



Pelastusopiston julkaisu

D-sarja: Muut 1/2016

ISBN: 978-952-5905-67-0 (pdf)

ISSN: 2342-9305

## PELASTUSOPISTO

Pelastustoimen salassapito

Selvitystyö pelastustoimen salassapitoon vaikuttavista säädöksistä ja käytänteistä

Hassinen Marko, FT, CISSP, Pelastusopisto, Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopalvelut

Lyyra Mari, KM, HTM, Pelastusopisto, Johtamisen, riskienhallinnan ja varautumisen tiimilinja

Soininen Jari, TKT, Pelastusopisto, Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopalvelut

Selvitystyö 45 s.

Huhtikuu 2016

### TIIVISTELMÄ

Pelastustoimessa syntyy ja käsitellään arkaluonteisia henkilötietoja sekä salassa pidettäviä henkilö- ja muita tietoja. Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, elleivät ne ole lain perusteella salassa pidettäviä. Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta on laajin viranomaisten toimintaan vaikuttava salassapitosäännös, mutta pelastusviranomainen joutuu ottamaan toiminnassaan huomioon myös muissa laeissa säädetyt salassapitoperusteet.

Tässä selvitystyössä on tehty järjestelmällinen katsaus pelastustoimen osalta olennaiseen salassapitoon vaikuttavaan lainsäädäntöön. Selvitystyön tarkoituksena oli tuottaa kattava ja samalla kohtuullisen helposti omaksuttava kokonaisuus lainsäädännöstä, johon pelastustoimessa olennainen salassapito perustuu. Selvitystyö on tehty pääosin Pelastusopiston koordinoimassa ja Palosuojelurahaston pääosin rahoittamassa TUPO (Pelastustoimen tietoturvapoliittikka) hankkeessa ja viimeistelty Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen koordinoimassa Tietoturvan kehittämishankkeessa.

## Sisällys

1.	Johdanto.....	3
2.	Pelastustoimen toimintaympäristö.....	5
2.1.	Hyvä tiedonhallintatapa .....	5
2.2.	Pelastustoimen arkistonmuodostus.....	6
2.3.	Pelastustoimen yhteistyö valtionhallinnon kanssa ja sen tuomat vaatimukset käytäntöihin (salassapito- ja luokitusmerkinnät).....	7
3.	Pelastustoimen salassapitoa koskeva sääntely .....	9
3.1.	Salassapito, tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttaminen pelastuslain ja meripelastuslain mukaan.....	9
3.2.	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta .....	11
3.3.	Suojaustasot.....	15
3.4.	Henkilötietolain vaatimukset henkilötietojen käsittelylle .....	18
3.5.	Potilaslainsäädäntö (pelastuslain 27.3 § sopimuksenvaraiset tehtävät = ensihoito).....	19
4.	Pelastustoimen rekisterit .....	22
4.1.	Toimenpiderekisteri 91 §.....	22
4.2.	Palontutkinta (Pelastuslaki 41 §).....	23
4.3.	Eriyistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma 48 §.....	23
4.4.	Varautumistehtävien rekisteri .....	24
4.5.	Valvontarekisteri .....	25
4.6.	Sopimuksen perusteella pelastustoimintaan osallistuvien henkilörekisteri.....	27
5.	Salassapito pelastustoiminnassa .....	28
5.1.	Puheliikenne.....	28
5.2.	Tallennettavat puheryhmät .....	29
5.3.	Hälytysviestit.....	29
5.4.	Kuvamateriaali .....	30
5.5.	Muut muistiinpanot.....	31
5.6.	Onnettomuuskohteessa mahdollisesti olevat salassa pidettävät dokumentit .....	31
6.	Salassapito onnettomuuksien ehkäisyssä .....	32
6.1.	Salassapitosäännösten huomioon ottaminen valvontatehtävissä.....	32
7.	Salassapito varautumisessa .....	34
7.1.	Pelastustoimen omat varautumisen asiakirjat.....	34
8.	Salassapito sopimuspalokuntatoiminnassa.....	36
9.	Salassapidon murtuminen.....	37

9.1. Lastensuojelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus .....	37
9.2. Vanhuspalvelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus.....	39
9.3. Rikoslain mukainen ilmoitusvelvollisuus .....	39
10. Salassapitovelvollisuuden rikkomisen seuraamukset .....	41
11. Loppupäätelmät.....	43
LÄHTEET .....	44

## 1. Johdanto

Yksityisyyden suoja on keskeinen perusoikeus, jota turvataan lainsäädännöllä ja jonka toteutumisesta viranomaiset ovat osaltaan vastuussa. Vastuun taustalla on perustuslain kohta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vastinparina on julkisuusperiaate, jonka tausta on niin ikään perustuslaissa. Yksityisyyden suoja ja siitä johdettu salassapitovelvollisuus yhdessä julkisuusperiaatteen kanssa muodostavat jännitteisen käsiteparin, jonka puristuksessa pelastusviranomaiset joutuvat usein hankaliin tilanteisiin. Päivittäisessä toiminnassa pelastusviranomaisen joutuu pohtimaan, mitä onnettomuustilanteesta voi kertoa, kenelle on oikeus tai velvollisuus kertoa asioita tai luovuttaa pelastustoimen asiakirjoja. Samalla tavalla on usein tarve ratkaista, onko jollakulla ehdoton oikeus saada tieto pelastusviranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta. Usein kysytään myös, onko sopimuspalokuntalaisella samanlainen vastuu kuin pelastusviranomaisella suhteessa vaitiolovelvollisuuteen.

Pelastustoimen vaitiolovelvollisuutta, tiedonsaantioikeutta ja henkilörekistereitä koskeva sääntely on koottu pelustuslain 13 lukuun. Arjessa haasteelliseksi asian tekee se, että sääntelyteknisistä syistä luvun säännökset sisältävät useita viittauksia muuhun lainsäädäntöön eikä salassapitoa koskeviin kysymyksiin saada tyhjentävää vastausta yksinomaan pelustuslakia tutkimalla.

Pelastustoimen keskeisin salassapitosäännös on pelustuslain (379/2011) 86 § Vaitiolovelvollisuus.

Pelastustoimen palveluksessa oleva tai pelastustoimintaan osallistuva sekä tämän lain 107 §:ssä tarkoitettu tutkintalautakunnan jäsen ja asiantuntija eivät saa pelastustoimeen kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen eivätkä luvatta ilmaista muille tässä tehtävässään tietoon saamaansa seikkaa, jos siitä on laissa säädetty salassapitovelvollisuus taikka jos se 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. Salassapitovelvollisuuden estämättä 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on myös oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos hän tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. (20.3.2015/281)

Rangaistus tässä pykälässä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan.

Seuraavassa esitetään kysymyssarja, jolla havainnollistetaan tämän vaitiolovelvollisuutta käsittelevän pykälän tulkintaan liittyviä haasteita. Näihin kysymyksiin pyritään vastaamaan tässä artikkelissa. Lisäksi tässä artikkelissa pyritään tarkastelemaan sitä, millaisia vaatimuksia lainsäädäntö ja pelastustoimen tehtävät asettavat mahdolliselle uudelle yhtenäiselle tietovarannolle ja järjestelmäpalveluille.

Ketä pelustuslain vaitiolovelvollisuussäännös koskee? Säännöksessä rajataan pelastustoimen vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvat henkilöt (pelastustoimen palveluksessa oleva tai pelastustoimintaan osallistuva sekä sisäministeriön asettaman palon tai muun onnettomuuden tutkimiseksi asettaman tutkintalautakunnan jä-

sen ja asiantuntija). Tästä aiheutuu lisäkysymys: Entäpä sopimuspalokuntalainen, joka ei osallistu pelastustoimintaan? Pelastustoiminta määritellään pelastuslain 32 §:ssä ja siihen sisältyy muun ohella johtamis-, viestintä-, tuki- ja huoltotoiminnot.

Vaitiolovelvollisuuden sisältö: Säännöksessä määritellään pelastuslain mukainen vaitiolovelvollisuus (ei saa pelastustoimeen kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen eikä luvatta ilmaista muille). Tässä voi kysyä: Miksi julkisuuslain salassapitosäännöksiin sisältyvää asiakirjasalaisuutta ei mainita tässä lainkaan?

Mitä seikkoja vaitiolovelvollisuus koskee? Säännöksessä määritellään vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaksi tässä tehtävässä tietoon saatu seikka, jos siitä on laissa säädetty salassapitovelvollisuus taikka jos se koskee yksityistä liike- tai ammattisalaisuutta, taloudellista asemaa, henkilökohtaisia olosuhteita tai terveydentilaa. Tästä joudutaan esittämään useita jatkokysymyksiä: Mistä seikoista on laissa säädetty salassapitovelvollisuus? Miten tässä mainitut salassapitoperusteet poikkeavat julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, julkisuuslaki) 24 §:n salassapitoperusteista ja miksi?

Mitä saa kertoa toiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle toimielimelle? Siitä säädetään erikseen lailla, todetaan tässä pelastuslain säännöksessä. Tästä seuraa jatkokysymys: Millä lailla?

Missä tilanteessa vaitiolovelvollisuus pelastuslain mukaan murtuu? Vaitiolovelvollisuus ei estä ilmaisemasta sellaista tietoa, jonka ilmaiseminen on yksittäistapauksissa tarpeen hengen tai terveyden suojaamiseksi tai huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi. Miten vakava tilanteen on oltava, että voidaan vedota hengen ja terveyden suojaamiseen? Miten arvioidaan huomattavan ympäristö- ja omaisuusvahingon riski?

Mitä tämän pykälän salassapitovelvollisuuden rikkomisesta voi seurata? Rangaistus tuomitaan rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan (salassapitorikos tai salassapitorikkomus), jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n (virkasalaisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen) mukaan. Mitä tämä konkreettisesti tarkoittaa erilaisten pelastustoimen toimijoiden kohdalla? Kenelle seuraamus määräytyy virkarikossääntelyn kautta ja kenelle muun salassapitorikossääntelyn kautta?

Tämän kaltainen kysymysten ja vastausten ketju on mahdollinen, mutta tuottaa paljon jatkokysymyksiä ja on täysin riittämätön pelastusviranomaisen päätöksentekoa ajatellen. Jotta kysymykseen pelastustoimen salassapidosta voi saada riittävän vastauksen, on laajennettava tarkastelua muuhun salassapitosääntelyyn.

Salassapidolla ja siihen liittyvällä sääntelyllä on vaikutuksia myös tiedon käsittelyyn rakennetuissa ja rakennettavissa järjestelmissä. Pelastuslaki määrittelee pelastustoimessa ylläpidettävät rekisterit. Suunnitteilla on yksi, yhtenäinen tietovaranto ja järjestelmäpalvelut pelastustoimeen. Mitä salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta, tietojärjestelmille asetetuista vaatimuksista jne. johdettuja velvollisuuksia on otettava huomioon järjestelmää suunniteltaessa? Miten taataan riittävä tietoturvasäilyminen? Miten viranomaisten yhteistyö ja tietojen luovuttaminen viranomaisten välillä voidaan toteuttaa järjestelmässä? Millaisia käytäntöjä tulisi luoda, jotta kunnallinen pelastusviranomainen ja valtion viranomaiset voisivat vaihtaa tietoja onnistuneesti salassapito- ja suojausmerkintävaatimusten ollessa näillä viranomaisilla erilaiset?

## 2. Pelastustoimen toimintaympäristö

Pelastuslain 24 § määrittää pelastustoimen kunnalliseksi toiminnaksi:

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (*alueen pelastustoimi*) siten kuin tässä laissa jäljempänä tarkemmin säädetään.

---

Pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä. Sopimuksen hyväksymiseen ja muuttamiseen sovelletaan, mitä kuntalain 79 §:n 1 momentissa säädetään kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisesta. Sopimukseen sovelletaan muuten, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa.

---

Kuntien mahdollisuuksia järjestää pelastustoimen hallinto rajoittavat kuntalain (410/2015) kuntien yhteistointia koskeva luku 8 ja kunnallista liikelaitosta koskeva luku 9. Suomen pelastuslaitosten hallintorakenteissa on monipuolisesti hyödynnetty kuntalain mahdollistamat eri yhteistyömuodot: isäntäkuntamalli, isäntäkunnan liikelaitos, kuntayhtymä (maakuntaliitto) ja kuntayhtymän liikelaitos. Riippumatta hallintomallista pelastustoimea sitoo sama salassapitoa koskeva sääntely kuin muitakin kunnan viranomaisia.

### 2.1. Hyvä tiedonhallintatapa

Viranomaisella on velvollisuus edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Julkisuuslain 18 §:ssä säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta. Hyvä tiedonhallintatapa sisältää asiakirjojen, tietojärjestelmien sisältämien tietojen ja tietojärjestelmiin liittyvien tietojen saatavuuden, käytettävyyden, eheyden ja suojaamisen. Pykälässä viitataan mm. tietoturvajärjestelyihin ja tietojärjestelmiin liittyviin uhkatekijöihin. Kokonaisuudessaan pykälä on syytä huomioida rakennettaessa tietojärjestelmiä viranomaiskäyttöön. Hyvästä tiedonhallintatavasta säädetään myös asetuksella (1030/1990, asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintotavasta).

Julkisuuslain 18 §:ssä määrätään viranomaiselle hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi seuraavat velvollisuudet:

- 1) pitää luetteloä käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä;
- 2) laatia ja pitää saatavilla kuvaukset pitämistään tietojärjestelmistä sekä niistä saatavissa olevista julkisista tiedoista, jollei tiedon antaminen ole vastoin 24 §:n tai muun lain säännöksiä;
- 3) selvittää tietojärjestelmien käyttöönottoa sekä hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia valmisteltaessa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon ja suojaan sekä tietojen laatuun samoin kuin ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin tietoon liittyvien oikeuksien ja tiedon laadun turvaamiseksi sekä asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suojan järjestämiseksi;
- 4) suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavooin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus



sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvaluustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset;

5) huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvaluustojärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan

Hyvällä julkisuus- ja salassapitorakenteella tarkoitetaan sitä, että julkiset tiedot ovat helposti saatavilla eikä salassa pidettävien tietojen luottamuksellisuus vaarannu (Voutilainen 2006, s. 67). Julkisten tietojen saatavuuteen liittyy myös erityisryhmien, kuten näkövammaisten, mahdollisuudet saada tietoja viranomaisten tietojärjestelmistä. Perustuslain (731/1999) 6 § sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen, minkä vuoksi tietojärjestelmissä pitäisi mahdollisuuksien mukaan huomioida myös erityisryhmien tiedon saanti.

Tiedon saanti julkisista asiakirjoista on subjektiivinen oikeus, jolloin tietojärjestelmän käyttäjää ei voi velvoittaa tunnistautumaan palveluun. Tiedon saannin julkisista asiakirjoista täytyy onnistua anonyymisti. Asianosaisjulkisuuteen perustuva tiedon saanti puolestaan on aina harkintaan perustuvaa ja silloin tiedon pyytjä on aina tunnistettava luotettavasti ennen kuin tietoja voidaan luovuttaa (Voutilainen 2006, s. 250). Tämä tulisi ottaa huomioon tietojärjestelmän julkisuus- ja salassapitorakenteessa.

VAHTI-ohje 2/2010 (Ohje tietoturvaluudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta) ottaa kantaa salassapidon ulottuvuuteen asiakirjassa. Salassapitomerkinästä ohjeistus sanoo, että "merkinästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu". Sähköisissä järjestelmissä tietojen metatietoja (metatieto eli kuvailutieto kuvaa kohdetiedon merkitystä ja sen suhdetta muuhun tietoon) kannattaa hyödyntää siten, että salassapito voidaan määritellä näkymittäin ja siten julkisen tiedon erittelemisen asiakirjasta on mahdollista. Arkistonmuodostussuunnitelma on hyvä apuväline tällaisen salassapitorakenteen luomisessa. VAHTI-ohjeessa 2/2010 todetaan "Asianhallinnan metatietomäärityksen (SÄHKE2) mukaan salassapitoa koskevat metatiedot tulevat oletusarvoisina arkistonmuodostussuunnitelmasta". Tämä tarkoittaa sitä, että jo arkistonmuodostussuunnitelmassa arvioidaan, mitkä toiminnassa syntyvistä asiakirjoista saattaisivat sisältää salassa pidettävää tietoa. Esimerkiksi talousarvioasiakirjat eivät lähtökohtaisesti sisällä salassa pidettävää tietoa, kun taas palotarkastuspöytäkirjat saattavat sisältää salassa pidettävää tietoa kuten esimerkiksi tietoa henkilökohtaisista oloista, liike- ja ammattisalaisuudesta jne.

