

15.12.2006

Dnro 3185/2/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

HÄTÄKESKUSLAITOKSEN 112INFO-PALVELU TULEE ARVIOIDA UUDELLEEN

1
ASIA

Savon Sanomissa 12.10.2005 julkaistussa lehtikirjoituksessa "Hätäkeskus yrittää eroon tehtävistään" kerrottiin, että valtakunnallinen Hätäkeskuslaitos oli rahapulaansa vedoten suunnitellut luopuvansa välittämistä monia hälytys- ja ensitiedoteviestejä pelastusviranomaisille ja tiedotusvälineille. Kirjoituksesta ilmeni, että 112info-palvelun perussivulla kuka tahansa pystyy seuraamaan hätäkeskuksen välittämiä hälytyksiä lähes reaaliajassa. Kirjoituksesta kävi myös ilmi, että toimittajat näkevät salatunnuksen avulla hälytysten tarkan osoitteen ovinumeron tarkkuudella asti. Kirjoituksen mukaan median kannalta vääriin pohjalle luotu palvelu hälyttää toimittajatkin isonkuuloisilla mutta viranomaisille soveltuvilla koodeilla hälytyksiin, joista suurin osa on ihmisten kodeissa ja työpaikoilla tapahtuvia pienehköjä turmia.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla otin 31.10.2005 valtakunnallisen Hätäkeskuslaitoksen menettelyn hälytys- ja ensitiedoteviestejä medialle lähettävän 112info-palvelun suhteen omasta aloitteestani tutkittavaksi. Totesin selvityspyynnössäni sisäasiainministeriön pelastusosastolle, että pelastustoimi liittyy useinkin sairaankuljetuksen tai poliisin tehtäviin. Pyysin selvitystä muun ohella siitä, miten 112info-palvelun julkinen tiedote ja varsinkin hälytyskohteiden osoitetiedot sisältävä mediapalvelu sopivat yhteen viranomaisten vaitiolovelvollisuuden kanssa. Samalla pyysin arviota perustuslain 22 §:n kannalta mediajulkisuuden ohella erityisesti yksilöiden turvallisuutta ja yksityisyyttä edistävästä näkökohdista.

2
SELVITYS

2.1
Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikön selvitys 27.10.2005

Kehityspäällikkö totesi alustavissa selvityksissään, että sisäasiainministeriön pelastusosasto oli ollut luomassa 112info-järjestelmää, jonka kautta hätäkeskusten tehtävistä menee tiedot medialle. Kyse on valituista tehtävistä ja ennen muuta pelastustoimen tehtäväalueeseen kuuluvista tehtävistä, ei esimerkiksi poliisin tai sairaankuljetuksen tehtävistä. Ongelmallisia ovat kuitenkin "moniviranomaistehtävät", joita suorittamaan lähetetään pelastustoimen yksiköitä mutta joihin liittyy myös poliisin tai sairaankuljetuksen

toimenpiteitä. Sama ongelma koskee pelastustoimen tilastointijärjestelmää. Pelastuslaitos luovuttaa pelastustointia koskevat tiedot tiedonsiirtoyhteydellä pelastustoimen tilastointijärjestelmään (Pronto), jossa ne julkaistaan pelastustoimen henkilöstön seurattaviksi. Joissain tapauksissa tilastointijärjestelmään menee myös sinne kuulumattomia tapauksia, joissa pelastustoimi, poliisi ja sairaankuljetus ovat tehneet yhteistyötä. Tätä ongelmaa oli pyritty ratkomaan yhdessä SM:n pelastusosaston kanssa.

Kysymyksessä oleva 112info on kehityspäällikön mukaan tarkoitettu median palveluksi. Sen tarkoituksena on helpottaa hätäkeskusten ja viranomaisten työtä tiedottamisen suhteen. Median edustajat soittavat hätäkeskuksiin noin 500 kertaa päivässä ja tätä kuormaa Hätäkeskuslaitos oli yrittänyt tällä teknisellä järjestelyllä vähentää. Sisäasiainministeriön pelastusosasto oli ollut luomassa sitä järjestelmää, jonka kautta tiedot medialle välitetään, ja Hätäkeskuslaitos oli luonut teknisen yhteyden oman hätäkeskustietojärjestelmänsä ja 112infon välille. Lokakuussa 2005 järjestelmä oli otettu koekäyttöön Pirkanmaan hätäkeskuksessa ja sen käyttöä oli tarkoituksena laajentaa muualle lähiaikoina. Pirkanmaan hätäkeskukselle oli annettu pilotin ajaksi alustava ohje mediapalvelun käytöstä.

