



16.4.2021

VN/6121/2021
VN/6121/2021-SM-5

Oikeusministeriö
Tietosuojavaltuutettu

Hätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjäys

Taustaa Sisäministeriön vuodelle 2021 asettamassa säädöshankkeessa valmistellaan muutokset hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin (692/2010) ja sitä täydentäviin lakeihin. Tavoitteena on ajantasais-
taa ja selkeyttää säännöksiä *Hätäkeskustoiminnasta annetun lain uudistamistarpeet esiselvityshankkeen* (SMDno-2019-591, LIITE 1) ja esiselvityksestä saadun lausuntopalautteen pohjalta. Hätäkeskustoiminnasta annettu laki päivitetään muun muassa vastaamaan kansallisia ja eurooppalaisia vaatimuksia henkilötietojen käsittelystä ja tietosuojasta. Sisäministeriö pyytää oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun näkemystä hätäkeskusjärjestelmän rekisterinpitäjyyteen liittyvästä mahdollisesta sääntelyvaihtoehdosta jo esityksen valmisteluvaiheessa.

Nykytila Hätäkeskustoiminnasta annettua lakia (jatkossa *hätäkeskuslaki*) sovelletaan pelastustoimen, poliisi-
toimen ja sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskuspalveluihin sekä Hätäkeskuslaitokseen. Hätäkeskus-
lakia täydentää valtioneuvoston asetus hätäkeskustoiminnasta (877/2010).

Hätäkeskuslain 16 §:ssä säädetään hätäkeskustietojärjestelmästä. Hätäkeskustietojärjestelmä 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. Valtakunnallinen hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA) muodostaa henkilörekisterin, jonka päävastuullinen rekisterinpitäjä on Hätäkeskuslaitos. 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 ja tietojen käsittelyn laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa. Muut hätäkeskustietojärjestelmän käyttäjät vastaavat osaltaan tietojen käsittelyn laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa. Lain 17 §:ssä säädetään hätäkeskusjärjestelmään tallennettavista tiedoista.

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (myöhemmin yleinen tietosuojasetus) 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Vastaavasti myös henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*) mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan toimivaltaista viranomaista, joka yksin tai yhdessä muiden kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty.

Yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa on säädetty käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Kyseisen periaatteen mukaan henkilötiedot tulee kerätä tiettyä, nimenomaista

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kannalta yhteen-sopimattomalla tavalla.

Tietosuoja-asetuksen 24 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetusta. Rikosasioden tietosuojalaissa rekisterinpitäjän vastuusta säädetään lain 14 §:ssä.

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

Henkilötietojen käsittelijäksi kutsutaan rekisterinpitäjistä ulkopuolista tahoa, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Henkilötietojen käsittelijästä säädetään tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa ja rikosasioden tietosuojalain 17 §:ssä.

Hätäkeskuslain 16 ja 17 §:n nojalla henkilötietojen käsittely perustuu rekisteripohjaiseen sääntelyyn. Hätäkeskuslaitoksen ja muiden hätäilmoituksia hoitavien viranomaisten käsittelytarkoitukset eroavat kuitenkin olennaisesti toisistaan, erityisesti poliisin osalta. Tästä huolimatta laissa on säädetty, että hätäkeskustietojärjestelmään tallennetaan tietoja, jotka kuuluvat sekä Hätäkeskuslaitoksen että Poliisihallituksen rekisterinpitoon. Arvioitaessa voimassa olevaa hätäkeskuslakia EU:n tietosuoja-asetuksen valossa jää epäselväksi, katsotaanko Hätäkeskuslaitos ja Poliisihallitus yhteisrekisterinpitäjiksi vai toimiiko Hätäkeskuslaitos henkilötietojen käsittelijänä käsitellessään poliisin tietoja.