## 2.2. Pelastustoimen arkistonmuodostus

Hyvään tiedonhallintatapaan liittyvien vaatimusten lisäksi asiakirjahallintoon liittyvät arkistolain määräykset. Arkistolaki (831/1994) sisältää säännökset kunnan viranomaisen arkistonmuodostuksesta. Kunnanhallitus tai kuntayhtymän tms. vastaava viranomainen vastaa siitä, että kunnan arkistotoimi on järjestetty arkistolain edellyttämällä tavalla. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että jokaisella pelastuslaitoksella tulisi olla kunnan arkistotoimen johtaman henkilön ohjeistuksesta laadittu pelastustoimen arkistonmuodostussuunnitelma. Arkistonmuodostussuunnitelmassa määritellään toimialalla syntyvien asiakirjojen säilytyspaikat ja -ajat ja hävittäminen.

Arkistolaitos on valtion viranomainen, joka ohjaa muiden viranomaisten asiakirjahallinnon ja arkistotoimen hoitoa, huolehtii arkistotoimen yleisestä kehittämisestä sekä määrää, mitkä valtion- ja kunnallishallinnon

asiakirjat tulee säilyttää pysyvästi. Viranomaisten asiakirjahallintoa ja arkistotointoa tuetaan laatimalla määräyksiä ja ohjeita. Arkistolaitoksella on lakiin perustuva valtuutus antaa sitovia määräyksiä viranomaisille muun muassa asiakirjojen pysyvistä säilyttämisestä, arkistotiloista, asiakirjojen laadinnassa käytettävistä paperista ja kirjoitustarvikkeista sekä asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista. (<http://www.arkisto.fi/fi/arkistolaitos>)

Asiakirjalla tarkoitetaan arkistolaissa kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatuja esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein. Lähtökohtana on viranomaisen tehtävien suorittamisen tukeminen sekä siitä huolehtiminen, että yksityiset ja yhteisöt saisivat toteuttaa oikeuttaan saada tietoja julkisista asiakirjoista oikeusturva- ja tietosuojavaatimukset huomioon ottaen. Kunnan on päätettävä siitä, ketkä kunnassa (ja pelastuslaitoksella) toimivat arkistonmuodostajina.

Arkistolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoa arkistonmuodostajien arkistotilasta ja tarkastaa arkistotointoa. Arkistolain 11 - 16 §:t sisältävät määräyksiä mm. asiakirjojen säilyttämisestä, hävittämisestä ja siinä varmistettavasta tietosuojasta, asiakirjojen lainaamisesta sekä arkistolaitoksen oikeudesta antaa arkistonmuodostajille määräyksiä asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista.

Tiedon salassapidolle on olemassa ajallisia rajoitteita. Ne on kirjattu viranomaisten julkisuudesta annettuun lakiin. Lähtökohtana on, että viranomaisen ei saa pitää salassa asiakirjaa pidempään kuin laissa on säädetty tai lain nojalla määrätty salassapitoaika on kulunut. On myös mahdollista, että viranomaisen peruuttaa salassapitoa koskevan määräyksen ja salassapito päättyy sen vuoksi. Yleinen viranomaisen asiakirjan salassapitoaika on 25 vuotta, mutta yksityiselämän suojaamiseksi määrätty (julkisuuslain 24.1.24–32 §:n tai muun vastaavan perusteella) salassapito kestää 50 vuotta henkilön kuolemasta tai ellei tästä ole tietoa, 100 vuotta. Turvallisuusluokitellun tiedon osalta samoin kuin maanpuolustukseen, väestönsuojeluun ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyvien asiakirjojen osalta salassapidossa voi olla yleistä 25 vuoden aikaa pidempi salassapitoaika. Viranomaisen laatiman asiakirjan salassapitoaika lasketaan asiakirjaan merkitystä päivämäärästä tai ellei siinä ole päivämäärää, sen valmistumisesta. Yksityisen viranomaiselle antaman asiakirjan osalta aika lasketaan päivästä, jona viranomaisen on asiakirjan saanut.

### 2.3. Pelastustoimen yhteistyö valtionhallinnon kanssa ja sen tuomat vaatimukset käytäntöihin (salassapito- ja luokitusmerkinnät)

Suomen pelastusviranomaiset määritellään pelastuslain 26 §:ssä:

Valtion pelastusviranomaisia ovat sisäasiainministeriön pelastusylijohtaja ja hänen määräämänsä sisäasiainministeriön ja aluehallintoviraston virkamiehet.

Alueen pelastustoimen pelastusviranomaisia ovat pelastuslaitoksen ylin viranhaltija ja hänen määräämänsä pelastuslaitoksen viranhaltijat sekä alueen pelastustoimen asianomainen monijäseninen toimielin.

Monijäsenisellä toimielimellä tarkoitetaan pelastuslautakuntaa, johtokuntaa tms. Se, että ylin viranhaltija nimeää alueen pelastusviranomaiset viranhaltijoitten joukosta, tarkoittaa, että pelastusviranomaiseksi ei voida nimittää pelastuslaitoksen palveluksessa työsuhteessa olevaa henkilöä.

Mm. pelastuslain 6 luvun (Yhteistoiminta pelastustoimen tehtävissä) perusteella alueen pelastustoimen pelastusviranomaiset tekevät yhteistyötä valtion viranomaisten, kuten poliisi, rajavartiolaitos, puolustusvoimat jne. kanssa. Haasteeksi yhteistyössä voi tulla kunnalliselle pelastusviranomaiselle ja valtionhallinnon viranomaiselle asetetut erilaiset velvoitteet asiakirjoihin tehtävistä luokitusmerkinnöistä.

Julkisuuslain 25 § sisältää määräykset salassapito- ja luokitusmerkinnästä:

Viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Asianosaiselle on annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti.

Merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu.

Asiakirjaan voidaan tehdä merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvasuoritusvaatimuksia asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan (luokitusmerkintä). Kansainvälisistä tietoturvasuoritusvelvoitteista annetussa laissa tarkoitettuihin asiakirjoihin on tehtävä turvallisuusluokitukselta merkintä siten kuin mainitussa laissa säädetään. Turvallisuusluokitukselta on tehtävä merkintä myös, jos valtioneuvoston tämän lain 36 §:n nojalla antamalla asetuksella niin säädetään.

Julkisuuslaki velvoittaa kunnan viranomaisen tekemään asiakirjaan merkinnän salassapidosta, mutta luokitusmerkintään se ei velvoita muiden kuin kansainvälisistä tietoturvasuoritusvelvoitteista annetun lain (588/2004) 8 §:ssä määrättyjen asiakirjojen osalta:

Eriyissuojattavaan tietoaaineistoon on siitä riippumatta, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai sen nojalla säädetään, tehtävä kansainvälisessä tietoturvasuoritusvelvoitteesta määriteltä luokittelumerkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvasuoritusvaatimuksia sen käsittelyssä on noudatettava. Merkintä voidaan tehdä myös asiakirjaan liitettävälle lomakkeelle, joka sisältää asiakirjan yksilöintitiedot.

Kansainvälisen tietoturvasuoritusvelvoitteen määrittelemän turvallisuusluokituksen vastaavuudesta Suomessa noudatettuun luokitukseen voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Valtion viranomaista sen sijaan velvoittaa julkisuuslain valtuutuslausekkeen perusteella annettu asetus (681/2010, valtioneuvoston asetus tietoturvasuoritusvelvoitteesta valtioruokinnossa), joka mm. määrää luokittelussa noudatettavista perusteista, jos viranomainen on päättänyt luokitella asiakirjansa tietoturvasuoritusvelvoitteen toteuttamiseksi.

### 3. Pelastustoimen salassapitoa koskeva sääntely

Pelastustoimen salassapitosääntely on koottu pelastuslain 13 lukuun "Salassapito, tiedonsaantioikeus ja henkilökisterit". Näiden lisäksi pelastustoimessa on noudatettava muun ohella julkisuuslakia, henkilötietolakia (523/1999), lakia terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), sekä lakia potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992). Salassapitosääntelyn vastapainona on nähtävä ne säännökset, jotka joissain tilanteissa murtaavat viranomaisen salassapitovelvollisuuden. Tällaisia säännöksiä sisältävät mm. lastensuojelulaki (417/2007), rikoslaki, laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012). Salassapidon murtumista käsitellään luvussa 9.

#### 3.1. Salassapito, tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttaminen pelastuslain ja meripelastuslain mukaan

Pelastuslaissa on yksi, johdantoluvussa kokonaisuudessaan lainattu vaitiolovelvollisuutta koskeva pykälä (86 §). Sen soveltaminen ja tulkinta vaativat kokonaiskäsitystä muusta salassapitosääntelystä.

Pelastuslaissa määritellään pelastusviranomaiselle oikeus saada tiettyjä tietoja palon- ja onnettomuuden tutkintaa (88 §), pelastustoimintaa ja valvontatehtävää varten (89 §) sekä väestönsuojelutehtäviä varten (90 §). Nämä pykälät mahdollistavat tiedonsaannin salassapitosäännösten estämättä, jotta pelastusviranomainen voi onnistuneesti hoitaa sille kuuluvia viranomaistehtäviään. Lisäksi pelastuslaissa määrätään, että pelastusviranomainen saa tehtäviensä hoitoa varten ylläpitää toimenpiderekisteriä, varautumistehtävien rekisteriä, valvontarekisteriä ja sopimuksen perusteella pelastustoimintaan osallistuvien rekisteriä.

Palon- ja onnettomuudentutkintaan liittyvä tietojensaantioikeussäännös 88 § on suhteellisen yksiselitteinen ja antaa paitsi palontutkintaa suorittavalle alueen pelastusviranomaiselle, myös 107 §:n mukaiselle tutkintalautakunnan jäsenelle ja asiantuntijalle oikeuden päästä onnettomuuskohteeseen, ottaa näytteitä ja saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tutkinnassa välttämättömiä tietoja ja asiakirjoja onnettomuuskohteen edustajalta ja viranomaisilta. Kun pelastusviranomainen saa haltuunsa tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä, on sen osaltaan huolehdittava tietojen suojaamisesta julkisuuslain mukaisesti.

Pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä koskeva tiedonsaantioikeussäännös 89 § on puolestaan hyvin yksityiskohtainen. On huomattava, että vaikka pelastusviranomaisella on oikeus näiden tietojen saantiin, oikeutta kirjata tietoja pelastustoimen valvontarekisteriin on rajoitettu pelastuslain valvontarekisteriä koskevassa 93 §:ssä. Sellaisia henkilötietoja, jotka mainitaan 89.2 §:n kohdissa a-e (siviilisääty, lapsen ja vanhemman perheoikeudellinen asema, kansalaisuus, henkilön ilmoittama äidinkieli ja asiointikieli ja henkilön ilmoittama ammatti), ei saa kirjata valvontarekisteriin, joskin palotarkastuspöytäkirjaan kirjatut tiedot saadaan tallentaa. On huomattava, että osa tiedoista on salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n mukaan. Tiedonsaantioikeus ei koske Puolustusvoimien salassa pidettävää kohdetta, josta on kuitenkin annettava alueen pelastusviranomaiselle ja hätäkeskukselle pelastustehtävän asianmukaisen ja turvallisen suorittamisen edellyttämät tiedot.

Pelastuslain 90 §:n mukaan pelastusviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada henkilöstön varaamiseksi väestönsuojelutehtäviin maksutta tietoja. Myös näiden tietojen osalta kyseistä rekisteriä koskevassa 92 §:ssä määritellään, mitä tietoja kyseiseen varautumistehtävien rekisteriin saadaan tallentaa.

Myös näiden tietojen osalta viranomaisen on tiedettävä, milloin kyse on salassa pidettävästä tiedosta ja huolehdittava sen suojaamisesta ja käsittelystä asianmukaisesti. Varautumistehtävien rekisteriä saavat ylläpitää pelastusviranomaiset sekä yhteisöt, joilla on varautumisvelvollisuus pelastuslain 46 §:n mukaan. Pelastusviranomainen saa tallentaa varautumistehtävien rekisteriinsä 90 §:n tiedonsaantioikeuden perusteella saamia tietoja ja lisäksi 92 §:n varautumistehtävien rekisteriä koskevien määräysten perusteella tiettyjä tietoja.

Pelastuslain 91 § käsittää määräykset pelastustoimen toimenpiderekisteristä. Pykälä sisältää määräykset rekisteriin tallennettavista tiedoista, siitä, kuka tietoja saa tallentaa ja käsitellä sekä sen, mille tahoille tietoja saa luovuttaa. Lähtökohtaisesti näyttää sille, että tähän rekisteriin tallennetaan melko suppeat tiedot, mutta kun tarkastellaan pykälän ensimmäistä momenttia, jossa todetaan, että rekisteriin saadaan tallentaa hätäkeskuksen luovuttamat tiedot, laajenee rekisteriin mahdollisesti tallennettavien tietojen ala huomattavasti. On kuitenkin huomattava, että pelastuslain 91 § mahdollistaa vain niiden tietojen tallentamisen, jotka hätäkeskus luovuttaa. Luovutettavia tietoja saa käyttää vain siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on luovutettu.

Meripelastuslakia (1145/2001) sovelletaan Suomen meripelastustoimen vastuualueella vaarassa olevien ihmisten etsimiseen ja pelastamiseen, heille annettavaan ensihoitoon sekä vaaratilanteeseen liittyvän radioviestinnän hoitamiseen (meripelastustoimi). Meripelastuslain 12 - 20 §:t käsittävät rekistereihin, tiedonsaantioikeuteen, tietojen luovutukseen sekä meripelastusrekisterin henkilötietojen käsittelyä ja tietojen julkisuutta koskevat säännökset ja määräykset. Meripelastuslain tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset poikkeavat joiltain osin pelastuslain pelastusviranomaiselle suomista tiedonsaantioikeuksista.

Sisäministeriön hallinnonalalla on käynnissä lainsäädäntöhanke pelastuslain ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain tiedonsaantioikeuksien ja rekisterisäännösten tarkistamiseksi. Hankkeen tavoitteena on tarkistaa pelastuslain sekä hätäkeskustoiminnasta annetun lain tiedonsaantioikeuksien ja rekisterisäännösten riittävyys viranomaistoiminnan kannalta. Vuoden 2016 alussa luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta on ollut lausuntokierroksella. Esityksen pääasiallista sisältöä kuvataan luonnoksessa seuraavasti:

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pelastuslakia ja hätäkeskustoiminnasta annettua lakia. Ehdotetuilla muutoksilla tarkennettaisiin pelastuslaissa säädettyjä tiedonsaantioikeuksia ja lisättäisiin pelastusviranomaisten tiedonsaantioikeuksia tiettyjen pelastustoimen toteuttamisen kannalta tärkeiden tietojen osalta. Pelastuslakiin ehdotetaan lisäksi muutoksia pelastustoimen rekistereissä olevien tietojen luovuttamista ja tallentamista koskeviin säännöksiin.

Ehdotetuilla muutoksilla hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin selkeytettäisiin Rajavartiolaitoksen asemaa yhteistyötahona ja mahdollistettaisiin Rajavartiolaitokselle Hätäkeskuslaitoksen sekä pelastus-, poliisi- ja sosiaali- ja terveystieteiden käyttöön tarkoitetun valtakunnallisen hätäkeskustietojärjestelmän käyttäminen. Edelleen lisättäisiin Hätäkeskuslaitoksen ja hätäkeskustoimintaan osallistuvien viranomaisten operatiivisen toiminnan toteuttamisen kannalta Hätäkeskuslaitoksen tiedonsaantioikeuksia viranomaisten rekistereistä. Esityksessä ehdotetaan myös täsmennettäväksi hätäkeskustietojärjestelmän työturvallisuutta tai henkilön omaa turvallisuutta koskevien tietojen käsittelyä. Hätäkeskustietojärjestelmän käyttöön liittyviä käyttäjätietoja ja lokitietoja ehdotetaan luovutettavaksi vastuuviranomaisille valvontaa varten.

