

Henkilötietojen suoja kunnallishallinnossa

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Hallinto-oikeus
Pro gradu -tutkielma
Laura Sillanpää
2019

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Henkilötietojen suoja kunnallishallinnossa

Tekijä: Laura Sillanpää

Oppiaine: Oikeustiede, Hallinto-oikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: XII + 91

Vuosi: 2019

Tiivistelmä:

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää henkilötietojen suojan asemaa ja tilannetta kunnallishallinnossa. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa henkilötietojen suoja muodostaa olennaisen osan oikeusjärjestelmästä. Henkilötiedot kuuluvat monien organisaatioiden toiminnan keskiöön ja ovatkin päivittäin erilaisten toimenpiteiden kohteena: niitä käsitellään, rekisteröidään, säilytetään, luovutetaan ja hyödynnetään monin eri tavoin. Digitaalisen kehityksen myötä erilaisten käsittelytoimenpiteiden ja rekistereiden lukumäärä ja kirjo ovat kasvaneet entisestään. Päivittäin henkilötietoihin kohdistuu myös useita luvattomia toimenpiteitä: ne altistuvat erilaisille uhille ja niitä hyödynnetään väärin käyttötarkoituksiin tai väärin perustein. Nämä henkilötietoihin kohdistuvat riskit ja uhat yhdistettynä digitaaliseen kehitykseen ovat muodostaneet tarpeen jatkuvasti kehittyvälle ja aikakauden mukaan mukautuvalle sääntelylle. Kunnat ovat merkittäviä henkilötietojen käsittelijöitä ja niiden toiminnan yhteydessä esiintyvien ja käsiteltävien henkilötietojen määrä on huomattavan suuri.

Viime aikoina henkilötietojen suojaa koskevassa säännöksentässä on tapahtunut lukuisia muutoksia ja uudistuksia muun muassa uuden tietosuojalainsäädännön muodossa. Erilaisilla henkilötietojen suojaan liittyvillä sääntelyuudistuksilla on pyritty vastaamaan muun muassa teknologian kehitykseen ja globalisaatioon liittyviin uudenlaisiin tietosuojahaasteisiin, sekä yhdenmukaistamaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntökehitystä. Näillä uudistuksilla on ollut lukuisia vaikutuksia myös siihen, miten kunnat voivat käsitellä henkilötietoja. Kuntien laajaalaisen toiminnan, uuden tietosuojalainsäädännön soveltamisen haastavuuden, ajankohtaisen oikeuskäytännön puuttumisen ja muun muassa eri säädösten ristiriitaisuuksien takia henkilötietojen suojan toteuttaminen kunnallishallinnossa ei ole aivan yksiselitteistä.

Avainsanat: henkilötietojen suoja, tietosuojaja, kunnallishallinto

Sisällys

Lähteet	VI
1 Aluksi	1
1.1 Tutkielman aihe	1
1.2 Aiheen valinnan tausta.....	3
1.3 Tutkimuksen kysymyksenasettelu ja näkökulma	5
1.4 Tutkielman aineisto ja metodologia	6
1.5 Tutkielman rakenne	8
2 Henkilötietojen suoja	11
2.1 Olennaiset käsitteet	11
2.1.1 <i>Merkitykselliset käsitteet</i>	<i>11</i>
2.1.2 <i>Henkilötieto, henkilötietojen suoja ja tietosuoja</i>	<i>11</i>
2.1.3 <i>Tietosuojan ja tietoturvan ero</i>	<i>13</i>
2.1.4 <i>Eriyiset henkilötietoryhmät</i>	<i>14</i>
2.1.5 <i>Pseudonymisoidut ja anonymisoidut tiedot</i>	<i>15</i>
2.1.6 <i>Rekisteröity, rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä</i>	<i>16</i>
2.2 Tietosuojaperiaatteet	18
2.3 Sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja	20
2.4 Henkilötietojen suoja koskeva sääntely	21
2.4.1 <i>Henkilötietojen suojan sääntely kokonaisuudessaan</i>	<i>21</i>
2.4.2 <i>Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisala</i>	<i>22</i>
2.4.3 <i>Henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeuksien kentässä</i>	<i>23</i>
2.5 Henkilötietojen käsittelystä sopiminen	26
3 Maailma muuttuu, henkilötiedot pysyvät	28
3.1 Henkilötiedot jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä	28
3.2 Käytävissä olevat keinot henkilötietojen suojaamiseksi	29
3.2.1 <i>Seuraamukset ja sanktiot</i>	<i>29</i>
3.2.2 <i>Tietoturvaratkaisut ja -teknologiat</i>	<i>31</i>
3.2.3 <i>Koulutus ja resursoinnit</i>	<i>33</i>
3.2.4 <i>Asiakirjojen säilyttäminen ja hävittäminen</i>	<i>34</i>
3.3 Tietosuojamuutokset Ruotsissa	35
4 Henkilötiedot ja julkisuusperiaate	40
4.1 Julkisuusperiaate suhteessa henkilötietojen suojaan	40

4.2	Julkisuuslain mukainen viranomaisen ja viranomaisen asiakirja	44
4.2.1	<i>Julkisuuslain mukainen viranomaisen</i>	44
4.2.2	<i>Viranomaisen asiakirja</i>	44
4.3	Salassa pidettävät henkilötiedot	45
5	Julkisuuslain mukainen tietopyyntö ja tietosuojasetuksessa turvattu oikeus tarkastaa omat tiedot	49
5.1	Tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta	49
5.1.1	<i>Viranomaistoiminnan julkisuusmyönteisyys tiedonsaannissa</i>	49
5.1.2	<i>Asianosaisjulkisuus ja yleisöjulkisuus</i>	50
5.1.3	<i>Tiedon antaminen viranomaisen henkilörekisteristä</i>	51
5.1.4	<i>Luovutusrajoitusten tarkoitukset</i>	52
5.2	Omien tietojen tarkastuspyyntö	53
5.2.1	<i>Tarkastusoikeudesta yleisesti</i>	53
5.2.2	<i>Tarkastusoikeutta koskevaan pyyntöön vastaaminen</i>	55
5.2.3	<i>Kansalliseen tietosuojalakiin sisältyvät rajoitukset</i>	58
5.3	Keskeisimmät eroavaisuudet julkisuuslain ja tietosuojasetuksen mukaisissa tietopyynnöissä	59
5.4	Henkilötietojen luovuttamista koskeva oikeuskäytäntö	60
6	Muita rekisteröidyn oikeuksia	62
6.1	Yleistä	62
6.2	Oikeus tietojen oikaisemiseen	62
6.3	Oikeus tietojen poistamiseen	64
6.4	Oikeus käsittelyn rajoittamiseen	66
6.5	Oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen	68
6.6	Vastustamisoikeus	70
6.7	Automatisoidut yksittäispäätökset	71
6.8	Oikeus tehdä valitus viranomaiselle	72
7	Kunta toimijana	74
7.1	Poimintoja kunnan toiminnoista	74
7.1.1	<i>Yleistä</i>	74
7.1.2	<i>Kunta sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäjänä</i>	74
7.1.3	<i>Kunta perusopetuksen toteuttajana</i>	77
7.1.4	<i>Kunta työnantajana</i>	80
7.2	Verkkotiedottaminen ja henkilötietojen käsittely päätöksenteossa	83
7.2.1	<i>Uudistuneen kuntalain vaikutukset</i>	83
7.2.2	<i>Henkilötiedot päätösvalmistelun yhteydessä</i>	84
7.2.3	<i>Tiedoksisaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot</i>	84

7.2.4	<i>Henkilötiedot päätösasiakirjoissa</i>	85
7.2.5	<i>Salassa pidettävät tiedot ja tiedotusintressi</i>	86
8	Lopuksi	87
8.1	Toimintaohjeita henkilötietojen tilannetta kartoittavalle organisaatiolle	87
8.2	Henkilötiedot organisaatioiden arjessa	89

Lähteet

Kirjalliset lähteet

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. WSOY 1988.

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Allen, Anita L., Coercing privacy. William and Mary Law Review 40(3), 1999

Bennett, Colin J. – Raa, Charles D.: The Governance of Privacy. Policy Instruments in Global Perspective. The MITT Press, 2006.

Birnhack, Michael – Elkin-Koren, Niva: Does Law Matter Online – Empirical Evidence on Privacy Law Compliance teoksessa Michigan Telecommunications and Technology Law Review. 17(2) 2011.

Halonen, Timo: Maineella menestykseen – mainetyö kaupunkiseudun kehittämisen välineenä Tapaustutkimus maineen ja aluekehityksen yhteydestä kolmella kaupunkiseudulla. Rovaniemi 2016.

Hanninen, Minna – Laine, Elli – Rantala, Kati – Rusi, Mari – Varhela, Markku: Henkilötietojen käsittely, EU:n tietosuojasetuksen vaatimukset. Vantaa 2017.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kunnallisoikeuden pääpiirteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 181. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1978.

Hannus, Arno: Kunta ja kunnallishallinto, Kunnallisoikeuden pääpiirteet, KAK 1989.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E: Kuntalaki. Juva 2009.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Helsinki 2015.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

Heuru, Kauko: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Rynänen, Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere 2011.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Rynänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Jyväskylä 2001.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opa oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Kananen, Jorma: Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Juvenis Print 2017.

Koillinen, Mikael: Henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena. Oikeus 42(2) 2013.

- Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen: Uusi tietosuojalainsäädäntö. Helsinki, 2018.*
- Koskinen, Seppo – Alapuranen, Leena – Heino, Anna-Maija, Salli, Minna: Henkilötietojen käsittely työelämässä. Tallinna 2005.*
- Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2012*
- Kulla, Heikki – Koillinen, Mikael: Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoiminnassa. Turku 2014.*
- Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Helsinki 2016.*
- Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003*
- Poikola, Antti – Kuikkaniemi, Kari – Kuittinen, Ossi: My Data – johdatus ihmiskeskeiseen henkilötiedon hyödyntämiseen. Liikenne- ja viestintäministeriö 2014.*
- Pitkänen, Olli – Korpisaari, Päivi – Korhonen, Rauno: Miten Kansallista lainsäädäntöämme pitää muuttaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vuoksi?, s. 1–9 teoksessa Korpisaari, Päivi (toim.) Viestinnän muuttuva sääntely: viestintäoikeuden vuosikirja 2016. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2017.*
- Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuusosoikeus. Teoksessa: Niskanen, Maarit (toim.) Oikeusjärjestys, osa 1 (7. täydennetty painos). Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 56. Rovaniemi, Lapin yliopisto 2011(a).*
- Saarenpää, Ahti: Henkilö- ja persoonallisuusosoikeus. Teoksessa: Niemi Marja-Leena (toim.) Oikeus tänään Osa II. 3. uudistettu painos Rovaniemi: Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja C 63, 2015.*
- Saarenpää, Ahti: Oikeusinformatiikka. Teoksessa Niskanen Maarit (toim.): Oikeusjärjestys, osa 1 (7.täydennetty painos). Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 56. Rovaniemi, Lapin yliopisto 2011(b).*
- Salminen, Markus: Tietosuoja sähköisessä liiketoiminnassa. Kariston kirjapaino Oy 2009.*
- Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.*
- Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.*
- Tarhonen, Laura: Pseudonymisation of personal data according to the general data protection regulation, s. 10–32 teoksessa Korpisaari, Päivi (toim.), Viestinnän muuttuva sääntely: viestintäoikeuden vuosikirja 2016. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2017.*

Vehkamäki, Pirjo – Lahtinen, Matti – Tamminen-Dahlman, Anne: Julkisuus ja tietosuoja opetustoimessa, opas koulujen ja oppilaitosten käyttöön. Tampere 2013.

Voight, Paul – von dem Bussche, Axel: The EU General Data Protection Regulation (GDPR) – A Practical Guide. Springer 2017.

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Jyväskylä 2000.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset:

HE 9/2018 vp., Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

HE 268/2014vp., Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 96/1998 vp., Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

HaVM 13/2018 vp, hallintovaliokunnan lausunto.

PeVL 51/2014, perustuslakivaliokunnan lausunto, s/II.

PeVL 14/2018, perustuslakivaliokunnan lausunto, s. 14.

Muut virallislähteet:

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 28.3.2007 (diaarinumero 441/2/05).

European Union Agency for Fundamental Right and Council of Europe: Handbook on European data protection law. Saatavissa: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-data-protection-law>. 2018

Valtiovarainministeriö, Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä. Tietoturvallisuuden arviointiohje. Valtioneuvosto 2/2014.

WP 242 rev.01 Guidelines on the right to data portability; As last Revised and Adopted on 5 April 2017.

Muut lähteet:

Aarnio Reijo, tietosuojavaltuutettu: Digitaalisen turvallisuuden teemakuukausi Tietosuojapäivä 9.10.2018. Saatavissa:

https://vm.fi/documents/10623/10947434/Juhta_Kysymykset_vastaukset_+0910_tietosuoja_ty%C3%B6paja_19112018.pdf/35bf6104-9dcd-5b9f-ab7f-3cae8feffcba/Juhta_Kysymykset_vastaukset_+0910_tietosuoja_ty%C3%B6paja_19112018.pdf.pdf

Aarnio, Reijo, tietosuojavaltuutettu: Tietosuojavaltuutetun lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle 15.3.2018. Saatavissa <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018AK-177690.pdf>

Andström, Kristina: Johdatus oikeustieteeseen: Lainoppi ja oikeudenalat. 2017. Saatavissa: <https://blogs.helsinki.fi/avoin-johdatusoik/lainoppi-ja-oikeudenalat/#4.1>.

Datainspektionen (Ruotsi): De registrerades rättigheter, 2019. Saatavissa: <https://www.datainspektionen.se/lagar--regler/dataskyddsförordningen/de-registrerades-rattigheter/> (käyty 2.3.2019)

Digitaalinen Helsinki: Mitä on tietoturva? <https://digi.hel.fi/kehmet/poikkileikkaavat-toiminnot/tietoturva-ja-tietosuoja/> (käyty 22.2.2019)

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoryhmän (TATTI) mietintö: Mietintöjä ja lausuntoja 35/2017. Oikeusministeriö 2017.

EY: Tietosuojalaki voimaan 1.1.2019 – mitä pitää tietää? 2019. Saatavissa: <https://yrityselaman360blog.ey.com/2019/01/15/tietosuojalaki-voimaan-1-1-2019-mita-pitaa-tietaa/> (käyty 2.3.2019)

Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia: Helsingin kaupungin tietosuojalinjaukset. Helsinki 2018. Saatavissa

<https://dev.hel.fi/paatokset/media/att/7a/7ad01abb63b1f5fc7600a5956996c4371670e282.pdf>

Information Commissioner's Office: Data Protection Act 1998, Supervisory powers of the information commissioner monetary penalty notice, 24.10.2018. Saatavissa: <https://ico.org.uk/media/action-wevetaken/mpns/2260051/r-facebook-mpn-20181024.pdf> (käyty 21.2.2019)

Information Commissioner's Office: ICO issues maximum £500,000 fine to Facebook for failing to protect users' personal information. 25.10.2018. Saatavissa: <https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2018/10/facebook-issued-with-maximum-500-000-fine/> (käyty 21.2.2019)

Krakau, Tarja: Lakiklinikka: Henkilötietojen julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. Kuntalehti 2018. Saatavissa: <https://kuntalehti.fi/uutiset/laki/lakiklinikka-henkilotietojen-julkisuudesta-saadetaan-julkisuuslaissa/> (käyty 2.3.2019)

Kuntaliitto: Julkisuus ja tietosuoja, Henkilötietojen käsittely kunnassa. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/julkisuus-ja-tietosuoja/henkilotietojen-kasittely-kunnassa>

Kuntaliitto: Kunnat ja kuntayhtymät. 2019. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/kunnat-ja-kuntayhtymat> (vierailtu 15.2.)

Kuntatyönantajat: Kunta työnantajana. 2019. Saatavissa: <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/henkilostotilastot/kunta-tyonantajana>

Lindroos-Hovinheimo, Susanna Helsingin Sanomien artikkelissa KHO: Murhasta tuomitun terveystiedot poistettava Google-hakutuloksista – Päätös on merkittävä, sillä se linjaa henkilön oikeutta tulla unohdetuksi (Takala, Anna – Koskela, Miika). Helsingin Sanomat 2018.

Metsäranta, Teija: Mikä ihmeen julkinen valta? Kuntatyönantaja 2012. Saatavissa <https://www.kuntatyonantajalehti.fi/2012/5/mika-ihmeen-julkinen-valta>. (käyty 17.3.2019).

Opetushallitus: Kunnan velvollisuudet. 2019. Saatavissa: https://www.oph.fi/koulutus_ja_tutkinnot/perusopetus/ruotsinkielinen_perusopetus_suomenkielisissa_kunnissa/kunnan_velvollisuudet. Käyty 22.3.2019.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö: Kunnat. 2019. Saatavissa: <https://stm.fi/kunnat>.