Oikeusministeriö on lausunnossaan (LIITE 2) todennut, ettei Hätäkeskuslaitoksen ja Poliisihallituksen välinen yhteisrekisterinpito vaikuta mahdolliselta eikä tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta, sillä Hätäkeskuslaitoksen ja Poliisihallituksen hätäkeskuspalveluun liittyvä henkilötietojen käsittelytarkoitus ei ole sama. Yhteisrekisterinpitäjyyttä ei voida perustella teknisluonteisilla asioiden järjestämiseen viranomaisten välillä liittyvillä perusteilla, vaan rekisterinpitäjäksi tulee osoittaa sellainen taho, joka käyttää tosiasiallisesti rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi vastata useista rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksesta seuraavista velvoitteista. Merkityksellisiä tältä osin ovat erityisesti tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan tietojen toimittamista koskevat velvollisuudet ja III luvun rekisteröityjen oikeuksia koskevat säännökset.

Hätäkeskuslain uudistaminen

Kaksi rekisterinpitäjää

Hätäkeskuslain uudistamista käsittelevän työryhmän näkemys on, että hätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjinä tulisi säilyttää Hätäkeskuslaitos ja Poliisihallitus. Yhteisrekisterinpitäjyyttä ei näyttäisi olevan mahdollista yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla, koska Hätäkeskuslaitoksen ja Poliisihallituksen hätäkeskustietojärjestelmään liittyvä henkilötietojen käsittelytarkoitus ei ole sama.

Kahden rekisterinpitäjän erillinen rekisterinpitäjyyttä on kuitenkin mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Tämä edellyttää hätäkeskustietojärjestelmän henkilötietojen käyttötarkoituksen täsmentämistä hätäkeskuslakiin. Lakiin voitaisiin sisällyttää säännökset siitä, missä tarkoituksissa kumpikin rekisterinpitäjä saa käsitellä tietoja hätäkeskustietojärjestelmässä. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus Hätäkeskuslaitoksella on käytännössä hätäilmoitusten ja muiden kiireellistä apua vaativien ilmoitusten vastaanottaminen sekä Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskuspalvelujen ja tukipalvelujen tarkoituksenmukainen hoitaminen. Poliisihallituksen osalta henkilötietojen käsittelyn tarkoitus on poliisin toimenpiteitä edellyttävien hätäilmoitusten vastaanottaminen sekä tarpeellisten henkilötietojen käsittely poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen poliisille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi.

Kumpikin rekisterinpitäjä vastaisi oman rekisterinpitonsa osalta tosiasiallisesta määräysvallasta ja tietosuoja-asetuksesta seuraavista velvoitteista sekä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta omassa toiminnassaan. Hätäkeskuslaitos vastaisi jatkossakin hätäkeskustietojärjestelmän teknisesti toteutuksesta ja lakiin tarkennettaisiin Hätäkeskuslaitoksen vastuu tietojärjestelmästä ja sen tietoturvallisuudesta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukaisesti. Rekisterinpitäjien vastuunjako tulisi selkeyttää hätäkeskuslaissa.

Myös pelastus- sekä sosiaali- ja terveystoimi ja Rajavartiolaitos tallentavat ja tallentaisivat jatkossakin tehtäviä suorittaviin yksiköihin liittyviä tietoja sekä viranomaisten ohjeet hätäkeskustietojärjestelmään olematta rekisterinpitäjiä. Rekisterinpitäjyyttä ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa näille viranomaisille. Heidän osaltaan tiedonsaantioikeuksia voidaan tarkentaa tarpeen mukaisesti.

