



Sisäministeriön poliisiosasto

Lausuntopyyntö 22.4.2021, VN/6248/2021-SM-1

HAK; Häätäkeskuslaitoksen lausunto; Poliisin henkilötietolainsäädännön toimeenpanon seuranta ja arviointi

Lausuntopyyntö

Sisäministeriön poliisiosasto on pyytänyt Häätäkeskuslaitoksen lausuntoa uudistetusta poliisin henkilötietolainsäädännöstä sekä lainsäädännön toimeenpanosta Poliisihallituksessa ja sen alaisessa hallinnossa eduskunnan hallintovaliokunnalle laadittavaa selvitystä varten (lausuntopyyntö VN/6248/2021).

Lausunnossa pyydetään huomioimaan seuraavat näkökohdat:

1. Uuden käyttötarkoituksperusteisen säätelyn toimivuus
2. Henkilötietojen suojan toteutuminen
3. Vaikutukset poliisin ja muiden viranomaisten toimintaedellytyksiin
4. Vaikutukset henkilötietojen käsittelyn valvontaan
5. Muut mahdolliset huomiot

Häätäkeskuslaitoksen lausunto

Häätäkeskuslaitos lausuu poliisin henkilötietolainsäädännön osalta seuraavaa:

Häätäkeskuslaitos ei lausu kaikista lausuntopyynnön kohdista, koska kaikilla kohdilla ei ole yhteyttä häätäkeskustoimintaan.

1. Uuden käyttötarkoituksperusteisen säätelyn toimivuus

Yleisesti arvioiden poliisin henkilötietolaki on tällä hetkellä aikaa kestävä ja tietosuojalainsäädännön mukainen. Laissa henkilötietojen käsittely on sidottu poliisin tehtäviin ja henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitukseen sekä säädetty mitä henkilötietoja saa käsitellä edellä mainituissa tapauksissa oikeusperiaatteet huomioiden. Uusi teknologia tai uudet tietojärjestelmät eivät aiheuta lainsäädännön muutostarpeita.

Häätäkeskustoiminnassa käsitellään henkilötietoja poliisin tietojen osalta häätäkeskustietojärjestelmässä. Häätäkeskustoiminnasta annetun lain 16 § 2 momentin mukaan häätäkeskustietojärjestelmän päävastuullinen



16.6.2021

rekisterinpitäjä on Hätäkeskuslaitos ja poliisin tietojen osalta rekisterinpitäjä on Poliisihallitus.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 1 §:ssä on säädetty lain soveltamisalasta. Hallituksen esityksessä 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että erikseen säädetään henkilötietojen käsittelystä ulkomaalaisrekisterissä (ulkomaalaisrekisteristä annettu laki ja sen korvaava ehdotettu maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki) sekä hätäkeskustietojärjestelmässä (hätäkeskustoiminnasta annettu laki). Poliisin henkilötietolakia sovellettaisiin kuitenkin täydentävästi poliisin tehtävien suorittamiseksi tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn siltä osin kuin erityislainsäädäntöön ei sisälly poliisin henkilötietolaista poikkeavia säännöksiä.

Hätäkeskustietojärjestelmä ei siis ole poliisin tietojärjestelmä, vaan Hätäkeskuslaitoksen henkilörekisteri, jolla on kaksi rekisterinpitäjää. Hätäkeskustietojärjestelmän käyttöön sovelletaan ensisijaisesti hätäkeskustoiminnasta annettua lakia myös poliisin käyttäjien osalta.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 17 § 4 momentin mukaan rekisteröidyn oikeuksista hätäkeskustietojärjestelmän 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. (10.5.2019/621).