Sulin, Ida: Miltä EU:n tietosuoja-asetus näyttää Ruotsissa? JUHTA-VAHTI – yhteishankkeen tilaisuus 22.8.2018

Sulin, Ida: Yleiskirje 14/2017. Kuntaliitto 2017.

Tietoarkisto: Aineistohallinnan käsikirja, Tunnisteellisuus ja anonymisointi. Saatavissa: <https://www.fsd.uta.fi/aineistohallinta/fi/tunnisteellisuus-ja-anonymisointi.html#milloin-tieto-on-anonymia-enta-pseudonymia>

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Automaattinen päätöksenteko ja profilointi. 2019. Saatavissa <https://tietosuoja.fi/automaattinen-paatoksenteko-profilointi> (käyty 2.3.2019)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Kun haluat tarkastaa tietosi. 2018. Saatavissa: <https://tietosuoja.fi/kunhaluat-tarkastaa-tietosi>. (käyty 3.3.2019)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Oikeus oikaista tietoja. Saatavissa <https://tietosuoja.fi/oikeus-oikaistatietoja>. (käyty 14.3.2019)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Tietosuoja. Saatavissa: <https://tietosuoja.fi/tietosuoja> (käyty 22.2.2019)

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Työelämän tietosuojan käsikirja. Toimintaohjeita yksityisyyden tarkistamiseksi työpaikalla. 21.6.2018.

Tilastokeskus: Peruskouluja toiminnassa 2 300 kappaletta, yhtenäiskoulujen osuus kasvussa.

13.2.2018. Saatavissa: [https://www.stat.fi/til/kjarj/2017/kjarj_2017_2018-02-](https://www.stat.fi/til/kjarj/2017/kjarj_2017_2018-02-13_tie_001_fi.html)

13_tie_001_fi.html. Käyty 22.3.2019.

Öberg, Janne: Tietosuojalainsäädännön uudistus opetuksen ja koulutuksen toimialalla – huomioita muuttuneesta lainsäädännöstä. Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018. Saatavissa: https://vm.fi/documents/10623/11197555/6_Juhta_VAHTI_seminaari+04122018_OKM_erityiskysymykset.pdf/24af5890-20aa-1d51-f8a1-2c4a1146d5fe/6_Juhta_VAHTI_seminaari+04122018_OKM_erityiskysymykset.pdf.pdf

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2018:112

KHO 2012:55

KHO 6.9.2007/2254

KHO 2002:75

Euroopan unionin tuomioistuin

Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) ja Hartmut Eifert (C-93/09) vastaan Land Hessen (yhdistettynä asiat (C-92/09 ja C-93/09, 9.11.2010)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:

Amann v. Sveitsi (EIT 16.2.2000)

Rotaru v. Romania (EIT 4.5.2000)

Leander v. Ruotsi (EIT 26.3.1987)

Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta (EIT 4.12.2008, suuri jaosto) Z
v. Suomi (EIT 25.2.1997).

Eduskunnan oikeusasiamies

EOA 17.11.2016. Dnro 3491/4/15.

EOA 17.3.2016. Dnro 1669/2/15.

1 Aluksi

1.1 Tutkielman aihe

Nykyaikaisessa yhteiskunnassa henkilötietojen suoja muodostaa olennaisen osan oikeusjärjestelmästä. Henkilötietojen suoja on keskeisessä roolissa niin yksityiselämässä, elinkeinotoiminnassa kuin julkishallinnossakin. Ihmisillä on ja on aina ollut jonkinlainen tarve yksityisyyteen.¹ Tieto- ja viestintäteknologian kehityksen seurauksena informaation käsittelystä on muotoutunut keskeinen osa jatkuvasti verkottuvaa yhteiskuntaamme. Tämän kehityksen seurauksena yksityisyyden osalta olennaiseksi on muodostunut henkilötietoihin liittyvä puoli ja muun muassa yksityisten tietojen luottamuksellisuuden, suojattavuuden ja valvonnan merkitys on korostunut.² Henkilötiedot kuuluvat monien organisaatioiden toiminnan keskiöön ja ovatkin päivittäin erilaisten toimenpiteiden kohteena: niitä käsitellään, rekisteröidään, säilytetään, luovutetaan ja hyödynnetään monin eri tavoin. Digitaalisen kehityksen myötä erilaisten käsittelytoimenpiteiden ja rekistereiden lukumäärä ja kirjo ovat kasvaneet entisestään. Päivittäin henkilötietoihin kohdistuu myös useita luvattomia toimenpiteitä: ne altistuvat erilaisille uhille ja niitä hyödynnetään väärin käyttötarkoituksiin tai väärin perustein. Nämä henkilötietoihin kohdistuvat riskit ja uhat yhdistettynä digitaaliseen kehitykseen ovat muodostaneet tarpeen jatkuvasti kehittyvälle ja aikakauden mukaan mukautuvalle sääntelylle.

Vuonna 2019 Suomessa on 311 kuntaa.³ Kunnan voidaan määrittellä olevan valtion laajasti ymmärretyn hallinnon osa. Tämä tarkoittaa toisaalta myös sitä, että kunnallishallinto on osa julkista hallintoa.⁴ Kunta on yhteisö, joka muodostuu tietystä alueesta ja sen asukkaista. Sen jäsenyys on pakollinen ja käytännössä Suomen kansalainen asuikin automaattisesti jossain kunnassa.⁵ Kunnat käsittelevät muun muassa jäsentensä, työntekijöidensä (Kuntatyönantajien tilaston mukaan vuonna 2017 kunnat työllistivät yli 400 000 henkilöä) ja erilaisten

¹ Yksityisyyden tarve korostuu ja näkyy eri kulttuureissa hyvin eri tavoin. *Bennett – Raab* 2006 s. 3.

² *Allen* 1999.

³ *Kuntaliitto* 2019, kohta Kunnat ja kuntayhtymät. Kunnista 295 kappaletta sijaitsee Manner-Suomen alueella ja 16 Ahvenanmaan alueella.

⁴ *Hannus* 1989 s. 43. ja *Hannus – Hallberg* 1978 s. 33 ja HE 268/2014. Kunnilla on itsehallinto, valta hoitaa itse omat asiansa, ja valtion viranomaisen voikin lähtökohtaisesti puuttua kunnan toimintaan vain hyvin rajoitetusti. ⁵ *Heuru – Mennola – Ryyänen* 2011 s. 23. Kuntien kyseisen ominaisuuden takia niitä on luonnehdittu myös eräänlaisiksi pakkoyhteisöiksi. Toisaalta asiaa voidaan tarkastella myös siten, että jokaisella henkilöllä on oikeus kunnan jäsenyyteen, sekä niihin etuuksiin, jotka siihen liittyvät. Kullakin kunnalla on rajoiltaan määrätty alueensa ja kunnan toiminta kohdistuu sen alueeseen, alueella asuviin ja oleskeleviin henkilöihin, sekä alueella tapahtuvaan toimintaan.

yhteyshenkilöidensä henkilötietoja.⁵ Kunnat ovat merkittäviä henkilötietojen käsittelijöitä ja niiden toiminnan yhteydessä esiintyvien ja käsiteltävien henkilötietojen määrä on huomattavan suuri. Kuntien käsittelemien henkilötietojen lukumäärää kasvattaa muun muassa se, että kuntien tehtävät eivät rajoitu ainoastaan tiettyihin laissa säädettyihin tehtäviin ja velvollisuuksiin, vaan niillä on oikeus ja mahdollisuus ottaa hoidettavaksi myös muita tehtäviä. Kunnan toimialan voidaankin siten katsoa olevan yleinen.⁶

Viime aikoina henkilötietojen suojaa koskevassa säännöksentässä on tapahtunut lukuisia muutoksia ja uudistuksia muun muassa uuden tietosuojalainsäädännön muodossa. Olennaisimmat muutokset ovat seurausta vuonna 2016 annetusta ja toukokuussa 2018 sovellettavaksi tulleesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) 2016/679 (General Data Protection Regulation, GDPR, jäljempänä ”EU:n yleinen tietosuoja-asetus” tai ”tietosuoja-asetus”).⁷ Erilaisilla henkilötietojen suojaan liittyvillä sääntelyuudistuksilla on pyritty vastaamaan muun muassa teknologian kehitykseen ja globalisaatioon liittyviin uudenlaisiin tietosuojahaasteisiin, sekä yhdenmukaistamaan Euroopan unionin (jäljempänä myös EU) jäsenvaltioiden lainsäädäntökehitystä.⁸ Näillä uudistuksilla on ollut lukuisia vaikutuksia myös siihen, miten kunnat voivat käsitellä henkilötietoja. Kuntien laaja-alaisen toiminnan, uuden tietosuojalainsäädännön soveltamisen haastavuuden, ajankohtaisen oikeuskäytännön puuttumisen ja muun muassa eri säädösten ristiriitaisuuksien johdosta henkilötietojen suojan toteuttaminen kunnallishallinnossa ei ole aivan yksiselitteistä. Tässä tutkielmassa on tarkoituksena muodostaa kokonaiskuva siitä, miten henkilötietojen suoja toteutuu kunnallishallinnossa. Tutkielmassa tarkastellaan muun muassa millaisia henkilötietoja ja missä yhteyksissä kunnallishallinnossa käsitellään, mitkä säädökset vaikuttavat ja ohjaavat henkilötietojen suojaamista kuntien toiminnassa, millaisia ongelmakohtia kunnat joutuvat tai ovat joutuneet kohtaamaan henkilötietojen suojaamisen osalta ja millaisia toimia tulisi tehdä, jotta henkilötietojen suoja saataisiin edelleen kehitettyä. Tutkielman ytimessä on monivivahteinen kysymys kunnallishallinnossa sovellettavan julkisuusperiaatteen ja

⁵ Kuntalain (410/2015) 3 §:n mukaan kunnan jäsenen on henkilö, jonka kotikuntalaisissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kunnan asukas), yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa sekä se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. *Kuntatyönantajat* 2019, kohta Kunta työnantajana.

⁶ *Hannus – Hallberg – Niemi* 2009 s. 1.

⁷ Tietosuoja-asetuksen soveltamisalasta tarkemmin luvussa 2.4.2. Euroopan yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisala.

⁸ HE 9/2018 vp., hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, s. 28–29. Yksi keskeisimmistä tietosuoja-asetuksen mukanaan tuomista uudistuksista liittyy sen määrittelemään riskipohjaiseen lähestymistapaan. Keskeisimpänä ajatuksena tällaisessa lähestymistavassa on se, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän tulee sovittaa henkilötietoja suojaavat toimenpiteet käsittelyyn sisältyvien riskien mukaisiksi. Toisin sanoen tämä tarkoittaa myös sitä, että toteutettavat toimenpiteet tulee suhteuttaa oikein esiintyviin riskeihin nähden.

henkilötietojen suojaamisen välisestä suhteesta. Tavoitteena on pyrkiä muodostamaan kokonaiskuva henkilötietojen käsittelystä kunnallishallinnossa ja samassa yhteydessä tarjoamaan mahdollisia tulkintaratkaisuja usein esille nouseviin ongelma-kohtiin. Henkilötietojen suojassa on kyse organisaationaalisen vastuun kokonaisvaltaisesta toteuttamisesta, jossa korostuvat vastuun ymmärtäminen ja sen mukainen toimiminen. Toisaalta on hyvä muistaa se, että jokainen yksilö on jossain yhteydessä EU:n yleisen tietosuojasetuksessa tarkoitetulla tavalla rekisteröity ja siten henkilötietojen suojan ymmärtäminen on käytännössä myös omien oikeuksiemme ymmärtämistä.

1.2 Aiheen valinnan tausta

Henkilötietojen suoja on moniulotteinen ja laaja-alainen kokonaisuus, jonka hahmottaminen ja ymmärtäminen on haastavaa. Aihealueen laajuuden takia myös tarkkailtavaksi valittavia näkökulmia on lukuisia. Aihealueen kiinnostavuuden lisäksi tutkielman aiheen valinnan taustalla on vaikuttanut käytännön työnteon yhteydessä havaittu tiedon ja ohjauksen tarve.⁹ Henkilötietojen käsittely lukuisissa eri yhteyksissä on aiheuttanut epäselvyyksiä ja huolta. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 luku 3 oikeus saada tieto asiakirjasta) ja toisaalta EU:n yleisen tietosuojasetuksen tarjoaman oikeuden saada pääsy omiin tietoihin välisistä eroavaisuuksista aiheutuneet epäselvyydet.¹⁰ Kyseiset tiedonsaantioikeudet on saatettu sekoittaa keskenään, eikä henkilöillä ole ollut täyttä varmuutta siitä, mitä henkilötietoja tulee luovuttaa, missä muodossa ja millaisten määräaikaisten puitteissa. Uusi tietosuojasetus on todettu paikoin suhteellisen monimutkaiseksi ja vaikeaksi säädökseksi. Säädöksen tulkitseminen ja soveltaminen erilaisissa tilanteissa ei ole yksinkertaista edes henkilötietokysymyksiin perehtyneiden juristien toimesta, joten on hyvinkin ymmärrettävää, ettei aiheeseen perehtymätön henkilö hallitse säädöksen edellytyksiä ja velvoitteita täydellisesti

⁹ Tutkielman aiheen valintaan on osaltaan vaikuttanut työskentelyni Helsingin kaupungin Kaupunkiympäristön toimialalla, jonka yhteydessä työtehtäväni ovat kytkeytyneet tiiviisti tietosuojaan, henkilötietoihin ja julkisuuskysymyksiin. Tehtävää hoitaessani havaitsemani ja kollegoideni kautta tietooni tulleet ongelmat, haasteet ja epäselvyydet henkilötietojen suojaamisessa innostivat valitsemaan tutkielman aiheeksi henkilötietojen suojan kunnallishallinnossa.

¹⁰ Julkisuuslain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen (9 §). EU:n yleisen tietosuojasetuksen 15 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada rekisterinpitäjältä vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä, ja jos näitä henkilötietoja käsitellään, oikeus saada pääsy henkilötietoihin, sekä tiedot erilaisista käsiteltävistä henkilötiedoista (muun muassa käsittelytarkoitus, henkilötietoryhmät, henkilötietojen säilytysajat, sekä tieto henkilötietojen luovutuksista). Mainittuihin tieto- ja tarkastuspyyntöihin, sekä niiden välisiin eroavaisuuksiin palataan jäljempänä luvussa 5.

ja oikeassa suhteessa muuhun henkilötietoja koskevaan sääntelyyn. Erilaisten ohjeistusten laatiminen on siten koettu tarpeelliseksi. Kuntien toimintakentät ovat hyvin laaja-alaisia, joten erilaisiin henkilötietoihin törmätään useissa eri yhteyksissä.¹¹ Tämä tarkoittaa osaltaan myös sitä, että erilaisista toiminnoista ja niitä koskevasta sääntelystä johtuen myös henkilötietojen käsittelyä koskeva ohjeistus on laadittava yksityiskohtaiseksi ja juuri kyseiseen toimintaan koskevaksi.¹² Henkilötietojen käsittely voi olla hyvinkin erilaista esimerkiksi kunnallisen terveydenhuollon (sisältää arkaluontoisia henkilötietoja) ja vapaaehtoistoimintaan pohjautuvan kunnan järjestämän puistokummitoiminnan välillä. Eroavaisuuksia löytyy niin käsiteltävien tietojen kuin käyttötarkoitustenkin välillä. Olennaista on muistaa se, että henkilötietoja saa käsitellä ja henkilörekistereitä saa perustaa, mutta henkilötietojen käsittelylle tarvitaan aina lainmukaiset perusteet.¹³

Henkilötietojen suoja on ajankohtainen aihe ja se onkin viime aikoina herättänyt huomiota ja kiinnostusta myös mediassa. Taustalla ovat muun muassa isojen yritysten tekemät laaja-alaiset ja vakavat virheet henkilötietojen käsittelyssä (muun muassa Cambridge Analytican ja Facebookin tapaukset).¹⁴ Tapahtuneiden rikkomusten ja niistä syntyneiden mediaskandaaleiden vuoksi ihmisten tietoisuus ja kiinnostus omia henkilötietoja kohtaan on lisääntynyt. Ihmisten tietoisuus oikeuksistaan on samanaikaisesti tarkoittanut myös sitä, että yritysten ja muiden henkilötietoja käsittelevien toimijoiden on tullut suhtautua vakavammin henkilötietojen käsittelemiseen ja siihen liittyviin riskeihin.