Perustelut

Oikeusministeriön vuonna 2020 antaman lausunnon mukaan Häätäkeskuslaitoksen määrittäminen rekisterinpitäjäksi vaikuttaa ilmeiseltä ja Poliisihallituksen rooli henkilötietojen käsittelyssä ei vaikuta täyttävän rekisterinpitäjän tehtävän määritelmää. Häätäkeskustietojärjestelmässä toteutettava henkilötietojen käsittelytarkoitus on kuitenkin laajempi, kuin vain Häätäkeskuslaitoksen vastaanottaman häätäilmoituksen analysointi sekä tarvittaessa asian välittäminen eteenpäin asianomaiselle viranomaiselle. Tietoja ei tallenneta järjestelmään ainoastaan Häätäkeskuslaitosta varten vaan myös toimivaltaisten viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Poliisin tehtävätiedot sisältävät vastaanotetun ilmoituksen lisäksi tietoja, joita poliisi käsittelee häätäilmoituksen perusteena olevalla poliisitehtävällä. Poliisi tallentaa häätäkeskustietojärjestelmään myös oma-aloitteiset tehtävänsä ja niihin liittyvät tiedot, jotka eivät edellytä Häätäkeskuslaitoksen toimenpiteitä. Häätäkeskuslaitos käyttää häätäkeskustietojärjestelmää myös hoitaessaan muita viranomaisten toiminnan tukemiseen liittyviä tehtäviä eli tukipalveluja. Tukipalvelut on määritelty valtioneuvoston asetuksessa häätäkeskustoiminnasta. Kiireellisiä tukipalveluja ovat esimerkiksi työturvallisuuteen liittyvien varotietojen hakeminen ja välittäminen viranomaiselle, vaaratiedotteiden välittäminen, rekisterikyselyt ja yhteystietojen selvittäminen.

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) 3 §:ssä on omaksuttu usean eri viranomaisen rekisterinpito ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä. Viranomaisten rooli rekisterinpitäjänä määräytyy kunkin viranomaisen tallentamien tietojen perusteella. Hallintovaliokunta (HaVM 10/2020 vp) piti tarkoituksenmukaisena, että laissa pitäydytään hallituksen esityksen mukaisessa perusratkaisussa, jonka mukaan usea viranomainen vastaa rekisterinpitäjänä järjestelmään tallentamista tiedoista. Viranomaiset eivät kuitenkaan toimi yhteisrekisterinpitäjinä, vaan erillisinä rekisterinpitäjinä. Sääntelyllä varmistettiin myös, että yksi viranomainen vastaa tietojärjestelmästä ja sen tietoturvallisuudesta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukaisesti. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että teknisistä toimenpiteistä vastaa käytännössä tietojärjestelmän ylläpitäjä, mutta organisatoristen toimenpiteiden toteuttamista voidaan pitää yhtenä rekisterinpitäjää määrittävänä osatekijänä.

Pelastus-, poliisi-, sekä sosiaali- ja terveystoimi tallentavat häätäkeskustietojärjestelmään häätäkeskuslain 17 §:n perusteella laajasti yksityiskohtaista tietoa muun muassa kalustosta, yhteystiedoista, henkilöstöstä, työvuoroista ja erityisosaamisesta. Häätäkeskus kirjaa järjestelmään muiden viranomaisten tehtäviin liittyvät tiedot niiden antamien ohjeiden mukaisesti. Poliisitoimen osalta häätäkeskustietojärjestelmään kirjataan poliisin tehtävätietoihin kuuluvat häätäilmoitukset. Lisäksi poliisi tallentaa häätäkeskustietojärjestelmään häätäilmoitukseen liittyvät tehtävää tai toimenpiteitä koskevat tiedot (esimerkiksi tapahtuma- ja toimenpideseloste, aika, paikka, tehtävän kiireellisyysluokka ja vaarallisuus, tiedot tehtävän suorittamiseen osallistuvista ja osallistuneista henkilöistä, tehtävän viestiliikenne Häätäkeskuslaitoksen ja tehtävää suorittavan viranomaisen välillä). Poliisipartiot tallentavat järjestelmään myös tapahtumapäiväkirjaan liittyvät tehtävälomakkeet, suoritteita ja aikaleimoja, joita voidaan hyödyntää toiminnan kehittämisessä ja tulostavoitteita määritettäessä.