Hankkeen taustalla on parhaillaan käynnissä olevat useisiin viranomaisiin vaikuttavat Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskustietojärjestelmähanke (Erica) ja Poliisihallituksen KEJO-hanke, joissa kehitetään viranomaistoimintaa ja tietojärjestelmiä. Uusien tietojärjestelmien käyttöönotto edellyttää lainsäädännön tarkistamista liittyen tilannekuvan muodostamiseen sekä tietojen käyttöön viranomaistehtävissä.

### 3.2. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Julkisuuslaki lähtee liikkeelle olettamasta, että viranomaistoiminta on pääsääntöisesti julkista, julkisuusperiaate esitetään lain 1 §:ssä. Julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa.

Viranomaisen asiakirjan käsite määritellään julkisuuslaissa, samoin kuin se, milloin asiakirja tulee julkiseksi. On kuitenkin syytä huomata, että julkisuuslaissa asiakirjan julkiseksi tuleminen tarkoittaa julkisuuslain soveltamisen voimaan tuloa kyseisen asiakirjan osalta. Kuvassa 1 tällaiset asiakirjat on kuvattu sinisellä värillä. On myös olemassa joukko viranomaisten asiakirjoja joihin julkisuuslakia ei sovelleta (Kuva 1 punainen väri).

Viranomaisen asiakirja voi siten olla julkinen, ei julkinen tai salassa pidettävä. Ei julkinen asiakirja on asiakirja johon ei sovelleta julkisuuslakia, esimerkiksi asiakirja jonka valmistelu on kesken. Samoin viranomaisen sisäiseen toimintaan, esimerkiksi sisäiseen koulutukseen, liittyvät asiakirjat eivät ole julkisia, ellei niillä ole suoranaista vaikutusta jokin viranomaisen asian käsittelyyn (Mäenpää, 2008, s. 102). Asiakirjan tultua julkisuuslain soveltamisen piiriin, se on oletusarvoisesti julkinen, ellei jokin lakiin perustuva seikka tee siitä salassa pidettävää (osittain tai kokonaisuudessaan).

Viranomaisen asiakirjatieto

Viranomaisen työhön liittyvät asiakirjat. "viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa"

Julkiset asiakirjat (asiakirjatieto)

Asiakirjat joihin JulkL sovelletaan

Salassa pidettävä asiakirjatieto

JulkL 24§ luetellut tapaukset

Suojaustaso 1

*jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitetulle yleiselle edulle*

Suojaustaso 2

*jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitetulle yleiselle edulle;*

Suojaustaso 3

*jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitetulle yleiselle tai yksityiselle edulle;*

Suojaustaso 4

*jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa haittaa salassapitosäännöksessä tarkoitetulle yleiselle tai yksityiselle edulle.*

Ei julkiset asiakirjat (asiakirjatieto)

Asiakirjat joihin JulkL EI sovelleta, mm. valmisteilla olevat asiakirjat.

Muut asiakirjat

Esimerkiksi löydetty asiakirja, ei viran toimitukseen liittyvä posti (mm. mainokset tms) JulkL ei sovelleta. Huomioitava muut salassa pitoon velvoittavat lait, kuten PotL

Kuva 1 Kaavioesitys asiakirjojen jaottelusta julkisuuslain näkökulmasta

Tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta on olennainen asia viranomaisen tietojärjestelmiä rakennettaessa. Asiakirjan (eli tiedon) pyytämisen lähtökohdat ovat julkisuuslain 13 §:ssä ja antamisesta päättämisestä ja päätöksen siirtämisestä toiselle viranomaiselle säädetään 14 - 15 §:ssä. Tietojen saamista ei saa rajoittaa ilman lakiin perustuvaa syytä ja viranomaisen on salassa pidettävästäkin asiakirjasta tapauskohtaisesti harkittava, voiko tiedon antaa. Harkinnassa on huomioitava salassapitosäännöksen luonne ja tietopyynnön tapauskohtaiset piirteet. Salassapitosäännöksiä on kolmea tyyppiä:

Vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös tarkoittaa ehdotonta salassapitoa, kuten esimerkiksi julkisuuslain 24.1 §, kohta 1:

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

1) valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat, jollei valiokunta toisin päättä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilanearvioinnit, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvat salakirjoitetut viestit, jollei asianomainen ministeriö toisin päättä;

Säännöksessä ei toisin sanoen jätetä viranomaiselle minkäänlaista harkintavaltaa salassapidon osalta.

Julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös tarkoittaa sitä että säännöksessä kuvattu tieto on lähtökohtaisesti julkista ja salassapito perustuu tiedon antamisen aiheuttamaan haittaan. Esimerkiksi julkisuuslain 24.1 §, kohta 8:

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

8) asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään;

Tällaiset tiedot voidaan määritellä salassa pidettäviksi vain silloin kun on perusteltua olettaa tiedon antamisen aiheuttavan säännöksessä kuvattuja haittavaikutuksia: "jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi ...".

Salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös lähtee liikkeelle siitä että säännöksessä kuvattu tieto on lähtökohtaisesti salassa pidettävää, mutta tieto voidaan antaa, mikäli voidaan olla varmoja, ettei tiedon antaminen aiheuta säännöksessä kuvattuja haitallisia vaikutuksia. Esimerkiksi julkisuuslain 24.1 §, kohta 7:

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

7) henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista;

Julkisuuslain 17 § edellyttää salassa pidettävää tietoa annettaessa, että tiedonsaajalla on julkisuuslain mukainen vaitiolovelvollisuus. Lisäksi vain erityisen painavista syistä tietoa voi antaa viranomaisten ulkopuolelle. Asianosaisilla on muita laajemmat tiedonsaantioikeudet ja heille luovutetuissa asiakirjoissa saattaa olla muitakin kuin asianosaista koskevia salassa pidettäviä tietoja. "Salassapitomerkinän tarkoitus on saattaa asianosaisuuden perusteella salassa pidettäviä tietoja saanut tietoiseksi siitä, että niiden käyttöön liittyy salassapidosta johtuvia rajoituksia" (Voutilainen 2012, s. 114). Luovuttajan velvollisuus on varmistaa että vastaanottaja pystyy huolehtimaan luovutuksessa syntyvistä velvoitteista salassapidon osalta.



Viranomaisen on luovutettava tietoja julkisesta asiakirjasta niitä pyytävälle ilman, että se saa tietää pyytäjän henkilöllisyyttä tai tietojen käyttötarkoitusta. Julkisuuslain keskeisimmät poikkeukset salassa pidettävän tiedon antamisesta liittyvät siihen, että tietojen antamisesta säädetään lailla tai että asianosainen antaa luovutukseen suostumuksensa. Viranomaisten välinen tietojen luovutus tapahtuu useimmiten siten, että tietoja pyytävällä on lakiin perustuva oikeus saada tietoja ja/tai tietoja luovuttavalla on lakiin perustuva velvollisuus antaa tietoja niitä pyytävälle viranomaiselle.

Julkisuuslain 6 luku sisältää säännökset salassa pidettävien tietojen käsittelystä ja tunnistamisesta. Lain 22 § määrittelee asiakirjasalaisuuden koskevaksi asiakirjaa, joka on laissa määrätty salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoa josta on laissa määrätty vaitiolovelvollisuus. Lain 23 § määrittelee myös hyväksikäyttökiellon, jonka mukaisesti luottamuksellista tietoa ei saa käyttää omaksi hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Julkisuuslain 24 §:ssä luetellaan salassa pidettävät viranomaisasiakirjat. Lisäksi tietojen salassapitoa määrittelevät mm. henkilötietolaki sekä laki potilaan asemasta ja oikeuksista. Henkilötietolaki antaa verraten lavean ohjeistuksen henkilötietojen suojauksesta 32 §:ssä: "Rekisterinpitäjän on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi". Lisäksi henkilötietolaissa erikseen säädetään, millä edellytyksillä ja kuka saa henkilörekisteriä pitää sekä tietyt arkaluontoiset henkilötiedot, joita rekisterissä ei saa kuin tietyin edellytyksin olla, kuten seksuaalinen suuntautuminen jne. Julkisuuslaissa salassa pidettäväksi määrättyjen asiakirjojen osalta ainakin seuraavat 24 §:n kohdat ovat pelastustoimessa huomioon otettavia:

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

7) henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista;

8) asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään; (20.5.2011/528)

17) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin;

25) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta; (11.12.2002/1060)



Edellä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuun suojaustasoon kuuluvaksi voidaan luokitella muukin kuin salassa pidettäväksi säädetty asiakirja, jos asiakirjan luovuttaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn tarkoitukseen ja jos tiedon oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä.

Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (TiTuA 681/2010) määrittelee myös turvallisuusluokituksen pykälässä 11.

Jos asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa kansainvälisille suhteille, valtion turvallisuudelle, maanpuolustukselle tai muulle yleiselle edulle viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2 ja 7–10 kohdassa tarkoitettulla tavalla, salassa pidettävän asiakirjan suojaustasoa koskevan merkinnän yhteyteen tai sen sijasta voidaan tehdä erityinen turvallisuusluokitusmerkintä.

Turvallisuusluokitusmerkintä tehdään:

- 1) suojaustasoon I kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä "ERITTÄIN SALAINEN";
- 2) suojaustasoon II kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä "SALAINEN";
- 3) suojaustasoon III kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä "LUOTTAMUKSELLINEN";
- 4) suojaustasoon IV kuuluvaan asiakirjaan merkinnällä "KÄYTTÖ RAJOITETTU".

Turvallisuusluokitusmerkintää ei saa käyttää muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, ellei merkinnän tekeminen ole tarpeen kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen toteuttamiseksi tai asiakirja muutoin liity kansainväliseen yhteistyöhön.

Pelastustoimen tietojärjestelmien osalta turvallisuusluokittelun tarvetta on vaikea nähdä, mutta viranomaisten yhteistoiminnan edellytysten varmistamiseksi on syytä tiedon tallentamisessa ja käsittelyssä varautua käsittelemään myös turvallisuusluokiteltua tietoa. Tietoturvallisuuteen ja tiedon käsittelyyn liittyvät vaatimukset turvallisuusluokitellun materiaalin osalta ovat vastaavan suojaustason vaatimukset. Tietoturva-asetus koskee vain valtion viranomaisia ja näin ollen pelastustoimi kunnallisena toimijana ei ole velvoitettu käyttämään turvaluokittelua tai muutoinkaan toimimaan tietoturva-asetuksen vaatimalla tavalla. Toisaalta viranomaisten yhteistoiminnan näkökulmasta tilanne on mutkikkaampi. Toisaalta kaikkea salassa pidettävää materiaalia ei lain mukaan voi turvaluokitella (kts. TiTuA 11§ yllä), kuten esimerkiksi potilaan tietosuojan varmistamiseksi salassa pidettävät tiedot.

Olennaista turvaluokittelussa on siis se, että turvaluokitus määrää asiakirjan luokitusta vastaavalle suojaustasolle. Suojaustaso puolestaan säätelee asiakirjan käsittelyyn ja säilyttämiseen liittyvät tekniset ja organisatoriset vaatimukset. Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö (KATAKRI) määrittelee millaisia tietoteknisiä ja organisatorisia vaatimuksia kullekin suojaustasolle sijoitetun asiakirjan säilyttämiseen ja käsittelyyn tarvitaan. Pääsääntöisesti pelastustoimen salassa pidettävä tieto sijoittuu suojaustasolle 4, mikä tarkoittaa että tietojärjestelmiltä edellytetään niin sanottua perustietoturvasoaa.

Tietoturva-asetus määrittelee tietoturvallisuuden perustason (TiTuA 5§). Tietoturvallisuuden perustason tuottamisessa on huolehdittava siitä että:

- 1) viranomaisen toimintaan liittyvät tietoturvallisuusriskit kartoitetaan;
- 2) viranomaisen käytössä on riittävä asiantuntemus tietoturvallisuuden varmistamiseksi ja että tietoturvallisuuden hoitamista koskevat tehtävät ja vastuu määritellään;

- 3) asiakirjojen käsittelyä koskevat tehtävät ja vastuut määritellään;
- 4) tietojen saanti ja käytettävyys eri tilanteissa turvataan ja luodaan menettelytavat poikkeuksellisten tilanteiden selvittämiseksi;
- 5) asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen salassapito ja muu suoja varmistetaan antamalla pääsy asiakirjoihin vain niille, jotka tarvitsevat salassa pidettäviä tietoja tai henkilörekisteriin talletettuja henkilötietoja työtehtäviensä hoitamiseksi;
- 6) tietojen luvaton muuttaminen ja muu luvaton tai asiaton käsittely estetään käyttöoikeushallinnan, käytön valvonnan sekä tietoverkkojen, tietojärjestelmien ja tietopalvelujen asianmukaisilla ja riittäväillä turvallisuusjärjestelyillä ja muilla toimenpiteillä;
- 7) asiakirjojen tietojenkäsittely- ja säilytystilat ovat riittävästi valvottuja ja suojattuja;
- 8) henkilöstön ja muiden asiakirjojen käsittelyyn liittyviä tehtäviä hoitavien luotettavuus varmistetaan tarvittaessa turvallisuusselvitysmenettelyn ja muiden lain perusteella käytettävissä olevien keinojen avulla;
- 9) henkilöstölle ja muille asiakirjojen käsittelyyn liittyviä tehtäviä hoitaville annetaan ohjeet ja koulutusta asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta käsittelystä;
- 10) annettujen ohjeiden noudattamista valvotaan ja niiden muutostarpeita arvioidaan säännöllisesti.

Vaikkakin edelleen valtion viranomaisia koskeva, tämä tietoturvan perustaso on syytä toteuttaa kaikissa kunnallisen sektorin tietojenkäsittely-ympäristöissä, joissa käsitellään viranomaisten yhteistoiminnassa tarvittavaa tietoa. *"..., jonka (TiTuA) säännökset tulee ottaa huomioon myös kuntien asiakirja- ja tietohallinnossa, koska kunnatkin joutuvat käsittelemään valtionhallinnon viranomaisten asiakirjoja ja tietojärjestelmiä"* (Voutilainen 2012, s 114). Samassa lähteessä, s. 124 todetaan että perustason vaatimukset ovat johdettavissa joko henkilötietolaista tai julkisuuslaista suoraankin ja siten niiden voidaan katsoa velvoittavan myös kuntia ja muita julkisuuslain piiriin kuuluvia toimijoita.

Tietojenkäsittely-ympäristöt on luokiteltu kolmeen tasoon: perustaso, korotettu taso ja korkea taso. Viranomaisten tietojärjestelmien täytyy minimissään toteuttaa perustaso (VAHTI 2/2010, Ohje tietoturvallisuudesta valtion hallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta). Kyseissä VAHTI ohjeessa käsitellään viranomaisia yleensä, erittelemättä kuntasektoria, joten epäselvää on missä määrin perustason vaatimus ulottuu kuntaviranomaisiin. Juridista perustetta asetus ei tuo mukanaan, mutta käytännön kannalta yhteistoiminta muiden turvallisuusviranomaisten kanssa on kovin vaikeaa, ellei tätä perustasoa kuntatoimija toteuta. Tasolle kolme sijoittuvat asiakirjat vaativat korotetun tietoturvatason, mikä tarkoittaa lisääntyviä kustannuksia kun tietojenkäsittely-ympäristöt täytyy rakentaa vastaamaan annettuja vaatimuksia. Vaade löytyy mm. tietoturva-asetuksesta: *"Valtionhallinnon viranomainen voi sallia, että suojaustasoon III kuuluva asiakirja siirretään viranomaisen tietoverkossa, jonka käyttö on rajoitettu, jos viranomainen on varmistanut, että tietoverkko ja tietojenkäsittely kokonaisuudessaan täyttävät tavanomaisesti sovellettavan korotetun tietoturvallisuuden tason vaatimukset."*(TiTuA 19§).