1.3 Tutkimuksen kysymyksenasettelu ja näkökulma

Henkilötietojen suoja on monen eri tekijän summa. Henkilötietojen suojaamisessa on samanaikaisesti kyse turvallisuuden takaamisesta, ihmisoikeuksien toteuttamisesta ja

¹¹ Laaja-alainen toimintakenttä on osoittautunut haasteeksi muun muassa erilaisten henkilötietojen käsittelyä ja luovutusta koskevien ohjeistusten laatimisessa. Jotta on mahdollista antaa neuvoja siitä, miten ja mitä henkilötietoja saadaan käsitellä esimerkiksi asemakaavoitukseen liittyvän kaavakuulemisen yhteydessä, on ollut olennaista perehtyä myös kyseiseen toimintaan ja aihealueeseen liittyvään sääntelyyn. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvä juridinen neuvonta ja ohjeistaminen saattavat siten vaatia laajan kokonaiskuvan hahmottamista ja juridista asiantuntemusta usealta eri oikeudenalalta.

¹² Henkilötietojen käsittelynä pidetään erityisesti henkilötietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, käyttämistä, siirtämistä, luovuttamista, muuttamista, säilyttämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista tai yhdistämistä.

¹³ *Kuntaliitto* 2019, kohta Julkisuus ja tietosuojat.

¹⁴ Tapauksessa analytiikka- ja sosiaalisen median profilointiyritys Cambridge Analytican katsottiin käyttäneen yhteisöpalvelu Facebookin keräämiä tietoja muun muassa ihmisten poliittisen profiloinnin toteuttamiseen. Tietojen keräämisen voitiin katsoa mahdollistaneen muun muassa vaalimainonnan kohdistamisen tietyille kohderyhmille. Facebookin mukaan Cambridge Analyticalla ei kuitenkaan ollut lupaa tietojen käyttöön. Tapauksen seurauksena Britannian tietosuojaviranomainen ICO langetti Facebookille 500 000 punnan sakon. *Information Commissioner's Office* 2018.

yksilöiden yksityisyyden kunnioittamisesta. Yksittäiset henkilötietojen suojaamiseksi toteutetut toimenpiteet eivät välttämättä johda tavoiteltuun lopputulokseen, mikäli suoja ei ole aukoton. Aukottoman ja täydellisen henkilötietojen suojan toteuttaminen on kuitenkin haastavaa ja riippuvaista eri asioiden yhtäaikaisesta ja onnistuneesta toteutumisesta. Kyse voi olla samaan aikaan esimerkiksi henkilötietoja sisältävän tietoteknisen järjestelmän tietoturvallisuudesta ja henkilötietoja työssään käsittelevän henkilön tietoisuudesta siitä, miten henkilötietoja tulee käsitellä asianmukaisesti. Vaikka toinen näistä tekijöistä toimisikin virheettömästi, voi toisen tekijän epäonnistuminen tehtävässään johtaa henkilötietojen suojan pettämiseen. Tässä tutkielmassa tarkastelen sitä, miten kunnallishallinnossa toteutetaan henkilötietojen suojaa. Kuntien toiminta on laajaalaista ja monelle eri tehtäväkentälle ulottuvaa, ja näin ollen myös kysymys henkilötietojen suojasta nousee esille monissa eri yhteyksissä. Huomionarvoista on myös se, että kunnissa toteutettava henkilötietojen käsittely on useamman eri lain ja asetuksen sääntelyn alaista, ja muun muassa kunnan viranomaisasema tuo omat vivahteensa tiettyihin henkilötietojen suojaamiseen liittyviin kysymyksiin. Kunnan rooli viranomaisena synnyttää muun muassa kysymyksen tutkielmassa keskeiseen rooliin nousevasta aiheesta, julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan välisestä yhteydestä.

Henkilötietojen suoja kunnallishallinnossa on useampaa oikeudenalaa yhdistävä kysymys. Kunnat ovat keskeisimpiä julkishallinnon toimijoita ja kunnallishallinnon tehtäväkenttä yhdistääkin tutkimuskysymyksen tiiviisti hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta tarkastellaan muun muassa julkisuusperiaatetta, kunnan viranomaisroolia ja tiedottamisintressiä suhteessa henkilötietojen suojaamiseen liittyviin kysymyksiin. Tietosuoja-sääntelyn on katsottu sääntelyn sisällön osalta linkittyvän hallinto-oikeuteen hyvinkin ilmeisesti ja muun muassa kirjallisuudessa tietosuoja-asioiden on katsottu kuuluvan Euroopassa hallinto-oikeuden alalle.¹⁵ Toisaalta tutkimuskysymys kytkeytyy joiltain osin oikeusinformatiikkaan, sillä kyse on oikeuden ja informaation, sekä oikeuden ja tietotekniikan välisistä kysymyksistä.¹⁷ Informaatio-oikeudelliset kysymykset yhdistyvät muun muassa erilaisiin tietoteknisiin seikkoihin, kuten henkilötietojen käsittelemiseen erilaisissa viranomaisjärjestelmissä. Vuoden 2016 toukokuussa annettu ja vuoden 2018 sovellettavaksi tullut Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus on yksi niistä tekijöistä, jotka kytkevät henkilötietojen suojaan liittyviin kysymyksiin kansainvälisen ja EU-oikeudellisen aspektin.

¹⁵ Kulla – Kollinen 2014, s. 108. ¹⁷ Saarenpää 2011b s. 416.

EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentää kansallinen, 1.1.2019 voimaan tullut tietosuojalakimme (1050/2018).

1.4 Tutkielman aineisto ja metodologia

Tutkielman aineiston osalta lähtökohtana pidetään kotimaista lainsäädäntöä lainvalmisteluaineistot mukaan lukien, sekä suhteellisen tuoretta Euroopan unionin tietosuojasääntelyä. Säädäntökentässä tapahtuneet muutokset ja uudistukset verrattuna suhteessa aiemmin voimassa olleeseen lainsäädäntöön, lähinnä henkilötietolakiin (523/1999) ja taustalla henkilötietodirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta), luovat hyvän pohjan tapahtuneiden muutosten ja niiden vaikutusten arviointiin. Lainsäädännön osalta huomioon otetaan myös julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999) sääntely erityisesti vertailtaessa kunnan toiminnan julkisuusvaatimusten ja henkilötietojen suojan ristiriitaisuuksia, Euroopan unionin perusoikeuskirja, sekä Euroopan ihmisoikeussopimus. Vastaavasti vertailua eri säännösten välillä käydään muun muassa punnitessa ja arvioitaessa henkilötietojen suojan ja kunnan toimintaa sääntelevän lainsäädännön välillä vaikuttavaa suhdetta. Aineistona hyödynnetään myös oikeuskirjallisuutta ja tuomioistuinratkaisuja (Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Suomen kansalliset tuomioistuimet), sekä viranomaisten päätöksiä ja muuta materiaalia. Kunnallishallintoa ja henkilötietolain aikaista henkilötietojen käsittelyä koskien on olemassa niin oikeuskirjallisuutta kuin tuomioistuinratkaisujakin, mutta uudistuneen tietosuojalainsäädännön osalta oikeuskirjallisuutta on melko niukasti saatavissa. Käytettävissä olevan oikeuskirjallisuuden osalta haasteena on ollut myös se, että kun kyse on tuoreesta lainsäädännöstä, jota on vasta äskettäin alettu soveltamaan, oikeuskirjallisuudesta ei ole vielä löydettävissä kovinkaan selkeitä tulkintakannanottoja. Tulkintakannanottojen puuttumiseen on osaltaan vaikuttanut myös se, että tuoreen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen aikaista oikeuskäytäntöä on vielä toistaiseksi melko rajallisesti. Näiden syiden vuoksi aineistossa painottuu lainsäädännön rooli, mutta oikeuskirjallisuuden ja -käytännön merkitys on tästä huolimatta tiettyjen tutkielman osien osalta korvaamaton. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseen käytännön tilanteissa liittyen tulkintoja ja näkemyksiä on lisäksi haettu tietosuojavaltuutetun kannanotoista, sekä tietosuojalautakunnan lausunnoista.

Tässä tutkielmassa pääsääntöisenä tutkimusmetodina on lainoppi eli oikeusdogmatiikka, jonka tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus ja normien moninainen maailma. Oikeusdogmatiikan tehtävänä on perinteisesti pidetty voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämistä, jota se toteuttaa esittämällä oikeusnormeista niin normikannanottoja kuin tulkintakannanottoja.¹⁶ Oikeusdogmatiikan tehtävä voidaan edelleen jakaa kahteen alatehtävään, joita ovat voimassa olevan normiston tulkinta ja voimassa olevan oikeuden systematisointi.¹⁷

Lainopin systematisointipyrkimys keskittyy normimateriaalin järjestämiseen tavoitteenaan ristiriidaton ja johdonmukainen kokonaisuus.¹⁸ Systematisoinnin kautta pyritään muodostamaan ja jäsentämään oikeudenalalla vallitsevia yleisiä periaatteita ja käsitteitä, sekä luomaan erilaisia oikeudenalakohtaisia tulkintakonteksteja, joihin on mahdollista sijoittaa yksittäisiä oikeussäännöksiä ja joissa oikeussäännösten hallinta on mahdollista.¹⁹ Kyse on pyrkimyksistä hahmottaa yksittäisten säännösten yhteyksiä muihin säännöksiin käsitteiden tai oikeusjärjestykseen sisältyvien tavoitteiden ja arvojen avulla.²⁰ Henkilötietojen suojan osalta lainopin systematisoinnin kentällä riittää tehtävää. Eri säädökset, muun muassa laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) ja jo aiemmin tutkielmassa mainittu EU:n yleinen tietosuojasetus, sisältävät säännöksiä, jotka ovat keskenään ristiriitaisia tai joiden yhtäaikainen tai rinnakkainen soveltaminen voi aiheuttaa epäselvyyksiä. Systematisointitarvetta on esiintynyt myös uuden ja vanhan sääntelyn risteyskohdissa. Vanhemmassa sääntelyssä, kuten jo nyt kumotussa henkilötietolaissa (523/1999), on saatettu käyttää täysin samaa käsitettä kuin uudemmassa, vastaavaa aihealuetta koskevassa sääntelyssä (keskeisimpänä EU:n yleinen tietosuojasetus), mutta käsitteellä tarkoitetaan eri asiaa. Tämä johtaa osaltaan ristiriitoihin ja epäselvyyksiin, joista edelleen saattaa seurata ongelmia esimerkiksi henkilötietojen oikeaoppisen suojaamisen suhteen.²¹

Normiston tulkinnan osalta tavoitteena on selvittää normien sisältö. Tulkinta sisällöstä tarvitaan silloin, kun havaitaan jokin epäselvyys oikeusnormin sisällössä.²⁴ Epäselvyydet voivat johtua

¹⁶ *Siltala* 2003 s. 67 ja *Husa – Mutanen – Pohjolainen* 2008, s. 19.

¹⁷ *Hirvonen* 2011 s. 21–22.

¹⁸ *Andström* 2017.

¹⁹ *Hirvonen* 2011 s. 25. ja *Siltala* 2001 s. 23.

²⁰ *Aarnio* 1988 s. 288–298.

²¹ EU:n yleinen tietosuojasetus tuli voimaan vuonna 2016, ja sitä alettiin soveltaa siirtymäkauden jälkeen täysimääräisesti 25.5.2018. Kyseistä asetusta edeltänyt sääntely, pääasiallisesti henkilötietodirektiivi (voimaantulo vuonna 1995), oli laadittu aikakaudella, jolloin henkilötietojen käsittelyssä käytettävä tekninen toimintaympäristö ja myöskin erilaisissa tietojärjestelmissä käsiteltävät tietomäärät olivat jokseenkin erilaisia ja eri mittakaavassa.²⁴ *Aarnio* 1978, s. 101.

esimerkiksi puutteellisesta sääntelystä kyseisen normin osalta. Henkilötietojen suojaa koskeva sääntely ei ole kaikilta osin yksiselitteistä ja normeja joudutaan tulkitsemaan monilta osin joustavasti erilaisissa yhteyksissä. Kunnallishallinnossa haasteita on kohdattu muun muassa tietosuojalainsäädännön uudistuksen yhteydessä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen osalta, sillä asetus ei kaikilta osin ole tarjonnut konkreettisia toimintaohjeita esimerkiksi kuntien toiminnan järjestämiseen ja osa tietosuojaa koskevista seikoista jäi maakohtaisten tulkintojen ja säädösten varaan. Ongelmia aiheutti mainitun asetuksen soveltamisen alkuaikoina myös kansallisen sääntelyn puuttuminen, sekä se, että uuden tietosuojalainsäädännön myötä annettuja ratkaisuja ja ylipäätään oikeuskäytäntöä ei ole ollut juurikaan tarjolla normien soveltamisen tueksi.²²

1.5 Tutkielman rakenne

Käsillä oleva tutkielma koostuu yhteensä kahdeksasta luvusta. Ensimmäisessä luvussa keskitytään erilaisiin aiheen valintaan liittyviin seikkoihin, tutkimuksen kannalta keskeisiin tekijöihin, sekä muutoin aihepiiriin taustalla vaikuttaviin osa-alueisiin. Tutkielman toinen luku keskittyy tutkimuksen kannalta keskeisiin ja merkittäviin seikkoihin: tärkeimpään käsitteistöön, periaatteisiin, sekä asian kannalta relevanttiin sääntelyyn. Muun muassa luvussa 2.2. esille nostettavat tietosuojaperiaatteet ovat viime vuonna sovellettavaksi tulleen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen myötä nousseet erittäin merkitykselliseen asemaan pohdittaessa sitä, miten ja millaisin perustein henkilötietoja voidaan käsitellä ja ennen kaikkea asianmukaisella tavalla.

Henkilötietojen suojan osalta muun muassa sääntelyssä on tapahtunut jo edellä mainitun tavoin lukuisia muutoksia. Sääntelyssä tapahtuneet muutokset ovat edelleen seurausta yhteiskunnan digitaalisen kehittymisen luomasta tarpeesta. Luvussa kolme tartutaan tarkemmin siihen, miten maailma on muuttunut ja millaisia vaikutuksia tapahtuneilla muutoksilla on ollut henkilötietojen kannalta. Vastaavasti kolmannessa luvussa esitellään käytettävissä olevia keinoja henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Muun muassa kuntasektorilla käytössä olevat keinot ovat niin tietosuojaan kuin tietoturvaankin kytkeytyviä erilaisia seikkoja ja tekijöitä. Olennaisia, henkilötietojen suojaamisessa käytettäviä keinoja ovat kuitenkin sinänsä hyvin yksinkertaiset seikat, kuten henkilöstön kouluttaminen, riittävä ohjeistus, sekä kuntien henkilökunnalleen tarjoama mahdollisuus kysyä mieltään askarruttavista ja substanssin

²² Kansallinen tietosuojalaki (1050/2018) tuli lopulta voimaan 1.1.2019, eli yli seitsemän kuukautta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen. Kansalliselle lainsäädännölle olisi ollut tarvetta jo aiemmin, sillä asetus jätti monia avoimia kysymyksiä ja joiltain osin päätösvalta jätettiin asetuksessa kansallisille toimijoille.

toiminnassa esiin nousevista henkilötietojen suojaamiseen liittyvistä asioista.²³ Yksinkertaisilla ja vähäisiltä vaikuttavilla inhimillisillä virheillä saattaa olla usein vakaviakin seurauksia muun muassa kunnan organisaation ja sen maineen kannalta. Niin ikään kuntien toiminnassa olisi erilaisten keinojen kautta keskeistä pyrkiä luomaan toiminnasta mahdollisimman läpinäkyvää. Tämän päämäärän tavoittelemisessa keskiössä on nimenomaan osaava henkilöstö.

Kolmannen luvun loppupuolella tarkastellaan sitä, millainen tilanne Ruotsissa on parhaillaan henkilötietojen käsittelyn ja olennaisimpana seikkana EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanemisen osalta. Ruotsi vastaa yhteiskunnalliselta rakenteeltaan ja muutoinkin toiminnaltaan monelta osin Suomea, joten vertailtaessa yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia kyseisten maiden välillä saattaa esille nousta esimerkiksi sellaisia tekijöitä ja osa-alueita, joihin keskittymiseen kannattaa jatkossa kiinnittää huomiota. Mielenkiintoista onkin huomata se, että vaikka Suomessa ja Ruotsissa on valtioina paljon yhtäläisyyksiä ja toisaalta EU:n yleistä tietosuojaasetusta tulisikin sinänsä soveltaa kaikissa valtioissa samalla tavalla, joitain melko olennaisiakin poikkeavuuksia eri valtioissa noudatettavista käytänteistä on löydettävissä.

