tehtävien kannalta tarpeellisia tietoja seuraavasti (17 § 1 mom.):

- 1) pelastus-, poliisi-, sekä sosiaali- ja terveystoimen tehtäviä suorittaviin yksiköihin sekä rajavartiolaitoksen yksiköihin liittyviä tietoja, kuten valmius, viestiyhteys, kutsu, johtosuhteet, varustus, tehtäväalue, koko ja koostumus sekä muita vastaavia tietoja;
- 2) ilmoituksen tekoaika ja -tapa sekä sisältö puhelintunniste-, osoite- ja paikkatietoineen, ilmoituksen nauhoite sekä audiovisuaaliset ja vastaavat tekniset ja muut tallenteet;
- 3) sen liittymän tunniste sekä liittymän ja päätelaitteen sijaintitiedot, josta ilmoitus on tehty, ja tiedot liittymän tilaajasta, käyttäjästä ja asennusosoitteesta sekä ilmoituksen kohteena olevan henkilön käyttämän päätelaitteen ja liittymän sijainnin ilmaisevat yhteystiedot ja sijaintitiedot;
- 4) ilmoituksen, tehtävän tai toimenpiteen vastaanottajan ja tallettajan tiedoista nimi ja ilmoituksen, tehtävän tai toimenpiteen vastaanottanut yksikkö aikoineen;
- 5) ilmoitukseen, tehtävään tai toimenpiteeseen liittyvän henkilön henkilöllisyyttä koskevista tiedoista nimi, henkilötunnus tai syntymäaika, sukupuoli, äidinkieli, kansalaisuus, kotipaikka, osoite ja puhelinnumero tai muu vastaava tieto, liityntä asiaan ja kohteen yksilöintitiedot sijainti- tai paikkatietoineen sekä ilmoitinlaitteiden kohdetiedot sijainti- tai paikkatietoineen;
- 6) tehtävää tai toimenpiteitä koskevat tiedot, kuten tapahtuma- ja toimenpideseloste, aika, paikka, tehtävän kiireellisyysluokka ja vaarallisuus, tiedot tehtävän suorittamiseen osallistuvista ja osallistuneista henkilöistä, tehtävän viestiliikenne Hätäkeskuslaitoksen ja tehtävää suorittavan viranomaisen tai muun tahon välillä sekä muita yksittäiseen tehtävään liittyviä tarpeellisia tietoja;
- 7) henkilön oman turvallisuuden tai työturvallisuuden kannalta tarpeelliset tiedot, kuten tieto kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta; henkilötiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta taikka henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia taikka tiedot sosiaalihuollon toimenpiteistä saadaan kuitenkin tallettaa vain siltä osin kuin se on välttämätöntä henkilön oman turvallisuuden tai työturvallisuuden kannalta.

17 §:n 2 momentti:

Rekisteriä pitävien ja käyttävien viranomaisten palveluksessa olevat henkilöt ovat oikeutettuja näkemään ja käsittelemään teknisen käyttöyhteyden, sähköisen tiedonsiirron tai muun soveltuvan tavan avulla ainoastaan toimivaltuuksiensa rajoissa oman toimialansa tietoja ja tehtäviä Hätäkeskuslaitoksen kanssa sovittavalla tavalla. Edellä 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettuja tietoja pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisen tai viranomaisen tehtäviä hoitava yksikkö tai palveluksessa oleva henkilö saa käsitellä ainoastaan toimialansa tehtävään liittyen, jos se on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi tarpeellista. Tietojen käyttäjään ja käsittelemään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Tarve vastaaville tiedoille on myös jatkossa ja lain tulee mahdollistaa viranomaisille omien tietojen käyttäminen ja muiden laissa säädettyjen tietojen saaminen, vaikka teknologia olisi vasta kehitysvaiheessa. Tiedot kattavat henkilötietoja ja muita tietoja. Käytännössä kysymys on viranomaisten resurssitiedoista, hätäilmoituksen sisältötiedoista, hätäilmoituksen tekijän tiedoista, kohdetiedoista, päätelaitetiedoista, sijaintitiedoista, tehtävän käsittelyn tiedoista ja varotiedoista.

Tietojen tallentamista rajaa se, että tallettaa saa vain Hätäkeskuslaitoksen tehtävien kannalta tarpeellisia tietoja.

Varotiedot (17 § 1 mom. 7 kohta) ovat käytännössä laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa säädettyjä turvallisuustietoja, jotka luovutetaan Hätäkeskuslaitokselle järjestelmään talletettavaksi. Työryhmän käsityksen mukaan sosiaali- ja terveystoimi tai pelastustoimi eivät käytännössä talleta varotietoja rekisteriin vaan ovat tietojen käyttäjiä. Mahdollisuus tallettaa tietoja olisi säilytettävä, vaikka nykytilanteessa tietoja ylläpitää poliisi. Lähtökohtaisesti tiedon omistajan tulisi tallettaa tieto rekisteriin. Tietojen jakoa viranomaisia koskeviin työturvallisuustietoihin ja asiakkaan omaa turvallisuutta koskeviin turvallisuustietoihin on kuitenkin selkeytettävä. Työturvallisuustieto voi olla tieto henkilön aggressiivisuudesta, mutta ei tietoa tautidiagnoosista. Työturvallisuustietona terveydentilatietoja rekisteriin ei tulisi tallettaa. Henkilön oman turvallisuuden kannalta tieto voi olla merkityksellinen esimerkiksi poliisille säilöönottojen yhteydessä, mikäli säilöönotto vaarantaisi terveyden tai hengen.³Tietojen käyttäminen on selkeytettävä niin, että niitä voidaan käyttää Hätäkeskuslaitoksen tehtävien hoitamisessa sekä viranomaisten hätäkeskustoimintaan liittyvissä tehtävissä. Viranomaisten muissa tehtävissä tietojen käyttäminen tulee mahdollistaa säätämällä siitä (esim. ao. substanssilainsäädäntöön perustuva muu valvontatehtävä).

Hätäkeskuslaitoksella on myös oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi salassapitosäännösten estämättä tietoja eri viranomaisten rekistereistä hätäkeskustoiminnasta annetun lain 19 §:n mukaan ja nämä tiedot tallentuvat rekisteriin. Säännöksessä on lueteltu lukuisia viranomaisrekistereitä. Esimerkiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 13–17 §:ssä tarkoitettuja tietoja saadaan, mikä tarkoittaa väestötietojärjestelmään henkilöstä talletettavia tietoja, kiinteistöjä, rakennuksia ja huoneistoja koskevia tietoja sekä muita väestötietojärjestelmään talletettavia tietoja. Tietoja voidaan luovuttaa hälytetyille yksiköille.

Hätäkeskuslaitos luovuttaa operatiivisessa toiminnassa lain 20 §:n mukaan tietyt yhteiset tiedot kaikille samaan kohteeseen hälytettäville yksiköille sekä tietoja toimialakohtaisesti hälytettäville tahoille. Hätäkeskuslaitoksen hälytetyiltä yksiköiltä vastaanottamia tietoja luovutetaan viranomaisten vastuullisille rekisterinpitäjille. Edelleen eri toimialojen laeissa on tietojen saantioikeuksia tai luovutusta koskevia säännöksiä. Lain 20 §:n 5 momentti koskee tiettyjä vakavia yksitistötapauksia eikä sen kumoamiseen ole syytä. Säännös kokonaisuutena vaatii selkeyttämistä.

Kehittämiskohteena on kuitenkin nähtävä se, että hätäkeskustoimintaa koskevassa laissa ei ole säädetty nimenomaisesti viranomaisten johto- tai tilannekeskusten tai niitä vastaavien käyttöpaikkojen toiminnasta hätäkeskustoimintaan liittyen tai hätäkeskustietojärjestelmän (rekisterin) tietojen käsittelystä. Laissa määritettyjen tietojen ylläpitoon liittyvien veloitteiden lisäksi on ilmennyt uusia tarpeita muun muassa johtamistoimintaan ja tilannetietoisuuden ylläpitoon tehtävätilanteesta. Tältä osin hätäkeskustietojärjestelmän käyttötarkoituksesta/ rekisterin tietojen käyttämisestä on tarkoituksenmukaista päivittää määritelmä tai tietojen hyödyntäminen myös lakiin hätäkeskustoiminnasta. Varautumisen näkökulmasta yhteisen järjestelmän/rekisterin hyödyntäminen on merkityksellistä.

Yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Artiklan 1 kohta sisältää kuusi periaatetta, joita kaikkia on noudettava. Tässä yhteydessä periaatteista voidaan painottaa etenkin kahta kohtaa. Artiklan 1 kohdan b -alakohdassa säädetään käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja c -alakohdassa tietojen minimoinnista (henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään). Artiklassa on rekisterinpitäjälle säädetty kohtien noudattamisen suhteen osoitusvelvollisuus. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta säädetään yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklassa. Hätäkeskustoiminnan kannalta 6 artiklan 1 kohdan c tai e kohdat soveltunevat parhaiten. Tällöin käsittely on lainmukaista, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan täyttämiseksi. Käsittelyn perusteesta on säädettävä rekisterinpitäjään sovellettavassa lainsäädännössä.

³ Vrt. poliisilain 4 §:n mukaan poliisin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Arvio: Häätäkeskustoiminnasta annetussa laissa on säädettävä viranomaisten tehtävien kautta rekisterissä olevien tietojen käyttämisestä. Tämä kattaa Häätäkeskuslaitoksen tehtävät (johtokeskus, päivystystoiminta, hälyttäminen, tukipalvelut), häätäkeskustoimintaan liittyvien viranomaisten johtamistoimien eli poliisin, pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen johto- ja tilannekeskustoimintojen johtamistoiminnan tietotarpeet toimialakohtaisesti. Asiaan liittyy varautumisen näkökulma.

Henkilötunnuksen käsittely

Tietosuojalain 29 §:n 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 ja rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi sekä eräissä muissa tilanteissa.

Arvio: asiasta tulee säätää häätäkeskustoimintaa koskevassa laissa.

Eriyiset henkilötietoryhmät ja arkaluonteiset tiedot

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan kiellettyä on sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevia tietoja taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevia tietoja. Artiklan 2 kohdassa on säädetty poikkeuksista, joissa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sallittu. Häätäkeskustoiminnan osalta kyseeseen tulisi erityisesti 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.

Aikaisemmin säädettiin arkaluonteisista henkilötiedoista tietosuojalailla kumotussa henkilötietolaissa. Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisina henkilötietoina pidettiin tietoja, jotka kuvasivat tai oli tarkoitettu kuvaamaan rotua tai etnistä alkuperää, henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta, henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia, henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä taikka henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia. Henkilötietolain arkaluonteisten henkilötietojen käsite ei ole täysin yhteneväinen yleisen tietosuoja-asetuksen erityisten henkilötietoryhmien käsitteen kanssa. Kumotussa henkilötietolaissa arkaluonteisiksi tiedoiksi katsotut sosiaalihuollon tarve sekä sosiaalihuollon palvelut, tukitoimet ja muut sosiaalihuollon etuudet eivät kuulu tietosuoja-asetuksen tarkoitamiin erityisiin henkilötietoryhmiin. Erityisiin henkilötietoryhmiin eivät kuulu myöskään rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta kuvaavat tiedot. Yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa säädetään erikseen rikostuomioihin, rikoksiin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Käsittelyä suoritetaan vain muun muassa silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja saa tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan käsitellä, jos siitä säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaan käsiteltäessä henkilötietoja 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on toteutettava tietosuojalaissa säädettyt asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi.

Arvio 1: Hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa on säädettävä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan tiedon käsittelystä. Viranomaisiin saisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.

Arvio 2: Riskiperusteisesti olisi säädettävä erityisten ja valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä.

Arvio 3: Laissa on säädettävä viranomaisten tehtävien kautta rekisterissä olevien tietojen käyttämisestä. Tämä kattaa Hätäkeskuslaitoksen tehtävät sekä hätäkeskustoimintaan liittyvien viranomaisten johtamistoimien eli poliisin, pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen johto- ja tilannekeskustoimintojen johtamistoiminnan tietotarpeet toimialakohtaisesti.

3.5 Hätäpuhelunauhoituksen käyttäminen operatiivisen tilanteen aikana tai opetusmateriaalina; hätäpuhelun julkisuus

Käytännössä yhteen tapahtumaan voi liittyä yhtäältä yksi tai toisaalta useita kymmeniä hätäilmoituksia. Hätäilmoituksen tekijän kertomaa ei voida pitää niin sanottuna absoluuttisena totuutena. Tutkinon suorittaneen hätäkeskuspäivystäjän nimenomainen ammattitaito on arvioida ilmoituksia ja välittää tehtävä eteenpäin. Sosiaalitoimen (sosiaalipäivystys) osalta on esitetty, että tehtävän hoitamisen kannalta tilanteen aikana hätäpuhelunauhoitteesta olisi hyötyä ja se tulisi saada tarvittaessa käyttöön. Erytistilanteissa kuten esimerkiksi piiritystilanteessa muullekin viranomaiselle voi olla hyödyllistä kuunnella ilmoituksia tehtäväkokonaisuuden hoidon aikana.

Hätäpuhelunauhoituksen rekisterinpitäjä määrittyy sillä hetkellä, kun tehtäväkoodi annetaan. Poliisi voi käsitellä ja kuunnella omien tehtäviensä tietoja ja nauhoitteita henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain perusteella, sillä laki antaa poliisille erityisiä käsittelyoikeuksia. Asiaa määrittää onko kysymyksessä käynnissä oleva tehtävä vai päättynyt tehtävä. Käytännössä poliisi tällä hetkellä pyytää nauhoitteita kuunneltavaksi poikkeuksellisesti tukipalveluna (esim. pommiuhkaus). Moniviranomaistehtävässä rekisterinpitäjä määrytyy tehtävän pääsisällön perusteella. Esimerkiksi hätäilmoituksen sisällön koostuessa pääasiallisesti terveystiedoista, Hätäkeskuslaitos on rekisterinpitäjä. Lainsäädäntöön perustuen Hätäkeskuslaitos on antanut pyydettyä tukipalveluna hätäkeskustoimintaan osallistuville viranomaisille nauhoitetta kuunneltavaksi. Sosiaalipäivystyksellä kuten muillakin viranomaisilla on tämä mahdollisuus tiedon saantiin. Sosiaalipäivystyksellä voi olla tarve poikkeuksellisesti saada hätäpuhelunauhoite kuultavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa sosiaalipäivystäjä arvioi tarvetta lähteä kohteeseen esimerkiksi pitkien etäisyyksien alueella taikka päällekkäisten tehtävien priorisoinnin vuoksi. Hätäkeskuslaitos luovuttaa salassapito velvollisuuden estämättä hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:n perusteella tietoja hälytetyille ja operatiivisia tehtäviä hoitaville tahoille⁴. Olennaiset tiedot luovutetaan. Toimialojen yksiköiltä hälytystehtävän hoitamisesta saatuja tietoja Hätäkeskuslaitos luovuttaa asianomaisille rekisterinpitäjille. Jatkuva tehtävän aikaista säännönmukaista tarvetta hätäilmoitusnauhoituksen kuuntelulle muualla kuin Hätäkeskuslaitoksessa ei voida pitää perusteltuna.

Pelastusopiston osalta on esitetty tarve hätäpuhelunauhoitteiden käyttöön opetusmateriaalina hätäkeskuspäivystäjäkoulutuksessa. Etenkin opintojen myöhäisemmässä vaiheessa aidot hätäpuhelunauhoitteet on koettu hyödyllisiksi. Pelastuslain toimenpiderekisteriä koskevan 91 §:n mukaan Pelastusopisto ja 55 §:n 2 momentissa tarkoitettu oppilaitos saavat käyttää toimenpiderekisterissä olevia tietoja opetustoiminnassaan. Toimenpiderekisteriin luovutetaan ao. vastuulliselle rekisterinpitäjälle eli pelastuslaitokselle tietoja hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:n mukaan. Hätäkeskuslaitos rekisterinpitäjänä on lisäksi luovuttanut opiston käyttöön hätäpuhelunauhoitteita, joista henkilötiedot ja muut henkilön tunnistamisen kannalta merkitykselliset tiedot on poistettu. Käytännössä henkilö- ja tunnistetietojen poistaminen on työlästä. Opiskelijat

⁴ Esim. sosiaalipäivystyksen oikeus tiedon saantiin perustuu myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 20 §:än.

eivät ole virkasuhteessa ja puhelut voivat sisältää yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja⁵ tai arkaluonteisia henkilötietoja. Opiskelijat suorittavat Häätäkeskuslaitoksessa harjoittelujakson, missä yhteydessä kuunnellaan hätäpuheluita ja tehdään hätäilmoituksen käsittelyyn liittyviä toimia. EU:n tietosuojauudistuksessa yhtenä lähtökohtana on tietojen minimointi. Hätäilmoitusnauhat sisältävät henkilötietoja, jotka on tarkoitettu virkakäyttöön.