2.2

Sisäasiainministeriön pelastusosaston selvitys ja lausunto 14.12.2005

Asiakokonaisuuteen liittyvästä lainsäädännöstä

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 17 §:n 3 momentin mukaan ”Harkittaessa yleisöltä salassa pidettävän tiedon antamista ennalta määritellylle tiedonsaajalle julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa on pidettävä huolta siitä, että tiedonsaajalla on tämän lain mukainen vaitiolovelvollisuus ja että tietoja annetaan muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy.”

Julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista. Säädetyn mukaisesti salassa on pidettävä muun muassa tiedot, jotka loukkaisivat onnettomuuden uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi.

Pelastuslain (468/2003) 85 §:n mukaan pelastustoimen palveluksessa oleva tai pelastustoimintaan osallistuva henkilö ei saa pelastustoimeen kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen eikä luvatta ilmaista muille tässä

tehtävässään tietoon saamaansa seikkaa, josta lailla on säädetty tai lain nojalla määrätty salassapitovelvollisuus taikka joka koskee yksityistä liike- tai ammattisalaisuutta, taloudellista asemaa, henkilökohtaisia olosuhteita tai terveydentilaa. Salassa pidettävän tiedon ilmaisemisesta viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle toimielimelle säädetään lailla. Vaitiolovelvollisuus ei estä ilmaisemasta sellaista tietoa, jonka ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengen tai terveyden suojaamiseksi tai huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi. Lisäksi pykälässä säädetään vaitiolovelvollisuuden rikkomiseen liittyvistä rangaistuksista.

Pelastustoimen 112info-palvelun taustatietoja

Palokunnat olivat perinteisesti tiedottaneet median välityksellä kansalaisille yleistä mielenkiintoa herättävistä onnettomuustapauksista ja palo- ja pelastusviranomaisten toiminnasta. Tiedottamisen tavoitteena oli ollut toteuttaa kansalaisten oikeutta tiedonsaantiin. Pelastustoimessa oli lähdetty siitä, että viranomaisten toiminnan on oltava laissa säädetyin rajauksin julkista ja avointa, ja että viranomaisten on tiedotettava aktiivisesti.

Aikaisemmin yksittäiset kunnat olivat vastanneet pelastustoimen tehtävistä ja kuntien yhteistoimin ylläpitämät hätäkeskukset hälytystoiminnasta. Kunnissa oli kehitetty vaihtelevasti erilaisia tapoja välittää tietoa medialle pelastustoimen hälytystehtävistä. Tiedottamiskanavana oli käytetty tapauskohtaisesti muun muassa telefaxia, puhelinta, tekstiviestejä ja puhepostisovelluksia. Vuoden 2004 alussa pelastustoimen tehtävien hoitaminen oli keskitetty 22 alueelliselle pelastuslaitokselle. Hätäkeskustoiminta oli siirtynyt koko maassa valtion vastuulle vuoden 2005 lopussa. Siten vanhat tiedotuskäytännöt eivät nykyään toimisi kansalaisiin ja tiedotusvälineisiin nähden. Pelastustoimen tiedottamiseen oli kohdistunut kritiikkiä ja tiedottamista on pidetty hitaana ja jopa salailevana. Tiedottamiseen liittynyt erillinen puhelinpalvelu oli työllistänyt runsaasti viranomaisia ja tiedotusvälineitä.

Tiedottamiseen liittyneiden puutteiden korjaamiseksi pelastustoimessa on otettu käyttöön 112info-palvelu. Järjestelmän kehittämisessä oli pyritty ottamaan huomioon hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman tavoitteet, joiden mukaan julkishallinnon palvelut hoidetaan asiakaslähtöisesti, taloudellisesti ja reaaliaikaisina yhteisinä prosesseina julkishallinnon sisällä ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Tässä 112info-palvelussa oli kyse siitä, että pelastusviranomaisten lehdistötiedotteiden luominen on osittain "automatisoitu" käyttäen hyväksi tietotekniikkaa ja tiedotteet toimitetaan tiedotusvälineille käyttäen webtekniikoita ja sähköpostia. Pelastustoimen 112info-palvelu tuottaa julkisen www-sivun (www.112info.fi), jossa esitetään reaaliaikaisesti palokuntien tehtävistä seuraavat tiedot: tapahtumakunta, tapahtumalaji ja ilmoitusaika.

Medialle osoitettuja viestejä pääsevät lukemaan ainoastaan tietojärjestelmän asiakkaita kirjautuneet median edustajat. Ensimmäinen sisältää pelastustoimen toimialaan kuuluvista tehtävistä seuraavat tiedot: hätäkeskusalue, tapahtumakunta, katuosoite, tapahtumalaji, ilmoitusaika ja lähetetyt yksiköt.