Hyvällä julkisuus- ja salassapitorakenteella tarkoitetaan sitä, että julkiset tiedot ovat helposti saatavilla eikä salassa pidettävien tietojen luottamuksellisuus vaarannu (Voutilainen 2006, s.67). Julkisten tietojen saatavuuteen liittyy myös erityisryhmien, kuten näkövammaisten, mahdollisuudet saada tietoja viranomaisten tietojärjestelmistä. Perustuslaki säätelee yhdenvertaisuusperiaatteen, jonka mukaisesti tietojärjestelmissä pitäisi mahdollisuuksien mukaan huomioida myös erityisryhmien tiedon saanti.

VAHTI-ohjeistus (mm. VAHTI 2/2010) ottaa kantaa salassapidon ulottuvuuteen asiakirjassa. Salassapitomerkinästä ohjeistus sanoo, että *"merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu"*. Sähköisissä järjestelmissä tietojen metatietoja kannattaa hyödyntää siten että salassapito voidaan määritellä näkymäkohtaisesti ja siten julkisen tiedon erittelemisen asiakirjasta on mahdollista. Arkistonmuodostussuunnitelma on hyvä apuväline tällaisen salassapitorakenteen luomisessa. VAHTI 2/2010 -ohjeessa todetaan *"Asianhallinnan metatietomäärittelyn (SÄHKE2) mukaan salassapitoa koskevat metatiedot tulevat oletusarvoisina arkistonmuodostussuunnitelmasta"*.

### 3.4. Henkilötietolain vaatimukset henkilötietojen käsittelylle

Henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaavia turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Henkilötietolaissa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista yleisistä periaatteista, joita ovat huolellisuusvelvoite, henkilötietojen käsittelyn suunnittelu, käyttötarkoitussidonnaisuus ja käsittelyn yleiset edellytykset. Käsittelyn yleisten edellytysten keskeisin sisältö pelastusviranomaisen kannalta on henkilötietolain 8 §:n kohdissa 1, 3 ja 4 (pelastustoimen asiakkaat) sekä 5 ja 6 (mm. sopimuspalokunnat):

- 1) rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella;
- 2) rekisteröidyn toimeksiannosta tai sellaisen sopimuksen täytäntöön panemiseksi, jossa rekisteröity on osallisena, taikka sopimusta edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä;
- 3) jos käsittely yksittäistapauksessa on tarpeen rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi;
- 4) jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta;
- 5) jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelussuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan (yhteysvaatimus);
- 6) jos kysymys on konsernin tai muun taloudellisen yhteenliittymän asiakkaita tai työntekijöitä koskevista tiedoista ja näitä tietoja käsitellään kyseisen yhteenliittymän sisällä;

---

Laki sisältää määräykset myös tietojen laatua koskevista periaatteista. Tarpeellisuusvaatimus tarkoittaa sitä, että käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Virheettömyysvaatimus puolestaan tarkoittaa sitä, että rekisterinpitäjän tulee huolehtia siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä.

Rekisterinpitäjän on laadittava pitämästään henkilörekisteristä henkilörekisteriseloste, joka on oltava jokaisen saatavilla tietyin lain 10.2 §:ssä mainituin poikkeuksin.

Henkilötietolain 11 §:ssä säädetään myös arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta. Näillä tarkoitetaan tietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan:

- 1) rotua tai etnistä alkuperää;

- 2) henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista;
- 3) rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta;
- 4) henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia;
- 5) henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä; taikka
- 6) henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia.

Arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta on olemassa poikkeuksia, joista säädetään 12 §:ssä. Keskeisimpiä poikkeuksia ovat henkilön antama oma, nimenomainen suostumus, rekisterinpitäjän lakisääteisen tehtävän hoitaminen, terveydenhuollon toimintayksikön tai ammattihenkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta tai hoitotoimenpiteitä koskevien tietojen käsittely ja rekisteröidyn tai jonkun toisen henkilön elintärkeän edun suojaaminen, jos rekisteröity on estynyt antamasta suostumustaan. Poikkeustilanteiden luettelossa on yhteensä 13 kohtaa. Arkaluonteiset tiedot on poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole edellä mainittua perustetta. Perustetta ja käsittelyn tarvetta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein, ellei laista tai tietosuojalautakunnan tietojen käsittelylle antamasta luvasta muuta johdu.

Henkilötunnus ei ole arkaluonteinen tieto, mutta sen käsittelystä säädetään erikseen henkilötietolain 13 §:ssä.

Henkilötunnusta saa käsitellä rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella tai, jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää

- 1) laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi;
- 2) rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi; tai
- 3) historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten.

Myös mm. saatavan perimisessä (palotarkastusmaksujen laskuttaminen), terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa tai virka- ja työsuhteita ja niihin liittyviä etuja koskevissa asioissa saa käsitellä henkilötunnusta.

Henkilötunnusta ei saa merkitä tarpeettomasti henkilörekisterien perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

### 3.5. Potilaslainsäädäntö (pelastuslain 27.3 § sopimuksenvaraiset tehtävät = ensihoito)

Ensihoidon järjestäminen on terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän vastuulla. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä voi järjestää ensihoitopalvelun alueellaan tai osassa sitä hoitamalla toiminnan itse, järjestämällä ensihoitopalvelun yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa taikka hankkimalla palvelun muulta palvelun tuottajalta. Pelastuslaissa puolestaan määrätään, että pelastuslaitos voi sille laissa määrättyjen tehtävien lisäksi "suorittaa ensihoitopalve-

luun kuuluvia tehtäviä, jos ensihoitopalvelun järjestämisestä yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kesken on sovittu terveydenhuoltolain (1326/2010) 39 §:n 2 momentin perusteella".

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä voi terveydenhuoltolain 40.2 §:n perusteella:

päittää palvelutasopäätöksessä ensivastetoiminnan sisällyttämisestä osaksi ensihoitopalvelua. Ensivastetoiminnalla tarkoitetaan hätäkeskuksen kautta hälytettävissä olevan muun yksikön kuin ambulanssin hälyttämistä äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan tavoittamisviiveen lyhentämiseksi ja yksikön henkilöstön antamaa hätäensiapua, joka on määritelty ensihoidon palvelutasopäätöksessä.

Esimerkiksi Kanta-Hämeen alueella pelastuslaitos ylläpitää ja huolehtii ensivastejärjestelmästä. Se voi ensihoidon palvelutasopäätöksen mukaan solmia alihankintasopimuksia mm. Puolustusvoimien tai vapaaehtoispalokunnan kanssa mikäli se on tarkoituksenmukaista. Alihankintamenettelystä on kuitenkin sovittava tapauskohtaisesti sairaanhoitopiirin kanssa. (Lindfors-Niilola, Riihelä & Kaskinen 2013, s. 29). Sovittaessa alihankintamenettelystä tulee huolehtia siitä, että potilaiden oikeus yksityisyyden suojaan ei vaarannu.

Ensihoidossa ja siihen sisältyvässä ensivastetoiminnassa muodostuu potilaslain 12 §:n tarkoittamia potilasasiakirjoja. Tarkemmin potilasasiakirjojen käsittelystä säädetään Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa potilasasiakirjoista (298/2009). Se määrittelee 2.1 §:ssä potilasasiakirjan seuraavasti:

Potilasasiakirjoihin kuuluvat potilaskertomus ja siihen liittyvät potilastiedot tai asiakirjat sekä lääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvät tiedot tai asiakirjat samoin kuin muut potilaan hoidon järjestämisen ja toteuttamisen yhteydessä syntyneet tai muualta saadut tiedot ja asiakirjat.

Ensihoidossa yleisesti käytetty selvitys ja korvaushakemus sairaankuljetuksesta (Kelan lomake SV 210) sisältää potilaan terveystietoja. Nykykäytännön mukaan sairaankuljetus selvityksestä käytetään nimitystä ensihoitokertomus. Asiakirja voidaan täyttää paperiversiona tai sähköisenä. Paperisessa asiakirjassa on kolme osaa, alkuperäinen ja kaksi kopiota. Alkuperäinen asiakirja liitetään potilaan vastaanottavan toimintayksikön asiakirjoihin, yksi kopio toimitetaan Kelalle ja yksi kopio jää palveluntuottajalle. Ensihoidon järjestämisestä vastaavalla rekisterinpitäjällä on kuitenkin velvollisuus säilyttää jäljennökset toiminnassaan syntyneistä asiakirjoista. (Potilasasiakirjojen laatiminen ja käsittely 2012, s. 59). Pelastuslaitokselle syntyy henkilörekisteri näistä ensihoitokertomuksista. Näiden asiakirjojen käsittelyyn tulisi pelastuslaitoksilla kiinnittää erityistä huomiota. Yksi ongelmakohta salassapidon kannalta on ensihoitokertomusten säilyttäminen autoissa. Aina ei ole mahdollista toimittaa ensihoitokertomuskopioita pelastuslaitokselle tehtävien välissä, vaan autoon jää useiden henkilöiden ensihoitokertomuksia. Ajoneuvoissa ei välttämättä ole lukittavia säilytystiloja asiakirjoja varten, vaan ajoneuvojen lukittavat säilytystilat ovat lähinnä lääkkeitten säilyttämistä varten.

Ellei potilasta kuljeteta hoitoon, asiakirja annetaan potilaalle itselleen, toisinaan potilaan allekirjoitusta vastaan. Tuolloin vastuu asiakirjan antamisesta esimerkiksi kuljetuksen järjestävälle yksikölle jää potilaalle.

Ensivastetoiminta on osa ensihoitopalvelua. Ensivastetoimintaa voivat pelastuslaitosten lisäksi järjestää myös muut toimijat. Ensivastetoiminnassa on kirjava käytäntö siitä, millaiselle asiakirjapohjalle ja miten potilaan tiedot kirjataan ja miten ne luovutetaan ja mille taholle. Käytäntö lienee myös kirjavaa sen suhteen, miten näiden ensihoitopalveluun osaksi liittyvien asiakirjojen säilyttämistä ohjeistetaan.

Ensihoidon salassapito määräytyy potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, potilaslaki) 13 §:n perusteella:

Potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä.

Terveysthuollon ammattihenkilö tai muu terveysthuollon toimintayksikössä työskentelevä taikka sen tehtäviä suorittava henkilö ei saa ilman potilaan kirjallista suostumusta antaa sivulliselle potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja. Jos potilaalla ei ole edellytyksiä arvioida annettavan suostumuksen merkitystä, tietoja saa antaa hänen laillisen edustajansa kirjallisella suostumuksella. Sivullisella tarkoitetaan tässä laissa muita kuin asianomaisessa toimintayksikössä tai sen toimeksiannosta potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvia henkilöitä. Salassapitovelvollisuus säilyy palvelussuhteen tai tehtävän päättymisen jälkeen.

Salassapitoon liittyy tiettyjä poikkeuksia, joita tulee tulkita suppeasti. Ne liittyvät kaikki jollakin tapaa potilaan etuun ja hänen sen hetkiseen kykynsä antaa suostumustaan tietojensa luovuttamiseen.

Lisäksi terveysthuollon ammattihenkilöä sitoo salassapitovelvollisuus terveysthuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 17 §:n perusteella:

Terveysthuollon ammattihenkilö ei saa sivulliselle luvatta ilmaista yksityisen tai perheen salaisuutta, josta hän asemansa tai tehtävänsä perusteella on saanut tiedon. Salassapitovelvollisuus säilyy ammatinharjoittamisen päättymisen jälkeen.

Ensihoidossa työskennellään esimerkiksi potilaan kotona. Ensihoidon yhteydessä voidaan joutua käsittelemään potilaan hallussa tai kotona olevia potilaan hoitoon liittyviä asiakirjoja kuten lääkemääräyksiä, epikriisejä jne.

On sääntelyä, joka murtaa salassapitovelvollisuuden, mutta sitä on tulkittava suppeasti. Tätä sääntelyä tarkastellaan myöhemmin.

Henkilön syntymästä ja kuolemasta ilmoittamisesta säädetään erikseen. Kuolemasta on kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen (943/1973) 1 §:n mukaan viipymättä ilmoitettava ensisijaisesti sille lääkärille, jonka hoidossa kuollut henkilö viimeisen sairautensa aikana oli, tai kuolinpaikan terveyskeskuksen lääkärille taikka poliisille. Myös kuolleena syntyneeseen sovelletaan tätä asetusta. Terveysthuollon toimintayksiköllä ja ammattihenkilöllä on velvollisuus ilmoittaa lapsen syntymästä, kuten myös henkilön kuolemasta, väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle. Velvollisuus ilmoittaa elävänä syntyneestä lapsesta on lapsen äidillä tai sillä, jonka hoidossa lapsi on, ellei tietoa lapsen syntymästä ole toimitettu terveysthuollon toimintayksikölle tai ammattihenkilölle. Tästä ilmoitusvelvollisuudesta säädetään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009).



## 4. Pelastustoimen rekisterit

Pelastuslaki määrittelee kaikkiaan neljä erillistä rekisteriä. Nykyisellään toimenpiderekisteri, varautumistehävien rekisteri ja valvontarekisteri hoidetaan pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTOssa. Pronto on tietojärjestelmä pelastustoimen seurantaan ja kehittämistä sekä onnettomuuden selvittämistä varten.

### 4.1. Toimenpiderekisteri 91 §

Pelastuslaitos saa pitää pelastustoimen seurantaan ja kehittämistä varten henkilökisteriä, johon saadaan tallentaa ne hätäkeskustoiminnasta annetun lain 16 §:ssä tarkoitettuun hätäkeskustietojärjestelmään tallennettavat tiedot, jotka hätäkeskus on luovuttanut pelastusviranomaisen vastuulliselle rekisterinpitäjälle hätäkeskustoiminnasta annetun lain 20 §:n nojalla. Rekisterin teknisestä ylläpidosta huolehtii Pelastusopisto.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi toimenpiderekisteriin saadaan tallentaa pelastuslaitoksen pelastuslain tai muun lain nojalla hoitamista tehtävistä tiedot, jotka koskevat:

- 1) toimenpiteen kohdetta;
- 2) onnettomuus- tai tehtävätyyppejä;
- 3) onnettomuuden teknisiä yksityiskohtia ja onnettomuuden etenemistä;
- 4) toimenpiteessä käytettyjä pelastus- ja torjuntamenetelmiä;
- 5) toimenpiteessä käytettyjä henkilöstövoimavaroja;
- 6) toimenpiteessä käytettyjä ajoneuvoja ja muuta kalustoa;
- 7) pelastustoiminnan tuloksellisuutta;
- 8) onnettomuuden aiheuttamia vahinkoja ja vahinkojen laajuuteen vaikuttaneita tekijöitä;
- 9) onnettomuuden syitä.

Pelastuslaitoksen, sopimuspalokuntien ja 25 §:ssä tarkoitettujen muiden yhteisöjen sopimusperusteisesti hoitamista ensivaste-, ensihoito- ja sairaankuljetustehtävistä saadaan tallentaa 2 momentin 1, 2, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettut tiedot.

Tietoja toimenpiderekisteriin saavat tallentaa ja käsitellä pelastusviranomaiset sekä 34 §:ssä tarkoitettu muu pelastustoiminnan johtaja niistä tehtävistä, joissa hän on toiminut pelastustoiminnan johtajana. Tietojärjestelmätasolla on hyvin vaikea tietää, kuka on toiminut tehtävässä pelastustoiminnan johtajana, joten tässä tietojärjestelmässä on luotettava henkilön omaan ilmoitukseen.

Rekisterissä olevat tiedot saadaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä:

- 1) pelastustoimintaa tai valvontaa varten Hätäkeskuslaitokselle, pelastusviranomaiselle, Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle ja 107 §:ssä tarkoitettulle tutkintalautakunnan jäsenelle ja asiantuntijalle;

- 2) öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjuntaa ja siihen varautumista varten Suomen ympäristökeskukselle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille;
- 3) onnettomuustutkintaa varten tutkintaa suorittavalle tutkintalautakunnalle ja viranomaiselle;
- 4) tieteellistä tutkimusta varten muillekin viranomaisille, tutkimuslaitoksille ja tutkijoille.