Näin Hätäkeskuslaitoksen hätäilmoitusten käsittelyn yhteydessä hätäkeskustietojärjestelmään kirjaamiin tietoihin tai hätäpuhelutallenteisiin ei voida soveltaa poliisin henkilötietoja koskevia lakeja.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 17 §:n mukaan hätäkeskustietojärjestelmään saa kerätä ja tallettaa hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:ssä säädettyjen tehtävien kannalta tarpeellisia tietoja. Hallituksen esityksessä 17 §:n osalta todetaan, että tiedot ovat tarpeen Hätäkeskuslaitoksen tehtävien suorittamiseksi, joista keskeisimpiä ovat hätäkeskuspalvelujen tuottaminen ja asianomaisten viranomaisten tukeminen niiden suorittaessa tehtäviään. Mihinkään muuhun tarkoitukseen ei tietoja saa kerätä tai tallettaa. Hätäkeskustietojärjestelmän käyttötarkoitus on siten yksiselitteinen.

Rekisteriä käyttävien viranomaisten palveluksessa olevat henkilöt ovat oikeutettuja näkemään ja käsittelemään teknisen käyttöyhteyden, sähköisen tiedonsiirron tai muun soveltuvan tavan avulla ainoastaan toimivaltuuksiensa rajoissa ja yksittäiseen virkatehtäväänsä liittyen oman toimialansa tietoja ja tehtäviä Hätäkeskuslaitoksen kanssa sovittavalla tavalla.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:ssä säädetään, että ”Hätäkeskuslaitoksen poliisitoimen toimintayksiköltä vastaanottama tieto



16.6.2021

hälytystehtävän suorittamisesta saadaan sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, luovuttaa asianomaisen henkilörekisterin pitämisestä vastaavalle poliisiviranomaiselle. Samoin saadaan pelastustoimen toimintayksiköltä vastaanotettu tieto luovuttaa pelastusviranomaisen vastuulliselle rekisterinpitäjälle, pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen toimintayksiköltä vastaanotettu sosiaali- ja terveystoimen tieto sosiaali- ja terveystoimen vastuulliselle rekisterinpitäjälle sekä rajavartiolaitoksen toimintayksiköltä vastaanotettu tieto rajavartiolaitoksen vastuulliselle rekisterinpitäjälle. Tiedot voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden, sähköisen tiedonsiirron tai muun soveltuvan tavan avulla.”

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 21 §:n mukaan hätäkeskustietojärjestelmästä luovutettuja tietoja saa käsitellä vain siinä käyttötarkoituksessa, johon ne on luovutettu. Saman lain 20 §:ssä säädetään, millä perusteella tiedot viranomaisten toimintayksiköille luovutetaan hätätilanteen hoitamista varten. Viranomaisten omiin rekistereihin, kuten poliisin tietojärjestelmiin, teknisen käyttöyhteyden kautta tapahtuvan tiedonsiirron perustetta ja näissä rekistereissä tapahtuvan tietojen käsittelyn tarkoitusta ei ole kuitenkaan kuvattu selkeästi.

Luovutettujen tietojen toisiokäyttö on vastoin tietosuojasetuksen periaatteita. Se muodostaisi rekisteröityjen oikeuksiin merkittävän riskin ja heikentäisi mm. Hätäkeskuslaitoksen päivystyshenkilöstön tietosuojaa. Tietojen toisiokäyttö Hätäkeskuslaitoksen luovutettua tietoa poliisin tai muun viranomaisen vastuulliselle rekisterinpitäjälle vaatii tältä osin erityistä tarkastelua ja selkeyttämistä.

Hätäkeskuslaitoksen näkemyksen mukaan erilaiset käytännössä esiin tulleet tai lainsäädäntöhankkeessakin käsittelyssä olleet epäselvyydet liittyvät joidenkin tahojen näkemyksiin hätäkeskustietojärjestelmästä poliisin tietojärjestelmänä ja siihen, mihin käsittelytoimiin poliisiin henkilötietoja koskevan lain täydentävä soveltaminen oikeuttaa hätäkeskustietojärjestelmän osalta. Tämä koskee esimerkiksi seuraavia hätäkeskustietojärjestelmän käyttöön tai tietojen käsittelyyn liittyviä toimintoja, joissa käyttötarkoituussidonnaisuus on hämärtynyt:

- Hätäkeskustietojärjestelmän erilaisten teknisten ominaisuuksien (kuten hätäpaikannustoiminteen) käyttöä ja siihen liittyvää henkilötietojen käsittelyä ei voida laajentaa viranomaisten omaan toimintaan, vaan näitä voidaan käyttää ainoastaan lain soveltamisalaan kuuluvissa tehtävissä ja niiden viranomaisten toimesta, joilla siihen on tämän lain mukainen toimivalta.
- Hätäkeskustietojärjestelmän tallenteiden hallinnointiin on luotu erillinen tapahtuma-arkistojärjestelmä ERICA TARKKI, joka on osa hätäkeskustietojärjestelmää. Hätäpuhelutallenteiden luovuttaminen tehtävän hoitamista varten on aina harkinnanvaraista. Käynnissä



16.6.2021

olevaan tehtävään liittyvän tietojen luovutuspyynnön ratkaisee Hätäkeskuslaitos ja toteuttaa sen hätäkeskustoimintaa koskevan lain mukaisena tukipalveluna hälytetyille yksikölle tehtävän hoitamista varten. Hätäpuhelutallenteet sisältävät arkaluontoisia henkilötietoja tai muuta salassa pidettävää tietoa ja niiden käsittelyssä on noudatettava EU:n tietosuoja-asetuksen periaatteita. Tallenteiden käsittely tulee olla rajattuna vain tarkoin sellaiseen toimintaan, johon on lain mukainen peruste.

- Hätäkeskustietojärjestelmään saa tallettaa ainoastaan hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n mukaisten tehtävien kannalta tarpeellisia tietoja. Hätäkeskuslaitos ei välitä oma-aloitteisia tehtäviä, vaan nämä syntyvät muusta kuin hätäilmoituksista (viranomaisten omasta aloitteesta). Niihin liittyviä tietoja tallennetaan Hätäkeskuslaitoksen henkilörekisteriin joko viranomaisen (käytännössä tällä hetkellä poliisin) omin toimenpitein erilaisista johto- ja tilannekeskuksista tai kenttäjärjestelmästä.
- Tietojen luovuttaminen poliisin omiin rekistereihin edellyttää hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:n mukaan hälytystehtävää, jota toimintayksikkö suorittaa. Näin ollen esimerkiksi tietoja ei-välitetyistä tehtävistä (N- ja H-tehtävät), joihin viranomaisten toimintayksiköitä ei ole hälytetty, ei voida luovuttaa automaattisesti teknisen rajapinnan kautta poliisin omiin rekistereihin. Näiden tietojen käsittelyyn ei ole osoitettavissa hätäkeskustoiminnasta annetun lain soveltamisalaan kuuluvaan virkatehtävään liittyvää perustetta. Tietojen hallinnointi näiden osalta tapahtuu hätäkeskustietojärjestelmässä ja luovuttaminen erillisillä päätöksillä perusteiden täytyessä sen mukaisesti, minkä rekisterinpitäjän hallinnoitavaksi tieto kuuluu.

Hätäkeskuslaitos arvioi, että poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön täydentävä soveltaminen hätäkeskustietojärjestelmän tietojen käsittelyssä on epäselvää.

2. Henkilötietojen suojan toteutuminen

Hätäkeskustietojärjestelmän käyttötarkoitus liittyy välittömiä toimenpiteitä edellyttäviin hätätilanteisiin. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan henkilötietojen käsittely ei siten saa liittyä muihin tarkoituksiin. Huomiota on myös kiinnitettävä ko. periaatteen sisältöön: kyse on tietystä, nimenomaisesta tarkoituksesta. Tarkoituksen määrittely ei siten saa olla viitteenomaista ja laavaa.

Hätäkeskuslaitos katsoo, että poliisin henkilötietolain soveltamisessa tietojen käsittelyssä hätäkeskustietojärjestelmässä tai Hätäkeskuslaitoksen



16.6.2021

luovuttamien tietojen osalta on kiinnitettävä käyttötarkoitussidonnaisuuteen erityistä huomiota.