Lisäksi pelastustoiminnan johtaja voi järjestelmän avulla lähettää medialle onnettomuuspaikalta ns. jatkotiedotteita tilanteen kehittymisestä. Pelastustoiminnan johtaja päättää tiedotteen sisällöstä. Lehdistötiedotteen sisältö on periaatteessa sama kuin aikaisemminkin eivätkä tiedotteet sisällä sellaisia tietoja, jotka olisivat salassa pidettäviä. Pelastustoimen tiedottaminen koskee luonnollisesti vain pelastustoimen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Poliisi ja terveystyöntekijät vastaavat omasta tiedottamisestaan.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston lausunto

Sisäasiainministeriön tuottama 112info-palvelu on sähköisessä tietoverkossa toimiva tiedotuspalvelu, jonka tarkoitus on välittää nopeasti tietoa pelastustoimen toimialan yleisöä kiinnostavista tapahtumista. Palvelu koostuu 1) yleisölle tarkoitetusta sähköisen tietoverkon sivustosta ja 2) medialle tarkoitetusta palvelusta, jonka käyttäminen edellyttää kirjautumista järjestelmään. Medialle tarkoitettu palvelu koostuu a) mediahälytyksestä sähköpostina, b) automaattisesti päivittyvästä sähköisen tietoverkon ensitiedotesivustosta, c) pelastustoiminnan johtajan tarvittaessa antamasta erillisestä tiedotteesta sähköisen tietoverkon sivustoilla, d) ensitiedotteesta ja jatkotiedotteesta mobiilipalveluna ja e) jatkotiedotteesta sähköpostina.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston kirjeessä (SM-2005-2232/Tu-38) 20.7.2005 esitetyn mukaisesti pelastusviranomaisten tiedotusvälineiden edustajille 112info-palvelulla lähettämät viestit ovat sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 2 §:n tarkoittamaa osapuolten välistä viestintää. Tämän palvelun tavoitteena on nopeuttaa tiedonvälitystä sekä helpottaa median edustajien ja viranomaisten työtä.

Yleisölle tarkoitettulla 112info-palvelun sähköisen tietoverkon sivustolla on nähtävillä pelastustoimen tehtävän tapahtumakunta, pelastustoimen tehtävän tapahtumalaji (esimerkiksi rakennuspalo, vahingontorjunta, tieliikenneonnettomuus) ja ilmoitusaika.

Medialle tarkoitettu 112info-palvelu sisältää edellisessä kappaleessa kerrottujen tietojen lisäksi tiedon hätäkeskusalueesta, lähetetyistä yksiköistä ja kohteen osoitetiedon.

112info-palvelussa nähtävät pelastustointia koskevat tiedot perustuvat hätäkeskuslain (157/2000) 7 §:ssä tarkoitettuun hätäkeskustietojärjestelmään talletettuihin tietoihin. Hätäkeskuslain 8 §:n mukaan hätäkeskustietojärjestelmään talletetut pelastustoimen toimintayksiköitä koskevat tiedot voidaan luovuttaa laissa yksilöidyn mukaisesti pelastustoimen vastuulliselle rekisterinpitäjälle (pelastustoimen alueen pelastusviranomaiselle) ja tiedot saadaan luovuttaa edelleen pelastuslain 69 §:n 3 momentin mukaisesti muillekin pelastusviranomaisille. Näitä muita pelastusviranomaisia ovat muun muassa sisäasiainministeriön tähän tehtävään määrittämät virkamiehet.

112info-palvelun tiedotteiden sisällöstä vastaa pelastustoimen alueen pelastusviranomaisen. 112info-palvelussa tiedotetaan lähes kaikista pelastustoimen tapahtumista. Infopalvelua koskevan ohjeistuksen mukaisesti yksityisyyden suojan vuoksi joitakin tapahtumia on kuitenkin karsittu pois palvelun piiristä. 112info-palvelu ei sisällä tietoja sairaankuljetuksen eikä poliisin tehtävistä. Asianomaisten osapuolten määrittelemän mukaisesti 112info-palvelu ei välitä myöskään tietoja ensivastetehtävistä. Asianomainen hätäkeskus toimii 112info-palvelun tiedotteiden teknisenä välittäjänä.

