

11.01.2023

POL-2022-161051

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista (HE 149/2022)

1 Yleistä

Suomessa toimiva hätäkeskusjärjestely on maailmanlaajuisesti ainutlaatuinen. Suomessa sama päivystäjä käsittelee hätäilmoituksen perusteella tehävällä tarvittavien useiden viranomaisten tarpeen yhdellä puhelulla.

Hätäkeskustietojärjestelmään tallentuu näin ollen runsaasti tietoja neljältä varsinaiselta hätäkeskustoimintaan osallistuvalla viranomaisella (poliisitoimi, pelastustoimi, ensihoito ja sosiaalitoimi, sekä ensihoidon tehtäviä toimeksiannosta hoitavan Rajavartiolaitoksen osalta).

Koska lähtökohtaisesti tietojensaanti- ja käsittelyoikeudet eivät ole yhteisiä, on tietojen rekisterinpito ollut yli 20 vuotta järjestettynä siten, että poliisitoimi on poliisin tietojen osalta järjestelmässä olevien tietojen rekisterinpitäjänä ja Hätäkeskuslaitos on ollut muiden toimialojen osalta rekisterinpitäjä.

Euroopan parlamentin ja Neuvoston antamat säädökset ovat tiukentaneet entisestään tietojen käsittelyn periaatteita. (EU tietosuoja-asetus EU 2016/679, EU tietosuojadirektiivi EU 2016/680 "rikosasioiden tietosuojadirektiivi"). Rikosasioiden tietosuojadirektiivi on täytäntöönpanttu kansallisesti henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetulla lailla (1054/2018) (*rikosasioiden tietosuoja-laki*).

2 Poliisin toimialan näkemyksen mukaan lainuudistuksen kriittiset asiakokonaisuudet

2.1 Rekisterinpitoon liittyvät kysymykset

Nykyinen hätäkeskustoiminnasta annettu laki on ristiriidassa uusien voimassaolevien EU tietosuojadirektiivin ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa, joita viranomaisten on pakko noudattaa. Tältä osin esitetyt muutokset hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin ovat välttämättömiä.

Tämä koskee muun muassa rekisterinpitoon liittyviä kokonaisuuksia. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjä on se taho, joka tosiasiallisesti määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Toimialat antavat Häätäkeskuslaitokselle tehtävänkäsittelyohjeet, joiden mukaisesti häätäkeskuspäivystäjät käsittelevät yksittäisiä hätät ilmoituksia. Poliisin tehtävien osalta mikään muu taho ei voi käytännössä ko. ohjeita laatia ja antaa käsittelijöinä toimiville häätäkeskuspäivystäjille. Tehtävänkäsittelyohjeet ovat sisäänrakennettu häätäkeskustietojärjestelmään (ERICA).

Poliisitoimen näkemyksen mukaan yhden rekisterinpitäjän mallin käyttöönotto muuttaisi koko poliisitoimen hälytysjärjestelmän, jotta poliisitoimi voisi suojata esitutkintaan tai poliisitoimintaan liittyviä salassa pidettäviä tietoja ja voisi varmistaa poliisin tehtävien hoidon ja näiden tietojen käytön viiveettä myös muihin kuin hälytystehtäviin liittyen. Nykyinen, erittäin hyvin toimiva ja vakiintunut toimintamalli eriytetyistä rekisterinpitäjistä (Häätäkeskuslaitos ja poliisi) on ollut käytössä koko häätäkeskuslaitoksen toiminnan ajan. **Poliisitoimen näkemyksen mukaan poliisin tietojen rekisterinpitäjän rooli tulee säilyttää.**

Poliisitoiminta käsittelee kansalaisten tietoja kaikessa toiminnassaan ja valtaosassa esitutkintaan liittyvissä tapauksissa esitutkintaan liittyviä tietoja saadaan jo hätät ilmoituksesta lähtien. Esitutkintaan liittyvien tietojen osalta on olennaista, että niitä käsitellään vain välttämättömissä määrin. Häätäkeskustietojärjestelmässä olevat tiedot sisältävät monissa poliisin tehtäviin liittyvissä tapauksissa myös sellaisia tietoja, joihin liittyen poliisimiehellä on lakisääteinen vaitiolo-oikeus, mikäli asiaa käsiteltäisiin tuomioistuimessa ja tältä osin siis tietojen ja asiakirjojen luovutusta koskevia asioita ratkotaan hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Poliisimies voi näissä käsittelyissä vedota **vaitiolo-oikeuteensa**, jonka mukaan poliisin henkilöstöön kuuluva ei ole velvollinen ilmaisemaan hänelle hänen palvelussuhteensa aikana luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa eikä salassa pidettäviä taktisia tai teknisiä menetelmiä. Tätä oikeutta vaitioloon ei ole häätäkeskuslaitoksen virkamiehillä.