Hätäkeskuslaitoksen näkemyksen mukaan poliisin henkilötietolainsäädäntö vastaa tietosuojalainsäädäntöä. Rekisteröityjen oikeudet ja viranomaisten toimintaedellytysten turvaaminen on sovitettu yhteen lainsäädännössä.

Hätäkeskustietojärjestelmään tallennettujen poliisin tietojen osalta sovelletaan useita lakeja, kuten esimerkiksi hätäkeskustoiminnasta annettua lakia, EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia, rikosasioiden tietosuojalakia ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön määrittelevä 2 § ei ole tarvittavan informatiivinen. Tämä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä henkilötietojen käsittelyssä sovellettavan säännöksen osalta. Myös rekisteröityjen näkökulmasta tämä aiheuttanee epätietoisuutta esimerkiksi siitä, kummalle viranomaiselle hätäkeskustietojärjestelmän tietojen osalta tulee esittää tietopyynnöt tai kumman viranomaisen kautta rekisteröity voi käyttää tarkastusoikeuttaan hätäkeskustietojärjestelmän tietojen osalta. Vaikka viranomaisella on neuvontavelvollisuus ja velvollisuus siirtää asian käsittely toimivaltaiselle viranomaiselle, voi väärälle viranomaiselle esitetty pyyntö aiheuttaa turhaa henkilötietojen käsittelyä.

Hätäkeskuslaitos huolehtii hälytystehtävissä osaltaan myös tehtävänäikaisista tukipalveluista hälytystehtäviä hoitaville viranomaisille. Kun tukipalvelu annetaan poliisin johto- tai tilannekeskuksesta, on sovellettava samaa säädöspohjaa kuin Hätäkeskuslaitoksenkin hoitaessa tehtävää. Tässä on Hätäkeskuslaitoksen näkemyksen mukaan tulkinnallisia väärinkäsityksiä, jotka vaativat ohjaavia toimia. Muuten kysymyksessä on tilanne, jossa sääntelyn täsmällistä soveltamisalaa on hankala selvittää. Useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei voi johtaa siihen, että jäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyillä sanotun lain mukaan olisi.

3. Vaikutukset poliisin ja muiden viranomaisten toimintaedellytyksiin

Hätäkeskuslaitos katsoo, ettei poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön muutokset ole vaikuttaneet viranomaisten toimintaedellytyksiin hätäkeskustoiminnan osalta.

4. Vaikutukset henkilötietojen käsittelyn valvontaan

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 16 §:n 3 momentissa on säädetty rekisterinpitäjien valvonnasta. 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



16.6.2021

hoidossa. Lisäksi muut hätäkeskustietojärjestelmän käyttäjät vastaavat osaltaan tietojen käsittelyn laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa.

Hätäkeskuslaitos valvoo sen virkamiesten toimesta tapahtuvaa tietojen käsittelyä hätäkeskustietojärjestelmässä. Poliisihallitus valvoo poliisin toimesta tapahtuvaa tietojen käsittelyä hätäkeskustietojärjestelmässä. Toimivaltuudet ovat selkeät.

Hätäkeskuslaitoksen velvollisuus on huolehtia muiden viranomaisten rekisterien käytön asianmukaisuuden valvonnasta työnjohdollisin toimenpitein (esimiesvalvonta). Sen sijaan näiden rekisterien käytön osalta varsinainen rekisterivalvonta kuuluu asianomaiselle rekisterinpitäjälle.

Hätäkeskuslaitos katsoo, ettei poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön muutokset ole vaikuttaneet valvonnan toteuttamiseen Hätäkeskuslaitoksen henkilöstön käyttäessä poliisin tietojärjestelmiä tai poliisin käyttäjien käyttäessä hätäkeskustietojärjestelmää.

