

Henkilötunnus tuomioistuinten ratkaisuissa

Annina Jauhojärvi
Maisteritutkielma
Oikeusinformatiikka
Oikeustieteiden tiedekunta
Lapin yliopisto
2016

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Henkilötunnus tuomioistuinten ratkaisuisissa

Tekijä: Annina Jauhojärvi

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeusinformatiikka

Työn laji: Tutkielma Laudaturtyö Lisensiaatintyö Kirjallinen työ

Sivumäärä: XV + 79

Vuosi: 2016

Tiivistelmä:

Suomessa henkilötunnuksen käyttäminen on hyvin tavanomaista, mutta sen merkitystä tietosuojan kannalta poikkeuksellisen tärkeänä henkilötietona ei tiedosteta. Henkilötunnuksen tehtävänä on yksilöidä henkilö yksiselitteisesti. Lisäksi se on avain eri henkilörekistereihin, mikä antaa mahdollisuuden erilaisten rekisteritietojen tehokkaaseen yhdistämiseen. Henkilötunnukseen liittykin huomattavia riskejä sen päätyessä väärin käsiin.

Henkilötunnukset ovat käytössä myös tuomioistuimissa, joissa se voidaan merkitä tuomioistuimen diaariin ja ratkaisiasiakirjaan. Korkein oikeus on ratkaisullaan 2004:15 linjannut henkilötunnuksen olevan julkinen tieto, joka on luovutettava, kun se on merkittynä julkiseen ratkaisiasiakirjaan. Tuomioistuimissa tietoja luovutettaessa sovelletaan lähtökohtaisesti julkisuuslakeja, joissa pääsääntönä on asiakirjojen ja niiden sisältämien tietojen julkisuus, jos niitä ei ole lailla säädetty salassa pidettäväksi. Henkilötietolaki rajoittaa henkilötunnuksen käsittelyä, mutta se ei säädi henkilötunnusta pidettäväksi salassa. Henkilötunnuksen julkisuus ja sen merkitseminen tuomioistuinten ratkaisuihin ei ole kuitenkaan ongelmatonta. Esimerkiksi eräästä käräjäoikeuden ratkaisusta henkilötunnus oli päätynyt sellaisen henkilön tietoon, joka väärinkäytti tunnusta aiheuttaen taloudellista vahinkoa.

Tutkimusmetodinä hyödynnän oikeusdogmatiikkaa, joka tarkastelee voimassa olevan oikeuden sisältöä ja systematisoi sitä. Tutkielman alussa käsittelen henkilötunnusta, henkilötietolain ja julkisuuslain soveltamissuhdetta viranomaisissa sekä henkilötietojen luovuttamista tuomioistuimen diaarista. Tutkielman tarkoituksena on selvittää, onko henkilötunnuksen merkitsemisen tarpeellista tuomioistuinten ratkaisuihin ja millainen lainsäädäntö määrittää henkilötunnuksen luovuttamista tuomioistuinten ratkaisuisista. Lisäksi pohdin, voidaanko tuomioistuimen ratkaisujen katsoa muodostavan henkilörekisterin ja voidaanko henkilötietolakia siten mahdollisesti soveltaa tuomioistuimessa ratkaisuja luovutettaessa.

Johtopäätöksenä esitän, että luovutettaessa ratkaisua, tulisi soveltaa julkisuuslakien ohella myös henkilötietolakia ottaen erityisesti huomioon henkilötunnuksen käsittelyä koskeva säännös. Henkilötietolain säännökset tulisi kuitenkin ensisijaisesti ottaa huomioon jo ratkaisiasiakirjaa laadittaessa. Henkilötunnuksen merkitseminen tuomioistuimen ratkaisuihin on pääsääntöisesti tarpeetonta ja henkilötunnusta ei tulisi merkitä ratkaisiasiakirjoihin ainoastaan tietojärjestelmiä koskevien vaatimusten vuoksi.

Avainsanat: Henkilötunnus, henkilötietolaki, julkisuus, tuomioistuimet, tuomiot, oikeusinformatiikka

Muita tietoja: -

- | | |
|---|-------------------------------------|
| Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi | <input checked="" type="checkbox"/> |

Sisällysluettelo

Lähteet.....	IV
Oikeustapaukset.....	XIII
Lyhenteet.....	XV
1. Johdanto.....	1
1.1. Tutkielman aihe.....	1
1.2. Tutkimuskysymysten asettelu.....	3
1.3. Tutkimusmetodi.....	5
1.4. Oikeusinformatiikka oikeudenalana.....	6
2. Henkilötietojen suoja ja julkisuusperiaate.....	8
2.1. Henkilötietojen suoja.....	8
2.2. Julkisuusperiaate ja sitä säätelevät yleislait.....	11
2.2.1. Julkisuusperiaate.....	11
2.2.2. Julkisuuslaki.....	12
2.2.3. Oikeudenkäyntien julkisuuslait.....	13
2.3. Julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan sääntely.....	15
2.3.1. Kahden perusoikeuden yhteensovittaminen.....	15
2.3.2. Julkisuuslain ja henkilötietolain soveltaminen viranomaisissa.....	16
2.3.3. Julkisuuslain ja henkilötietolain sääntelykehikko.....	18
3. Henkilötunnus.....	19
3.1. Mikä henkilötunnus on?.....	19
3.2. Henkilötunnuksen erityisasema.....	21
3.3. Henkilötunnuksen historia.....	23
3.4. Henkilötunnuksen sääntelypohja.....	26
3.4.1. Henkilörekisterilaki.....	26
3.4.2. Henkilötietodirektiivi.....	27
3.4.3. Väestötietorekisteriä koskeva lainsäädäntö.....	28
3.4.4. Henkilötietolaki.....	29
3.4.5. EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja sen vaikutukset henkilötietojen sääntelyyn.....	31
3.5. Henkilötunnuksen sääntely Pohjoismaissa.....	34
4. Henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet.....	37
4.1. Huolellisuusvelvoite.....	37
4.2. Henkilötietojen käsittelyn suunnittelu.....	38
4.3. Käyttötarkoitussidonnaisuus.....	39
4.4. Henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset.....	40
4.5. Tietojen laatua koskevat periaatteet.....	41
5. Tuomioistuinten diaarit ja henkilötunnus.....	42
5.1. Lainsäädäntöpohja.....	42
5.2. Tuomioistuinten tietojärjestelmät.....	43
5.3. Tuomioistuimen diaari muodostaa henkilörekisterin.....	44
5.4. Henkilötunnuksen merkitseminen diaariin.....	47
5.5. Henkilötietojen luovuttaminen tuomioistuimen diaarista.....	49
5.6. Henkilötunnuksen luovuttaminen.....	54
6. Tuomioistuinten ratkaisut ja henkilötunnus.....	56
6.1. Ratkaisiasiakirjaan merkittävät yksilöintitiedot.....	56
6.2. KKO 2004:15 ja henkilötunnuksen julkisuus.....	58
6.3. KKO:n ratkaisun ongelmallisuus.....	61
6.4. Henkilötietolain soveltaminen.....	63
6.5. Henkilötunnuksen merkitseminen ratkaisiasiakirjaan.....	66
6.6. Voidaanko ratkaisujen katsoa muodostavan henkilörekisterin?.....	70
6.7. Ratkaisun julkaiseminen internetissä.....	72
7. Johtopäätökset.....	74

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.

Blume, Peter: Denmark. Teoksessa *Blume, Peter* (toim.) Nordic Data Protection Law. Copenhagen 2001. s. 11–37.

Borger.dk: Det Centrale Personregister (CPR). Personnummer.
<https://www.borger.dk/Sider/Det-Centrale-Personregister-CPR.aspx>. 31.10.2016.

Bygrave, Lee A.: Data Protection Law. Approaching Its Rationale, Logic and Limits. Information Law Series – 10. The Hague 2002.

Jokela, Antti: Hovioikeusmenettely. 2. painos. Helsinki 2010.

Jokela, Antti: Oikeudenkäynti III. 2. painos. Helsinki 2015.

Jotuni, Pertti: Kun suomen kansan koodaus alkoi. Suomalainen henkilötunnus on selkeä ja yksiselitteinen. IBM katsaus 3/1989. s. 22–24.

Kadoch, Rebecca: Oikeudenkäynnin julkisuus yleisissä tuomioistuimissa. Helsinki 2012.

Koillinen, Mikael: Henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena. Oikeus 2/2013. s. 171–193.

Koillinen, Mikael: Oikeudesta anonyymiin julkisen vallan käyttöön. Lakimies 1/2016. s. 26–52.

Koivumaa, Ari – Korhonen, Rauno: Ahti Saarenpää suomalaisen oikeusinformatiikan tienraivaajana. Teoksessa *Aarnio, Aulis – Kangas, Urpo – Korhonen, Rauno – Mattila, Heikki E. S. – Mikkola, Tuulikki* (toim.) *Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon. Ahti Saarenpää 60 vuotta.* Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 17. Vaajakoski 2006. s. 241–253.

Korhonen, Rauno: Maakirjoista väestötietojärjestelmään. Suomen väestökirjanpidon historiaa. Lapin yliopisto. Rovaniemi 1999.

Korhonen, Rauno: Perusrekisterit ja tietosuojat. Helsinki 2003.

Kujanen, Kari: Tuomioistuinten tietojärjestelmät. Teoksessa *Mattila, Heikki E. S.* (toim.) *Encyclopaedia iuridica Fennica VII: suomalainen oikeustietosanakirja.* Oikeuden yleistieteet. Helsinki 1999. Palstat 1226–1231.

Kulla, Heikki – Koillinen, Mikael: Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa. Turku 2014.

Lankinen, Hanna: Henkilötunnus kansalaisen arjessa. *Tietosuojat* 3/2006. s. 35–36.

Laukkanen, Sakari: Selvä ja täsmällinen tuomio. Selvitys käräjäoikeuden tuomion kirjoittamisesta. Oikeusministeriön julkaisuja 2002:2. Helsinki 2002.

Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa. Helsinki 2007.

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. 3. uudistettu painos. Helsinki 2016.

Neuvonen, Riku: Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Viro 2013.

Neuvonen, Riku: Yksityisyyden suoja Suomessa. Viro 2014.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna: Rikosprosessi ja parisuhdeväkivalta. Helsinki 2004.

Partanen, Heikki: Henkilötunnus tietosuojaongelmana. *Tietosuojat* 3/2000. s. 13–19.

Pitkänen, Olli – Tiilikka, Päivi – Warmma, Eija: Henkilötietojen suoja. Helsinki 2013.

Pöysti, Tuomas: Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue. Forum iuris - Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 1999.

Pöysti, Tuomas: Oikeudellisen tiedon niukkuus ja henkilötietojen suoja. Teoksessa *Aarnio, Aulis – Kangas, Urpo – Korhonen, Rauno – Mattila, Heikki E. S. – Mikkola, Tuulikki* (toim.) Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon. Ahti Saarenpää 60 vuotta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 17. Helsinki 2006. s. 303–328.

Redfern, Philip: Precise Identification through a Multi-Purpose Personal Number Protects Privacy. *International Journal of Law and Information Technology*, Vol. 1 No. 3. Spring 1994. s. 305–323.

Rintala, Matti: Oikeudenkäynnin julkisuus – yleisissä tuomioistuimissa. *Defensor Legis* 3/2008. s. 361–371.

Saarenpää, Ahti: Informaatio-oikeus. Teoksessa *Mattila, Heikki E. S.* (toim.) *Encyclopaedia iuridica Fennica VII: suomalainen oikeustietosanakirja*. Oikeuden yleistieteet. Helsinki 1999. Palstat 206–215. (*Saarenpää 1999a*)

Saarenpää, Ahti: Oikeusinformatiikka. Teoksessa *Mattila, Heikki E. S.* (toim.) *Encyclopaedia iuridica Fennica VII: suomalainen oikeustietosanakirja*. Oikeuden yleistieteet. Helsinki 1999. Palstat 713–726. (*Saarenpää 1999b*)

Saarenpää, Ahti: Hovioikeuksien ratkaisut sähköisinä informaatiolähteinä; uuden toimintaympäristön perusvaatimuksia. Teoksessa *Yrttiaho, Esko – Saarenpää, Ahti – Oikarinen, Esko* (toim.) *Pohjoisen oikeutta neljännesvuosisata – Rovaniemen hovioikeus 1979–2004*. Pohjois-Suomen tuomarikoulun julkaisuja. Jyväskylä 2004. s. 265–276.

Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuus-oikeus. Teoksessa *Niemi, Marja-Leena* (toim.) *Oikeus tänään – osa II*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja C63. Rovaniemi 2015. s. 203–430.

Saarenpää, Ahti: Oikeusinformatiikka. Teoksessa *Niemi, Marja-Leena* (toim.) Oikeus tänään – osa I. Rovaniemi: Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja C64. Rovaniemi 2016. s. 67–273.

Schartum, Dag Wiese: Norway. Teoksessa *Blume, Peter* (toim.) Nordic Data Protection Law. Copenhagen 2001. s. 79–113.

Seipel, Peter: Sweden. Teoksessa *Blume, Peter* (toim.) Nordic Data Protection Law. Copenhagen 2001. s. 115–151.

Sirkesalo, Jouko: Henkilötunnus – rekisterinpidon tarvekalu. Väestökirjanpito 1–2/1994. Helsinki 1994. s. 14–17.

Sutela Marja – Määttä Tapio – Myrsky Matti: Ohjeita oikeustieteellisen tutkielman laatimiseen. Joensuu 2003.

Tapanila, Antti: Oikeudenkäynnin julkisuus riita- ja rikosasioissa. Helsinki 2009.

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsinki 1998.

Turtiainen, Kari (toim.): Oikeudenkäynti riita-asioissa – käsittelijän opas. Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke: Valtuuskunnan raportti riita-asioiden työprosessien yhtenäistämiseksi ja kehittämiseksi. 2015. Saatavilla: https://oikeus.fi/hovioikeudet/rovaniemenhovioikeus/material/attachments/oikeus_hovioikeudet_rovaniemenhovioikeus/ooNpkd1e3/Oikeudenkaynti_riita-asioissa_2015.pdf. 19.10.2016.

Turunen, Santtu: KKO 2004:15 – Tuomiolauselmiin kirjoitettujen henkilötunnusten julkisuus. Teoksessa *Timonen, Pekka* (toim.) KKO:n ratkaisut kommentein 2004:1. Helsinki 2004. s. 106–107.

Vandezande, Niels: Identification numbers as pseudonyms in the EU public sector. European Journal of Law and Technology, Vol. 2, No. 2, 2011. Saatavilla: <http://ejlt.org/article/view/65/146>. 1.11.2016.

Vanto, Jarno J.: Henkilötietolaki käytännössä. Helsinki 2011.

Varho, Heikki: Henkilötunnus: kansalaisen tunnistusongelman ratkaisu 1960-luvulla. Teoksessa *Tienari, Martti* (toim.) Tietotekniikan alkuvuodet Suomessa. Jyväskylä 1993. s. 189–204.

Varho, Heikki: Miten henkilö tunnistetaan? Teoksessa *Vauhkonen, Jussi* (toim.) Virastosta tietotaloksi, Juhlakirja Eläketurvakeskukselle. Helsinki 2011. s. 95–101.

Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri: Tuomion perustelevminen. Helsinki 2010.

Voutilainen, Tomi: Hyvä sähköinen hallinto. 2. painos. Helsinki 2007.

Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki 2012.

Voutilainen, Tomi: Julkisuus ja henkilötietojen suoja oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa *Miettinen, Tarmo* (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Julkaistu Edilexissä 19.1.2015. Edilex 2015/1. Saatavilla: www.edilex.fi/artikkelit/14673. 20.9.2016.

Voutilainen, Tomi: Tiedonsaanti rikosoikeudenkäyntiin liittyvistä asiakirjoista. Teoksessa *Keinänen, Anssi – Kukkonen, Reima – Kilpeläinen, Mia* (toim.) Oikeustieteiden moniotelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Helsinki 2016. s. 505–524. Julkaistu myös erillisenä artikkelina Edilexissä 22.2.2016. Saatavilla: www.edilex.fi/artikkelit/16158. 20.9.2016.

Välimäki, Kaj: Henkilötunnus väestötietojärjestelmässä. Tietosuoja 3/2006. s. 32–34.

Wallin, Anna-Riitta – Nurmi, Pekka: Tietosuojalainsäädäntö. Helsinki 1988.

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Jyväskylä 2000.

Virallislähteet

II LaVM 10/1986 vp. Toisen lakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle henkilörekisterilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Euroopan komissio: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus). COM(2012) 11 final. 27.1.2012. Saatavilla: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+5853+2012+INIT&l=fi>. 12.9.2016.

Euroopan komissio: Verotunnistenumero (TIN). Maakohtaiset tiedot: Ruotsi. 2015. Saatavilla: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/pdf/fi/TIN_-_country_sheet_SE_fi.pdf. 1.11.2016.

Eurooppa-neuvosto: Yleinen tietosuoja-asetus. Saatavilla: <http://www.consilium.europa.eu/fi/policies/data-protection-reform/data-protection-regulation/>. 12.9.2016.

HaVM 26/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laiksi.

HaVM 31/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laiksi.

HE 49/1986 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle henkilörekisterilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 96/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 12/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 13/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 89/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestötietokeskuksen varmennepalveluista.

HE 102/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeusrekisterikeskus: Rekisteriseloste – diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallinen käsittelyjärjestelmä. Dnro 80/07.01/2015, 20.7.2015. Saatavilla: http://www.oikeusrekisterikeskus.fi/material/attachments/ork/oikeusrekisterikeskus/rekisteriselosteet/NWY4HhMvn/Diaari-ja_asianhallintatietojen_valtakunnallinen_kasittelyjarjestelma.pdf. 1.11.2016.

OM 2004:11. Henkilötietojen käsittely oikeushallinnossa. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:11.

OM 9/39/2005. Sakari-järjestelmän kirjaamisohjeet - Ohjeet käräjäoikeuksille. Oikeusministeriön määräyskokoelma dnro 9/39/2005. Annettu 14.10.2005.

OM 8/042/2006. Tuomas-järjestelmän kirjaamisohjeet - Ohjeet käräjäoikeuksille. Versio 1. Oikeusministeriön määräyskokoelma dnro 8/042/2006. Annettu 17.12.2007.

OM1/41/2016. Oikeusministeriö: Työryhmän asettamispäätös. Henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistaminen. OM1/41/2016.

PeVL 25/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 14/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuksiin liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien sääntösten muuttamiseksi.

PeVL 3/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

Skatteetaten: Fødselsnummer. Saatavilla:
<http://www.skatteetaten.no/no/Person/Folkeregister/Fodsel-og-navnevalg/Barn-fodt-i-Norge/Fodselsnummer/>. 31.10.2016.

Skatteverket: Personnummer. 2007. Saatavilla:
<https://www.skatteverket.se/download/18.1e6d5f87115319ffba380001857/1359707375938/70408.pdf>. 31.10.2016.

SM 49/2007. Sisäministeriö: Tietojen saannin rajoittaminen tietyistä rekistereistä väärinkäytösten estämiseksi ja rikosturvallisuuden parantamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisu- ja 49/2007.

SM 32/2010. Sisäministeriö: Henkilöllisyyden luomista koskeva hanke (identiteettiohjelma) Työryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2010.

The Committee of experts on data protection (CJ-PD) under the authority of the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ): The introduction and use of personal identification numbers: the data protection issues (1991). Strasbourg 1991. Saatavilla:
https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/Reports/Pins_1991_en.pdf.
26.9.2016.

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Oppaat – Henkilötietojen käsittely suostumuksen perusteella. 2010. Saatavilla:
http://tietosuoja.fi/material/attachments/tietosuojavaltuutettu/tietosuojavaltuutetuntoimisto/oppaat/6JfpovHIV/Henkilotietojen_kasittely_suostumuksen_perusteella.pdf.
23.10.2016.

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Oppaat – Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä. 2010. Saatavilla:

http://www.tietosuoja.fi/material/attachments/tietosuojavaltuutettu/tietosuojavaltuutetun/toimis-to/oppaat/6Jfpq2GsB/Henkilotietojen_luovuttaminen_viranomaisten_henkilorekistereista.pdf. 23.10.2016.

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Oppaat – Henkilötunnuksen käsittely henkilötietolain mukaan. 2010. Saatavilla:

http://www.tietosuoja.fi/material/attachments/tietosuojavaltuutettu/tietosuojavaltuutetun/toimisto/oppaat/6JfptkAFr/Henkilotunnuksen_kasittely_henkilotietolain_mukaan.pdf. 23.10.2016.

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Oppaat – Identiteettivarkaus, mikä se on? 2010. Saatavilla:

http://www.tietosuoja.fi/material/attachments/tietosuojavaltuutettu/tietosuojavaltuutetun/toimisto/oppaat/6Jfpv4mWV/Identiteettivarkaus_mika_se_on.pdf. 23.10.2016.

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Minkälaisia henkilötietoja voi käsitellä? 2013. Saatavilla:

<http://tietosuoja.fi/fi/index/rekisterinpitajalle/minkalaisiahenkilotietojavaokasitella.html>. 23.10.2016.

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Usein kysyttyä – Henkilötunnus. 2014. Saatavilla:

<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/useinkysyttya/henkilotunnus.html>. 9.11.2016.

Väestörekisterikeskus: Henkilötunnus. Saatavilla: <http://vrk.fi/henkilotunnus>. 12.9.2016.

United Nations, Human Rights Committee: General comment No. 34. International Covenant on Civil and Political Rights. CCPR/C/GC/34.

Viitattu uutisointi

Helsingin Sanomat 6.7.2016. *Hämäläinen, Tuomas*: ”Posti toi läjän vieraita henkilötunnuksia, autovaraskin pääsee käsiksi Trafín rekisteriin – pitäisikö omien tietojen julkisuudesta huolestua?” Saatavilla: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1467780625551>. 22.10.2016.

Helsingin Sanomat 23.10.2016. *Reinboth, Susanna*: ”Identiteettivarkauksista on kirjattu tuhansia rikosilmoituksia – ’uhreille aivan valtavasti vaivaa, haittaa ja murhetta’ ”. Saatavilla: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1477187650965>. 23.10.2016.

Helsingin Sanomat 23.10.2016. *Reinboth, Susanna*: ”Suomessa ei ymmärretä mihin henkilötunnusta voi käyttää ja mihin ei”. Saatavilla: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1477187628597>. 23.10.2016.

Helsingin sanomat 1.11.2016. *Harju, Jukka*: ”Toisen ihmisen toimeentuloasiat saa urkittua puhelimitse nimellä ja henkilötunnuksella – Sosiaalivirasto: ’Eihän sitä voi kuin luottaa soittajaan’ ”. Saatavilla: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1477892195733>. 1.11.2016.

Iltalehti 14.6.2016. *Egatkina, Anna*: ”Identiteettivarkaus pilasi elämän – tuntematon nainen synnytti Ninan nimissä”. Saatavilla: http://www.iltalehti.fi/uutiset/2016061421723382_uu.shtml. 22.10.2016.

Yle Uutiset 15.6.2016. *Jokiniemi, Emmakaisa*: ”Joutuiko henkilötunnuksesi väärin käsiin? – asiantuntija kertoo riskit”. Saatavilla: <http://yle.fi/uutiset/3-8959298>. 22.10.2016.

Oikeustapaukset

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 4.11.2008 dnro 1/4/07

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 25.9.2009 dnro 3435/4/09 (julkaisematon)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies 15.7.2011 dnro 1875/2/11

Euroopan unionin tuomioistuin 6.11.2003 C-101/01 – Lindqvist

Korkein hallinto-oikeus 2008:34

Korkein oikeus 2004:15

Pirkanmaan kärjäoikeus 18.5.2007 dnro R 07/1744

Tietosuojalautakunta 1.2.2010 päätös nro 1/2010

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 30.1.2001 909/45/2000

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 7.12.2007 2235/49/2007

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 24.5.2011 707/44/2011 (julkaisematon)

Tietosuojavaltuutetun ratkaisu dnro 307/41/10 (julkaistu 27.1.2014)

Tietosuojavaltuutetun ratkaisu dnro 1487/05/2013 (julkaistu 19.11.2014)

Vaasan hovioikeus 9.7.2015 dnro S 15/176

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri 18.11.2009 dnro OKV/1318/1/2007

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri 4.11.2016 dnro OKV/441/1/2015

Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin sijainen 21.2.2013 dnro OKV/249/1/2011

Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin sijainen 1.7.2014 dnro OKV/1462/1/2012

Lyhenteet

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
AOKS	Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin sijainen
EU	Euroopan unioni
Euroopan ihmisoikeussopimus	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990)
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin (Ennen: Euroopan yhteisön tuomioistuin, EYT)
Henkilötietodirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995 yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta
HetiL	Henkilötietolaki (523/1999)
HProsJulkL	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007)
Julkisuusasetus	Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999)
Julkisuuslaki, JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)
OK	Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
ROL	Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
Tietosuojasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus)
Tietosuojasopimus	Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (SopS 36/1992)
TSV	Tietosuojavaltuutettu
Väestötietojärjestelmälaki, väestötietojärjestelmäL	Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009)
YTJulkL	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007)

1. Johdanto

1.1. Tutkielman aihe

Viime vuosina henkilötietojen suojan merkitys on korostunut teknologian kehittymisen ja globalisaation tuomien uusien oikeudellisten ongelmien myötä, sillä tavat, miten henkilötietoja kerätään ja käytetään, ovat muuttuneet. Näiden lisäksi internetin räjähdysmäinen käytön lisääntyminen ja erityisesti henkilöiden itsestään ja toisistaan jakamien tietojen runsaus ovat tuoneet eteen uusia haasteita. Tietosuojan kannalta uhkia löytyy niin läheisistä ihmisistä kuin pahantahtoisista kolmansista osapuolistakin.¹ Myös tietojen luovuttaminen rekistereistä ja eri rekisterien tietojen yhdistäminen muodostavat tulevaisuudessa uhan yksilön yksityisyyden suojalle valtion ja yksityisten taholta. Erityisesti viranomaistoiminta edellyttää erilaisten rekisterien käyttämistä ja pitämistä, ja rekistereitä on oletettavasti tulossa koko ajan lisää.²

Uhan ihmisten yksityisyydelle ja henkilötietojen suojalle muodostavat erityisesti identiteetin väärinkäyttötapaukset, sillä identiteettejä varastetaan ja käytetään väärin yhä useammin tietoverkoissa. Identiteetti kertoo siitä, kuka jokin on. Sitä määrittävät esimerkiksi nimi, eri palveluiden käyttäjätunnukset sekä henkilötunnus. Identiteetin väärinkäyttäminen voi aiheuttaa monenlaista vahinkoa, esimerkiksi rahallista menetystä tai vääristyneitä rekisterimerkintöjä. Identiteetin väärinkäyttö voi johtaa myös maineen menettämiseen. Identiteetti on helppo varastaa, ja väärinkäytön aiheuttamien vahinkojen korjaamisessa voi mennä kauan. Identiteetin väärinkäytön keskeinen työkalu on henkilötunnus.³

Identiteettivarkauksista uutisoidessa ei voi välttyä lukemasta myös henkilötunnuksen osuudesta niissä. Esimerkiksi Helsingin sanomissa uutisoitiin 23.10.2016 identiteettivarkauksista otsikolla: ”Identiteettivarkauksista on kirjattu tuhansia rikosilmoituksia – ’uhreille aivan valtavasti vaivaa, haittaa ja murhetta’ ” Uutisessa haastateltiin rikosylikomisario Timo Piirista keskusrikospoliisista. Hänen mukaansa ”-- on pelottavaa, kuinka vähillä tiedoilla voidaan tehdä taloudellisia sitoumuksia. Kun tiedetään ihmisen perustiedot eli nimi, henkilötunnus ja osoite, saadaan jo tilattua tavaraa ja otettua lainaa.”. Lisäksi viime aikoina on uutisoitu henkilötunnukseen liittyen myös: ”Posti toi läjän vieraita henkilötunnuksia, autovaraskin pääsee käsiksi Trafín rekisteriin – pitäisikö omien tietojen julkisuudesta huolestua?” (Helsingin sanomat 6.7.2016), ”Joutuiko henkilötunnuksesi väärin käsiin? – asiantuntija kertoo riskit” (Yle Uutiset 15.6.2016), ”Identiteettivarkaus pilasi elämän – tuntematon nainen synnytti Ninan nimissä.” (Ilta-lehti 14.6.2016).

¹ Pitkänen – Tiilikka – Warmma, 2013, s. 4-6.

² Neuvonen 2014, s. 182.

³ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Identiteettivarkaus, mikä se on? 2010, s. 2.

Henkilötunnuksen käyttöön törmää lähes päivittäin mitä erilaisimmissa yhteyksissä. Kun soitat teleoperaattorin asiakaspalveluun, kysytään siellä yleensä henkilötunnusta. Kun asioit terveyskeskuksessa, on henkilötunnus kerrottava. Kun valitset maksutavaksi laskun verkkokaupassa, tarvitaan siihen henkilötunnusta. Tilaamaasi postipakettia noutaessakin tarvitaan henkilötunnusta. Henkilötunnuksen käyttäminen ja luovuttaminen on Suomessa hyvin tavanomaista⁴ ja yleensä henkilötunnuksen arkipäiväisen luonteen vuoksi ei tule ajatelleeksikaan, millaista tietoa henkilötunnus itse asiassa on.

Henkilötunnuksia käytetään myös tuomioistuimissa. Se voidaan merkitä diaaritietoihin ja se voi olla merkittynä myös tuomioistuimen antamassa ratkaisussa. Henkilötunnuksen julkisuudesta on annettu KKO:n ratkaisu 2004:15. Siinä KKO totesi henkilötunnuksen olevan julkinen tieto, ja ettei ole olemassa säännöksiä, jotka velvoittaisivat henkilötunnuksen peittämiseen tuomiota luovutettaessa. Henkilötunnuksen julkisuusasema tuli ratkaistavaksi myös Vaasan hovioikeuden päätöksessä (pätös nro 358, annettu 9.7.2015), joka totesi KKO:n ennakkopäätöksen mukaisesti, ettei henkilötunnus ole lain mukaan salassa pidettävä tieto. Tapauksessa valittajien ja edunvalvottavan henkilötunnukset olivat näkyvissä käräjäoikeuden päätöksessä, mikä valittajien näkemyksen mukaan rikkoi salassapitoa koskevia säännöksiä.

Henkilötunnuksen julkisuus ja sen merkitseminen tuomioistuinten ratkaisuihin ei ole ongelmatonta, sillä esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelemässä asiassa 3435/4/09 kantelijan nimi, osoite ja henkilötunnus olivat päätyneet Tampereen käräjäoikeuden käsittelemän rikosasian (R 07/1744) asiakirjoista identiteettivarkauksia tekevän henkilön tietoon. Identiteettivaras oli tilannut kantelijan nimellä useista eri internetissä toimivista yrityksistä tavaraa ja avannut luotollisia tilejä.

⁴ Ks. Helsingin sanomat 23.10.2016: ”Suomessa ei ymmärretä, mihin henkilötunnusta voi käyttää ja mihin ei”.

1.2. Tutkimuskysymysten asettelu

Tutkielmani aihe valikoitui työssäni käräjäoikeudessa, jossa kiinnitin huomiota henkilötunnuksen merkitsemiseen käräjäoikeuden ratkaisuihin. Joissakin saman asiaryhmän käräjäoikeuden ratkaisussa asianosainen saattoi olla mainittuna vain nimeltään, kun taas osassa ratkaisussa asianosainen oli yksilöitynä niin täydellisellä nimellään, postiosoitteellaan kuin henkilötunnuksellaankin. Toisaalta taas työskennellessäni korkeimmassa hallinto-oikeudessa, henkilötunnuksia ei käytetty lainkaan – henkilötunnusta ei merkitty oikeudenkäynnin perustietoihin tuomioistuimen diaariin eikä sitä merkitty myöskään päätöksiin. Käytäntö on vaihtelevaa, mikä laittoi pohtimaan henkilötunnuksen julkisuutta ja sen merkitsemisen tarpeellisuutta tuomioistuinten ratkaisuisa ja diaareissa.

Viranomaisella olevan tiedon julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. Oikeudenkäyntiä yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa koskevat omat julkisuuslakinsa. Henkilötietojen, kuten henkilötunnuksen, käsittelystä säädetään henkilötietolaissa. Tarkastelen tutkielmassani ensinnäkin yleisesti julkisuuslakien⁵ ja henkilötietolain suhdetta toisiinsa sekä julkisuuslakien keskinäistä suhdetta toisiinsa. Lisäksi tutkin henkilötunnuksen luonnetta henkilötietona sekä tarkastelen henkilötunnuksen historiaa ja henkilötunnukseen kohdistuvaa sääntelyä.