Poliisin henkilötietolaki (Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 616/2019) antaa mahdollisuuden tietyissä tapauksissa kieltäytyä luovuttamasta asiakirjoja tai tietoja ja rajoittaa henkilöiden tarkastusoikeutta omiin tietoihinsa. Tätä oikeutta voi soveltaa vain poliisitoimi. Eli häätäkeskuslaitos ei voi kieltäytyä luovuttamasta asiakirjoja tai tietoja tai rajoittaa tarkastusoikeutta poliisitoimen perustein.

Poliisilaissa (872/2011) on säädetty asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta eräissä tapauksissa *"poiketen siitä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:ssä säädetään henkilöllä, jonka oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, ei ole oikeutta saada tietoa tässä luvussa tarkoitetun tiedonhankintakeinon käytöstä, ennen kuin 58 §:ssä tarkoitettu ilmoitus on tehty. Hänellä ei ole myöskään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa*

laissa (1054/2018) tarkoitettua rekisteröidyn tarkastusoi-
keutta. (10.5.2019/626)."

Rekisterinpitäjän keskeinen tehtävä on huolehtia siitä, että poliisin toimialan tietoja ja poliisin rekistereitä käytetään asianmukaisesti. Lisäksi rekisterinpitäjä vastaa tietojen luovuttamiseen liittyvästä harkinnasta salassa pidettävien tietojen osalta. Hätäkeskustietojärjestelmässä on osana muun muassa työturvallisuustietoja ("VARO-tiedot"), jotka ovat luonteeltaan viranomaisia varoittavia tietoja siitä, että tehtävän kohteena oleva osoite tai henkilö aiheuttaa mahdollisesti vaaraa työturvallisuudelle. Tällaisia tietoja ovat vaikkapa erilaiset riskihenkilöitä koskevat tiedot, joissa kohdehenkilö on käyttänyt aiemmin väkivaltaa, ollut aseistautunut tai on uhannut viranomaisia näiden tehtävillä. **Poliisitoimi vastaa varo- ja työturvallisuustietojen rekisterinpidosta, ylläpidosta ja poistoista, koska poliisilla on ainoana viranomaisena mahdollisuus arvioida rekistereiden ja tehtäviensä kautta henkilön aiheuttamaa riskiä.** Näitä tietoja ei myöskään saa luovuttaa tai paljastaa kohdehenkilöille. Järjestelmään ei anneta mitään selailu- tai katse-luoikeuksia vaan tiedot saa, mikäli järjestelmään on syötetty osoite (virka-tehtävä) johon varotieto liittyy. Varotietojen syöttämisessä noudatetaan poliisin syöttökriteereitä ja menettelytapoja. Viranomaiset saavat tehtävänsä perusteella osoitteisiin liittyvät varotiedot, mutta mitään käyttöoikeuksia varotietojen selaamiseen ei anneta muille viranomaisille. Viranomaiset saavat tiedon tehtäviä luotaessa hätäkeskustietojärjestelmään. Varotiedot sisältävät tietoja muun muassa erikseen suojeltavista kohteista ja henkilöistä.

Poliisille tulee viikoittain käsiteltäväksi tietojen luovuttamiseen liittyviä pyyntöjä Hätäkeskustietojärjestelmään liittyen. Näiden tietopyyntöjen arvioimisessa tulee ottaa huomioon, se ettei herkässä vaiheessa olevista esitutkintaan liittyvistä asioista luovuteta tietoja ja siten romuteta koko esitutkintaa. Samoin hätäilmoitusten tekijöiden tietojen luovuttaminen saattaa vaikuttaa koko rikosprosessiin ja oikeudenkäyntiin. Pahimmassa tapauksessa ilmoittajia, jotka ovat joissain tapauksissa esitutkinnassa todistajina, saatetaan pyrkiä selvittämään ja heihin vaikuttaa rikoksesta epäiltyjen toimesta uhkaamalla tai muulla tavalla, siten että esitutkinta ja rikosprosessi epäonnistuvat.

Tämän vuoksi on ehdottoman välttämätöntä, että poliisin tietojen rekisterinpitäjäys säilyy edelleen nykyiseen tapaan poliisilla. Hätäkeskuslaitos ei pystyisi arvioimaan tietojen luovutuksen rajoituksia ja järjestely johtaisi toistuviin tietopyyntöihin ja konsultaatioihin eli turhaan ja ylimääräiseen työhön viranomaisissa ja niiden välillä.