Tiedot voidaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisessä muodossa. Pelastusopisto ja 55 §:n 2 momentissa tarkoitettu oppilaitos saavat käyttää rekisterissä olevia tietoja opetustoiminnassaan. Pelastusopisto saa käyttää lisäksi rekisterissä olevia tietoja tilastojen laatimista varten. Toimenpiderekisteristä saadaan muodostaa vain sellaisia tilastoja, joista henkilöiden yksilöinti ei ole mahdollista. Muutoin tietojen luovuttamisesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.

Henkilötieto tulee poistaa toimenpiderekisteristä, kun sen säilyttämistä edellä mainitussa tarkoituksessa ei enää voida pitää perusteltuna, kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluttua tiedon tallentamisesta. Henkilötietolain 11 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettu arkaluonteinen tieto tulee kuitenkin poistaa viimeistään kahden vuoden kuluttua.

Öljyvahinkojen torjuntalaki (1673/2009) 33 § määrittelee, että Suomen ympäristökeskuksella ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada pelastuslain 69 §:ssä tarkoitettua toimenpiderekisteristä tietoja öljyvahinkojen torjunnan suoritteista. Tiedot voidaan tarvittaessa luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla.

## 4.2. Palontutkinta (Pelastuslaki 41 §)

Pelastuslaitoksen on suoritettava palontutkinta. Palontutkinnan tavoitteena on vastaavien onnettomuuksien ehkäisy ja vahinkojen rajoittaminen sekä pelastustoiminnan ja toimintavalmiuksien kehittäminen.

Palontutkinnassa arvioidaan tulipalon syttymissyy ja selvitetään tarvittavassa laajuudessa palon syttymiseen ja leviämiseen vaikuttaneet tekijät, palosta aiheutuneet vahingot ja vahinkojen laajuuteen vaikuttaneet tekijät sekä pelastustoiminnan kulku. Selvityksen laajuuteen vaikuttaa erityisesti palon seurausten vakavuus.

Tiedot palontutkinnasta tallennetaan Pelastuslain 91 §:ssä tarkoitettuun toimenpiderekisteriin.

## 4.3. Erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma 48 §

Pelastuslaitoksen on laadittava onnettomuuden varalle ulkoinen pelastussuunnitelma yhteistyössä asianomaisen toiminnanharjoittajan kanssa alueille, joilla on:

- 1) ydinenergialain (990/1987) 3 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu ydinlaitos;

2) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 30 §:n 1 momentissa tai 62 §:n 1 momentissa tarkoitettu tuotantolaitos, josta toiminnanharjoittajan tulee laatia turvallisuusselvitys;

3) ympäristönsuojelulain (527/2014) 112 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu kaivannaisjätteen jätealue; (27.6.2014/532)

4) vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä annetun valtioneuvoston asetuksen (195/2002) 32 §:n mukainen järjestelyratapiha; tai

5) vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella annetun valtioneuvoston asetuksen (251/2005) 8 §:n mukainen satama-alue.

Ulkoisessa pelastussuunnitelmassa määritellään toimenpiteet, joilla onnettomuudet ja niistä aiheutuvat seuraukset voidaan rajata ja hallita mahdollisimman tehokkaasti. Suunnitelmaa laadittaessa pelastuslaitoksen on kuultava vaaralle alttiiksi joutuvaa väestöä sekä oltava riittävässä yhteistyössä oman alueen ja naapuri-alueiden viranomaisten kanssa. Pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajan on huolehdittava yhteistyössä suunnitelmasta tiedottamisesta sekä järjestettävä harjoituksia pelastussuunnitelman toimivuuden varmistamiseksi.

Ulkoisen pelastussuunnitelman ja harjoitusten toteutumista valvoo aluehallintovirasto. Tapahtuneesta onnettomuudesta on tehtävä merkinnät 91 §:ssä tarkoitettuun toimenpiderekisteriin.

Sisäasiainministeriön asetuksella erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta (406/2011) annetaan tarkempia säännöksiä ulkoisen pelastussuunnitelman laatimisesta, uusimisesta ja sisällystystä, väestön kuulemisesta suunnitelman laatimisen yhteydessä ja suunnitelmasta tiedottamisesta, suunnitelman mukaisista harjoituksista, suunnitelman ja harjoitusten toteutumisen valvonnasta sekä asianomaisissa kohteissa tapahtuneita onnettomuuksia koskevien tietojen merkitsemisestä pelastustoimen toimenpiderekisteriin.

#### 4.4. Varautumistehtävien rekisteri

Pelastuslain 92 §:ssä määritellään varautumistehtävien rekisteristä henkilörekisterin kannalta:

Pelastuslaitos ja yhteisö, joka on 46 §:n mukaisesti velvollinen osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun ja hoitamaan lakisääteisiä tehtäviään pelastustoiminnan yhteydessä sekä varautumaan näiden tehtävien hoitamiseen normaali- ja poikkeusoloissa, saavat pitää tehtäviensä hoitamista ja niihin varautumista varten henkilörekisteriä tehtäviin varatuista henkilöistä ja voimavaroista.

Rekisteriin saadaan tallentaa 1 momentissa tarkoitetun henkilön nimi, syntymäaika, henkilötunnus, siviilisääty, ammatti, koulutus, osoite, muut yhteystiedot, tiedot ajokortista sekä tieto henkilön huollettavina olevien lasten lukumäärästä.

Lisäksi laissa määritellään tiedot varsin tarkasti varautumistehtävän kannalta:

Rekisteriin saadaan tallentaa lisäksi tiedot varautumistehtävän edellyttämästä kalustosta, materiaalista, tarvikkeista ja väestönsuojista sekä niistä kiinteistöistä, rakennuksista ja huonetiloista, joita voidaan käyttää evakuoitujen ja siirretyn omaisuuden sijoittamiseen. Rekisteriin saadaan tallentaa tiedot tilojen omistus- ja hallintasuhteista, kunnosta, nykyisestä käytöstä ja asukasmäärästä. Vastaavasti saadaan re-

kisteriin tallentaa tiedot rakennuksista, jotka soveltuvat poikkeusoloissa tuotantolaitosten, viranomaisten ja laitosten väliaikaisiksi toimipaikoiksi taikka johtokeskuksiksi tai yksiköiden sijoittamispaikoiksi. Rekisterin muodostamisessa saadaan käyttää 90 §:n perusteella saatuja tietoja sekä viranomaisen, laitoksen tai yhteisön hallussa olevia muita tässä säännöksessä tarkoitettuja tietoja, joita asianomainen taho ylläpitää tai joita sille on luovutettu kiinteistöjen, rakennusten ja huonetilojen rekisteröinnistä vastaavan viranomaisen toimesta.

Rekisterissä olevien tietojen luovuttamisesta laissa sanotaan:

Rekisterissä olevat tiedot saadaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä pelastustoimintaa ja sen suunnittelua varten pelastuslaitokselle, pelastusviranomaisille ja hätäkeskuslaitokselle sekä varautumisrekisteriä ylläpitäville viranomaisille. Tiedot voidaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisessä muodossa.

Varautumistehtävien henkilörekisterissä olevat tiedot on tarkistettava vähintään viiden vuoden väliajoin merkinnän tekemisestä tai tarkistuksesta taikka poistettava.

Nykyinen käytäntö varautumistehtävien rekisterin käytössä on verraten kirjavaa pelastuslaitoksittain. Salassa pidon kannalta rekisterin tekninen toteutus ei ole kovinkaan merkityksellinen, mutta tietojen tarkastaminen ja tarpeettoman tiedon poistaminen vaatii eri toteutustavoissa varsin erilaisen määrän työtä.

Yllä olevista lakikohdista on selkeästi nähtävissä, että jos rekisteriä pidetään laissa luetellussa laajuudessa, on siellä sekä yksityisyyden suojan että yleisen edun nimissä salassa pidettävää tietoa. Tiedot kalustosta, materiaaleista ja kiinteistöistä ovat yleisen edun kannalta salassa pidettävää tietoa. Kiinteistöjen osalta nämä tiedot saattavat jopa vaikuttaa kiinteistöjen hinnan muodostukseen ja ovat sillä perusteellakin salassa pidettäviä.

Henkilötietojen osalta yksittäiset tiedot eivät muodosta normaalista henkilötietoihin liittyvästä normistosta poikkeavaa salassapitoa, mutta kokonaisuutena henkilörekisterin voi katsoa olevan salassa pidettävää tietoa koska kokonaisuus on poikkeusoloja ajatellen arkaluonteinen.

Varautumiseen liittyvää salassapitoa käsitellään laajemmin kappaleessa 7.

## 4.5. Valvontarekisteri

Pelastuslain (379/2011) tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Valvontatoimenpiteet ovat yksi pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyyn ja onnettomuuksista aiheutuvien vahinkojen rajoittamiseen kohdistuvasta työstä. Valvonnan muotoja on erilaisia, joista yksi on palotarkastus. Vuonna 2013 palotarkastusten määrä väheni merkittävästi verrattuna aiempiin vuosiin. Tämä johtui omavalvonnan käyttöönotosta pelastuslaitoksilla. Tällöin asiakirjavalvonnan määrä lisääntyi merkittävästi. Asiakirjavalvontaan kuuluvat omavalvonta-asiakirjojen lisäksi muun muassa erilaiset pelastussuunnitelmat ja paloteknisten laitteistojen käyttöönotto- ja määräaikaistarkastuspöytäkirjat. Pelastuslaitoksen tulee riskien arviointiin perustuen suunnitella ja määritellä etukäteen valvottavat kohteet ja muut valvontatoimenpiteet.

Pelastuslain 93 §:ssä säädetään valvontarekisteristä varsin tarkasti henkilörekisterinä.

Lain 78 §:n mukaista rakennusten ja muiden kohteiden turvallisuuteen liittyvää valvontatehtävää ja 84 §:n mukaista valmiuden tarkastamista varten pelastuslaitos saa pitää henkilörekisteriä. Rekisteriin

saa tallentaa tämän lain 15 [§:n pelastussuunnitelmaa], 16 [§:n yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmaa], 19 [§:n poistumisturvallisuusselvitystä], 21 [§:n poistumisturvallisuuden toteuttamismääräystä], 61 [§:n nuohoojan havaitsemia vikoja], 62 [§:n nuohousluetteloa] ja 90 §:n [mukaisia väestönsuojelua koskevia valvontaa varten saatuja] tietoja. Lisäksi rekisteriin saa tallentaa tämän lain 89 §:ssä tarkoitettuja pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten saatuja tietoja lukuun ottamatta mainitun pykälän 1 momentin 2 kohdan a–e alakohdassa tarkoitettuja [siviilisäätystä, lapsen ja vanhemman perheoikeudellista asemaa, kansalaisuutta, henkilön ilmoittamaa äidinkieltä ja asiointikieltä ja henkilön ilmoittamaa ammattia koskevia] tietoja. Valvontarekisteriin saa myös tallentaa tämän lain 80 §:n 4 momentissa tarkoitettua palotarkastuksessa pidettävään pöytäkirjaan merkityt tiedot [tarkastuskohde, tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot, tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys sekä johtopäätökset ja niiden perustelut] sekä 84 §:n mukaisessa valmiuden tarkastamisessa saadut tiedot varautumisjärjestelyistä.

Saman pykälän toinen momentti velvoittaa tietojen säännölliseen ylläpitoon:

Valvontarekisterissä olevat tiedot on tarkastettava ja tarpeettomat tiedot poistettava tarkastuksen yhteydessä määrävällein, kuitenkin viimeistään kymmenen vuoden kuluttua edellisen merkinnän tekemisestä.

Pelastuslain 89 §:ssä annetaan määräykset pelastusviranomaisen tiedonsaantioikeuksista pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten. Tällä perusteella saatuja tietoja saadaan valvontarekisteriä koskevan 93 §:n perusteella tallentaa valvontarekisteriin. Yksi tärkeä esimerkki 89 §:n tarkoittamista tiedoista on Turvallisuus- ja kemikaaliviraston valvontakohderekisteristä saadut tiedot valvontakohteista. Pelastusviranomaisen suorittaa valvontatehtäviä myös muun lain kuin pelastuslain perusteella. Pelastusviranomaisen tehtäväksi on vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 115 §:ssä määritelty valvoa tämän lain noudattamista, kun on kyse:

- 1) vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista tai säilytyksestä, jollei sen valvonta 23 §:n 2 momentin perusteella kuulu Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle;
- 2) pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä tai luovutuksesta yksityiseen kulutukseen.

Edelleen lain 130 §:n mukaan:

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto pitää rekisteriä tämän lain soveltamisalaan kuuluvista valvontakohteista vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn valvontaa ja sen kehittämistä varten.

Rekisteriin voidaan tallentaa tietoja, jotka koskevat:

- 1) valvontakohteiden nimiä;
- 2) valvontakohteiden toiminnan laatua sekä vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden määriä;
- 3) valvontakohteita koskevia päätöksiä ja lupia sekä niihin tehtyjä tarkastuksia;
- 4) vastuuhenkilöiden nimiä ja vastuualueita.

Pelastusviranomaisen tulee toimittaa tiedot ilmoituksenvaraisista vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin kohteista Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle rekisteröintiä varten.

Tietojen luovuttamisesta on kuitenkin voimassa, mitä siitä muualla laissa säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rekisteristä, tietojen toimittamisesta rekisteriin ja rekisterin käytöstä.

Myös 98 §:n mukaan pelastusviranomaisella on ilmoitusvelvollisuus Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle:

Pelastusviranomaisen tulee ilmoittaa vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä tai varastointia koskevasta onnettomuusilmoituksesta Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle.

Saman lain nojalla on valvontaviranomaisella tiedonsaanti-, tarkastus- ja näytteensaantioikeus. Valvontaviranomaisella on myös lain 120 §:n mukaan tiedonsaantioikeus toiselta viranomaiselta:

Valvontaviranomaisilla on oikeus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä saada tämän lain säännösten noudattamisen valvontaa varten tarpeellisia tietoja toisiltaan ja käyttää toistensa hankkimia näytteitä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä saa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatuja salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja luovuttaa:

- 1) syyttäjälle, poliisille, rajavartiolaitokselle ja tulliviranomaiselle rikoksen ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi;
- 2) työsuoja-, ympäristönsuojelu- ja kuluttajansuojeluviranomaiselle, kun luovutettava asiakirja sisältää tälle viranomaiselle keskeisiä tietoja sille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi.

Toisin sanoen pelastusviranomaisella on sekä tiedonsaantioikeus että velvollisuus toimittaa tietoja Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle. Pelastusviranomaisen saadessa tietoja Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta, sen on huolehdittava salassa pidettävien tietojen suojaamisesta ja käsittelystä asianmukaisesti.

Tähän teemaan liittyen Helsingin hallinto-oikeus ratkaisi erään ulkoisen pelastussuunnitelman osien julkisuutta koskevan kiistan soveltaen ratkaisussa julkisuuslain 24 §:n kohtia 7, 8 ja 20. Näissä kohdissa on kysymys rakennusten ja laitosten turvajärjestelyistä (kohta 7), poikkeusoloihin ja onnettomuuksiin varautumisesta (kohta 8) ja yksityisestä liike- ja ammattisalaisuudesta (kohta 20). Ulkoisessa pelastussuunnitelmassa oli osia, jotka oli salassa pidettävä em. kohtien perusteella. Kyse oli johtamissuunnitelmasta, tiedoista yksittäisistä kemikaaleista ja niiden sijoituspaikoista, jotka paljastaisivat kiinteistöllä harjoitettavasta toiminnasta yksilöityjä tietoja, yhtiön turvallisuusasioihin liittyvistä toimintaohjeista ja toimenkuvista, tiedoista suojele- ja hälytysorganisaatiosta, yksityiskohtaisista tiedoista paloturvallisuudesta ja muista yhtiön turvallisuusasioihin liittyvistä yksityiskohtaisista tiedoista, jotka hallinto-oikeus katsoi salassa pidettäväksi. Lähtötilanteessa pelastuslaitos oli kieltäytynyt antamasta ulkoista pelastussuunnitelmaa naapuritontilla kiinteistön omistavalle taholle, joka oli sitä pyytänyt asianosaisasemaan vedoten. (Helsingin HaO 12/0924/5. 25.10.2012)

#### 4.6. Sopimuksen perusteella pelastustoimintaan osallistuvien henkilörekisteri

Pelastuslaitos saa pitää henkilörekisteriä 25 §:ssä tarkoitettuun sopimuspalokuntaan ja muuhun sopimuksen tehneeseen yhteisöön kuuluvista pelastustoimintaan osallistuvista henkilöistä pelastustoiminnan toiminta- valmiuden varmistamiseksi ja pelastustoimen resurssien käytön suunnittelua varten. Rekisteriin saadaan tallentaa henkilön nimi, syntymäaika, henkilötunnus, pelastusalan koulutus, osoite ja muut yhteystiedot.

