Sisäministeriö
Inrikesministeriet

16.2.2023

Lainsäädäntöneuvos Annika Parsons, puh 050-3259860

Hallintovaliokunta

HE 149/2022 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 149/2022 vp)

YLEISTÄ

Sisäministeriö antaa kirjallisen lisäselvityksen hallintovaliokunnan pyynnöstä hätäilmoitustallenteiden luovuttamiseen ja tallenteiden pseudonymisoinnin välttämättömyyteen liittyen.

Esityksessä mahdollistettaisiin hätäilmoitustallenteiden luovutus esityksen mukaisille reksiterinpitäjille sekä (sisäministeriön vastineessa esitetysti) myös Pelastusopistolle koulutustarkoitukseen pseudonymisoituna (esityksen 1. lakiehdotuksen 21 ja 22 §). Voimassa oleva hätäkeskustoiminnasta annettu laki (*hätäkeskuslaki*) ei mahdollista mitään henkilötietojen toisiokäyttöä eli tällä hetkellä lainsäädäntö ei mahdollista hätäilmoitustallenteiden luovutusta Pelastusopistolle tai tallenteiden käyttöä koulutustarkoituksiin esimerkiksi hätäkeskuslaitoksessa.

SISÄMINISTERIÖN LISÄSELVITYS

Sisäministeriö katsoo, että hätäkeskuslakia on välttämätöntä ja perusteltua muuttaa niin, että hätäilmoitustallenteita voitaisiin luovuttaa koulutustarkoituksiin sekä rekisterinpitäjille että Pelastusopistolle, mutta ainoastaan pseudonymisoituina. Tallenteiden toisiokäyttö edellyttää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan e alakohdan mukaan asianmukaisten suojatoimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin, olemassaoloa. Asianmukaisissa suojaamistoimissa on otettava huomioon perustuslain (731/1999) 10 §:n mukainen yksityiselämän suoja sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (622/1999) 24 §:n säännökset salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista.

EU:n tietosuojalainsääntö

Hätäilmoituksen vastaanotossa henkilötietojen alkuperäinen käsittelytarkoitus on hätäkeskustoiminnan ja tukipalvelujen sekä viranomaisten lakisääteisten tehtävien toteuttaminen. Hätäkeskustoiminnassa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus perustuu siten EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 c alakohta eli hätäkeskustoimintaan osallistuvan viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamiseen. Esityksen mukaan hätäkeskustoiminnassa annetun lain (*hätäkeskuslaki*) 16 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta tietosuoja-asetusta täydentävästi.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Henkilötiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Asetuksen johdanto-osan 50 kappaleen mukaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan määrittää ja täsmentää tehtävät ja tarkoitukset, joiden myöhempää käsittelyä olisi pidettävä yhteensopivana ja laillisena.

Kun henkilötietojen käsittely perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, kuten kyseessä olevassa esityksessä, voidaan kansallisen liikkumavaran puitteissa asetuksen 6 artiklaa 3 kohdan mukaisesti säätää niistä tahoista ja tarkoituksista, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa. Mikäli katsotaan, että tietojen käyttötarkoitus muuttuu luovutuksen seurauksena, on luovutuksen edellytyksiä arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten siten kuten tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan, jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, eikä käsittely perustu rekisteröidyn suostumukseen eikä unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, rekisterinpitäjän on otettava huomioon muun muassa seuraavat asiat varmistaakseen, että muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin:

a) henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet;

b) henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta;

c) henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti;

d) aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille;

e) asianmukaisten suojatoimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin, olemassaolo.

Sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäinen käsittelytarkoitus muodostuisi henkilötietojen pääasialliseksi käyttötavaksi.