Tutkielmani otsikon mukaisesti tarkastelen henkilötunnusta nimenomaan tuomioistuinten ratkaisuisa. Luon kuitenkin katsauksen myös henkilötunnuksen julkisuuteen tuomioistuinten diaaritiedoissa, sillä diaaritiedot muodostavat henkilötietolain mukaisen henkilökisterin KHO 2008:34 ratkaisun mukaisesti, jonka johdosta luovutettaessa diaarista henkilötietoja tulevat sovellettavaksi sekä julkisuuslait että henkilötietolaki. Tuomioistuinten diaaritietojen osalta on mahdollista tarkastella kuinka julkisuuslakia ja henkilötietolakia sovelletaan konkreettisesti suhteessa toisiinsa, kun kyseessä on henkilötietojen luovuttaminen viranomaisen henkilökisteristä. Tarkastelen aihetta yleisöjulkisuuden näkökulmasta, jolla tarkoitetaan kenen tahansa oikeutta saada julkinen tieto⁶.

⁵ Julkisuuslaeilla tarkoitan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia eli julkisuuslakia, oikeudenkäyntien julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia sekä oikeudenkäyntien julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettua lakia.

⁶ *Rintala* 2008, s. 363.

Tuomioistuimen ratkaisu on asianosaisille ja yleisölle oikeudenkäynnin tärkein tieto.⁷ Lähtökohtana tutkielmassani on henkilötunnuksen julkisuus KKO 2004:15 ratkaisun linjaamin tavoin. En tarkastele salassapitoa koskevaa sääntelyä, koska on riidatonta, ettei henkilötunnusta ole säädetty pidettäväksi salassa. Vaikka henkilötunnus on julkinen tieto, sen käsittelyä kuitenkin rajoitetaan henkilötietolaissa. Julkisuuslakiin sisältyy henkilötietoja koskeva luovutusrajoitus, kun kyseessä on viranomaisen henkilörekisteri ja vaikka kyse ei ole salassapidosta, kyseessä on kuitenkin julkisuuden rajoitus. KKO on kuitenkin henkilötunnuksen julkisuutta koskevalla ratkaisullaan linjannut myös, etteivät ratkaisut muodosta henkilörekisteriä eikä henkilötietolakia siten sovelleta, kun kyseessä on tuomioistuimen ratkaisiasiakirjan luovuttaminen.

KKO:n ratkaisun johdosta tutkin ensinnäkin, kuinka henkilötunnuksen julkisuus määräytyy nykyisen lainsäädännön ja sitä selkeyttävän KKO 2004:15 ratkaisun valossa. KKO:n ratkaisu henkilötietolain soveltumisesta tuomioistuimen ratkaisuihin on kuitenkin ongelmallinen ja kritiikille altis, erityisesti tutkielmassa myöhemmin käsiteltävän loogisen rekisterikäsitteen kannalta. Sen vuoksi tarkastelen lähemmin henkilötietolain soveltamisalaa ja pohdin, kuuluvatko tuomioistuimen ratkaisut henkilörekisterin käsitteen piiriin ja mitä vaikutuksia henkilötietolain soveltumisella on henkilötunnuksen luovuttamiseen tuomioistuinten ratkaisuista.

Ulotan tarkasteluni myös ratkaisiasiakirjojen laatimisvaiheeseen. Tutkin, mitä tietoja tuomioistuimen ratkaisussa on oikeudenkäyntiä koskevien lakien mukaan oltava, ja soveltuuko henkilötietolaki ratkaisiasiakirjan laatimiseen. Käsitelen erityisesti sitä, onko henkilötunnuksen merkitseminen tarpeellista tuomioistuimen ratkaisiasiakirjoihin. Lisäksi käsitelen, kuinka ratkaisun julkaisemista internetissä on arvioitava henkilötietojen suojaa ja julkisuusperiaatetta koskevien säännösten valossa.

⁷ HE 13/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 5 luku.

1.3. Tutkimusmetodi

Perinteisesti oikeustieteellisen tutkielman mahdollisiksi lähestymistavoiksi mainitaan oikeusdogmaattinen, oikeusteoreettinen, oikeushistoriallinen, oikeusvertaileva ja oikeussosiologinen lähestymistapa.⁸ Tutkielmani on tutkimusotteeltaan oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikka eli lainoppi on oikeustieteessä käytettävien metodien ydinaluetta.⁹ Oikeusdogmatiikka vastaa kysymykseen voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Sen tehtävänä on oikeusnormien tulkinta ja niiden systematisointi.¹⁰ Oikeusdogmatiikan tutkimuskohteena on nimenomaan voimassa oleva oikeus. Siihen kuuluu oikeussäännösten sisällön selvittäminen, joka tapahtuu esittämällä kannanottoja siitä, miten säännöksiä tulisi erilaisissa tyyppitilanteissa soveltaa. Systematisointi on tavallaan tulkinnan tai tulkintojen taustalla.¹¹ Oikeusdogmatiikka on lakia tulkitsevaa tutkimusta, jossa jokaisen tulkinnan on pysyteltävä lakien luomissa puitteissa ja jokainen tulkinta on voitava perustella lakiin vedoten.¹²

Oikeusdogmatiikan sisältöön kuuluu ensinnäkin oikeusjärjestyksen tai sen erityisalueen tekninen hallitseminen, johon kuuluvat lakien, asetusten ja alemman asteisten normien osaaminen sellaisina, kuin ne voidaan lakikirjoista lukea. Ymmärtääkseen säädöksiä, tulee hallita säännösten systematiikka: kuinka ne järjestyvät suhteessa toisiinsa ja suhteessa säännösten kokonaisuuteen. Oikeus on kuitenkin paljon muutakin kuin säännökset ja niiden muodostama systeemi. Säännösten sisältö ei avaudu ainoastaan lukemalla lakikirjaa eikä ymmärtämällä systeemiä. Jotta voidaan käsittää, millä tavoin säännös tulee ymmärtää, tulee perehtyä erilaiseen oikeuslähdemateriaaliin, kuten lain esitöihin, ennakkotapauksiin ja käytännöllisiin syihin. Lisäksi on hahmotettava oikeuden ja yhteiskunnan välistä suhdetta, jotta voidaan ymmärtää, miksi ratkaisu on tällainen tai miksi jokin oikeudellinen instituutio on muodostunut juuri sellaiseksi. Oikeusdogmatiikka hyödyntää yhteiskuntatieteellistä tutkimusta saavuttaakseen tavoitteensa oikeussääntöjen selvittämisessä.¹³

Systematisoinnin ja tulkinnan keskeistä suhdetta voidaan hahmottaa jaottelulla ongelmakeskeiseen ja normikeskeiseen lainoppiin. Ongelmakeskeisessä lähestymistavassa tutkimustehtävänä on muodostaa kokonaiskuva jonkin oikeudellisesti mielenkiintoisen ongelman sääntelys-

⁸ *Sutela – Määttä – Myrsky* 2003, s. 10.

⁹ *Timonen* 1998, s. 1.

¹⁰ *Aarnio* 1989, s. 48.

¹¹ *Timonen* 1998, s. 12.

¹² *Aarnio* 1989, s. 59.

¹³ *Aarnio* 1989, s. 49–50.

tä, kun taas normikeskeisessä lähestymistavassa muodostetaan perusteltu käsitys siitä, miten tiettyä säännöstä tai säännöksiä tulisi tulkita.¹⁴

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa oikeusdogmaattinen tutkimusote on lähes aina mukana tavalla tai toisella. Vain harvoin oikeustieteellistä tutkimusta on mahdollista tai edes perusteltua suunnata sellaisella tavalla, että voimassa olevan oikeuden tulkintaa tai systematisointia ei työssä lainkaan tarvittaisi.¹⁵

1.4. Oikeusinformatiikka oikeudenalana

Tutkielmani aihe sijoittuu oikeusinformatiikan alueelle. Oikeusinformatiikka on oikeustieteellinen tutkimus- ja opetusala, jonka puitteissa tutkitaan oikeuden ja informaation sekä oikeuden ja tietotekniikan välisiä suhteita eri muodoissaan sekä niissä ilmeneviä oikeudellisia sääntely- ja tulkintakysymyksiä. Oikeusinformatiikka on tieteenalana sekä oikeustieteen sisällä että oikeustieteen rajat ylittäen monitieteinen. Oikeustieteen sisällä oikeusinformatiikalla on vahvat yhteydet oikeusteoriaan, mutta sillä on liittymiä useille materiaalsen oikeuden alueille. Yli oikeustieteen rajojen oikeusinformatiikalla on yhteydet erityisesti logiikkaan, tietojenkäsittelyoppiin ja informaatiotieteisiin.¹⁶ Oikeusinformatiikka luetaan kuuluvaksi oikeuden yleistieteisiin, mutta sen puitteissa käsitellään myös verkkoyhteiskunnan oikeudellistuksessa sellaisia lainopillisia tulkintakysymyksiä, jotka hajautuvat perinteisen lainopin eri aloille, kuten persoonallisuus-oikeuteen, hallinto-oikeuteen ja prosessioikeuteen.¹⁷

Oikeusinformatiikalle on tyypillistä tutkimusinstituuttien puitteissa tapahtuva tutkimus- ja kehitystoiminta, jota on pidetty tarpeellisenä alan monitieteisyyden ja sen välttämättömien tietotekniikkatarpeiden ja kansainvälisen yhteistyön kehittämisen vuoksi. Euroopan neuvosto kehotti vuonna 1992 oikeusinformatiikan opetuksen ja tutkimuksen kehittämistä koskevassa suosituksessa (R (92) 15) jäsenmaita perustamaan vähintään yhden oikeusinformatiikan instituutin kuhunkin maahan. Suomessa suosituksen mukainen instituutti on vuonna 1993 perus-

¹⁴ *Timonen* 1998, s. 14.

¹⁵ *Sutela – Määttä – Myrsky* 2003, s. 9.

¹⁶ *Saarenpää* 1999b, palstat 713–714.

¹⁷ *Saarenpää* 2016, s. 128.

tettu Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan oikeusinformatiikan instituutti.¹⁸ Oikeusinformatiikka on kuulunut olennaisena osana Lapin yliopiston oikeustieteellisen perustutkinnon sisältöön 1980-luvun puolivälistä alkaen.¹⁹

Oikeusinformatiikan tunnusomaisia tutkimusaiheita ovat riskien tunnistamisen, lainsäädännön muutostarpeen, informaation yhteiskunnallisen merkityksen, tietojärjestelmien ja tietoverkkojen käyttömahdollisuuksien sekä oikeudellisten tietovarantojen ja niiden käytön tutkimus. Verkko-yhteiskunnan oikeudellistuminen on lisännyt alan lainopillista, esimerkiksi henkilötietojen suojaa, koskevaa tutkimusta. Oikeusinformatiikalle on tyypillistä nimenomaan eteenpäin katsova luonne. Oikeusinformatiikka jaetaan yleiseen ja erityiseen osaan. Yleisen osan puitteissa arvioidaan oikeuden, etenkin ihmisen oikeuksien ja yhteiskunnan suhdetta muuttuvassa yhteiskunnassa. Oikeusinformatiikan erityiseen osaan luetaan kuuluvaksi oikeudellinen tietojenkäsittely, oikeudellisen informaation tutkimus, informaatio-oikeus ja tietotekniikka-oikeus.²⁰

Tutkielmani kohdentuu tarkemmin informaatio-oikeuden alueelle. Informaatio-oikeudella tarkoitetaan oikeudenalaa, jonka puitteissa tutkitaan informaation tuottamisen, käsittelyn, välittämisen, markkinoinnin, suojaamisen ja säilyttämisen oikeudellista sääntelyä, sääntelyn tarvetta ja mahdollisuuksia. Oikeussystemaattisesti informaatio-oikeus on osa oikeusinformatiikkaa.²¹ Informaatio-oikeus on uusi ja osaksi tuntematon oikeudenala Suomessa. Sen normistoja on tutkittu perinteisillä ja vakiintuneilla oikeudenaloilla. Informaatio-oikeudelliset normistot on ymmärretty näiden perinteisten systeemien osaksi. Esimerkiksi julkisuuslainsäädäntöä ja viranomaisten aineellisia tietojensaantioikeuksia on perinteisesti tarkasteltu osana hallinto-oikeutta.²²

Informaatio-oikeus on oikeudenalana²³ tiedon ja siihen liittyvien toimintojen oikeudellisen sääntelyn kehikko, jolla hallitaan oikeudellista sääntelyä, joka kohdistuu tietoon, tietojenkäsit-

¹⁸ Saarenpää 1999b, palstat 724–725.

¹⁹ Koivumaa – Korhonen 2006, s. 244.

²⁰ Saarenpää 2016, s. 95, 98–99, 131.

²¹ Saarenpää 1999a, palsta 206.

²² Pöysti 1999, s. 378–379.

²³ Informaatio-oikeuden asemasta itsenäisenä oikeudenalana tai osana oikeusinformatiikka on käyty keskustelua oikeuskirjallisuudessa. Esimerkiksi Saarenpää sijoittaa informaatio-oikeuden osaksi oikeusinformatiikkaa edellä käsitellyin tavoin. Ks. Saarenpää 2016, s. 131. Voutilainen on teoksessaan katsonut, että informaatio-oikeus on oma itsenäinen oikeudenalansa eikä osa oikeusinformatiikkaa. Hänen mukaansa oikeusinformatiikka on yhteiskunnallisesta ympäristöstä oikeustieteen ydintä ja sääntelyä ulkoapäin tarkasteleva tutkimusala, joka on tutkimusnäkökulmaltaan voimallisesti sidoksissa informaatio- ja viestintäteknologian hyödyntämiseen yhteiskunnallisissa toiminnoissa välineenä ja informaatioon käsittelyn kohteena. Informaatio-oikeus on puolestaan oikeudenala, joka saa vaikutteita oikeusinformatiikan tutkimuksesta esimerkiksi lainsäädännön kehittämiseksi. Informaa-

telyyn ja tietojen hallintaan. Informaatio-oikeudellisen sääntelyn kohteina on itse tieto ja siihen liittyvät toimenpiteet sekä tietoon liittyvät oikeudet, joiden avulla voidaan hallinnoida tietoa. Informaatio-oikeus on kehittynyt suomalaisessa oikeusjärjestelmässä omaksi kokonaisuudekseen 1980-luvulta lähtien. Informaatio-oikeuden sääntelykohteen perusyksikkö on tietosen eri muodoissaan.²⁴

Informaatio-oikeudellisia tutkimuskohteita ovat informaation ohella julkisuusperiaate ja sen toteuttaminen, yhteiskunnan tietovarantojen ja julkisten tietojen hyödyntämisen sääntely ja reunaehdot, tietosuoja ja tietoturvallisuus, sananvapaus, informaatiomarkkinoiden sääntely, tietojenkäsittelyprosessien sääntely, asiakirjahallinto, arkistotoimi, tietojen laatu ja tiedolliset oikeudet. Informaatio-oikeudellinen sääntely muodostuu yksilöiden ja yhteisöjen tietoon kohdistuvista oikeuksista ja velvollisuuksista. Sääntelykohteina ovat tiedon hankinta, käyttö, edelleen luovuttaminen, säilyttäminen sekä hävittäminen.²⁵

2. Henkilötietojen suoja ja julkisuusperiaate

2.1. Henkilötietojen suoja

Demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu oikeus olla yksin, oikeus yksityisyyteen. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa oikeus yksityisyyteen on yksi perusoikeuksista. Siitä tosin käytetään edelleen perinteistä ilmaisua yksityiselämän suoja (*private life*).²⁶ Yksityisyyttä ei ole määritetty täsmällisesti lainsäädännössä. Yksityisyyden keskeisinä osatekijöinä pidetään yksityiselämän suojaa, viestinnän luottamuksellisuutta sekä henkilötietojen suojaa. Nämä oikeudet ovat katsottu kuuluvan yksityisyyteen erityisesti oikeusinformatiikan ja persoonallisuusosoikeuden puitteissa.²⁷

tio-oikeus ei kuulu itsenäisenä oikeudenalana oikeusinformatiikkaan, vaan oikeusinformatiikka on opetus- ja tutkimusala, joka voi kohdistua omasta tutkimuksellisesta tai opetuksellisesta näkökulmasta informaatio-oikeuteen. Ks. tästä *Voutilainen* 2012, s. 45–46.

²⁴ *Voutilainen* 2012, s. 29–31.

²⁵ *Voutilainen* 2012, s. 32.

²⁶ *Saarenpää* 2015, s. 314.

²⁷ *Saarenpää* 2015, s. 230–231, 314. Saarenpää on käsitellyt yksityisyys -käsitettä tarkemmin. Ks. *Saarenpää* 2015, s. 230–232, 313–324.

Yksityiselämän suoja

”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.” (PL 10.1 §)

Perustuslain 10 §:n systematiikka nojautuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä syntyneeseen doktriiniin, jossa henkilötietojen suoja sijoitetaan osaksi yksityiselämän suojan perusoikeutta.²⁸ EU:n tasolla henkilötietojen suojasta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan²⁹ 8 artiklassa.

Henkilötietojen suoja jäsentyy siis perustuslain säännöksessä yhdeksi yksityiselämän suojan osa-alueeksi. Yksityiselämän suoja kattaa yksityiselämän, kotirauhan ja kunnian turvaamisen. Se kattaa myös kirjeenvaihdon suojan. Henkilötietojen suoja ei kuitenkaan sisälly kaikilta osin yksityiselämän suojan alaisuuteen, vaan se kattaa laajemman alan. Henkilötietojen suoja on nimittäin mahdollista nauttia myös sellaiset henkilötiedot, jotka eivät ainakaan sellaisenaan kuulu yksityiselämän alaan. Näitä ovat esimerkiksi auton rekisterinumero yhdistettynä auton omistajaan³⁰ tai tieto henkilön työpaikasta.³¹ Henkilötietojen suojan asema perusoikeuksien kentässä ei ole kuitenkaan täysin selkeää.³²

Henkilötietojen suojasta säädetään PL 10.1 §:n mukaan tarkemmin lailla. Lainsäätäjän liikumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata oikeus henkilötietojen suojaan tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luotettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla lisäksi kattavaa ja yksityiskohtaista.³³

²⁸ Pöysti 2006, s. 314.

²⁹ Euroopan unionin perusoikeuskirjasta tehtiin joulukuussa 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella (Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007) perussopimusten kanssa samanarvoinen oikeudellisesti velvoittava asiakirja.

³⁰ Tietosuojalautakunta on päätöksellään 1.2.2010 1/2010 linjannut rekisterinumeron olevan henkilötieto yhdistettynä auton omistajan tietoihin.

³¹ Pitkänen – Tiilikka – Warmma 2013, s. 15.

³² Ks. Koillinen 2013, s. 171–193. Koillinen on käsitellyt artikkelissaan henkilötietojen suojaan itsenäisenä perusoikeutenaan.

³³ PeVL 3/2009 vp, s. 2–3. Ks. myös PeVL 14/2002 vp, s. 2, PeVL 25/1998 vp s. 2.

Henkilötietojen suoja on systemaattisesti katsottuna ensisijaisesti osa persoonallisuus oikeutta, sillä kysymys on identiteetistä ja sen suojasta henkilötietoja käsitellessä. Henkilötietojen suoja järjestävä tietosuojalainsäädäntö on myös samalla ollut ja on yhä edelleen yksi vakiintuneimpia oikeusinformatiikan piirissä käsiteltäviä lainopillisia tutkimusaiheita.³⁴

Henkilötietojen suojassa on keskeisessä asemassa ehdot, joilla henkilötietojen käsittely on sallittua. Henkilötietojen suoja toteutuu niin vertikaalisuhteessa eli se suojaa valtion puuttumiselta yksityisyyteen, kuin horisontaalisuhteessa, jossa yksityisellä rekisterinpitäjällä on lailla asetettuja velvollisuuksia käsitellessään yksityisten ihmisten henkilötietoja. Henkilötietojen suoja rakentuu kahdelle osa-alueelle: henkilötietojen suojalle, joka määrittelee henkilötiedot ja niiden käsittelyn edellytykset sekä tietoturvalle, joka asettaa tietojen käsittelylle konkreettisen viitekehyksen.³⁵ Henkilötietojen suojalla tarkoitetaan henkilötietojen käsittelyn laillisia edellytyksiä ja toimintaa, jossa kunnioitetaan yksilön perusoikeuksia ja erityisesti yksityisyyttä. Tietosuojalla tarkoitetaan julkisten ja salassa pidettävien henkilötietojen käsittelyn laissa säädettyjä toiminnallisia edellytyksiä ja mahdollisuuksia. Tietosuojalla ei tarkoiteta siis kaikissa tilanteissa henkilötietojen salassapitoa eikä se ole julkisuuden vastakohta.³⁶

Oikeuskirjallisuudessa henkilötietojen suoja ja tietosuojaa käytetään toistensa synonyymeina. Tietosuojaa (*data protection*) on vakiintunut kansainvälisesti käytetyksi ilmaisuksi, kun kyse on henkilötietojen suojan oikeudellisesta sääntelystä. Henkilötietojen suoja on tietosuojalainsäädännön avulla toteutettavaa yksilön suoja. Tarkoituksena on suojata ensisijaisesti luonnollisia henkilöitä ja heidän oikeuksiaan, ei vain tietoja, jonka vuoksi tietosuojaa on terminä osin harhaanjohtava.³⁷

³⁴ Saarenpää 2016, s. 75.

³⁵ Neuvonen 2014, s. 60, 62.

³⁶ Voutilainen 2012, s. 51.

³⁷ Saarenpää 2015, s. 324–325.

2.2. Julkisuusperiaate ja sitä säätelevät yleislait

2.2.1. Julkisuusperiaate

Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin ja perustuslakiin kirjattuihin perusoikeuksiin kuuluu jokaisen oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Näiden toteutuminen edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada luotettavaa tietoa julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisen vallan toimenpiteiden vaikutuksista niihin. Hallinnon julkisuutta pidetään edellytyksenä demokratian ja tasa-arvon toteutumiselle sekä hallinnon luotettavuudelle ja päätösten hyväksyttävyydelle.³⁸ Julkisuus toimii tiedon saamisen, viestinnän ja ilmaisun vapauden, mielipiteenmuodostuksen sekä julkisen keskustelun edellytyksenä ja samalla myös niiden välineenä.³⁹ Kaikkien tulee voida asemastaan riippumatta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja arvioida omista lähtökohdistaan julkisen vallan käyttöä.⁴⁰

Julkisuusperiaatetta ei ole turvattu varsinaisena ihmisoikeutena.⁴¹ Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa korostetaan oikeutta hankkia tietoja, mutta yhtenä sananvapauden ulottuvuutena.⁴² Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja KP-sopimukseen ei sisälly julkisuusperiaatteen nimenomaisesti⁴³ määrittelevää normia. Vaikka periaatetta ei ole sisällytetty ihmisoikeussopimukseen, tiedon hankkimisen tai ilmaisun vapaus ei voi toteutua asianmukaisesti, jos viranomaisella olevan tiedon julkisuutta on laaja-alaisesti rajoitettu.⁴⁴ EU:ssa asiakirjajulkisuutta ei ole harmonisoitu. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001, annettu 30 päivänä toukokuuta 2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi, niin kutsuttuun EU:n julkisuusasetukseen, sisältyvät unionin omia toimielimiä koskevat julkisuus- ja salassapitosäännökset, ja ne sitovat lähtökohteisesti ainoastaan unionin toimielimiä.⁴⁵

³⁸ HE 30/1998 vp, yleisperustelut 1. johdanto.

³⁹ *Mäenpää* 2016, s. 3.

⁴⁰ HaVM 31/1998 vp, s. 4.

⁴¹ *Mäenpää* 2016, s. 25–26.

⁴² HE 30/1998 vp, yleisperustelut 2.2 kansainvälinen kehitys.

⁴³ KP-sopimuksen 19 artiklan mukaan jokaisella on sananvapaus, joka sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää esteettä kaikenlaisia tietoja. YK:n ihmisoikeuskomitea on KP-sopimuksen 19(2) artiklaa koskevassa sitovassa lausumassa todennut sananvapauden sisältävän myös oikeuden saada tieto kaikista julkisten toimielinten ja julkisia tehtäviä hoitavien tallenteista. Rajoitukset tiedonsaantioikeuteen voivat perustua vain erityisen painaviin syihin, jotka määritellään lailla. Ks. UN: General Comment No. 34, 2011, s. 4-5.

⁴⁴ *Mäenpää* 2016, s. 25–26.

⁴⁵ *Kulla – Koillinen* 2014, s. 21.

Suomen lainsäädännössä julkisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 12.2 §:ssä. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Julkisuusperiaate mahdollistaa sen, että jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta. Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista sisältää myös oikeuden käyttää hyväksi niistä saatua tietoa.⁴⁶

Suomessa julkisuusperiaatteen historia ulottuu vuoden 1766 painovapausasetukseen, joka oli ensimmäinen laki, jossa oli säännökset viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Yleiset säännökset viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta saatiin kuitenkin vuonna 1951 yleisten asiakirjan julkisuudesta annetulla lailla (83/1951), joka oli voimassa nykyisen julkisuuslain voimaantuloon asti.⁴⁷ Oikeus saada tieto on jokaisen, kenen tahansa, oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta julkisuuslain 9.1 §:n mukaisesti. Tämä oikeus on kaikilla yksityisillä ihmisillä kansalaisuudesta riippumatta, mutta myös oikeushenkilöillä ja viranomaisilla.⁴⁸

2.2.2. Julkisuuslaki

Julkisuuslaki on viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja siitä tehtäviä poikkeuksia säätelevä yleislaki. Julkisuuslaki määrittelee julkisuuden ja salassapidon yleiset perusteet.⁴⁹ Julkisuuslaki on myös keskeisin laki, kun on kyse perustuslain 12.2 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta ja perustuslain 10.1 §:n mukaisesta henkilötietojen suojan toteuttamisesta viranomaistoiminnassa siltä osin, kun on kyse ulkopuolisten oikeudesta saada tieto toisen henkilökohtaisia oloja koskevista henkilötiedoista.⁵⁰ Julkisuuslaista poikkeavia erityissäännöksiä asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta on muun muassa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevissa säädöksissä, väestötietojärjestelmälain väestötietorekisteriin tallennetun tiedon luovuttamista koskevissa säännöksissä sekä laissa verotustietojen julkisuudesta ja salassapi-

⁴⁶ Mäenpää 2016, s.1, 53.

⁴⁷ HE 30/1998 vp, yleisperustelut 2.1 lainsäädäntö ja käytäntö.

⁴⁸ Kulla – Koillinen 2014, s. 35.

⁴⁹ Mäenpää 2016, s. 42.

⁵⁰ Wallin – Konstari 2000, s. 66.

dosta (1346/1999).⁵¹ Julkisuutta rajoittaa myös henkilötietojen luovuttamista koskeva erityissäännös julkisuuslain 16.3 §:ssä.⁵²

Tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan julkisuuslain 4.1 §:n 2 kohdan mukaan, joka koskee kuitenkin lähtökohtaisesti tuomioistuinten ja lainkäyttöelinten hallintoon ja hallinnolliseen päätöksentekoon liittyviä asiakirjoja. Oikeushallintoasioita ovat tuomioistuimessa käsiteltävät asiat, joissa tuomioistuin tekee hallintopäätöksen, kuten nimitykset ja asiakirjat, koskien henkilöstö- ja taloushallintoa. Oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen julkisuus tuomioistuimissa määräytyy oikeudenkäyntien julkisuutta sääntelevien erityislakien mukaan, joissa lähtökohtana on suullisen käsittelyn ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus.⁵³

2.2.3. Oikeudenkäyntien julkisuuslait

Oikeudenkäyntien julkisuus turvataan perustuslain 21.2 §:ssä jokaiselle kuuluvana perusoikeutena. Se koskee, paitsi asianosaisia, myös asian kannalta ulkopuolisia henkilöitä. Viranomaisten toiminnan julkisuudella pyritään parantamaan yksilöiden mahdollisuuksia valvoa julkista valtaa (kontrollifunktio). Julkisuuden avulla on mahdollista arvioida, ja tarpeen vaatiessa myös kritisoida, tuomioistuimen lainkäyttötoimintaa. Samalla julkisuudella voidaan turvata sitä, että kontrolli ja mahdollinen kritiikki pohjautuvat tosiasioihin. Oikeudenkäynneistä saatava tieto edistää myös perustuslain 6 §:n mukaista yksilöiden yhdenvertaisuutta lain edessä, sillä julkisuuden avulla on mahdollista arvioida tasa-arvoa ja lainkäytön yhtenäisyyttä.⁵⁴

Julkisuudella ja sen kontrollifunktiolla on oikeudenkäynneissä vielä korostuneempi asema kuin muussa viranomaistoiminnassa. Tämä johtuu erityisesti siitä, että tuomioistuinten käyttämä päätöksenteko on usein vaikutuksiltaan voimakkaampaa, kun vertaa muiden viranomaisten päätöksentekoon. Lisäksi julkisuuden merkitys korostuu, koska tuomioistuimilla on muihin viranomaisiin verrattuna korostetun riippumaton, itsenäinen tuomiovalta, joka on erillinen lainsäädäntö- ja hallitusvallasta ja jota tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliset hallintoelimetkin

⁵¹ Mäenpää 2016, s. 44.

⁵² Wallin – Konstari 2000, s. 51, 199.

⁵³ Mäenpää 2016, s. 122–123.

⁵⁴ Kadoch 2012, s. 3.

voivat kontrolloida hyvin rajoitetusti. On huomattava, että yksittäinen tuomioistuin on riippumaton myös muista tuomioistuimista, joten ylemmätkään tuomioistuimet eivät voi välittömästi vaikuttaa alempien tuomioistuinten lainkäyttöön. Riippumattomuus ulottuu myös yksittäiseen tuomariin, sillä tuomioistuimen sisälläkään päällikkötuomari ei voi vaikuttaa yksittäisten asioiden käsittelyyn.⁵⁵

Oikeudenkäynnin julkisuus on turvattu kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja KP-sopimuksen 14 artiklassa. Oikeudenkäynnin julkisuudella tarkoitetaan niissä lähinnä istuntokäsittelyn (*public hearing*) ja ratkaisujen julkisuutta.⁵⁶

YTJulkL on oikeudenkäynnin julkisuutta yleisissä tuomioistuimissa sääntelevä perustuslain 21.2 §:ssä säädettyä perusoikeutta toteuttava yleislaki. Muussa lainsäädännössä oikeudenkäynnin julkisuutta yleisissä tuomioistuimissa koskevat säännökset ovat YTJulkL:iin nähden erityislain asemassa ja syrjäyttävät YTJulkL:n säännökset. Sen sijaan suhteessa julkisuuslakiin, YTJulkL on erityislain asemassa ja julkisuuslain säännökset syrjäytyvät siltä osin kuin tässä YTJulkL:ssa on asiaa koskeva nimenomainen säännös. Julkisuuslain säännöksiä on kuitenkin sovellettava täydentävästi siltä osin kuin YTJulkL:ssa ei nimenomaisesti toisin säädetä. YTJulkL:a sovelletaan valtakunnanoikeudessa, korkeimmassa oikeudessa, hovioikeudessa, kärjäoikeudessa, työtuomioistuimessa ja sota-oikeudessa. Lakia sovelletaan myös markkina-oikeudessa käsiteltäviin asioihin, joihin ei sovelleta hallintolainkäyttölakia (586/1996).⁵⁷

Hallintolainkäytössä on lähtökohtana julkisuusperiaate, kuten julkisuuslaissa ja YTJulkL:ssakin. HProsJulkL on oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa sääntelevä laki. HProsJulkL:a sovelletaan hallintotuomioistuimissa asian käsittelyyn, jossa on kyse hallintolainkäyttölaissa tarkoitettusta asiasta. Hallintolainkäytössä on useimmiten kyse muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen. Hallintotuomioistuimella tarkoitetaan HProsJulkL:ssa korkeinta hallinto-oikeutta, hallinto-oikeutta ja vakuutus-oikeutta. HProsJulkL koskee myös markkinaoikeutta ja muutoksenhakuasioita käsittelemään perustettua lautakuntaa silloin, kun asian käsittelyssä sovelletaan hallintolainkäyttölakia. HProsJulkL on ensisijainen suhteessa julkisuuslakiin tai muuhun julkisuuslainsäädäntöön, kun kyse on hallintolainkäyttöasian käsittelyn julkisuudesta hallintotuomioistuimessa. Siltä osin kuin laissa ei ole viittausta

⁵⁵ Kadoch 2012, s. 3.