Tietosuojalain 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Hätäpuhelunauhoite katsotaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitetuksi viranomaisen asiakirjaksi. Hätäpuhelunauhoitteen salassapidosta ei ole laissa erityisiä säännöksiä, vaan sitä arvioidaan viranomaisten asiakirjan salassapitoa koskevien yleisten säännösten perusteella. Hätäpuhelunauhoitteita tai niiden kirjoitettuja sisältöjä julkaistaan silloin tällöin mediassa. Mikäli hätäilmoitusta on pyydetty, luovutuspäätökset tehty ottaen mm. huomioon edellä mainitun lain 3 luvun säännökset tiedonsaannista julkisesta/salassa pidettävästä asiakirjasta, asianosaisjulkisuutta ja henkilön oikeutta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta koskevat säännökset sekä 24 §:n 1 momentin eri salausperusteet (salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat).

Hätäilmoituksen (hätäpuhelun) säätäminen salassa pidettäväksi selkeyttäisi tilannetta ja mahdollistaisi toisaalta luovutuksen, mikäli luovutus ei olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle tai vaarantaisi muun viranomaisen virkatehtävien hoitamista. Viranomaisille luovutetaan tiedot yleensä erityislainsäädännön perusteella kuten esimerkiksi esitutkintalain (805/2011) nojalla. Yleisesti saatavilla oleva hätäilmoitus tietoineen voisi aiheuttaa sen, että hätänumeroon 112 soittamista vältettäisiin.

Arvio 1: Häätäkeskustoimintaan osallistuvilla viranomaisilla on nykytilassa eri perustein mahdollisuus saada hätäpuhelunauhoite käyttöönsä (tukipalvelu, erityislainsäädäntö). Häätäkeskuslaitoksen keskeinen tehtävä on tehdä riskinarvio (riskianalyysi) hätäpuheluista viranomaisten antamien ohjeiden perusteella. Tietosuojalainsäädännön kehittymisen myötä ei olisi perusteita ehdottaa häätäkeskustoimintaa koskevaan lakiin uutta sääntelyä hätäpuheluiden säännönmukaiseen kuunteluun muissa viranomaisissa. Viranomaisille luovutetaan olennaiset tiedot hätäpuhelun/ilmoituksen sisällöstä.

Arvio 2: Pelastuspiston kohdalla ei ole välttämätöntä tarvetta saada pääsyä nauhoitteisiin.

Arvio 3: Hätäilmoituksen luonne huomioon ottaen olisi asianmukaista säätää hätäilmoitus salassa pidettäväksi lisäämällä sitä koskeva kohta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momenttiin.

Arvio 4: Ylipäättään oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään.

3.6 Rekisterinpitäjyys/yhteisrekisterinpitäjyys

Häätäkeskuslaitos on häätäkeskustietojärjestelmän päävastuullinen rekisterinpitäjä. Poliisin osalta häätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjä on Poliisihallitus.

⁵ Artikla 9 kohta 1: Sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä.

EU:n tietosuoja-asetuksen 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; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrittellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Rekisterinpitäjän vastuusta säännellään tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa, joka ei jätä kansallista sääntelyliikumavaraa. Rekisterinpitäjän määrittäminen on keskeistä henkilötietojen käsittelyn kannalta. Kysymys on tahosta, joka yleisesti vastaa henkilötietojen käsittelystä. Rekisterinpitäjäksi katsotaan se, joka tosiasiaa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Rekisterinpitäjäyys voi syntyä myös lain nojalla. Lailla voidaan säätää rekisterinpitäjästä tai tämän nimittämistä koskevista kriteereistä.

Rekisterinpitäjän vastuut

Yleisen tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän vastuusta ja 25 artiklassa sisään rakennetusta ja oletusarvioisesta tietosuojasta. Toimenpiteiden riittävyttä mitoitetaan riskinarvioinnin perusteella, jolloin otetaan huomioon tietojen käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys, tarkoitukset sekä rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat riskit.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 24 artiklan nojalla rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetusta. Näitä toimenpiteitä on tarkistettava ja päivitettävä tarvittaessa. Artiklasta 25 tulee vaatimus siitä, että rekisterinpitäjän on käsittelytapojen määrittämisen ja itse käsittelyn yhteydessä toteutettava tehokkaasti tietosuojaperiaatteiden, kuten tietojen minimoinnin, täytäntöönpanoa varten asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, kuten tietojen pseudonymisointi ja tarvittavat suojatoimet. Edelleen rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvioisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja.

Rekisterinpitäjän on ylläpidettävä kirjallista ja sähköisessä muodossa olevaa selostetta kaikista henkilötietojen käsittelytoimista pois lukien yhteisöt, joissa on alle 250 työntekijää. Viimeksi mainittua rajoitusta ei sovelleta, jos käsittely todennäköisesti aiheuttaa riskin rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille, käsittely ei ole satunnaista tai käsittelyn kohteena on erityisen arkaluonteisia tietoja.

Tietosuojalain 33 §:ssä rajoitetaan rekisterinpitäjän velvollisuuksia toimittaa tietoja rekisteröidylle. Yleisen tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklassa on säädetty velvollisuuksista toimittaa rekisteröidylle tietoja. Velvollisuudesta voidaan muun muassa poiketa, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden, puolustuksen tai yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vuoksi, rikosten ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi.

Tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 1–4 kohdasta voidaan poiketa myös, jos tiedon toimittaminen aiheuttaa olennaista vahinkoa tai haittaa rekisteröidylle eikä talletettavia tietoja käytetä rekisteröityä koskevaan päätöksentekoon. Jos rekisteröidylle ei toimiteta 1 tai 2 momentin perusteella tietoa, rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Näihin toimenpiteisiin kuuluu tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen tietojen pitäminen kaikkien saatavilla, ellei tämä vaaranna tietojen toimittamista koskevan rajoituksen tarkoitus.

Tietosuojalain 34 §:ssä säädetään rajoituksia rekisteröidien oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja saa tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan käsitellä, jos siitä säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Tällöin erityisiä henkilötietoja käsiteltäessä on rekisterinpitäjän ja

henkilötietojen käsittelijän toteutettava tietosuojalaissa säädettyt asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Näitä toimenpiteitä ovat:

- 1) toimenpiteet, joilla on jälkeensä mahdollista varmistaa ja todentaa kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty;
- 2) toimenpiteet, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista;
- 3) tietosuojavastaavan nimittäminen;
- 4) rekisterinpitäjän ja käsittelijän sisäiset toimenpiteet, joilla estetään pääsy henkilötietoihin;
- 5) henkilötietojen pseudonymisointi;
- 6) henkilötietojen salaaminen;
- 7) toimenpiteet, joilla käsittelyjärjestelmien ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien palveluiden jatkuva luottamuksellisuus, eheys, käytettävyys ja vikasietoisuus taataan, mukaan lukien kyky palauttaa nopeasti tietojen saatavuus ja pääsy tietoihin fyysisen tai teknisen vian sattuessa;
- 8) menettely, jolla testataan, tutkitaan ja arvioidaan säännöllisesti teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden tehokkuutta tietojenkäsittelyn turvallisuuden varmistamiseksi;
- 9) erityiset menettelysäännöt, joilla varmistetaan tietosuojasetuksen ja tämän lain noudattaminen siirrettäessä henkilötietoja tai käsiteltäessä henkilötietoja muuhun tarkoitukseen;
- 10) tietosuojasetuksen 35 artiklan mukainen tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin laatiminen;
- 11) muut tekniset, menettelylliset ja organisatoriset toimenpiteet

Nykyisissä rekisterinpitäjissä Hätkäkeskuslaitoksessa ja Poliisihallituksessa on toteutettu edellä mainittuja toimia kuten nimetty tietosuojavastaavat, koulutettu henkilöstöä, annettu järjestelmäoikeuksia vain niitä tehtävissään tarvitseville virkamiehille sekä toteutettu teknisiä ja menettelyllisiä tietoturvatyökaluja.