Henkilörekisterissä olevat tiedot on vähintään viiden vuoden väliajoin tarkistettava tai poistettava. Tämän rekisterin tietojen salassa pidettävyydestä on voimassa samat säädökset kuin henkilörekistereistä yleensä, ja pelastuslaitoksen tulee huomioida mahdollisten turvakieltojen aiheuttamat rajoitukset tietojen käytölle.

## 5. Salassapito pelastustoiminnassa

Pelastustoiminnassa muodostuu salassa pidettävää tietoa ja sitä myös saatetaan saada haltuun pelastustoiminnan kohteesta, esimerkiksi pelastustoiminnan kohteena olevasta rakennuksesta tai ajoneuvosta. Pelastustoiminnassa syntyvästä salassa pidettävästä tiedosta suurin osa jää toimijoiden omaan tietoon, ilman että sitä tallennetaan mihinkään. Tällainen tieto luonnollisesti kuuluu vaitiolovelvollisuuden piiriin julkisuuslain 23 § mukaisesti:

Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutaakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Olennaiseksi tässä kohdassa muodostuu henkilöstön kouluttaminen sen suhteen että he pystyvät tunnistamaan salassa pidettävän ja siten vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvan tiedon ja ymmärtävät sellaisen tiedon käsittelyyn liittyvät periaatteet. Samat velvoitteet koskevat julkisuuslain 23.2 §:n mukaan kaikkia sellaisia henkilöitä jotka tavalla tai toisella asemastaan johtuen saavat tällaisia tietoja haltuunsa:

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu. Vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomainen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään.

Vaitiolovelvollisuuden lisäksi salassa pidettävään tietoon liittyy julkisuuslain 23.3 §:n mukainen hyväksikäyttökielto:

Edellä 1 tai 2 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamisesta koskevasta asiasta, johon asianosaisten tiedonsaantioikeus on perustunut.

Pelastustoiminnassa myös tallennetaan erilaisin menetelmin toimintaan liittyvää tietoa, kuten valokuvia, videokuvaa, erilaisia muistiinpanoja ja puheliikennettä. Tietoja tallennetaan osittain myös pelastustoiminnan jälkeen, kuten kirjaukset erilaisiin tietojärjestelmiin (esimerkiksi tuntikirjanpito, erilaiset selosteet ja tiedotteet). Toimenpiderekisteriin tallennettavaan tietoon liittyviä kysymyksiä tarkastellaan omassa kappaleessaan.

### 5.1. Puheliikenne

Viranomaisverkon (VIRVE) puheliikenteessä käsitellään usein asioita, jotka saattavat kuulua salassapidon piiriin joko yksityisyyden suojan (luonnolliset henkilöt) tai muun suojattavan etuuden (organisaatiot) vaarantamisen vuoksi. Yksityisyyden suojan piiriin kuuluvat esimerkiksi onnettomuudessa osallisena olleen henkilön

yksityisasiat, hoitoon liittyvät yksityiskohdat tai vaikkapa kotiolosuhteet (julkisuuslain 24.1.32 §). Vastaavasti organisaation liikesalaisuudeksi luokiteltava informaatio, kuten esimerkiksi tekniset yksityiskohdat teollisen laitoksen tuotantoprosessista, on mahdollisesti salassa pidettävää (julkisuuslain 24.1.20 §).

Julkisuuslakia tarkasteltaessa viranomaisen puheliikenteessä erottuu kaksi selkeästi toisistaan erilaista osaluetta. Sellaiset puheryhmät, joita ei tallenneta lainkaan, voidaan katsoa kuuluvan lain 5 § kohdan 3 mukaisesti viranomaiseen käyttöön kuuluvaksi tiedoksi. Tällaisesta tiedosta syntyy viranomaisen (asiakirja)tietoa vasta, jos sitä jälkikäteen muistinvaraisesti käsitellään jonkin viranomaisen asian käsittelyssä. Näin ollen tallentamattomissa puheryhmissä käytyjen keskusteluiden voidaan katsoa kuuluvan julkisuuslain ulkopuolelle, eikä niistä synny asiakirjatietoa muutoinkaan. Vastaavasti matkapuhelinverkossa käydyt keskustelut kuuluvat samalla tavoin viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitettuun tietoon, eikä niiden sisällöstä muodostu viranomaisen asiakirjatietoa, ellei niistä tehdä erillistä litterointia.

## 5.2. Tallennettavat puheryhmät

Sellaiset viranomaisverkon puheryhmät, joiden liikenne tallennetaan, muodostavat oman erityistapauksensa puheliikenteessä. Tällaisessa ryhmässä käytyä keskustelua voidaan jälkikäteen kuunnella ja tallennetta käyttää sinällään viranomaisen toiminnassa ja päätöksen teossa.

Pelastustoiminnassa tehdään päätöksiä jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä (päätöksiä, joilla yksipuolisesti puututaan toisen velvollisuuteen, oikeuteen tai etuun) ja näiden päätösten vaikutukset jalkautuvat annettuina käskyinä. Puheliikennetallenne, jossa tällaisia käskyjä ja niiden taustalla olevaa taustatietoa käsitellään, muodostaa selkeästi viranomaisen asiakirjatietoa ja kuuluu siten julkisuuslain piiriin. Tallennetta voidaan jälkikäteen käyttää asian käsittelyssä viranomaisessa ja siten se on selkeästi julkisuuslain 5 § mukaista viranomaisen asiakirjatietoa. Näin ollen tällaista tallennetta täytyy käsitellä samoin kuin muitakin viranomaisen asiakirjoja. Tallenne on siten lähtökohtaisesti julkinen ja täytyy luovuttaa pyydettyä, ellei tallenne sisällä salassa pidettävää tietoa.

## 5.3. Hälytysviestit

Pelastustoimen hälytysjärjestelmässä perustiedot tehtävästä välitetään VIRVE päätelaitteeseen tai matkapuhelimeen tekstiviestinä. Viestit ovat viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitettuja eivätkä siten ole julkisuuslain piiriin kuuluvia viestejä. Näin ollen ne eivät ole julkisia ja ulkopuolisten pääsy tällaisiin viesteihin tulisi estää. Viesteissä yleensä on onnettomuuskohteen osoite tai jonkinlainen muu tunniste, jonka voi mahdollisesti yhdistää tiettyyn henkilöön tai talouteen. Etenkin ensivastetoiminnassa viestissä saattaa olla henkilöön yhdistettävissä olevia, henkilön terveydentilaa kuvaavia tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä. Salassapidon säättää mm. laki potilaan asemasta ja oikeuksista (30.6.2000/653) 13 § (katso kappale 3.5).

Tekstiviestit, joissa on henkilöön yhdistettävissä olevaa terveydentilaa kuvaavaa tietoa, tulee välittömästi käyttötarkoituksen päätyttyä poistaa päätelaitteesta, jotta laitteen joutuminen ulkopuolisen haltuun ei vaaranna yksityisyyden suojaa.



## 5.4. Kuvamateriaali

Pelastustoiminnassa yleinen toiminnan dokumentoinnin muoto on kuvaaminen joko valokuvina tai videotalenteena. Pääsääntöisesti kuvamateriaalin käyttötarkoitus on koulutuksellinen tai tutkinnallinen. Tutkinnallinen materiaali on aina julkisuuslain piiriin kuuluvaa materiaalia, koska se selkeästi täyttää julkisuuslain 5 § kriteerit. Eritoten tutkinnallisen materiaalin voidaan katsoa olevan viranomaisen hallussa asian käsittelyä varten.

Osa kuvamateriaalista voidaan katsoa olevan tarkoitettu viranomaisen sisäiseen koulutukseen, jolloin sen voisi ajatella jäävän julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. (julkisuuslaki 5.3.3 §) Tällaisessa materiaalissa on kuitenkin hyvin tarkkaan harkittava, voiko se pitää sisällään salassa pidettävää tietoa. Koulutuksellisen materiaalin osalta on lähtökohtaisesti hyvin vaikea arvioida ketkä materiaaliin voivat tulevaisuudessa päästä käsiksi. Tällöin riski siihen, että koulutusmateriaaliin päätynyt salassa pidettävä tieto oikeudettomasti paljastuu, on olemassa. Salassa pidettävä materiaali tulee olla merkittyä, jotta sitä ei vahingossa joudu oikeudettomien tietoon.

Vanha sanonta, kuva kertoo enemmän kuin tuhat sanaa, on hyvä muistaa kuvamateriaalia käsiteltäessä. Materiaalia käsittelevillä henkilöillä on oltava hyvät tiedot materiaaliin kohdistuvasta lainsäädännöstä ja mahdollisista erillisohjeista. Sinällään harmittomalta vaikuttavasta kuvasta saattaa tarkemman tarkastelun pohjalta löytyä tietoja, joita ensisilmäyksellä ei huomaa. Toisaalta julkisuuslain nojalla vain sellaisen kuvamateriaalin voi määritellä salassa pidettäväksi, jonka sisällöstä löytyy lakisääteinen salassapitoperuste. Selkeitä salassapitoperusteita kuvamateriaalin osalta ovat mm. julkisuuslain 24.1.20 §:ssä mainitut liikesalaisuudet:

asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista;

Toisen hyvin selkeän perusteen kuvamateriaalin salassapidolle tuo yksityisyyden suojan piiriin kuuluvat seikat kuten kodin sisältä otetut kuvat. Yksityisyyden suoja tässä kohden rakentuu useamman lainkohdan kautta, esimerkiksi julkisuuslain 24.8 §:n mukaan:

8) asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään.

Pelastuslaitoksilla on omia kuvamateriaaliin liittyviä ohjeistuksia. Tämän dokumentin yleisohjeita salassa pidettävyyden arviointiin voi käyttää myös kuvamateriaalin kohdalla, rinnakkain pelastuslaitoksen oman ohjeistuksen kanssa. Kuvamateriaaliin liittyvässä ohjeistuksessa tulee olla ohjeistus salassa pidettävän kuvamateriaalin merkitsemisestä, suojaamisesta ja hävittämisestä käyttötarkoituksen päätyttyä.

## 5.5. Muut muistiinpanot

Kuvamateriaalin lisäksi pelastustoiminnassa tehdään muita muistiinpanoja, kuten tilanpäiväkirja ja toiminnanjaotus suuremmissa tehtävissä. Pienemmissäkin tehtävissä syntyy yleensä vähintään muistilehtiömerkintöjä. Nämäkin ovat samalla tavoin viranomaisen asiakirjatietoa ja niitä tulee arvioida sen mukaisesti myös salassapidon osalta. Sellaisia muistiinpanoja, jotka tilanteen jälkeen tallennetaan esimerkiksi toimenpiderekisteriin, voidaan pitää viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitettuina, ja niiden osalta toimenpiderekisteriin kirjattu tieto on julkisuuslain alaista. Luonnollisesti tällaisten väliaikaisten muistiinpanojen asianmukaisesta hävittämisestä on huolehdittava. Vastaavasti muistiinpanot, joita on käytetty pelastustoiminnassa päätöksenteon perustana, ovat julkisen vallan käyttöön liittyvinä selkeästi viranomaisen asiakirjoja ja siten kuuluvat julkisuuslain piiriin.

## 5.6. Onnettomuuskohteessa mahdollisesti olevat salassa pidettävät dokumentit

Joskus onnettomuuskohteessa saattaa olla dokumentteja tai muuta tietoa, jonka pelastusviranomainen saa haltuunsa tilapäisesti. Tällöin kyseessä voi olla yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa aineistoa, jota pelastusviranomainen ei voi jättää kohteeseen, jossa se jäisi ulkopuolisten saataville. Näin voi käydä esimerkiksi liikenneonnettomuudessa, jossa ajoneuvot jäävät onnettomuuspaikalle. Tällainen aineisto ei ole viranomaisen asiakirja eikä viranomaisen hallussa oleva asiakirja, vaan se on julkisuuslain 5.3.5 §:n mukaista viranomaisen haltuun löytötavarana jäänyttä aineistoa. Löytötavarana haltuun saatua tietoa tulee käsitellä tavanomaisten vaitiolo-velvollisuussäännösten mukaisesti ja toimittaa se oikealle omistajalleen tai asiaan kuuluvalla viranomaiselle (yleensä poliisille).

## 6. Salassapito onnettomuuksien ehkäisyssä

Pelastuslaitokset toimivat onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa sekä osallistuvat paikalliseen turvallisuussuunnittelutyöhön. Tavoitteena on yhteistyön edistäminen ja turvaaminen sekä samalla paikallisen turvallisuustyön tehostaminen.

Pelastusviranomaisella on sille pelastuslaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta pelastustoiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa sekä pelastustoimelle säädettyjen valvontatehtävien hoitamisessa tarpeellisia tietoja. Pelastuslain 42.2 § velvoittaa muita viranomaisia ilmoittamaan tietoja erityisistä riskikohteista pelastusviranomaiselle:

Jos viranomaiset virkatoimiensa yhteydessä havaitsevat tai muutoin saavat tietää rakennuksessa, asunnossa tai muussa kohteessa ilmeisen palonvaaran tai muun onnettomuusriskin, heidän tulee mahdollisten salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa asiasta alueen pelastusviranomaiselle. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös kuntaa, muuta julkisyhteisöä ja näiden palveluksessa olevaa henkilöstöä sekä 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua hoitolaitoksen ylläpidosta ja palvelu- ja tukiasumisen järjestämisestä huolehtivaa toiminnanharjoittajaa ja tämän palveluksessa olevaa henkilöstöä. 42§

Erytisten riskikohteiden osalta pelastuslaki velvoittaa viranomaiset yhteistyöhön onnettomuusriskien vähentämiseksi. Tällaisia riskikohteita ovat esimerkiksi päihdeongelmaisten tukiasunnot. Hallituksen esityksessä pelastuslaiksi ym. todetaan seuraavasti:

Valtioneuvoston oikeuskansleri on myös tukiasunnon paloturvallisuutta koskevassa päätöksessään 24.3.2010 (Dnro OKV/8/50/2008) kiinnittänyt erityistä huomiota viranomaisten väliseen tiedonkulkuun ja yhteistyöhön palvelu- ja tukiasumisen paloturvallisuuden parantamiseksi. Oikeuskanslerin päätöksessä todetaan muun muassa seuraavaa: "Yleisesti voidaan arvioida, että keskeinen tekijä tukiasumisen turvallisuudessa on viranomaisten ja viranomaisten eri toimialojen välinen yhteistyö ja oikeanlaisen sekä riittävän tiedon kulkeminen eri alojen asiantuntijoiden välillä. Pelastusviranomaisilla on oltava sellaiset tiedot niiden toimialueeseen kuuluvista kohteista, että ne voivat tehdä tarkastus- ja muuta valvontatoimintaansa säädettyjen velvoitteiden mukaisesti. Tiedon välittämisen kannalta oleellista on se, että esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat osaavat kiinnittää huomiota turvallisuuteen liittyviin seikkoihin. Edelleen on oleellista, että organisaatioissa on sovitut toimintatavat tiedon välittämisestä niille tahoille, jotka voivat tehdä päätöksiä ja puuttua konkreettisesti turvallisuutta koskeviin puutteisiin ja ongelmiin. Tarvittavan tiedon välittäminen ei saisi myöskään estyä salassapitosäännösten vuoksi. Lainsäätäjän tehtävänä on huolehtia siitä, että säännökset antavat mahdollisuuden tarpeellisten tietojen välittämiseen eri toimijoiden kesken." (HE 257/2010, s. 60)

### 6.1. Salassapitosäännösten huomioon ottaminen valvontatehtävissä

Pelastustoimen valvontatehtävissä syntyvä yleisin asiakirja on palotarkastuspöytäkirja, jonka muodosta ja sisällöstä määrätään pelastuslain ohella hallintolaissa. Palotarkastuksella annetusta korjausmääräyksestä on muutoksenhakuoikeus vain asianosaisilla, eikä näitä päätöksiä aseteta julkisesti nähtäville. Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjat ovat kuitenkin lähtökohtaisesti julkisia, elleivät ne sisällä salassa pidettäviä tietoja. Pelastuslain vaitiolovelvollisuussäännöksen mukaan yksityistä liike- tai ammatillisalaisuutta, taloudellista asemaa, henkilökohtaisia olosuhteita tai terveydentilaa tai seikkaa, josta on laissa säädetty salassapitovelvollisuus, ei saa pelastustoimeen kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen tai luvatta ilmaista muille. Julki-

suuslaki sisältää erisisältöisen, hyvin laajan salassa pidettävien asioiden luettelon ja lisäksi määrittelee asiakirjasalaisuuden. Mikäli palotarkastuspöytäkirja tai muu valvonta-asiakirja sisältää salassa pidettävää tietoa, tulisi asiakirjaan tehdä salassapitomerkintä, josta ilmenee, millä perusteella asiakirja tai osa siitä on salassa pidettävä. Asiakirja tulisi myös laatia siten, että asiakirjan julkinen osa voidaan luovuttaa sitä pyytävälle. Lähelläkohtaisesti palotarkastuksella nähdään enemmän salassa pidettäviä ja vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon piiriin kuuluvia asioita kuin niitä tulee merkityksi pöytäkirjaan. Tästä huolimatta myös asiakirjoihin tulee hyvinkin merkittäviksi salassa pidettäviä tietoja.