Poliisihallituksen roolista rekisterinpitäjänä on säädetty laissa, mutta rekisterinpitäjän rooli määräytyy myös Poliisihallitukselle tosiasiallisesti kuuluvien tehtävien perusteella. Rekisterinpitäjän tehtävän tosiasiallisuus tarkoittaa, että häätäkeskustietojärjestelmään tallentuvat poliisin tehtävätiedot, joita vain poliisilla on oikeus käsitellä, joiden käsittelytarkoituksista määrää Poliisihallitus ja joiden osalta Poliisihallitus huolehtii rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä rikosasioiden tietosuojalain mukaan. Poliisin tehtävien osalta asian käsittely ei pääsääntöisesti myöskään pääty Häätäkeskuslaitoksen vastaanottamaan ja välittämään tehtävään, vaan tehtävästä saattaa seurata esimerkiksi esitutinnan aloittaminen. Poliisille on tärkeää tiedon jatkokäyttö ja tiedon hyödyntäminen esimerkiksi todisteena.

Jos Häätäkeskuslaitos olisi ainoa rekisterinpitäjä, poliisin tehtäviin liittyvien tietojen tallentaminen häätäkeskustietojärjestelmään olisi minimoitava, jotta poliisin toiminta ja poliisin tehtäviin liittyvä tietojen käyttö poliisin henkilötietolain mukaisesti voitaisiin turvata esitutinnan, rikostiedustelun ja operatiivisen toiminnan suuntaamiseksi. Häätäkeskuslaitoksen rekisterinpitoon häätäkeskustietojärjestelmässä jäisivät vain häätäpuheluun liittyvät tiedot kuten tieto siitä, mikä partio hälytettiin ja milloin. Tiedot tulisi poistaa rekisteristä häätäkeskuslain 17 §:n 3 momentin mukaan hyvin nopeasti eli käytännössä, kun Häätäkeskuslaitoksen peruste käsitellä henkilötietoja lakkaa. Poliisin tehtävätietojen osalta kaikki muu lisätieto tulisi tällöin tallentaa johonkin muuhun poliisin henkilörekisteriin, mikä aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia ja resurssitarvetta poliisin päivystystehtäviin. Lisäksi poliisille tulisi säätää laajat tiedonsaantioikeudet häätäpuhelutallenteisiin. Näihin tietoihin saattaa liittyä moninaisia tietojen salassapitoon liittyviä intressejä, joita on kykenevä arvioimaan vain poliisi (todistajiin vaikuttaminen, ilmoittajille kostaminen jne.). Käytännössä tämä edellyttäisi, ettei häätäkeskuslaitos saisi luovuttaa tietoja ilman poliisin antamaa lupaa.

Hallintovaliokunta on poliisin henkilötietolain uudistusta käsitellessään todennut, että poliisin henkilötietolakia sovelletaan täydentävästi poliisin tehtävien suorittamiseksi tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn siltä osin kuin erityislainsäädäntöön ei sisälly poliisin henkilötietolaista poikkeavia

säännöksiä (HaVM 39/2018 vp, s. 9). Häätäkeskustietojärjestelmään tallennettuja tietoja käsitellään siten häätäkeskustoiminnasta annetun lain lisäksi myös poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti, mikä perustelee osaltaan poliisin rekisterinpitäjyyttä.