Arvio: vaatimukset koskevat kaikkia rekisterinpitäjiä.

Yhteisrekisterinpitäjät ja keskinäinen vastuu

Yleisen tietosuojasetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ovat he yhteisrekisterinpitäjiä. Yhteisrekisterinpitäjien on keskinäisellä järjestelyllä ja läpinäkyvällä tavalla määritettävä asetuksen velvoitteiden noudattamiseksi tarvittavat kunkin vastuualueet. Erityisesti on määritettävä kunkin vastuualueet koskien rekisteröidyn oikeuksien käyttöä ja tietosuojasetuksen 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista. Mahdollista on myös säätää viranomaisten vastuualueista laissa, sillä tietosuojasetus ei estä sitä. Mikäli päädytään rekisterinpitäjien keskinäisiin järjestelyihin, voidaan nimetä rekisteröidylle yhteispiste.

Riippumatta rekisterinpitäjien keskinäisen järjestelyn ehtoista, rekisteröity voi käyttää yleisen tietosuojasetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 62/2018 vp koskee hallituksen esitystä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunnossa 62/2018 vp todetaan ehdotuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevilta osin, että ”lakiehdotus ja sillä perustettavaksi ehdotettava poikkeuksellisen laaja yhteisrekisterinpitäjyys vaikuttavat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan koskevan käyttötarkoitukseltaan varsin erilaisia tietoja, joiden yhteinen tekijä on ainoastaan maahanmuuttoon tavalla tai toisella liittyminen. Esityksen perusteluista käy ilmi, että mainittujen viranomaisten tarpeet henkilötietojen käsittelyyn eroavat paljon toisistaan. Valiokunnan mielestä sääntelyratkaisu, jossa kaikki mainitut viranomaiset on kuitenkin määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta.”

Hätkäkeskustoiminnassa poliisitoimen kannalta Poliisihallituksen rekisterinpitäjyys on koettu tärkeäksi. Tietosuojaa koskevien säännösten kannalta poliisin tehtävät muodostavat kokonaisuuden, jossa poliisi soveltaa yleisen tietosuojasetuksen ohella rikosasioiden tietosuojadirektiivin perusteella implementoitua kansallista

lainsäädäntöä. Käytännössä Poliisihallituksen ja Häätäkeskuslaitoksen välisessä vastuunjaossa ei ole ilmennyt epäselvyyksiä. Arvioitaessa voimassa olevaa lainsäädäntöä EU:n tietosuoja-asetuksen valossa epäselväksi jää kuitenkin se, katsotaanko Häätäkeskuslaitos ja Poliisihallitus yhteisrekisterinpitäjiksi vai toimiiko Häätäkeskuslaitos henkilötietojen käsitteijänä käsitellessään poliisin tietoja. Se, että jokin viranomaistaho käsittelee järjestelmässä olevia tietoja omien (toisessa laissa määriteltyjen) tehtäviensä hoitamiseksi, toisessa laissa määriteltyyn tarkoituksiin, ei tee tahosta rekisterinpitäjää.

Sosiaali- ja terveystoimi on tuonut esille, että rekisterinpitäjäyys voisi parantaa toimialan mahdollisuuksia hyödyntää häätäkeskustietojärjestelmän tietoja toiminnan analysoimisessa ja kehittämisessä.

Vaihtoehdot rekisterinpitäjäyden suhteen ovat seuraavat:

1. Häätäkeskuslaitos ja Poliisihallitus (nykytila)
2. Häätäkeskuslaitos
3. Kohta 1 tai 2, ja lisäksi sosiaali- ja terveystoimen osalta Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) tai tulevat 18 maakuntaa.
4. Pelastustoimen sisällyttäminen lisäksi ed. kohtiin. Nykytilassa se tarkoittaisi 22 alueen pelastustoimen rekisterinpitäjäyttä tai tulevia 18 maakuntaa.
5. Rajavartiolaitoksen sisällyttäminen lisäksi ed. kohtiin.

Pelastustoimen tai Rajavartiolaitoksen osalta ei ole kuitenkaan tarvetta rekisterinpitäjäyteen. Rajavartiolaitoksen asema on erilainen kuin muiden häätäkeskustoiminnassa mukana olevien tahojen. Pelastustoimen tehtävät ovat 6 prosentin tasossa ja tietojen luovuttamissäännökset voidaan katsoa riittäviksi. Selkeimmät ratkaisut perustuvat vaihtoehtoihin 1-3. Sosiaali- ja terveystoimen osalta valtakunnallinen ratkaisu vaikuttaisi toiminnan kannalta selkeimmältä (THL) ellei tietojen luovutusta katsota riittäväksi. Sosiaali- ja terveystoimen rekisterinpitäjille luovutetaan nykytilassa toimialan tiedot. Jos rekisterinpito jaetaan usean viranomaisen kesken, näiden keskinäisten tehtävien tulee ilmetä laista.

Mikäli Häätäkeskuslaitos ja Poliisihallitus ja mahdollisesti kolmas taho ovat yhteisrekisterinpitäjiä, pitäisi määritellä rekisteröidyn yhteyspiste (Häätäkeskuslaitos?). Toimivalta käsitellä tietoja perustuisi häätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin ja kyseistä viranomaista koskevaan erityislakiin.

Tarkemmin ehdotuksesta sosiaali- ja terveystoimen rekisterinpitäjäydeksi

Häätäkeskustietojärjestelmästä saadaan luovuttaa nykyisen lain mukaan sisäministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle toiminnan suunnittelu- ja kehittämistehtäviä sekä valvontatehtäviä varten välttämättömät tiedot viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyin salassapitovelvollisuuden estämättä. Vastaavasti saadaan luovuttaa aluehallintovirastolle valvontatehtäviä varten välttämättömät tiedot.

Nykytilassa sosiaali- ja terveysministeriö saa rekisterinpitäjältä esimerkiksi ensihoitopalvelun valtakunnalliset tiedot, mikä on perustunut toistuvasti tietopyyntöihin. Sairaanhoidopiirit hyödyntävät näitä valtakunnallisesti yhtenäisiä tietoja lakisääteisten ensihoidon palvelutasopäätösten tekemisessä ja seurannassa. Menettely on tietojen hyödyntämisen kannalta kankeaa. Häätäkeskustoiminnasta annetussa laissa ei mainita ensihoitopalvelun järjestäjiä eli sairaanhoidopiirejä tietojen saajina, vaan vain vastuulliset rekisterinpitäjät. Käytännössä sosiaali- ja terveysministeriön pyytäessä tietoa, ministeriö on väliaikaisesti nimennyt yhden sairaanhoidopiirin vastuulliseksi rekisterinpitäjäksi, joka vastaanottaa tiedot. Sosiaali- ja terveysministeriön ei ole tarkoituksenmukaista pitää vastaavaa rekisteriä.

Nykyinen käytäntö ja toimintamalli eivät mahdollista valtakunnallista ensihoidon ja sosiaalipäivystysten tietojen keräämistä ja hyödyntämistä, mikä on haitannut merkittävästi valtakunnallista toiminnan analysointia ja kehittämistä. Osa sairaanhoidopiireistä hyödyntää esimerkiksi palvelutasopäätösten suunnittelua ja seurantaa

varten oman alueensa kenttäjärjestelmän tietoja, kun hätäkeskustietojen saanti on ollut vaikeaa. Sosiaalityön osalta vastaavia tietoja ei ole ollut saatavissa sopivan tietojen hallinnan rakenteen puuttuessa.

