

HIKLU-pelastuslaitosten lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi hätäkeskustoiminnasta annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HIKLU-pelastuslaitosten lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi hätäkeskustoiminnasta annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Helsingin kaupungin, Itä-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokset (myöh. pelastuslaitokset) kiittävät sisäministeriötä mahdollisuudesta lausua asianomaisesta luonnoksesta, ja ovat laatineet yhteisen seuraavan lausunnon. Lausunnossa käsitellään esitystä laiksi hätäkeskustoiminnasta, ellei muuta mainita.

Käsitteet

Luonnoksessa esitetään lisättäväksi lain 2 §:ään hätäkeskustoiminnan määritelmä. Hätäkeskustoiminnalla tarkoitettaisiin esityksen mukaan *”hätäkeskuspalveluja ja siihen liittyvää pelastustoimen, poliisin sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisen ja Rajavartiolaitoksen välittömiä toimenpiteitä edellyttävien tehtävien hoitamista Hätäkeskuslaitoksen tuella.”* Hätäkeskustoiminnan määritelmän lisääminen on kannatettavaa, mutta pelastuslaitosten näkemyksen mukaan esitysluonnoksen määritelmä on epäselvä. Määritelmän hätäkeskuspalveluita koskeva (Hätäkeskuslaitoksen) osuus on selkeä, mutta muiden toimialojen hätäkeskustoiminnan piiriin kuuluvien tehtävien määrittely on puutteellinen. Epäselväksi jää määritelmän *”välittömien tehtävien hoitamisen”* suhde pelastuslain 2 a §:n mukaiseen pelastustoimintaan. Edelleen määritelmän kautta jää epäselväksi, kuuluvatko ilman *Hätäkeskuslaitoksen tukea* viranomaisen hoitamat, välittömiä toimenpiteitä vaativat tehtävät hätäkeskustoiminnan piiriin. Näin ollen myös oma-aloitteisen tehtävän osalta jää epäselväksi, kuuluvatko ne hätäkeskustoiminnan piiriin, mikäli hätäkeskuslaitos ei tue vastuuviranomaista tehtävän missään vaiheessa.

Hätäkeskustoimintaa koskevan määritelmän tarkentaminen on ehdottoman keskeistä, sillä käsitteellä määritellään myös henkilötietojen käsittelyoikeus ja tarkoitus. Pelastuslaitokset esittävät, että hätäkeskustoiminnan määrittelyssä viitattaisiin kunkin toimialan omaan lainsäädäntöön, pelastustoimen osalta esimerkiksi pelastuslain 2 a §:n mukaisiin pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun.

Pelastuslaitokset kannattavat oma-aloitteisen tehtävän määrittelyä 2 §:ssä, mikäli käsitteeseen liittyvä edellä kuvattu hätäkeskustoiminta-käsitteen epäselvyys saadaan poistettua. Oma-aloitteisen tehtävän määritelmä mahdollistaa tarvittaessa myös pelastustoimen sellaisten tehtävien kirjaamisen hätäkeskustietojärjestelmään, jotka eivät ole pelastustoimintaa tai kiireellistä virka-apua, mutta joissa käytetään hätäkeskustoimintaa varten hätäkeskustietojärjestelmässä olevia resursseja.

Pelastuslaitokset esittävät harkittavaksi, että laissa määriteltävä henkilötietorekisteri nimettäisiin määritelmäpykälässä, vastaavalla tavalla kuin tietojärjestelmä on nimetty (hätäkeskustietojärjestelmä), esimerkiksi *”hätäkeskusrekisteri”*.

Rekisterinpito ja henkilötietojen käsittely

Pelastuslaitokset pitävät erittäin kannatettavana, että luonnoksessa esitetään erotettavaksi hätäkeskustietojärjestelmä-tietojärjestelmä sekä siihen liittyvä henkilötietojen rekisterinpito toisistaan. Voimassa oleva lainsäädäntö on aiheuttanut tulkintaepäselvyyksiä siitä, milloin on kyse tietojärjestelmästä ja milloin henkilötietojen käsittelystä. Loogisen henkilörekisterin muodostaminen poistaa pelastuslaitosten näkemyksen mukaan myös nykyisen tulkintaepäselvyyden liittyen henkilötietojen käsittelyyn viranomaisen tietojärjestelmissä, eli kyseessä on tällöin pääsääntöisesti lain hätäkeskustoiminnasta mukaista

henkilötietojen käsittelyä, tapahtui käsittely hätäkeskustietojärjestelmässä tai viranomaisen kenttätoiminnan tietojärjestelmissä.