⁵⁶ Kadoch 2012, s. 5, ks. myös Mäenpää 2007, s. 23, 27.

⁵⁷ HE 13/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 1-2 §.

julkisuuslain tai muun lain soveltamiseen, HProsJulkL:n säännökset syrjäyttävät julkisuuslaissa tai muussa laissa olevan samaa asiaa koskevan säännöksen.⁵⁸

2.3. Julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan sääntely

2.3.1. Kahden perusoikeuden yhteensovittaminen

Tietoon ja informaatioon kohdistuu useita perusoikeuksia, sillä tiedon saamista, julkistamista ja sen suojaamista sekä informaation välittämistä, vastaanottamista ja luovuttamista määrittelevät muutkin oikeudelliset perusteet kuin julkisuus perusoikeutena. Julkisuutta toteuttaessa ja sen rajoja määriteltäessä on otettava huomioon etenkin yksityiselämän suoja ja siihen sisältyvät oikeudet, kuten yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä luottamuksellisen viestin salaisuus.⁵⁹

Toisen perusoikeuden turvaaminen tai edistäminen on yleensä sellainen välttämätön syy, joka oikeuttaa rajoittamaan toista perusoikeutta, jonka vuoksi on mahdollista lailla erikseen rajoittaa viranomaisen asiakirjojen julkisuutta perustuslain 12.2 §:n nojalla. Lähtökohtaisesti julkisuusperiaate ja muut perusoikeudet ovat sovitettu yhteen jo julkisuuslaissa. Siltä osin kuin muut perusoikeudet edellyttävät julkisuuden rajoittamista, on perusoikeudet otettu huomioon julkisuutta rajoittavilla salassapitoperusteilla julkisuuslain 24 §:ssä tai muussa laissa.⁶⁰

Julkisuusperiaatteen kanssa yksilön perusoikeuksien alueella kilpailee erityisesti henkilötietojen suoja.⁶¹ Henkilötietojen suoja ei kuitenkaan julkisuusperiaatteen tavoin kiinnity vain viranomaistoimintaan, vaan henkilötietojen suojaa tarvitaan myös, kun henkilötietoja käsittelee yksityinen ihminen tai yritys.⁶² Henkilötietojen suojan ja julkisuuden väliseen suhteeseen voi liittyä jännitteitä, sillä henkilötietojen suoja perusoikeutena ensisijaisesti rajoittaa henkilötietojen käsittelyä ja luovuttamista, kun taas julkisuusperiaate puoltaa avoimuutta ja tietojen saantia myös henkilöistä. Henkilötietojen suojan ja julkisuuden välistä suhdetta on säännelty siten, että henkilötietojen käsittelystä säädetään henkilötietolaissa, mutta henkilötietojen julki-

⁵⁸ HE 12/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 1-3 §.

⁵⁹ *Mäenpää* 2016, s. 28–29.

⁶⁰ *Mäenpää* 2016, s. 37–38.

⁶¹ *Mäenpää* 2016, s. 34–35.

⁶² *Kulla – Koillinen* 2012, s. 102.

suus ja salassapito määräytyvät julkisuuslain mukaan. Lisäksi henkilöä koskevien tietojen julkisuudesta voi olla erityissäännöksiä.⁶³

2.3.2. Julkisuuslain ja henkilötietolain soveltaminen viranomaisissa

Julkisuuslaki ja henkilötietolaki ovat informaatio-oikeuden ydinalueeseen kuuluvia lakeja ja läheisessä yhteydessä toisiinsa. Kun kyse on henkilötietojen luovuttamisesta, julkisuuslaissa luovuttamissääntely hahmottuu kysymykseksi oikeudesta saada tietoja viranomaisen asiakirjoihin sisältyvistä henkilötiedoista. Julkisuuslaissa julkisuus ja henkilötietojen suoja on sovitettu yhteen ensinnäkin julkisuuslain 24.1 §:n salassapitoa koskevilla säännöksillä, jonka kohdat 23–32 rajoittavat henkilötietojen julkisuutta. Julkisuutta rajoitetaan myös julkisuuslain 16.3 §:n säännöksellä, joka koskee viranomaisen henkilötietoja sisältävän asiakirjan antamistapoja.⁶⁴

Julkisuuslaki ja henkilötietolaki ovat molemmat toissijaisia henkilötietojen käsittelyn yleislakeja, jotka väistyvät siltä osin kuin erityislainsäädännössä jokin asia tyhjentävästi säännellään. Muulta osin ne toimivat henkilötietojen käsittelyssä täydentävinä säännöksinä. Suhteessa toisiinsa ne näyttäisivät olevan samanarvoisia. Julkisuusperiaatteen sekä henkilötietojen ja yksityiselämän suojan pohjana on perustuslain perusoikeussäännös. Henkilötietolain voidaan kuitenkin katsoa olevan monilta osin keskeisempi yleislaki erityisesti henkilötietojen käsittelyn osalta, jossa lähtökohtana on henkilötietolain 2 §:n säännös lain soveltamisalasta.⁶⁵

Julkisuuslaissa ei säännellä yleisesti henkilötietojen käsittelyn perusteista. Sen sijaan henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset, periaatteet ja perusteet löytyvät henkilötietolain 2 luvusta. Julkisuuslaissa on tiettyjä viranomaisten henkilötietojen käsittelyyn soveltuvia säännöksiä, jotka osittain saattavat näyttää olevan ristiriidassa henkilötietolain määräysten kanssa.⁶⁶

⁶³ Mäenpää 2016, s. 38 ja 52.

⁶⁴ Wallin – Konstari 2000, s. 70–71, 199.

⁶⁵ Korhonen 2003, s. 150.

⁶⁶ Korhonen 2003, s. 151.

Henkilötietolaissa ovat yleiset säännökset henkilötietojen luovuttamisesta ja muusta käsittelystä. Henkilötietolain 8.4 §:ssä säädetään kuitenkin, että oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään. Lainkohdassa ja siihen liittyvässä hallintovaliokunnan kannanotossa painotetaan julkisuuslakia sovellettavan aina, kun kyse on oikeudesta saada tieto viranomaisen henkilörekisteristä tai kun tietoja luovutetaan tällaisesta rekisteristä. Henkilötietojen muunlaiseen käsittelyyn kuin luovuttamiseen tulee edelleen sovellettavaksi henkilötietolain säännökset. Julkisuuslaki menee tässä kohdin vain rajoitetusti henkilötietolain edelle.⁶⁷

Julkisuuslakia säädettäessä oikeusministeriössä oli vireillä myös henkilörekisterilainsäädännön tarkistaminen. Henkilörekisterilainsäädännön uudistuksen lopullisesta sisällöstä ei ollut vielä varmuutta, jonka vuoksi päätettiin ottaa henkilötietojen luovuttamista viranomaisten henkilörekistereistä koskeneet säännökset julkisuuslakiin. Valmistelun alkuvaiheissa suunnitelmana oli ollut kuitenkin näiden säännösten sisällyttäminen henkilörekisterilakiin. Julkisuuslakiin otetut säännökset muotoiltiin siten, että ne toimisivat riippumatta siitä millaisia käsitteellisiä ja lain nimikettä koskevia muutoksia henkilötietojen suojaa koskevaan lainsäädäntöön tehtäisiin.⁶⁸

Viranomaisen tietojärjestelmässä olevien henkilötietojen julkisuus ja salassapito määräytyvät julkisuuslain nojalla, joten tiedon antamista viranomaisen tietojärjestelmästä on arvioitava julkisuuslain määrittelemien perusteiden ja menettelyjen mukaisesti. Vastaavat lähtökohdat soveltuvat henkilörekisteriin. Viranomaisen henkilörekisterissä ja tietojärjestelmässä olevien tietojen julkisuus ja salassapito määräytyvät julkisuuslain mukaan, samoin henkilötiedon antamistavat viranomaisen henkilörekisteristä määräytyvät julkisuuslain 16.3 §:n mukaan.⁶⁹ Julkisuuslaki on siis henkilötietojen käsittelystä viranomaistoiminnassa säätävä yleislaki silloin, kun ratkaistavana on kysymys viranomaisen henkilörekisterin julkisuudesta, vaikka henkilötietojen käsittelystä yleensä säädetään henkilötietolaissa.⁷⁰

Viranomaisella olevien henkilötietojen julkisuutta ja salassapitoa arvioidaan siis lähtökohtaisesti julkisuuslain nojalla. Tämä koskee yksittäisiä henkilöä koskevia tietoja ja viranomaisen henkilörekisterissä olevia tietoja. Julkisuuslain mukaan yleisenä lähtökohtana on, että henki-

⁶⁷ Korhonen 2003, s. 150–151.

⁶⁸ Korhonen 2003, s. 139. Ks myös HE 30/1998 vp, yleisperustelut 6.1 riippuvuus muista esityksistä.

⁶⁹ Mäenpää 2016, s. 200.

⁷⁰ Koillinen 2016, s. 31.

lää koskevat tiedot ovat julkisia. Tämä koskee muun muassa henkilön nimeä, osoitetta ja henkilötunnusta.⁷¹

2.3.3. Julkisuuslain ja henkilötietolain sääntelykehikko

Julkisuuslain ja henkilötietolain suhdetta selventää tietosuojavaltuutetun toimiston laatima kehikko, josta on nähtävissä mitkä julkisuuslain ja mitkä henkilötietolain säännökset tulevat sovellettavaksi, kun kyseessä on henkilötietojen luovuttaminen viranomaisen henkilörekisteristä.

Julkisuuslain mukaan määräytyvät: oikeus tietojen luovutukseen ja luovutuksen perusteet; tietojen salassapito ja poikkeukset salassapidosta (24 §, 26 §); menettelyt henkilötietoja henkilörekisteristä pyydettyä (13.2 §); asiakirjojen antamistavat (16.1 ja 16.3 §); edellytykset teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvalle tietojen luovuttamiselle tai teknisen käyttöyhteyden avaamiselle (29.3 §); luovuttamiseen liittyvät hyvän tiedonhallintatavan vaatimukset (18 §) sekä salassapitoa ja luokitusmerkintää koskevat vaatimukset (25 §).⁷²

Henkilötietolain säännöksistä kaikissa tapauksissa sovellettavaksi tulevat: henkilötietolain yleiset ja erityiset käsittelyn edellytyksiä koskevat säännökset, joita sovelletaan arvioitaessa oikeutta henkilötietojen luovuttamiseen eli tietoja pyytävän oikeus tallettaa ja käyttää pyydettyjä henkilötietoja; henkilötietolain yleisvelvoitteet, kuten suunnitteluvollisuus, huolellisuusvelvoite, tarpeellisuus- ja virheettömyysvaatimus sekä suojaamisvelvoite (5, 6, 9 ja 32 §); henkilötunnuksen käsittelyä koskeva säännös (13 §); rekisteröidyn kielto-oikeus eräissä tapauksissa (30 §) sekä rekisterinpitäjälle säädetty informointivelvoite (24 §).⁷³

⁷¹ Mäenpää 2016, s. 406.

⁷² Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 2010, s. 3–4.

⁷³ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 2010, s. 4.

3. Henkilötunnus

3.1. Mikä henkilötunnus on?

Läpi historian ihmisiä on yksilöity niin nimellä kuin osoitteella ja syntymäajallakin. Nimi on yksilöintikeinona heikko, sillä sama nimi voi olla useammalla, samalta kuulostavalla nimellä voi olla useampia kirjoitusasuja ja nimi voi muuttua ihmisen elinaikana. Numerot ovat yksilöintikeinoina tehokkaita, sillä ne ovat muuttumattomia ja ainutlaatuisia. Numerosarja on joko oikea tai väärä – toisinkuin nimi, jonka voi kirjoittaa usealla eri kirjoitusasulla.⁷⁴

Henkilötunnus (*personbeteckning, personal identification number PIN*) on yksikäsitteinen tunniste, joka erottaa henkilön kaikista muista henkilöistä ja jonka yhteyteen muut henkilötiedot voidaan koota viranomaistoiminnassa.⁷⁵ Henkilötunnuksen funktiona on yksilöidä ihmiset tarkasti – toista täysin samanlaista henkilötunnusta ei ole.⁷⁶ Henkilötunnuksen tarkoituksena on nimenomaan yksilöidä haltijansa, joten sitä ei voida luonnollisestikaan käyttää henkilön tunnistamiseen. Henkilötunnuksen avulla on mahdollista löytää tiettyä henkilöä koskevat viranomaisen ja muiden tahojen tietojärjestelmistä.⁷⁷

Henkilötunnusta käytetään laajasti eri rekistereissä ja muissakin yhteyksissä eräänä keskeisenä henkilön yksilöivänä tekijänä.⁷⁸ Henkilötunnus annetaan automaattisesti, kun henkilön tiedot talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään. Henkilötunnuksen antamisesta vastaa Väestörekisterikeskus (VäestötietojärjestelmäL 11.1 §).

Henkilötunnus muodostuu syntymäajasta, yksilönumerosta ja tarkistusmerkistä (VäestötietojärjestelmäL 11.2 §). Syntymäaika ilmaistaan kuudella numerolla. Syntymäajan alussa on syntymäpäivä, sitten tulevat syntymäkuukausi ja lopuksi syntymävuosi, jotka ovat jokainen ilmaistuna kahdella numerolla. Heti syntymäajan jälkeen on välimerkki, jolla erotetaan syntymäaika ja yksilönumero toisistaan. 2000-luvulla syntyneillä välimerkkinä on A-kirjain, 1900-luvulla syntyneillä yhdysmerkki (-) ja 1800-luvulla syntyneillä plusmerkki (+). Yksilönumero on kolminumeroinen luku, joka on miespuolisilla pariton ja naispuolisilla parillinen. (Valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä (128/2010), 2 §) Yksilönumeron tehtävänä

⁷⁴ Redfern 1994, s. 308–309.

⁷⁵ SM 32/2010, s. 15.

⁷⁶ <http://vrk.fi/henkilotunnus>, 12.9.2016.

⁷⁷ Välimäki 2006, s. 32.

⁷⁸ HE 89/2008 vp, yksityiskohtaiset perustelut 11 §.

on erottaa samana päivänä syntyneet henkilöt toisistaan, ja se sisältää lisäksi tiedon henkilön sukupuolesta (VäestötietojärjestelmäL 11.2 §). Yksilönumeron jälkeen on tarkistusmerkki. Se on numero tai kirjain, joka saadaan jakamalla syntymäajan ja yksilönumeron muodostama yhdeksännumeroinen luku 31:llä. Tarkistusmerkki on olennainen ja välttämätön osa henkilötunnusta, sillä sen avulla voidaan välttää virheellisten henkilötunnusten käsittely ja siitä aiheutuvat haitat.⁷⁹

Pelkästä henkilötunnuksesta itsestään ei ole mahdollista tehdä päätelmiä esimerkiksi henkilön kansalaisuudesta tai Suomessa asumisesta. Henkilötunnus tarkoittaa ainoastaan sitä, että henkilöstä on merkitty tietoja väestötietojärjestelmään.⁸⁰ Henkilötunnus ei myöskään sovellu henkilöllisyyden varmistamiseen, sillä se voi olla myös asiattoman henkilön tiedossa ja se on tarkoitettu jo tunnettujen henkilöiden erottelemiseen toisistaan.⁸¹ Huomattavaa on, että tosiasiassa henkilötunnusta kuitenkin käytetään henkilön tunnistamisen yhteydessä eräänä tunnistustekijänä.⁸²

Henkilötunnus on tarkoitettu ihmisen eliniän kestäväksi yksilöintitunnukseksi.⁸³ Lähtökohtana on, ettei henkilötunnus muutu. Se on keskeisin periaate väestötietojärjestelmälain säännöksiä sovellettaessa.⁸⁴ Pääsääntöisesti henkilötunnus säilyy ihmisellä samana koko hänen elinikänsä. Henkilötunnuksen korjaaminen tai muuttaminen on harvinaista⁸⁵. Henkilötunnus on hyvin vahvasti yksilöivä tunniste, koska vaikka henkilötunnusta korjataan tai muutetaan, alkuperäistä tunnusta ei anneta toiselle henkilölle ja kuolleen henkilön henkilötunnusta ei oteta uudelleen käyttöön. Vahvan yksilöintiominaisuuden sekä sen vuoksi, että saman henkilön eri rekisteritietojen yhdistäminen henkilötunnuksen avulla on helppoa, on katsottu tarpeelliseksi säädellä henkilötunnuksesta erityisen tarkasti.⁸⁶

⁷⁹ Jotuni 1989, s. 24.

⁸⁰ Välimäki 2006, s. 32.

⁸¹ Lankinen 2006, s. 35–36. Ks. myös Saarenpää 2015, s. 371.

⁸² HE 89/2008 vp, yksityiskohtaiset perustelut 11 §. Henkilötunnusta saa kuitenkin käyttää yhtenä tietona muiden joukossa, joita henkilöltä kysytään tunnistamistarkoituksessa hänen soittaessaan esimerkiksi yrityksen asiakaspalveluun, terveydenhuollon toimintayksikköön tai viranomaiselle. Rekisterinpitäjä ei kuitenkaan saa rakentaa tunnistamiskäytäntöjään yksinomaan henkilötunnuksen ja nimen kysymisen varaan. Ks. <http://www.tietosuoja.fi/fi/index/useinkysyttya/henkilotunnus.html>. 9.11.2016.

⁸³ Välimäki 2006, s. 34.

⁸⁴ HE 89/2008 vp, yksityiskohtaiset perustelut 12 §.

⁸⁵ Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa, jos: 1) muuttaminen on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveytensä tai turvallisuuteensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka; 2) muu kuin henkilötunnuksen haltija on toistuvasti väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen; 3) henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (563/2002) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi (VäestötietorekisteriL 12.2 §).

⁸⁶ Pitkänen – Tiilikka – Warma 2013, s. 144.

3.2. Henkilötunnuksen erityisasema

Suomalainen henkilötunnus on toistaiseksi tärkein yleinen ja täysin yksilöllinen tunnistetieto, joka on tietosuojan kannalta poikkeuksellisen tärkeä henkilötieto. Se on monien eri henkilörekistereiden käytön avaintunnus ja antaa myös mahdollisuuden erilaisten rekisteritietojen yhdistämiseen. Henkilötunnus on tehokkuutensa ja yleiskäyttöisyytensä vuoksi yksityisyyttä vaarantava henkilötieto, jonka vuoksi se on henkilötietodirektiivissä ja henkilötietolaissa rinnastettu arkaluonteisiin tietoihin siten, että niistä säädetään direktiivissä ja henkilötietolaissa samassa luvussa. Henkilötunnus ei kuitenkaan ole varsinainen arkaluontoinen tieto, mutta sen käsittelyä säädellään erikseen. Siten se poikkeaa tavallisista henkilötiedoista.⁸⁷

Kun kaikissa rekistereissä on käytetty jotain samaa yksikäsitteistä hakuavaimeksi kelpaavaa tietoa, tietojen yhdisteleminen rekistereistä tapahtuu helpoimmin. Samalla yksikäsitteisellä hakuavaimella samaa henkilöä koskevien tietojen löytäminen on nopeaa ja yksinkertaista. Henkilötunnus on tällainen yksikäsitteinen tunnistetieto, jota on helppoa käyttää hakuavaimena, kun se on tallennettu muiden henkilötietojen mukana rekisteriin.⁸⁸ Kun henkilötunnuksen avulla yhdistetään rekisteritietoja, tuloksena voi olla tarkka, mutta virheellinen kuva henkilöstä itsestään, hänen mielipiteistään ja tavoistaan.⁸⁹ Vaarana on myös, että yhdistelemällä tietoja eri rekistereistä voidaan myös pystyä päättämään henkilöstä sellaisia asioita, joita ei yksittäisen rekisterin avulla olisi mahdollista tietää. Tähän liittyy myös suuri vaara väärin päätelmien tekemisestä, koska vaikka eri tarkoituksia varten kerätyt rekisterit sisältäisivätkin sinällään oikeita tietoja samasta henkilöstä, ne voivat yhdistettyinä antaa henkilöstä virheellisen kuvan.⁹⁰ Tietojen yhdisteleminen eri henkilörekisterien tietoihin samasta henkilöstä muodostaa kokonaisuuden, joka voi olla luonteeltaan arkaluontoisempi kuin yksittäinen tieto, jonka on erityisesti katsottu puoltavan pidättyvyyttä henkilötunnuksen käsittelyn sallittavuudesta.⁹¹ Tietojen yhdistelemistä eri rekistereistä on rajoitettu myös tietojen luovutusta koskevien sääntöjen avulla.⁹²

Nykypäivän uhkan henkilötunnukselle muodostaa erityisesti se, että identiteettejä varastetaan ja käytetään väärin yhä useammin tietoverkoissa. Identiteettivarkaus on yleisesti yleiskielessä

⁸⁷ Saarenpää 2015, s. 309, 369.

⁸⁸ Pitkänen – Tiilikka – Warmma 2013, s. 142–143.

⁸⁹ II LaVM 10/1986 vp, s. 2–3.

⁹⁰ Pitkänen – Tiilikka – Warmma 2013, s. 142.

⁹¹ PeVL 25/1998 vp, s. 4.

⁹² Pitkänen – Tiilikka – Warmma 2013, s. 142.

käytetty käsite joukolle erilaisia tekokokonaisuuksia, joissa identiteettitietoa sekä kerätään että käytetään oikeudetta joko rikoshyödyn hankkimiseksi tai tavalla, josta aiheutuu identiteetin haltijalle vahinkoa tai muuten loukkaa uhrin oikeusturvaa. Yleensä identiteettivarkaudessa kerätään helposti rahaksi muutettavaa tietoa. Kohteena ovat tyypillisesti maksuvälinetunnisteet, mutta enenemissä määrin kuitenkin myös muita henkilötietoja, kuten henkilötunnuksia. Tietoa käytetään törkeiden petosten, maksuvälinepetosten sekä niihin liittyvän törkeän rahanpesun lisäksi laittoman maahantulon järjestämiseen. Identiteettivarkaudet voivat ilmetä verkossa myös tilanteina, joissa ei synny taloudellisia tappioita ja joissa ei tavoitella taloudellista hyötyä, kuten koulu- ja työpaikkakiusaamisina.⁹³ Identiteettivarkaus kriminalisoitiin omana rikoksenaan 4.9.2015 voimaan tulleella rikoslain 38 luvun 9 a §:llä.⁹⁴

Jos identiteettivaras saisi haltuunsa henkilötunnuksen ja yhdistäisi sen sosiaalisesta mediasta keräämiinsä tietoihin, taloudellista vahinkoa aiheuttavien toimenpiteiden tekeminen olisi helppoa⁹⁵. Henkilötunnuksesta erityisen riskin identiteettiin kohdistuvien väärinkäyttäjien kannalta tekee myös se, että sitä käytetään henkilön tunnistamisen yhteydessä yhtenä tunnistamistekijänä, vaikka se ei sovi henkilöllisyyden varmistamiseen. Helsingin Sanomat uutisoi 31.10.2016 liittyen henkilötunnukseen tunnistamistekijänä:

Uutisen mukaan esimerkiksi Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen puhelinvälisestä palvelusta on mahdollista saada tiedot toisen henkilön toimeentulotukiasioista, kun tietää henkilön nimen ja henkilötunnuksen. Toimeentulotukiasiat ovat salassa pidettävää tietoa, ja vaikka virastossa tunnistetaan riskit, virastossa luotetaan, että jos henkilö, joka soittaa virastoon, pystyy kertomaan täydellisen henkilötunnuksen, on oikeastikin se henkilö, jota asia koskee. Riskeistä huolimatta henkilöllisyyttä ei tarkisteta luotettavammilla keinoilla, sillä se olisi työlästä ja palvelu hidastuisi. Uutisen mukaan on kirjattu melkein 3000 rikosilmoitusta identiteettivarkauksista sen jälkeen, kun identiteettivarkautta koskeva säännös lisättiin rikoslakiin.⁹⁶

Identiteetin väärinkäytön keskeinen väline on henkilötunnus, jonka vuoksi identiteetin väärinkäytön ehkäisemiseksi henkilötunnuksen huolellinen käsittely ja sen tarpeettoman luovuttamisen välttäminen ovat avainasemassa⁹⁷.

⁹³ SM 32/2010, s. 20, 47, 56.

⁹⁴ Rikoslain 38 luvun 9 a §:n mukaan identiteettivarkauteen syyllistyy se, joka erehdyttäkseen kolmatta osapuolta oikeudettomasti käyttää toisen henkilötietoja, tunnistamistietoja tai muuta vastaavaa yksilöivää tietoa ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa tai vähäistä suurempaa haittaa sille, jota tieto koskee.

⁹⁵ *Vanto* 2011, s. 69.

⁹⁶ Helsingin sanomat 31.10.2016: ”Toisen ihmisen toimeentuloasiat saa urkittua puhelimitse nimellä ja henkilötunnuksella – Sosiaalivirasto: ”Eihän sitä voi kuin luottaa soittajaan””.

⁹⁷ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Identiteettivarkaus, mikä se on? 2010, s. 2–3.

3.3. Henkilötunnuksen historia

Suomessa henkilötunnuksen historia ulottuu yli 50 vuoden taakse, 1960-luvulle työeläkejärjestelmän syntyyn.⁹⁸ Tuolloin henkilötunnus alkoi kehittyä työeläkekortin numeron pohjalta. Henkilötunnuksen kehitys liittyy laajempien yhteiskunnallisten perusrekistereiden syntyhistoriaan. Valtionhallinnossa kehitettiin työeläke- ja sairausvakuutusjärjestelmät, jotka perustuivat automaattiselle tietojenkäsittelylle. Suurten tietomassojen ja valtakunnallisten henkilörekistereiden perustamiselle oli luotu tekniset puitteet ja työkaluksi henkilötietojen käsittelylle luotiin henkilötunnus. Ennen 1960-lukua ei juuri ollut perusrekistereitä eikä siten ollut tarvetta yleiselle rekisteritunnusellekaan. Tietokoneiden nopea kehitys loi tekniset mahdollisuudet valtakunnallisten rekistereiden perustamiselle.⁹⁹

Ensimmäiset henkilötunnukset (tuolloin työeläkekortin numerot) annettiin marraskuussa 1962. Lähtökohdat 1960-luvun alussa olivat vaikeita, sillä kokemusta ei ollut suurista rekistereistä tai laajamittaisesta henkilötunnistamisesta. Myös tietotekniikka ja sen hyväksikäyttö olivat vasta aluillaan. 1960-luvulla henkilön kokonaiseläke muodostui hänen eri työsuhteissaan ansaitsemistaan eläkepalasista. Eläketurvan kannalta oli oleellista, että kaikki henkilön eläkepalaset oli mahdollista tunnistaa saman henkilön eläkeosiksi.¹⁰⁰ Eläketurvakeskuksen ylläpitämä työeläkejärjestelmän keskusrekisteri oli työsuhderekisteri, johon kaikista työsuhteista kertynyt eläkeoikeus kerättiin. Jotta henkilön ansaitsemat eläkkeet voitiin tunnistaa kuuluviksi samalle henkilölle, oli tarpeen luoda tunnistamisjärjestelmä henkilön eläketurvan varmistamiseksi.¹⁰¹ Tuolloin käytössä olleet henkilötiedot, kuten nimi ja syntymäaika, eivät välttämättä olleet eri ihmisillä erilaisia eivätkä ne soveltuneet tietokoneella käsiteltäviksi. Sen vuoksi oli tarpeellista kehittää uudenlainen ratkaisu yksityisten henkilöiden yksilöintiin, joka olisi sopiva tietokonekäsittelyyn.¹⁰²

Työeläkejärjestelmän luomiseksi kullekin rekisteröitävälle annettiin työeläkekortti, joka sisälsi tiedon hänet yksilöivästä työeläkekortin numerosta. Työeläkekorttien antamisesta vastasi Eläketurvakeskus. Idea työeläkekortin numeroon tuli henkivakuutusyhtiö Salaman johtajalta, matemaatikko *Erkki Palelta*. Hän sai idean työeläkekortin numeroksi tutustuttuaan Ruotsissa käytössä olleeseen henkilökorttiin työskennellessään siellä 1940–1950 -lukujen vaihteessa.

⁹⁸ *Varho* 1993, s. 189.

⁹⁹ *Korhonen* 1999, s. 192, 290.

¹⁰⁰ *Varho* 2011, s. 95.

¹⁰¹ *Varho* 1993, s. 189–190, 192.

¹⁰² *Jotuni* 1989, s. 22.

Tuolloin Ruotsin henkilökortin alussa oli syntymäaika, jonka jatkona oli kolminumeroinen täydennys.¹⁰³

Henkilötunnuksen rakenne ei ollut itsestäänselvyys. Pale katsoi, että henkilötunnuksessa olisi tarpeen olla informaatiota, jota rekisteröinnissä tarvittaisiin joka tapauksessa. Syntymäaika katsottiin tällaiseksi informaatioksi. Suomessa henkilötunnuksen järjestykseksi valikoitui yleistä kirjoittamistapaa vastaava järjestys, joka oli päinvastainen Ruotsin malliin nähden. Palen ajatuksen mukaan henkilötunnukseen otettiin syntymäajan lisäksi myös henkilön lopullisesti yksilöivä kolminumeroinen yksilönumero, joka oli miehillä pariton ja naisilla parillinen. Jokaiseen tunnukseen on tarpeen luoda tarkistusmenettely, jonka tehtävänä on paljastaa virheet. Sen johdosta työeläkekortin numeroon valittiin yksimerkkinen tarkistusmerkki. Tarkistusmerkkejä oli yhteensä 31 erilaista, ja ne olivat joko kirjaimia tai numeroita. Kaikkia aakkosten kirjaimia ei käytetty tarkistusmerkkeinä, jotta niitä ei sekoitettaisi numeroihin.¹⁰⁴

Valitun tarkistusmerkin tehtävänä on paljastaa kaikki ne tapaukset, joissa vain yksi merkki on väärin sekä kaikki kahden merkin keskinäiset vaihdokset. Sen avulla on mahdollista todeta myös ne virheet, joissa vain päivämäärä ja kuukaudet ovat vaihtuneet. Tarkistusmerkin rakennetta ei kerrottu alkuvaiheessa yleisesti, koska sen pelättiin johtavan epäselvissä tilanteissa tarkistusmerkin laskentaan ja siten työeläkenumeron tekemiseen muodollisesti oikeaksi, vaikka jokin muu osa työeläkenumeron tiedoista olisikin virheellinen.¹⁰⁵

Myös muualla alkoi pian ilmetä tarve henkilön yksilölliseen identifiointiin. Heinäkuussa 1963 hyväksyttiin sairausvakuutuslaki (364/1963), joka tuli voimaan huhtikuussa 1964. Sen johdosta otettiin käyttöön uusi tunnusnumero, sosiaaliturvatunnus. Samanaikaisesti tämän valmistelutyön kanssa käynnistyi selvitys siitä, tarvittaisiinko yleistä henkilötunnusta väestörekistereihin merkityille kansalaisille, väestörekisteritunnusta. Ennen sairausvakuutuslain voimaantuloa sosiaaliturvatunnuksesta ja väestörekisteritunnuksesta annettiin yhteiset määräykset.¹⁰⁶ Asetuksella väestörekisteritunnuksesta (172/1964) määrättiin, että väestörekisteritunnuksen oli oltava samanlainen kuin työeläkekortin numero, ja sosiaaliturvatunnuksen oli oltava tämä sama tunnus.¹⁰⁷

¹⁰³ *Varho* 1993, s. 190, 193.

¹⁰⁴ *Varho* 1993, s. 190–192.

¹⁰⁵ *Varho* 2011, s. 96.

¹⁰⁶ *Varho* 1993, s. 198.

¹⁰⁷ *Sirkesalo* 1994, s. 15.