Yleisölle tarkoitetun 112info-palvelun sähköisen tietoverkon sivustolla nähtävillä olevat tiedot pelastustoimen tehtävän tapahtumakunnasta, pelastustoimen tehtävän tapahtumalajista ja ilmoitusajasta eivät sisäasiainministeriön pelastusosaston näkemyksen mukaan ole sellaisia tietoja, joista lailla tai lain nojalla on määrätty salassapitovelvollisuus. Myöskään medialle tarkoitettuun palveluun sisältyviä tietoja kuten pelastustoimen tehtävän osoitetietoa ei sisäasiainministeriön pelastusosaston näkemyksen mukaan voida pitää edellä tarkoitettuna salassa pidettävänä tietona, jonka julkaiseminen 112info-palvelussa loukkaisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitetulla tavalla onnettomuuden uhreja tai olisi muutoinkaan salassa pidettävä tieto. Pelastustoimi (palokunnat) ovat kautta aikojen tiedottaneet median välityksellä kansalaisille yleistä mielenkiintoa herättävistä onnettomuustapauksista ja pelastusviranomaisten toiminnasta. Käyttöön otettu 112info-palvelu on nykyaikainen sovellus pelastusviranomaisten suorittamaan tiedotustoimintaan. Sisäasiainministeriön pelastusosaston näkemyksen mukaan 112info-palvelu ei ole ristiriidassa julkisen vallan perustuslain mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kanssa eikä palvelu sisällä sellaisia tietoja, joiden voitaisiin arvioida loukkaavan perustuslaissa tarkoitettua yksityiselämän suojaa.

2.3

Tietosuojavaltuutetun lausunto 26.1.2006

Tietosuojavaltuutettu on henkilötietolain (523/1999) 38 §:n näkökulmasta todennut, että tietosuojavaltuutettu antaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjausta ja neuvontaa ja valvoo henkilötietojen käsittelyä henkilötietolain tavoitteiden toteuttamiseksi siten kuin henkilötietolaissa säädetään.

Henkilötietojen suoja koskevan lainsäädännön soveltaminen

Henkilötiedolla tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n 1 momentin mukaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä tai hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Henkilön tarkka osoite on henkilötietolain tarkoittama henkilötieto, koska se voidaan helposti yhdistää henkilöön ja hänen perheeseensä tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviin.

Asiakirjojen mukaan infopalvelu sisältäisi tietoja, jotka liittyvät muun muassa ihmisten kodeissa ja työpaikoilla tapahtuneisiin tapaturmiin ja vastaaviin.

Medialle tarkoitettu tiedote sisältää seuraavat tiedot: hätäkeskusalue, tapahtumakunta, osoite, tapahtumalaji, ilmoitusaika ja hälytetyt yksiköt. Palvelussa on myös yleisölle tarkoitettu osa, joka on sisällöltään suppeampi. Mikäli toiminnassa käsitellään esimerkiksi henkilöiden osoitteita, tulee sovellettavaksi henkilötietolaki ja ne erityislait, jotka säätelevät henkilötietojen käsittelyä kysymyksessä olevassa toiminnassa.

Selvityksen perusteella jää tietosuojavaltuutetun mukaan epäselväksi, millä tasolla tietoja on ollut tarkoitus antaa poliisin ja sairaankuljetuksen tehtävistä ja millä tasolla niitä käytännössä annetaan. Sisäasiainministeriön lausunnon mukaan 112info-palvelu ei sisällä tietoja sairaankuljetuksesta eikä poliisin tehtävistä. Asiakirjoihin liitetyn sähköpostiviestin mukaan asiaan liittyy kuitenkin ongelmia "moniviranomaistehtävien" osalta, kun tehtävälle lähetetään pelastustoimen yksiköitä, mutta asiaan liittyy myös poliisin tai sairaankuljetuksen toimenpiteitä.

Sovellettavat erityislait

Pelastuslain (2003/468) 11 luvussa säädetään pelastustoimen henkilörekistereistä. Pelastuslain 69 §:n 3 momentin (muut. 950/2005) mukaan rekisterissä olevat tiedot saadaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä pelastustoimintaa tai valvontaa varten hätäkeskuslaitokselle, pelastusviranomaiselle, Kuluttajavirastolle ja turvatekniikan keskukselle sekä onnettomuustutkintaa tai tieteellistä tutkimusta varten muillekin viranomaisille tai tutkimuslaitoksille tarvittaessa myös teknisen käyttöyhteyden avulla. Pelastusopisto saa käyttää rekisterissä olevia tietoja tilastojen laatimista varten. Toimenpiderekisteristä saadaan muodostaa tilastoja, joista henkilöiden yksilöinti ei ole mahdollista. Muutoin tietojen luovuttamisesta on voimassa, mitä siitä säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Hätäkeskuslain (157/2000) mukaan lain 7 ja 8 §:ssä tarkoitettuja tietoja voidaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa poliisi- tai pelastusyksikölle taikka muulle yksikölle, jonka hätäkeskus on hälyttänyt tai jota varten tieto on yksikön pyynnöstä hankittu. Tiedot voidaan luovuttaa myös poliisin hälytyskeskukselle ja kuntien ylläpitämälle hätäkeskukselle teknisen käyttöyhteyden välityksellä.