Pelastuslaitoksilla ei ole huomautettavaa esitetystä mallista rekisterinpitäjyyksien järjestämiseksi. Pelastuslaitosten näkemyksen mukaan kyseessä on kuitenkin uusi tehtävä hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille, mikä tulee resursoida vastaavasti. Esityksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty myöhempänä tässä lausunnossa.

Esitysluonnoksessa on kuvattu henkilötietojen käsittelytarkoitus epäselvästi. Nykytilan kuvausta koskevassa kohdassa (s. 31-32) on kuvattu hyvin henkilötietojen käsittelytarkoitusta ja tarvetta pelastustoimessa (*"Tällä hetkellä hätäkeskustietojärjestelmässä pelastuslaitosten tehtävätiedot sisältävät vastaanotetun ilmoituksen lisäksi muun muassa tietoja, joita käytetään pelastustoimen tehtävien hoitamiseen eli pelastustoiminnan toteuttamiseen, tilannekuvan ylläpitoon ja seurantaan, raportointiin ja tilastointiin, valvontatehtäviä ja hallinnollisia tehtäviä varten, kuten laskutusta varten, pelastustoiminnan johtamiseen, väestönsuojelun toteuttamiseen, valmiuden ylläpitoon, palotutkintaan, paloilmoitinkohteisiin sekä automaattisiin sammutuslaitteistoihin liittyvien tietojen käsittelyyn, oman toiminnan seuraamiseen ja kehittämiseen ja työturvallisuustietojen hallintaan"*). Vastaavasti luonnoksessa on kuvattu hyvin poliisin henkilötietojen käsittelyn laajuus ja sen käyttötarkoitus hätäkeskustietojärjestelmässä (s. 62): *"poliisin on voitava käsitellä hätäkeskustoimintaan liittyviä tietoja poliisitehtävien operatiivisessa johtamisessa ja tilannekuvan ylläpitämisessä"*. Pelastusviranomaisella on esimerkiksi poliisin kanssa täysin yhtenevät tarpeet henkilötietojen käsittelylle esimerkiksi tilannekuvan ylläpitoon ja seurantaan liittyen.

Luonnoksen kohdassa 5.2.4 (Vaikutukset tietosuojaan) kuvataan henkilötietojen käsittelytarkoitus kuitenkin ainoastaan hätäkeskustoiminnan kannalta tarpeellisten tietojen käsittelyksi. Suppeasti esitystä tulkiten tietojen käsittelytarkoitus koskee ainoastaan tehtävän käsittelyä hätäkeskuslaitoksessa ja sen välittämistä vastuuviranomaiselle, ja esimerkiksi pelastusviranomaisen tilannekuvan ylläpito jää käsittelytarkoituksen määrittelyn ulkopuolelle.

Edellä kuvattu hätäkeskustoiminta-määritelmä sekä pelastusviranomaisen henkilötietojen käsittelytarkoituksen epäselvyys aiheuttavat toimivaltuusepäselvyyden, joka tulee pelastuslaitosten näkemyksen mukaan korjata. Luonnoksen kohdassa 6.1 (Yksi rekisterinpitäjä, s. 49) kuvataan aivan oikein, että *"Kaikki hätäkeskustoimintaan osallistuvat viranomaiset tarvitsevat hätäkeskustoiminnassa käsiteltäviä tietoja myös esimerkiksi viranomaisen tehtävään liittyvään tilannekuvan ylläpitoon ja seurantaan, raportointiin ja tilastointiin, valvontaan, valmiuden ylläpitoon ja oman toiminnan seuraamiseen ja kehittämiseen."* Pelastuslaitokset esittävät henkilötietojen käsittelytarkoitusta tarkennettavaksi siten, että edellä kuvatun tarpeen mukainen käsittely on selkeästi lain mukaista. Käsittelytarkoituksen määrittelyssä tulee lisäksi huomioida, että pelastusviranomaisella ei ole vastaavaa toisiokäyttöoikeutta henkilötietojen käsittelyyn kuin poliisilla ja Rajavartiolaitoksella. Näiltä osin myös pelastustoimen omaa henkilötietojen käsittelyn sääntelyä tulisi kehittää.