Yksityiselämän suoja ja viranomaisen asiakirjojen salassapito

Esityksessä ehdotettu henkilötietojen toisiokäyttö on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Jotta yksityisyyden suojan rajoittaminen olisi sallittua, sen tulee perustua lakiin, olla välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ja olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Yksityiselämän suoja kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa suojattuihin ihmisoikeuksiin. Sopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen tai yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Hätäilmoitukset sisältävät pääsääntöisesti arkaluonteisia tai muutoin hyvin henkilökohtaisia ja syvälle yksityisyyden piiriin meneviä henkilötietoja. Hätäilmoitukset koskevat käytännössä 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. Vuonna 2021 hätäkeskusten tehtävistä terveystoimelle kuului 55,7 prosenttia, poliisitoimelle 34,5 prosenttia, pelastustoimelle 5,7 prosenttia ja sosiaalitoimelle sekä muille toimialoille 4,1 prosenttia.

Käytännössä hätäilmoitukset sisältävät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 3, 25, 26, 31 ja 32 -kohtien nojalla salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja. Salassa pidettäviä ovat esimerkiksi tiedot sosiaalihuollon asiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta, tukitoimesta tai sosiaalihuollon palvelusta, tiedot henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta ja hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta, tiedot henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta sekä tiedot henkilön elintavoista, vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.

Myös sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta ovat salassa pidettäviä. Salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä tai puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

Poliisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä sekä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi.

Vaikka hätäilmoitus ei sisältäisi julkisuuslain 24 §:n mukaista salassa pidettäväksi säädettyä tietoa, on perusteltua suojata ihmisten luottamusta siihen, että heidän hätäkeskukseen tekemät ilmoitukset viranomaiselle pysyvät luottamuksellisina. Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa (Turun HAO 19.09.2011 11/0575/2) tarkasteltiin hätäpuhelutallenteiden julkisuutta ja julkisuusperiaatteen suhdetta toiseen perusoikeuteen, yksityiselämän suojaan. Hätäpuheluissa tulee pääsääntöisesti ilmi arkaluonteista, salassa pidettävää ja luottamuksellista tietoa henkilöstä ja hänen ominaisuuksistaan, kuten terveydentilasta, yksityiselämästä ja perhe-elämästä. Hallinto-oikeus totesi, että joskus tiedot tai vain soittajan henkilöllisyyden ilmeneminen äänen perusteella saattaisivat loukata esimerkiksi onnettomuuden tai rikoksen uhrien oikeuksia tai muistoa tai uhrien läheisiä. Koska yksityisyyteen, elintapoihin ja henkilökohtaisiin oloihin liittyvien tietojen salassapitovelvollisuus on ehdoton, nämä tiedot on joka tapauksessa pidettävä salassa riippumatta siitä, aiheutuisiko niiden antamisesta haitallisia tai vahingollisia seurauksia.

Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa (Turun HAO 6.10.2022, PÄÄTÖS H1596/2022, Dnro 20030/03.04.04.04.01/2021) käsiteltiin asiakirjajulkisuutta. Henkilö oli pyytänyt asianosaisena sekä itsensä että toisen henkilön soittaman hätäpuhelutallenteen. HAO katsoi, ettei asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella voida antaa toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa sillä perusteella, että pyytäjä tarvitsee tietoa käytettäväksi toisessa viranomaisessa vireillä olevassa tai olleessa muussa asiassa.

Henkilötietojen toisiokäyttö ja asianmukaiset suojatoimet

Tietojen toisiokäytössä on huomioitava tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti, d alakohdan mukainen aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille sekä e alakohdan mukaiset asianmukaiset suojatoimet, kuten salaaminen tai pseudonymisonti.

Hätäilmoitustallenteet sisältävät erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja (art. 9), rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja (19 art.) sekä myös arkaluonteisia tietoja. Myöhempi käsittelyä voi lisäksi loukata esimerkiksi onnettomuuden tai rikoksen uhrien oikeuksia tai muistoa tai uhrien läheisiä ja suojatoimet ovat tästäkin syystä välttämättömiä. Hätäilmoitustallenteiden käyttö koulutustoimintaan edellyttää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti asianmukaisia suojatoimia.