Yhtenäisen tunnuksen luominen ei kuitenkaan ollut ongelmaton. Tunnuksia siirrettäessä ei nimittäin voitu välttää tilannetta, jossa yhdellä henkilöllä oli useita tunnuksia. Sen sijaan päädyttiin rakentamaan aukoton järjestelmä niin, että samaa numeroa ei voitaisi antaa kahdelle eri henkilölle eri tunnusten muodossa.¹⁰⁸ Se toteutettiin Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen tekemällä sopimuksella Eläketurvakeskuksen työeläkerekisterin henkilötietojen käytämisestä sosiaaliturvatunnusten antamisessa. Rekisterin avulla Kansaneläkelaitos tutki, onko henkilöllä, jolle sosiaaliturvatunnus annetaan, jo olemassa työeläkenumero. Mikäli oli, Kansaneläkelaitos antoi sosiaaliturvatunnukseksi henkilön työeläkenumeron. Lisäksi, jotta vältettiin antamasta kahdelle henkilölle samaa tunnusta, tunnusten antamisessa käytetty yksilöinti-numeroalue jaettiin Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen kesken.¹⁰⁹

Vuonna 1972 Eläketurvakeskus siirtyi käyttämään sosiaaliturvatunnusta ensisijaisena tunnistustietona eikä antanut enää uusia numeroita, kun Kansaneläkelaitos luovutti työikäisten ikäluokkien koko sosiaaliturvatunnusrekisterin. Rekisteritietojen huolellisella läpikäynnillä sosiaaliturvatunnuksesta poikkeavan työeläkenumeron sisältämät tiedot yhdistettiin sosiaaliturvatunnuksen alle.¹¹⁰

Kansaneläkelaitoksen tehtävänä oli antaa kaikille kansalaisille sosiaaliturvatunnus ja toimittaa antamansa sosiaaliturvatunnukset väestörekisterin pitäjille kirjattavaksi väestörekistereihin, joista tuli myös väestörekisteritunnus. Kansaneläkelaitos numeroi Suomen väestön vuosina 1964–1968, jonka jälkeen Kansaneläkelaitos jatkoi tunnusten antamista lapsille ja maahan muuttaneille. Asetus väestörekisterikeskuksesta kumottiin 1.1.1971 voimaan tulleella väestökirja-asetuksella (198/1970). Asetuksen myötä väestörekisteritunnus-nimestä luovuttiin ja tilalle tuli henkilötunnus. Lisäksi vuonna 1974 numeron antamiseen liittyvät tehtävät siirtyivät Väestörekisterikeskukselle ja Kansaneläkelaitos luovutti pitämänsä rekisterin Väestörekisterikeskukselle.¹¹¹ 1960-luvulta alkaen myös pankit, vakuutusyhtiöt, veroviranomaiset ja muut viranomaiset huomasivat henkilötunnuksen olevan sen myös itselleen käyttökelpoinen väline. 1990-luvulle tultaessa henkilötunnuksesta oli tullut yleistunnus, jota kysyttiin kaikkialla ja jonka perusteella jokainen suomalainen ja täällä vakituisesti asuva oli tunnistettavissa.¹¹²

¹⁰⁸ Varho 1993, s. 198–200. Ks. myös Sirkesalo 1994, s. 15.

¹⁰⁹ Varho 2011, s. 99–100.

¹¹⁰ Varho 2011, s. 100–101.

¹¹¹ Varho 1993, s. 202.

¹¹² Jotuni 1989, s. 22–23.

3.4. Henkilötunnuksen sääntelypohja

3.4.1. Henkilörekisterilaki

Henkilörekisterilaki (471/1987) tuli voimaan vuoden 1988 alusta alkaen ollen samalla Suomen ensimmäinen henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki. Samaan aikaan henkilörekisterilain kanssa voimaan tuli henkilörekisteriasetus (476/1987).¹¹³ Henkilörekisterilaki laadittiin siten, että se täytti Euroopan neuvostossa vuonna 1981 hyväksytyyn tietosuojasopimuksen ja Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestön (OECD) suosituksen menettelyohjeiksi yksityiselämän suojasta ja henkilötietoliikenteestä (Recommendation of the Council concerning Guidelines governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, 23.8.1980).¹¹⁴ Henkilörekisterilainsäädäntö rakentui tavoitteelle ennakolta estää henkilötietojen käytöstä johtuvat yksityisyyden suojan loukkaukset. Sitä ennen kansallisessa lainsäädännössä ei ollut yhtenäisiä säännöstöjä yksityisyyden suojasta eikä henkilörekistereistä.¹¹⁵

Henkilötunnuksen käyttö oli henkilörekisterilain voimaantullessa levinnyt jo laajalle Suomessa ja korvannut joissain tapauksissa esimerkiksi asiakas- tai tilausnumeron. Henkilötunnuksen käytön leviämisen yhtenä syynä oli tietosuojalainsäädännön puuttuminen. Henkilörekisterilaki voimaantullessaan asetti rajoituksia henkilörekisterien yhdistämiselle, sillä henkilötunnus oli ja on avain eri rekisteritietojen yhdistämiseen. Henkilötunnuksen tarpeetonta käyttöä oli rajoitettava.¹¹⁶ Henkilörekisterilaissa ei ollut varsinaisia erityissäännöksiä henkilötunnuksen tallentamisesta. Sen mukaan oikeus henkilötunnuksen keräämiseen ja tallentamiseen määräytyi tarpeellisuusvaatimuksen perusteella. Säännöksiä henkilötunnuksesta löytyi massaluovutusta koskevasta säännöksestä (19 §), joka rajoitti henkilötunnuksen luovuttamista, ja postilähetysten sääntelyä koskevasta säännöksestä (40 §), joka rajoitti henkilötunnuksen merkitsemistä postilähetysiin.¹¹⁷ Henkilörekisterilaki kumottiin henkilötietolain tullessa voimaan 1.6.1999.

¹¹³ Vanto 2011, s. 17.

¹¹⁴ HE 49/1986 vp, yleisperustelut 5.1 riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista.

¹¹⁵ HE 96/1998 vp, yleisperustelut 1. johdanto.

¹¹⁶ Wallin – Nurmi 1988, s. 56.

¹¹⁷ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

3.4.2. Henkilötietodirektiivi

Henkilötietodirektiivin tavoitteena on turvata yksilöiden perusoikeudet ja -vapaudet, erityisesti oikeuden yksityisyyteen henkilötietojen käsittelyssä ja henkilötietojen vapaaseen liikkumiseen EU:n jäsenvaltioiden välillä. Sen pohjana on tietosuojasopimus. Henkilötietodirektiivi asettaa yleispuitteet henkilötietojen käsittelyn sääntelylle. Henkilötietodirektiivi on sääntelyjärjestelmä, joka määrittelee, minkälaisia vaatimuksia yksilön suojan toteuttamiseksi on asetettava kansallisessa lainsäädännössä, ja kieltää estämästä henkilötietojen vapaata liikkumista EU:n sisällä yksilön oikeuksien suojan perusteella.¹¹⁸ Henkilötietodirektiivi on saatettu Suomessa voimaan henkilötietolailla.

Henkilötietodirektiivin johdanto-osan kohta 72 sallii julkisuusperiaatteen huomioon ottamisen direktiivin säännöksiä täytäntöön pantaessa. Julkisuusperiaate ja henkilötietojen suoja on sovitettu henkilötietodirektiivin sallimin tavoin yhteen julkisuuslaissa.¹¹⁹

Henkilötietodirektiivin 8 artiklan 7 kohta velvoittaa jäsenvaltiot määrittelemään ne olosuhteet, joissa henkilönnumeroa ja muuta yleisesti käytössä olevaa tunnistetta voidaan käsitellä. Artiklalla on pidättäydytty asettamasta jäykkiä yleiseurooppalaisia minimivaatimuksia henkilötunnuksen käsittelylle. On esitetty, ettei direktiivin pidättyvä asenne henkilötunnuskysymyksen kohdalla ei yllättänyt, sillä kysymys siitä, millä tavalla voidaan parhaiten henkilötunnuksen käyttöä säännellä, on kiistanalaista tietosuojan näkökulmasta, sillä henkilötunnusta ei nähdä ainoastaan riskinä samaa henkilöä koskevien eri rekisteritietojen yhdistämisessä, vaan henkilötunnuksen nähdään myös hyödyttävän tietosuojaa, koska se voi parantaa rekistereiden yhdistämisessä luotavan henkilöprofiilin lopputulosta.¹²⁰

¹¹⁸ HE 96/1998 vp, yleisperustelut 2.3 kansainvälinen kehitys, 3.2 keskeiset ehdotukset ja valmistelun periaatteet.

¹¹⁹ HE 30/1998 vp, 6.2. riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista.

¹²⁰ *Bygrave* 2001, s. 345.

3.4.3. Väestötietorekisteriä koskeva lainsäädäntö

Väestötietojärjestelmä on yksi yhteiskunnan perusrekistereistä. Perusrekisterit sisältävät tieto- ja yhteiskunnan keskeisistä perusyksiköistä ja näiden ominaisuuksista sekä yksilöivät nämä perusyksiköt. Muita yhteiskunnan perusrekistereitä ovat kiinteistötietojärjestelmä ja yritys- ja yhteistietojärjestelmät. Perusrekistereille on ominaista se, että niistä säädetään laissa tai asetuksessa ja niiden sisältämiin tietoihin liittyy niin sanottu julkinen luotettavuus tai muu vastaava tietojen luotettavuuden takaava ominaisuus.¹²¹

Perusrekistereille tyypillisiä ominaisuuksia ovat kattavuus, luotettavuus, monikäyttöisyys, tietojen suojaus ja tunnuseheys. Perusrekistereissä yksiköt ovat yksilöity virallisen tunnuksen alle, kuten henkilötunnuksen. Julkisella luotettavuudella tarkoitetaan sitä, että perusrekistereiden sisältämät tiedot katsotaan lähtökohtaisesti luotettaviksi ja ajantasaisiksi, jollei asiasta esitetä vastanäyttöä. Väestötietojärjestelmälain 18.2 §:n mukaan lain 13.1 §:ssä lueteltuja henkilötietoja on pidettävä julkisesta luotettavina tietoina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen. Julkista luotettavuutta nauttivien perusrekisteritietojen perusteella on mahdollista tehdä henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia viranomaisratkaisuja. Väestötietojärjestelmä on määritelty laintasolla yleiseksi valtakunnalliseksi perusrekisteriksi.¹²²

Väestötietojärjestelmälaki on erityislaki. Väestötietojärjestelmän tietojen julkisuuteen ja sallassapitoon sovelletaan julkisuuslakia sekä henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia vain, jos väestötietojärjestelmälain säännöksissä ei säädetä toisin. Väestötietojärjestelmälain säännöksissä, erityisesti henkilötunnusta koskevissa, on huomioitu henkilötietodirektiivin asettamat sääntelyvaatimukset.¹²³ Väestötietojärjestelmälain 43.1 §:n mukaan väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan luovuttaa, vain jos tiedon käyttäjällä on oikeus käsitellä tunnusta henkilötietolain tai muun lain perusteella. Lisäksi säännöksen mukaan väestötietojärjestelmästä annettavaan todistukseen tai otteeseen voidaan henkilötunnus merkitä ainoastaan, jos todistus tai ote annetaan laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetyn yksilöidyn tehtävän tai toimenpiteen luovuttamiseksi.

¹²¹ HE 89/2008 vp, yleisperustelut 1. johdanto.

¹²² HE 89/2008 vp, yleisperustelut 2.3 kansainvälinen kehitys, 3.2 keskeiset ehdotukset, yksityiskohtaiset perustelut 3 §, 18 §.

¹²³ HE 89/2008 vp, yleisperustelut 3.1 tavoitteet, yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

3.4.4. Henkilötietolaki

Henkilötietolailla saatettiin kansallinen lainsäädäntö vastaamaan henkilötietodirektiiviä ottaen kuitenkin huomioon direktiivin mahdollistama kansallinen liikkumavara. Säännöksissä otettiin myös huomioon perusoikeusuudistuksesta johtuvat tarkistukset.¹²⁴ Henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista (HetiL 1 §). Henkilötietolaki koskee sekä yksityisten että viranomaisten toimintaa henkilötietojen käsittelyssä¹²⁵.

Henkilötietolaki on henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki; henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava, mitä henkilötietolaissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä (HetiL 2.1 §). Henkilötietolaki on myös ennalta ehkäisevän tietosuojalainsäädännön yleislaki. Ennalta ehkäisevä lainsäädäntö asettaa vaatimuksia yksityisyyden suojan turvaamiseksi.¹²⁶ Lakia sovelletaan sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jossa rekisterinpitäjän toimipaikka on Suomen alueella tai muutoin Suomen oikeudenkäytön piirissä (HetiL 4 §).

Henkilötietolakia sovelletaan ensinnäkin henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Sana-muoto ei edellytä, että kuuluakseen lain soveltamisalaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla käsiteltävien henkilötietojen tulisi muodostaa henkilörekisteri. Lakia sovelletaan myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa. Lakia ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiinsa. Henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tarkoituksiin käsiteltäviä henkilötietoja ovat esimerkiksi henkilökohtaiseen kirjeenvaihtoon liittyvät tiedot sekä henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettut nimi-, osoite- ja puhelinnumerotiedot ja tiedot tuttavien merkkipäivistä.¹²⁷

¹²⁴ HE 96/1998 vp, yleisperustelut 3.1 tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. Suomen perustuslaki tuli voimaan vuonna 2000. Perustuslailla kumottiin Suomen hallitusmuoto (94/1919) ja valtiopäiväjärjestys (7/1928) (PL 130 §).

¹²⁵ *Mäenpää* 2016, s. 52.

¹²⁶ *Voutilainen* 2012, s. 56. Voutilainen on esittänyt, että tietosuojalainsäädäntö voidaan jakaa ennalta estävään ja jälkikäteiseen yksityisyyden suojan turvaavaan lainsäädäntöön. Jälkikäteinen lainsäädäntö punnitsee rikosoikeudellisesti tapahtumaa yksityisyyden suojaan tapahtuneen loukkauksen näkökulmasta. Jälkikäteinen yksityisyyden suojan turvaaminen on keskitetty lähinnä rikoslain tieto- ja viestintärikoksia koskeviin säännöksiin.

¹²⁷ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

Käyttöä henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tarkoituksiin arvioidaan yleisen mittapuun mukaan. Esimerkiksi pelkästään uteliaisuutta ei voida ilman henkilökohtaiseen elämään tai olosuhteisiin liittyvää asiallista yhteyttä pitää säännöksessä tarkoitettuna tavanomaisena yksityisenä käyttötarkoituksena.¹²⁸ Kun kyse on henkilötietojen käsittelystä toimituksellista sekä taiteellisen ja kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten, niitä koskevat soveltuvin osin ainoastaan henkilötietolain 1–4 §:t ja 32 §, 39.3 §, 40.1 ja 40.3 §, 42 §, 44 §:n 2 kohta, 45–47 §, 48.2 § sekä 50 ja 51 §, jollei henkilötietolain 17 §:stä muuta johdu (HetiL 2.5 §).

Henkilötiedolla tarkoitetaan henkilötietolaissa kaikenlaisia henkilöä taikka tämän ominaisuuksia tai elinolosuhteita kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa tiettyä luonnollista henkilöä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Lähtökohtaisesti kaikki luonnolliseen henkilöön liittyvät tiedot kuuluvat lain soveltamisalan piiriin. Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä. Henkilörekisterillä tarkoitetaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta.¹²⁹

Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty (HetiL 3 § 4 k.) ja rekisteröidyllä henkilöä, jota henkilötieto koskee (HetiL 3 § 5 k.).

Henkilötietolain 2 luku asettaa yleiset edellytykset henkilötietojen käsittelylle, joita käsitellään myöhemmin laajemmin¹³⁰. Henkilötunnuksen käsittelystä säädetään henkilötietolain 13 §:ssä.

¹²⁸ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisen henkilörekisteristä 2010, s. 11.

¹²⁹ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 3 §.

¹³⁰ Ks. kappale 4.: Henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet.

3.4.5. EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja sen vaikutukset henkilötietojen sääntelyyn

EU:n tietosuoja-asetuksen soveltaminen aloitetaan 25.5.2018 ja se on suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa. Tietosuoja-asetuksella päivitetään ja nykyaikaistetaan henkilötietodirektiivin periaatteet. Asetuksen myötä henkilöillä on paremmat mahdollisuudet hallita henkilötietojaan, koska henkilötietojen käsittelyyn tarvitaan henkilön selvä suostumus, rekisteröidyllä on paremmat mahdollisuudet tutustua omiin henkilötietoihinsa ja rekisteröidyllä on oikeus saada korjatuksi tai poistetuksi virheelliset henkilötiedot sekä oikeus tulla unohdetuksi. Lisäksi asetuksen myötä henkilöllä on oikeus vastustaa henkilötietojen käyttöä profilointiin ja rekisteröidyllä on oikeus siirtää tietojaan palveluntarjoajalta toiselle.¹³¹

Tietosuojauudistuksen taustalla on ollut teknologian nopea kehitys, joka on tuonut henkilötietojen suojeluun uusia haasteita, sillä tietoja jaetaan ja kerätään valtavan paljon suuremmassa mittakaavassa kuin ennen ja henkilötietoja käytetään viranomaisten ja yritysten toiminnassa ennennäkemättömän laajasti. Lisäksi yksityiset ihmiset jakavat yhä useammin henkilötietojaan julkisuuteen maailmanlaajuisesti.¹³²

Nykyisen tietosuojakehyksen tavoitteet ja periaatteet ovat pätevät yhä edelleen, mutta sen avulla ei ole pystytty estämään henkilötietojen suojan täytäntöönpanon hajanaisuutta eri puolilla unionia eikä oikeudellista epävarmuutta tai näkemystä siitä, jonka mukaan erityisesti verkkoympäristössä toimimiseen liittyy huomattavia riskejä. Asetuksen katsottiin olevan sopivin säädöstyypin henkilötietojen suojaa koskevan kehyksen määrittämiseksi unionissa, sillä sen suora sovellettavuus vähentää lainsäädännön hajanaisuutta ja takaa paremman oikeusvarmuuden, kun käyttöön otetaan yhtenäinen keskeisten sääntöjen kokonaisuus. Sen tarkoituksena on parantaa yksilön perusoikeuksien suojaa ja edistää sisämarkkinoiden toimintaa.¹³³

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän selvittämään EU:n tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarvetta ja valmistelemaan asetuksen edellyttämiä muutoksia henkilötietojen käsittelystä annettuun yleiseen kansalliseen lainsäädäntöön sekä koordinoimaan asiasta annetun erityislainsäädännön tarkistamiseksi tarpeellista lainvalmistelutyötä. Työryhmän toimikausi on 17.2.2016–16.2.2018. Yleinen tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Asetuksella korvataan henkilötieto-

¹³¹ <http://www.consilium.europa.eu/fi/policies/data-protection-reform/data-protection-regulation/>, 12.9.2016.

¹³² COM(2012) 11 final, s. 1.

¹³³ COM(2012) 11 final, s. 2, 8.

direktiivi ja sen kansalliseksi täytäntöön panemiseksi annetun henkilötietolain säännökset niiltä osin kuin henkilötietojen käsittely kuuluu asetuksen soveltamisalaan.¹³⁴

Vaikka asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, se jättää jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Liikkumavaraa on erityisesti julkisella sektorilla, mutta myös yksityisellä sektorilla. Kansallisella lainsäädännöllä on mahdollista tarkentaa asetuksen säännöksiä sekä myös poiketa asetuksen velvoitteita. On arvioitu, että useassa sadassa kansallisessa säädöksessä on säännöksiä henkilötietojen käsittelystä, jotka on kaikki saatettava tietosuoja-asetuksen mukaisiksi asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Oikeusministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on selvittää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarve sekä erityisesti se, onko voimassa olevan henkilötietolain kaltaiselle yleiselle kansalliselle tietosuojalainsäädännölle tarvetta.¹³⁵

Henkilötietodirektiivi on implementoitu kansallisesti henkilötietolailla ja julkisuuslailla. Julkisuuslain yhteensopivuudesta henkilötietodirektiivin kanssa ei ole esitetty epäilyksiä. *Koillinen* on esittänyt, että oikeustila on ollut ja on hierarkkisesta tasapainoinen, vaikka henkilötietolakia onkin tulkittava henkilötietodirektiivin valossa, sillä säännökset henkilötietojen suojasta ja julkisuusperiaatteesta ovat normihierarkkisesti samalla tasolla, jolloin kumpikaan ei saa etusijaa toiseen nähden. Tietosuoja-asetus on kuitenkin suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa. Vaikka asetukseen otettiin nimenomainen maininta asiakirjajulkisuuden huomioon ottamisesta, artiklan sanamuoto ei kuitenkaan luo poikkeamismahdollisuutta henkilötietojen suojasta asiakirjajulkisuuden nimissä, vaan se edellyttää nimenomaisesti vain yhteensovittamista.¹³⁶

Henkilötietojen käsittely ja virallisten asiakirjojen julkisuus

”Viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan.” (tietosuoja-asetus 86 artikla)

EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tietosuoja-asetusta on siis tulkit-

¹³⁴ OM1/41/2016, s. 1.

¹³⁵ OM1/41/2016, s. 5–6.

¹³⁶ *Koillinen* 2016, s. 49–50.

tava ottaen huomioon EU:n perusoikeuskirjassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjassa ei ole säännöksiä asiakirjajulkisuudesta jäsenvaltioissa. Tämän ja sen vuoksi, että EU:n oikeudella on etusija kansalliseen lainsäädäntöön, Koillinen on katsonut artikkelissaan, että tietosuoja-asetus voi murtaa tällä hetkellä vallitsevan normihierarkkisen julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan tasapainon jäsenvaltioissa. Nykylainsäädännön mukaan viranomaisen hallussa olevan henkilörekisterin julkisuus määrittyy perustuslain, julkisuuslain ja henkilötietolain perusteella. Tietosuoja-asetus tulee olemaan ensisijainen ja etusijan saava soveltamiskehikko, ja kansallinen lainsäädäntö voidaan ottaa huomioon ainoastaan asetuksen sallimissa rajoissa.¹³⁷

Huomattavaa on myös, että henkilötietodirektiivi *velvoitti* jäsenvaltiot määrittämään ne olosuhteet, joiden vallitessa henkilötunnuksen käsittely on sallittua. Tietosuoja-asetus *antaa mahdollisuuden* henkilötunnuksen käsittelyn edellytyksen määrittelyyn kansallisella tasolla, mutta artiklan sanamuoto ei ole velvoittava, kuten henkilötietodirektiivissä:

”Jäsenvaltioiden on määriteltävä olosuhteet, joiden vallitessa henkilönumeroa tai muuta yleistä tunnistetta voidaan käsitellä.” (Henkilötietodirektiivi 8 artikla kohta 7)

”Jäsenvaltiot voivat määritellä tarkemmin erityiset kansallisen henkilönumeron tai muun yleisen tunnisteen käsittelyn edellytykset. Tässä tapauksessa kansallista henkilönumeroa tai muuta yleistä tunnistetta on käytettävä ainoastaan noudattaen rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tämän asetuksen mukaisesti.” (Tietosuoja-asetus 87 artikla)

Tietosuoja-asetus tosin asettaa henkilötunnuksen sääntelylle kehikon, sillä henkilötunnusta on käytettävä ainoastaan noudattaen rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tietosuoja-asetuksen säätämin tavoin. Tässä vaiheessa ei ole vielä saatavilla tietoa siitä, tuleeko tietosuoja-asetus muuttamaan henkilötunnusta koskevaa sääntelyä Suomessa.

¹³⁷ Koillinen 2016, s. 50–51.

3.5. Henkilötunnuksen sääntely Pohjoismaissa

Toisen maailmansodan aikana natsit hyödynsivät väestörekistereihin kerättyjä tietoja juutalaisten keräämiseen ja heidän lähettämiseen keskitysleireille.¹³⁸ 25 vuoden sisällä toisen maailman sodan päättymisestä Pohjoismaissa otettiin käyttöön ihmiset täsmällisesti viranomaisrekistereissä yksilöivä väline, henkilötunnus. Pohjoismaista henkilötunnus otettiin käyttöön ensimmäisenä Ruotsissa vuonna 1947. Suomi ja Norja ottivat henkilötunnuksen käyttöön vuonna 1964 ja Tanska vuonna 1968.¹³⁹ Islannissa henkilötunnus otettiin käyttöön 1950-luvulla.¹⁴⁰ Henkilötunnuksen käyttöönotto oli leimallista juuri pohjoismaisille yhteiskunnille.¹⁴¹

Jossain maissa yhden ihmisen täsmällisesti yksilöivän yleiskäyttöisen tunnuksen käyttö on kiellettyä, kuten Saksassa ja Portugalissa. Näissä maissa on käytössä usean henkilönumeron järjestelmä, jossa on käytössä eri henkilönumero aina eri asiayhteydessä.¹⁴²

Pohjoismaiden henkilötunnusjärjestelmälle on ominaista, että sitä ylläpitää väestön keskusrekisterinpitäjä, joka antaa jokaiselle henkilölle heidän syntyessään tai heidän muuttaessaan maahan oman yksilöllisen henkilötunnuksensa, jonka yhteyteen rekisteröidään muun muassa tiedot nimestä, syntymäajasta, sukupuolesta ja osoitteesta. Kansalaisilla on velvollisuus raportoida muutoksista rekisteröityihin tietoihin. Ominaista on myös se, että viranomaisilla on pääsy tallennettuihin tietoihin.¹⁴³

Suomessa ja muissa Pohjoismaissa yhtä ja samaa henkilötunnusta käytetään laajasti niin yksityisellä sektorilla kuin viranomaisissakin.¹⁴⁴ Sama henkilötunnus voi olla käytössä viranomaisissa veronumerona, sosiaaliturvatunnuksena, passin numerona, ajokortin numerona sekä yksityisellä sektorilla avaimena eri hyödykkeisiin ja palveluihin.¹⁴⁵ Yhden henkilönumeron etuna pidetään sitä, että henkilöiden tiedot, erityisesti osoitteenmuutokset, päivittyvät tehokkaasti eri järjestelmien välillä ja riski siihen, että yksilö on kirjattuna rekisteriin useammilla henkilö-

¹³⁸ Korhonen 2003, johdannoksi. Ks. myös Vandezande 2011, s. 7.

¹³⁹ Redfern 1994, s. 305.

¹⁴⁰ The Committee of experts on data protection (CJ-PD) under the authority of the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) 1991, s. 6.

¹⁴¹ Korhonen 1999, s. 290.

¹⁴² Vandezande 2011, s. 7–8. Ks. myös The Committee of experts on data protection (CJ-PD) under the authority of the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) 1991, s. 2, 5–6, 8.

¹⁴³ Redfern 1994, s. 307.

¹⁴⁴ Redfern 1994, s. 307, 310–311.

¹⁴⁵ The Committee of experts on data protection (CJ-PD) under the authority of the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) 1991, s. 3.

tiedoilla, vähenee verrattuna usean henkilön numeron järjestelmään, minkä voidaan katsoa parantavan myös yksityisyyden suojaa. Lisäksi etuna on, että oikeudellisten sekä hallinnollisten sanktioiden toimeenpano ja etuuksien kohdentaminen voidaan kohdistaa paremmin juuri oikeaan henkilöön. Henkilö myös todennäköisemmin muistaa numeronsa, sillä sitä tarvitaan usein erilaisissa yhteyksissä. Toisaalta myös yhden henkilön numeron järjestelmää on arvosteltu, sillä se nähdään uhkana ihmisten yksityisyydelle ja se antaa valtiolle valtaa valvoa kansalaisiaan paremmin. Huoli on kohdistunut myös henkilöä koskevien tietojen helppoon yhdistämiseen eri rekistereistä.¹⁴⁶

On esitetty, että yhden yksilöintinumeron sijasta tulisi olla useita henkilönumeroita erilaisissa yhteyksissä, mikä tarkoittaisi esimerkiksi yhtä henkilönumeroa terveystietojen, toista veroasioissa ja kolmatta ajokortteihin ja niin edelleen. Usean henkilön numeron järjestelmä on käytössä esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Järjestelmän etuna on pidetty sitä, että se ehkäisee tietojen yhdistämistä eri rekistereistä ja asiakirjojen väärentämistä. Usean henkilön numeron järjestelmän heikkoudet piilevät kuitenkin esimerkiksi siinä, etteivät ihmiset muista kaikkia erilaisia henkilönumeroita, tieto eri järjestelmien välillä ei kulje tehokkaasti ja väärin kirjattujen henkilötietojen riski kasvaa, kuten myös mahdollisuus siihen, että yksilö on rekisteröitynä yhdessä rekisterissä useammilla eri henkilötiedoilla. Lisäksi riski siihen, että viranomaiset kohdistavat toimintansa väärään henkilöön kasvaa, koska tiedot eri rekistereistä ei ole yhdistyneet oikein tai osa henkilön tiedoista puuttuu tai yhtä henkilöä koskevissa tiedoissa on rekisteröitynä myös jonkin toisen henkilön tietoja.¹⁴⁷

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on jokaisessa omat henkilötietolakinsa ja niissä on henkilötunnusta koskeva oma säännöksensä. Ruotsi ja Tanska kuuluvat EU:iin ja ovat implementoineet henkilötietodirektiivin kansalliseen lainsäädäntöönsä. Vaikka Norja ei kuulu EU:iin, Norja tekee yhteistyötä EU:n kanssa Euroopan talousalueen (ETA) puitteissa. Euroopan talousaluetta koskevaan sopimukseen kuuluu henkilötietodirektiivi, josta johtuen henkilötietodirektiivin säännökset otettu huomioon myös Norjassa – vaikkakin Norjan asema ei ole identtinen EU:n jäsenmaiden kanssa.¹⁴⁸

Ruotsissa henkilötunnus (ruotsiksi *personnummer*) on ollut laajassa käytössä pitkään. 1970-luvulta lähtien henkilötunnusten asema on kuitenkin muuttunut kiistanalaisemmaksi. Henkilötunnusten on katsottu muodostavan vaaran, sillä henkilötunnus tekee henkilöä koskevien tietojen hankkimisesta ja rekisteritietojen yhdistämisestä helppoa, mutta toisaalta henkilötunnuksen on katsottu myös luovan suojaa identiteetin väärinkäyttöä vastaan.¹⁴⁹ Henkilötunnus

¹⁴⁶ Redfern 1994, s. 310–313.

¹⁴⁷ Redfern 1994, s. 309–310, 317.

¹⁴⁸ Schartum 2001, s. 79.

¹⁴⁹ Seipel 2001, s. 143.

on Ruotsissa julkinen tieto.¹⁵⁰ Ruotsalainen henkilötunnus muodostuu kymmenestä numerosta. Kuusi ensimmäistä numeroa muodostuvat syntymäajasta. Syntymäajan järjestys on päinvastainen Suomessa käytössä olevaan henkilötunnukseen nähden, sillä henkilötunnuksen syntymäaikaosan alussa on syntymävuosi, sitten syntymäkuukausi ja lopuksi syntymäpäivä. Syntymäajan jälkeen on välimerkki ja kolminumeroinen luku, joka on naisilla parillinen ja miehillä pariton. Henkilötunnuksen lopussa on yksinumeroinen tarkistusmerkki.¹⁵¹

Ruotsissa yleissäädökset henkilötunnuksesta löytyvät laista nimeltään *personuppgiftlag* (1998:204). Sen mukaan, mikäli rekisteröity ei ole antanut suostumustaan henkilötunnuksen käsittelyyn, sitä voidaan käsitellä ainoastaan, mikäli se on selvästi aiheellista käsittelyn tarkoituksen, turvallisen tunnistamisen tärkeyden tai jonkin muun tärkeän syyn vuoksi. Koska henkilötietodirektiivi sallii julkisuusperiaatteen huomioon ottamisen kansallisessa henkilötietolainsäädännössä, lain 8 §:ssä on säädetty, ettei laki sovellu, mikäli sen soveltaminen rajoittaisi painovapauslain (*tryckfrihetsförordning*; 1949:105) 2 luvun mukaista viranomaisen velvollisuutta antaa pyynnöstä julkinen asiakirja, joka sisältää henkilötietoja.¹⁵²

Norjassa henkilötunnuksesta (norjaksi *fødselsnummer*) on säädetty laissa *lov om behandling av personopplysninger* (*personopplysningsloven*; LOV-2000-04-14-31). Laki koskee sekä yksityistä että julkista sektoria.¹⁵³ Lain 12 §:n mukaan henkilötunnuksen käsittely on sallittua ainoastaan, kun on olemassa objektiivinen tarve yksiselitteiseen yksilöimiseen ja henkilötunnuksen käyttäminen on tarpeellista yksiselitteisen yksilöimisen saavuttamiseksi. Säännös antaa kuninkaalle vallan antaa määräyksiä koskien henkilötunnuksen ja muiden vastaavien tunnuksien käyttöä. Norjalainen henkilötunnus muodostuu 11 numerosta, jonka kuusi ensimmäistä numeroa sisältävät syntymäajan. Kolme seuraavaa numeroa annetaan peräkkäin jokaiselle syntyneelle, joista viimeinen eli yhdeksäs numero osoittaa sukupuolen, joka on naisilla parillinen ja miehillä pariton. Viimeiset kaksi numeroa toimivat tarkistusnumeroina. Syntymäajan jälkeistä viidestä numerosta muodostuvaa numerosarjaa kutsutaan termillä *personnummer*.¹⁵⁴

Henkilötunnuksesta (tanskaksi *personnummer*) säädetään Tanskassa laissa *lov om behandling af personoplysninger* (lov nr. 429 af 31. maj 2000). Muista pohjoismaista poiketen, Tanskassa

¹⁵⁰ Euroopan komissio: Verotunnistenumero (TIN). Maakohtaiset tiedot: Ruotsi 2015, s. 1.