Rekisterinpitäjän tärkein rooli on huolehtia rekisterinpitäjälle yleisen tietosuojalain III ja IV luvuissa säädetyistä tehtävistä sekä rikosasioiden tietosuojalain 3 ja 4 luvuissa säädetyistä tehtävistä. Häätäkeskuslaitos käyttää tosiasiallisesti rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja vastaa rekisterinpitäjälle tietosuojalainsäädännöstä seuraavista velvoitteista muiden, kuin poliisin tietojen osalta. Poliisihallitus poliisin tietojen rekisterinpitäjänä vastaa siitä, että henkilötietoja käsitellään lainmukaisesti ja tekee tosiasialliset päätökset tietojen luovuttamisesta. Poliisin vastuusta rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisessa on säädetty voimassa olevassa häätäkeskuslaissa, jonka 17 §:n 4 momentin mukaan rekisteröidyn oikeuksista häätäkeskustietojärjestelmän poliisin pitämiin tietoihin säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) 4 luvussa ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 6 luvussa. Yksin Häätäkeskuslaitokselle keskitetty rekisterinpitäjyys ei olisi toiminnallisesti tarkoituksenmukainen ratkaisu eikä noudattaisi yleisen tietosuojalainsäädännön säännöksiä rekisterinpitäjän määräytymisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan häätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjyyttä ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa sosiaali- ja terveystoimeen. Rajavartiolaitos ei myöskään koe välttämättömänä rekisterinpitäjyyden laajentamista Rajavartiolaitokselle. Pelastuslaitokset näkevät tärkeäksi, että tiedonsaantia koskevaa sääntelyä tarkennetaan tarpeen mukaisesti. Pelastustoimi eroaa poliisitoimesta siten, että pelastustoimella ei ole Poliisihallitusta vastaavaa keskusorganisaatiota. Poliisin osalta poliisilaitokset eivät ole rekisterinpitäjiä, vaan se on ja olisi jatkossakin keskitetty Poliisihallitukselle. Pelastuslaitoksilla ei ole riittäviä resursseja tai tietosuojaosaamista, jotta ne voisivat vastata rekisterinpitäjälle kuuluvista velvoitteista nykytilanteessa. Pelastuslaitoksille säädettävä häätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjyys edellyttäisi koulutusta, lisäresurssointia ja riittävän pitkän siirtymäajan. Lisäksi pelastustoimen järjestämistä vastuuta ollaan parhaillaan uudistamassa ja kuntien vastuu pelastustoimen järjestämisestä on siirtymässä hyvinvointialueille vuonna 2023. Rekisterinpitäjyyden lisääminen pelastuslaitoksille ei ole perusteltua tässä vaiheessa.

Lopuksi

Sisäministeriö pyytää oikeusministeriön ja tietosuojavaikuttetun perustellun näkemyksen häätäkeskustietojärjestelmän rekisterinpitäjyydestä siten, että erillisinä rekisterinpitäjinä toimisivat jatkossakin Häätäkeskuslaitos ja Poliisihallitus edellä esitetyn mukaisesti. Mikäli katsotte tämän mahdolliseksi, pyydämme myös näkemystänne siitä, mitä uusia tai täydentäviä säännöksiä häätäkeskuslakiin tulisi tältä osin sisällyttää (henkilötietojen käyttötarkoitus, rekisterinpitäjien vastuunjako, järjestelmään tallennettavien tietojen täsmentäminen tallettajakohtaisesti ymv.)? Tulisiko häätäkeskustietojärjestelmän eri käyttäjien (pelastus-, sosiaali- ja terveystoimi sekä Rajavartiolaitos) käyttöoikeuksista säätää?

Sisäministeriö pyytää toimittamaan vastaukset 31.5.2021 mennessä sisäministeriön kirjaamoon sähköpostitse osoitteeseen kirjaamo@intermin.fi. Lausuntoon pyydetään merkitsemään viitteeksi diaarinumero VN_6121_2021-SM-5.

Pelastusylijohtaja Kimmo Kohvakka

Lainsäädäntöneuvos Annika Parsons

Liitteet Häätäkeskustoiminnasta annetun lain uudistamistarpeet esiselvityshankkeen (SMDno-2019-591)
Oikeusministeriön lausunto häätäkeskustoiminnasta annetun lain uudistamistarpeen esiselvityshankkeen loppuraportista (24.4.2020)

Jakelu OM Oikeusministeriö
Tietosuojavaikuttettu