Esitetty muu käyttötarkoitus eli koulutuksen toteuttaminen on yhteensopiva henkilötietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa ja tukee hätäkeskustoimintaa, hätäkeskuspäivystäjien toimintaa ja ammattitaitoisen henkilöstön kouluttamista ja sääntely on siten välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Ammattitaitoisen henkilöstön kouluttaminen ja ammattitaidon ylläpito kouluttamalla on välttämätöntä ja hätäilmoitustallenteiden luovutus tähän tarkoitukseen on perusteltu ja oikeasuhtainen toimenpide. Tästä syystä ei ole perusteltua säätää hätäilmoitusta kokonaisuudessaan salassa pidettäväksi.

Hätäilmoitustallenteiden toisiokäyttöön liittyvissä suojaamistoimissa on huomioitava yksityiselämän ja arkaluonteisten tietojen suoja sekä asiakirjojen salassapito. Turun hallinto-oikeuden ratkaisu on relevantti arvioitaessa hätäilmoitustallenteiden luovutusta ja suojaamistoimia tietojen toisiokäytön osalta. Joskus tiedot tai vain soittajan henkilöllisyyden ilmeneminen äänen perusteella saattavat loukata esimerkiksi onnettomuuden tai rikoksen uhrien oikeuksia tai muistoa tai uhrien läheisiä. Myös yksityisyyteen, elintapoihin ja henkilökohtaisiin oloihin liittyvien tietojen salassapitovelvollisuus on ehdoton, ja nämä tiedot on pidettävä salassa riippumatta siitä, aiheutuisiko niiden antamisesta haitallisia tai vahingollisia seurauksia. Tästä syystä hätäilmoitustallenteiden toisiokäyttö koulutusta varten edellyttää tietojen pseudonymisointia niin, että soittaja, uhri tai muu vastaava ei ole tunnistettavissa tallenteesta äänenkään perusteella. Erityisesti, kun otetaan huomioon, että hätäilmoitukset sisältävät usein arkaluonteisia tietoja, ei niiden luovuttaminen koulutustarkoitukseen niin, että soittaja on tunnistettavissa, ole välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa eikä se ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Hätäilmoituksen tekemiseen ja avun pyytämiseen kytkeytyy vahva ilmoittajan ja avun tarpeessa olevan henkilön yksityisyyden suojaamisen intressi. Yksityiselämän suoja on tässä tilanteessa esimerkiksi julkisuusperiaatetta painavampi. Hätäilmoitukset mielletään viranomaiselle osoitetuiksi luottamuksellisiksi viesteiksi myös niissä tapauksissa, joissa ilmoitus ei sisällä salassa pidettäväksi säädettyä tietoa.

Yksityiselämän suoja ja arkaluonteisten henkilötietojen ehdoton salassapito edellyttävät hätäilmoitustallenteiden toisiokäytön osalta tallenteiden pseudonymisointia. Pelkästään äänestä voidaan tunnistaa henkilö ja siten saada tietoon kyseistä henkilöä tai hänen lähiomaistaan tai uhria koskevia salassapidettäviä tietoja, arkaluonteisia tietoja sekä muutoin syvälle yksityiselämän suojan piiriin meneviä tietoja. Tältä osin ei ole riittävää, että tallenteesta poistettaisiin vain henkilötiedot kuten nimi, osoite tai henkilötunnus.

Nykytilanne

Tällä hetkellä hätäkeskuslaki ei mahdollista hätäilmoitustallenteiden luovutusta Pelastusopistolle tai tallenteiden käyttöä koulutustarkoituksiin esimerkiksi hätäkeskuslaitoksessa. Myös Hätäkeskuslaitoksen omassa tietosuojaohjeessa (HAK-2020-372) sivulla 8 todetaan, että ”Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista autenttisten hätäpuhelutallenteiden, tehtäväraporttien tai viestiliikennetallenteiden käyttöä Hätäkeskuslaitoksen sisäisessä koulutuksessa, eikä myöskään niiden luovuttamista muiden viranomaisten koulutuskäyttöön esimerkiksi oppilaitoksissa tai muissa viranomaisissa ilman tallenteiden anonymisointia.” . Poliisin osalta laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) mahdollistaa henkilötietojen toisiokäytön. Kyseisen poliisin henkilötietolain 13 §:n 2 momentin mukaan poliisin henkilörekisterin tietoja saa salassapitosäännösten estämättä käsitellä myös laillisuusvalvonta-, analyysi-, suunnittelu- ja kehittämistoiminnassa. Lisäksi tietoja saa käyttää koulutustoiminnassa, jos tiedot ovat koulutuksen toteuttamiseksi välttämättömiä.