Ensihoitopalvelun ja sosiaalipäivystyksen järjestäjillä ja tuottajilla tulee olla mahdollisuus käyttää tietoja joustavasti oman toimintansa seuraamiseen, analysointiin ja kehittämiseen. Toiminnasta vastaavan organisaation tulee saada omaa toimintaansa koskevat tiedot sujuvasti käyttöön. Lisäksi koko sosiaali- ja terveydenhuollon päivystystoiminnan (ensihoito, sosiaalipäivystys, sairaalahoito jne.) ja siihen liittyvän hätäkeskustoiminnan toimintaketjun tietoja tulisi pystyä nykyistä paremmin analysoimaan ja yhteistyössä Hätäkeskuslaitoksen kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen käyttötarkoituksen saattaminen vastaamaan nykytarpeita edellyttäisi, että säädettäisiin ensihoitopalvelun ja sosiaalipäivystyksen järjestäjille ja tuottajille mahdollisuus käyttää tietoja oman toimintansa seuraamiseen, analysointiin ja kehittämiseen sekä mahdollisuus koota koko maata koskevat tiedot yhteen valtakunnallisten analyysien tekemiseksi. Parhailaan on menossa selvitys juridisesta pohjasta ensihoitopalvelun tietojen saamisesta tiedon toisiokäytön lainsäädännön mukaisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) rekisterinpitäjyyteen, kun kenttäjohtojärjestelmä KEJOn tiedot siirretään Kanta -palveluun. Samalla menettelyllä olisi loogista säätää myös toimialan hätäkeskustietojen osalta, joiden osalta rekisterinpitäjä on nyt Hätäkeskuslaitos.

Jos rekisterinpitäjyyden osalta päädytään ratkaisuun, että sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen rekisterinpito ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon toimijalla, tulee tässä tapauksessa säätää nykyistä täsmällisemmin terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tietojen käyttötarkoituksesta ja tietojen luovuttamisesta.

Arvio 1: Henkilötietojen käsittelyn perustuessa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 art. 1 kohdan c tai e kohtaan viranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet tulee kuvata laissa.

Arvio 2: Selkeintä on määrittää rekisterinpitäjät ja näiden keskinäinen vastuunjako (tehtävät) lain tasolla. Lähtökohtaisesti yhteisrekisterinpitäjät vastaavat suhteessa rekisteröityyn kaikesta rekisterissä olevista tiedoista, vaikka eivät olisi sitä itse tallettaneet.

Arvio 3: Selkein ratkaisu rekisterinpitäjyyden osalta on jatkaa nykytilan pohjalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityistarpeiden osalta selvitetään parhailaan THL:n rekisterinpitäjyyden juridista pohjaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen käyttöoikeuksista tulee joka tapauksessa säätää nykytoimintoja vastaavasti ja nykyistä täsmällisemmin.

Käsittelijä

Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. On huomattava, että käsittelijällä ei tarkoiteta esimerkiksi rekisterinpitäjän työntekijää. Alihankkija puolestaan voi olla käsittelijä, jos sille on ulkoistettu käsittelyyn liittyviä tehtäviä. 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. Käsittelyn lainmukaisuudesta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa. Hätäkeskustoiminnan kannalta 6 artiklan 1 kohdan c tai e kohdat soveltunevat parhaiten, mikä on aiemmin tässä raportissa todettu.

Henkilötietojen käsittelystä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa. Käsittelijä voi suorittaa mitä tahansa henkilötietojen käsittelytoimia. Käsittelijällä tarkoitetaan esimerkiksi tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, luovuttamista siirtämällä, yhdistämistä ja tuhoamista. Nykytilassa Hätäkeskuslaitosta voidaan pitää henkilötietojen käsittelijänä silloin, kun se käsittelee

Poliisihallituksen rekisterinpitoon kuuluvia tietoja. Häätäkeskuslaitoksen voidaan katsoa toimivan tällöin Poliisihallituksen lukuun. Rekisterinpitäjä valvoo, kuka käsittelee tietoja.

Muita viranomaisia ei lähtökohtaisesti voida katsoa yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamiksi henkilötietojen käsittelijöiksi, paitsi siinä tapauksessa, että niiden katsotaan toimivan rekisterinpitäjän lukuun. Muita viranomaisia tarkastellaan lähtökohtaisesti henkilötietojen luovuttamista koskevien säännösten kautta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 9 kohdassa on henkilötietojen vastaanottajan määritelmä. Tietosuoja-asetuksen mukaan vastaanottajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, jolle luovutetaan henkilötietoja, oli kyseessä kolmas osapuoli tai ei. Vastaanottajan käsite on merkityksellinen tietosuoja-asetuksessa ainakin rekisteröidyn tiedonsaantioikeuksien kannalta.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 17 §:n 2 momentin nojalla rekisteriä pitävien ja käyttävien viranomaisten palveluksessa olevat henkilöt ovat oikeutettuja näkemään ja käsittelemään toimivaltuuksiensa rajoissa oman toimialansa tietoja.

Voimassa olevan lain mukaan Häätäkeskuslaitoksen tehtävänä on valvoa henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten noudattamista ja huolehtia hätäkeskustietojärjestelmään sisältyvien tietojen suojaamisesta. Rekisterinpitäjät sen sijaan vastaavat rekisteriin tallettamiensa tietojen virheettömyydestä sekä tietojen käsittelyn laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa. Lisäksi muut hätäkeskustietojärjestelmän käyttäjät vastaavat osaltaan tietojen käsittelyn laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa.

Arvio: Häätäkeskuslaitoksen käsitellessä toisen rekisterinpitäjän (Poliisihallituksen) tietoa, Häätäkeskuslaitos on käsittelijä. Muille on turvattu tietojen käyttäminen hätäkeskustoimintaan liittyvien omien tehtävien hoitamisen kannalta (johtokeskus ja tilannekeskustoiminnot) ja tietojen luovutukset ao. rekistereihin.

3.7 Lokirekisteri ja käyttäjärekisteri

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 22 §:ssä säädetään käyttäjärekisteristä. Säännöksen mukaan Häätäkeskuslaitoksen on pidettävä teknisen käyttöyhteyden, sähköisen tiedonsiirron tai muulla soveltuvalla tavalla tapahtuvasta hätäkeskustietojärjestelmän käsittelystä käyttäjärekisteriä. Käyttäjärekisteriin voidaan tallentaa käyttäjän täydellinen nimi ja henkilötunnus, käyttöoikeuden yksilöintiä koskevat tiedot, käyttöoikeuden sisältö ja laajuutta koskevat tiedot, järjestelmän tietojen väärinkäytön seuraamuksena käyttäjälle asetettu käyttöoikeuden rajoitus tai käyttökielto, käyttäjän edustamaa organisaatiota koskevat tiedot sekä käyttöoikeuspäätöstä tai -ratkaisua koskevat tiedot. Käyttöoikeuden rajoitusta tai käyttökieltoa koskeva tieto voidaan tallettaa rekisteriin vain, jos väärinkäytön seuraamus mainitaan käyttöoikeuspäätöksessä tai -ratkaisussa ja käyttäjä tietää seuraamuksesta.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 23 §:n mukaan Häätäkeskuslaitos saa käyttää käyttäjärekisteriin talletettuja tietoja hätäkeskustietojärjestelmän tietojen käsittelyn hallintaa, seurantaa, valvontaa ja suojausta varten. Häätäkeskuslaitos saa käyttää tietoja myös hätäkeskustietojärjestelmän tietojen käytön määrän ja laajuuden sekä kustannusten seurannan ja jaon selvittämistä varten, laskutuksen hoitamista varten sekä hätäkeskustietojärjestelmän toimivuuden varmistamista ja parantamista sekä tietojen käyttöä koskevien ongelmien selvittämistä varten. Käyttöoikeuden rajoitusta tai käyttökieltoa koskevia tietoja Häätäkeskuslaitos saa kuitenkin käyttää vain tietojen käsittelyn hallintaa, seurantaa, valvontaa ja suojausta varten.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) tulee voimaan 1.1.2020. Kyseessä on yleislaki, jota sovelletaan tiedonhallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoja. Lakia sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lain 16 §:ssä säädetään tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinnasta. Säännöksen mukaan tietojärjestelmästä vastuussa olevan viranomaisen on määriteltävä

tietojärjestelmän käyttöoikeudet. Käyttöoikeudet on määriteltävä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan, ja ne on pidettävä ajantasaisina. Yleislaki ei ole niin kattava kuin laki hätäkeskustoiminnasta. Toiminnan luonne huomioon ottaen, olisi perusteltua säätää tarkemmin kuten nykyisinkin käyttäjärekisteristä.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 24 §:ssä säädetään lokirekisteristä. Säännöksen mukaan Hätäkeskuslaitoksen on pidettävä teknisen käyttöyhteyden, sähköisen tiedonsiirron tai muulla soveltuvalla tavalla tapahtuvasta hätäkeskustietojärjestelmän tietojen käsittelystä lokirekisteriä. Lokirekisteriin voidaan tallettaa sen organisaation tunnistetiedot, jonka nimissä käsittely tapahtuu, käyttäjän tunnistetieto, käytetyn sovelluksen, ohjelman tai niiden teknisesti itsenäisen osan nimi tai muu näitä koskeva yksilöintitieto, tieto käsittelyn ajankohdasta sekä käsitellyt tai käsittelyn kohteena olleet järjestelmän tiedot tai tietoryhmät.