## 7. Salassapito varautumisessa

Pelastuslain 27.3.2 §:n mukaisesti pelastustoimi tukee pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu. Pääsääntöisesti kunnan varautuminen ja siihen liittyvä suunnittelu ovat kunnan vastuulla. Pelastustoimen rooli on tukea kuntaa varautumis- ja valmiussuunnittelussa.

Kunnan valmius- ja varautumisasiakirjat ovat kunnan omaisuutta ja näin ollen kunta päättää niiden salassa pidettävyydestä ja mahdollisesti suojaustasoluokittelusta. Pelastustoimen vastuulle jää näiden asiakirjojen asianmukainen käsittely yhteistyössä kunnan kanssa.

Julkisuuslain 24.1.8 § määrittää varautumisasiakirjat salassa pidettäviksi seuraavasti:

8) asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään[.]

### 7.1. Pelastustoimen omat varautumisen asiakirjat

Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tiettyjen ammattiryhmien työpanoksen saatavuus korostuu siinä määrin, että näitä henkilöitä on nähty tarpeelliseksi varata erityistehtäviinsä ja vapauttaa aseellisesta palveluksesta (VAP). Pelastustoimen henkilöt pääsääntöisesti kuuluvat tähän ryhmään, koska heidän työpanostaan tarvitaan huolehtimaan yhteiskunnan perusturvallisuudesta. Tätä tarkoitusta varten olevan VAP -rekisterin tiedot voivat joiltain osin olla salassa pidettäviä lähinnä henkilötietolain nojalla. Erityisesti täytyy pelastustoimen henkilökosten osalta huomioida turvakiellon omaavien henkilöiden tietojen käsittely.

Pelastuslaitokset useimmiten osallistuvat kuntien valmiussuunnitelmien tekemiseen. Näiden yleinen osa on yleensä julkinen, mutta suunnitelman liitteissä saattaa helposti olla salassa pidettävää tietoa. Tiedon kuitenkin omistaa kunta, ei pelastuslaitos, joten salassa pidettävyyden määrittäminen on kunnan vastuulla.

Samalla tavoin ulkoiset pelastussuunnitelmat ovat yleiseltä osaltaan julkisia ja salassa pidettävä tieto tulisi koostaa liitteisiin. Liitteissä salassa pidettävää tietoa saattavat olla esimerkiksi toimintaohjeet niiden sisältämien yksityiskohtien (mm. liikesalaisuus, teknisen yksityiskohdat) sekä yhteystiedot (henkilötietolain nojalla tai yhteystiedon erityisen käyttötarkoituksen vuoksi).

Kunnan valmiusjohtoryhmässä ovat yleensä kunnan avainhenkilöt varautumisen näkökannalta, joten tämä kokoonpano saattaa hyvinkin olla salassa pidettävä tieto. Peruste ei ole niinkään yksittäisen henkilön tiedot vaan itse ryhmän kokoonpano. Tilanteessa, jossa jokin taho haluaisi lamauttaa kunnan palvelut, tällainen lista saattaisi helpottaa tavoitteeseen pääsemistä. Salassapitoperuste löytyy julkisuuslain 24.1.8 §:stä.

Pelastustoimen päivittäisessä ja etenkin poikkeustilanteiden aikaisessa toiminnassa ollaan yhteyksissä muihin viranomaisiin ja toimijoihin. Tämän yhteydenpidon varmistamiseksi on usein olemassa tähän tarkoitukseen varattuja yhteydenpitokeinoja ja -välineitä, kuten puhelinliittymiä. Koska nämä keinot ovat tarkoitettu poikkeustilanteiden kommunikointiin, tulee ne pitää salassa. Muutoin on olemassa riski siihen, että tällaista

tarkoitukseen varattua kommunikointitapaa väärinkäytetään tai pyritään jopa tarkoituksellisesti sabotoimaan sen toimintaa. Salassapitoperuste on sama kuin yllä mainittu.

Eriyisen oman kokonaisuutensa näissä varautumisen asiakirjoissa tekee pelastustoimen varautuminen sotilaalliseen uhkaan. Tämä asiakirja tai asiakirjakokonaisuus voi muodostaa kokonaisuudessaan salassa pidettävän aineiston. Sotilaalliseen uhkaan varautumisen aineistossa saattaa usein olla esimerkiksi puolustusvoimien toimintaan liittyvää yksityiskohtaista salassa pidettävää tietoa. Lisäksi sotilaallisen uhan tapauksessa on todennäköistä, että siihen liittyy vieraan valtion tiedustelutoimintaa, jonka tavoitteena on hankkia kaikkea varautumiseen liittyvää tietoa. On hyvä tiedostaa, että tällainen asiakirja kiinnostaa ulkomaisia tiedusteluorganisaatioita silloinkin, kun sotilaallinen uhka ei ole näköpiirissä. Salassapitoperuste löytyy julkisuuslain 24.1.10 §:stä, ja on verraten tiukka (mutta ei ehdoton):

10) asiakirjat, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua;

Pelastuslaitoksilla on yleensä valmiita matriisimuotoisia toiminnanohjausasiakirjoja, joiden mukaisesti valmiutta korotetaan toiminnan muuttuessa päivittäisestä toiminnasta kohotetun valmiuden tasolle. Myös tällaisten asiakirjojen yksityiskohtaiset tiedot saattaa olla perusteltua määritellä salassa pidettäviksi, etenkin siltä osin kuin tieto koskee muita kuin pelastusviranomaisia. Käytännössä useimpien pelastuslaitosten organisaatiot on kerrottu isäntäorganisaatioiden tai pelastuslaitosten kotisivuilla, joten niistä toki pystyy päättämään verraten paljon. Tässä kohden on syytä huomioda, ettei kerran internetiin laitettua tietosisältöä sieltä yleensä pysty poistamaan. Sivuja arkistoivat robotit tekevät niistä käytännössä mahdottomia poistaa.

Pelastustoimi on osavastuussa alueensa kuntien väestön evakuoinnin suunnittelusta. Evakuointitarve saattaa tulla eteen esimerkiksi poikkeuksellisten luonnon olosuhteiden vuoksi. Evakuointisuunnitelmat ovat selkeästi salassa pidettäviä dokumentteja koska niillä on selkeä rooli sotilaalliseen uhkaan varautumisessa. Sisäministeriö on laatinut ohjeistuksen evakuointisuunnittelusta ja ottanut kantaa suunnitelmien salassa pidettävyyteen julkaisussaan Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta (<http://www.finlex.fi/data/normit/24741-evakuointiohje.pdf>).

Alueen pelastustoimi (pelastuslaitos) laatii yhteistyössä pelastustoimen alueen kuntien ja muiden osapuolten kanssa väestön evakuointisuunnitelmat. Niihin kuuluu myös väestön vastaanottosuunnitelman laatiminen.

Väestönsuojelusuunnitelmat ja suojelulohkojen johtokeskusten sijainnit löytyvät useimmiten pelastuslaitosten kotisivuilta. Näin ollen niiden julkisuusarvon on katsottu olevan suurempi kuin mahdollisesti suojattava etuus. Johtokeskuksen sijainnin voisi katsoa olevan suojattava etuus, mutta etenkin pienemmillä paikkakunnilla tämän sijainnin pystyy päättämäänkin suhteellisen helposti.

## 8. Salassapito sopimuspalokuntatoiminnassa

Sopimuspalokunnan ja sopimuspalokuntalaisen asema määritellään pelastuslaissa. Sopimuspalokuntalaisen asemaa määrittää myös sopimuspalokuntalaisen työoikeudellinen asema. Sopimuspalokuntalaisten ja pelastuslaitoksen väliset sopimistavat ovat monimuotoisia. Asiaa on selvitetty Suomen Sopimuspalokuntien Liiton hankkeessa, jonka loppuraportista ilmenevät erilaiset sopimistavat. (Kujala 2010)

Pelastuslaitos voi solmia työsopimuksen suoraan sopimuspalokuntalaisen kanssa. Osa VPK-yhdistyksistä maksaa palkkaa jäsenistölleen. Käytössä on myös järjestely, jossa palokuntasopimuksessa sovitulla tavalla pelastuslaitos toimii sijaismaksajana sopimuspalokunnan henkilöstölle palokuntayhdistyksen puolesta. (Kujala 2010, s. 135). Osa sopimuspalokuntalaista tai muuhun pelastuslain 25 §:n mukaiseen yhteisöön kuuluvista ei saa palkkaa miltaan taholta (Saukkonen 2012, s. 68). Pelastuslain 57 §:ssä käytetään käsitteitä pelastustoimintaan osallistuva sivutoiminen ja sopimuspalokuntaan ja muuhun sopimuksen tehneeseen yhteisöön kuuluva henkilö.

Pelastuslaissa ei ole erikseen sääntelyä sopimuspalokuntalaisen vaitiolovelvollisuudesta, vaan sovellettavaksi tulee vaitiolovelvollisuutta sääntelevä 86 §. Siinä määritellään vaitiolovelvollisten piiri seuraavasti: "Pelastustoimen palveluksessa oleva tai pelastustoimintaan osallistuva..." Tämä kattaa kaikki em. tilanteet silloin, kun kyse on pelastustoimintaan osallistuvasta henkilöstä. Sopimuspalokuntalainen, joka ei osallistu pelastustoimintaan ei kuitenkaan kuulu tämän vaitiolovelvollisuuden piiriin ja hän onkin salassapitosäännösten näkökulmasta sivullinen. Myös hallituksen esitys pelastuslaiksi ja meripelastuslaiksi ilmentää, että tarkoituksena on ollut sisällyttää pelastuslain mukaisen vaitiolovelvollisuuden piiriin sopimuspalokuntalaisista vain pelastustoimintaan osallistuvat. Muita sopimuspalokuntalaisia, jotka eivät osallistu pelastustoimintaan, voivat olla esim. palokuntien nuoriso-osastot, seniorit, valistustyöhön osallistuvat, soittokunnat jne. Miten tämä on tiedostettu käytännön palokuntatoiminnassa? Voi kysyä, tuleeko kyseinen sivullisten joukko muun lain perusteella salassapidon piiriin. Julkisuuslain 23.2 §:n mukaan

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu. Vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomainen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä.

Lain esitöissä vuodelta 1998 tähdennetään että, pyrkimyksenä on, että vaitiolovelvollisten piiri olisi ilmaistu mahdollisimman kattavasti tässä kohtaa ja esimerkkeinä soveltamisalasta ovat esimerkiksi opiskelijat, harjoittelijat, siviilipalvelusmiehet, vapaaehtoisesti viranomaisessa toimivat jne. (HE 30/1998, yksityiskohtaiset perustelut 23.2 §). Näyttää siis siltä, että osa pelastustoimen parissa toimivista sopimuspalokuntalaisista tulee vaitiolovelvollisuuden piiriin pelastuslain perusteella ja tämän ulkopuolelle jäävät julkisuuslain perusteella. Lähtökohtaisesti voi ajatella, että (pelastus)lainsäätäjän tarkoituksen taustalla on ollut, että ns. sivullisasemassa oleville ei vaitiolovelvollisuutta tarvitse määrätä, koska heillä ei tehtävänsä perusteella ole oikeutta saada tietoonsa salassa pidettäviä asioita. Kun arjessa kuitenkin toimitaan osin samoissa tiloissa pelastustoimintaan osallistuvien kanssa, on pidettävä hyvänä, että sääntelyyn ei jää vaitiolovelvollisuuden mentävää aukkoa myöskään siltä osin.

## 9. Salassapidon murtuminen

Telaranta on opinnäytetyössään esittänyt, että pelastusviranomaisella olisi pelastuslain perusteella laajempi oikeus antaa salassa pidettävää tietoa kuin muulla viranomaisella julkisuuslain perusteella. Tätä hän perustelee pelastuslain 86.2 §:n poikkeuksella, jonka mukaan vaitiolovelvollisuus ei estä ilmaisemasta sellaista tietoa, jonka ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengen tai terveyden suojaamiseksi tai huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi. (Telaranta 2014, s. 102–103) Tämän erityissäännöksen lisäksi viranomaisen vaitiolovelvollisuus murtuu, jos laissa näin määrätään. Keskeiset ilmoitusvelvollisuudet, jotka voivat murtaa pelastusviranomaisen vaitiolovelvollisuuden ovat lastensuojelulain ja vanhuspalvelulain viranomaisia velvoittavat ilmoitusvelvollisuudet ja rikoslain mukainen törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisen kriminalisointi.