Poliisihallituksen tulkinnan mukaan poliisin tehtäviä koskevat puhelutallenteet kuuluvat poliisin rekisterinpitoon kuuluviin tietoihin. Niiden osalta on tekninen tapa (ERICA-Tarkki-järjestelmä), jolloin kukin rekisterinpitäjä voi nou-
taa oman toimialansa hätäpuhelutallenteen sitä tarvitessaan. Poliisilla tähän on tarve tuhansia kertoja vuosittain, joten pyyntöön perustuva järjestelmä ei ole todellinen vaihtoehto, paitsi niiden puheluiden osalta, jotka kuuluvat toisen rekisterinpitäjän alaisuuteen.

Poliisilla on lakisääteinen tiedonsaantioikeus poliisin tehtävien sekä esitutkintaan käytettävien tallenteiden saamiseen. Tekninen käyttöliittymä vähentää turhaa työtä hätäkeskuksessa.

2.2 Tietojen hyödyntäminen poliisitoiminnassa ja johtamisessa

Uudessa laissa mahdollistetaan hätäkeskustietojärjestelmän ja toimialan (esim. poliisitoimi) tehtävätietojen hyödyntäminen poliisin operatiivisen toiminnan johtamisen sekä poliisin muiden tehtävien hoitamisessa. Tämä on ehdottoman tärkeä uudistus.

2.3 Tietojen käsittely ja tilannekuva

Kaikessa henkilötietojen käsittelyssä on käsittelytoimien (tiedon syöttö, haku, luovutus yms.) aina oltava laillista, minimoitua ja käyttötarkoitussidonnaista sekä täsmällistä.

Hätäkeskuslaitoksen jotkut edustajat ovat valmistelun kuluessa esittäneet virheellisesti kantaa, jonka mukaan Hätäkeskuslaitoksen johtokeskuksen ja koko hätäkeskuslaitoksen toiminta perustuisi siihen, että olisi saatava vapaasti tarkastella kaikkien viranomaisten tehtävätietoja, välittää niitä hätäkeskuslaitoksessa vapaasti edelleen sekä ylläpitää yksityiskohtaisiin tietoihin perustuvaa "sisäisen turvallisuuden tilannekuvaa". Samalla on esitetty julkisuudessakin virheellistä kantaa, että jopa ihmishenget ovat merkittävässä vaarassa, mikäli käsittelyssä oleva laki tulee voimaan. Käytännössä hätäkeskustoiminta sinänsä ei tule muuttumaan tai vaikeutumaan.

Operatiivisen hätäkeskustoiminnan osalta päivystäjillä on mahdollisuus käsitellä ja tarkastella tietoja kuten tähänkin asti, eli informoida keskuksia käynnissä olevista merkittävistä tapahtumista.

Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä ei kuitenkaan ole yllä pitää mitään viranomaisten toimintaan liittyvää yhteistä tilannekuvaa, eikä sillä ole sellaisen ylläpitämiseen liittyviä kyvykkyyksiäkään.

Hätäkeskuslaitokselle ei tule mahdollistaa toimivaltaa tarkastella tai "louhia" yksittäisten poliisin toimialan tehtäviä oma-aloitteisesti ja rajoituksetta tilannekuvan ylläpitämiseen liittyvän seikan vuoksi. Hätäkeskuslaitos saa käsitellä poliisitoimen tehtävä hätäilmoituksia käsitellessään ja poliisitoimen pyynnöstä tukipalveluina (rekisterikyselyt). Hätäkeskuksella on tiedossa poliisin hälytettävät resurssit ja yksiköt.

Hätäkeskustoiminta on valtakunnallisesti verkottunut ja hätäkeskustietojärjestelmään on rakennettu tekniset indikaattorit päällekkäisistä tehtävistä. Yksittäisen päivystäjän olisi valtakunnallisessa toiminnassa mahdotonta manuaalisesti seurata päällekkäisiä tehtäviä.