Neljäs luku nostaa esille yhden tutkielman kannalta keskeisimmistä seikoista: julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan välisen suhteen. Kyseisessä luvussa tarkastellaan sitä, mikä julkisuusperiaate on, miten se vaikuttaa kunnan toimintaan ja ennen kaikkea sitä, miten henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhtäaikainen soveltaminen on toteutettavissa. Kuntien toiminta on jo perustuslain tasolla säädetyn perusteella lähtökohtaisesti julkista. Toisaalta kunnat ovat huomattavan suurten henkilötietomäärien käsittelijöitä ja niiden tulee huolehtia henkilötietojen suojan ja sitä kautta yksityisyyden asianmukaisesta toteuttamisesta. Näiden, jossain määrin ristiriitaisten oikeuksien toteuttaminen on haasteellista. Neljännessä luvussa keskitytään myös määrittelemään viranomaisen ja viranomaisen asiakirjan käsitteet, ja lisäksi tarkasteluun otetaan muun muassa salassa pidettävien tietojen suojaamiseen liittyviä seikkoja.

²³ Henkilöstön riittävä kouluttaminen on yksi keskeinen keino EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksenmukaisuuspyrkimyksen osoittamisessa. Kouluttamisen osalta on toki muistettava se, että organisaatioilla, kuten kunnilla, on usein vain rajallinen määrä esimerkiksi taloudellisia resursseja käytettävissään, ja joskus on keskeistä tehdä valintoja sen suhteen, koulutetaanko henkilökunta kokonaisuudessaan vai keskitytäänkö kouluttamisen osalta vain joihinkin tiettyihin henkilöstön ryhmiin. Koko henkilöstön kouluttaminen on tehokas tapa tietosuojakulttuurin perusteellisen ja laaja-alaisen jalkauttamisen kannalta. Tämä edelleen laskee yleistä riskitasoa ja toimii hyvänä keinona osoittaa tietosuoja-asetuksen mukaisen osoitusvelvollisuuden asianmukaista toteuttamista. Toisaalta niukempien resurssien vallitessa olennaista olisi huolehtia edes siitä, että ne henkilöt, jotka työtehtäviensä yhteydessä käsittelevät arkaluontoisia henkilötietoja, tulevat riittävällä tavalla koulutetuiksi. Pääsääntönä voidaan pitää sitä, että mitä enemmän työssä korostuu ja siihen liittyy henkilötietojen käsittely, sitä suurempi merkitys tietosuojakoulutuksella on. Olennaista ei ole esimerkiksi kunnan koko, vaan enemmän tulisi keskittyä käsiteltävien henkilötietojen määrään, sekä niiden volyymiin ja luonteeseen.

Viidennessä luvussa tarkasteltavaksi nostetaan erilaiset tiedonsaantioikeudet, jotka ovat keskeinen osa neljännessä luvussa esiteltyä julkisuusperiaatteen toteuttamista. Julkisuuslaki tarjoaa mahdollisuuden pyytää tietoa viranomaisen asiakirjasta. Tietosuoja-asetuksessa on sen sijaan turvattu yksilöille oikeus tarkastaa omat tietonsa. Näiden tiedonsaantioikeuksien kokonaisvaltainen hahmottaminen ja niitä koskevien yhtäläisyyksien ja vastaavasti eroavaisuuksien ymmärtäminen on paikoin haastavaa. Mikäli mainittujen säädösten ja niiden tarjoaminen oikeuksien eroavaisuuksia ei ymmärretä, on mahdollista, että kunta toimii virheellisesti ja samalla aiheuttaa toiminnallaan riskejä käsittelemilleen henkilötiedoille. Tämän vuoksi asian nostaminen tarkasteluun on tärkeää. Luvun loppupuolella käsittelemään otetaan pari oikeustapausta, jotka toimivat käytännön esimerkkeinä tietopyyntöihin vastaamiseen liittyvistä tilanteista.

Tietosuoja-asetus toi mukanaan myös lukuisia muita rekisteröidyn oikeuksia mainitun tarkastusoikeuden lisäksi. Rekisteröityjen oikeuksien kautta pyritään paitsi tarjoamaan rekisteröidyille mahdollisuuksia valvoa oikeuksiaan, myös valvomaan sitä, että kunnat huolehtivat asianmukaisesta ja perusteltavissa olevasta henkilötietojen käsittelemisestä ja suojaamisesta. Rekisteröity voi muun muassa pyytää kuntaa oikaisemaan tai poistamaan tietonsa tiettyjen edellytysten täytyessä. Näitä rekisteröidylle kuuluvia oikeuksia on avattu perusteellisemmin tutkielman kuudennessa luvussa.

Seitsemännessä luvussa keskitytään tarkastelemaan kuntaa toimijana. Toisin sanoen tarkasteltavaksi otetaan muutama keskeinen ja huomattavia henkilötietomääriä sisältävä kunnan palvelu tai toiminto. Huomattavia henkilötietomääriä käsitellään muun muassa perusopetuksen ja terveystietojen järjestämisen yhteydessä. Kunnat ovat myös huomattavan suuria työnantajia ja ne käsittelevät lukuisia työntekijöidensä henkilötietoja. Lisäksi huomiota kiinnitetään omassa alaluvussaan siihen, miten kunnat täyttävät tiedottamisvelvollisuutensa ja miten henkilötietoja julkaistaan tietoverkoissa.

Kahdeksannessa ja viimeisessä luvussa esitetään tutkielman aihealueita kokoavia näkemyksiä, luodaan katsauksia tulevaisuuteen ja tulevaisuuden kehityskohteisiin, sekä esitellään kuntien käyttöön tarkoitettuja pikaohjeita, joiden avulla kunnat voivat pyrkiä tarkastelemaan toimintaansa henkilötietojen näkökulmasta mahdollisimman jäsenmukaisesti ja yksinkertaisesti.

2 Henkilötietojen suoja

2.1 Olennaiset käsitteet

2.1.1 Merkitykselliset käsitteet

Henkilötietojen suojaan liittyy laaja joukko erilaisia käsitteitä, joiden tietämisen ja ymmärtämisen merkitys korostuu muun muassa organisaation pyrkimyksissä saattaa toimintansa, henkilötietojen käsittelytoimenpiteensä ja dokumentaationsa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämälle tasolle.²⁴ Olennaista on huomata myös se, että samaa asiaa koskien saatetaan eri yhteyksissä käyttää eri käsitteitä ja päinvastaisesti samalla käsitteellä saatetaan tarkoittaa esimerkiksi eri säännöksissä eri asioita. Käsitteiden avulla pyritään hallitsemaan tutkimuksessa tutkittavia ilmiöitä ja samanaikaisesti mahdollistamaan yhteismitallinen keskustelu ja kommunikointi alan asiantuntijoiden kanssa. Käsitteiden määrittelemisen kautta pyritään selkeyttämään ja varmistamaan tutkimuksessa käytettävien käsitteiden sisältö, laajuus, sekä lukijan tietämys käsiteltävänä olevasta aiheesta.²⁸

2.1.2 Henkilötieto, henkilötietojen suoja ja tietosuoja

Henkilötieto on hyvä esimerkki käsitteestä, jonka määritelmä vaihtelee jonkin verran eri yhteyksissä. Tuorein ja tämän tutkielman kannalta keskeisin määritelmä henkilötiedolle löytyy EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklasta. Kyseisen artiklan määritelmän mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja.²⁵ Tunnistettavissa olevana pidetään edelleen sellaista luonnollista henkilöä, joka on mahdollista tunnistaa joko suoraan tai epäsuorasti (esimerkiksi yhdistämällä yksittäinen tieto johonkin toiseen tietoon) erityisesti tunnistetietojen (muun muassa nimi, koti- ja sähköpostiosoite, henkilötunnus, sijaintitieto ja verkkotunnistetieto) tai yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen, fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.²⁶ Kansallisessa laissa ei ole mahdollista säätää

²⁴ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 18

²⁸ Kananen 2017, s. 24.

²⁵ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 20.

²⁶ Henkilötietojen määritelmään liittyen tietosuojavaltuutetun toimisto on maininnut, että auton rekisterinumeroa, lemmikin eläinlääkäritietoja ja isoisoivanhempien perinnällisiä sairauksia koskevia tietoja tulee pitää henkilötietoina, mutta muun muassa yrityksen rekisteritunnus ei ole henkilötieto. *Tietosuojavaltuutetun toimisto* 2019.

henkilötiedon määritelmästä toisin.²⁷ Henkilötiedon käsite on laaja ja sen on voitu katsoa laajentuneen edelleen siitä, millaiseksi se määriteltiin aiemmin voimassa olleessa henkilötietolaissa ja henkilötietodirektiivissä.²⁸ Näin on muun muassa siksi, että uuden teknologian mukanaan tuomat henkilöiden tunnistamiskeinot on otettu tietosuoja-asetuksen sanamuodoissa ja määrittelyissä huomioon. Näin ollen voidaan yhteenvetona mainita, että sellaista tietoa, jota on ennen tietosuojaasetusta pidetty henkilötietona, voidaan pitää henkilötietona myös tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeenkin.

Henkilötieto voi liittyä henkilön yksityiselämään tai päinvastoin hänen julkiseen elämämpiiriinsä. Vastaavasti henkilötieto voi olla salainen tai julkinen. Olennaista on kaikissa tapauksissa muistaa se, että henkilötiedolla ei automaattisesti tarkoiteta arkaluontoista ja intiimiä tietoa.²⁹ Henkilötiedon käsitteen kannalta keskeisintä on se, että tiedon katsotaan liittyvän tunnistettavaan tai tunnistettavissa olevaan henkilöön.³⁰ Tiedon julkisuutta tai salassapitoa arvioitaessa sillä, pidetäänkö jotain tiettyä tietoa henkilötietona vai ei, ei ole lähtökohtaista merkitystä, mutta silloin, kun harkitaan viranomaisen hallussa olevien ja sinänsä julkisten tietojen luovuttamisen tapoja, tiedon luonne henkilötietona nousee merkitykselliseen asemaan.³¹

Henkilötietojen suojan ja tietosuojan käsitteistä puhutaan muun muassa oikeuskirjallisuudessa joskus virheellisesti toistensa synonyymeinä.³² Henkilötietojen suojaa pyritään toteuttamaan tietosuojalainsäädännön avulla määrittelemällä henkilötietojen käsittelylle ehtoja ja rajoituksia, kuten mitä, miten ja millaisia henkilötietoja saa käsitellä.³³ Tietosuojalainsäädäntö ei pyri

²⁷ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoryhmän (TATTI) mietintö 2017. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/201 s. 49.

²⁸ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018 s. 49. Henkilötiedon käsitteen laajuus näkyy esimerkiksi siinä, että kiinteistötunnusta ja osoitetta pidetään henkilötietona, sillä on mahdollista, että ne voidaan yhdistää luonnolliseen henkilöön lisätietoja käyttämällä ja keinot luonnollisen henkilön tunnistamiseen ovat kohtuullisella tavalla käytettävissä.

²⁹ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 20.

³⁰ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018 s. 53.

³¹ Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan silloin, kun henkilörekistereitä tai niiden osia luovutetaan, tulee luovuttajan selvittää luovutuksensaajan mahdollinen oikeus tietojen käsittelyyn. Tämän takia sinänsä julkisten henkilötietojen luovuttaminen kokonaisuutena henkilörekisterinä tai sen osana esimerkiksi julkaisemalla Internetissä ei ole sallittua, mikäli tietojen luovuttajalla ei ole mahdollisuutta varmistua luovutuksensaajan oikeudesta henkilötietojen käsittelyyn. Julkiset tiedot voidaan toki luovuttaa yksittäisinä tietoina. Tietojen luovuttamiseen palataan tarkemmin jäljempänä luvussa 5.

³² *Saarenpää* 2011a s. 325. Tietosuojan ja henkilötietojen suojan käsitteet ovat aiheuttaneet paikoin sekaannuksia ja siten myös kohdanneet kritiikkiä. Vaikka kansankielessä kumpikin tarkoittaa lähestulkoon samaa asiaa, on tarkemman asian sääntelyn kannalta ollut keskeistä käyttää oikeassa yhteydessä oikeaa termiä. Tietosuojan harhaanjohtavaa ja suhteessa henkilötietojen suojan käsitteeseen ristiriitoja aiheuttavaa käsitettä on jo vuonna 1984 kommentoinut ja kritisoinut Saksan ensimmäinen kansallinen tietosuojavaltuutettu, professori *Hans Peter Bull* teoksessaan *Datenschutz oder die Angst vor dem Computer*.

³³ *Saarenpää*, henkilö- ja persoonallisuus oikeus 2015, s. 324–325.

suojaamaan tietoa, vaan yksilöä ja tälle kuuluvia oikeuksia omiin tietoihinsa. Toisin sanoen lainsäädännön tavoitteena on suojata luonnollisia henkilöitä ja näille kuuluvia perus- ja vapausoikeuksia henkilötietojen käsittelyn avulla toteutettavaa informaatiotulvaa vastaan.³⁴ Tietosuojalainsäädännön kautta luonnollisille henkilöille luodaan oikeuksia, ja samanaikaisesti rekisterinpitäjille asetetaan erinäisiä velvollisuuksia.³⁵

Henkilötietojen suojasta on kyse silloin, kun esiintyy tarve suojata jokin meitä koskeva tieto, josta meidät voidaan tunnistaa, ja joka on kiinnitetty jollekin alustalle, esimerkiksi tietokoneohjelmalle. Tietosuojaa käytetään vakiintuneesti ilmaisuna puhuttaessa henkilötietojen suojan oikeudellisesta sääntelystä. Tietosuojavaltuutetun toimiston näkemyksen mukaan tietosuojaa onkin perusoikeus, joka turvaa rekisteröidyn vapauksien ja oikeuksien toteutumisen henkilötietojen käsittelyssä ja sen tarkoituksena on osoittaa, milloin ja millä edellytyksillä henkilötietojen käsittely on sallittua.³⁶

2.1.3 *Tietosuojan ja tietoturvan ero*

Arkikielessä usein sekoittuvat keskenään myös käsitteet tietosuojaa ja tietoturva. Vaikka tietosuojaa ja tietoturva kytkeytyvätkin joiltain osin toisiinsa, tarkoittavat ne selkeästi eri asioita. Tietoturva voidaan pitää yhtenä tietosuojan toteuttamisen muotona. Tietoturvan avulla pyritään suojaamaan ja turvaamaan tietojärjestelmiä ja niiden sisältämiä tietoaineistoja, toisin sanoen tietoja, palveluita ja tietoliikennettä.³⁷ Tietoturvan kautta pyritään siihen, että tiedot ovat vain niiden käyttöön oikeutettujen henkilöiden saatavilla, sekä siihen, ettei tietojen muuttaminen ole mahdollista muutoin kuin siihen oikeutettujen toimesta. Lisäksi pyrkimyksenä on taata tietojen ja tietojärjestelmien hyödynnettävyys niiden henkilöiden osalta, joilla on oikeus niiden käyttämiseen.³⁸ Käytännön tasolla tietoturva voidaan toteuttaa esimerkiksi erilaisten organisatoristen ja teknisten toimenpiteiden kautta, joiden avulla varmistetaan tiedon luottamuksellisuuden ja eheyden, järjestelmien käytettävyyden, sekä rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen.³⁹ Tietoturvan piiriin katsotaan lukeutuvan usein myös vastuullisuus (jälkikäteiset

³⁴ Tietosuojalainsäädäntö tarjoaa suojaa nimenomaan luonnollisten henkilöiden oikeuksille, sillä henkilötietojen suoja ei koske yrityksiä. Huomionarvoista on myös se, että asetusta ei sovelleta kuolleeseen henkilöön, vaan asian sääntely jätetään jäsenvaltioiden harkintaan.

³⁵ *Salminen* 2009, s. 15.

³⁶ *Tietosuojavaltuutetun toimisto* 2019

³⁷ *Tietosuojavaltuutetun toimisto* 2019.

³⁸ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 306.

³⁹ *Digitaalinen Helsinki* 2019. Tietojen eheydellä tarkoitetaan tiedon säilyttämistä alkuperäisessä muodossaan siten, että tieto pysyy yhtäpitävänä alkuperäiseen, esimerkiksi järjestelmään tallennettuun tietoon verrattuna.

selvitysmahdollisuudet koskien sitä, ketkä tietoja ovat käyttäneet), kiistämättömyys (todisteiden luominen sen varalta, ettei eri osapuolilla ole mahdollisuutta kiistää jälkikäteen osallisuuttaan tietojen käsittelemiseen), sekä todennus eli osapuolten ja käyttäjien luotettava tunnistaminen.⁴⁴ Tietoturvaratkaisujen ja -teknologioiden hyödyntämismahdollisuuksia henkilötietojen suojaamisen toteuttamisessa avataan perusteellisemmin tutkielman luvussa 3.2.2 Tietoturvaratkaisut ja -teknologiat.