¹⁵¹ Personnummer 2007, s. 1.

¹⁵² Seipel 2001, s. 137.

¹⁵³ Schartum 2001, s. 94.

¹⁵⁴ <http://www.skatteetaten.no/no/Person/Folkeregister/Fodsel-og-navnevalg/Barn-fodt-i-Norge/Fodselsnummer/>, 31.10.2016.

henkilötunnukset nähdään kiistanalaisina. Tanskassa viranomaiset voivat vapaasti käsitellä henkilötunnuksia, mutta yksityisellä sektorilla henkilötunnuksen käsittelyn täytyy täyttää tiukat vaatimukset.¹⁵⁵ Henkilötunnus on Tanskassa kymmenennumeroinen luku, jonka ensimmäiset kuusi numeroa ilmaisevat henkilön syntymäajan. Henkilötunnuksen viimeiset neljä numeroa muodostavat satunnaisen numerosarja, joka on naisilla aina parillinen ja miehillä pariton.¹⁵⁶

Tanskassa lov om behandling af personoplysninger'n 11 §:n mukaan viranomaiset voivat käsitellä henkilötunnuksia henkilön yksiselitteiseksi yksilöimiseksi ja rekisterinumeroina. Yksityiset henkilöt ja yhteisöt voivat käsitellä henkilötunnuksia ensinnäkin, kun sen käsittelystä säädetään laissa, tai kun rekisteröity on antanut siihen selkeän suostumuksensa. Lisäksi henkilötunnuksen käsittely on sallittua, kun se tapahtuu yksinomaan tieteellisiin tai tilastollisiin tarkoituksiin. Kun kyseessä on henkilötunnuksen luovuttaminen, sen luovuttaminen on sallittua, mikäli luovuttaminen kuuluu luonnollisena osana yrityksen toimintaa mainittuun tarkoitukseen ja luovuttaminen on ratkaisevan tärkeää rekisteröidyn yksiselitteiseen yksilöintiin, tai mikäli henkilötunnuksen luovuttamista vaatii viranomainen. Henkilötunnuksen luovuttaminen on sallittua lisäksi ainoastaan, kun siihen on rekisteröidyn yksiselitteinen suostumus.

4. Henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet

4.1. Huolellisuusvelvoite

Henkilötietolain 2 luvussa säädettyjä henkilötietojen käsittelyn yleisiä periaatteita on sovellettava kaikessa henkilötietojen käsittelyssä. Henkilötietojen käsittelyn yleisiä periaatteita on noudatettava myös henkilötunnusta käsiteltäessä, vaikka henkilötunnuksen käsittelystä säädetään erikseen 13 §:ssä. Henkilötunnuksen käsittelyn kannalta huolellisuusvelvoite on erityisen tärkeä periaate¹⁵⁷.

”Rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman

¹⁵⁵ Blume 2001, s. 28.

¹⁵⁶ <https://www.borger.dk/Sider/Det-Centrale-Personregister-CPR.aspx>, 31.10.2016.

¹⁵⁷ Ks. tästä tarkemmin kappaleessa 5.6: Henkilötunnuksen luovuttaminen.

laissa säädettyä perustetta. Sama velvollisuus on sillä, joka itsenäisenä elinkeinon- tai toiminnanharjoittajana toimii rekisterinpitäjän lukuun.” (Hetil 5 §)

Huolellisuusvelvoite on henkilötietolain yleisvelvoite, joka saa sisältönsä erityisesti lain asettamien muiden vaatimusten täyttämisestä, mutta myös yksittäisten henkilötietojen käsittelytilanteiden olosuhteista. Sen yksi ilmentymä on hyvä tietojenkäsittelytapa.¹⁵⁸ Tietosuojavaltuutetun toimiston oppaan mukaan hyvä tietojenkäsittelytapa edellyttää, ettei kenenkään yksityisyyttä saa perusteettomasti loukata tai vaarantaa. Käytännössä henkilötunnuksen kannalta hyvä tietojenkäsittelytapa merkitsee sitä, että henkilötunnuksen keräämisen tarve ja vaihtoehtoisten yksilöintikeinojen käyttömahdollisuudet tulee selvittää aina jo suunnitteluvaiheessa kaikkien käsittelyvaiheiden kannalta.¹⁵⁹

Huolellisuusvelvoite toimii eräänlaisena optimointikäskynä, sillä se velvoittaa henkilötietojen käsittelijää varomaan avoimissa tulkintatilanteissa toimimasta yksityisyyttä loukkaavalla tavalla.¹⁶⁰ Henkilön yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyttä turvaavia perusoikeuksia ei ole lupa rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta.¹⁶¹

4.2. Henkilötietojen käsittelyn suunnittelu

Rekisterinpitäjällä ei ole lupa koota, ylläpitää tai käsitellä satunnaisia informaatiomassoja. Henkilötietojen käsittelyn täytyy olla perusteltua tai tiettyjä käyttötarkoituksia varten rajattuja, jollaista se voi olla vain suunnitelmallisena.¹⁶²

”Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä ennen henkilötietojen keräämistä tai muodostamista henkilörekisteriksi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisen rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään.” (Hetil 6 §)

¹⁵⁸ Vanto 2011, s. 39. Vrt. julkisuuslaki, jossa käytetään käsitettä *hyvä tiedonhallintatapa*. Korhonen on käsitellyt tarkemmin käsitteitä hyvä tiedonhallintatapa – hyvä tietojenkäsittelytapa. Ks. Korhonen 2003, s. 152–158.

¹⁵⁹ Tietosuojavaltuutettu: Minkälaisia henkilötietoja voi käsitellä? 2013.

<http://tietosuoja.fi/fi/index/rekisterinpitajalle/minkalaisiahenkilotietojavoikasitella.html>. 23.10.2016.

¹⁶⁰ Saarenpää 2015, s. 359.

¹⁶¹ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 5 §.

¹⁶² Saarenpää 2015, s. 357.

Rekisterinpitäjän tulee voida perustella, miksi henkilötietojen käsittely yleensä tai tietyn henkilötiedon käyttö on sen toiminnassa tarpeellista ja asiallista. Tämän vuoksi tarpeettomien henkilötietojen käsittely ei ole henkilötietolain mukaista. Tästä seuraa, että mikäli rekisteröidyn henkilötunnus ei ole tarpeellinen rekisterinpitäjän toiminnalla, sitä ei pidä kerätä vain esimerkiksi syntyneen käytännön vuoksi. Rekisterinpitäjän on määriteltävä henkilötietojen käsittelyn tarkoitusta, niiden keräämistä ja luovutusta tehtävä toiminnan kokonaisvaltaista arviointia, jossa otetaan huomioon rekisterinpitäjän toiminnan kaikki osa-alueet ja henkilötietojen käsittelyn tarve ja käyttötarkoitukset näillä eri osa-alueilla.¹⁶³

Velvollisuus henkilötietojen käsittelyn suunnitteluun ulottuu koko tiedon elinkaareen, sillä se edellyttää ennen sallitun käsittelyä aloittamista, että otetaan huomioon henkilötietojen hankittavat, niiden käsittelytavat, käyttötarkoitukset, luovutukset sekä säilyttäminen, arkistointi ja tuhoaminen.¹⁶⁴

4.3. Käyttötarkoitussidonnaisuus

”Henkilötietoja saa käyttää tai muutoin käsitellä vain tavalla, joka ei ole yhteensopimaton 6 §:ssä tarkoitettujen käsittelyn tarkoitusten kanssa. Myöhempiä henkilötietojen käsittelyä historiallista tutkimusta taikka tieteellistä tai tilastotarkoitusta varten ei pidetä yhteensopimattomana alkuperäisten käsittelyn tarkoitusten kanssa.” (HetiL 7 §)

Käyttötarkoitussidonnaisuus liittyy läheisesti henkilötietojen käytön suunnittelua koskevaan säännökseen (6 §), tarpeellisuusvaatimusta koskevaan säännökseen (9.1 §). Käyttötarkoitussidonnaisuudella pyritään siihen, että henkilötietoja käsitellään vain ennalta määritellyin tarkoituksin. Tietojen alkuperäinen käyttötarkoitus sitoo merkittävästi henkilötietojen myöhempiä käyttöä, sillä käyttötarkoitusta on mahdollista muuttaa myöhemmin vain erittäin rajoitetusti. Käyttötarkoitusta ei voi muuttaa niin, että se olisi yhteen sopimaton alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.¹⁶⁵

Käyttötarkoitussidonnaisuus vaikuttaa henkilötietojen käsittelyyn kaikissa tilanteissa, sillä se ilmenee jo rekistereiden perustamisen yhteydessä, kun se rajoittaa ja ohjaa koottavaa infor-

¹⁶³ Vanto 2011, s. 40–42.

¹⁶⁴ Saarenpää 2015, s. 357.

¹⁶⁵ Saarenpää 2015, s. 358.

maatiota. Lisäksi se ohjaa henkilötietojen tavanomaista käsittelyä ja rajoittaa mahdollisuuksia luovuttaa vapaasti henkilötietoja. Se myös rajaa niiden henkilöiden joukkoa, jotka voivat organisaatiossa käsitellä henkilötietoja.¹⁶⁶

4.4. Henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset

Henkilötietojen käsittely ilman henkilötietolain 8 §:ään sisältyvien käsittelyn yleisiä edellytyksiä on kiellettyä. Lisäksi, vaikka yleiset edellytykset henkilötietojen käsittelylle täyttyvät, se ei oikeuta rekisterinpitäjää käsittelemään henkilötietoja ilman asiallista perustetta tai keräämään ennalta määriteltyihin käyttötarkoituksiin sopimattomia henkilötietoja tai käyttämään niitä tarkoituksiin, joita ei ole ennalta määritelty.¹⁶⁷

Lähtökohtana henkilötietojen käsittelylle on rekisteröidyn yksiselitteisesti antama suostumus siihen.¹⁶⁸ Henkilötietolain 3 §:n 7 kohdan mukaan suostumuksella tarkoitetaan kaikenlaista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdon ilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn. Suostumustaan antaessa rekisteröidyn tulee tietää, millaiseen henkilötietojen käsittelyyn hän suostuu.¹⁶⁹

Rekisteröidyn suostumuksella on keskeinen rooli henkilötietojen käsittelyssä, sillä henkilötietojen käsittelytoimien on ensisijaisesti perustuttava rekisteröidyn suostumukseen. Ilman pätevää suostumusta henkilötietojen käsittely on kielletty, ellei tiedossa ole muuta laissa mainittua yleistä edellytystä henkilötietojen käsittelylle.¹⁷⁰ Vaikka asianomaiselta henkilöltä saatu suostumus oikeuttaa käsittelemään henkilötietoja, suostumus ei kuitenkaan oikeuta käsittelemään henkilötietoja tarpeettomasti.¹⁷¹

Mikäli henkilön suostumusta ei ole, henkilötietoja saa käsitellä 8.1 §:n mukaan myös rekisteröidyn toimeksiannosta ja sopimuksesta johtuen (2 k.), rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi (3 k.), jos henkilötietojen käsittelystä on säädetty laissa (4 k.), yh-

¹⁶⁶ Saarenpää 2015, s. 358.

¹⁶⁷ Vanto 2011, s. 44.

¹⁶⁸ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 8 §.

¹⁶⁹ Pitkänen – Tiilikka – Warmma 2013, s. 62.

¹⁷⁰ Vanto 2011, s. 44.

¹⁷¹ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen käsittely suostumuksen perusteella 2010, s. 3.

teysvaatimuksen¹⁷² nojalla (5 k.), kun kyse on konsernin tai muun taloudellisen yhteentiittymän sisällä tapahtuvasta asiakkaiden tai työntekijöiden koskevien tietojen käsittelystä (6 k.), käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän toimeksiannosta tapahtuvaa maksupalvelua, tietojenkäsittelyä tai muita niihin verrattavia tehtäviä varten (kohta 7); jos kysymyksessä on yleisesti saatavilla olevat tiedot henkilön asemasta, tehtävistä ja niiden hoidosta julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä ja tietoja käsitellään rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi (kohta 8), tai kun on olemassa tietosuojalautakunnan lupa käsittelyyn (kohta 9).

Henkilötietolain 8.1 §:ssä mainitut yleiset edellytykset eivät koske henkilötunnuksen käsittelyä. Säännöksen 3 momentin mukaan henkilötunnuksen käsittelystä säädetään erikseen henkilötietolain 3 luvussa, yhdessä arkaluonteisten tietojen kanssa (HetiL 8.3 §). Lisäksi henkilötietolain 4 luvussa säädetään erikseen henkilötietojen käsittelystä erityisiin tarkoituksiin, kuten historiallista ja tieteellistä tutkimusta (14 §), tietotarkoituksia (15 §), viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtäviä (16 §), henkilömatrikkeliä (17 §), sukututkimusta (18 §) ja suoramarkkinointia (19 §) varten.

4.5. Tietojen laatua koskevat periaatteet

”Käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia (tarpeellisuusvaatimus).

Rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä (virheettömyysvaatimus). Rekisterinpitäjän velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyn tarkoitus sekä käsittelyn merkitys rekisteröidyn yksityisyyden suojalle.” (HetiL 9 §)

Tarpeellisuus on henkilötietojen käsittelyn yleinen ohjausperiaate. Tarpeellisuusvaatimuksella rajoitetaan informaation vapautta ja sen vapaata kulkua henkilötietojen käsittelyn osalta.¹⁷³ Tarpeellisuusvaatimus edellyttää, että kun henkilötietojen käsittelyn tarkoitus on määritelty, pohditaan, mitä henkilötietoja tarkoitusten saavuttamiseksi tarvitaan. Vastaavasti, jos henkilötiedot eivät ole enää niiden käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia, niiden käsittely tulee lopettaa.¹⁷⁴ Se on keskeinen mittapuu rekisterinpitäjän toiminnalle, koska henkilötietojen kä-

¹⁷² Lainkohdan mukaan rekisteröidyllä tulee olla asiakas- tai palvelusuhde, jäsenyys tai muu vastaava asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan.

¹⁷³ Saarenpää 2015, s. 356.

¹⁷⁴ Vanto 2011, s. 53.

sittely on sallittua vain, kun on kyse rekisterinpitäjän omalle toiminnalleen tarpeellisista tiedoista ja henkilötietojen käsittelyn muut edellytykset täyttyvät.¹⁷⁵

Rekisterinpitäjälle asetettua virheettömyysvaatimusta arvioitaessa on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyn tarkoitus sekä käsittelyn merkitys rekisteröidyn yksityisyyden suojalle. Tällä tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi käsiteltäessä henkilötietoja tutkimus- tai tilastotarkoituksiin velvoite ei edellyttäisi yhtä laajoja toimia kuin jos kysymys on sellaisesta henkilötietojen käsittelystä, jossa tietoja käytetään yksityistä henkilöä koskevassa päätöksenteossa. Henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellisen, tarpeettoman, puutteellisen tai vanhentuneen henkilötiedon oikaisemisesta, poistamisesta tai täydentämisestä säädetään henkilötietolain 29 §:ssä.¹⁷⁶

5. Tuomioistuinten diaarit ja henkilötunnus

5.1. Lainsäädäntöpohja

Julkisuuslain 18.1 §:n mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti säännöksen 1 kohdan mukaisesti pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä.

Diaari on virastossa vireillä olevista asioista pidettävä kirjanpito, jossa jokainen asia saa oman järjestysnumeronsa.¹⁷⁷ Oikeusministeriön hallinnonalan viranomaiset ylläpitävät omaa toimintaansa varten erilaisia asianhallinta-, diaari- ja ratkaisutietoja sisältäviä rekistereitä, joihin tallennetaan tietoa käsiteltävistä asioista ja asioihin osallisista, niin luonnollisista henkilöistä kuin yrityksistä ja yhteisöistäkin.¹⁷⁸ Tuomioistuimissa on käytössä erilaisia asiankäsittelyjärjestelmiä, joihin kirjataan tiedot asian saapumisesta, asianosaisista, asioista ja asian käsittely-

¹⁷⁵ Saarenpää 2015, s. 356.

¹⁷⁶ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 9 §.

¹⁷⁷ HE 30/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 18 §.

¹⁷⁸ HE 102/2009 vp, yleisperustelut, 1 johdanto.

vaiheista ja ratkaisuista. Ne muodostavat tuomioistuimen diaarin ja arkistoluettelon sekä tukevat tuomioistuimen asiakaspalvelua.¹⁷⁹

Julkisuusasetuksen 6 §:ssä säädetään asiakirjarekisteriin tehtävistä merkinnöistä asioissa, jotka on annettu tai otettu viranomaisten käsiteltäväksi. Säännöksen mukaan on tehtävä merkintä ensinnäkin asian vireille saattajasta, asiakirjan saapumispäivästä, tai milloin asiakirja on viranomaisen laatima, sen laatimispäivästä sekä asian laadusta. Sen lisäksi merkinnät tehdään suoritetuista välitoimenpiteistä, kuten toimituksista, selvitys- ja lausuntopyynnöistä ja niitä koskevista asiakirjoista sekä asian lopputoimenpiteistä ja niitä koskevista asiakirjoista. Asetuksen mukaan viranomaisen on asiakirjarekisteriä suunniteltaessa ja laadittaessa on pidettävä huolta siitä, että asiakirjarekisteristä voidaan vaivatta antaa tieto siihen tehdyistä julkisista merkinnöistä. Säännöksen 3 momentissa säädetään, että arkistoluettelon ja tuomioistuimen diaarin ja muun asiakirjarekisterin osalta noudatetaan, mitä niistä erikseen säädetään ja määrätään.

5.2. Tuomioistuinten tietojärjestelmät

Oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 12 §:ssä säädetään käräjäoikeuden riita-asioissa pidettävästä päiväkirjasta, johon on kirjattava saapumispäivä, asian ratkaisupäivä sekä tarpeelliset tiedot muutoksenhausta. *Tuomas*-järjestelmä on käräjäoikeuksissa säännöksessä tarkoitettu päiväkirja, johon edellä mainitut tiedot kirjataan. Tuomas on käräjäoikeuden riita- ja hakemusasioiden kirjaamisjärjestelmä sekä apuväline näiden asioiden käsittelyssä. Sen sisältämien tietojen perusteella on mahdollista tehdä tilastoja käräjäoikeuksien toiminnasta. Lisäksi kaikki asian käsittelyn yhteydessä tuotetut asiakirjat on tallennettava Tuomas-järjestelmään.¹⁸⁰

Sakari on sekä syyttäjien että käräjäoikeuksien rikosasioiden diariointi- ja asianhallintajärjestelmä sekä näihin asioihin liittyvien asiakirjojen tuottamis- ja hallintajärjestelmä. Sakari-järjestelmää käytetään myös rikosasiain menettelyyn laajassa mielessä liittyvien muiden asiar ryhmien diariointiin ja hallinnointiin, johon kirjataan esimerkiksi lähestymiskieltoasiat. Järjes-

¹⁷⁹ Kujanen 1999, palsta 1227.

¹⁸⁰ OM 8/042/2006, s. 4–5, 23.

telmään tallennettavista asioista pääosan muodostavat kuitenkin varsinaiset rikosasiat, joihin kuuluvat rikoslakirikokset sekä muita lakeja vastaan tehdyt rikokset.¹⁸¹

Lisäksi hovioikeuksilla, korkeimmalla oikeudella, hallinto-oikeuksilla, korkeimmalla hallinto-oikeudella, markkinaoikeudella, työtuomioistuimella ja vakuutusoikeudella on kaikilla omat asianhallintajärjestelmänsä.¹⁸² Omien asianhallintajärjestelmiensä ohella korkeimmassa oikeudessa, hovioikeuksissa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeuksissa sekä vakuutusoikeudessa on käytössä tuomioistuinten kyselykäyttöjärjestelmä *Kyösti*. Suunnitelmissa on ollut ottaa se käyttöön myös käräjäoikeuksissa. Kyösti-järjestelmän tarkoituksena on edistää tuomioistuinten diaarijulkisuutta siten, että kansalaiset ja tiedotusvälineiden edustajat saavat tietoa tuomioistuimissa vireillä olevista ja ratkaistuista asioista.¹⁸³

Tuomiolauselmajärjestelmän rikosasiainrekisterin tarkoituksena on välittää käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien ratkaisutiedot rikosasioissa näitä tietoja tarvitseville täytäntöönpanoviranomaisille. Tiedot välitetään muun muassa rikos- ja sakkorekisteriin, ajokorttirekisteriin ja tilastokeskusta varten. Tuomiolauselmajärjestelmän rikosasiainrekisteriin talletetaan tietoja henkilöistä, jotka ovat olleet vastaajina rikosasioissa tai jotka tuomioistuin on määrännyt suorittamaan valtiolle korvauksen siviiliasiassa.¹⁸⁴

5.3. Tuomioistuimen diaari muodostaa henkilörekisterin

Julkisuuslain 1.1 §:n ilmaiseman julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen (JulkL 9.1§). Asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla (JulkL 5.1 §). Asiakirjan määritelmä on pyritty muotoilemaan tekniikka- ja sisältö-

¹⁸¹ OM 9/39/2005, s. 3.

¹⁸² OM 2004:11, s. 7.

¹⁸³ HE 102/2009 vp, yleisperustelut 2.1 lainsäädäntö ja käytäntö.

¹⁸⁴ HE 102/2009 vp, yleisperustelut 2.1 lainsäädäntö ja käytäntö.

neutraalisti: laatimismuoto tai tiedon tallentamistapa eivät vaikuta asiakirjan määritelmään rajoittavasti.¹⁸⁵

Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. (JulkL 5.2 §) Julkisuuslain 5.3 §:ssä säädetään poikkeuksista viranomaisen asiakirjakäsitteeseen. Säännöksen mukaan viranomaisen asiakirjoja eivät ole esimerkiksi viranomaisen palveluksessa olevalle hänen tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetetty kirje, viranomaisen palveluksessa olevan laatimia muistiinpanoja tai luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten tai viranomaisen sisäistä koulutusta varten hankittu asiakirja.

Viranomaisen laatimia asiakirjoja ovat esimerkiksi diaarit, asiakirjaluettelot, viranomaisen lausunto- ja selvityspyynnöt sekä esitykset ja aloitteet, tutkimukset, selvitykset, muistiot, pöytäkirjat, päätökset, lausunnot, toimituskirjat, tuomioistuinten ratkaisut, sähköiset lomakkeet sekä viranomaisen muut sähköisten asiointipalveluiden www-sivut ja -sivustot¹⁸⁶. Julkisuuslakia sovelletaan siis myös tietojärjestelmiin sekä niissä oleviin tallenteisiin ja tietoihin. Lähökohtana on, että myös tietojärjestelmät ja niihin talletetut tiedot ovat julkisia.¹⁸⁷

Yleisiä tuomioistuimia koskevassa oikeudenkäynnin julkisuuslaissa oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n 1 ja 2 momentissa määriteltyä asiakirjaa, joka on toimitettu tuomioistuimelle tai laadittu tuomioistuimessa oikeudenkäyntiä varten. Oikeudenkäyntiasiakirjoja eivät kuitenkaan ole tuomioistuimessa laaditut muistiinpanot tai luonnokset taikka muut sellaiset asiakirjat, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten.

HProsJulkL:n 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan valituskirjelmää tai muuta vireillepanoasiakirjaa, valituksen kohteena olevaa päätöstä sekä muuta hallintotuomioistui-

¹⁸⁵ Mäenpää 2016, s. 60.

¹⁸⁶ Voutilainen 2012, s. 80.

¹⁸⁷ Mäenpää 2016, s. 68.

melle hallintolainkäyttöasiassa toimitettua asiakirjaa. Myös hallintotuomioistuimen päätös ja muu sen hallintolainkäyttöasiassa laatima asiakirja sekä hallintotuomioistuimen diaari ja vastaava asiakirjarekisteri ovat oikeudenkäyntiasiakirjoja säännöksen mukaan.

Oikeudenkäynnin julkisuuslakien esitöiden mukaan tuomioistuimen diaari muodostaa henkilötietolaissa tarkoitetun henkilörekisterin. Sen johdosta diaariin merkittyjen tietojen käsittelyssä sovellettavaksi tulevat myös henkilötietolain säännökset.¹⁸⁸ Tuomioistuimen diaarin julkisuudesta on myös KHO:n ratkaisu 2008:34, jossa KHO katsoi tuomioistuimen diaarin muodostavan henkilörekisterin.

Henkilörekisterin ja asiakirjan käsitteet muodostavat osittain moniulotteisen kokonaisuuden. Henkilörekisteri voi olla määritelmän mukaisesti yksi yhtenäinen asiakirja tai se voi muodostua useista asiakirjoista. Ratkaisevaa on henkilörekisterin sisältö. Mikäli henkilörekisteri pitää sisällään raakadataa irrallisina yksikköinä ilman asiakirjallista luonnetta, muodostuu henkilörekisteristä julkisuuslaissa tarkoitettu asiakirja. Jos taas henkilörekisteri sisältää itsenäisiä kokonaisuuksia tiettyä kohdetta tai asiaa koskevia viestejä, sisältää henkilörekisteri tällöin useita asiakirjoja. Henkilörekisteristä tuotettavat otteet ovat itsenäisiä asiakirjoja. Rekisterin luonnetta viranomaisen asiakirjana tulee arvioida sen käyttötarkoituksen mukaan. Henkilörekisterit, jotka on perustettu lakisääteisiä tehtäviä varten, kuuluvat viranomaisen asiakirjan käsitteen alaan, vaikka henkilörekisteri pitäisikin sisällään lakisääteisiin tehtäviin liittyviä tietoja, jotka on kerätty eri toimijoilta keskitetysti.¹⁸⁹

Koska diaarit muodostavat henkilörekisterin, sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia. Henkilötietojen julkisuus ja salassapito määräytyvät kuitenkin julkisuuslakien mukaisesti. Siltä osin, kun kyse ei ole henkilötietojen luovuttamisesta, henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia.¹⁹⁰

¹⁸⁸ HE 13/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 4 § ja HE 12/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 4 §.

¹⁸⁹ *Voutilainen* 2012, s. 75–76.

¹⁹⁰ *Mäenpää* 2016, s. 52.

5.4. Henkilötunnuksen merkitseminen diaariin

Henkilötunnuksen lainmukaisen käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa on ensinnäkin huomioitava henkilötietolain asettamat yleiset edellytykset henkilötietojen käsittelylle. Henkilötietolaki asettaa henkilötietojen käsittelylle velvoitteita, kuten huolellisuusvelvoitteen. Huolellisuusvelvoitteen mukaan käsittelyssä tulee noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa. Tämä tarkoittaa tietojen asianmukaista ja tehokasta suojaamista samoin kuin etenkin henkilötunnuksen käsittelyn tarkoituksenmukaisuuden arviointia ennen käsittelyä.¹⁹¹ Lisäksi on otettava erityisesti huomioon edellä käsitelty henkilötietolain 6 §:n asettamat velvoitteet henkilötietojen käsittelyn suunnittelulle, 7 §:n käyttötarkoitussidonnaisuus ja 9.1 §:n tarpeellisuusvaatimus. Tarpeellisten tietojen laajuutta arvioitaessa on kiinnittävä huomiota erityisesti väärinkäytösten ehkäisemiseen ja henkilöturvallisuuteen.¹⁹²

Henkilötunnuksen käsittelyä on rajoitettu henkilötietolaissa, mutta henkilötunnusta ei ole yleisesti säädetty salassa pidettäväksi. Henkilötunnuksen käsittely on sidottu kiinteästi lainsäädäntöön siten, ettei henkilötunnusta saa käsitellä muuten, kuin rekisteröidyn yksikäsitteisesti antaman suostumuksen tai lain nimenomaisen säännöksen perusteella.¹⁹³ Lain perusteella henkilötunnuksen käsittely on sallittua esimerkiksi väestötietojärjestelmässä, tieliikenteen tietojärjestelmässä, verotuksessa, rikosrekisterissä, kaupparekisterissä sekä postiyrityksen osoiterekisterissä.¹⁹⁴

Henkilötunnuksen käsittely on sallittua myös, kun rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi tai historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten (HetiL 13.1 §). Henkilötunnuksen käsittely on sallittua myös tietyillä toimialoilla, kuten luotonannossa tai saatavan perimisessä, vakuutustoiminnassa, luottolaitostoiminnassa, vuokraus- ja lainaustoiminnassa, luottotietotoiminnassa, terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja muussa sosiaaliturvan toteuttamisessa sekä virka-, työ- ja muita palvelussuhteita ja niihin liittyviä etuja koskevissa asioissa (HetiL 13.2 §). Näissä tapauksissa henkilön luotettava yksilöinti on usein välttämätöntä jo rekisteröidyn oikeusturvankin kannalta.¹⁹⁵

¹⁹¹ *Neuvonen* 2014, s. 76.

¹⁹² SM 49/2007, s. 24–25.

¹⁹³ *Voutilainen* 2012, s. 297–298.

¹⁹⁴ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötunnuksen käsittely henkilötietolain mukaan 2010, s. 2.

¹⁹⁵ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötunnuksen käsittely henkilötietolain mukaan 2010, s. 3.

Kaikissa tapauksissa henkilötunnuksen käsittelyn perusedellytyksenä on, että rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää säännöksessä mainitun tehtävän suorittamiseksi. Pelkkä laissa säädetyn tehtävän helpompi ja nopeampi suorittaminen henkilötunnuksen avulla ei oikeuta henkilötunnuksen käsittelyä, vaan käsittely on sallittua ainoastaan silloin, kun rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää tehtävästä suoriutumiseksi.¹⁹⁶ Viranomaisenkin saa yleensä tallettaa henkilötunnuksen vain, mikäli se on tärkeää rekisteröidyn yksiselitteiseksi yksilöimiseksi henkilötietolain 13 §:n mukaisesti.¹⁹⁷ Henkilötunnusta ei saa käsitellä muussa kuin säädellyssä tarkoituksessa eikä sitä saisi liittää osaksi julkisia tietoja.¹⁹⁸

Vaikka henkilötunnusta ei ole säädetty yleisesti salassa pidettäväksi tiedoksi, tulee sitä käsitellä varoen siten, että sen käsittelylle on kussakin tilanteessa perusteensa.¹⁹⁹ Henkilötunnusta ei saa käsitellä esimerkiksi vain siitä syystä, että tietojärjestelmän ominaisuudet niin vaativat tai, että tietojen käsittely henkilötunnuksen avulla on helpompaa tai nopeampaa.²⁰⁰ Lisäksi on huomattava, että vaikka henkilötunnuksen käsittelyyn olisi olemassa rekisteröidyn suostumus, ei suostumuksellakaan ole mahdollista sivuuttaa henkilötietolain asettamaa tarpeellisuusvaatimusta.²⁰¹

Pääsääntöisesti henkilötunnuksen esittäminen on välttämätöntä erilaisissa hallinnollisissa sovelluksissa, koska tunnuksella voidaan varmistua siitä, että tietojärjestelmässä käsitellään halutun henkilön tietoja.²⁰² Oikeusministeriö on laatinut Tuomas- ja Sakari-järjestelmistä omat ohjeensa. Sekä Tuomas- ja Sakari-järjestelmiin tallennetaan tiedot asianosaisista, näiden asemasta, asiasta, asian käsittelystä ja käsittelyvaiheesta, välitoimista, istunnoista ja ratkaisusta.²⁰³ Tuomas-järjestelmää koskevien ohjeiden mukaan asianosaisista kirjataan järjestelmään vähintään nimi, asianosaisasema, henkilölaji, henkilötunnus, mikäli se on ilmoitettu ja kotipaikka. Ohjeessa kuitenkin määrätään merkitsemään henkilötunnus diaaritietoihin, kun kyseessä on avioeroasia, yksityishenkilön velkajärjestely tai konkurssi. Henkilötunnus määrätään kirjaamaan diaarin tietoihin kyseisissä asioissa, koska Tuomas-järjestelmästä välitetään käsittely- ja ratkaisutietoja muun muassa konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteriin, velkajärjestelyrekisteriin sekä väestötietojärjestelmään.²⁰⁴

¹⁹⁶ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

¹⁹⁷ *Mäenpää* 2016, s. 201.