Päivystäjien informoimiseen yksittäisistä merkittävistä tapahtumista (joista saattaa tulla runsaasti puheluita), riittää otsikkotasolla kuvaus käynnissä olevasta tilanteesta. Ilmoitusten yksityiskohtia (esitutkintaan liittyviä yksityiskohtaisia tietoja) ei tähän tarkoitukseen tarvita. Esim. Hätäkeskuslaitoksen johtokeskus voi sisäisesti tiedottaa hätäkeskuksia, että esim. "Turun torilla on tapahtunut joukkopuukotus ja siitä tulee runsaasti ilmoituksia", mutta Hätäkeskuslaitoksen johtokeskus ei saisi tarkastella tehtävälomakkeiden sisällön yksityiskohtia (esitutkintaan liittyviä tietoja). Hätäkeskuslaitoksen johtokeskus ei voi myöskään vapaasti tarkastella poliisin tehtäviin liittyviä tietoja vain sillä perusteella että "on hyvä tietää". Tietojen käsittelyyn tarvitaan aina juuri kyseiseen, tarkasteltavaan hälytystehtävään liittyvä lakisääteinen virkatehtävä, jonka perusteella tietojensaanti ja tietojen käsittely on mahdollista. Poliisin yksityiskohtaisten tehtävätietojen tarkastelu vapaasti hätäkeskuksissa ei vastaa uusien tietosuojasäädösten henkeä eikä se ole näiden perusteella mahdollista.

Poliisitoimi pitää yllä oman toimialansa valtakunnallista tilannekuvaa Valtioneuvoston strategisten linjausten mukaisesti. Valtioneuvoston periaatepäätöksen: Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2.11.2017) mukaan:

- poliisilla tulee olla kyky vastata välittömästi uhkiin ja rikoksiin.
- poliisin tulee muodostaa ja tuottaa reaaliaikaista tilannekuvaa valtionjohdon ja valtioneuvoston päätöksenteon tueksi tietoturvallisesti ja nopean tiedonvälityksen takaamiseksi.
- Poliisin operatiivisen toiminnan tiedonvälitys toteutetaan poliisin operatiivisen johtovalmiusjärjestelmän ja kenttäjohtamisjärjestelmän kautta. Poliisilla ympärivuorokautinen johto- ja tilannekeskusjärjestelmä.

Poliisin toimialan tilannekuvan ylläpitäminen ei ole Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä muilta kuin hälytettävien resurssien ja tehtävien osalta (hätäkeskus-toimintaan osoitetut resurssit). Hätäkeskuslaitoksella ei ole käytettävissä kaikkea sitä tietoa, mitä poliisin tehtävään kulloinkin liittyy, joten pelkkien hätäilmoitusten perusteella ylläpidettävä poliisin toimialan tilannekuva on erittäin puutteellinen. Lisäksi tilanteissa, joissa Hätäkeskuslaitos jakaisi tilannekuvatietoa ilman poliisin kannanottoa edelleen esim. muille viranomaisille tai Valtioneuvoston tilannekeskukselle poliisin toimialasta, on riski, että poliisin tehtävistä välitettäisiin päätöksentekijöille kahta tai jopa useampaa erilaista versiota. Tämä vaikeuttaisi päätöksentekoa esim. ministeriöissä ja Valtioneuvostossa. Päätöksentekoa varten poliisitoimi huolehtii siitä, että päätöksentekijöillä on oikea, tarkka ja riittävän kattava tieto, jonka oikeellisuus on varmistettu.

Poliisin tehtävä käynnistyy hätäilmoituksesta, joka voi pitää paikkansa tai siten ei. Vasta poliisin tehtäväpaikalla tekemät havainnot, tarkistukset ja puhutukset ja tutkimukset tuovat tapahtumaan lisätietoja, jotka saattavat muuttaa koko tehtävän luonteen. Nämä tiedot sisältävät sitten esitutkintaan tai

rikostiedusteluun tai henkilöiden luokitteluun (esim. riskihenkilöt) liittyviä tietoja, joita lähtökohtaisesti saa käsitellä vain sitä asiakokonaisuutta hoitavat poliisimiehet.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain uudistaminen esitetyllä tavalla on välttämätöntä. Esitetty uudistus ei muuta merkittävästi hätäkeskustoimintaa tai vaikuta kansalaisen avunsaantiin. Esitetyt muutokset ajantasaistavat tietosuojaan ja tietojen käsittelyyn liittyviä asiakokonaisuuksia ja järkevöittävät tietojen käsittelyä viranomaisten omien tehtävien hoidossa sekä hätäkeskuspäivystäjien koulutuksessa ja hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnassa.

Poliisitarkastaja

Marko Savolainen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 11.01.2023 klo 11:03. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Liitteet

Diaesitys poliisin tilannekuvan muodostumisesta

Jakelu

HaV@eduskunta.fi

Tiedoksi

Kirjoita tähän tai valitse Muut toiminnot - Jakelu, Tiedoksi, Läsnä