2.1.4 Erityiset henkilötietoryhmät

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa on säädetty erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä ja käsittelylle asetetuista muiden henkilötietojen käsittelyä tiukemmista perusteista. Erityisten henkilötietoryhmien eli niin sanotusti arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevassa artiklassa on säädetty, että sellainen henkilötietojen käsittely, josta ilmenee poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, rotu tai etninen alkuperä, ammattiliiton jäsenyys, geneettisten tai biometrinen tietojen käsittely yksiselitteistä tunnistamista varten, sekä terveyttä koskevien tai luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä, ellei tietojen käsittelyyn voida soveltaa jotain asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa mainituista perusteista. Näitä perusteita ovat muun muassa rekisteröidyn antama nimenomainen suostumus kyseisten henkilötietojen käsittelyyn, käsittelyn tarpeellisuus rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen tai kansanterveyteen liittyvän yleisen edun vuoksi tai tilanne, jossa rekisteröity on nimenomaisesti saattanut tiedot julkisiksi. Sallitut käsittelytoimenpiteet ja tilanteet, joissa erityisten henkilötietoryhmien käsittely on sallittua, on luetteloitu asetuksessa yksityiskohtaisesti, mutta huomioon tulee ottaa se, että kaikissa tapauksissa käsittely ei ole mahdollista suoraan asetuksen nojalla (esimerkiksi jo edellä mainittu käsittely kansanterveyteen liittyvän yleisen edun vuoksi), vaan edellyttää lisäksi tarkentavaa sääntelyä tai muuta menettelyä⁴⁰. Mikäli erityisiä tietoja käsitellään, on rekisterinpitäjän kannettava vastuu siitä,

Tietoturvaluottamussuhteiden käytettävyyden voidaan katsoa tarkoittavan ennen kaikkea sitä, että niillä henkilöillä, jotka ovat oikeutettuja käyttämään ja hyödyntämään tietoa, on siihen mahdollisuus haluttuna ajankohtana. Luottamuksellisuus näkyy siinä, etteivät tiedot joudu sivullisten käsiin tai ettei kukaan sivullinen ylipäättään saa tietoa. ⁴⁴ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 307.

⁴⁰ Asetuksen 9 artiklan 4 kohdassa on lisäksi säännelty siitä, että jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön lisäehtoja (esimerkiksi erilaisia rajoituksia), jotka koskevat terveystietojen, geneettisten tietojen tai biometrinen tietojen käsittelyä. Lisäksi huomioon tulee ottaa se, että rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä on oma artiklansa tietosuoja-asetuksessa (10 artikla). Helsingin kaupunki on tietosuojalinjauksissaan määrännyt, että ”rikoksiin tai rikkomuksiin liittyviä tietoja ei tulisi käsitellä muutoin kuin silloin, kun kyse on kaupunkiin kohdistuvasta rikoksesta tai rikkomuksesta tai kun kyse on kaupungin palveluksessa olevan tekemästä rikoksesta tai rikkomuksesta, jolla on merkitystä henkilön palvelussuhteen

että kyseisiä tietoja käsitellään asetuksessa esitettyjen poikkeussäännösten mukaisesti⁴¹. Myös kunnat käsittelevät erityisiä henkilötietoryhmiä useissa yhteyksissä, muun muassa sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisen yhteydessä. Aina silloin, kun kyse on kunnan järjestämästä palvelusta, jossa tai jonka yhteydessä käsitellään arkaluontoisia henkilötietoja, täytyy käsittelyyn kiinnittää erityistä huomiota niin käsittelytoimenpiteiden, tietojen luovuttamisen ja säilyttämisen kuin käytettävien järjestelmienkin osalta.

2.1.5 Pseudonymisoidut ja anonymisoidut tiedot

Henkilötietoja voidaan pseudonymisoida tai anonymisoida. Pseudonymisoinnilla tarkoitetaan henkilötietojen käsittelemistä siten, että henkilötietoja ei ole enää mahdollista yhdistää tiettyyn henkilöön ilman lisätietoja⁴². Tällaisten lisätietojen osalta tulee huolehtia siitä, että ne säilytetään riittävän huolellisesti erillään kulloinkin kyseessä olevista henkilötiedoista⁴³. Vaikka tiedot pseudonymisoitaisiin, niiden avulla on edelleen mahdollista erottaa yksilö joukosta ja yhdistää tietoja toisiinsa eri tietoaaineistoissa. Näin ollen pseudonymisoidut tiedot ovat edelleen tietosuojasääntelyn alaisia henkilötietoja. Pseudonymisointia hyödynnetään tavallisesti esimerkiksi tutkimustoiminnan tai tilastoinnin yhteydessä.⁴⁴

Anonymisoinnilla tarkoitetaan puolestaan henkilötietojen käsittelyä siten, että henkilöä ei enää ole mahdollista tunnistaa niistä. Tiedot on mahdollista muun muassa karkeistaa aggregoinnin kautta yleiselle tasolle tai muuttaa tilastolliseen muotoon niin, etteivät yksittäisen henkilön tiedot ole enää tunnistettavassa muodossa.⁴⁵ Olennaista on, että tunnistaminen estyy peruuttamattomasti ja siten, ettei rekisterinpitäjä tai muu taho voi enää hallussaan olevia tietoja käyttäen muuttaa tietoja takaisin tunnistettavaan muotoon⁴⁶. Anonymisoituja tietoja ei katsota

kannalta, tai tietojen käsittelylle on muu joko kaupungin tai kolmannen henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvä peruste. *Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia* s. 3.

⁴¹ *Sulin*, 2017. Käsite rekisterinpitäjä tarkoittaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä muun tahon kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Rekisterinpitäjän käsite ja muut EU:n yleisen tietosuojasäätöasetuksen keskeiset käsitteet on määritelty asetuksen 4 artiklassa.

⁴² *Tarhonen* 2017 s. 10. Pseudonymisointi voidaan toteuttaa esimerkiksi erilaisten henkilötietojen koodaamiseen perustuvien toimien avulla tai suojaamalla henkilötiedot peitenimillä.

⁴³ *Tietoarkisto* 2019, kohta Milloin tieto on anonyymiä, entä pseudonyymiä?

⁴⁴ *Tietosuojavaltuutetun toimisto* 2019, kohta Pseudonymisoidut henkilötiedot.

⁴⁵ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 21

⁴⁶ Tässä yhteydessä huomioon on otettava kaikki sellaiset kohtuudella toteutettavat keinot, joiden avulla tietojen muuttaminen jälleen tunnistettavaan muotoon on mahdollista.

enää henkilötiedoiksi, eikä niihin sovelleta tietosuojasäännöksiä. Sitä, pidetäänkö jotain tietoa riittävällä tavalla anonymisoituna vai ei, tulee arvioida tapauskohtaisesti.⁴⁷

Kuntien toiminnan yhteydessä pseudonymisointiin ja ennen kaikkea anonymisointiin turvaudutaan erityisesti erilaisten tilastojen laatimisen yhteydessä. Jotta kunnat pystyisivät kehittämään toimintaansa, tulee niiden kyetä mittaamaan tuottavuuttaan ja palveluidensa vuotuista onnistumista erilaisten mittareiden kautta. Näiden mittareiden ja tilastojen laatimiseen tarvitaan usein kuntalaisten antamia tietoja. Kuntien tulee luonnollisesti pyrkiä siihen, että ne keräisivät henkilötietoja myös tällaisessa tutkimus- ja tilastointitarkoituksessa mahdollisimman vähän

(tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohta ”tietojen minimointi”).⁴⁸ Voi kuitenkin olla niin, että tilastoja laaditaan aineistoista, joihin kuntalaiset ovat jo aiemmin luovuttaneet henkilötietojaan, jolloin nämä tiedot tulee anonymisoida, tai tilanteesta, joissa tutkimusten toteuttamisen ja tilastojen laatimisen kannalta merkitystä on esimerkiksi henkilön iällä, sukupuolella tai osoitteella. Olennaista on muistaa, että niin kauan, kun tietojen perusteella henkilön tunnistaminen on mahdollista joko suoraan tai palauttamalla tiedot takaisin tunnistettavaan muotoon, on kyse henkilötiedoista, joihin sovelletaan tietosuoja-asetusta.

2.1.6 Rekisteröity, rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä

Rekisteröidyllä tarkoitetaan henkilöä, jota tieto koskee, ja jonka henkilötietoja kulloinkin käsitellään.⁵⁴ Kuntien kohdalla rekisteröityjä ovat muun muassa kunnan alueella asuvat eli kuntalaiset, jotka eri yhteyksissä käyttävät kunnan tarjoamia palveluita. Mikäli kuntalaisesta on tallennettu kunnan rekisteriin esimerkiksi tämän terveystietoja, pidetään näitä tietoja kyseistä kuntalaista koskevinä henkilötietoina. Huomioon on otettava se, että kunnan rekistereissä esiintyvät rekisteröidyt henkilöt eivät kuitenkaan aina ole pelkästään kuntalaisia, sillä myös muut tahot voivat käyttää kunnan palveluita, asioida kunnan kanssa tai vaikkapa tehdä yhteistyötä kunnan kanssa. Toinen huomionarvoinen seikka on se, että esimerkiksi EU:n yleinen tietosuoja-asetus koskee lähtökohtaisesti kaikkien digitaalisessa muodossa olevien henkilötietojen käsittelyä, eikä ainoastaan henkilötietorekistereissä olevien tietojen käsittelyä.⁴⁹

⁴⁷ *Tietosuojavaltuutetun toimisto* 2019, kohta Anonymisoidut henkilötiedot.

⁴⁸ Kyseisessä artiklassa tietojen minimoinnista on säädetty, että ”henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään”.

⁵⁴ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 20.

⁴⁹ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 28.

Kuntalaisten ja muiden kunnan kanssa tekemisissä olevien luonnollisten henkilöiden tulisi ymmärtää se, että rekisteröityä koskevat säännökset saattavat koskea myös häntä, vaikkei hänen tietojaan olisikaan missään rekisterissä.

Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan sitä tahoja, kuten viranomaista, virastoa tai muuta elintä, jonka tarkoituksia varten henkilötietoja kerätään.⁵⁰ Rekisterinpitäjä on siten se osapuoli, jonka tarkoitusten toteuttamiseksi henkilötietoja käsitellään, joka tekee henkilötietojen käsittelyä koskevat ratkaisut, ja joka päättää henkilötietojen käsittelyssä käytettävistä keinoista.⁵¹ Rekisterinpitäjän velvollisuuksiin kuuluu kantaa vastuu siitä, että henkilötietojen käsittely tapahtuu oikein, laillisesti ja rekisteröidyn oikeuksia kunnioittaen.

Myös kunnan toiminnassa esille nousee sellaisia tilanteita, joissa rekisterinpitäjänä toimiva kunta tarvitsee avukseen yhteistyökumppanin, palveluntarjoajan tai muun tahon, joka auttaa henkilötietojen käsittelyssä ja käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Henkilötietojen käsittelijä saattaa esimerkiksi tarjota kunnalle palvelualueen, teknisen tietojärjestelmän ylläpitoa tai tallennuskapasiteettia.⁵² Henkilötietojen käsittelijä käsittelee henkilötietoja nimenomaan yhteistyökumppaninaan tai päämiehenään toimivan kunnan lukuun ja sen antamien ohjeiden ja dokumenttien mukaisesti, eikä se siten myöskään päättää tietojen keräämisestä ja käyttämisestä rekisterinpitäjän puolesta.⁵³ Henkilötietojen käsittelijä on omalta osaltaan vastuussa henkilötietojen käsittelystä. Vaikka henkilötietojen käsittelijän vastuu onkin rekisterinpitäjän vastuuta rajoitetumpi, vaatii tietosuojasetus sopimaan kirjallisesti henkilötietojen käsittelystä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän kesken.⁵⁴ Huomioon

⁵⁰ EIT asia C-25/17 Tietosuojavalvutettu v. Jehovan todistajat. Euroopan unionin tuomioistuimien antoi 10.7.2018 tuomion, jonka mukaan Jehovan todistajien jäsenten ovelta ovelle-saarnaamistyön ei katsota lukeutuvan henkilötietojen suojaa koskevassa unionin lainsäädännössä säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan. Näin ollen uskonnollista yhdyskuntaa yhdessä saarnaamistyötä harjoittavien jäsentensä kanssa tulee pitää rekisterinpitäjänä ovelta ovelle-saarnaamistyön yhteydessä kerättyjen henkilötietojen osalta. Lisäksi tuomiossa todettiin, että kyseisen saarnaamistyömuodon yhteydessä kerättyihin henkilötietoihin sovelletaan tietosuojasetusta, ja että tietojen keräämiseen tarvitaan rekisteröidyn lupa. Rekisterinpitäjän käsitteen määrittelemisellä laaja-alaiseksi pyritään varmistamaan rekisteröityjen kattava ja tehokas suojele.

⁵¹ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 22.

⁵² Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 28.

⁵³ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 22.

⁵⁴ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 29. Joissain tilanteissa kunta saattaa tarvita apua henkilötietojensa käsittelyssä useammalta henkilötietojen käsittelijältä. Tällöin kunnan tulisi huolehtia siitä, että eri henkilötietojen käsittelijöiden kanssa solmittavat sopimukset eivät ole keskenään ristiriitaisia, ja että niistä muodostuu johdonmukainen kokonaisuus erityisesti oikeuksien, velvollisuuksien ja erilaisten vastuiden osalta tarkasteltuna. Toisaalta tilanne voi olla sekin, että henkilötietoja käsitellään useamman rekisterinpitäjien tarkoituksia varten. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun useampi rekisterinpitäjä osallistuu yhteistyössä saman palvelun tuottamiseen yhteistyössä, jolloin myös henkilötietojen käsittelyn tarkoitus on ainakin osittain yhteinen. Voi myös olla niin, että vaikka henkilötietojen käsittelijä auttaa rekisterinpitäjää teknisesti henkilötietojen käsittelemisessä, sillä saattaa olla lisäksi oma laillinen perusteensa tietojen käsittelemiseen myös muuta kuin rekisterinpitäjän määrittelemää tarkoitusta varten. Tällöin henkilötietojen käsittelijästä tulee myös rekisterinpitäjä. Tilanteet voivat muodostua ikään kuin vahingossakin hyvin monimutkaisiksi ja erilaiset vastuukysymykset

on otettava myös se, että joissain tilanteissa myös kunta saattaa toimia henkilötietojen käsittelijänä, vaikkakin useimmiten nimenomaan kunta on se taho, joka hankkii omia toimintojaan tukevia palveluita, kuten tietojärjestelmien ylläpitoa, yrityksiltä ja muilta tahoilta.

2.2 Tietosuojaperiaatteet

Henkilötietojen käsittelyssä tulee noudattaa tietosuojalainsäädännössä esitettyjä tietosuojaperiaatteita. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetty henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet koskevat ja sääntelevät myös kuntien toteuttamaa henkilötietojen käsittelyä. Periaatteiden mukaan henkilötietoja on ensinnäkin käsiteltävä asianmukaisesti, lainmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi. Kuntien on noudatettava henkilötietojen käsittelyssä ajantasaista soveltuvaa lainsäädäntöä ja muita säännöksiä, toimittava käsittelytoimenpiteissään asianmukaisella tavalla ja huolehdittava asetettujen velvollisuuksien toteuttamisesta riittävällä tavalla, sekä kerrottava rekisteröidylle (joka useimmissa tapauksissa on kuntalainen tai muutoin kunnan kanssa tekemisissä ollut taho) siitä, miten kunta käsittelee henkilötietoja. Rekisterinpitäjänä toimivan kunnan tulee pyydettäessä toimittaa rekisteröidylle henkilötietojen käsittelyä koskevat tiedot läpinäkyvässä, sekä helposti saatavilla olevassa ja ymmärrettävässä muodossa. Kyseisten tietojen tulee olla ajantasaisia ja julkisesti saatavilla.⁵⁵ Edellä mainittujen periaatteiden ohella asetus kannustaa myös kohtuullisuuteen eli siihen, että rekisterinpitäjä ottaa henkilötietojen käsittelyn yhteydessä huomioon rekisteröidyn edut sekä siihen, että henkilötietoja ei käytetä väärin.

Toiseksi asetus sääntelee siitä, että henkilötietoja saa kerätä ainoastaan tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla.⁵⁶ Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että mikäli kunta kerää sosiaalitoimen asiakkaalta henkilötietoja lastensuojelullisten toimenpiteiden toteuttamiseksi, ei kunta saa hyödyntää kerättyjä tietoja vaikkapa kunnan järjestämien ympäristötalkoiden markkinoimista varten. Kyse on siten käyttötarkoitussidonnaisuudesta.⁵⁷

vaikeasti selvitettäväksi. Tämän syyn vuoksi rekisterinpitäjän ja toisaalta myös henkilötietojen käsittelijän roolit olisi hyvä selvittää ja määritellä jo alkuvaiheissa mahdollisimman selkeästi.

⁵⁵ Helsingin kaupunki on pyrkinyt läpinäkyvyyden toteuttamiseen sisällyttämällä kaupungin nettisivuilla vapaasti saatavilla olevaan hakemistoon asetuksen mukaiset rekisteriselosteet toimialoittain järjestettynä. Hakemistoon voi perehtyä kaupungin Internet-sivuilla osoitteessa <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/organisaatio/rekisteriselosteet> (Helsingin kaupungin rekisteriselosteet).