Tiedot, jotka hätäkeskus on saanut hätäkeskuslain 8 §:n 1 momentin 1–8 ja 12 kohdan nojalla, saadaan luovuttaa vain poliisin toimintayksikölle. Vastaavasti 8 §:n 1 momentin 9 kohdan nojalla vastaanotetut tiedot saadaan luovuttaa vain pelastustoimen yksikölle. Hätäkeskuksen poliisitoimen toimintayksiköltä vastaanottama tieto hälytystehtävän suorittamisesta voidaan 1 momentissa tarkoitettun salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla asianomaisen henkilörekisterin pitämisestä vastaavalle poliisiviranomaiselle. Samoin voidaan pelastustoimen toimintayksiköltä vastaanotettu tieto luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla pelastusviranomaisen vastuulliselle rekisterinpitäjälle.

Edellä tarkoitetun salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden estämättä voidaan luovuttaa tieto, jonka ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengen tai terveyden suojaamiseksi tai huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi, jolloin tiedon saajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta on vastaavasti voimassa, mitä siitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:ssä säädetään.

Pelastustoimintaa koskeva henkilötietojen käsittely ja niiden luovuttaminen on edellä mainitulla tavalla yksityiskohtaisesti säännelty. Säännösten perusteella sisäasiainministeriöllä on mahdollisuus saada kysymyksessä olevia tietoja pelastustoimintaa tai valvontaa varten. Eri kysymyksenä olisi arvioitava se, voiko sisäasiainministeriö kerätä näitä tietoja henkilörekisteriin ja luovuttaa niitä edelleen. Tarkoitus, johon sisäasiainministeriö saa tiedot, ei tietosuojavaltuutetun mielestä selkeästi mahdollista itsenäistä rekisterinpittoa ja tietojen edelleen luovutusta.

Henkilötietojen luovuttaminen

Henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekistereistä tulee pääsääntöisesti sovellettavaksi julkisuuslain 16 §:n 3 momentti, joka edellyttää, että luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kielletty. Arkaluonteisia henkilötietoja ovat mm. tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta sekä henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia. Esimerkiksi poliisin toimenpiteisiin ja sairaankuljetukseen liittyvät henkilötiedot ovat arkaluonteisia henkilötietoja.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Kysymyksessä olevassa toiminnassa on arvioitava, onko tieto henkilön kotiin tehdystä poliisi- tai sairaankuljetustoimenpiteestä salassa pidettävä, esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 tai 26 kohdan perusteella.

Viranomaisen voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja henkilörekisteristä rekisteröidyn suostumuksella, tai jos tietojen luovuttamisesta on nimenomaisesti joko julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetty. Lisäksi viranomaisen voi julkisuuslain 28 §:n mukaan ja siinä mainituin edellytyksin antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen viranomaisen salassa pidettävästä asiakirjasta tieteellistä tutkimusta, tilastointia tai viranomaisen lakisääteisiä suunnittelu- ja selvitystehtäviä varten.

Julkisuuslain 17 §:n 3 momentin mukaan harkittaessa yleisöltä salassa pidettävän tiedon antamista ennalta määritellyille tiedonsaajille julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa on pidettävä huolta siitä, että tiedonsaajilla on tämän lain mukainen

vaitioloovelvollisuus ja että tietoja annetaan muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy.

Median edustajilla on oikeus käsitellä henkilötietoja toimituksellisia tarkoituksia varten henkilötietolain 8 §:n ja 11 §:n estämättä. Tämä oikeus ei kuitenkaan tietosuojavaltuutetun mukaan tarkoita sitä, että viranomainen voi oma-aloitteisesti toimittaa medialle henkilörekisteriin kuuluvia tietoja ilman perusteita ja tapauskohtaista harkintaa. Harkinnassa on otettava huomioon asian vaikutus kysymyksessä olevien henkilöiden yksityisyyden suojaan. Arkaluonteisia tai mahdollisesti salassa pidettäviä tietoja ei luonnollisestikaan voida tällä tavoin luovuttaa.