Pelastuslaitokset esittävät harkittavaksi, että lain 21 §:ssä säädettäisiin rekisterinpitäjien välisestä tietojen luovuttamisesta myös muuhun kuin luonnoksessa esitettyihin laillisuusvalvontaa, suunnittelua, kehittämis-toimintaa ja koulutustoimintaa varten. Esimerkiksi alueen pelastusviranomaisen oikeus luovuttaa tietoja toisen alueen pelastusviranomaiselle tai rajavartiolaitokselle tilannekuvan ja valmiuden ylläpitotarkoituksessa on epäselvä. Kyseiselle käyttötarkoitukselle on itsestään selvä tarve, huomioiden erityisesti mahdollisten tulevien pelastustoiminnan yhteistoiminta-alueiden tilannekuvan ylläpitotehtävät.

Pelastuslaitokset toteavat lisäksi yksityiskohtana, että luonnoksessa jää epäselväksi, missä tarkoituksessa ja minkä rekisterinpitäjän lukuun sisäministeriö käsittelee henkilötietoja hoitaessaan pelastuslain 23 § mukaista tehtävää (tiedot yksittäisestä meneillään olevasta onnettomuustilanteesta).

Taloudelliset vaikutukset

Henkilötietorekisterin rekisterinpitäjyys on nykyiset vaatimukset huomioiden merkittävä hallinnollinen tehtävä, kattaen muun muassa uusien prosessien luomisen sekä erilaiset lakisääteiset vaikutusarviointit. Pelastuslaitosten käsityksen mukaan esimerkiksi hätäkeskuslaitoksessa on vastaavaan toimintaan resursoitu useita henkilötyövuosia. Lisäksi hätäilmoitusten läpikäyminen ja salassapitoperusteiden arviointi mahdollisissa tietopyyntötilanteissa on luonnoksessakin tunnistettu työlääksi tehtäväksi.

Esityksen kohdassa 5.2.4 (muut vaikutukset) esitetään, että esitys ei luo uusia tehtäviä hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille tai HUS-yhtymälle. Vaikka rekisterinpito olisikin tietosuoja-asetuksen mukaan hätäkeskustoimintaan osallistuvien tahojen vastuulla, on kyseessä kuitenkin pelastuslaitosten näkemyksen mukaan uusi tehtävä, joka tulee resursoida vastaavasti. Esitetty uusi rekisterinpitotehtävä tulee pelastuslaitosten näkemyksen mukaan huomioida hyvinvointialuerahoituksessa.

Muut havainnot

Pelastuslaitokset pitävät hyvänä esityksen 4 §:n mukaisesti hätäkeskustietojärjestelmän ylläpitämis- ja kehittämistehtävän säätämistä Hätäkeskuslaitoksen vastuulle, em. tehtävien kustannusvastuiden selkeyttämiseksi.

Pelastuslaitokset pitävät käytännön kannalta hyvänä esityksen 14 §:n perusteluosan kuvausta siitä, että hätäkeskuslaitos voi hälyttää hätäkeskustoimintaan osallistuvan viranomaisen meripelastustehtävään (Rajavartiolaitoksen antaman hälytysohjeistuksen mukaan) jo siinä vaiheessa, kun ilmoitusta vielä siirretään Rajavartiolaitokselle. Tähän asiaan samoin kuin ilmoitusten välittämiseen yleensä liittyy kuitenkin joitakin tarkennusta vaativia kohtia, ks. alla otsikko 'Meripelastustehtäviä koskeva sääntely'.