⁵⁶ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 92.

⁵⁷ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 49

Kolmanneksi tietosuoja-asetus pyrkii sääntelyllään tietojen minimoimiseen eli siihen, että käsiteltävät ja kerättävät henkilötiedot ovat riittäviä, olennaisia ja käyttötarkoitukseensa rajoittuvia. Tietojen minimoimisen onnistumiseksi on olennaista määritellä tietojen käyttötarkoitus ja huolehtia siitä, että tietoja säilytetään mahdollisimman lyhyen ajan.⁵⁸ Asetus velvoittaa myös rekisterinpitäjää kohtuullisin toimenpitein huolehtimaan siitä, että henkilötiedot ovat täsmällisiä ja tarpeen mukaan päivittyviä, ja että henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta virheelliset tai epätarkat tiedot oikaistaan tai poistetaan.

Olennaista on myös huolehtia tietojen eheydestä ja luottamuksellisuudesta. Henkilötietojen käsittely tulee suorittaa siten, että tietojen eheydestä ja luottamuksellisuudesta voidaan varmistua, ja siten, etteivät asiattomat henkilöt pääse tietoihin käsiksi. Kokonaisuudessaan kyse on siitä, että tiedot suojataan sekä lainvastaisilta käsittelytoimenpiteiltä, että erinäisten vahinkojen kautta tapahtuvalta tietojen vahingoittumiselta, häviämiseltä tai tuhoutumiselta.

Asetuksen 5 artiklan lopussa on maininta rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuudesta. Osoitusvelvollisuus tarkoittaa sitä, että rekisterinpitäjällä on vastuu huolehtia siitä, että 5 artiklan 1 kohdassa esitettyjä periaatteita on noudatettu ja hänen on kyettävä tämä periaatteiden asianmukainen noudattaminen osoittamaan.⁵⁹ Toisin sanoen riittävää ei ole enää se, että tietosuojaperiaatteita on noudatettu, vaan tällainen noudattaminen tulee kyetä myös osoittamaan jatkuvasti.⁶⁰ Osoitusvelvollisuuden toteuttamiseen voidaan pyrkiä esimerkiksi erilaisten dokumentointiratkaisujen tai vaikutustenarvioinnin laatimisen kautta.⁶¹ Keskeisintä on huolehtia siitä, että henkilötietojen käsittely tapahtuu asianmukaisesti, lainmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi.

⁵⁸ *Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen* 2018, s. 24. Säilytysaika voi joissain tapauksissa olla pitkäkin ja rekisterinpitäjällä saattaa jopa olla velvollisuus tietojen säilyttämiseen tietyn ajan. Olennaisinta rekisterinpitäjän velvollisuuksien kannalta onkin huolehtia siitä, että tiedot poistetaan heti, kun tietojen säilyttämiselle ei ole enää perustetta.

⁵⁹ *Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen* 2018, s. 94.

⁶⁰ *Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen* 2018, s. 89.

⁶¹ Tietosuoja-asetuksesta on löydettävissä myös joitain taustalla vaikuttavia periaatteita, joita ei ole listattu varsinaisten henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden joukkoon. Keskeinen esimerkki tällaisesta periaatteesta on riskiperusteisen lähestymistavan periaate. Riskiperusteisuutta ei ole varsinaisesti erikseen määritelty missään artikkelissa, mutta se nousee useammassa kohdassa esille. Muun muassa tietosuoja-asetuksen 25 artikla sisältää maininnan siitä, että erilaiset riskit tulee ottaa huomioon sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuojaa toteutettaessa.

2.3 Sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuojaja

Henkilötietojen suojaamisessa keskeiseen asemaan nousee niin sanottu sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuojaja. Sisäänrakennetun tietosuojan periaate näkyy erityisesti siinä, että jo edellisessä luvussa esitellyt tietosuojaperiaatteet otetaan huomioon jo siinä vaiheessa, kun palveluita ja mahdollisia tuotteita suunnitellaan.⁶² Pyrkimys on kannustaa esimerkiksi kuntia ottamaan tietosuojakysymykset huomioon jo siinä vaiheessa, kun ne keskittyvät kehittämään kuntalaisille ja muilla kuntien asiakkaille suunnattuja palveluitaan.⁶³ Sisäänrakennettua tietosuojaa toteutetaan myös esimerkiksi siinä, että hankkiessaan tai alkaessaan käyttää erilaisia ja uusia henkilötietojen käsittelyyn liittyviä järjestelmiä tai sovelluksia, kunta varmistaa sen, että se voi valitsemansa tekniikan avulla täyttää tietosuojavelvoitteensa.

Lähtökohtana on se, että mitä korkeampi riski henkilötietojen käsittelyyn liittyy tai toisaalta mitä vakavampia vahinkoja kyseessä olevasta henkilötietojen käsittelystä saattaa aiheutua rekisteröidylle, sitä olennaisempaa ja tärkeämpää kunnan on huolehtia tietosuojan riittävästä huomioimisesta jo palveluiden suunnitteluvaiheessa.⁶⁴

Oletusarvoisella tietosuojalla tarkoitetaan sitä, että kunta käsittelee oletusarvoisesti vain kunkin käyttötarkoituksen kannalta keskeisiä tietoja. Tällainen toiminta näkyy esimerkiksi käsittelytoimenpiteiden laajuudessa, tietojen säilytysajoissa, sekä käsiteltävien henkilötietojen määrässä.

Kunnan tulisi varmistua siitä, että esimerkiksi erilaiset yksityisyydensuojaa edistävät asetukset ovat automaattisesti käytössä esimerkiksi kunnan työntekijöiden käyttämissä työpuhelimissa ja erilaisissa mobiilisovelluksissa.

Tietosuojan tulisi olla luonnollinen ja keskeinen osa esimerkiksi erilaisia käytettävissä olevia järjestelmiä, eikä sen tulisi heikentää niiden toimivuutta. Tietosuojan tulisi ikään kuin tuoda vain lisäarvoa, ja olisikin keskeistä, että kaikki oikeutetut tavoitteet kyettäisiin saavuttamaan ilman tarpeettomia kompromisseja. Tietosuojan tulisi myös toteutua ilman, että palveluiden käyttäjän tulisi tehdä mitään tai toteuttaa erityisiä toimenpiteitä suojatakseen yksityisyytensä.

⁶² Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 54.

⁶³ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 277. Ennakoiva toimiminen on huomattavasti tehokkaampaa kuin se, että kunta yrittäisi jälkikäteen liimata tietosuojaa valmiin palvelun tai jo toteutettujen henkilötietojen käsittelytoimenpiteiden päälle. Olennaista olisi myös se, ettei tietosuojan toteuttaminen jäisi ainoastaan esimerkiksi juristien ja tietosuojavastaavien vastuulle ja huolehdittavaksi, vaan että useimmat henkilöt ja tahot, esimerkiksi kunnan palveluiden suunnittelusta vastaavat henkilöt, osaisivat ottaa tietosuojaan liittyvät edellytykset ja velvoitteet asianmukaisella tavalla huomioon.

⁶⁴ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 54.

Yksilöiden erilaiset tarpeet tulisi pitää suunnittelutoimien keskiössä ja tietosuojan toteuttamisen tulisikin siten onnistua käyttäjälähtöisesti. Keskeistä on myös se, että tietosuojan ja henkilötietojen suojan toteutumisesta huolehditaan koko henkilötietojen elinkaaren ajan, eli toisin sanoen siitä asti kun ensimmäinen tieto saadaan tuotua järjestelmään, siihen asti, kunnes viimeinenkin tieto on sieltä onnistuneesti tuhottu.⁶⁵

2.4 Henkilötietojen suojaa koskeva sääntely

2.4.1 Henkilötietojen suojan sääntely kokonaisuudessaan

Jokaisella on oikeus henkilötietojen suojaan. Henkilötietojen suoja on keskeinen osa oikeusjärjestelmää ja sen tehtävänä on antaa suojaa informaationaliselle yksityisyydelle, sekä muille luonnolliseen henkilöön liitettävissä oleville tiedoille.⁶⁶ Henkilötietojen suojaa koskeva sääntely on melko hajanaista ja sirpaleista. Keskeisimpinä ja merkittävimpinä säädöksinä henkilötietojen suojan kannalta on mainittava EU:n yleinen tietosuojasäätely, sekä kansallinen, tietosuojasäätelyn myötä annettu tietosuojalaki (1050/2018). Näiden lisäksi henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä sisältyy useisiin erilaisiin ja eri hallinnonaloilla valmisteltuihin lain säännöksiin. Yksittäisiä henkilötietojen käsittelyä koskevia lakeja tai yksittäisiä lain säännöksiä sisältyy tehtyjen selvitystöiden valossa noin kahdeksaansataan eri säädökseen.⁷³ Esimerkkeinä voi mainita lakiin yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) sekä lakiin sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) sisältyvät säännökset, jotka ovat myös kunnallishallinnon näkökulmasta tarkasteltuna keskeisiä ja päivittäisessä toiminnassa havaittavissa olevia.

Henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva lainsäädäntö on johtanut useissa eri tapauksissa ja yhteyksissä epätietoisuuteen ja lukuisiin kysymyksiin. Näin on ollut erityisesti silloin, kun kyseessä on ollut yksityisyyttä ja julkisuutta koskevan sääntelyn keskinäisestä suhteesta, sekä silloin, kun informaation käsittelyyn liittyen on yritetty selvittää toimivaltaista viranomaista. Myös tietosuojasäätelyn omaksuminen ja oikeanlainen soveltaminen, sekä sitä kautta myös tehokas informaatiohallintoon siirtyminen vaarantuvat, kun sääntely on pirstaleista ja vaikeasti hahmotettavissa olevaa.

⁶⁵ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 278.

⁶⁶ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018 s. 1.

⁷³ Pitkänen – Korpisaari – Korhonen 2017 s. 1–9.

2.4.2 Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisala

Henkilötietojen suoja koskevan sääntelyn kannalta keskeiseen rooliin nousee vuonna 2016 annettu ja vuoden 2018 toukokuussa sovellettavaksi tullut Euroopan unionin yleinen tietosuojaasetus. Kyseisen asetuksen merkityksellisyyden ja sen laaja-alaisten vaikutusten vuoksi on aiheellista keskittyä tarkastelemaan asetuksen soveltamisalaa, ja edelleen tämän vaikutuksia henkilötietoja koskevaan säännöskenttään.

Aloitetaan tarkastelu asetuksen aineellisesta soveltamisalasta. Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan osittain tai kokonaan automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn, sekä sellaiseen muussa kuin automaattisessa muodossa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn, joka muodostaa rekisterin osan tai jonka on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Käytännön tasolla tietosuoja-asetus tulee siten sovellettavaksi aina silloin, kun henkilötietoja käsitellään tietojärjestelmissä.⁶⁷ Huomioon on otettava, että myös henkilötietojen manuaalinen käsittely lukeutuu kyseessä olevan asetuksen soveltamisalaan silloin, kun kyse on esimerkiksi asiakaskortistosta tai sen osasta.

Alueellisen soveltamisen osalta asetus koskee sellaista henkilötietojen käsittelyä, jota suoritetaan Euroopan unionin alueella sijaitsevassa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toimipaikassa.⁷⁵ Olennaista tässä ei ole se, sijaitseeko itse rekisterinpitäjä unionin alueella vai ei, vaan se, missä henkilötietojen käsittelyä suoritetaan. Edellä mainitun lisäksi asetusta sovelletaan unionin alueella olevien rekisteröityjen henkilötietojen käsittelyyn, vaikka rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ei ole unionin alueella silloin, kun henkilötietojen käsittely liittyy palveluiden tai tavaroiden tarjoamiseen näille rekisteröidyille unionissa tai jos kyse on näiden rekisteröityjen unionissa tapahtuvan käyttäytymisen seurannasta.

Tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin lukeutuvat siten esimerkiksi sellaiset tapaukset, joissa Euroopan unionin ulkopuolella toimiva verkkokauppa myy tavaroita Suomeen ja tämän toiminnan yhteydessä käsitellään asiakkaiden henkilötietoja. Näin ollen asetuksen myötä eurooppalaisen lainsäädännön alle on tuotu huomattavan suuri joukko esimerkiksi erilaisia amerikkalaisia yrityksiä, jotka suuntaavat toimintaansa Euroopan unionin alueelle.⁶⁸

⁶⁷ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 19. ⁷⁵ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 46.

⁶⁸ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 19

Tietosuoja-asetuksen myötä on pyritty vahvistamaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelemiselle henkilötietojen käsittelyn yhteydessä. Vastaavasti on haluttu tarkentaa sääntelyä ja sitä kautta turvata henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Vaikka aiempi lainsäädäntö, esimerkiksi aiemmin voimassa ollut henkilötietolaki, ovatkin sisältäneet merkityksellistä ja jossain määrin nykyistäkin vastaavaa sääntelyä, on uuden tietosuoja-asetuksen merkitys kokonaiskuvallisesti tarkasteltuna huomattava.⁶⁹

2.4.3 Henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeuksien kentässä

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna henkilötietoja koskevaa tai siihen liittyvää sääntelyä löytyy muun muassa perustuslain (731/1999) 10 §:stä, joka säätelee yksityiselämän suojasta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta (oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta), sekä EU:n perusoikeuskirjasta (erityisesti 7 (yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen ja 8 (henkilötietojen suoja) artiklat).⁷⁸

Perustuslain 10 §:n sääntelemää yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa vertailtaessa voidaan havaita, että henkilötietojen suoja ikään kuin jäsentyy perustuslain säännöksessä siten, että sen voidaan katsoa olevan yksi osa-alue yksityiselämän suojan kokonaisuudessa. Tällainen päätelmä ei kuitenkaan ole täysin aukoton, sillä henkilötietojen suojan ei kuitenkaan voida katsoa sisältyvän täysin yksityiselämän alaisuuteen. Henkilötietojen suojaa voidaan pitää laajalaisempana, sillä henkilötietojen suojaa voi nauttia myös sellaiset henkilötiedot, joiden ei voida katsoa kuuluvan yksityiselämän alaan (esimerkiksi tieto merkittävässä asemassa työskentelevän henkilön työpaikasta). Kuten muidenkin perusoikeuksien kohdalla, myös henkilötietojen suojan osalta on olennaista muistaa, että perusoikeusjärjestelmä on kokonaisuus, ja että eri perusoikeussäännösten ja niihin liittyvien säännösten tulkintatilanteissa tulee ottaa huomioon myös toiset perusoikeussäännökset. Perustuslain ja tietosuoja-asetuksen säännöksiä arvioitaessa on olennaista muistaa tietosuoja-asetuksen asema EU-säädöksenä ja samalla unionin lainsäädännön ensisijaisuus suhteessa kansallisiin säännöksiin.⁷⁰

⁶⁹ HE 9/2018 vp., hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, s. 28. Kumottuun henkilötietodirektiiviin ja kansalliseen henkilötietolakiin verrattuna uusi ja keskeinen seikka on henkilötietojen käsittelyä koskeva osoitusvelvollisuus. Tämä tarkoittaa yksinkertaisesti määriteltynä sitä, että rekisterinpitäjän tulee kyetä osoittamaan henkilötietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen mukaisuus. ⁷⁸ *Ojanen* 2003, s. 30.

⁷⁰ PeVL 51/2014, s/II.

Perustuslakivaliokunta on pyrkinyt ratkaisemaan lausunnoissaan henkilötietojen suojan ja yksityiselämän suojan välisen kysymyksen. Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksesta antamassaan lausunnossa todennut, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtaisen sääntelyn voidaan katsoa muodostavan useimpia tapauksia ajatellen riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä säännellyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Mikäli tietosuoja-asetusta tulkitaan ja sovelletaan asianmukaisesti, perustuslakivaliokunta katsoo sen sääntelyn vastaavan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määriteltyä henkilötietojen suojan tasoa. Perustuslakivaliokunta katsoi siten lausunnossaan, että näiden edellä mainittujen syiden perusteella ei erityislainsäädäntöön ole välttämätöntä sisällyttää laaja-alaista ja yksityiskohtaista henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskevaa sääntelyä, mikäli kyse on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan lukeutuvasta asiasta.⁷¹

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa yksityis- ja perhe-elämän suojaa on pyritty turvaamaan 8 artiklassa (EIS, oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kannanottojen mukaan henkilötietojen suojaa voidaan pitää olennaisena osana 8 artiklassa turvattua yksityis- ja perhe-elämän suojaa. Kyseinen artikla edellyttääkin muun muassa säätämään yksityiselämän suojan alaisten henkilötietojen käyttämisestä, keräämisestä ja säilyttämisestä.⁷²

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa pyritään toteuttamaan usean eri artiklan sisältämän sääntelyn kautta. Perusoikeuskirjan 7 artikla keskittyy yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen ja 8 artikla henkilötietojen suojaan. Muun muassa valiokuntaneuvos *Mikael Koillinen* on todennut, että yksityisyyden suojasta erillisen tietosuojaartiklan sisällyttäminen perusoikeuskirjaan olisi mielekäästä ja tarpeellista vain silloin, kun sillä olisi vähintään jotain lisäarvoa yksityisyyden suojaan verrattuna.⁷³ Euroopan unionin tuomioistuin on tuomiokäytännössään katsonut, että perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloissa turvattu yksityiselämän suoja koskee henkilötietojen käsittelyssä kaikenlaisia ja -tyyppisiä tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevia tietoja. Lisäksi tuomioistuin on todennut, että henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen tehtävissä olevat rajoitukset vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sallittuja rajoituksia.⁷⁴

⁷¹ PeVL 14/2018, s. 14.