Henkilötietojen luovuttaminen teknisen käyttöyhteyden välityksellä

Henkilötietojen luovuttaminen Internetin kautta toimivan palvelun välityksellä viranomaisen henkilörekisteristä on katsottava henkilötietojen luovuttamiseksi teknisen käyttöyhteyden avulla. Käyttäjätunnuksen avulla pääsee mm. lukemaan automaattisesti päivittyviä sähköisen tietoverkon tiedotteita, jotka sisältävät henkilötietoja. Teknisen käyttöyhteyden avaaminen toteutuu silloin kun luovutuksensaajalle annetaan palvelun käyttöön ja tietojen saamiseen oikeuttava käyttäjätunnus. Tosiasiallisesti sisäasiainministeriö luovuttaa tällöin teknisen käyttöyhteyden välityksellä pelastustoimen henkilörekistereihin sisältyviä tietoja.

Perustuslain 10 § turvaa yksityisyyden suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Aiemmin vastaava säännös sisältyi hallitusmuodon 8 §:ään (969/1995). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 14/1998 vp) todennut, että tämän henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin:

- * rekisteröinnin tavoite,
- * rekisteröitävien henkilötietojen sisältö,
- * niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla.

Lailla säättämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (esim. PeVL 51/2002, poliisin henkilörekistereistä annettu laki).

Henkilötietojen luovuttaminen teknisen käyttöyhteyden avulla viranomaisen henkilörekisteristä edellyttää näin ollen, että siitä on erikseen säädetty.

Henkilötietojen vieminen kaikille avoimeen verkkoon

Kysymyksessä olevan palvelun toinen osa on kaikille avoin verkkosivu. Sikäli kuin tämä palvelu ei sisällä henkilötietoja, ei palvelua ole tarpeen arvioida henkilötietojen suojan näkökulmasta. Mainittakoon kuitenkin, että

henkilörekisteriin sisältyvien henkilötietojen vieminen kaikille avoimille viranomaisen kotisivulle on henkilötietojen sähköistä luovuttamista. Henkilötietojen vieminen kotisivuille ja sitä kautta avoimeen Internet-verkkoon merkitsee, että henkilötietoja luovuttava rekisterinpitäjä ei voi enää hallita ko. tietojen käyttöä. Luovutuksensaajia ovat kaikki, jotka voivat Internetiä käyttää ja kotisivuja katsella. Luovutuksensaajien käyttötarkoitusta ei voida selvittää.

Asianomaisen yksiselitteisen suostumuksen lisäksi viranomaisen henkilörekisteriin kuuluvien henkilötietojen laittaminen Internetiin voi olla mahdollista asiaa koskevan nimenomaisen säännöksen perusteella. Tällaisia luovutussäännöksiä ei tiedossa juurikaan ole. Julkisuuslain yleinen tiedottamisvelvollisuus ei tällaiseen luovuttamiseen oikeuta.

Viranomaisen tiedotusvelvollisuus

Julkisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaisen tiedotusvelvollisuuden ei voida tulkita edellyttävän arkaluonteisten henkilötietojen säännönmukaista luovuttamista. Edellä mainittu lainkohta on tarkoitettu palvelemaan kansalaisten mahdollisuuksia valvoa viranomaisten toimintaa ja vaikuttaa päätöksentekoon.

Esimerkiksi tiedon antaminen yksittäisestä sairaankuljetuksesta ei tietosuojavaltuutetun mielestä palvele tällaista tarkoitusta. Julkisuuslain esitöiden (HE 30/1998) mukaan tiedottamisessa on pyrittävä siihen, että lain tarkoitus toteutuu mahdollisimman hyvin. Tiedottamisvelvollisuus ei kuitenkaan syrjäytä salassapito- ja vaitiolo-velvollisuutta.

Julkisuuslain 21 §:ssä säädetään tietoaaineistojen tuottamisesta pyynnöstä. Lainkohta edellyttää, että tietoaaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään. Tiedottamisessa ei voida lähteä siitä, että luovutuksensaajalle avataan mahdollisuus teknisen käyttöyhteyden avulla saada henkilötietoja, jotka voivat olla salassa pidettäviä tai arkaluonteisia.

Hyvän tiedonhallintatavan, hyvän tietojenkäsittelytavan ja tiedottamisen vaatimukset on sovitettava yhteen siten, ettei kenenkään yksityisyyttä perusteettomasti loukata. Henkilötietojen käsittelyn osalta on vertailtava intressejä yksityiselämän suojan vaatimusten ja julkisuusperiaatteen kesken. Tässä vertailussa on muun muassa arvioitava tiedottamisen ja tietojen julkistamisen menettelytapoja.