Lain 25 §:n mukaan Hätäkeskuslaitos saa käyttää lokirekisteriin talletettuja tietoja hätäkeskustietojärjestelmän tietojen käsittelyn seurantaan ja valvontaa sekä tietoturvallisuuden ylläpitoa varten, hätäkeskustietojärjestelmän tietojen käytön määrän ja kustannusten seurannan ja jaon selvittämistä sekä laskutuksen hoitamista varten, hätäkeskustietojärjestelmän tietojen luotettavuuden ja ajantasaisuuden selvittämistä varten sekä hätäkeskustietojärjestelmän toimivuuden varmistamista ja parantamista sekä tietojen käyttöä koskevien ongelmien selvittämistä varten.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 17 §:ssä säädetään velvollisuudesta kerätä lokitietoja. Säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava, että sen tietojärjestelmien käytöstä ja niistä tehtävistä tietojen luovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot, jos tietojärjestelmän käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista. Lokitietojen käyttötarkoituksena on tietojärjestelmissä olevien tietojen käytön ja luovutuksen seuranta sekä tietojärjestelmän teknisten virheiden selvittäminen.

Arvio 1: Velvollisuus käyttäjärekisterin pitämiseen tulee jatkossa yleislainsäädännöstä. Lähtökohtaisesti noudatetaan yleislakia. Toiminnan luonne huomioon ottaen, olisi perusteltua säätää yleislakia tarkemmin kuten nykyisinkin käyttäjärekisteristä.

Arvio 2: Asiasta ei ole tarpeen säätää erityislailla, kun velvollisuudesta kerätä lokitietoja säädetään yleislainsäädännössä.

4. ERILLISKYSYMYKSET

4.1 Automaattiset paloilmoittimet

Rakennusten paloturvallisuudesta annetussa ympäristöministeriön asetuksessa (848/2017) säädetään kohteista, jotka on varustettava hätäkeskukseen kytketyllä paloilmoittimella. Näissä kohteissa hätäkeskukseen kytketty paloilmoitin on rakennusluvan ehtona. Hätäkeskukseen kytkettyjä paloilmoittimia voidaan lisäksi asentaa rakennuksiin vapaaehtoisesti. Yhteensä Suomessa on hätäkeskukseen kytkettyjä paloilmoittimia käytössä noin 19 000.

Hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa ei ole erityissäännöksiä Hätäkeskuslaitoksen velvollisuudesta vastaanottaa automaattisten paloilmoittimien ilmoituksia tai testata laitteiston liittymän toimintavalmiutta. Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä toisaalta on vastaanottaa hätäilmoituksia eikä säännös aseta vaatimuksia ilmoitustavalle. Hätäkeskuslaitoksen maksullisista suoritteista annetussa sisäministeriön asetuksessa (1287/2019) lisäksi säädetään, että valtion maksuperustelain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita, joista Hätäkeskuslaitos perii omakustannusarvon mukaiseksi määräämänsä maksun, ovat automaattisen paloilmoitinlaitteiston liittymän kytkeminen hätäkeskukseen ja laitteiston liittymän määräajoin suoritettava toimintavalmiuden testaaminen. Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaan julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus.

Hätäkeskuslaitos tekee sopimuksen automaattisten paloilmoitinlaitteiden kytkemisestä hätäkeskukseen kohteen haltijan kanssa. Sopimuksella sovitaan myös paloilmoitinlaitteiden testaamisesta määräajoin. Käytännössä Hätäkeskuslaitos edellyttää sopimuksen solmimiseksi pelastuslaitoksen ilmoitusta paloilmoitinlaitteen kytkemisestä. Pelastuslaitos ei kuitenkaan ole sopimuksessa osapuolena. Tehdyistä sopimuksista muodostuu Hätäkeskuslaitoksen ylläpitämä henkilötietorekisteri.

Pelastuslain 12 §:n mukaan pelastuslaissa tai muissa säädöksissä vaaditut tai viranomaisten määräämät palonilmaisu-, hälytys- ja muut onnettomuuden vaaraa ilmaisevat laitteet on pidettävä toimintakunnossa sekä huollettava ja tarkastettava asianmukaisesti. Pelastuslain 78 §:n mukaan pelastuslaitoksen on alueellaan valvottava 2 ja 3 luvun säännösten noudattamista. Valvonnan suorittamiseksi pelastuslaitoksen on tehtävä palotarkastuksia ja muita valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä. Pelastuslaitoksen valvontatehtävän suorittamiseksi pelastuslaitos tarvitsee tiedon kohteista, joissa hätäkeskukseen kytketty paloilmoitinlaite on rakennusluvan ehtona.

Pelastuslain 96 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla pelastuslaitos voi periä maksun tehtävästä, jonka on aiheuttanut hätäkeskukseen liitetyn paloilmoittimen toistuva erheellinen toiminta. Maksun perimisen edellytyksenä on, että paloilmoitin on aikaisemmin aiheuttanut erheellisen hälytyksen ja alueen pelastusviranomaisen on kirjallisesti kehottanut kohteen omistajaa, haltijaa tai toiminnanharjoittajaa korjaamaan asian. Erheellisistä paloilmoituksista johtuvien tehtävien laskutusta varten pelastuslaitos tarvitsee tietoja Hätäkeskuslaitoksen solmimista sopimuksista. Hätäkeskuslaitoksella ei kuitenkaan ole voimassa olevan tietosuojalainsäädännön nojalla oikeutta luovuttaa sopimusten henkilötietoja pelastuslaitokselle.

Arvio: Pelastuslain 89 §:n 2 momenttia tulisi muuttaa niin, että pelastustoimella olisi oikeus saada tietoja Hätäkeskuslaitoksen ylläpitämästä, paloilmoittimia koskevasta rekisteristä. Oikeus tietojen saantiin edellyttäisi niiden tarvetta pelastuslain 78 §:n mukaisen valvontatehtävän suorittamiseksi.

4.2 Aluehallintovirasto

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:n mukaan hätäkeskustietojärjestelmästä saadaan luovuttaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä aluehallintovirastolle valvontatehtäviä varten välttämättömät tiedot. Lisäksi aluehallintovirasto hyödyntää toiminnassaan pitkälti pelastuslain 91 §:ssä säädettyä toimenpiderekisteriä. Aluehallintovirasto valvoo pelastustointia ja pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Aluehallintovirastot ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ohjaavat ja valvovat sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintaa. Valvontatehtävää varten ei ole esitetty uusia tarpeita tiedon saannin suhteen. Toisaalta on esitetty näkemys, että aluehallintovirastolla voisi olla joissakin erityisissä tilanteissa olla tarpeen saada tietoja meneillään olevista tehtävistä hätäkeskuksessa ja siten nykyistä hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:ää laajempi tiedonsaantioikeus aluehallintoviraston vastuulla olevia tukemistehtäviä varten.

Aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu myös sisäministeriön tukeminen. Aluehallintovirastosta annetun lain (896/2009) 4 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirastot hoitavat erikseen säädettyjä tehtäviä mm. sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimialoilla. Pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. Pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n mukaan aluehallintovirasto avustaa sisäministeriötä pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavan tiedon hankinnassa ja tilannekuvan ylläpitämisessä.