⁷² Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaukset *Leander v. Ruotsi* (EIT 26.3.1987, kohta 48), *Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (EIT 4.12.2008, suuri jaosto, kohta 67) ja *Z v. Suomi* (EIT 25.2.1997, kohta 95).

⁷³ *Koillinen* 2013 s. 180.

⁷⁴ Euroopan unionin tuomioistuinkäytännöstä esimerkkeinä tapaukset *Amann v. Sveitsi* (EIT 16.2.2000), *Rotaru v. Romania* (EIT 4.5.2000), sekä Euroopan unionin tuomioistuimen asia *Volker und Markus Schecke GbR*

Kuten edellä on jo todettu, perusoikeudet ja ihmisoikeudet ovat kokonaisuuksia, ja eri säännösten tulkintatilanteissa tuleekin ottaa huomioon myös toiset perusoikeussäännökset. Henkilötietojen suojan osalta on keskeistä huomata se, että myös julkisuusperiaate on sekä perustuslain tasolla, että EU:n perusoikeuskirjassa säädely oikeus. Julkisuusperiaatteen keskeisimmät osaalueet on turvattu perusoikeussäännöksillä, ja tämän seurauksena julkisuusperiaatteella onkin korostettu oikeudellinen asema ja merkitys.⁷⁵ Kunnan tulee viranomaisena lakeja tulkitessaan ja soveltaessaan ottaa tämä huomioon, ja jättää soveltamatta julkisuutta rajoittava alemman tasoinen, esimerkiksi kunnalliseen sääntöön sisältyvä normi. Vastaavasti kunnan viranomaisen tulee käytännön soveltamistilanteiden yhteydessä valita useista mahdollisista ja lainmukaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja tulkinnoista se vaihtoehto, joka toteuttaa julkisuusperiaatetta tehokkaimmin ja muutoinkin parhaiten. Julkisuusperiaatteen noudattaminen onkin myös kunnan näkökulmasta tarkasteltuna virkavelvollisuus. Julkisuusperusoikeutena on määritelty myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artiklassa, joka takaa julkisuuden ennen kaikkea jokaisen unionin kansalaisen, jokaisen luonnollisen henkilön ja sellaisen oikeushenkilön, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, oikeutena tutustua asiakirjoihin ja tallenteisiin niiden tallennemuodosta riippumatta.⁷⁶ Varsinaisena ihmisoikeutena julkisuusperiaatetta ei sen sijaan ole turvattu, eikä sitä nimenomaisesti koskevia säännöksiä ole sisällytetty Euroopan ihmisoikeussopimukseen tai kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Ihmisoikeutena julkisuusperiaate näkyy kuitenkin epäsuorasti muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä.

Henkilötietojen suojaa toteutetaan siten useamman eri säännöksen kautta joko suoraan tai välillisesti myös perus- ja ihmisoikeustasolla. Mahdollista onkin siten todeta, että myös perus- ja ihmisoikeuksia tarkasteltaessa henkilötietojen suoja voidaan nähdä joko itsenäisenä kokonaisuutena, johon liittyy kuitenkin myös muita tekijöitä, tai osana laajempaa yksityisyyden suojan muodostamaa kokonaisuutta.⁷⁷ Henkilötietojen suojan oikeudellisen sääntelyn aseman

(C92/09) ja Hartmut Eifert (C-93/09) vastaan Land Hessen, jossa yhdistettyinä olivat asiat C-92/09 ja C-93/09, 9.11.2010).

⁷⁵ Mäenpää 2016, s. 22.

⁷⁶ Julkisuusperiaatteen soveltamista EU:n keskeisissä toimielimissä sääntelee EU:n julkisuusasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (1049/2001/EY).

⁷⁷ Henkilötietojen suojaa voidaan hahmottaa kuvitellun palapelimallin kautta. Henkilötietojen suoja voidaan nähdä kokonaisuutena palapelinä, joka on koostunut useasta pienestä palasesta, joita ovat muun muassa eri säännökset. Toisaalta on perusteltua katsoa, että henkilötietojen suoja olisikin vain yksi palapelin pala muiden palojen joukossa, jolloin henkilötietojen suoja olisikin vain osa isoa yksityisyyden suojan muodostamaa palapeliä.

hahmottamiseen vaikuttaa näkökulma, josta suojaa tarkastellaan, sekä se lainsäädäntö, jonka valossa ja johon verraten henkilötietojen suojan paikkaa oikeuskentässä hahmotellaan.

2.5 Henkilötietojen käsittelystä sopiminen

Mikäli henkilötietojen käsittelijä käsittelee henkilötietoja, tulee tästä tietosuoja-asetuksen 28 artiklan mukaan määrätä sopimuksella. Kirjallinen sopimus vaaditaan silloin, kun rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä ovat eri tahoja. Sopimuksen myötä vahvistetaan henkilötietojen käsittelyn kohde ja kesto, käsittelyn luonne ja tarkoitus, rekisteröityjen ryhmät ja käsiteltävien henkilötietojen tyyppi, rekisterinpitäjälle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet, sekä mahdolliset muut tekijät.

Tietosuoja-asetuksessa on myös määritelty melko selkeästi henkilötietojen käsittelijän rooli. Vastaavasti hänelle kuuluvat velvollisuudet on pyritty ilmaisemaan täsmällisesti. Asetuksessa on säännelty esimerkiksi siitä, että henkilötietojen käsittelijä saa käyttää omia alihankkijoitaan käsittelyssä ainoastaan rekisterinpitäjän erityisen tai yleisen kirjallisen ennakkoluvan perusteella.

Rekisterinpitäjän osalta on säädetty siitä, että sallittua on ainoastaan sellaisten henkilötietojen käsittelijöiden käyttäminen, jotka toteuttavat riittävät suojatoimet asianmukaisten teknisten ja organisatoristen toimien täytäntöön panemiseksi ja samalla täyttävät tietosuoja-asetuksen vaatimukset.⁷⁸ Omat vaikutuksensa sopimiseen tuovat oletusarvoisen ja sisäänrakennetun tietosuojan vaatimukset. Rekisterinpitäjän tehtäviin lukeutuu oman henkilötietotoiminnan käytännön vaatimusten määrittely ja näiden vaatimusten toteuttamista koskevat ehdot tulee edelleen ottaa mukaan sopimukseen.

Tietosuoja-asetukseen sisältyvät sopimusvaikutukset ovat johtaneet siihen, että sellaisten sopimusten osalta, joiden kohteena on joko välittömästi tai välillisesti henkilötietojen käsittely, sopimusten sisältö täytyy uudelleenarvioida asetuksen mukanaan tuomien muutosten näkökulmasta. Tällaisia sopimuksia saattavat olla esimerkiksi erilaiset henkilöihin liittyvien palveluiden ulkoistamis- tai ostosopimukset, suorat sopimukset henkilötietojen käsittelystä

⁷⁸ Esimerkkinä voidaan mainita kuntien toiminnassakin hyvin yleinen toimenpide eli tarjouskilpailun järjestäminen. Tarjouskilpailua järjestäessään ja toimittajaa valitessaan rekisterinpitäjänä toimivan kunnan tai sen tahon tulee kiinnittää huomiota siihen, millaiset mahdollisuudet toimittajalla on toteuttaa asetuksen tai rekisterinpitäjän asettamat tietosuoja-vaatimukset.

jonkin toisen tahon kanssa, taikka sellaisiin tietojärjestelmiin, joissa käsitellään henkilötietoja, liittyvät sopimukset.

3 Maailma muuttuu, henkilötiedot pysyvät

3.1 Henkilötiedot jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä

Yhteiskunta muuttuu jatkuvasti. Viime vuosikymmenten kehitys on johtanut siihen, että yhteiskunta on muuttunut verkottuneeksi, ja tietoverkkojen hyödyntämisestä on tullut vakiintunut ja keskeinen arkipäivän toiminnoissa käytettävä väylä. Verkottuneessa yhteiskunnassa yhä useammat tekijät vaikuttavat siihen, millainen yhteiskunta kulloinkin on.

Internetin käyttö on lisääntynyt ja uusia teknologioita otetaan käyttöön. Tilanne on tämä myös kunnallishallinnossa. Pyrkimykset esimerkiksi niin sanottuun paperittomaan hallintoon tai asioiden sujuvampaan hoitamiseen erilaisten järjestelmien ja sovellusten kautta ovat lisänneet ja monipuolistaneet myös kuntien hyödyntämien teknologioiden käyttöä. Mainitun kaltainen digitalisoituminen ei kuitenkaan ole täysin riskitöntä, sillä on mahdollista, ettei esimerkiksi

uutta järjestelmää käyttävä kunnan työntekijä ymmärrä täysin, miten järjestelmää tulisi käyttää oikein henkilötietojen suojaamisen näkökulmasta tarkasteltuna. Ongelmallista on muun muassa se, että resurssit henkilöstön tarpeelliseksi kouluttamiseksi saattavat olla tiukat tai se, että uusia järjestelmiä otetaan käyttöön erittäin nopealla aikataululla.

Internetin käyttämisen räjähdysmäinen kasvu on johtanut tietosuoaongelmiin esimerkiksi tietojen pitkäaikaisen säilyttämisen ja moninaisten käyttömahdollisuuksien, kuten henkilötietojen luovuttamisen tai asianomaisen tietämättä tapahtuvan henkilötietojen keräämisen myötä.⁷⁹ Yksinkertaisillakin toimilla tai viattomilta vaikuttaneiden ponnahdusikkunoiden klikkaamisella saattaa olla odottamattomia, laaja-alaisia, vakavia ja pitkäaikaisia vaikutuksia⁸⁰.

Kuntien toiminnassa on yleistynyt myös erilaisten sosiaalisen median palveluiden käyttäminen, sillä muun muassa kunnallinen tiedottaminen, yhteydenpito kuntalaisiin ja esimerkiksi kuntalaisten näkemysten huomioiminen saattavat toteutua helpommin kuin muita menetelmiä käyttämällä. Yhä useammalla kunnalla onkin käytössään esimerkiksi oma Twitter-tili tai Facebookprofiili. Vaikka sosiaalisen median palvelut tarjoavatkin monia houkuttelevia ja hyödynnettävissä olevia mahdollisuuksia, tulee kuitenkin muistaa se, millaisia riskejä kyseisten palveluiden käyttämiseen liittyy. Erilaisissa sovelluksissa on hyvin tarjolla erilaisia mahdollisuuksia vaikuttaa esimerkiksi siihen, miten sovellus kontrolloi, kerää tai jakaa henkilötietoja, tai siihen, voidaanko kaikki sovellukseen joskus tallennetut tiedot poistaa vai ei. Monet saattavat myös luovuttaa ja jakaa henkilötietojaan jopa vapaaehtoisesti, esimerkiksi osallistuakseen arvontoihin tai saadakseen erilaisia alennuksia tai tarjouksia.⁸¹

Eräänlaisena yhteenvetona muuttuvan yhteiskunnan ja ympäristön osalta voidaan todeta, että samalla kun teknologian lisääntyminen, digitalisoituminen ja etenkin Internetin käytön yleistyminen lisäävät erilaisia mahdollisuuksia esimerkiksi tiedottamiseen, tietojen saamiseen ja sananvapauden käyttämiseen, näiden mukanaan tuomat riskit ja haittapuolet voivat aiheuttaa myös ongelmia ja huomattavia haasteita kuntien toimintaan. Toisaalta huomionarvoista on sekin, että liiallinen varovaisuus ja pelot, joihin esimerkiksi mediassa esiintyneet (ja jopa

⁷⁹ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 16.

⁸⁰ Käyttäjien riskejä lisäävät esimerkiksi erilaiset lukuisista eri lähteistä kerättävään tietomäärän analysoimisessa ja käsittelemisessä hyödynnettävät automaattiset analyysit. Ylipäätään viime aikoina lisääntyneet ja ominaisuuksiltaan hyvinkin vaihtelevat automaattiseen toimintaan perustuvat järjestelmät ja sovellukset ovat omiaan lisäämään kaikesta hyödyllisyydestään huolimatta riskejä, sillä toiminta tapahtuu ikään kuin valvovan katseen ulkopuolella. Muun muassa erilaiset automaattiset analyysit saattavat luoda satunnaisia yhteyksiä tai yhdistellä toisiinsa jopa täysin paikkaansa pitämättömiä tietoja.

⁸¹ *Etzioni* 2012. s. 940–941.

paikoin virheellisiin faktoihin perustuvat) uhkakuvat ovat saattaneet johtaa, saattavat hankaloittaa myös jokapäiväistä työtehtävien sujuvaa hoitoa ja siten erilaisten kunnallishallinnon prosessien toimivuutta.

3.2 Käytettävissä olevat keinot henkilötietojen suojaamiseksi

3.2.1 Seuraamukset ja sanktiot

Perinteisesti yksilön oikeutta omien tietojen suojaamiseen on pyritty ensisijaisesti toteuttamaan rikosoikeudellisten keinojen avulla ja rikoslakiin onkin sisällytetty säännöksiä muun muassa salassapitorikosta, viestintäsalaisuuden loukkausta, tietomurtoa ja tietosuojarikosta koskevat säännökset (rikoslain 39/1889 38 luvun 1 §, 3 §, 8 § ja 9 §). Jälkikäteisellä rankaisemismahdollisuudella sekä mahdollisella loukkauksiin liittyvällä korvausvastuulla on myös ennaltaehkäisevä vaikutus. Osa rikkomuksista ja virheistä henkilötietojen käsittelyssä jäävät toteutumatta, kun henkilötietoja käsittelevät henkilöt kiinnittävät rangaistuksen tai korvausvastuun pelossa tarkemmin huomiota toimintaansa.