Kysymyksessä olevan medialle tarkoitetun sähköisen palvelun välityksellä on mahdollista hakea henkilötietoja, jotka eivät mitenkään liene tarpeellisia median toiminnan kannalta. Henkilötietojen oma-aloitteisessa toimittamisessa medialle tulisikin huolellisesti punnita tiedon luovutuksen suhdetta yksityiselämän suojaan. Lähtökohtana tulee tietosuojavaltuutetun mukaan

pitää sitä, ettei viranomaisen tiedotustoiminnassaan ainakaan säännönmukaisesti julkaise henkilötietoja.

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden näkökulmasta olisi 112info-palvelu analysoitava huolellisesti. Tavoitteena tulisi olla se, että palvelun välityksellä ei olisi mahdollista hakea henkilötietoja tai tietoja, jotka voidaan välillisestikään yhdistää tiettyyn henkilöön.

Pelastustoimen henkilörekistereihin voidaan tallentaa vain pelastustoimen hoitamiseksi tarpeelliset tiedot. Tallennettavien tietojen osalta on erityisesti huomioitava se, ettei ns. moniviranomaistehtävien osalta pelastustoimen rekistereihin tarpeettomasti tallennu eikä rekisteristä luovuteta tietoja, jotka koskevat muiden viranomaisten, kuten poliisin toimintaa.

2.4

Sisäasiainministeriön pelastusosaston vastine 25.10.2006

Tietosuojavaltuutetun mukaan henkilön tarkka osoite on henkilötietolain tarkoittama henkilötieto, koska se voidaan helposti yhdistää henkilöön ja hänen perheeseensä tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviin.

112info-palvelu (mediapalvelu) sisältää pelastustoimen toimialaan kuuluvista tehtävistä seuraavat tiedot: hätäkeskusalue, tapahtumakunta, *katuosoite*, tapahtumalaji, ilmoitusaika ja lähetetyt yksiköt.

Mediapalveluun luovutetaan (tapahtuma-aikaa lukuun ottamatta) pelastuslain 69 §:n 2 momentin mukaisia tietoja, joita ei ole lähtökohtaisesti pidetty henkilötietoina. Pelastuslain 69 §:n mukaisen toimenpiderekisterin rekisterinpitäjänä toimii alueen pelastustoimi ja rekisterin teknisestä ylläpidosta huolehtii pelastuslain 69 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti Pelastusopisto.

Tietosuojavaltuutetun tulkinnan hyväksyminen aiheuttaisi sen, että pelastustoimen viranomaiset eivät voi kertoa onnettomuuskohteen osoitetta median edustajille. Tämä merkitsisi suurta muutosta vuosikymmenien aikana muodostuneeseen käytäntöön. Tulkinta vaikuttaisi merkittäväällä tavalla median toimintaedellytyksiin. Seurauksena olisi myös tiedotusvälineiltä pelastusviranomaisille ja hätäkeskuksille tulevien tiedustelupuheluiden voimakas lisääntyminen. Tällöin tulisi myös määritellä, mitä tietoja onnettomuuksista ja palokuntien toiminnasta tiedotusvälineille voidaan antaa.

2.5

Muu selvitys

Olen toimittanut 2.11.2006 Porissa Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikössä ja Satakunnan hätäkeskuksessa tarkastuksen. Siinä yhteydessä keskustelin myös hätäkeskuslaitoksen mediapalvelusta. Minulle kerrottiin muun ohella, että hätäkeskukset antavat mediapalvelun kautta yleistä tietoa tiedotusvälineille tapahtumapaikoista, jotka muutenkin olisivat kenen tahansa

havaittavissa. Tämän johdosta tiedotusvälineet voivat joskus olla paikalla ennen paloautoa tms.

Lisäksi oikeusasiamiehen kanslian koekäyttöön on 25.10.2006 lukien avattu lyhyeksi ajaksi 112info-palvelu, jonka kautta on tietoverkon välityksellä ollut luettavissa yleisiä medialle lähetettyjä tiedotteita. Niistä on ilmennyt muun ohella, että mediapalvelun viestit voivat sisältää onnettomuus- tai tulipalopaikkojen tapahtumakunnan ja -lajin lisäksi tietoja asuntojen tarkoista osoitteista, niissä sisällä palaneesta omaisuudesta (kuten siitä, että televisio tai kuivausrumpu oli palanut) sekä henkilön vahingoittumisesta ja sukupuolesta (kuten siitä, että tietystä osoitteesta oli tajuton mieshenkilö kuljetettu asunnosta sairaalaan).

3

RATKAISU

Olen tutkinut asian ja esitän kannanottoinani seuraavan.