Pelastuslaitokset esittävät, että esityksen 20 § mukaista viranomaisten tiedonsaantioikeutta tarkennetaan siten, että 4. momentin mukaiset tiedot tehtävän suorittamiseen osallistuvista yksiköistä kattaisivat myös kyseisten yksiköiden sijoittautumista koskevat tiedot. Sijoittautumistiedolla on erityinen merkitys kenttätoiminnan tietojärjestelmien tarkoituksenmukaisen käytön näkökulmasta, sekä pelastusviranomaisen pelastuslain 35 § mukaisen yleisjohtamistehtävän toteuttamisessa.

Luonnokseen on kirjattu, että Hätäkeskuslaitos toimisi rekisterinpitäjänä tietojärjestelmä- ja verkkoliikennehäiriöihin liittyvien tietojen osalta. Pelastuslaitokset esittävät, että Hätäkeskuslaitokselle säädettäisiin velvollisuus informoida em. häiriöistä hätäkeskustoimintaan osallistuvia muita tahoja, sillä em. häiriötilanteilla on keskeinen vaikutus kaikkien tahojen toimintaan ja varautumistoimenpiteisiin.

Luonnoksen 12 §:n perusteluosassa viitataan voimassa olevan lainkohdan 5. momenttiin. Voimassa olevassa laissa hätäkeskustoiminnasta ei kuitenkaan ole 5. momenttia. Perustelua tulisi tältä osin tarkentaa.

Esitysluonnoksessa laiksi pelastuslain muuttamisesta 91 §:ssä pelastuslaitoksille jää epäselväksi, toimiiko tietojen luovuttajana edelleen hätäkeskus, vai tulisiko luovuttajana mainita henkilötietojen rekisterinpitäjä, esimerkiksi hyvinvointialue.

"Esityksen kanssa yhtä aikaa esitetään muutettavaksi valtioneuvoston asetusta hätäkeskustoiminnasta. Kyseiseen asetukseen lisättäisiin tarkkarajainen ja tyhjentävä luettelo Hätäkeskuslaitoksen muista tehtävistä ja muiden viranomaisten avustamisesta" (HE s. 38). Pelastuslaitosten mielestä 'tyhjentävän ja tarkkarajaisen luettelon' oikea viitekehys ei ole lainsäädäntö vaan alemman tason sääntely. Jos esimerkiksi pelastusviranomaisen toimintaan liittyviä uusia tarpeita tai viranomaisen avustamista koskevia uusia tehtäviä ilmenisi jossain vaiheessa, näistä tulisi voida neuvotella ilman lainsäädäntöä koskevia muutoksia.

Lakiesityksen perustelujen mukaan "Erica -client näkyvyydet tulee säilyttää jatkossakin vain toimialoittain rajattuna." (HE s. 41) Vaikka tässä ovat kyseessä vain lain perustelut, eikä hätäkeskuslaki yksin määrää viranomaisten yhteistoiminnan rajapinnoista, pelastuslaitokset kiinnittävät yleisellä tasolla huomiota siihen, että lainsäädäntö voi joskus myös muodostaa esteitä tehokkaalle viranomaisyhteistyölle tai resurssien tarkoituksenmukaiselle käytölle. Joillain hyvinvointialueilla on esimerkiksi pelastustoimen tilannekeskuksille alustavasti suunniteltu nykyistä laajempia tehtäviä, jotka liittyisivät sosiaalitoimen yksiköiden kuten kotihoidon tehtäväseurantaan.

Tukipalveluita koskevassa asetusluonnoksen kohdassa (3 §) on mainittu useita täsmälleen samoja asiakokonaisuuksia, jotka ovat sekä kiireellisiä tukipalveluita että muita tukipalveluita, kuten esimerkiksi "osallistuminen toimivaltaisen viranomaisen päätökseen perustuvan kiireellisen paikannuksen suorittamiseen". Asiyhteydestä ei käy selvästi ilmi, miksi muun muassa kiireellinen paikannus kuuluu myös muihin kuin kiireellisiin tukipalveluihin.

