

31.5.2021

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi

Hätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjäyys (VN/6121/2021)

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä perusteltua näkemystä hätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjäydestä siten, että erillisinä rekisterinpitäjinä toimisivat jatkossakin Hätäkeskuslaitos ja Poliisihallitus. Mikäli näin olisi, pyydetään lisäksi näkemystä siitä, mitä uusia tai täydentäviä säännöksiä hätäkeskuslakiin tulisi tältä osin sisällyttää (henkilötietojen käyttötarkoitus, rekisterinpitäjien vastuunjako, järjestelmään tallennettavien tietojen täsmentäminen tallettajakohtaisesti) ja tulisiko hätäkeskustietojärjestelmän eri käyttäjien (pelastus-, sosiaali- ja terveystoimi sekä Rajavartiolaitos) käyttöoikeuksista säättää. Pyyntö liittyy sisäministeriössä valmisteilla olevaan säädöshankkeeseen, jossa valmistellaan muutokset hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin (692/2010, jäljempänä hätäkeskuslaki) ja sitä täydentäviin lakeihin.

Oikeusministeriö lausuu esityksestä henkilötietojen suojan näkökulmasta seuraavaa:

Voimassaolevan sääntelyn mukaan hätäkeskuslain 16 §:ssä säädetään hätäkeskustietojärjestelmästä, joka on pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimien 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 hätäkeskuslaissa säädetään. Hätäkeskuslaitos on hätäkeskustietojärjestelmän päävastuullinen rekisterinpitäjä. Poliisin osalta hätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjä on Poliisihallitus. Hätäkeskuslaitos valvoo henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten noudattamista ja huolehtii hätäkeskustietojärjestelmään sisältyvien tietojen suojaamisesta. Rekisterinpitäjät vastaavat rekisteriin tallettamiensa tietojen virheettömyydestä sekä tietojen käsittelyn laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa. Lisäksi muut hätäkeskustietojärjestelmän käyttäjät vastaavat osaltaan tietojen käsittelyn laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa.

Hätäkeskuslain uudistamista käsittelevän työryhmän näkemys on, että hätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjinä tulisi säilyttää Hätäkeskuslaitos ja Poliisihallitus. Yhteisrekisterinpitäjäyys ei työryhmän näkemyksen mukaan olisi mahdollista yleisen tietosuojasetuksen nojalla, koska Hätäkeskuslaitoksen ja Poliisihallituksen hätäkeskustietojärjestelmään liittyvä henkilötietojen käsittelytarkoitus ei

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	S-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	E-post, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	09 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00130 Helsinki	Internat.	Internat.	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Valtioneuvosto	Finland	+358 295 16001	+358 9 160 67730	www.justitieministeriet.fi
Finland				

ole sama. Kahden rekisterinpitäjän erillistä rekisterinpitäjyyttä pidetään mahdollisena ja tarkoituksenmukaisena. Työryhmä esittää, että hätäkeskuslakiin voitaisiin sisällyttää säännökset siitä, missä tarkoituksissa kumpikin rekisterinpitäjä saa käsitellä tietoja hätäkeskustietojärjestelmässä. Vastaavasti rekisterinpitäjien vastuunjako tulisi selkeyttää siten, että kumpikin rekisterinpitäjä vastaisi oman rekisterinpitonsa osalta tosiasiallisesta määräysvallasta ja tietosuoja-asetuksesta seuraavista velvoitteista sekä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan. Hätäkeskuslaitos vastaisi jatkossakin hätäkeskustietojärjestelmän teknisestä toteutuksesta ja lakiin tarkennettaisiin Hätäkeskuslaitoksen vastuu tietojärjestelmästä ja sen tietoturvallisuudesta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukaisesti. Työryhmän näkemys on, että rekisterinpitäjyyttä ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa pelastus-, sosiaali- ja terveystoimelle tai Rajavartiolaitokselle.