¹⁹⁸ *Neuvonen* 2013, s. 169.

¹⁹⁹ *Voutilainen* 2012, s. 298.

²⁰⁰ SM 49/2007, s. 6–7.

²⁰¹ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötunnuksen käsittely henkilötietolain mukaan 2010, s. 2.

²⁰² *Voutilainen* 2012, s. 299.

²⁰³ HE 102/2009 vp, yleisperustelut 2.1 lainsäädäntö ja käytäntö.

²⁰⁴ OM 8/042/2006, s. 7, 24, 40, 44, 54.

Sakari-järjestelmää koskevan ohjeen mukaan Sakariin on tehtävä seuraavat merkinnät: diaari-numero, asian saapumispäivä, asian vaihe, asianimike, syyttäjän nimi ja syyttäjäyksikkö, asian menettelytapa, asianosaisten nimet, henkilötunnukset, yhteystiedot ja asianosaisasema sekä todistajien ja kuultavien nimet yhteystietoineen. Pakkokeinoasioissa käräjäoikeus merkitsee diaariin henkilötunnuksen epäillyn nimen lisäksi, jos sellainen on olemassa ja se on käräjäoikeuden tiedossa.²⁰⁵

Henkilötunnuksen merkitsemistä diaariin puoltaa se, että yksilöinti on tehokasta ja koska diaarista välittyy tietoa muihin viranomaisiin, henkilötunnuksen avulla tieto on tehokkaasti yhdistettävissä tietyn henkilön tietoihin. Kuitenkaan, koska kaikissa tapauksissa tietoa ei ole tarpeen välittää eteenpäin muihin tietojärjestelmiin, joten tapauksissa, joissa henkilön yksiselitteinen yksilöiminen edellä mainituin tavoin ei ole tarpeellista nimenomaan henkilötunnuksen avulla, tulisi henkilötunnuksen merkitsemistä välttää. Henkilön täydellinen nimi, syntymäaika ja kotipaikkakunta yksilöivät tehokkaasti. Henkilötunnuksen tulisi olla nimenomaan viimeisijainen keino henkilön yksilöintiin.

5.5. Henkilötietojen luovuttaminen tuomioistuimen diaarista

Oikeudenkäynnin diaaritiedoilla eli perustiedoilla tarkoitetaan tietoja, jotka koskevat asiaa käsittelevää tuomioistuinta, asian laatua, asian käsittelyn vaiheita, suullisen käsittelyn ajankohtaa ja käsittelypaikkaa sekä asianosaisten henkilöllisyyttä²⁰⁶. Oikeudenkäynnin perustietojen avulla oikeudenkäyntien ulkopuoliset henkilöt voivat yksilöidä tuomioistuimissa käsiteltävät asiat ja asianosaiset voivat hankkia tarvittaessa lisää tietoja käsiteltävistä asioista. Ne ovat myös tiedotusvälineiden keskeinen työväline, sillä ilman niitä olisi hankalaa tietää, millaisia juttuja tuomioistuimissa on vireillä ja missä vaiheessa niiden käsittely on. Perustietojen julkisuudella on merkitystä myös asianosaisten oikeusturvan kannalta siten, että ne estävät tuomioistuinten salaiset oikeudenkäynnit.²⁰⁷ Tietojen avulla voidaan seurata asioiden käsittelyvaiheita ja käsittelyaikoja sekä sitä, millaisia oikeudenkäyntiasiakirjoja asioihin liittyy.²⁰⁸

²⁰⁵ OM 9/39/2005, s. 6, 17.

²⁰⁶ Tapanila 2009, s. 55.

²⁰⁷ Kadoch 2012, s. 32.

²⁰⁸ HE 12/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 5 §.

Oikeudenkäynnin julkisuuslakien lähtökohtana on oikeudenkäynnin perustietojen julkisuus. Julkisia perustietoja ovat tiedot asiaa käsittelevästä tuomioistuimesta, asian yksilöidystä laadusta, asian käsittelyn vaiheista sekä suullisen käsittelyn ajankohdasta ja käsittelypaikasta sekä asianosaisen yksilöimiseksi *tarpeelliset* tiedot. Lisäksi hallintotuomioistuimessa perustietoihin kuuluu tieto muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tehneestä viranomaisesta (YT-JulkL 4 § ja HProsJulkL 4 §). Lähtökohdaksi oikeudenkäynnin julkisuuslakien esitöissä on omaksuttu, että asianosaisesta ovat julkisia sellaiset ja niin laajat tiedot, kuin on tarpeen asianosaisen henkilöllisyyden tarkaksi yksilöimiseksi. Se, kuinka laajat tiedot asianosaisen henkilöllisyyden yksilöimiseksi ovat tarpeen, ratkeaa tapauskohtaisesti. Hallituksen esityksen mukaan usein pelkkä asianosaisen nimi riittäisi ja joissakin tapauksissa asianosaisen yksilöimiseksi ovat jotkin lisätiedot julkisia, joita voisivat olla esimerkiksi asianosaisen kotipaikka ja syntymäaika. Sen sijaan asianosaisen osoite tai muut yhteystiedot eivät kuulu pykälässä tarkoitettuihin oikeudenkäynnin perustietoihin.²⁰⁹ Henkilötunnus ei tavallisesti ole asianosaisen yksilöimiseksi tarpeen oikeudenkäynnin perustietona.²¹⁰

Henkilötietolain 8.4 §:n mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään. Julkisuuslaista löytyy eräitä viranomaisten henkilörekistereitä koskevia erityissäännöksiä, joilla on yhteys henkilötietolain 8.4 §:ään.²¹¹ Kuten aiemmin on käsitelty, oikeudenkäynteihin sovelletaan lähtökohtaisesti oikeudenkäynnin julkisuuslakeja. Julkisuuslaki tulee kuitenkin sovellettavaksi täydentävästi niiltä osin, kuin oikeudenkäyntiä koskevissa laissa ei ole asiasta säädetty. Kun kyse on oikeudenkäyntiä koskevien asiakirjojen luovuttamisesta, julkisuuslain säännöksistä sovelletaan kuitenkin erityisesti julkisuuslain 13 ja 16 §:n säännöksiä.²¹²

Henkilötietojen pyytämisestä ja henkilötietojen luovuttamisesta säädetään julkisuuslain 13.2 §:ssä ja 16.3 §:ssä. Julkisuuslain 13 § säättää asiakirjan pyytämisestä viranomaiselta. Sen 1 momentin mukaan asianosaisen on yksilöitävä pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Viranomaisen on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava tiedon pyytäjää yksilöimään

²⁰⁹ HE 13/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 4 § ja HE 12/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 4 §. Tuomasjärjestelmää koskevan ohjeen mukaan oikeudenkäynnin julkisista perustiedoista asianosaisen yksilöimiseksi aina tarpeellisiksi tiedoiksi katsotaan henkilön nimi. Syntymäaika voidaan antaa, jos se on henkilön yksilöimiseksi tarpeen ja viime kädessä henkilötunnus. Ks. OM 8/042/2006, s. 63.

²¹⁰ *Kadoch* 2012, s. 31.

²¹¹ *Korhonen* 2003, s. 151. Tällaisia erityissäännöksiä sisältyy muun muassa julkisuuslain 13.2 ja 16.3 §:iin.

²¹² HE 13/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 § ja HE 12/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 4 §.

asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Lähtökohtana säännöksessä on, ettei tiedon pyytäjän tarvitse perustella pyyntöään tai todistaa henkilöllisyyttään, kun kyseessä on julkinen asiakirja. Kyseiset tiedot on kuitenkin annettava viranomaiselle, mikäli henkilöllisyyden selvittäminen tai pyynnön perusteleminen on tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämisen kannalta tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.²¹³

Julkisuuslain 13.2 § koskee niitä erityistilanteita, joissa tietoja pyytävällä on velvollisuus antaa selvitys pyyntönsä perusteeksi. Tietoja haluavan on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää, jos pyynnön kohteena on salassa pidettävä asiakirja tai tiedon saaminen viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin.²¹⁴ Perusteluvollisuus koskee nimenomaan henkilötietojen käyttötarkoitusta, jos henkilötietoja pyydetään kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa julkisuuslain 16.3 §:n mukaisesti.²¹⁵

Julkisuuslain mukaan julkinen henkilötieto on mahdollista antaa kahdella pääasiallisella tavalla viranomaisen henkilörekisteristä. Näihin kahteen tapaan kohdistuu olennaisesti erilainen sääntely, joka on riippuvainen henkilötiedon luovutustavasta:

- 1) Mikäli kyseessä ovat *yksittäiset* henkilötiedot, viranomaisen voi antaa henkilötiedon suullisesti ja jäljennettäväksi viranomaisen tiloissa julkisuuslain 16.1 §:n mukaisesti.
- 2) Mikäli kyseessä on *useat* henkilötiedot, viranomaisen voi antaa henkilötietoja sisältävän kopion, tulosteen tai sähköisen tallenteen julkisuuslain 16.3 §:n mukaisesti.²¹⁶

Ensimmäisessä kohdassa mainittuun julkisuuslain 16.1 §:n mukaiseen yksittäistapaukselliseen henkilötiedon luovuttamiseen ei kohdistu erityisiä edellytyksiä tai rajoituksia. Julkisen henkilötiedon pyytäjän ei siten tarvitse kertoa tiedon käyttötarkoitusta. Tiedon pyytäjä voi tehdä merkintöjä henkilörekisteriin merkityistä julkisista tiedoista. Merkintöjen laajuutta ei ole rajoitettu, mutta jos merkintöjä tehdään laajasti, merkinnöistä voi muodostua henkilötietolain rajoitusten kohteena oleva henkilörekisteri, mikä saattaa rajoittaa tietojen saamista.²¹⁷

²¹³ HE 30/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

²¹⁴ HE 30/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

²¹⁵ Mäenpää 2016, s. 206.

²¹⁶ Mäenpää 2016, s. 203.

²¹⁷ Mäenpää 2016, s. 203–204.

Jos henkilötietoja pyydetään viranomaisen henkilörekisteristä kopiona, tulosteena tai sähköisenä tallenteena käytettäväksi muihin kuin henkilökohtaisiin tarkoituksiin, henkilötietojen antaminen edellyttää, että tiedon saajalla on henkilötietolain säännösten mukainen oikeus tallettaa ja käyttää luovutettavia henkilötietoja julkisuuslain 16.3 §:n mukaisesti. Henkilötietojen käsittelylle on oltava jokin henkilötietolain edellyttämä peruste ja henkilötietoja on käsiteltävä henkilötietolain määrittelemien vaatimusten mukaisesti.²¹⁸ Vaikka kyse ei olekaan salassapidosta, kyseessä on silti julkisuuden rajoitus.²¹⁹

KHO:n ratkaisussa 2008:34 oli kyse tietopyynnöstä, joka koski diaariin tallennettuja asianosaisten tunnistetietoja. Koska diaari muodostaa henkilörekisterin, KHO velvoitti ennen julkisten tietojen luovuttamista tietojen pyytäjää osoittamaan, että hänellä on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Julkisuuslain 16.3 §:n asettama julkisuuden rajoitus tuomioistuimen diaarin sisältämien henkilötietojen osalta ei kuitenkaan ole käytännössä selvää:

Apulaisoikeuskanslerin käsittelemässä asiassa OKV/441/1/2015 käräjäoikeus oli luovuttanut asianajotoimistolle erään laajan rikosasian julkiset diaaritiedot, jotka sisälsivät yli 200 asianajotoimistajan henkilö- ja osoitetietoja. Asianajotoimisto oli esittänyt tietopyyntönsä perusteeksi, että se avusti jo entuudestaan useita kyseessä olevan rikosasian asianajotoimistajia ja sillä oli kokemusta kyseisen rikosasian asianajotoimistajien avustamisesta. Kun asianajotoimisto oli saanut tiedot käräjäoikeudelta, asianajotoimisto oli lähestynyt asianajotoimistajia kirjeitse markkinoiden palveluitaan sellaisille asianosaisille, joilla ei ollut vielä käräjäoikeuden diaaritietoihin merkittyä avustajaa kyseisessä asiassa. Tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus oli ollut suoramarkkinointi. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussa, vaikka oikeudenkäyntiä koskevat perustiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia, henkilötietolainsäädäntö rajoittaa henkilötietojen luovuttamista. Julkisuuslain 16.3 §:ssä on nimenomaisesti säädetty, että suoramarkkinointia varten henkilötietoja voidaan luovuttaa viranomaisen henkilörekisteristä ainoastaan henkilön suostumuksella tai jos niin on erikseen erityislainsäädännössä säädetty. Pykälän soveltaminen edellyttää kuitenkin henkilötietolain tuntemusta. Käräjäoikeus oli tietojen luovuttamiseen sellaisenaan suostuessa jättänyt henkilötietolain säännökset kokonaan huomioon ottamatta. Erityisen ongelmallisen käräjäoikeuden menettelystä teki tapauksessa se, että kantelija pyysi käräjäoikeudelta kopiot asiakirjoista, joiden mukana hänen tietonsa olivat päätyneet asianajotoimistolle. Käräjäoikeus luovutti kuitenkin vain osan pyydetystä aineistosta, sillä se katsoi, ettei ole soveliaista toimittaa useiden henkilöiden tarkkoja osoitetietoja ja henkilötunnuksia edes jutun asianajotoimistajille, vaikka asianajotoimiston tietopyyntöön käräjäoikeus oli suostunut. Apulaisoikeuskansleri antoi käräjäoikeudelle huomautuksen julkisuuslain ja henkilötietolain vastaisesta menettelystä.

²¹⁸ Mäenpää 2016, s. 205–206.

²¹⁹ Wallin – Konstari 2000, s. 199.

Laajamittaiset tiedonantomuodot voivat olla ongelmallisia henkilötietojen suojan kannalta ja sen vuoksi niiden käyttäminen on sidottu erityisedellytykseen. Tiedon saajalla on näitä luovutustapoja käytettäessä oltava henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää luovutettavia henkilötietoja. Sen tarkoituksena ei ole julkisuuden rajoittaminen, vaan estää henkilötietojen julkisuuden käyttämistä henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaiseen henkilötietojen käsittelyyn.²²⁰ Sen vuoksi, kun kyseessä on julkisuuslain 16.3 §:n mukainen tietopyyntö, viranomaisen voi julkisuuslain 13.2 §:n mukaisesti edellyttää, että tietopyynnössä on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää. Julkisuuslain 13.2 §:n sanamuoto ei kuitenkaan varsinaisesti sido perusteluvollisuutta säädöksen 16.3 §:n alaan.²²¹

Julkisuuslain 16.3 §:n mukainen säännös on toissijainen suhteessa muussa laissa oleviin viranomaisten henkilörekisterin tietojen luovutusta koskeviin säännöksiin. Ensisijaisesti säännös tulee sovellettavaksi luovutettaessa tietoja sellaisista viranomaisten henkilörekistereistä, joita viranomaisen pitää suoraan henkilötietolain perusteella.²²² Viranomaisen on joka kerta, kun henkilörekisteriin sisältyviä henkilötietoja pyydetään luovutettavaksi, selvitettävä luovutettavien henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus myös henkilötietolain perusteella.²²³

Julkisuuslain 16 §:n 1 ja 3 momentin sääntelyn erilaisuus johtuu siitä, että yksittäisten julkisten henkilötietojen antaminen suullisesti tai nähtäväksi rinnastuu muiden yleisesti julkisten tietojen antamiseen viranomaisen tallenteista. Kyseessä on julkisuusperiaatteen toteuttaminen, joten siihen ei kohdistu erityisiä rajoittavia edellytyksiä. Laajamittaisempi tietojen luovuttaminen vaikuttaa vahvemmin henkilötietojen suojan toteutumiseen, joten se on sidottu tiukempiin oikeudellisiin edellytyksiin.²²⁴

Henkilötietojen suojaa, viranomaisten välistä tiedonvälitystä ja tiedotusvälineiden tiedonsaantioikeuksia silmällä pitäen on säädetty laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä (372/2010). Laki ei vaikuta oikeudenkäynnin perustietojen julkisuuteen, kun tietoja pyydetään suoraan tuomioistuimilta. Valtakunnallisen diaarijärjestelmän tiedot muodostuvat tuomioistuinten kyselyjärjestelmän Kyöstin, rikosasioiden diaari- ja asianhallintajärjestelmän

²²⁰ *Mäenpää* 2016, s. 204.

²²¹ *Koillinen* 2016, s. 32.

²²² *Korhonen* 2003, s. 151. Ks. HE 30/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 16 §.

²²³ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisen henkilörekistereistä 2010, s. 5.

²²⁴ *Mäenpää* 2016, s. 203.

Sakarín ja siviiliasíoiden diaari- ja asianhallintajärjestelmän Tuomaksen tiedoista.²²⁵ Rekisteriin tallennetaan tietoja tuomioistuinten, syyttäjäviranomaisten ja oikeusaputoimistojen lainkäyttöasioiden käsittelystä; vireillä olevista asioista ja tehdyistä ratkaisuksista. Asianosaisesta luonnollisesta henkilöstä tallennetaan nimi ja henkilötunnus. Jos henkilötunnusta ei ole käytävissä, tallennetaan tiedot syntymäajasta ja -paikasta. Lisäksi tallennetaan yhteystiedot ja asianosaisen asema.²²⁶

5.6. Henkilötunnuksen luovuttaminen

Julkisuuslain 16.3 § edellyttää edellä todetuín tavoin, että kun on kyse viranomaisen henkilörekisteristä, siitä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa lähtökohtaisesti vain, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Tiedon luovuttamiseen kopiona, tulosteena tai sähköisesti viranomaisen henkilörekisteristä vaikuttaa merkittävästi se, mihin käyttötarkoitukseen tietoja pyydetään. Henkilötietolaki ei rajoita tavanomaisiin henkilökohtaisiin tarkoituksiin tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä (HetiL 2.3 §) eikä tiedotusvälineitä tai muuta ilmaisuvapauden käyttöä varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä (HetiL 2.5 §). Henkilötietoja voidaan luovuttaa näitä tarkoituksia varten. Muissa tapauksissa on selvítettävä tietoja luovutettaessa, onko tietojen pyytäjällä oikeus henkilötietolain säännösten perusteella tallettaa ja käyttää pyydettyjä tietoja.²²⁷

Henkilötunnuksen saa luovuttaa rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella tai jos tunnuksen käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi se on mahdollista luovuttaa, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää henkilötietolaissa 1–3 momenteissa määritellyissä tarkoituksissa. Henkilötunnusta ei saa merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin. Vaikka henkilötunnus ei sinänsä ole salassa pidettävä tieto, diaariin merkitty henkilötunnus voidaan antaa vain laissa määritelyihin tarkoituksiin.²²⁸

²²⁵ *Kadoch* 2012, s. 33.

²²⁶ Oikeusrekisterikeskus: Rekisteriseloste – diaari- ja asianhallintatietojen valtakunnallinen käsittelyjärjestelmä 2015, s. 1–2.

²²⁷ HE 12/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 4 § ja HE 13/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 4 §.

²²⁸ *Mäenpää* 2016, s. 206. Ks. myös *Mäenpää* 2007, s. 75.

Rekisterinpitäjän on tehtävä tapauskohtaista harkintaa, missä tapauksissa rekisteriin tallennettu henkilötunnus on mahdollista luovuttaa rekisteristä tiedon pyytäjälle. Rekisterinpitäjän tehtävänä on varmistaa, ettei henkilötunnusta tai kotiosoitetta luovuteta perusteettomasti sähköisesti ylläpidettävästä arkistosta.²²⁹ Hallintovaliokunta korosti hallituksen esitystä henkilötietolaiksi koskevassa mietinnössään, että henkilötietojen luovuttaminen viranomaisen rekistereistä määräytyy kaikilta osin asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta annettujen säännösten mukaan, mutta kun kyseessä on nimenomaan henkilötunnuksen luovuttaminen viranomaisen rekisteristä, on otettava huomioon henkilötietolain 13.4 §, jonka mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava, ettei henkilötunnusta merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin asiakirjoihin.²³⁰

Henkilötunnuksen merkitsemistä asiakirjoihin ja tulosteisiin koskevaan säännökseen liittyy läheisesti henkilötietolain 5 §:ssä säädetty huolellisuusvelvoite, joka osaltaan edellyttää rekisterinpitäjän käsittelevän aina henkilötunnuksia siten, etteivät ne tule asiattomien saataville. 13 §:n sääntelyn taustalla on ollut tarkoitus selventää vielä tätä edellä mainittua huolellisuusvelvoitetta nimenomaan henkilötunnuksen osalta.²³¹

Nähtäväksi, jäljennettäväksi tai kuultavaksi antaminen julkisuuslain 16.1 §:n mukaisesti ei ole henkilötietojen luovuttamista. Kyseisen säännöksen perusteella julkisia henkilötietoja sisältävistä henkilörekistereistä voidaan antaa tietoja mainituilla tavoilla pääsääntöisesti ilman henkilöllisyyden varmistamista ja pyytämättä selvitystä siitä, missä tarkoituksessa tietoja pyydetään, ellei se ole tarpeen viranomaisen harkintavallan käyttämiseksi. Näin annettaviinkin asiakirjoihin tai rekisteriin voi kuitenkin sisältyä henkilötunnus. Henkilötietolain huolellisuus- ja suojaamisvelvoitteiden perusteella henkilötunnus on asiakirjoja ja tietoja nähtäväksi annettaessakin syytä mahdollisuuksien mukaan peittää asiakirjasta tai tulosteesta. Tietosuojavaltuutettu on henkilötietojen luovuttamista viranomaisten henkilörekistereistä koskevassa oppaassaan todennut myös, ettei henkilötunnuksen luovuttamista puhelimitse voida pitää asianmukaisena, ellei tietojen saajasta ja tämän oikeudesta saada tieto voi olla täysin varma.²³²

²²⁹ SM 49/2007, s. 24–25

²³⁰ HaVM 26/1998 vp, s. 5–6.

²³¹ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

²³² Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 2010, s. 8, 18–19.

6. Tuomioistuinten ratkaisut ja henkilötunnus

6.1. Ratkaisiasiakirjaan merkittävät yksilöintitiedot

Tuomioistuimen ratkaisuja kutsutaan päätökseksi tai tuomioksi. Tuomioistuimen ratkaisu riita-asioissa ja rikosasioissa on tuomio. Tuomioistuimen muu ratkaisu on päätös. (OK 24 luku 1 § ja ROL 11 luku 1 §). Kun kyseessä on asian ratkaiseminen, johon sovelletaan hallintolainkäyttölakia, käytetään hallintolainkäyttölaissa termiä päätös.²³³ Tuomioissa ja päätöksissä tulee olla tuomioistuinta ja asianosaisia koskevat tunnistetiedot eli yksilöintitiedot, jotka ovat tarpeen asian ja ratkaisun yksilöimiseksi.²³⁴ Oikeudenkäyntiä koskevissa laeissa on säädetty tuomioistuimen ratkaisun vähimmäissisällöstä.

Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 7.1 §:ssä ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 11 luvun 6.1 §:ssä säädetään käräjäoikeuden tuomion vähimmäissisällöstä ja oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 15.1 §:ssä hovioikeuden tuomion vähimmäissisällöstä, joiden mukaan ratkaisussa on oltava ainakin tuomioistuimen nimi sekä tuomion antamispäivä; asianosaisten nimet; selostus asianosaisten vaatimuksista ja vastauksista perusteineen sekä lisäksi hovioikeudessa selostus käräjäoikeuden ratkaisusta; luettelo todistelutarkoituksessa kuulluista henkilöistä ja muista esitetyistä todisteista; perustelut; sovelletut lainkohdat ja oikeusohjeet; tuomiolauselma sekä asian ratkaisseiden jäsenten nimet ja virka-asema sekä ilmoitus siitä, onko tuomiosta äänestetty. Jos tuomiosta on äänestetty, tuomioon on liitettävä eri mieltä olleiden jäsenten mielipiteet.

Hallintotuomioistuimen päätöksen vähimmäissisältö määräytyy hallintolainkäyttölain 54.1 §:n määrittelemän tavoin. Säännöksen mukaan päätöksestä on käytävä ilmi ainakin hallintotuomioistuimen nimi, päätöksen päiväys, valittajan nimi ja päätös, josta valitetaan, selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista (*resiitti*), selostus asianosaisten vaatimuksista ja tarpeellisilta osiltaan niiden perusteista, tarpeellisilta osiltaan selostus asiassa annetuista selvityksistä, päätöksen perustelut ja lopputulos sekä päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimet.

²³³ Ks. esimerkiksi hallintolainkäyttölaki 53 §.

²³⁴ Virolainen – Martikainen 2010, s. 82.

Kuten säädetään, ratkaisussa on mainittava asianosaisten nimet ja heidän asemansa asiassa. Ylioikeuksien tuomioissa mainitaan lisäksi asianosaisten asema muutoksenhaussa. Asianosaisten edustajien, asiamiesten ja avustajien nimien ilmoittamista ei vaadita laissa. Joskus tunnistetietoihin kirjoitetaan näkyviin myös asianosaisten postiosoitteet, asianosaisten ja heidän asiamiestensä puhelinnumerot sekä toisinaan jopa asianosaisten henkilö- tai yhteisötunnukset. Näiden tietojen ilmoittamista laki ei kuitenkaan vaadi eikä se ole myöskään asian tai ratkaisun yksilöimiseksi tarpeellista.²³⁵ Nykyisin ei enää edellytetä asianosaisten ammattien tai asuinpaikan merkitsemistä ratkaisussa näkyviin. Asuinpaikan mainitseminen voisi kuitenkin olla asianmukaista täytäntöönpanon helpottamiseksi ja sekaannuksilta välttymiseksi.²³⁶

Vaikka lain mukaan ratkaisuihin riittää asianosaisten nimi, rikosasioiden tuomiolauselmajärjestelmä edellyttää tarkempien henkilötietojen ilmoittamista. Pelkän asianosaisten nimen mainitseminen tuomioistuimen ratkaisussa ei ole katsottava riittäväksi esimerkiksi täytäntöönpanon tarpeiden valossa, sillä ulosottomies joutuu tarkistamaan asianosaisten henkilöllisyyden hakijalta, väestörekisteristä tai muista rekistereistä.²³⁷ Erityisesti rikosasioissa henkilötunnuksen käyttö on välttämätöntä yksiselitteisen yksilöimisen varmistamiseksi. Jotta tuomio on mahdollista kohdistaa oikeaan henkilöön, henkilötunnuksia on käytettävä tuomioissa.²³⁸ Rikosasioissa syytetyn henkilötunnus merkitäänkin vakiintuneesti tuomiolauselmaan²³⁹ ja päätösilmoitukseen. Asianomistajan henkilötunnuksen merkitsemisen tuomioihin voi kuitenkin olla ongelmallista rikoksen uhrin yksityisyyden suojan kannalta.²⁴⁰

Lainsäädäntö ei velvoita henkilötunnuksen merkitsemiseen tuomioistuimen ratkaisuihin, mutta jos henkilötunnus on mainittu oikeudenkäyntiasiakirjassa siitä seuraa, että annettaessa oikeudenkäyntiasiakirja sen tilanneelle, henkilötunnusta ei poisteta tai peitetä siitä seuraavaksi käsiteltävän KKO 2004:15 ratkaisun mukaisesti.²⁴¹

²³⁵ Virolainen – Martikainen 2010, s. 83. Ks. myös Jokela 2015, s. 506.

²³⁶ Jokela 2015, s. 506.

²³⁷ Laukkanen 2002, s. 85.

²³⁸ Niemi-Kiesiläinen 2004, s. 308.

²³⁹ Vrt. Virolainen – Martikainen 2010, s. 83, 112: Syytetyn henkilötunnus on merkittävä tuomiolauselmaan ja päätösilmoitukseen.

²⁴⁰ Jokela 2015, s. 506. Ks. myös Jokela 2010, s. 442. Jokela kuitenkin huomauttaa, että KKO 2004:15 ratkaisun jälkeen laki on kuitenkin muuttunut siten, että uuden oikeudenkäynnin julkisuuslain mukaan tuomioistuimen on mahdollista määrätä pidettäväksi salassa asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, jos kyseinen asia koskee erityisen arkaluonteista asianomistajan yksityiselämään liittyvää seikkaa (YTJulkL 24.2 §:n 1 k.).

²⁴¹ OM 8/042/2006, s. 68.

6.2. KKO 2004:15 ja henkilötunnuksen julkisuus

KKO on linjannut ratkaisullaan 2004:15 henkilötunnuksen julkisuutta. Tapauksessa oli kyse toimittajan pyynnöstä saada jäljennökset 14 yksilöimästään hovioikeuden ratkaisuisista perusteluineen, tuomiolauselmineen sekä kärjäoikeuden ratkaisuihin niiltä osin, kuin asiakirjat olivat julkisia. Lisäksi toimittaja vaati erityisesti, että tuomiolauselmajäljennösten sisältämät henkilötunnukset oli annettava täydellisinä.

Hovioikeus oli katsonut asiassa, ettei pyydettyjen asiakirjojen sisältämiä vastaajien henkilötunnuksia voitu luovuttaa toimittajalle, jonka johdosta ratkaisuisa, joita ei ollut määrätty pidettäväksi salassa, jäljennökset annettiin siten, että vastaajien ja toisessa asiassa myös asianomistajien henkilötunnusten loppuosat olivat peitettyinä. Hovioikeus kiinnitti huomiota ratkaistessaan henkilötunnusten julkisuutta tapauksissa väestötietojärjestelmälain 25.2 §:n ja henkilötietolain 13 §:n säätelemiin henkilötunnuksen käsittelyn edellytyksiin. Toimittaja oli ilmoittanut pyytämiensä asiakirjojen käyttötarkoituksen olevan journalistinen. Hovioikeus totesi, ettei ilmoitettu käyttötarkoitus ollut henkilötietolain 13 §:n mukainen. Lisäksi hovioikeus otti huomioon henkilötietolain 13.4 §:n, jonka mukaisesti rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei henkilötunnusta merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

KKO totesi ratkaisussaan, että tuomioita ja päätöksiä ei voida pitää henkilötietolaissa tarkoitettuna henkilörekisterinä, sillä niitä ei käsitellä henkilötietolain 2.2 §:n mukaisesti automaattisen tietojenkäsittelyn avulla eikä niitä ole muutoinkaan järjestetty siten, että tiettyä henkilöä tai tiettyjä henkilöitä koskevat henkilötiedot voitaisiin löytää mahdollisimman helposti. KKO:n ratkaisun mukaan henkilötietolaki ei siten sovellu tilanteeseen, jossa tuomioistuin antaa jäljennöksen tuomiosta tai päätöksestä siihen oikeutetulle.

Koska henkilötietolakia ei voitu soveltaa asiaan, KKO otti arvioinnin lähtökohdaksi julkisuuslain 1.1 §:ssä ilmenevän periaatteen, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen säädetä. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/1984)²⁴² 9.1 §:stä ilmenee, että samaa periaatetta noudatetaan myös oikeudenkäyntiaineiston osalta. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan, vaikka oikeudenkäyntiaineisto olisi määrätty pidettäväksi salas-

²⁴² KKO 2004:15 ratkaisun aikaan oikeudenkäyntien julkisuuteen sovellettiin vielä lakia oikeudenkäyntien julkisuudesta, joka kumottiin vuonna 2007 uusien oikeudenkäynnin julkisuuslakien tullessa voimaan 1.10.2007.

sa, ovat sovelletut lainkohdat ja tuomiolauselma julkisia. Laissa ei ole säännöksiä, joiden nojalla henkilötunnusten loppuosat tulisi poistaa tuomioista ja päätöksistä jäljennöksiä annettaessa. Näillä perustein KKO katsoi, että asiakirjapyyntö tuli hyväksyä.

Kuten ratkaisussa selostetuista oikeusohjeista ilmenee, julkisuusperiaatteen pääsääntö on julkisuuslain 1.1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjojen julkisuus, ellei toisin ole säädetty. Myös oikeudenkäynnin julkisuusperiaatteen mukaisesti oikeudenkäynti ja oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, jollei toisin säädetä (YTJulkL 1 § ja HProsJulkL 1 §).