Meripelastustehtäviä koskeva sääntely

Lakiehdotuksen perusteluiden mukaan "alkutoimenpiteenä voidaan välittää tehtävä myös hätäkeskustoimintaan osallistuvan viranomaisen - - yksiköille siinä vaiheessa, kun [meripelastusta koskevaa] ilmoitusta siirretään Rajavartiolaitokselle" (HE s.60). Perusteluissa todetaan myös, että "Rajavartiolaitokselle kuuluva muu kuin meripelastustointa koskeva ilmoitus siirrettäisiin jatkossakin käsiteltäväksi Rajavartiolaitokselle" (HE s.61). Lakiehdotuksen 2 § mahdollistaa lain perusteluissa kuvatun em. toimintatavan eli hätäilmoituksen välittämisen. Pelastuslaitokset kiinnittävät huomiota siihen ristiriitaan, että päivystystehtävää suorittavan henkilöstön yksityiskohtaisista tehtävistä säättävä 12 § ei kuitenkaan lainkaan mahdollista ilmoituksen välittämistä, nykyisen hätäkeskuslain (692/2010) tavoin.

Kuten edellä on todettu, käytännön toiminnan kannalta on hyvä, että hätäkeskuslaitos voi hälyttää hätäkeskustoimintaan osallistuvan muun viranomaisen jo silloin, kun meripelastusta koskevaa ilmoitusta siirretään Rajavartiolaitokselle. Pelastuslaitosten mielestä lakiehdotuksen perusteluissa tulisi käsitellä nykyistä tarkemmin meripelastuslain ja hätäkeskuslakiluonnoksen näkökulmia ja siten varmistaa lakien tulkinnan yhdenmukaisuus: Meripelastuslaissa (1145/2010) määritellään Rajavartiolaitos johtavaksi meripelastusviranomaiseksi ja todetaan, että "pelastustoimi, poliisi ja tulli osallistuvat etsintä- ja pelastustoimintaan tarjoamalla käytettäväksi - - henkilöstöä ja kalustoa". Pelastusviranomainen on velvollinen osallistumaan meripelastustoimen tehtäviin "jos [a] se on sen toimialaan kuuluvien tehtävien kannalta perusteltua taikka jos [b] se on vaaratilanteen vakavuus ja erityisluonne huomioon ottaen tarpeen, ja [c] meripelastustoimen tehtävän suorittaminen ei merkittäväällä tavalla vaaranna viranomaisen muun tärkeän lakisääteisen tehtävän suorittamista". Toisaalta hätäkeskuslain luonnoksessa mahdollistetaan siis pelastustoimen määrittelemän oman vasteen hälyttäminen jo ennen kuin johtava meripelastusviranomainen on saanut tietoa ko. tehtävästä. Lakiehdotuksen perusteluissa jää avoimeksi, miten meripelastuslain edellä olevat määritelmät ja sanamuodot on otettu huomioon lain valmistelussa. Perusteluissa tai muussa sääntelyssä olisi hyvä tarkentaa myös sitä, miten meripelastuslain näkökulmat (varsinkin edellä olevat kohdat a - c) tulee ottaa huomioon hätäkeskuslaitokselle annettavassa operatiivisessa hälytysohjeistuksessa, jotta käytännön toiminta vastaa meripelastuslain vaatimuksia.

Lakiehdotuksen perusteluiden mukaan hätäkeskus "tekee meripelastustehtävässä osaltaan riskinarvion" (HE s.60). Lakiehdotuksen 12 § mukaan hätäkeskuslaitoksen päivystystehtävää suorittavan henkilöstön tehtävä on "arvioida - - tehtävän kiireellisyys ja tilanteen edellyttämät voimavarat [ja] antaa - - hätätilanteeseen liittyen neuvontaa ja ohjausta". Pelastuslaitokset kiinnittävät huomiota siihen, että menettelytapa (hätäkeskuksen arvio, neuvonta ja ohjaus & ilmoituksen välittäminen meripelastuskeskuksen arvioitavaksi) voi aiheuttaa kaksinkertaista työtä ja pahimmillaan lisätä avun saantiin kuluva aikaa. Optimaalisessa tilanteessa hätäkeskuksen kirjaamat tiedot ja esimerkiksi 112-sovelluksen antama paikkatieto siirtyisivät automaattisesti tietojärjestelmästä toiseen, yhtä aikaa hätäilmoituksen välittämisen kanssa.