Työryhmän näkemys perustuu henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttopolitiikassa annetun lain (615/2020) 3 §:ssä omaksuttuun usean eri viranomaisen rekisterinpitoon ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä. Sen mukaan viranomaisten rooli rekisterinpitäjänä määräytyy kunkin viranomaisen tallentamien tietojen perusteella. Perusteluissa tuotiin esiin perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan huomiot. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnoissaan (PeV 7/2019 vp, PeV 62/2020 vp) huomiota siihen, että hallituksen esityksessä yhteisrekisterinpitäjiksi tarkoitettujen viranomaisten tarpeet henkilötietojen käsittelyyn eroavat paljon toisistaan. Valiokunnan mukaan sääntelyratkaisu, jossa useat viranomaiset on määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta. Hallintovaliokunta (HaVM 10/2020 vp) piti perusteltuna, että ehdotetussa laissa luovutaan yhteisrekisterinpidosta ja tarkoituksenmukaisena, että viranomaiset vastaavat järjestelmään tallentamistaan tiedoista erillisinä rekisterinpitäjinä.

Oikeusministeriö on aikaisemmassa lausunnossa (24.4.2020) pitänyt Hätäkeskuslaitoksen roolia rekisterinpitäjänä ilmeisenä, mutta katsonut, että Poliisihallituksen rooli henkilötietojen käsittelyssä ei vaikuttanut täyttävän rekisterinpitäjän tehtävän määritelmää. Oikeusministeriön arvio perustui siihen, että hätäkeskuslaissa tarkoitettu henkilötietojen käsittelyn käsittelytarkoitus on hätäilmoituksen ja muiden kiireellistä apua vaativien ilmoitusten vastaanottaminen ja asian välittäminen tarvittaessa eteenpäin oikealle viranomaiselle.

Sisäministeriön lausuntopyynnössä on tuotu esiin, että hätäkeskustietojärjestelmässä toteutettava henkilötietojen käsittelytarkoitus on edellä mainittua laajempi. Tietoja ei tallenneta järjestelmään ainoastaan Hätäkeskuslaitosta varten vaan myös toimivaltaisten viranomaisten lakisäateisten tehtävien hoitamiseksi. Poliisin tehtävätiedot sisältävät vastaanotetun ilmoituksen lisäksi tietoja, joita poliisi käsittelee hätäilmoituksen perusteena olevalla poliisitehtävällä. Poliisi tallentaa hätäkeskustietojärjestelmään myös oma-aloitteiset tehtävänsä ja niihin liittyvät tiedot, jotka eivät edellytä Hätäkeskuslaitoksen toimenpiteitä. Hätäkeskuslaitoksen henkilötietojen käsittelytarkoitus on hätäilmoitusten ja muiden kiireellistä apua vaativien ilmoitusten vastaanottaminen sekä Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskuspalvelujen ja tukipalvelujen tarkoituksenmukainen hoitaminen. Poliisihallituksen henkilötietojen käsittelytarkoitus on poliisin toimenpiteitä edellyttävien hätäilmoitusten vastaanottaminen sekä tarpeellisten henkilötietojen käsittely poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen poliisille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi.

Oikeusministeriö katsoo, että sisäministeriön lausuntopyynnössä esitetty työryhmän näkemys hätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjyyden järjestämisestä siten, että Hätäkeskuslaitos ja Poliisihallinto toimisivat erillisinä rekisterinpitäjinä, on mahdollinen. Valmisteltavassa sääntelyehdotuksessa on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen lisäksi syytä kiinnittää erityistä huomiota edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (PeVL 7/2019 vp, PeVL 62/2020 vp) ja hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 10/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmin henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 25/1998 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Valiokunta on tietosuoja-asetuksen jälkeisessä lausuntokäytännössä todennut, että henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän ja täsmentävän tietosuojalain nojalla. Valiokunta on myös korostanut, että kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi perustuslain mukaisella tavalla (ks. tarkemmin erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (ks. PeVL 14/2018, s. 4).

Valiokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Sääntelyliikkumavaraa voidaan ensinnäkin käyttää, kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa. Tarkentava lainsäädäntö voi näissä tapauksissa sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi, muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisteröityjä, säilytysaikoja, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään.

Rekisterinpitäjästä säätäminen on EU:n yleinen tietosuoja-asetuksen nojalla mahdollista, kun henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee

perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasäätely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/1).

Rekisterinpitäjistä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjistä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Viranomaisen käsittelyn oikeusperusteena on tavanomaisesti tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että lainsäädäntö ei jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Säätelyssä on syytä kiinnittää huomiota täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen.