Sisäministeriön tiedossa on, että käytännössä hätäilmoitustallenteita luovutetaan kuitenkin jo nyt Hätäkeskuslaitoksesta omaan sisäiseen käyttöön ja Pelastusopistolle koulutusta varten. Hätäilmoitustallenteet luovutetaan niin, että soittajan ja päivystäjän ääni muutetaan äänen taajuutta muuttamalla, niin että henkilöt eivät ole tunnistettavissa. Lisäksi tallenteista poistetaan kaikki henkilötiedot kuten esimerkiksi nimi, osoite, henkilötunnus tai auton rekisterinumero. Tallenteesta on edelleen äänen muuttamisen jälkeenkin kuultavissa soittajan äänenkäyttö (esim. huuto, kuiskaus) tai hengitysääni sekä taustaäänet eli kaikki se mitä tarvitaan esimerkiksi riskiarvioinnin opetteluun ja koulutukseen.

Valtioneuvoston asetusta hätäkeskustoiminnasta (877/2020) on tarkoitus päivittää yhtä aikaa hätäkeskuslain muutoksen kanssa. Voimassa olevan asetuksen 3 §:ää ehdotetaan muutettavan siten, että hätäkeskuslaitoksen muita tehtäviä olisi myös pykälän 3 kohdan mukaan Pelastusopistolle hätäkeskuspäivystäjäksi opiskelevien koulutukseen liittyvän työharjoittelun järjestäminen. Tehtävä soveltuu Hätäkeskuslaitoksen hoidettavaksi, kun se hoidetaan niin, että siitä ei ole haittaa Hätäkeskuslaitoksen ydintehtävien hoitamiselle. Voimassa olevan asetuksen 5 §:n mukaan päivystystehtävää hoitavalta henkilöstöltä vaaditaan hätäkeskuspäivystäjän tutkinto tai vastaava aikaisempi tutkinto taikka poliisin perustutkinto tai vastaava

aikaisempi tutkinto. Asetuksessa oleva sääntely päivystäjän kelpoisuudesta on tarkoitus päivittää siten, että mahdollistettaisiin hätäkeskuspäivystäjäopiskelijoiden työharjoittelu. Asetusmuutosehdotuksen mukaan päivystystehtävää hoitavalta hätäkeskuspäivystäjäopiskelijalta ei vaadittaisi 1 momentin mukaista tutkintoa, kun hän suorittaa opiskeluihin kuuluvaa työharjoittelua. Sääntelyllä varmistettaisiin Hätäkeskuslaitoksen tehtävä hätäkeskuspäivystäjien työharjoittelun toteuttamisesta Hätäkeskuslaitoksessa. Hätäkeskuspäivystäjät voivat siten harjoitella autenttisissa tilanteissa ohjattuna hätäilmoitusten vastaanottamista, arviointia ja välittämistä. Siitäkään syystä tallenteiden luovuttaminen Pelastusopistolle tai hätäkeskuksiin ilman pseudonymisointia ei ole oikeasuhtainen tai välttämätön toimenpide. Ilman asetukseen lisättävää tarkentavaa sääntelyä ja tutkintovaatimuksesta poikkeamista hätäkeskuspäivystäjäopiskelijoilla ei ole voimassa olevan lain ja asetuksen edellyttämää tutkintovaatimusta, eivätkä he siten tosiasiassa voi hoitaa päivystystehtäviä työharjoittelussa.