5. Muut mahdolliset huomiot

Oikeusministeriö on aiemmassa lausunnossaan (SMDno-2019-591 / 24.4.2020) nostanut esiin muun muassa, että tietojen luovuttamisesta poliisille – ja muille viranomaistahoille, jotka tarvitsevat hätäkeskusjärjestelmän tietoja lakisäateisten tehtäviensä hoitamiseksi – tulisi säätää tietojen luovutussäännöksillä siten, että laissa kuvattaisiin, mitä tietoja poliisille luovutetaan ja mitä tarkoitusta varten.

Oikeusministeriö on lisäksi korostanut, että tiedonsaantisääntelyssä on otettava huomioon tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetty käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan henkilötiedot tulee kerätä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kannalta yhteensopimattomalla tavalla. Siinä tapauksessa, että tietoja vastaanottavan viranomaisen käsittelytarkoitukset eivät ole yhteensopivia sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot on alun perin kerätty, voidaan kansallisella lailla säätää poikkeuksista tähän periaatteeseen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan perusteella. Tällöin on varmistettava, että tietojen luovuttamista koskeva sääntely täyttää kyseisen artiklan mukaiset vaatimukset eli sääntelyn on oltava välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ja oikeasuhteinen toimenpide tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan tavoitteiden turvaamiseksi.

Tietosuojalain 28 §:ssä säädetään julkisuusperiaatteen huomioon ottamisesta. Pykälän mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Tietojensaantisääntelyä valmisteltaessa on otettava lisäksi huomioon perustuslain 10 §, jolla on merkitystä arvioitaessa sitä, kenelle julkisen viranomaisen hallussa olevia



16.6.2021

henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä missä laajuudessa ja mitä tarkoitusta varten. Säätelyn valmistelussa on täten kiinnitettävä erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojensaantioikeutta ja tietojen luovuttamista koskevaan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön ottaen huomioon, että hätäkeskustietojärjestelmään kerättävät henkilötiedot ovat usein valtiosääntöoikeudellisesti katsottuna arkaluonteisia. Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan lainsäädännön täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14 ja 15/2018 vp).

Oikeusministeriö on myös lausunnossaan todennut, että Poliisihallituksen rooli henkilötietojen käsittelyssä ei vaikuta täyttävän rekisterinpitäjän tehtävän määritelmää. Oikeusministeriö toteaa, ettei Hätäkeskuslaitoksen ja Poliisihallituksen välinen yhteisrekisterinpito vaikuta niin ikään mahdolliselta eikä tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta, sillä Hätäkeskuslaitoksen ja Poliisihallituksen hätäkeskuspalveluun liittyvä henkilötietojen käsittelytarkoitus ei ole sama.

Oikeusministeriön lausunnossaan esittämän käsityksen mukaan hätäkeskuspalvelussa ei ole kyse rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja sen täytäntöönpanemiseksi säädetyn rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvasta poliisin toiminnasta, vaan yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvasta Hätäkeskuslaitoksen suorittamasta henkilötietojen käsittelystä.

Rikosasian tietosuojalaki voi oikeusministeriön näkemyksen mukaan tulla sovellettavaksi yleislakina poliisin toimintaan sen jälkeen, kun Hätäkeskuslaitos on välittänyt tehtävän poliisille. Tällöin henkilötietojen käsittelytarkoitus voi muuttua hätäilmoituksen arvioinnista rikosasiain tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvaan poliisin toimintaan, johon kuuluvat rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen sekä näihin liittyvät toimenpiteet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tietosuojasetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia sovelletaan poliisin toiminnassa lähinnä vain lupahallintoon liittyviin tehtäviin sekä sellaisiin poliisille säädettyihin valvontatehtäviin, joissa ei ole kyse rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta tai näihin liittyvistä toimenpiteistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.



16.6.2021

Hätäkeskuslaitoksen päällikkö

Taito Vainio

Hallinto-osaston johtajan sijaisena,

Johtaja, operatiivinen osasto

Marko Nieminen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Hätäkeskuslaitos 16.06.2021 klo 14:31. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Sisäministeriö