EU:n tietosuojalainsäädännöstä ei seuraa rajoitteita sen suhteen, valitaanko säätelyratkaisuksi rekisteripohjainen tai käyttötarkoituksiin perustuva säätelyratkaisu. Oikeusministeriö pitää mahdollisena, että hätäkeskuslakiin sisällytettäisiin säätelyä muun muassa henkilötietojen käyttötarkoituksesta. Hätäkeskustietojärjestelmää koskevista säännöksistä tulisi käydä selvästi ilmi, mitkä viranomaiset toimivat järjestelmän rekisterinpitäjänä sekä miten ne vastaavat tietosuojasetuksen asettamiin vastuista ja velvoitteista. Säännöksiä tulisi muuttaa siten, että niistä käy täsmällisesti ilmi, minkä henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä toimii Hätäkeskuslaitos ja minkä tietojen osalta Poliisihallitus. Vastaavasti säännöksiä tulisi muuttaa siten, että niissä käytettävät käsitteet vastaavat yleisen tietosuojasetuksen käsitteitä ja päävastuullisen rekisterinpitäjän sijaan käytettäisiin käsitettä rekisterinpitäjä. Oikeusministeriö toteaa, että rekisterinpitäjän vastuusta säännellään tietosuojasetuksen 24 artiklassa. Artikla ei jätä kansallista säätelyliikkumavaraa. Valmistelussa voidaan ottaa soveltuvasti huomioon, mitä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetussa laissa on säädetty ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjistä, rekisterinpitäjien vastuunjaosta ja käyttötarkoituksesta. Vastaavasti on syytä huomioida hallintovaliokunnan lausunto HaVM 10/2020 vp.

Sisäministeriön lausuntopyynnön mukaan rekisterinpitäjyyttä ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa pelastus-, sosiaali- ja terveystoimelle tai Rajavartiolaitokselle. Lausuntopyynnössä todetaan, että niin pelastus-, sosiaali- ja terveystoimi kuin Rajavartiolaitos tallentavat ja tallentaisivat jatkossakin tehtäviä suorittaviin yksiköihin liittyviä tietoja sekä viranomaisten ohjeet hätäkeskustietojärjestelmään olmatta rekisterinpitäjiä. Heidän osaltaan tiedonsaantioikeuksia voidaan tarkentaa tarpeen mukaisesti. Lausuntopyynnössä on pyydetty oikeusministeriön näkemystä, tulisiko hätäkeskustietojärjestelmän eri käyttäjien (pelastus-, sosiaali- ja terveystoimi sekä Rajavartiolaitos) käyttöoikeuksista säätää.

Voimassaolevan hätäkeskuslain 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus käyttää hätäkeskustietojärjestelmää sekä tallettaa sinne omaa toimialaansa koskevia tietoja siten kuin siitä hätäkeskuslaissa säädetään. Rajavartiolaitosta koskevan säännöksen tarkoituksena on ollut selkeyttää Rajavartiolaitoksen asemaa viranomaisten yhteiskäyttöisen hätäkeskustietojärjestelmän käyttäjänä ja mahdollistaa, että laitoksella on oikeus tallettaa järjestelmään Hätäkeskuslaitoksen tarvitsemaa tietoa ja ohjeistusta Rajavartiolaitoksen toimialaa koskevien ilmoitusten tunnistamisesta ja käsittelystä sekä Rajavartiolaitoksen johtokeskukselle siirtämisestä (HE 100/2016 vp, s. 18; 1172/2016). Hätäkeskuslaissa ei ole pelastus-, sosiaali- ja terveystoimen osalta vastaavaa käyttöoikeutta koskevaa säätelyä.

Oikeusministeriöllä ei ole varmuutta siitä, millaisia tietoja Rajavartiolaitos sekä pelastus-, sosiaali- ja terveystoimi hätäkeskusjärjestelmään tallentavat. Mainittujen toimijoiden luonteesta johtuen on oletettavaa, että järjestelmään tallennettavat tiedot sisältäisivät salassa pidettäviä ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Mainittakoon myös, että jo voimassaolevan lain nojalla Rajavartiolaitos tallentaa tietojärjestelmään henkilötietoja, joiden oikeellisuutta rekisterinpitäjä ei ilmeisesti etukäteen tarkista. Näiden tietojen valossa vaikuttaa siltä, että käyttöoikeudesta säättäminen olisi tarpeellista. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että tietojen tallentajille on käyttöoikeuden lisäksi mahdollista säätää huolellisuusvelvoite vastata järjestelmän tallentamiensa tietojen oikeellisuudesta.¹

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä

¹ Kts. esim. laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta (955/2020) 7.3 §.