Saamistani selvityksistä ja lausunnoista ilmenee muun ohella, että sisäasiainministeriön tuottama 112info-palvelu on sähköisessä tietoverkossa toimiva tiedotuspalvelu. Sen tarkoituksena on välittää nopeasti tietoa pelastustoimen toimialan yleisöä kiinnostavista tapahtumista. Palvelu koostuu 1) yleisölle tarkoitettusta sähköisen tietoverkon sivustosta ja 2) medialle tarkoitettusta palvelusta, jonka käyttäminen edellyttää kirjautumista järjestelmään. Medialle tarkoitettu palvelu koostuu a) mediahälytyksestä sähköpostina, b) automaattisesti päivittyvästä sähköisen tietoverkon ensitiedotesivustosta, c) pelastustoiminnan johtajan tarvittaessa antamasta erillisestä tiedotteesta sähköisen tietoverkon sivustoilla, d) ensitiedotteesta ja jatkotiedotteesta mobiilipalveluna ja e) jatkotiedotteesta sähköpostina. 112info-palvelu (mediapalvelu) sisältää pelastustoimen toimialaan kuuluvista tehtävistä seuraavat tiedot: hätäkeskusalue, tapahtumakunta, katuosoite, tapahtumalaji, ilmoitusaika ja lähetetyt yksiköt.

Tällainen palvelu sinänsä on osoittautunut nykyisessä nopean tiedonvälityksen maailmassa julkisuusperiaatteen toteutumisen ja tehokkaan viranomaistiedotuksen kannalta tarpeelliseksi. Asian selvittäminen on kuitenkin käsitykseni mukaan osoittanut sen, että 112info-palvelu oli aloitettu hälytyksiin liittyvien henkilötietojen käytön riittämättömän arvioinnin pohjalta. Kuten tietosuojavaltuutettukin on todennut, henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta olisi, että 112info-palvelun toteuttaminen analysoitaisiin huolellisesti. Tavoitteena tulisi olla se, että palvelun välityksellä ei olisi mahdollista hakea henkilötietoja tai tietoja, jotka voidaan välillisestikään yhdistää tiettyyn henkilöön.

Lisäksi 112info-palvelun ongelmina ovat "moniviranomaistehtävät" ja niihin liittyvä henkilötietojen käyttö Hätäkeskuslaitoksessa. Tiedossani on, että Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri on yleisen hätänumeron 112 käyttöön liittyen antanut 29.8.2006 ohjeen hätäkeskustoiminnassa tallentuvien terveystietojen luovuttamisesta. Tässä ohjeessa korostetaan, että kansalaiset

mieltävät hätäkeskuksen sen kanssa asioidessaan hoitoketjun ensimmäiseksi lenkiksi ja odottavat, että hätäkeskus käsittelee saamiaan tietoja luottamuksella.

Totean myös sen, että nykyisin hälytystehtävien tehokas suorittaminen edellyttää paitsi osoitetietojen niin myös muidenkin paikkatietojen (GPS) käyttöä. Paikkatieto ilmaisee viestintäpalvelun tilaajan tai käyttäjän päätelaitteen maantieteellisen sijainnin (vrt. HE 162/2003 vp.). Paikkatietokin voi olla henkilöön liitettävä henkilötieto.

Olen myös pannut merkille, että puheena olevia hälytystietoja ja -listoja levitetään reaaliaikaisesti ja kartan avulla yksityisesti Internetissä (<http://www.kumiankka.net>).

Tämän johdosta esitän eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:ään sekä perustuslain 10 ja 22 §:ään viitaten sisäasiainministeriön pelastusosastolle, että nähdäkseni olisi perusteltua selvittää ja arvioida pelastusosastolla uudelleen 112info-palveluun liittyvä henkilötietojen, erityisesti osoitetietojen luovuttaminen medialle. Sisäasiainministeriön rekisterinpidosta ja sen organisatorisista vastuista antama ohje selkeyttäisi asiaa. Siten kehitettäisiin myös perustuslain 21 ja 22 § huomioon ottaen pelastusalan hyvää hallintoa ja julkisuuslain 18 §:n edellyttämää hyvää tiedonhallintatapaa 112info-palvelussa.

Muihin toimenpiteisiin ei tämä lehtikirjoituksen perusteella tutkimani asia johda puoleltani.

Pyydän sisäasiainministeriötä ilmoittamaan asian ratkaisusta asian johdosta 27.10.2005 selvityksensä antaneelle Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikölle.

Seuratakseni asiassa tehtäviä toimenpiteitä pyydän, että sisäasiainministeriön pelastusosasto ilmoittaa oikeusasiamiehelle 30.6.2007 mennessä Pelastuslaitoksen 112info-palvelun kehittämiseksi tehtävistä ratkaisuistaan.