Aluehallintovirasto ei ole operatiivinen toimija. Se voi tukea ministeriöitä esimerkiksi tilannekuvan kokoamisessa, jolloin aluehallintoviraston kontaktipinta toimialueellaan on esimerkiksi vastuuviranomaisena toimiva

pelastuslaitos, sairaanhoitopiiri tai kunta, joka pitää tilannekuvaa toiminnastaan. Hätäkeskuslaitos ei vastaa toimivaltaisen muun viranomaisen tilannekuvan ylläpidosta ja yksittäisten hätäkeskuksissa meneillään olevien tehtävien tietojen antaminen muulle viranomaiselle ei edistä kokonaiskuvaa.

Arvio: Tiedonluovutusta aluehallintovirastolle ei ole tarpeen laajentaa.

5. KATSAUS RUOTSIN, VIRON JA AHVENANMAAN HÄTÄKESKUSTOIMINTAA KOSKEVAAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

5.1 Ruotsi

Ruotsissa hätäkeskuspalveluja hoitaa julkisomisteinen Sos Alarm Sverige Ab -niminen yritys. Hälytyspalveluita hoidetaan 14 alueellisessa hätäkeskuksessa, jotka työllistävät yhteensä noin 900 työntekijää.

Ruotsissa hätäkeskustoimintaa sääntelee vuonna 1981 säädetty laki tiettyjen alueellisten hätäkeskusten toiminnasta (Lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler). Lakia sovelletaan alueellisten hätäkeskusten toimintaan, joiden tarkoituksena on mahdollistaa nopea ja tehokas apu hätätilanteissa ja jotka on perustettu valtion kanssa sopimuksella. Laki on lyhyt sisältäen vain neljä pykälää. Laissa säädetään oikeudesta käsitellä hätäpuheluita sekä niitä käsittelevien henkilöiden vaitiolovelvollisuudesta.

Lain mukaan hätäkeskuksista vastaava taho ei saa ilman hallituksen lupaa tallentaa puheluita, joilla otetaan yhteyttä poliisihallintoon, hätäpalvelujen kuntaorganisaatioon, ambulanssiin tai muuhun apuvirastoon. Lupa tulee yhdistää ehtoihin, joilla puheluiden nauhoittaminen, kuunteleminen ja keskeyttäminen voidaan suorittaa. Lisäksi ehtojen tulee koskea tällaisen materiaalin varastointia, käyttöä ja tuhoamista. Hätäkeskuksessa työskentelevä henkilö ei saa luvattomasti paljastaa tai käyttää hyväkseen tietoa, joka on ilmaistu hätäpuhelun aikana ja joka liittyy henkilön henkilökohtaisiin tai taloudellisiin olosuhteisiin tai joka on tärkeää valtion puolustamiselle, ihmisten hyvinvoinnille, rikosten ehkäisemiselle tai syytteen esittämiseen.

Alueellisen hätäkeskuksen oikeudesta saada hätäpuheluja koskevat sijaintitiedot sekä muita sähköiseen viestintään liittyviä tietoja säädetään lisäksi laissa sähköisestä viestinnästä (Lag om elektronisk kommunikation).

Ruotsissa suunnitellaan parhaillaan muutosta hätäkeskustoimintaa koskevaan lainsäädäntöön. Ruotsin hallitus on teettänyt tutkimuksen, jossa analysoidaan kansallista hälytystoimintaa ja esitetään ehdotus siitä, miten toiminta tulisi järjestää, jotta hälytyspalveluita voitaisiin paremmin koordinoita. Tutkimuksessa analysoidaan myös, tulisiko hälytystoiminta jatkossa järjestää viranomaisen vai yrityksen toimesta. Vuonna 2018 valmistuneessa tutkimusraportissa ehdotetaan muun muassa, että voimassa oleva laki vuodelta 1981 kumottaisiin ja sen tilalle säädettäisiin uusi laki ja asetus.

5.2 Viro

Virossa toimii valtakunnallinen hätäkeskus, joka on Viron sisäministeriön alainen valtion virasto. Sen palveluksessa työskentelee noin 250 työntekijää. Hätäpuhelut ohjautuvat johonkin Viron neljästä alueellisesta hätäkeskuksesta siten, että puheluun vastaa ensimmäinen vapaa päivystäjä.

Hätäkeskuksen rakenne ja tehtävät määritellään hätäkeskuksen perussäännössä (Häirekeskuse põhimäärus). Kyseinen säädös sisältää yleisten säännösten ohella luvut hätäkeskuksen tehtävistä, hätäkeskuksen johtamisesta sekä hätäkeskuksen rakenteesta ja sen osastojen päätoiminnoista.

Hätäkeskuksen tehtäviin kuuluu hätäpuhelujen ja muiden ilmoitusten vastaanottaminen, tiedon kerääminen, avun määrittäminen ja uhkien arviointi sekä avun lähettäminen. Lisäksi hätäkeskuksen tehtäviin kuuluu muun muassa ehdotusten tekeminen hätäkeskuksen toiminnan kehittämiseksi, hätäpuheluiden käsittelyä koskevien

tilastotietojen kerääminen ja analysointi, välittömistä vaaroista tiedottaminen yleisölle, yhteistyö eri viranomaisten, kansalaisten ja järjestöjen kanssa hätäkeskuksen tehtävien suorittamiseksi, muiden tietoviestintäpalvelujen tarjoaminen edellyttäen, että tällainen toiminta ei estä välttämättömien toimintojen suorittamista sekä muiden lainsäädännöstä johtuvien tehtävien suorittaminen.

Viron hätäkeskuslaitoksessa toimii lisäksi apu- ja tietokeskus, joka tarjoaa vastauksia kysymyksiin sellaisissa asioissa, joissa henki, terveys tai omaisuus eivät ole vaarassa. Tällaiset palvelut koostuvat paikallishallinnon puhelinlinjasta, pelastuspuhelimesta, ympäristötietopuhelimesta sekä tieinfopuhelimesta.

5.3 Ahvenanmaa

Hätäkeskustoiminta kuuluu Ahvenanmaan itsehallinto-oikeuden piiriin. Ahvenanmaalla poliisilaitos hoitaa hätäkeskustoimintaa. Ahvenanmaan poliisilaitoksen hätäkeskustyksikössä työskentelee hälytysmestari sekä kuusi päivystäjää. Päivystäjät tekevät työtä kolmessa vuorossa ja yleensä hätäkeskuksessa toimii kerrallaan yksi päivystäjä.

Ahvenanmaan poliisiviranomaista koskevan maakuntalain (Landskapslag om Ålands polismyndighet) mukaan Ahvenanmaan poliisilaitos hoitaa hätäviestien vastaanottamisen ja pelastusyksiköiden hälyttämisen maakunnan pelastuslain mukaisesti. Näiden tehtävien hoitamiseksi poliisiviranomaisella on hätäkeskus.

Maakunnan pelastuslaissa säädetään Ahvenanmaan hätäkeskuksen tehtävistä. Hätäkeskuksen tehtäviin kuuluu hätäilmoitusten vastaanottaminen ja pelastusyksiköiden hälyttäminen, tietojen antaminen viranomaisille sekä yhteyskeskuksena toimiminen viranomaisten välillä. Hätäkeskus voi hoitaa myös muita tehtäviä, kunhan ne eivät vaikeuta sen ensisijaisien tehtävien hoitamista.

Maakunnan pelastuslain mukaan poliisilaitos voi tehdä yhteistyötä myös muiden viranomaisten kanssa, jotka suorittavat sellaisia toimia, jotka liittyvät maakunnan pelastuslain mukaiseen poliisiviranomaisen toimintaan. Maakunta-asetuksella on mahdollista antaa yhteistyötä koskevia lisäsäännöksiä.

Maakunnan hätäkeskuksen tehtäviin kuuluu hätäilmoitusten vastaanottamisen ja oikean resurssin hälyttämisen ohella muun muassa tarvittavien yhteyksien ylläpitäminen eri viranomaisten välillä, sairaskuljetuksia koskevien tilausten käsittely, muille viranomaisille tarkoitettujen puheluiden yhdistäminen kyseisten viranomaisten päivystäjille, väestön varoittaminen onnettomuuksista ja muista vaaroista sekä hätäilmoituksia, onnettomuuksia ja pelastustoimintaa koskevien tilastotietojen kerääminen.