Julkisuusperiaate koskee erityisesti ratkaisun julkisutta. Vaikka ratkaisu olisikin edellä mainitusta poiketen salassa pidettävä, tuomion tai päätöksen lopputulos ja sovelletut lainkohdat ovat aina julkisia (YTJulkL 22.1 § ja 24.2 §, HProsJulkL 16.1 ja 16.3 §). Tuomiolauselma ja sovelletut lainkohdat ovat tuomioistuimen ratkaisun ydinosa, jotka ovat aina julkisia. Vaikka päätöksen muut osat olisivat salassa pidettäviä, näitä ehdottoman julkisuusvaatimuksen piiriin kuuluvia tietoja ei voida rajoittaa julkisuuden ulkopuolelle.²⁴³

Tuomioistuinten ratkaisuja koskee korostettu julkisuus, joka käy ilmi myös Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista²⁴⁴. Tuomioistuimen ratkaisu on sekä asianosaisten että yleisön kannalta tärkein oikeudenkäyntiä koskeva tieto. Ratkaisujulkisuus koskee pääasiallisuuden ohella myös muita tuomioistuimen ratkaisuja, kuten välituomioita, osatuomioita ja prosessuaalisia ratkaisuja. Koska ratkaisun lopputulos ja sovelletut lainkohdat ovat oikeudenkäynnin julkisuuslakien mukaisesti julkisia, tämä tarkoittaa myös sitä, että asianosaisten henkilöllisyys käy ilmi julkisesta tuomiosta.²⁴⁵

Julkisuuslain 24 §:n 4 kohdassa on säädetty salassa pidettäväksi poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset samoin kuin henkilöllisyyden tai matkustusosoikeuden todentamista tai varmentamista koskevan hallintoasian käsittelyssä saamat ja ottamat henkilön valokuvat ja muut henkilötuntemerkitiedot sekä henkilölle tai henkilökortille tai matkustusasiakirjalle annetut erityiset tunnisteet. Kohta ei kuitenkaan koske henkilötunnusta, koska henkilötunnusta on pidettävä henkilön yleisenä tunnistetietona.²⁴⁶ Julkisuuslain valmistelun aikana pohdittiin mahdollisuutta säätää henkilötunnus salassa pidettäväksi tiedoksi, joka ei kuitenkaan toteutunut. Sen toteutuminen olisi merkinnyt samalla verrattain laajan ja henkilötunnuksen tarpeelliset käyttöyhteydet huomioon ottavan poikkeussäännöksen ottamista lakiin. Henkilötunnus onkin pääosin

²⁴³ Mäenpää 2007, s. 204, 208.

²⁴⁴ KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan pääsääntönä on, että jokainen rikos- tai riita-asiassa annettu päätös on tehtävä julkisesti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat säännökset edellyttävät tuomioistuimen päätöksen antamista julkisesti.

²⁴⁵ HE 13/2006 vp, yksityiskohtaiset perustelut 5 luku yleistä, 22 § ja 24 §.

²⁴⁶ HE 30/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 24 §.

julkinen tieto, mikä ei *Wallinin* ja *Konstarin* esittämän näkemyksen mukaan mahdollisesti vastaa täysin henkilötietodirektiivin asettamia velvoitteita.²⁴⁷

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 9.1 §:n 5 kohdan perusteella on mahdollista salata julkisuuslain 11.2 §:n 7 kohdassa tarkoitettut asianosaisen tai todistajan yhteystiedot²⁴⁸. Salassapidon funktiona on asianosaisen tai todistajan turvaaminen heidän turvallisuuteensa kohdistuvalta uhalta, joka aiheutuu oikeudenkäynnistä. Tämä suoje-lutarkoitus ei kuitenkaan mahdollista asianosaisen tai todistajan nimen ja henkilötunnuksen salassapitoa. Vaikka henkilötunnuksen avulla asianosainen tai todistaja on yksilöitävissä ni-men yleisyydestä riippumatta, tästä henkilötunnuksen merkittävydestä huolimatta henkilö-tunnusta ei ole määritelty julkisuuslain 11.2 §:n 7 kohdan nojalla salassa pidettäväksi eikä tuomioistuin voi sitä määrätä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa an-ne-tun lain 10 §:n perusteella harkinnanvaraisesti salassa pidettäväksi.²⁴⁹

Jokaisella on julkisuuslain mukaan oikeus saada julkinen henkilötieto. Esimerkiksi henkilön nimi, yhteystiedot ja henkilötunnus ovat julkisia tietoja.²⁵⁰ KKO:n ratkaisusta seuraa, että vaikka henkilötunnus voi olla osa julkista asiakirjaa, joka ei välttämättä kuulu henkilörekiste-riin, henkilötunnuksen antamiselle osana asiakirjaa ei ole lainmukaisia esteitä.²⁵¹

Henkilötunnuksen julkisuusasema ei ole muuttunut KKO:n ratkaisun jälkeen, vaikka oikeu-denkäyntien julkisuutta säätelevät uudet lait. On kiistatonta, että henkilötunnusta ei ole säädet-ty pidettäväksi salassa, vaan henkilötunnus on julkinen henkilötieto, kuten KKO on ennako-päätöksessään linjannut.

²⁴⁷ *Wallin – Konstari* 2000, s. 165.

²⁴⁸ Yhteystiedoilla tarkoitetaan todistajan, asianomistajan tai asianosaisen taikka rikosilmoituksen, lastensuojelu-lain (417/2007) 25 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tai muun niihin verrattavan viranomaisen toimenpiteitä edellyt-tävän ilmoituksen tekijän salassa pidettäviin osoite-, puhelin- ja muihin vastaaviin yhteystietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan, asianomistajan tai asianosaisen tai ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia (Julkl 11.2 § 7 k.).

²⁴⁹ *Tapanila* 2009, s. 105.

²⁵⁰ *Mäenpää* 2016, s. 201.

²⁵¹ *Voutilainen* 2012, s. 299.

6.3. KKO:n ratkaisun ongelmallisuus

KKO 2004:15 oli äänestysratkaisu. Eri mieltä ollut jäsen oli enemmistön kanssa samaa mieltä henkilötunnuksen julkisuudesta ja siitä, ettei henkilötunnusten peittäminen ollut perusteltua. Vaikka henkilötunnusta ei ole määritetty salassa pidettäväksi tiedoksi henkilötietolaissa tai julkisuuslaissa, henkilötietolain 5 §:ssä säädetty huolellisuusvelvoite edellyttää rekisterinpitäjän kuitenkin käsittelevän henkilötunnuksia aina siten, etteivät ne tule asiattomien saataville. Lisäksi tulee huomioida henkilötietolain 13.4 §:n mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei henkilötunnusta merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin asiakirjoihin.

Eri mieltä olleen jäsenen lausunnon mukaan henkilötunnus ei kuulu oikeudenkäynnin perustietoihin eikä sen voida katsoa sisältyvän aina julkiseen tuomiolauselmaan. Asianosaisen henkilötunnus on kuitenkin merkittävä tuomiolauselmaan, koska lauselma toimii automaattisen tietojenkäsittelyn avulla myös ilmoituksena eri rekistereihin ja täytäntöönpanoa varten. Tuomiot sisältävät poikkeuksetta henkilötietolain 3 §:n 1 kohdan mukaisia henkilötietoja. Tuomiot arkistoidaan tuomioistuimissa ja ne ovat asiahakemiston avulla arkistosta kustannuksitta ja helposti löydettävissä. Eri mieltä ollut jäsen päätyi launnossaan edellä esitetyn perustein siihen, että vaikka tuomioihin kirjattujen henkilötietojen tarkoituksena ei ole muodostaa henkilötietolaissa tarkoitettua henkilörekisteriä, henkilötietolakia voidaan ja sitä tulee soveltaa annettaessa jäljennöksiä tuomioista.

Turunen on arvioinut henkilötunnusta oikeudenkäynnin julkisuuden funktioiden valossa. Oikeudenkäynnin julkisuus on tärkeää lainkäytön julkisen kontrollin ja oikeudenkäyntien käyttäytymistä ohjaavan funktion toteutumisen vuoksi. Oikeudenkäynnin julkisuus lisää tietoisuutta oikeusjärjestyksen sisällöstä ja edistää sen vuoksi aineellisen lainsäädännön tavoitteiden ja laajemminkin materiaalsen oikeuden toteutumista yhteiskunnassa. Henkilötunnuksen julkisuus ei näiden tavoitteiden ja perusteiden valossa vaikuta olevan kovin tärkeää. Henkilötunnuksen julkisuuden puolesta puhuu ainoastaan se, että useista samannimisistä on mahdollista tunnistaa juuri se tietty henkilö, jonka oikeudenkäynti on kiinnostava. Samaan tavoitteeseen voitaisiin päästä muidenkin tietojen kuin henkilötunnuksen avulla. Henkilötunnus on henkilötieto, jota voidaan käyttää väärin ja jonka väärinkäytöstä voi koitua ikäviä seurauksia.

Tämän vuoksi henkilötunnusten käyttöä ja säilyttämistä tulisi valvoa erityisen tarkasti, kuten henkilötietolaissa edellytetäänkin.²⁵²

Turunen on artikkelissaan myös pohtinut, että sovitettiin KKO:n ratkaisussa julkisuusintressi ja yksityisyyden suoja yhteen siten, ettei kumpaakaan loukata enempää kuin mitä on välttämätöntä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tuomioistuinten on sovellettava lakia perustuslain 22 §:n mukaisesti siten, että keskenään ristiriitaiset perusoikeudet toteutuvat niin pitkälle kuin on vain mahdollista. Artikkelissaan Turunen esittää ratkaisuksi henkilötunnuksen julkisuuden problematiikkaan, että julkisuusintressi olisi mahdollista useimmissa tapauksissa todennäköisesti toteuttaa samassa määrin yksilöimällä asianosaiset esimerkiksi nimen ja syntymäpäivän avulla, johon voitaisiin päästä muuttamalla tuomioiden kirjoittamistapaa. Toinen vaihtoehto olisi todeta yksityisyyden suojan ja julkisuusintressin yhteensovittamisen edellyttävän, että henkilötunnus peitetään ja korvataan syntymäpäivällä asiakirjajäljennöksiä annettaessa.²⁵³

Tapanila pitää KKO:n ratkaisua perusteltuna henkilötunnuksen julkisuutta koskevin osin, sillä julkisuuden rajoittamisen tulee perustua lakiin, ja koska henkilötunnuksen osalta laissa ei ole salassapitoperustetta, tieto on julkinen. Henkilötunnus tuomiolauselmaan liitettynä on julkinen, mutta se voi olla kuitenkin ongelmallista, sillä henkilötunnus yhdistettynä henkilön nimeen mahdollistaa ääritapauksessa henkilöllisyyden väärinkäyttämisen. *Tapanilan* mukaan väärinkäytösten riskin vuoksi on perusteltua, ettei julkisissa oikeudenkäyntiasiakirjoissa käytetä tarpeettomasti henkilötunnusta, jos pelkkä syntymäaika on riittävä asianosaisen tai todistajan yksilöimiseksi.²⁵⁴

Saarenpää on kohdistanut kritiikkiä KKO:n ratkaisuun, siltä osin kuin KKO katsoi, etteivät tuomiot muodosta henkilörekisteriä tuomioistuimissa. *Saarenpään* mukaan ratkaisussa taltiot ja niiden tuotantoprosessi ovat keinotekoisesti ja vastoin loogisen henkilörekisterin käsitettä sekä henkilötietolain tavoitteita erotettu toisistaan eikä ratkaisua voida siksi pitää hyväksyttävänä ennakkoratkaisuna.²⁵⁵ *Saarenpää* on todennut KKO:n ratkaisun olevan yksiselitteisesti lainvastainen.²⁵⁶

²⁵² *Turunen* 2004, s. 107.

²⁵³ *Turunen* 2004, s. 107.

²⁵⁴ *Tapanila* 2009, s. 106.

²⁵⁵ *Saarenpää* 2015, s. 327. Ks. myös *Saarenpää* 2004, s. 269.

²⁵⁶ *Saarenpää* 2004, s. 269.

Myös *Voutilainen* on samoilla linjoilla, kuin Saarenpää; KKO ei ottanut ratkaisussaan huomioon loogisen rekisterin käsitteen sisältöä siitä, että samaan käyttötarkoitukseen kerätty aineisto muodostaa henkilörekisterin. Pelkästään diaari ei ole henkilörekisteri, vaan myös siihen liittyvä muu aineisto. *Voutilainen* on esittänyt, että KHO päättyi ratkaisussaan 2008:34 toisenlaiseen lopputulokseen kuin KKO, vaikka KHO:n ratkaisu koski asiakirjarekisteriin tehtyjen merkintöjen antamista eikä siinä otettu kantaa tuomioistuinten ratkaisujen luonteeseen ja tietopyyntöjen käsittelyyn. Tuomioistuimen diaariin kirjatut tiedot muodostavat henkilörekisterin ja diaariin kuuluu diaaritietoja vastaavat asiakirjatkin. Asiakirjat muodostavat yhdessä diaaritietojen kanssa loogisen kokonaisuuden, joka muodostaa henkilötietolaissa omaksutun loogisen rekisterin käsitteen mukaisesti henkilörekisterin.²⁵⁷

6.4. Henkilötietolain soveltaminen

Henkilötietolakia sovelletaan 2.2 §:n mukaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Henkilötietolakia sovelletaan myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.²⁵⁸ Henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle jää sellainen henkilötietojen käsittely, jota luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiinsa. Alun perin henkilötietolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävä yksityinen tietojen käsittely voi tulla henkilötietolain soveltamisalan piiriin, jos tiedot julkaistaan tai luovutetaan laajempaan käyttöön.²⁵⁹

EUT:n 6.11.2003 annetussa tuomiossa *Bodil Lindqvist* (asia C-101/01) tietojen julkaiseminen internetsivulla ennalta määrittelemättömän henkilöryhmän saataville ei kuulunut henkilötietodirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen alaan, eli siinä ei ollut enää kyse luonnollisen henkilön yksinomaan henkilökohtaisiin tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa suoritetusta henkilötietojen käsittelystä.

²⁵⁷ *Voutilainen* 2015, s. 23–24. Ks. myös *Voutilainen* 2016, s. 511–512.

²⁵⁸ Hallituksen esityksen sanamuodon mukaan säännöksen sanamuotona oli: ”Tätä lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.” Hallintovaliokunnan ehdotuksen mukaisesti säännöstä selkeytettiin, jonka johdosta säännöksestä käy selkeämmin ilmi, että henkilötietolakia sovelletaan ensinnäkin henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn ilman, että edellytyksenä on rekisterin muodostuminen. Ks. HaVM 26/1998 vp, s. 5 ja HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

²⁵⁹ *Pitkänen – Tiilikka – Warma* 2013, s. 30–31.

Henkilötietolakia sovelletaan ensinnäkin henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Kuuluakseen henkilötietolain soveltamisalaan säännöksen sanamuoto ei edellytä, että automaattisen tietojenkäsittelyn avulla käsiteltävien henkilötietojen tulisi muodostaa henkilörekisteri. Henkilörekisterillä tarkoitetaan sellaista käyttötarkoituksensa vuoksi yhteen kuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla (HetiL 3 § 3 k.). Sen vuoksi henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä yleensä muodostuu myös henkilörekisteri.²⁶⁰

Toiseksi, henkilötietolakia sovelletaan myös muulla tavoin tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn kuin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa. Lain soveltamisalaan kuuluvat siten myös manuaaliset henkilörekisterit. Henkilörekisterillä tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n 3 kohdan mukaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Manuaalinen rekisteri määritellään henkilötietolaissa henkilörekisterilain määritelmää asiallisesti vastaavalla tavalla.²⁶¹

Henkilörekisterilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan manuaalisesti ylläpidettävät henkilötietoja sisältävät tiedostot ovat lain tarkoittamia henkilörekistereitä vain, kun ne on järjestetty systemaattisesti siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot olisi helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta löydettävissä. Henkilörekisterilaki ei kuitenkaan edellyttänyt sitä, että henkilön nimi tai henkilötunnus olisi se peruste, jonka mukaan rekisteri on järjestetty. Tämä merkitsisi sitä, että myös niin sanotut asiaperusteiset rekisterit olivat lain tarkoittamia henkilörekistereitä.²⁶² Henkilötietodirektiivin asettama edellytys poikkeaa hieman henkilötietorekisterilain mukaisesta, sillä direktiivin mukaan, jotta henkilötiedot muodostavat manuaalisen rekisterin, tietojen tulee olla erityisten yksilöitä koskevien perusteiden mukaan järjestetty:

”-- tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat kuitenkin ainoastaan rekisterit, eivät järjestämättömät tiedot; erityisesti rekisterin sisällön on oltava erityisten yksilöitä koskevien perusteiden mukaan järjestetty, ja henkilötietojen on oltava helposti saatavilla;” (johdanto-osan kohta 27).

²⁶⁰ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

²⁶¹ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

²⁶² HE 49/1986 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

Henkilötietolain soveltamisalaan kuuluu siis kaikki henkilötietojen käsittely, joka tapahtuu sähköisten tietojärjestelmien avulla sekä kaikki sähköinen ja manuaalinen henkilörekisterien pito.²⁶³ Henkilörekisterin muodostumisen osalta on tosin huomattava, että hallituksen esityksen mukaan henkilörekisterillä tarkoitetaan nimenomaan *loogista*, ei fyysistä rekisteriä. Loogisen rekisterikäsitteen mukaan samaan henkilörekisteriin luetaan kuuluviksi kaikki ne tiedot, joita käytetään samassa käyttöyhteydessä riippumatta siitä, miten ja mihin ne on tallennettu. Looginen rekisterikäsite merkitsee myös sitä, ettei tietojenkäsittelyssä syntyviä lyhytaikaisia tiedostoja ja tallenteiden eri sukupolvia pidetä eri henkilörekistereinä silloin, kun ne ovat rekisterinpitäjän hallussa ja niitä käytetään määriteltäviin henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin. Automaattisen tietojenkäsittelyn avulla toteutettava tekstinkäsittely, kuten päätöksen, muistion, luettelon tai muun vastaavan asiakirjan laatiminen, ei vielä sellaisenaan muodosta henkilötietolaissa tarkoitettua henkilörekisteriä, vaikka siinä käsiteltäisiinkin henkilötietoja. Edellytyksenä, sille ettei henkilörekisteriä muodostu on, että tekstinkäsittelyllä yksinomaan tuotetaan asiakirja ilman, että asiakirja pysyvämmiin säilytetään sähköisessä muodossa osana tietojenkäsittelyjärjestelmää. Pelkästään se, että jokin henkilötietoja sisältävä luettelo laaditaan automaattisen tekstinkäsittelyn avulla, ei tee siitä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävää henkilörekisteriä.²⁶⁴ Jos henkilötietoja sisältävät asiakirjat on tallennettu järjestelmään, josta on mahdollista löytää tietoja niiden sisältämien henkilötietojen perusteella, kyseessä on henkilörekisteri.²⁶⁵

Tietosuojavaltuutetun kannanoton 909/45/2000 mukaan kunnalle osoitetuista julkisista viranhakemuksista laadittu yhteenveto muodosti henkilötietolain mukaisen henkilörekisterin. Hakijoiden hakemukset liitteineen sekä hakijoista laadittu yhdistelmä muodostivat loogisen rekisterikokonaisuuden, jonka käyttötarkoituksena oli työntekijän valinta. Yhdistelmästä löytyivät yksittäistä henkilöä koskevat henkilötiedot helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Vaikka kysymyksessä olisikin vai yhtä käyttökertaa varten perustettu rekisteri, tulevat kaikki rekisterinpitäjälle henkilötietolaissa säädetty velvoitteet noudatettaviksi.

Henkilörekistereiksi voidaan katsoa myös kaikki sekä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla hoidetut, että manuaaliset *asiakirjarekisterit*, jos asiakirjoihin on liitetty metatietoja, joista käy ilmi ketä tai keitä kyseinen asiakirja koskee. Metatietoja sisältävä tietovarasto on jo itsessään henkilörekisteri, johon kuuluu loogisena osana eli loogisena rekisterinä asiakirjarekisteri.²⁶⁶

²⁶³ Voutilainen 2012, s. 56.

²⁶⁴ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 3 §.

²⁶⁵ Vanto 2011, s. 29.

²⁶⁶ Voutilainen 2007, s. 129.

Olennaista henkilörekisterin muodostumisen kannalta on sama käyttötarkoitus. Eri lähteistä kerättävät henkilötiedot kuuluvat samaan loogiseen rekisteriin, vaikka ne kerätään eri lähteistä ja niitä käsittelevät eri tahot, jos käyttötarkoitus on sama.²⁶⁷ Henkilötietolain henkilörekisterin määritelmän perusajatuksena on se, ettei rekistereitä ole lain välttämiseksi lupaa hajottaa toisistaan fyysisesti tai tietoteknisesti erillisiksi osiksi tai tietoavaruudeksi, joista informaatio vasta tarvittaessa koottaisiin yhteen. Tätä tarkoittavat määrittely-yritykset ovat lain vastaisia. Loogisista rekistereistä puhuttaessa olennaista on nimenomaan tietojen yhteenkuuluvuus.²⁶⁸

6.5. Henkilötunnuksen merkitseminen ratkaisiasiakirjaan

Julkisuuslaeissa ei säännellä yleisesti henkilötietojen käsittelyn perusteista. Henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset, periaatteet ja perusteet löytyvät henkilötietolaista.²⁶⁹ Sen vuoksi henkilötietolakia sovelletaan yleislakina henkilötietojen käsittelyyn myös viranomaisissa. Poikkeuksen henkilötietojen käsittelyyn sovellettavasta laista tekee kuitenkin tietojen luovuttaminen viranomaisesta, jolloin henkilötietolaki väistyy ja sovellettavaksi tulevat julkisuuslakien säännökset henkilötietolain 8.4 §:n mukaisesti.²⁷⁰ Viranomaisissa henkilötietolaki määrittelee henkilötietojen käsittelyn laatuvaatimukset ja menettelysäännöt. Henkilötietolaki määrittelee muun muassa tietojen keräämistä ja tallentamista viranomaisen henkilörekisteriin samoin kuin niiden käsittelyä rekisterissä ja viranomaisen tietojärjestelmässä.²⁷¹

Henkilötietolakia sovelletaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla toteutettavaan tekstinkäsittelyyn, kuten päätöksen, muistion tai vastaavan asiakirjan laatimiseen. Jos tekstinkäsittelyllä yksinomaan tuotetaan asiakirja ilman, että asiakirja pysyvämmin säilytetään sähköisessä muodossa osana tietojenkäsittelyjärjestelmää, henkilötietolaki ei tule sovellettavaksi, koska pelkästään se, että jokin henkilötietoja sisältävä luettelo laaditaan automaattisen tekstinkäsittelyn avulla, ei tee siitä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävää henkilörekisteriä.²⁷² Viranomaistoiminnassa henkilötietojen käsittelyä ovat kaikki ne tietoihin kohdistuvat toimenpiteet, jotka kohdistuvat tietyn luonnollisen henkilön tietoihin tai henkilöjoukon tietoi-

²⁶⁷ Ks. TSV:n ratkaisu asiassa 1487/05/2013.

²⁶⁸ Saarenpää 2015, s. 327.

²⁶⁹ Korhonen 2003, s. 150.

²⁷⁰ HE 96/1998 vp, yleisperustelut 3.2. keskeiset ehdotukset ja valmistelun periaatteet.

²⁷¹ Mäenpää 2016, s. 326–327.

²⁷² HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 3 §.

hin, joista yksittäinen henkilö on tunnistettavissa²⁷³. Tuomioistuimissa ratkaisiasiakirjat sisältävät poikkeuksetta henkilötietoja, ratkaisiasiakirjat laaditaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ja ne tallennetaan pysyvästi sähköisesti sekä paperisena, jonka vuoksi henkilötietolaki tulee sovellettavaksi ratkaisiasiakirjaa laadittaessa.

Vaikka henkilötunnusta ei ole säädetty yleisesti salassa pidettäväksi tiedoksi, tulee sitä käsitellä varoen siten, että sen käsittelylle on kussakin tilanteessa perusteensa.²⁷⁴ Viranomaisella on velvollisuus noudattaa varovaisuusperiaatetta, erityisesti henkilötunnuksen käsittelyssä. Varovaisuusperiaate henkilötietojen käsittelyssä ilmenee erityisesti henkilötietolain 13.4 §:ssä.²⁷⁵ Henkilötietolain 13.4 § asettaa rekisterinpitäjälle velvoitteen huolehtia siitä, ettei henkilötunnusta merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin asiakirjoihin. Tähän liittyy läheisesti henkilötietolain 5 §:ssä säädetty huolellisuusvelvoite, joka osaltaan edellyttää rekisterinpitäjän käsittelevän aina henkilötunnuksia siten, etteivät ne tule asiattomien saataville. 13 §:n sääntelyn taustalla on ollut tarkoitus selventää vielä tätä edellä mainittua huolellisuusvelvoitetta nimenomaan henkilötunnuksen osalta.²⁷⁶ Huolellisuusvelvoitteen lisäksi henkilötunnusta luovutettaessa on otettava huomioon henkilötietolain 9.1 §:n sisältämä tarpeellisuusvaatimus, jonka mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla tarpeellisia määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta.²⁷⁷

Henkilötunnuksen merkitsemistä tuomioistuimen ratkaisuihin on perusteltu sillä, että erityisesti rikosasioissa rikosasioiden tuomiolauselmarekisteri vaatii henkilötunnuksen ilmoittamista. Sen lisäksi henkilötunnuksen merkitsemisen avulla tuomio on kohdistettavissa juuri oikeaan henkilöön ja muidenkin täytäntöönpanon tarpeiden valossa viranomaisen ei tarvitse tarkistaa asianosaisten henkilöllisyyttä rekistereistä.²⁷⁸

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa dnro 1/4/07 oli kyseessä tapaus, jossa esitutkintapäätös sen sisältämine kaikkien asianosaisten henkilötunnuksineen oli luovutettu kaikille asianosaisille. Poliisihallinnossa menettelyä perusteltiin osaksi asiakirjahallintoon liittyvillä syillä ja sillä, että henkilötunnuksen yliviiwaaminen ei kuulunut hyvään asiakirjahallintoon. Oikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että vaikka asiakirjahallinnon kannalta henkilötunnuksen manuaalinen yliviiwaaminen ei ole suotavaa ja on selvää, että henkilöiden yksiselitteinen yksilöiminen henkilötunnuksen avulla poliisin tietojärjestelmään on tärkeää poliisin tehtävien suorittamisen sekä rekisteröidyn oikeuksien että velvollisuuksien toteuttamisen kannalta, poliisilla ei ole oikeutta puuttua kan-

²⁷³ *Voutilainen* 2007, s. 128.

²⁷⁴ *Voutilainen* 2012, s. 298.

²⁷⁵ *Voutilainen* 2007, s. 137.

²⁷⁶ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

²⁷⁷ Ks. AOA 4.11.2008 dnro 1/4/07.

²⁷⁸ Ks. *Laukkanen* 2002, s. 85, *Niemi-Kiesiläinen* 2004, s. 308 sekä *Virolainen – Martikainen* 2010, s. 83.

salaisten yksityiselämän tai yksityisyyden suojaan asiakirjan hallintoon liittyvillä perusteilla. Henkilötunnusta ei saa vaatia vain tietojärjestelmän ominaisuuksien takia.

Se, että tietojärjestelmät, kuten rikosasioiden tuomiolauselmarekisteri, vaativat henkilötunnuksen merkitsemistä, ei oikeuta henkilötunnuksen merkitsemiseen henkilötietolain säännökset syrjäyttäen. Henkilötunnuksen merkitsemistä ei voida perustella myöskään täytäntöönpanoon liittyvillä syillä, jos sen merkitseminen helpottaisi ja nopeuttaisi asian käsittelyä, sillä se ei täytä henkilötunnuksen käsittelylle asetettuja edellytyksiä. Perustavanlaatuisena edellytyksenä henkilötunnuksen käsittelylle on, että henkilön yksiselitteinen yksilöiminen on tarpeellista tehtävästä suoriutumiseksi²⁷⁹. Tietojärjestelmät tulisi mukauttaa siten, että vaikka henkilötunnuksen käsittely on tarpeellista rekistereissä, sitä ei kuitenkaan henkilötietolain 13.4 §:n mukaisesti merkittäisi ratkaisuun tai muihin rekisterin perusteella laadittuihin asiakirjoihin. Viranomaisen velvollisuutena on järjestää tietojärjestelmänsä siten, ettei henkilötunnusta merkitä luovutettaviin asiakirjoihin vain tietojärjestelmien ominaisuuksien vuoksi:

Julkisuuslain 3 §:n hyvä tiedonhallintapaan ja henkilötietolain 1 §:n hyvä tietojenkäsittelyyn kuuluu, että tiedonhallinnan järjestelmien ja tietojenkäsittelyn tulee olla sellaisia, että viranomaiselta tietoja pyytävillä henkilöillä ja yhteisöillä on oikeus luottaa siihen, että viranomaisen täyttää edellä mainittujen säännösten perusvaatimukset. Jos asianomaisen viranomaisen asioiden kirjaamis- tai asiakirjahallinnon tietojärjestelmät eivät tällaisia vaatimuksia täytä, viranomaisen velvollisuutena on huolehtia lain vaatimusten täyttämistä muilla keinoin. Automaattisen tietojenkäsittelyn menetelmien tapahtuneessa laajamuotoisessa tietojenluovutuksessa erilaisten henkilötietojen väärinkäytön mahdollisuudet ja vaarat ovat perinteistä asiakirjaluvutusta suuremmat. Lailla säädetty henkilötietojen suoja on osa perustuslain 10 §:ssä kaikille perusoikeutena turvattua yksityiselämän suoja, jonka toteutuminen julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava. (AOKS dnro OKV/249/1/2011)

Eduskunnan oikeusasiamies oli saanut useita kanteluita kohdistuen poliisin menettelyyn tulostaa kaikkien asianosaisten henkilötunnuksen poliisilta pyydettyä saatavaan ilmoitusjäljennykseen, jonka johdosta asia otettiin eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelyyn omana aloitteena. Asiaa käsiteltäessä ongelma oli tiedostettu poliisissa ja poliisihallitus oli ryhtynyt selvittämään tietojärjestelmämuutoksia asian korjaamiseksi. (AOA 1875/2/11)

On kiistatonta, että henkilötunnuksella on tärkeä merkitys täytäntöönpanon kohdistumisessa oikeaan henkilöön. Kuitenkin sen merkitsemistä ratkaisuun pitäisi välttää, sillä henkilö on mahdollista yksilöidä myös muilla tiedoilla, kuten täydellisellä nimellä, kotipaikkakunnalla ja syntymäajalla²⁸⁰. Vaikka olisi yleisön keskuudessa riski samannimisten henkilöiden sekoittu-

²⁷⁹ Ks. HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

²⁸⁰ Ks. esimerkiksi *Turtiainen* 2015, s. 71. Henkilön yksilöimiseksi ratkaisussa riittää yleensä kotipaikka ja syntymäaika.

miseen, se ei oikeuta luopumaan henkilötunnuksen merkitsemisen tarpeellisuuden arvioinnista:

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisemassa asiassa oli kyse siitä, oliko keskusrikospoliisin menettely esitutkinnassa loukannut kansalaisten oikeusturvaa, sillä se oli tarjonnut yleisölle ostettavaksi laajaa julkisuutta saaneessa rikosasiassa pöytäkirjoja siten, että niihin oli sisältynyt kaikkien kuultujen, asianomistajien ja muiden asiaan liittyneiden henkilötunnukset. Asiaa oli arvioitava siltä pohjalta, millaista ja kuinka merkittävää tiedollista intressiä palvelee se, että henkilötunnuksen sisältävän asiakirjan hankkinut, olipa kyse oman asiansa hoitamiseen tai yleisen mielenkiinnon kannalta saatavan tieto, saa lisäksi samalla kymmenien tai tuhansien asiassa kuultujen henkilöiden henkilötunnukset. Vaikka esitutkinta-aineistoon sisältyy tuhansien henkilöiden tietoja ja yleisön keskuudessa on riski samannimisten henkilöiden sekoittumiseen, se ei oikeuttanut poliisia luopumaan kokonaan henkilötietolain 9 §:n ja 13.4 §:n tarpeellisuuden vaatimuksen arvioinnista, kun kysymys oli ollut tuhansien ihmisten yksilöityjen henkilötietojen julkistamisesta suurelle yleisölle. (AOKS dnro OKV/249/1/2011. Samankaltainen asia oli ratkaistavana myös asiassa AOKS dnro OKV/1462/1/2012)

Henkilötunnuksen käsittely voi olla tärkeää tietojärjestelmissä, kun asiaa ratkaistaan, mutta se ei oikeuta sen merkitsemistä asiakirjaan. Jotta se voidaan merkitä ratkaisiasiakirjaan, sen tulee olla tarpeellista nimenomaan kyseisen asiakirjan kannalta. Henkilötietolain 13.4 § toistaa henkilötietolain 9 §:n tarpeellisuusvaatimuksen vielä erityisesti henkilötunnuksen kannalta, kun lainkohdassa edellytetään, ettei henkilötunnusta merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin asiakirjoihin.²⁸¹

Viranomaisen on otettava huomioon tiedonsaantioikeudet päätöksenteossa ja tehtäviä hoitaessaan. Viranomaisen on toiminnassaan edistettävä hyvää tiedonhallintatapaa. Viranomaisen tietoineistoihin liittyy erilaisia intressejä ja velvoitteita, joita ovat asiakirjojen julkisuus ja sallassapito, arkistointi, henkilötietojen suoja ja tietojen käyttörajoitukset sekä tietoturvallisuus.²⁸² Tuomioistuinten ratkaisujen laadinnassa tulisikin ottaa huomioon kenen tahansa pääsääntöinen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta jo etukäteen henkilötunnusta käsiteltäessä ja pohtia henkilötunnuksen merkitsemisen tarpeellisuutta ottaen huomioon henkilötietojen suoja ja tietoturvallisuus.