### 9.1. Lastensuojelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus

Lastensuojelulain vastikään (12/2014) hyväksytty muutos laajentaa viranomaisen ilmoitusvelvollisuutta. Jo aiemman sääntelyn mukaan lastensuojelulain (417/2007) 25 §:ssä määritellään lastensuojelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus mm. pelastustoimen henkilöstölle. Ilmoitusvelvollisuus murtaa pelastuslain mukaisen vaitiolovelvollisuuden ja velvoittaa ilmoituksen tekemiseen 25 §:n mukaan seuraavasti:

... 6) palo- ja pelastustoimen... yksikön palveluksessa tai luottamustoimessa olevat henkilöt tai vastavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat henkilöt sekä kaikki terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Lastensuojelun käsikirjan mukaan laissa tarkoitettuja seikkoja voivat olla esimerkiksi:

- lapsen tarpeiden laiminlyönti, lapsen heitteillejättö, lapsen pahoinpitely tai seksuaalinen hyväksikäyttö tai niiden epäily tai uhka;
- lapsen hoidon tai huolenpidon puutteet tai osaamattomuus, joka vaarantaa lapsen hyvinvointia;
- lapsesta huolehtivan aikuisen päihde- tai mielenterveysongelmat, jaksamattomuus tai oman hoidon laiminlyöminen tai myös arjen tukiverkon puuttuminen silloin, kun se saattaa vaarantaa lapsen hyvinvointia;
- lapsen oma päihteiden käyttö, mielenterveyden ongelma, rikoksilla oireilu tai lapsen itsetuhoisuus;
- lapsen kehitykseen todennäköisesti vaikuttavat vanhemman ja lapsen väliset vakavat vuorovaikutusongelmat, jatkuva koulunkäynnin laiminlyöminen sekä tilanne, jossa lapsi joutuu kantamaan ikätasoonsa nähden suhteetonta vastuuta perheen arjesta esimerkiksi vanhemman sairauden vuoksi. (<http://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun->



Kiireellinen ilmoitus tehdään välittömästi esimerkiksi alueelliseen sosiaalipäivystykseen. "Jos lapsi on selvästi hengen tai terveydenvaarassa, eikä ilmoitusta voida tehdä lastensuojeluviranomaisille, ilmoitus voidaan tehdä poliisille, joka tarvittaessa ryhtyy omien toimivaltuuksiensa perusteella riittäviin turvaamistoimenpiteisiin. Poliisin tehtävänä on tämän jälkeen välittää tehty lastensuojeluilmoitus tai tehdä ilmoitus itse toimivaltaiselle kunnan viranhaltijalle. (Räty 2010, 191)" [http://www.valvira.fi/files/valvontaohjelmat/Kunnalliset\\_lastensuojelupalvelut.pdf](http://www.valvira.fi/files/valvontaohjelmat/Kunnalliset_lastensuojelupalvelut.pdf))

Lastensuojelulain 25 §:n 3 momentin määräys poliisille ilmoittamisesta koskee tällä hetkellä lapsen kohdistuvia seksuaalirikoksia. Hallituksen esityksessä HE 164/2014 on esitetty ilmoitusvelvollisuuden laajentamista koskemaan myös lapsen pahoinpitelyä 1.4.2015 alkaen. Laki hyväksyttiin seuraavansisältöisenä:

Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä, että lapseen on kohdistettu

1) rikoslain (39/1889) 20 luvussa seksuaalirikoksena rangaistavaksi säädetty teko; tai

2) sellainen rikoslain (39/1889) 21 luvussa henkeen ja terveyteen kohdistuvana rikoksena rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. ([http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/stvm\\_27\\_2014\\_p.shtml](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/stvm_27_2014_p.shtml))

Lastensuojelulain muutostarpeesta on keskusteltu julkisesti ns. Vilja-Eerikan tapauksen yhteydessä. Vilja-Eerika sai surmansa isänsä ja tämän naisystävän toimesta, vaikka hänestä oli ennätetty tehdä sosiaaliviranomaiselle useita lastensuojeluilmoituksia. Lastensuojelulain muutosta koskevassa valmisteluaineistossa (HE 164/2014) onkin kiinnitetty huomiota siihen, että viranomaisten ilmoituskynnys olisi riittävän matala ja mahdollistaisi viranomaisten riittävän nopean puuttumisen lasten kaltoin kohteluun:

Suosittelavaa on, että ilmoitusvelvolliset tahot ovat tarvittaessa yhteydessä poliisiin harkitessaan, ovatko ilmoituksen tekemiseen velvoittavat olosuhteet kyseisessä tapauksessa olemassa. Mahdollisuus konsultoida poliisia ilmoittamatta kyseessä olevan henkilön nimeä madalltaa ilmoittamiskynnystä ja sitä kautta nopeuttaa tiedonkulkua ja toisaalta ehkäisee väärin ilmoitusten tekoa.

---

Ilmoituskynnys ei edellyttäisi täyttä varmuutta tai edes todennäköisiä syitä epäillä rikoksen tapahtuneen. Ilmoitusvelvollisuuden voisi laukaista esimerkiksi tilanne, jossa ilmoitusvelvollisella taholla on lapsen käyttäytymisen, lapsen puheiden, lapsen vanhemmista saatujen tietojen tai muiden henkilöiden ilmoitusten perusteella säännöksessä tarkoitettuun tavoin syytä epäillä lapseen kohdistunutta rangaistavaa tekoa.

---

Lastensuojelulain 25 § 3 momenttia sovellettaisiin tapauksissa, joissa rikoksen uhri on ilmoituksen tekemisen hetkellä kahdeksaatoista vuotta nuorempi.

Poliisille tehdyn ilmoituksen lisäksi olisi lastensuojelulain 25 § 1 momentissa mainittujen tahojen edelleen tehtävä pykälän 1 momentin nojalla ilmoitus lapsesta myös kunnan sosiaalitoimesta vastaavalle toimielimelle. Näin varmistettaisiin lapsen hyvinvoinnin edistämisen kannalta tarpeellisten palveluiden saanti.

Ennakollisesta lastensuojeluilmoituksesta säädetään lastensuojelulain 25 c §:ssä ja sillä tarkoitetaan tilannetta, jossa perustellusti epäillään, että syntyvä lapsi tulee tarvitsemaan lastensuojelun tukitoimia välittömästi syntymänsä jälkeen. "Ennakollinen lastensuojeluilmoitus tulee siis tehdä tilanteissa, joissa ilmoittajalla on varmaa tietoa esimerkiksi tulevan äidin tai isän päihdeongelmasta, vakavasti mielenterveyden häiriöstä tai vapausrangaistuksesta. Pelkkä päihteenkäytön epäily ei riitä ennakollisen ilmoituksen tekemiseen." (<http://www.thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/lastensuojeluilmoitus-ja-lastensuojeluasian-vireilletulo/ennakollinen-lastensuojeluilmoitus>)

## 9.2. Vanhuspalvelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus

Vuonna 2012 säädettiin laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista. Sen 25 § velvoittaa eräät viranomaiset ilmoittamaan iäkkään henkilön palvelun tarpeesta seuraavasti:

Jos terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö taikka kunnan sosiaalitoimen, alueen pelastustoimen, hätäkeskuksen tai poliisin palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tiedon sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeessa olevasta iäkkästä henkilöstä, joka on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, hänen on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava asiasta viipymättä kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, terveydenhuollon ammattihenkilön on ilmoitettava kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle iäkkään henkilön kotiuttamisesta terveydenhuollon laitoshoidosta. Ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin ennen kotiuttamista.

Muu kuin 1 momentissa tarkoitettu henkilö voi tehdä ilmoituksen häntä koskevien salassapitosäännösten estämättä.

Hallituksen esityksessä 160/2012 perustellaan ilmoitusvelvollisuutta sillä, että iäkkään henkilön palvelujen tarve ei aina tule viranomaisten tietoon. Näin voi käydä esimerkiksi, jos iäkkäällä henkilöllä ei ole omaisia tai läheisiä, jotka voisivat pitää silmällä hänen tilannettaan. Ilmoitusvelvollista koskevat salassapitosäännökset eivät olisi esteenä velvollisuuden täyttämiseksi. Tältä osin säännös vastaisi nykyisen lastensuojelulain 25 §:ää. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu iäkäs henkilö on yhtäläisellä haavoittuvassa asemassa kuin lastensuojelun tarpeessa oleva lapsi, joten vastaavanlainen sääntely myös iäkkään henkilön tarvitseman avun saamiseksi on perusteltu. Ehdotetun säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa, että iäkäs henkilö saa tarvitsemansa huolenpidon silloinkin, kun hän ei itse osaisi tai ymmärtäisi sitä pyytää. Vaikka iäkäs henkilö olisi jo esimerkiksi kotipalvelun tai asumispalvelun piirissä, hänen saamansa palvelut saattavat olla liian niukkoja tai muuten sopimattomia hänen tarpeisiinsa nähden. Sellaisessakin tapauksessa nyt ehdotettu ilmoitus voi olla tarpeellinen.

## 9.3. Rikoslain mukainen ilmoitusvelvollisuus

Rikoslain 15 luvun 10 § koskee törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämistä. Säännös ei erittele ilmoitusvelvollisia henkilöitä virkasuhteen tai muun perusteella, vaan ilmoitusvelvollisuus koskee kaikkia.

Joka tietää joukkotuhonnan, joukkotuhonnan valmistelun, rikoksen ihmisyyttä vastaan, törkeän rikoksen ihmisyyttä vastaan, sotarikoksen, törkeän sotarikoksen, kidutuksen, kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen, biologisen aseiden kiellon rikkomisen, Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamisen, maanpetoksen, törkeän maanpetoksen, vakoilun, törkeän vakoilun, valtiopetoksen, törkeän valtiopetoksen, raiskauksen, törkeän raiskauksen, törkeän lapsen seksuaalisen hyväksikäytön, murhan, tapon, surman,

törkeän pahoinpitelyn, ryöstön, törkeän ryöstön, ihmiskaupan, törkeän ihmiskaupan, panttivangin ottamisen, törkeän tuhotyön, törkeän terveyden vaarantamisen, ydinräjähderikoksen, kaappauksen, 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen, törkeän ympäristön turmelemisen tai törkeän huumausainerikoksen olevan hankkeilla eikä ajoissa, kun rikos vielä olisi estettävissä, antaa siitä tietoa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa, on tuomittava, jos rikos tai sen rangaistava yritys tapahtuu, törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. (4.12.2009/990)

Törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä ei kuitenkaan tuomita rangaistukseen sitä, jonka olisi rikoksen estämiseksi täytynyt antaa ilmi puolisonsa, sisaruksensa, sukulaisensa suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa taikka henkilö, joka asuu hänen kanssaan yhteistaloudessa tai on muuten näihin rinnastettavan henkilökohtaisen suhteen takia läheinen.

## 10. Salassapitovelvollisuuden rikkomisen seuraamukset

Pelastuslain 86.3 §: sisältö vaitiolovelvollisuuden seuraamuksista on lähinnä informatiivinen. Se viittaa rikoslain virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta annettuun sääntelyyn luvun 40 pykälässä 5 ja 38 luvun tieto- ja viestintärikoksiin:

Rangaistus tässä pykälässä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan.

Rikoslain 40 luku käsittää säännökset virkarikoksista. Virkarikoksia ovat lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen, lahjusrikkomus, virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Rikoslain 11 § -12 § puolestaan käsittävät määritelmät siitä, keneen virkarikossääntelyä voidaan soveltaa.

### 11 §

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) virkamiehellä henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen...;

2) julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä kunnanvaltuutettua ja muuta yleisillä vaaleilla valittua 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön edustajiston jäsentä kuin kansanedustajaa edustajantoimessaan sekä 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta mainitun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöä;

3) julkisyhteisön työntekijällä henkilöä, joka on työsopimussuhteessa 1 kohdassa mainittuun julkisyhteisöön tai laitokseen...;

5) julkista valtaa käyttävällä henkilöllä

a) sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä

b) sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla;

### 12 § (12.7.2002/604)

Soveltamisalasäännökset

Tämän luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön.

Tämän luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään.

Tämän luvun 1–3 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös ulkomaiseen virkamieheen. Ulkomaiseen virkamieheen, joka toimii Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen- tai rikosten ennalta estämisen- ja esitutkintatehtävissä taikka joka toimii Suomen

alueella kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain nojalla Suomen viranomaisen esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella esitutkinta- tai muissa virkatehtävissä, sovelletaan myös, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, tämän luvun 5 ja 7–10 §:ää. (11.4.2014/302)

Tämän luvun 4, 4 a ja 14 §:ää sovelletaan myös ulkomaisen parlamentin jäseniin. (10.6.2011/637)

Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta eräissä tapauksissa säädetään erikseen lailla.

Pelastustoimen salassapitomääräysten rikkomisessa voi olla kyse myös rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ien salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta. Näihin liittyvästä syyteoikeudesta ja mm. tietosuojavaltuutetun kuulemisesta asiassa säädetään 38 luvun 10 §:ssä.

## 11. Loppupäätelmät

Pelastustoimessa syntyy muun ohella myös salassa pidettävää tietoa ja salassa pidettäviä asiakirjoja. Näiden osuuden kokonaisuudesta voidaan arvioida kuitenkin olevan pienempi kuin muilla turvallisuustoimialoilla. Suuri osa pelastustoimen salassa pidettävästä tiedosta tulee yhteistoiminnasta muiden turvallisuusviranomaisten kanssa. Lisäjännitteen tähän yhteistoimintaan tuo se, että pelastustoimea kunnallisena toimialana säädellään osittain erilaisella lainsäädännöllä kuin muita turvallisuusalan viranomaistahoja.

Pelastustoimen yhteistoiminta valtion turvallisuusviranomaisten kanssa edellyttää pelastustoimen sopeutumista valtion viranomaisten tietoturvallisuuteen ja salassapitoon liittyviin toimintamalleihin. Koska valtion turvallisuusviranomaisia velvoittaa jossain määrin erilainen sääntely, ei joustoa voida olettaa tulevan siitä suunnasta. Toisaalta pelastustoimi ei voi yksinkertaisesti viedä omia käytäntöjään vastaamaan erilaisia kriteereitä kuin mitä lainsäädännössä on asetettu, koska pelastustoimen on osaltaan noudatettava sitä velvoittavaa sääntelyä.

Salassapitorakenne on syytä ottaa huomioon erilaisia lomakkeita tai tietojärjestelmiä suunniteltaessa. Esimerkiksi valvontarekisterissä tulisi selvästi eritellä salassa pidettävät asiat ja tehdä niihin asianmukainen salassapitomerkintä siten, että niiden antamatta jättäminen olisi mahdollista silloin, kun asiakirjasta saadaan luovuttaa vain julkinen osa.

Pelastustoimen salassapito vaatii huolellista tarkastelua ja siihen perustuvaa huolellista suunnittelua. Salassapito voidaan ja tulee toteuttaa lain säätämässä rajoissa säilyttäen yhteistyömahdollisuudet muiden viranomaisten kanssa. Samalla kansalaisille voidaan taata heille lakisääteisesti kuuluva oikeus saada tietoa viranomaisten asiakirjoista huolehtien kuitenkin välttämättömästä yksityisyyden suojan perusoikeudesta. Oikein toteutettuna hyvä tiedonhallintatapa ottaa huomioon niin salassa pidon kuin tiedonsaantioikeudetkin. Myös viranomaisen on voitava kaikissa tilanteissa toimia siten, että se pystyy suorittamaan tehtävänsä laadukkaasti, tehokkaasti ja lain mukaisesti. Siinä suhteessa tulevat muutokset pelastuslain tiedonsaantioikeuksia koskeviin säännöksiin täsmentävät laissa olevia aukkoja tervetulleella tavalla.

## LÄHTEET

Arkistolaki (831/1994)

Asetus kuolemansyyn selvittämisestä (948/1973)

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999)

Ensihoidon palvelutaso. Ohje ensihoitopalvelujen laatimiseksi sairaanhoitopiireille. STM julkaisuja 2011:11.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta. Luonnos 18.1.2016.

HE 160/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta

HE 164/2014, annettu 18.9.2014. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Henkilötietolaki (523/1999)

Kansainvälisen turvallisuusluokitellun tietoaineiston käsittelyohje, 30.11.2010

KATAKRI: Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö. Versio II, 2011. Puolustusministeriö.

KATAKRI 2015, Tietoturvallisuuden auditointityökalu viranomaisille. 2015. Puolustusministeriö.

Kujala, Isto 2010: Palokuntasopimukset Suomessa. Sopimusten selvittämishankkeen loppuraportti. Suomen sopimuspalokuntien liiton julkaisuja - B:1/2010.

Kuntalaki 410/2015

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012)

Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004)

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, potilaslaki)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007)

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009)

Lastensuojelun käsikirja. Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston julkaisuja.

Lastensuojelulaki 417/2007

Lindfors-Niilola, Anne, Riihelä, Kirsti ja Kaskinen, Raija: Ensihoidon palvelutasopäätökset ja triage-ohjeistukset. Etelä-Suomen alueen sairaanhoitopiirit. Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue. 26/2013 Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja.

Meripelastuslaki 1145/2001

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. WSOY 2008

Ohje tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta, VAHTI 2/2010

Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta. SISÄASIAINMINISTERIÖ, Pelastusosasto

Pelastuslaki (379/2011)

Potilasasiakirjojen laatiminen ja käsittely. Opas terveydenhuollolle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:4.

Rikoslaki 39/1889

Saukkonen, Johanna 2012: Sopimuspalokuntalainen julkisen vallan käyttäjänä. Pro gradu. Turun yliopisto.

Sisäasiainministeriön määräys salassa pidettävien tietoaineistojen luokittelusta ja käsittelystä, 2011

Sisäasiainministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta (406/2011)

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus potilasasiakirjoista (298/2009)

STM:n asetus ensihoitopalvelusta 340/2011

Suomen perustuslaki (731/1999)

Sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004)

Telaranta, Kari 2014: Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen – valvontatoiminnan näkökulma. Opinnäytetyö. Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma (YAMK). Laurea-ammattikorkeakoulu.

Terveydenhuoltolaki (1326/2010)

Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (TiTuA 681/2010)

Voutilainen, Tomi: Hyvä sähköinen hallinto, Edita, Helsinki, 2006

Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon, 2012

Öljyvahinkojen torjuntalaki (1673/2009)