6. TYÖRYHMÄSSÄ ESIIN TULLEET NÄKÖKULMAT, VAIHTOEHDOT JA EHDOTUKSET

Yleistä

Työryhmässä kartoitettiin lainsäädännön muutostarpeita toiminnallisista tarpeista lähtien tai muun lainsäädännön kehittymisen vaikutusten kautta. Uusia vahvistettuja strategisia linjauksia hätäkeskustoiminnan suhteen ei ollut käytettävissä, koska sitä työtä on tehty samanaikaisesti. Lainsäädäntöä kehitettäessä on katsottava myös terminologinen yhteensopivuus rajapinnoissa.

Työryhmässä katsottiin, että suoria muutostarpeita lainsäädännön näkökulmasta ei liity säännöksiin, jotka koskevat Hätäkeskuslaitoksen ohjausta, yhteistoiminta-alueita tai Hätäkeskuslaitoksen sisäisiä asioita eli johtamista, asioiden ratkaisemista, työjärjestystä tai virkamiehen osalta määräaikaista virantoimituksesta erottamista. Muutostarpeita ei arvion mukaan ole myöskään viranomaisten välillä vastuunsiirtoa määrittävässä säännöksessä, häirintä- tai väärinkäytöstilanteita koskevissa säännöksissä, viranomaisten ohjeistuksia koskevissa

säännöksissä tai aluehallintoviraston tiedonsaantioikeutta koskevassa säännöksessä. Vaikka lainsäädännön osalta ei ole katsottu olevan muutostarpeita, niin viranomaisten yhteistyössä ratkaistavia asioita toiminnan sujuvuuden varmistamiseksi on tullut esiin.

Yleisesti hätäkeskustoiminnasta annetun lain tarkistamisessa on otettava huomioon voimassa olevan tietosuojasääntelyn vaatimukset.

Tullin osalta esiin nostetut tarpeet hätäkeskustietojärjestelmän (rekisterin) käyttäjänä vaativat ylemmän tason strategisen linjauksen siitä, mistä toiminnasta kokonaisuudessa on kysymys sekä toiminnallisten ja taloudellisten kysymysten arviointia.

Vaihtoehtoisia ratkaisuja

Työryhmässä arvioitiin, että seuraavissa asioissa on vaihtoehtoisia ratkaisuja:

- Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 5 §:n yhteistoiminta-alueita koskevasta sääntelystä voidaan luopua tai edelleen säätää. Yhteistoiminta-alue ei määritä Hätäkeskuslaitoksen toimivaltaa. (Raportti kohta 2.5)
- Tietojen käsittely (rekisterit): hätäkeskustoimintaa koskevan lain soveltamisalaa ei tulisi sitoa tietojärjestelmiin vaan uudempien kehityslinjausten mukaisesti niihin tarkoituksiin, joissa tietoja/henkilötietoja käsitellään. Selkeyden vuoksi olisi kuitenkin määritettävä hätäkeskustietojärjestelmä yhteisenä järjestelmänä. (Raportti kohta 3.2)
- Hätäkeskustietojärjestelmä on toiminnallisesti selkeä kokonaisuus, joka integroidaan muihin korkean varautumisen järjestelmiin. Nämä mahdollistavat eri viranomaisten tehokkaan yhteistyön hätätilanteissa. Toiminnallisesti toisiinsa integroitujen tietojärjestelmien mahdollisesta käyttöveloitteesta tulisi säätää erillisessä laissa, jolloin arvioitaisiin myös taloudelliset näkökulmat. (Raportti kohta 3.2)
- Rekisterinpitäjät ja näiden keskinäinen vastuunjako (tehtävät) määritetään lain tasolla. Lähtökohtaisesti yhteisrekisterinpitäjät vastaavat suhteessa rekisteröityyn kaikesta rekisterissä olevista tiedoista, vaikka eivät olisi sitä itse tallettaneet. Rekisterinpitäjyys toteutetaan nykytilan pohjalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta selvitetään parhaillaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) rekisterinpitäjyyden oikeudellisia reunaehtoja. Selvityksen valmistuttua tulee arvioida uudelleen tietojen/hätäkeskusjärjestelmän eli rekisterin käyttöä hätäkeskustoimintaan liittyvien ja mahdollisesti muidenkin tehtävien kannalta. (Raportti kohta 3.6)

Ehdotukset

Työryhmä ehdottaa seuraavia tarkistuksia:

- Hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin tulisi säätää erillinen määritelmäpykälä sekä informatiivinen viittaussäännös muussa lainsäädännössä säädettyihin tehtäviin. Säännökset selkeyttäisivät toimintaa ja tehtäviä koskevaa sääntelykokonaisuutta. Määritelmäpykälään sisällytettäisiin hätäilmoituksen, hätäkeskuspalvelun sekä viranomaisen oma-aloitteisen tehtävän (käytetään hätäkeskustoimintaa varten rekisteriin talletettuja resursseja muussa tehtävässä) käsitteet. (Raportti kohdat 2.3 ja 2.4)
- Hätäilmoitukseksi tulisi katsoa kansallisen lainsäädännön ja EU-lainsäädännön (e-Call) mukaan säänneltyjen ilmoitustapojen lisäksi sellaiset yhteydenotot säädetyllä tai viranomaisen hyväksymällä tavalla (teknologialla), joka mahdollistaa sijaintitiedon lisäksi vuorovaikutuksen eli hädän tarpeen ilmaisun riskinarviota varten, on tietoturvallinen ja toimintavarma. Asiasta olisi selkeintä säätää pääsääntöisesti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan kuuluvassa sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa kuten nykyisinkin ja lisäksi mahdollisimman teknologianeutraalisti hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan asianomainen viranomainen antaisi tarkemmat määräykset teleyrityksille teknisistä toimenpiteistä. (Raportti kohta 2.3)

- Hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa olisi säädettävä tarkemmin Hätäkeskuslaitoksen tehtävien sekä hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten tehtävien vaatimien rekisterissä olevien tietojen käyttämisestä. Erityisesti on otettava huomioon johto- ja tilannekeskustoimintojen johtamistarpeet. Asiaan liittyy varautumisen näkökulma. Pääsääntöisesti jokainen toimiala käyttää omaan toimintaansa ja tehtäviensä hoitoon liittyviä tietoja. (Raportti kohta 3.4)
- Hätäkeskuslaitoksen ydintehtävien hoitaminen priorisoidaan. Hätäkeskuslaitoksen pysyvistä lisätehtävistä tulisi säätää lain tasolla, koska Hätäkeskuslaitoksen ydintoimintojen sujuvuus vaikuttaa muiden viranomaisten toimintaan. (raportti kohta 2.3, s. 10-11).
- Mahdollistetaan lainsäädännön muuttamisella, että Pelastusopiston hätäkeskuspäivystäjäkurssin opiskelija voidaan nimittää määräaikaiseen hätäkeskuspäivystäjän virkasuhteeseen harjoittelun ajaksi. (Raportti kohta 2.6.1)
- Valtakunnallista Päivystysapu 116 117 -palvelua kehitetään. Muuksi kuin hätäpuheluksi osoittautuneen puhelun siirtäminen valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja neuvontapalveluun tulisi säätää. Tapaukset koskevat tehtäviä, joissa ei ole tarpeen hälyttää välittömästi ensihoidon yksikköä, vaan tarvitaan terveydenhuollon ammattihenkilön tekemä hoidon tarpeen arvio. (Raportti kohta 2.7.1)
- Hätäilmoituksen luonne huomioon ottaen, olisi säädettävä hätäilmoitus salassa pidettäväksi lisäämällä sitä koskeva kohta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momenttiin. (Raportti kohta 3.5)
- Hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa voidaan antaa tietosuojaalainsäädäntöä täydentävää ja täsmentävää välttämätöntä sääntelyä. Yleislaeissa säädetyistä asioista ja yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla ei ole pääsääntöisesti tarpeen säätää. (Raportti kohta 3.3)
- Velvollisuus käyttäjärekisterin pitämiseen tulee vuoden 2020 alusta lukien laista julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) eli yleislaista. Hätäkeskustoiminnan luonne huomioon ottaen, olisi perusteltua säätää yleislakia tarkemmin kuten nykyisinkin käyttäjärekisteristä. (Raportti kohta 3.7)
- Pelastuslain 89 §:n 2 momenttia olisi muutettava niin, että pelastustoimella olisi oikeus saada paloilmoittimiin liittyviä tietoja nykyistä kattavammin. (Raportti kohta 4.1)