Nykyään henkilötunnuksen tarpeellisuutta on arvioitava entistä tarkemmin, koska henkilötunnuksella on merkittävä rooli identiteetin väärinkäyttötapauksissa. Henkilötunnuksen sisällyttämisestä kaikenlaisiin asiakirjoihin tulisikin välttää henkilötunnuksen merkityksen vuoksi identiteettirikosten kannalta, ellei sen merkitseminen ole ehdottoman tarpeellista.²⁸³ Henkilötun-

²⁸¹ Ks. AOKS dnro OKV/249/1/2011.

²⁸² Kulla – Koillinen 2014, s. 64.

²⁸³ Vanto 2011, s. 69. Ks. myös TSV:n kannanotto 707/44/2011.

nuksen merkitsemisen tarpeellisuutta tietojärjestelmästä tulostettaviin asiakirjoihin on arvioitava aina tapauskohtaisesti, huomioiden asiakirjan käyttötarkoitus ja mille taholle asiakirjaa luovutetaan.²⁸⁴

6.6. Voidaanko ratkaisujen katsoa muodostavan henkilökisterin?

On merkityksellistä arvioida sitä, muodostavatko tuomioistuimen ratkaisut henkilökisterin, sillä viranomaisen henkilökistereistä tietoja luovutettaessa henkilötiedot saavat henkilötietojulkisuuslain mukaista suojaa, jota on käsitelty edellä kappaleissa 5.5 ja 5.6.

Edellä käsitellyn henkilötietolain soveltamisalan valossa tuomioistuimen ratkaisiasiakirjat voidaan nähdä kuuluvan eri tavoilla henkilötietolain soveltamisalan piiriin. Ensinnäkin, henkilötietolakia sovelletaan automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn (HetiL 2.2 §). Viranomaistoiminnassa henkilötietojen käsittelyä ovat kaikki ne tietoihin kohdistuvat toimenpiteet, jotka kohdistuvat tietyn luonnollisen henkilön tietoihin tai henkilökoukon tietoihin, joista yksittäinen henkilö on tunnistettavissa²⁸⁵. Henkilötietolaki tulee sovellettavaksi kaikkeen automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn. Sen vuoksi tuomioistuimissa tapahtuva oikeudenkäyntiasiakirjojen, kuten ratkaisujen, sähköinen käsittely kuuluu henkilötietolain piiriin.²⁸⁶ Lisäksi merkille pantavaa on, että henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä muodostuu yleensä henkilökisteri.²⁸⁷

Toiseksi, tuomioistuimen ratkaisut voidaan nähdä kuuluvan henkilötietolain soveltamisalan piiriin diaarien kautta. Tuomioistuinten diaarit ovat tuomioistuinten henkilökisterin ydinosa, johon sisältyy myös diaariin tallennetut oikeudenkäyntiasiakirjat, kuten ratkaisut²⁸⁸. Tuo-

²⁸⁴ TSV:n kannanotto 707/44/2011.

²⁸⁵ *Voutilainen* 2007, s. 128.

²⁸⁶ Ks. *Voutilainen* 2016, s. 511.

²⁸⁷ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

²⁸⁸ Esimerkiksi Tuomas-järjestelmän ohjeissa kärjäoikeuksille korostetaan, että oikeudenkäynnin julkisuuskysymysten kannalta on tärkeää havaita, että Tuomas on paitsi diaari eli luettelo kärjäoikeudessa käsiteltävistä asioista, myös asianhallintajärjestelmä, jossa tuotetaan ja hallinnoidaan ja joka pitää sisällään runsaasti kärjäoikeudessa käsiteltävien riita- ja hakemusasioiden oikeudenkäyntiasiakirjoja, *mukaan lukien ratkaisiasiakirjat*. Tuomas-järjestelmässä olevien tietojen kohdalla tulevat sovellettaviksi kaikkien oikeudenkäynnin julkisuuden osa-alueiden säännökset. Ks. OM 8/042/2006, s. 62.

mioistuinten diaareista on mahdollista hakea nimenomaan tiettyä henkilöä koskevat tiedot²⁸⁹. Tuomioistuimen diaarit muodostavat henkilökisterin KHO 2008:34 ratkaisun mukaisesti. Diaarin perusteella muodostuu looginen kokonaisuus, josta on haettavissa yksittäistä henkilöä koskevat tiedot oikeudenkäyntiaineistosta. Diaari ja diaarissa oleviin asioihin liittyvät asiakirjat muodostavat yhdessä tuomioistuimen henkilökisterin.²⁹⁰

Henkilökisteri voi muodostua esimerkiksi viranomaisen tietyssä hakemusasioiden käsittelyn yhteydessä muodostuvasta asiakirja-aineistosta, jos asiakirjat on järjestetty esimerkiksi aakkosiin tai aineistossa on niin vähän henkilöitä, että yksittäisen henkilön tiedot voidaan aineistosta löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Jos asiakirja-aineistoon kyseessä olevassa käyttötarkoituksessa liittyy hakemisto, jonka avulla tiettyä henkilöä koskeva tieto on asiakirja-aineistosta löydettävissä, kysymys on henkilökisteriin kuuluvasta asiakirjasta, vaikkei aineistoa olisikaan järjestetty aakkosiin.²⁹¹

Vaikka ratkaisiasiakirjat eivät välttämättä ole tallennettuna sähköisesti diaaritietojen yhteyteen, varsinkaan vanhemmissa ratkaistuissa asioissa, ratkaisiasiakirjat säilytetään myös paperisena, jolloin ne arkistoidaan yleensä ratkaisunumeron tai diaarinumeron perusteella. Ne eivät tällöin ole henkilökisterin määritelmän edellyttämällä tavalla järjestetty yksilöitä koskevilla perusteilla. Tiettyä henkilöä koskevat ratkaisut ovat kuitenkin helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta löydettävissä diaarin tietojen perusteella. Diaarista on mahdollista hakea tiettyä henkilöä koskevat tiedot, jolloin tietojen yhteydessä näkyvät myös asian diaarinumero ja ratkaisunumero ja -aika, joiden perusteella asiassa syntyneet asiakirjat ovat järjestetty arkistoon. Myös paperiset asiakirjat muodostavat yhdessä diaaritietojen kanssa mielestäni loogisen rekisterikäsitteen mukaisesti henkilökisterin.²⁹² Tuomioistuimen ratkaisujen voidaan siten katsoa muodostavan henkilökisterin siitä riippumatta, miten niitä säilytetään.²⁹³

²⁸⁹ Oman kokemuksen mukaan, käräjäoikeuksissa tietojen hakeminen on nimen lisäksi mahdollista myös esimerkiksi henkilötunnuksen avulla, mikäli henkilötunnus on tallennettuna Tuomas- tai Sakari-järjestelmään. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asianosaisten henkilötunnuksia ei tallenneta asiankäsitteilyjärjestelmään lainkaan, vaan henkilöä koskevat tiedot haetaan pääsääntöisesti nimen perusteella. Henkilö yksilöidään asianhallintajärjestelmässä syntymäajalla. Kun kyse on esimerkiksi turvapaikka-asiasta tai oleskelulupa-asiasta, asianosaisesta kuitenkin tallennetaan ulkomaalaisrekisterin (UMA) mukainen yksilöllinen asiakasnumero, jonka perusteella on myös mahdollista hakea tiettyä henkilöä koskevia tietoja.

²⁹⁰ *Voutilainen* 2012, s. 251.

²⁹¹ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilökistereistä 2010, s. 6–7.

²⁹² Ks. *Voutilainen* 2007, s. 129.

²⁹³ Ks. *Saarenpää* 2004, s. 269.

6.7. Ratkaisun julkaiseminen internetissä

Julkisuuslain 20.1 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Säännöksen 2 ja 3 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa sekä viranomaisen on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Tulkinnanvaraisena on pidetty sitä, voiko viranomainen julkistaa julkisuuslain 20 §:n valossa internetissä sinänsä julkisia, mutta henkilötietoja sisältäviä, ratkaisuja. Selkeää on, että henkilöiden nimenomaiselle suostumuksella julkistaminen on sallittua.²⁹⁴

Apulaisoikeuskanslerin 18.11.2009 antamassa päätöksessä asiassa dnro OKV/1318/1/2007 oli kyse Helsingin käräjäoikeuden menettelystä rikosasian tiedottamisessa. Käräjäoikeus oli julkaissut ”Smash Asem” -juttuna tunnetun rikosasiassa antamansa tuomion käräjäoikeuden palvelusivuilla. Kyse oli siitä, oliko käräjäoikeus loukannut asianosaisten yksityisyyden suojaa ja menetellyt lainvastaisesti, kun julkaistu tuomio oli sisältänyt vastaajien nimien lisäksi heidän henkilötunnukset ja osoitteensa. Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussa, että tuomion julkisuus ei sellaisenaan tarkoita, että asiakirja on vapaasti julkaistavissa yleisessä tietoverkossa. Käräjäoikeuden tuomion julkaisu internetsivuilla oli henkilötietojen automaattista käsittelyä. Lisäksi, koska kyse oli muusta kuin julkisuuslain 16 §:ssä tarkoitettusta tiedon antamisesta, tulisi tällaiseen luovutukseen soveltaa täydentävästi henkilötietolakia.

Tuomion julkisuus ei tarkoita, että asiakirja on mahdollista vapaasti julkaista yleisessä tietoverkossa siten, että kenellä tahansa on mahdollisuus lukea sitä tietoverkossa omalta päätelaitteeltaan. Tietojen julkaiseminen tietoverkossa on henkilötietolain mukaista henkilötietojen käsittelyä, jolloin julkistamisessa on otettava myös tuomioistuimissa huomioon henkilötietolain säännökset.²⁹⁵ Myöskään julkisuuslain 20 §:n yleinen tiedottamisvelvoite ei oikeuta ratkaisun luovuttamiseen avoimelle verkkosivulle.²⁹⁶ Siirrettäessä henkilörekisterin henkilötietoja yleiseen tietoverkkoon, on huomioitava henkilötietoja koskevat luovutusrajoitukset, kuten henkilötunnuksen merkitsemistä ja arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevat rajoitukset.²⁹⁷

²⁹⁴ Kulla – Koillinen 2014, s. 58.

²⁹⁵ Voutilainen 2016, s. 521.

²⁹⁶ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 2010, s. 16.

²⁹⁷ Kulla – Koillinen 2014, s. 58.

Lähtökohtaisesti henkilötunnuksia ei tulisi laittaa yksityisille sivuille avoimeen internet-verkkoon. Muutoinkin tietosuojavaltuutetun ratkaisun dnro 307/41/10 mukaan etenkin toisten henkilöiden henkilötunnuksia ei saisi käyttää ilman asianomaisen henkilön suostumusta eikä silloinkaan tietoturvasyistä muutoin kuin niin sanotussa suojatussa verkossa.

Rekisterinpitäjän tehtävänä on suunnitella rekisterinpito ennakkoon ja rekisterinpitäjän on määriteltävä henkilörekisterin käyttötarkoitukset. Ratkaisuasiakirjat sisältävät useimmiten henkilötietoja, jolloin henkilörekisterin tunnusmerkki täyttyy. Henkilötietolaki koskee kaikkia henkilötietojen automaattista käsittelyä, joten se koskee myös henkilötietojen luovuttamista yleisölle internetin välityksellä. Se, että onko viranomaisen internetsivuilla hakukonetta, ei pidä vaikuttaa asiaan, sillä yksittäisen henkilön tietojen hakeminen onnistuu muillakin teknisillä hakumenetelmillä. Ratkaisuasiakirjojen internetsivuilla julkaisemisen yhteydessä on mietittävä niiden osittaista anonymisointia niiltä osin kuin tiedot eivät koske julkista tehtävää hoitavaa henkilöä, ellei tämä muu henkilö, jota tieto koskee, ole antanut lupaa henkilötietojensa julkaisemiseen internetissä.²⁹⁸

EUT:n 6.11.2003 annetussa tuomiossa Bodil Lindqvist (asia C-101/01) EUT katsoi, että internetsivuilla viitattaessa henkilöihin ja yksilöitäessä heidät joko nimeltä tai muulla tavoin, on pidettävä henkilötietodirektiivi 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna kokonaan tai osittain automatisoituna henkilötietojen käsittelyä.

Henkilörekisteriin sisältyvien henkilötietojen laittaminen viranomaisen kotisivulle on henkilötietojen sähköistä luovuttamista, jolloin sovellettavaksi tulee julkisuuslain 16.3 §. Henkilötietoja julkaistaessa internetissä on huomioitava, että henkilötietoja luovuttava rekisterinpitäjä ei voi enää hallita kyseisten tietojen käyttöä ja kysymyksessä on henkilötietojen luovutus, jossa luovutuksensaajia ovat kaikki, jotka voivat internetiä käyttää ja kotisivuja katsella, jolloin luovutuksensaajien käyttötarkoitusta ei ole mahdollista selvittää. Tämän vuoksi julkisuuslain 16.3 §:n edellytykset henkilötietojen luovutukselle eivät täyty. Henkilötietojen laittaminen internetiin merkitsee tosiasiallisesti myös henkilötietojen luovuttamista ulkomaille. Henkilötietojen luovuttaminen EU:n ulkopuolelle voi tapahtua vain henkilötietolain 22 ja 23 §:n mukaisesti.²⁹⁹

Tietosuojavaltuutetun kannanotossa 2235/49/2007 oli kyse siitä, että saiko kaupungin asianhallintaohjelman diaaritietoja julkaista internetissä. Diaari sisälsi muun muassa toimielinten ja viranhaltijoiden päätöksiin liittyvät tiedot ja valmisteluvaiheen käsittely-

²⁹⁸ Voutilainen 2007, s. 145.

²⁹⁹ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 2010, s. 15–16.

tiedot. Diaariin sisältyi myös yksityishenkilöitä koskevia asioita. Kannanoton mukaan asianhallintajärjestelmä on asiainkäsittelyn hallinnointia ja seuranta varten muodostettu tietojärjestelmä. Asianhallintajärjestelmään voi osana kuulua diaari, joka on henkilötietolain tarkoittamaa tiettyä tehtävää varten perustettu henkilökisteri, siltä osin, kun siinä on luonnollisia henkilöitä koskevia tietoja. Henkilökisteriin sisältyvien henkilötietojen viranomaisen kotisivulle on henkilötietojen sähköistä luovuttamista, jolloin sovellettavaksi tulee julkisuuslain 16.3 §:n säännös. Henkilötietojen vieminen internetsivuille merkitsee, ettei rekisterinpitäjä voi enää hallita luovutettujen henkilötietojen käyttöä ja luovutuksen saajia ovat silloin kaikki, joka voivat internetiä käyttää ja kotisivuja katsella ja luovutuksensaajien käyttötarkoitusta ei ole mahdollista selvittää. Edellytykset henkilötietojen luovutukselle eivät täyty ja julkisuuslain 20 §:n mukainen yleinen tiedottamisvelvoite eikä kuntalain (365/1995)³⁰⁰ 29 § eivät oikeuta tällaiseen luovuttamiseen.

Henkilötietojen julkaiseminen internetissä on julkisuuslain tarkoittamaa tietojen luovuttamista. Sen vuoksi henkilötietojen julkaiseminen internetissä rajoituksetta on julkisuuslain nojalla pääsääntöisesti kielletty, mikäli julkaistavat tiedot muodostavat henkilökisterin tai sen osan.³⁰¹ Henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä muodostuu yleensä henkilökisteri.³⁰²

7. Johtopäätökset

Henkilökisterin käsite ei ole yksiselitteisesti ymmärrettävissä, kuten KKO 2004:15 äänestysratkaisu ja oikeuskirjallisuudessa esitetty kritiikki kyseisestä ennakkoratkaisusta osoittavat. Mielestäni on mahdollista, että tuomioistuimen ratkaisut nähdään kuuluvan osaksi henkilökisteriä nimenomaan loogisen rekisterikäsitteen kautta. Jos tuomioistuimen ratkaisut katsottaisiin kuuluvan henkilökisterikäsitteen piiriin, tietojen luovuttamiseen niistä tulosteena, kopiona tai sähköisessä muodossa tulee sovellettavaksi julkisuuslain 16.3 §, jolloin henkilötietoja voidaan luovuttaa vain, kun tietojen pyytäjällä on oikeus niiden käsittelyyn henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan. Säännös suojaisi henkilötunnuksen luovuttamista tuomioistuimen ratkaisusta, sillä tiedon pyytäjän tulisi osoittaa, että hänellä on henkilötietolain 13 §:n mukainen oikeus käsitellä henkilötunnusta sen saadakseen. Mikäli tiedonpyytäjällä

³⁰⁰ TSV:n kannanoton aikaan voimassa olleen kuntalain on kumonnut uusi kuntalaki (410/2015), joka tuli voimaan 1.5.2015. Uuden kuntalain 108 §:ssä säädetään kunnan ilmoituksista. Säännöksen mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu, sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. 2 momentin mukaan ilmoitusten on oltava yleisessä tietoverkossa 14 vuorokautta, jollei asian luonteesta muuta johdu. Säännöksessä huomioidaan henkilötietojen suoja säätämällä, että ilmoituksen sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta edellä mainitun ajan kuluttua (kuntalaki 108.2 §).

³⁰¹ *Voutilainen* 2012, s. 229.

³⁰² HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

ei olisi oikeutta henkilötunnuksen käsittelyyn, henkilötunnusta ei voisi luovuttaa, jolloin se voitaisiin esimerkiksi peittää tai korvata syntymäajalla ratkaisujäljennöksestä.

Henkilötietolaki ei koske henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tarkoituksiin tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi, kun kyseessä on henkilötietojen käsittely toimituksellisia tai tieteellisen tai taiteellisen ilmaisun tarkoituksia varten, henkilötunnuksen käsittelyä koskevaa säännöstä ei sovelleta. Näissä tapauksissa julkisuuslain 16.3 § ei välttämättä tarjoaisi suojaa henkilötunnuksen luovuttamiseen, mikä on ongelmallista, sillä henkilötunnuksen väärinkäyttämiseen riittää yksi luonnollinen henkilö. Henkilötunnus ei saisi myöskään suojaa, kun tuomioistuimen ratkaisu annettaisiin nähtäväksi tai jäljennettäväksi tuomioistuimessa julkisuuslain 16.1 §:n mukaisesti, vaikka tuomioistuimen ratkaisujen katsottaisiin muodostavan henkilörekisterin. Viranomaisen ei tarvitse, kun kyseessä on 16.1 §:n mukainen tilanne, varmistua siitä, että tietojen pyytäjällä on henkilötietolain mukainen oikeus henkilötietojen käsittelyyn.

Vaikka henkilötunnus ei saisi edellä mainituissa tapauksissa täydellistä suojaa sen luovuttamista kohtaan, olisi kyseessä kuitenkin parannus nykyiseen soveltamiskäytäntöön, jos tuomioistuimen ratkaisut katsottaisiin kuuluvaksi henkilörekisterikäsitteen piiriin. Nykyisen oikeuskäytännön valossa tuomioistuinten ei tarvitse ratkaisuja luovutettaessa kiinnittää huomiota henkilötunnuksen luovuttamisen edellytyksiin, ellei asianosaista koskevia tietoja ole määrätty pidettäväksi salassa.

Koska henkilötunnus ei saa suojaa kaikissa tilanteissa, korostuu henkilötietolain soveltamisen tärkeys jo tuomioistuinkäsittelyn aikaisemmissa vaiheissa. Henkilötunnuksen merkitsemisen tarpeellisuutta juuri tuomioistuimen ratkaisuihin ei ole kyseenalaistettu oikeuskäytännössä. Sen julkisuutta on punnittu ratkaisiasiakirjan luovutustilanteessa KKO 2004:15 ratkaisussa, mutta ei itse merkitsemisen tarpeellisuutta.

Tuomioistuimiakin koskevat henkilötietolain säännökset henkilötietojen käsittelystä. Sen johdosta tuomioistuimissa tulisi jo asian tullessa vireille miettiä henkilötunnuksen kirjaamisen tarpeellisuutta käsiteltävän asian kannalta. Henkilötunnus tulisi kirjata ainoastaan, mikäli se on tarpeellista henkilön yksiselitteiseksi yksilöimiseksi. Tuomioistuimen diaarissa henkilön yksiselitteinen yksilöiminen on monissa tapauksissa tärkeää, erityisesti kun kyseessä on asia, jonka ratkaisutiedot päivittyvät diaarin kautta muihin rekistereihin. Tällaisia asioita, joissa henkilötunnus on tarpeen kirjata tietojen päivittymiseksi oikean henkilön kohdalle rekisterei-

hin, voidaan katsoa olevan Tuomas- ja Sakari-järjestelmiä koskevien ohjeiden mukaisesti esimerkiksi konkurssi-, velkajärjestely- ja avioliittoasiat sekä rikosasiat.³⁰³ Automaattisella tietojenkäsittelyllä ylläpidetystä rekisteristä tiedot tulisi kuitenkin olla esitettävissä ilman henkilötunnusta.³⁰⁴

Myös tuomioistuimissa henkilötietojen käsittelyssä tulee noudattaa huolellisuusvelvoitetta, jonka mukaan rekisterinpitäjän on käsiteltävä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta (HetiL 5 §). Henkilötunnuksen käsittelyssä tulisi erityisesti huomioida, että silloinkin kun henkilötunnuksen saa tallentaa henkilörekisteriin, sitä ei saa tarpeettomasti merkitä tulosteisiin tai asiakirjoihin³⁰⁵. Tuomioistuimessa tulisi henkilötunnuksen merkitsemisen tarpeellisuus arvioida aina erikseen ratkaisuasikirjaa laatiessa, sillä se, että se on katsottu tarpeelliseksi tallentaa henkilön yksiselitteiseksi yksilöimiseksi diaariin, ei tarkoita automaattisesti sitä, että se on tarpeellista merkitä myös itse ratkaisuasikirjaan. Henkilötunnuksen tulisi olla näkyvässä asiakirjassa ainoastaan, kun sitä nimenomaisesti tarvitaan asiakirjaan merkittynä jossain toiminnossa³⁰⁶.

Punnittaessa henkilötunnuksen merkitsemisen tarpeellisuutta ratkaisuasikirjaan, tuomioistuimen tulisi ottaa huomioon, että tuomioistuimen ratkaisut nauttivat korostettua julkisuusasemaa, sillä tuomiolauselma ja sovelletut lainkohdat ovat aina julkisia. Lisäksi ratkaisut voivat olla laajankin julkisen mielenkiinnon kohteena. Kun henkilötunnuksen merkitsemistä ratkaisuasikirjaan pohditaan, harkinnassa tulisi antaa painoarvoa sille, että henkilötunnusta käytetään henkilöiden tunnistamisessa ja se on identiteetin väärinkäyttötapauksissa helposti hyödynnettävissä oleva tieto. Näiden syiden johdosta olisi perusteltua välttää henkilötunnuksen merkitsemistä osaksi julkisia tietoja, ellei se ole ehdottoman tarpeellista.

Tuomioistuinten ratkaisuihin henkilötunnuksen merkitsemistä on perusteltu sillä, että tietojärjestelmät vaativat sen merkitsemistä ja se helpottaa sekä nopeuttaa täytäntöönpanoa. Laillisuusvalvojat ovat kuitenkin ratkaisuihinsa huomauttaneet, ettei se, että tietojärjestelmät vaativat henkilötunnuksen merkitsemistä, oikeuta loukkaamaan henkilön oikeutta yksityisyyden

³⁰³ Ks. OM 8/042/2006, s. 24, 40, 44, 54 ja OM 9/39/2005, s. 6.

³⁰⁴ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä 2010, s. 8.

³⁰⁵ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötunnuksen käsittely henkilötietolain mukaan 2010, s. 2.

³⁰⁶ *Saarenpää* 2015, s. 370.

suojaan eikä sivuuttamaan tarpeellisuusvaatimusta.³⁰⁷ Henkilötietolakia koskevassa hallituksen esityksessä on korostettu, ettei tietojen helpompi ja nopeampi käsittely ole henkilötietolain mukainen peruste henkilötunnuksen käsittelyyn.³⁰⁸

Tuomioistuimen ratkaisuihin henkilötunnuksen merkitsemistä on perusteltu myös sillä, että henkilötunnus on tarpeen henkilön yksilöimiseksi. Lähtökohtaisesti henkilöllisyyden yksilöimiseksi riittää yleensä syntymäaika ja kotipaikka³⁰⁹. Mielestäni myös henkilön täydellinen nimi voi riittää henkilön yksilöimiseen. Se, että tuomioistuimen ratkaisussa asianosainen on yksilöity henkilötunnuksella, ei välttämättä kerro muille, kuin henkilölle itselleen, kuka henkilö on kyseessä. On ajateltavissa, että varsinkin luonnollisen henkilön näkökulmasta, henkilön yksilöisi henkilötunnusta paremmin henkilön nimen lisäksi tieto henkilön kotipaikasta tai syntymäajasta.

Vaikka päädyn tutkielmassani siihen johtopäätökseen, että tuomioistuimen ratkaisut voidaan katsoa kuuluvan henkilötietolain soveltamisalaan ja muodostavan henkilökisterin, on kuitenkin kyseenalaista, onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut, että ratkaisujen sisältämien henkilötietojen luovutusta arvioidaan henkilökisterikäsitteen valossa henkilötietolain säännöksillä. Kun henkilötietolakia sovelletaan julkisuuslain 16.3 §:n nojalla henkilökisterin sisältämien tietojen luovuttamiseen, on kyseessä julkisuuden rajoitus, vaikka kyse ei ole salassapitosääntelystä. Pääsääntönä on asiakirjojen julkisuus ja tällöin tietojen julkisuuden rajoittamista koskevia säännöksiä on sovellettava suppeasti³¹⁰.

On kuitenkin huomattava, että yksityisyyden suojan riskit ovat useimmiten merkittävästi suuremmat kuin julkisuuslain tavoitteiden intressit.³¹¹ Sen vuoksi korostuu henkilötunnuksen käsittelyn tarpeellisuuden arviointi jo asian tullessa vireille ja erityisesti vielä erikseen ratkaisiasiakirjan laatimisvaiheessa. Henkilötietolain tarkoituksena on kuitenkin toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia. Henkilötietolaki on henkilötietojen suojaan kohdistuvilta loukkauksilta ennalta ehkäisevää lainsäädäntöä, joka tulisi ottaa enemmän huomioon henkilötietoja käsiteltäessä³¹².

³⁰⁷ Ks. esim. AOA dnro 1/4/07 ja AOKS dnro OKV/249/1/2011.

³⁰⁸ HE 96/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut 13 §.

³⁰⁹ *Turtiainen* 2015, s. 71.

³¹⁰ HaVM 31/1998 vp, s. 11.

³¹¹ Tietosuojavaltuutetun toimisto: Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilökistereistä 2010, s. 17.

³¹² *Voutilainen* 2012, s. 56.

KKO:n ratkaisu koski nimenomaan henkilötunnuksen julkisuusasemaa. Ennakkoratkaisu linjasi selkeästi henkilötunnuksen olevan julkinen tieto, mikä on otettu käytännössä huomioon, mutta henkilötietojen suojan kustannuksella. Esimerkiksi oikeusasiamiehen käsittelemässä asiassa 1/4/07, poliisit olivat kantelun johdosta vedonneet nimenomaan KKO:n ratkaisuun henkilötunnuksen julkisuusasemasta ja siihen, ettei sitä tule peittää annettaessa jäljennöksiä ratkaisusta. Kyseisessä tapauksessa oli jäänyt huomiotta henkilötietolain henkilötunnuksen käsittelyä rajoittava säännös sekä erityisesti se seikka, ettei henkilötunnusta velvoiteta merkitsemään päätöksiin – päinvastoin henkilötietolain säännös henkilötunnuksen käsittelystä rajoittaa henkilötunnuksen merkitsemistä asiakirjoihin.

Henkilötunnusta koskeva sääntely on ongelmallinen, sillä tällä hetkellä on käytössä kaksi erilaista tietosuojapolitiikkaa, mikä tarkoittaa rekisteröityjen osalta kieltämismahdollisuuksiin vetoamista ja rekisterinpitäjien osalta sallittujen käsittelyiden mahdollisuuksia. Painopiste on *Partasen* mukaan enemmän sallitun käsittelyn mahdollisuuksissa, jonka johdosta tulisi tehdä selvemmäksi henkilötunnuksen sallittua käsittelyä ja oikaista syntyneitä käsityksiä henkilötunnuksen kieltämiseen pyrkivästä politiikasta. On ongelmallista, että henkilötunnuksen käsittelyä kieltävästä politiikasta pidetään samanaikaisesti kiinni, kun painopiste on sallitun käsittelyn mahdollisuuksissa.³¹³

Koska henkilötunnuksen käsittelyä kieltävän politiikan epäonnistumista ei mielletä, se johtaa siihen, ettei muita vähemmän ennaltaehkäiseviä keinoja henkilötunnukseen liittyvien tietosuojaongelmien ratkaisemiseksi kehitetä. Henkilötunnusta saa lähtökohtaisesti käsitellä, jos siihen on vähäisintäkään oikeudellisesti relevanttia perustetta eikä sitä tarpeettomasti tulosteta tai levitetä.³¹⁴ Henkilötunnuksen asemaa lainsäädännössä tulisi selkeyttää, joko sallivan käsittelyn suuntaan tai henkilötunnuksen käsittelyä kieltävään suuntaan.

Henkilötunnuksen osalta tämän hetkinen sääntelytilanne on omiaan aiheuttamaan hämmennystä. Voimassa olevan lainsäädännön valossa henkilötunnus on julkisuuden osalta harmaalla alueella, sillä henkilötunnusta koskevien käsittelyrajoitusten vuoksi se ei ole täysin julkista tietoa, mutta sitä ei ole säädetty salassa pidettäväksikään, jonka vuoksi henkilötunnuksen asema on useille epäselvää.

³¹³ *Partanen* 2000 s. 19.

³¹⁴ *Partanen* 2000 s. 19.

Henkilötunnuksesta on viimeisten vuosikymmenien aikana tullut yleiskäyttöinen tunnus, jota tarvitaan useissa arkipäivän tilanteissa. Sen lisäksi henkilötunnusta käytetään myös tunnistamisessa, vaikka samaan aikaan henkilötunnus on tieto, joka on helposti saatavissa selville niin halutessaan. Henkilötunnuksen käyttämistä tunnistamistekijänä olisi rajoitettava ja vahvempiin tunnistamiskeinoihin siirtymistä tulisi harkita. Vahvemmat tunnistamismenetelmät voisivat ehkäistä identiteetin väärinkäyttötapauksia, koska toisen tietojen väärinkäyttämiseen ei riittäisi enää toisen henkilön yhden monikäyttöisen tunnuksen tietäminen.

Henkilötietolain ja julkisuuslain suhde on vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Vaikka henkilötunnus ei ole lainsäädännössä salassa pidettävä tieto, henkilötunnukselle on annettu erityisasema lainsäädännössä, joka rajoittaa henkilötunnuksen käsittelyä. Henkilötieto- ja julkisuuslainsäädäntö eivät ole toisiansa poissulkevia, vaan henkilötietolakia tulisi lähtökohtaisesti soveltaa kaikessa henkilötietojen käsittelyssä. Siinä vaiheessa, kun tulee kyseeseen asiakirjojen luovuttaminen tuomioistuimesta, henkilötietojen suoja erityisesti henkilötunnuksen osalta tulisi olla otettuna huomioon jo kaikissa luovuttamista edeltäneissä käsittelyvaiheissa ja asiakirjaa luovuttaessa olisi mahdollista keskittyä julkisuusperiaatteen toteuttamiseen.