Vastaavanlaisia pyrkimyksiä henkilötietojen suojaamiseen on ollut myös henkilötietolainsäädännöllä. Eri ajankohtina on eri säännösten kautta pyritty estämään henkilötietojen virheellisestä käyttämisestä aiheutuvat yksityisyyden suojan loukkaukset. Henkilötietolainsäädännössä on vallitsevana ajatuksena keskitytty siihen, että kullakin yksilöllä on lähtökohtainen oikeus päättää siitä, miten häntä koskevia tietoja saa käsitellä ja käyttää, ellei lainsäädännössä ole muuta säädetty.⁸²

Uudessa tietosuojalainsäädännössä, tarkemmin sanottuna yleisessä tietosuojasetuksessa on rikosoikeudellisen suojan sijaan korostettu ja ensisijaiseksi sanktioksi nostettu hallinnolliset sakot.⁸³ Tämän lisäksi asetuksessa on säädetty valvontaviranomaisen mahdollisuuksista antaa henkilötietojen käsittelyä koskevia määräyksiä tai jopa tarvittaessa kieltää henkilötietojen käsitteleminen. Myös tietosuojasetuksen 82 artiklaan sisältyvä ankaraksi luonnehdittavaa

⁸² HE 96/1998 vp., hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

⁸³ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 129. Hallinnollisen sakon määräämiseen ja vastaavasti määrättävän sakon suuruuteen vaikuttavat muun muassa rikottu velvollisuus, mahdolliset suoritetut korjaustoimenpiteet rikkomisen korjaamiseksi ja haittavaikutusten lieventämiseksi, sekä rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto ottaen huomioon muun muassa tietojenkäsittelyn luonne, tarkoitus ja laajuus. Lisäksi hallinnollisten sakkojen kannalta merkittävää on sen joukon laajuus, jolle rikkomuksesta seurasi vahinkoa, sekä tapa, jolla rikkominen tuli valvontaviranomaisten tietoon (muun muassa se, oliko ilmoituksen tekijä rikkomuksen aiheuttanut rekisterinpitäjä vai se taho, jolle vahinkoa rikkomuksesta aiheutui).

korvausvastuuta koskeva säännös vaikuttaa osaltaan henkilötietojen suojan toteutumiseen. Uuden tietosuojaja-asetuksen mukanaan tuomien erilaisten suojakeinojen voidaankin todeta olevan jopa tehokkaampia kuin rikosoikeudelliseen sanktioon perustuvien suojakeinojen.⁸⁴ Kunnallisten viranomaisten kohdalla tilanne on kuitenkin osittain toinen. Kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 24 §:ssä on säädetty siitä, että seuraamusmaksua ei voida määrätä kunnallisille viranomaisille. Sama säännös pätee myös muun muassa valtion viranomaisiin ja liikelaitoksiin, itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, sekä Suomen evankelisluterilaiseen ja Suomen ortodoksiseen kirkkoon, seurakuntiin, seurakuntayhtymiin ja muihin elimiin. Vaikka hallinnollinen seuraamus eli sakko ei kunnallisten viranomaisten osalta voikaan tulla kyseeseen, on valvontaviranomaisella kuitenkin käytettävissään lukuisia muita tehokkaita keinoja kunnallisen rekisterinpitäjien ohjaamiseen.⁸⁵ Keskeisiä keinoja ovat esimerkiksi varoitus ja huomautus rekisterinpitäjälle, määräys korjata lainvastainen tilanne tai oikaista virheelliset tiedot, sekä määräys saattaa käsittely lain mukaiseksi annetussa määräajassa.⁸⁶ Lisäksi olennaista on muistaa se, että vaikka kunnat eivät joutuisikaan hallinnollisia seuraamusmaksuja maksamaan, on niiden maine kuitenkin jatkuvan arvioinnin kohteena ja siten tietyllä tavalla vaakalaudalla. Mikäli mediassa tai muutoin kansan keskuudessa leviää tieto, että jokin kunta ei huolehdi kuntalaisten ja muiden asiakkaiden henkilötiedoista asianmukaisella ja EU:n yleisessä tietosuojaja-asetuksessa määritellyllä tavalla, saattaa esimerkiksi ihmisten luottamus kunnan toimintaa kohtaan heikentyä. Olennaista olisi se, että kuntalaiset ja muut tahot pystyisivät luottamaan siihen, että kunnat hoitavat niiden tehtäväksi asetetut viranomaistehtävät hyvin ja oikeaoppisesti, eivätkä epäasiallisesti hoidetut henkilötietojen suojaamistoimenpiteet tai näiden tehtävien laiminlyönti kokonaan anna kunnan toiminnasta kovinkaan vakuuttavaa kuvaa.⁸⁷

⁸⁴ Asetus pyrkii lähtökohtaisesti ennaltaehkäisemään loukkausten ja väärinkäyttötilanteiden syntymisen, mutta käytettävissä olevat keinot tarjoavat myös mahdollisuuksia jälkikäteiseen puuttumiseen.

⁸⁵ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Leppänen* 2018, s. 457.

⁸⁶ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 124.

⁸⁷ Kuntien maineen merkitystä niiden toiminnan kannalta on tutkittu erilaisissa kaupunki- ja kuntamainetutkimuksissa. Kunnan maineella voidaan katsoa ensinnäkin olevan merkitystä alueellisten toimintaedellytysten kannalta. Tämä on ratkaisevaa, sillä kunnat operoivat paikoin niukoillakin resursseilla ja käyvät koko ajan tiukentuvaa kilpailua niin keskenään kuin suhteessa esimerkiksi yksityisiin toimijoihin. Vastaavasti kunnan maine vaikuttaa esimerkiksi erilaisiin investointiratkaisuihin, sekä kuntien rekrytointeihin. Olennaiseen rooliin nousee maineeseen kytkeytyvä vetovoimaisuus, sillä hyvä maine tekee kaupungista vetovoimaisen. Tämä edelleen edistää kilpailukykyä ja turvaa kunnan menestymismahdollisuuksia myös tulevaisuudessa. Keskeistä on huomioida myös se tosiseikka, että ihmisille muodostuu eri kaupungeista helposti vahvojakin mielipiteitä ja ennako-oletuksia riippumatta siitä, ovatko he käyneet kyseessä olevassa kaupungissa vai eivät. Kuntien maineen vaikutusta menestykseen ja muutoinkin kuntien toiminnan kannalta on tutkinut muun muassa Timo Halonen vuonna 2016 valmistuneessa väitöskirjassaan *Maineella menestykseen – mainetyö kaupunkiseudun kehittämisen välineenä: Tapaustutkimus maineen ja aluekehityksen yhteydestä kolmella kaupunkiseudulla*.

3.2.2 Tietoturvaratkaisut ja -teknologiat

Henkilötietojen suojaamiseen pyritään myös erilaisten tietoturvaratkaisujen ja -teknologioiden avulla. Kunnallishallinnossa erilaisia ratkaisuja on pyritty löytämään muun muassa erilaisten palveluntarjoajien kanssa tehtyjen sopimusten, käyttäjäehtojen lisenssien, sekä yksityisyydensuojaa koskevien käytäntöjen kautta.⁸⁸ Käytännön tasolla tietoturvaa voidaan toteuttaa esimerkiksi laite- ja järjestelmäkohtaisen pääsynvalvonnan kautta, tietojen ja järjestelmien luvattoman käytön estämisellä, käsittelytapahtumien kirjaamisella, käyttöoikeuksien määrittelemisellä, tietoliikenteen alkuperä- ja reititysvalvonnan toteuttamisella, sekä erilaisista ajantasaisista ylläpito- ja suojaustoimenpiteistä huolehtimisella.⁸⁹ Tietosuoja-asetuksen 33 ja 34 artiklat edellyttävät ilmoittamista valvontaviranomaiselle ja tiettyjen tapausten yhteydessä myös asianomaisille yksilöille silloin, kun tietoturvaloukkaus kaikista suojausyrityksistä huolimatta pääsee tapahtumaan.⁹⁰

Ongelmallista suojaamispyrkimysten kohdalla on kuitenkin se, että näiden käyttäminen saattaa estyä esimerkiksi osaamattomuuden ja tietämättömyyden taikka suojaamisten korkeiden kustannusten tai suojaamistekniikan pettämisen vuoksi.⁹¹ Toisaalta myös palvelujen muuttuvat yksityisyysasetukset tai käyttöehdot saattavat muodostaa henkilötietojen suojan kannalta riskin, sillä vaikka käyttäjä saattaakin tietoja palveluun tallettaessaan tai tietoja jakaessaan kiinnittää huomiota tietojen näkyvyyteen, saattavat ne yllättäen ja jopa käyttäjän itsensä tietämättä muuttua. Kunnat ovat digitalisaation mukanaan tuomien muutosten myötä myös uusien tietoturvaan liittyvien haasteiden edessä. Haasteita aiheuttavat esimerkiksi erilaisten yhteiskunnallisten prosessien ja tietojärjestelmien välisten riippuvuuksien lisääntyminen, tietoturvakysymysten kansainvälistyminen (tiedon liikkuminen verkoissa valtioiden rajoista välittämättä), yksityisyyden ja julkisuuden hallinta, tietojen keräämisen ja yhdistelemisen lisääntyminen, sekä ihmisten ja tavaroiden jäljitettävyyden yleistyminen.⁹² Päivittäisessä työssä kunnan työntekijät joutuvat keskittymään esimerkiksi tiedon oikeellisuuden varmistamiseen.⁹³

⁸⁸ *Birnhack – Elkin-Koren* 2011, s. 337–338.

⁸⁹ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 55.

⁹⁰ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 306.

⁹¹ Rekisterinpitäjänä toimivan kunnan tai siihen lukeutuvan toimijan tulee varmistua toiminnassaan esimerkiksi siitä, että jokainen sen alaisuudessa toimiva työntekijä käsittelee henkilötietoja ainoastaan rekisterinpitäjän antamien ohjeiden mukaisesti, ellei unionin oikeus tai kansallinen lainsäädäntö toisin määrää.

⁹² *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 307.

⁹³ Tämä käy jatkuvasti haastavammaksi, mutta samalla tiedon oikeellisuuden varmistaminen tulee suurten tietomassojen myötä yhtä tärkeämmäksi.

Tietojärjestelmien suojaamiseen pyritään puuttumaan, sillä erilaiset haittatarkoituksessa toteutetut hyökkäykset tietojärjestelmiin ovat lisääntyneet ja tulevat lisääntymään jatkuvasti. Ohjelmistokehityksessä pyritään aiempaa tehokkaammin huomioimaan erilaiset laatu- ja tietoturvakysymykset ja automaattisten ja autonomisten järjestelmien käyttöönottoa yleistetään turvallisuuteen vaikuttamiseksi.

Kuten henkilötietojen suojaamisen osalta muutoinkin, myös tietoturvallisuuden kohdistuvien toimien osalta tulee pyrkiä siihen, että suoritettavat toimet ovat oikeassa suhteessa suojattavaan arvoon nähden. Tämä tarkoittaa yksinkertaisuudessaan esimerkiksi sitä, että julkisten tietojen suojaamiseen ei ole tarpeellista suhtautua samalla vakavuudella ja panoksella, kuin henkilötietojen, ja erityisesti arkaluontoisten tai salassa pidettävien tietojen suojaamiseen. Tietosuojaasetuksen 32 artiklassa onkin määritelty, että niin rekisterinpitäjän kuin henkilötietoja käsittelevän tahon tulee toteuttaa tarpeelliset ja asianmukaiset toimenpiteet riskiä vastaavan turvallisuustason varmistamiseksi.⁹⁴ Tarpeellisia toimenpiteitä ovat muun muassa tietojen suojaaminen niiden vääristymiseltä, sekä pääsyn rajoittaminen rajoitettuihin tietoihin erilaisten käyttöoikeusratkaisujen toteuttamisella⁹⁵. Huomioon tulee toisaalta myös se, että niille henkilöille, joilla on oikeus ja tarve käyttää tietoja työtehtävänsä hoitamiseksi, tulee taata asianmukainen pääsy tietoihin ilman, että työtehtävien suorittaminen ylimitoitettujen suojaustoimenpiteiden vuoksi kohtuuttomasti vaikeutuu. Viranomaisten, kunnat mukaan lukien, tulee varmistua oman organisaationsa, tietoaineistojensa ja palveluidensa turvallisuudesta⁹⁶. Myös tietoturvaratkaisuissa, kuten muutoinkin henkilötietojen suojaamisessa, on kyse suhteellisuudesta ja erilaisten riskien ja toisaalta tietojen hyödynnettävyyden välisen suhteen arvioimisesta. Tietoturvaratkaisujen ja -teknologioiden, kuten myös muutoinkin erilaisten tietosuojaan keskittyvien järjestelmien, sovellusten ja palveluiden hankinnassa, ylläpidossa, hyödyntämisessä ja kehittämisessä on keskeistä huomioida se, että tietosuojakysymykset on kannattavaa ottaa huomioon jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Erilaisten tietosuojakysymysten varhaisessa vaiheessa tapahtuvaa tunnistamista ja huomioon ottamista voidaan pitää huomattavasti taloudellisesti

⁹⁴ Erilaiset tietoturvaratkaisut tulee suhteuttaa muun muassa käsittelyn luonteeseen ja laajuuteen, tuoreimpaan tekniikkaan, toteuttamiskustannuksiin, käsittelyn asiayhteyteen ja tarkoitukseen, sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin.

⁹⁵ Esimerkiksi Helsingin kaupungin tietosuojalinjauksissa on mainittu siitä, että erityisesti niiden järjestelmien kohdalla, jotka sisältävät arkaluontoisia tai salassa pidettäviä henkilötietoja, tulee olla tarkkana myönnettäessä käyttöoikeuksia järjestelmiin. *Helsingin kaupunki, Kaupunginkanslia* s. 9.

⁹⁶ *Valtiovarainministeriö, Valtiohallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä* 2014 s. 13.

kannattavampana tapana kuin sitä, että jo olemassa olevia järjestelmiä pyrittäisiin muokkaamaan ja suojaamaan jälkikäteen.⁹⁷

3.2.3 Koulutus ja resursoinnit

Henkilötietojen suojaamisessa olennainen ja melkein pä keskeisin keino esimerkiksi kuntasektorilla onkin henkilöstön riittävä ohjeistus, neuvonta ja koulutus henkilötietojen oikeaoppiseen käsittelyyn ja suojaamiseen liittyen.⁹⁸ Vaikka suojaamisesta ja käsittelystä olisi huolehdittu esimerkiksi kalliiden tietoturvajärjestelmien myötä, häviää niiden tarjoama hyöty ja suoja kokonaan, mikäli henkilöstö ei osaa menetellä oikein. Kouluttaminen ja ohjeistus saattaa tuntua yksinkertaiselta ja ikään kuin automaattiselta ratkaisulta, mutta itsestäänselvytenä sitä ei tule pitää. Hyvin usein laaja-alaisten tietosuoja- tai tietoturvaloukkausten taustalla ja syynä on jokin hyvin yksinkertainen seikka, laiminlyönti tai virhe, joka olisi ollut helposti vältettävissä. Voi kuitenkin olla niin, että yksinkertaisemmista ja loppujen lopuksi merkityksellisimmistä asioista huolehtiminen ja niihin keskittyminen on saattanut unohtua tai jäädä toissijaiseksi hankkeeksi, kun keskittyminen on kohdistunut olennaisemmiksi koettuihin tekijöihin.

Henkilötietojen suojan oikeaoppinen toteutuminen vaatii monen osa-alueen yhtäaikaista onnistumista, joten huolellisella suunnittelulla ja organisoinnilla on suuri merkitys. Mikäli henkilötietojen suojan toteuttamista ei suunnitella riittävästi ja tarpeeksi perusteellisesti, on vaarana se, että jokin keskeinen osa-alue unohtuu kokonaan ja aiheuttaa siten riskin henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suojan moniulotteisuuden ja henkilötietojen suojaamiseen liittyvien hankaluuksien vuoksi on tärkeää, että suojaamiskysymyksiä tarkastellaan riittävän monesta näkökulmasta. Tässä toiminnassa on keskeistä se, että resurssit ovat riittävät ja se, että eri ammattialojen osaajat pääsevät esittämään omat näkemyksensä asiaan. On nimittäin totta, että esimerkiksi tietosuoja-asioihin huolellisesti perehtynyt ja kokonaisuuden juridiikan kannalta erinomaisesti hallitseva juristi ei välttämättä tai jopa todennäköisesti ymmärrä tietotekniikasta ja sen suomista suojaamismahdollisuuksista kovinkaan paljoa, eikä edelleen tietoturva-asiantuntija välttämättä hahmota kokonaisvaltaisesti sitä, millaisena esimerkiksi kunnan asiakkaalle kunnassa toteutettavat henkilötietojen

⁹⁷ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 54.

⁹⁸ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 55.

suojaustoimenpiteet näyttäytyvät.⁹⁹ Jotta tietosuojakysymykset tulisivat huomioitua ja otettua esimerkiksi kunnan palveluiden kehittämisessä huomioon riittävän varhaisessa vaiheessa, olisi keskeistä, että tietosuoja-asioihin perehdyttäisiin kaikki henkilötietoja käsittelevät yksiköt. Kuntien laaja-alaisissa organisaatioissa tällaisia yksiköitä ovat esimerkiksi asiakaspalvelu ja henkilöstöhallinto, sekä ne yksiköt ja tahot, jotka vastaavat kunnan käyttämien, henkilötietojen käsittelyyn liittyvien järjestelmien, palveluiden ja sovellusten kehittämisestä, hankkimisesta, käyttöönotosta ja ylläpidosta, kuten ICT-, hankinta, tietoturva- ja tuotekehitysosastot.¹⁰⁰

3.2.4 Asiakirjojen säilyttäminen ja hävittäminen

Henkilötietojen suojaamiseen voidaan pyrkiä myös asiakirjojen asianmukaiseen säilyttämiseen ja niiden hävittämiseen panostamalla. Kunnat käsittelevät vuosittain valtavan määrän erilaisia asiakirjoja, ja sen vuoksi onkin olennaista, että kunnat kiinnittävät huomiota toimintaansa myös tällä saralla.¹⁰¹ Digitalisaation tuomista muutoksista huolimatta kuntien toiminnan yhteydessä käsitellään edelleen lukuisia fyysisessä muodossa, kuten paperilla, olevia asiakirjoja.

Asiakirjoja tulee säilyttää siten, etteivät ne ajaudu perusteettomasti sivullisten käsiin.¹⁰² Salassa pidettäviä tietoja käsittelevien henkilöiden tulee rangaistuksen uhalla pitää tiedot salassa, eikä tällaisia tietoja saa luovuttaa tai ilmaista sivullisille luvatta.¹⁰³ Kunnat ovat moniulotteisia organisaatioita ja erilaisia kunnan sisäisiä toimijoita on useita. Myös asiakirjatyypit ja asiakirjoissa esiintyvät henkilötiedot vaihtelevat paljon. Tämän takia asiakirjojen oikeaoppisesta hallintaa, säilyttämistä ja hävittämistä, sekä henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen käsittelyä onkin kannattavaa arvioida ja ohjeistaa eri organisaatioiden osissa erikseen, muun muassa toimielinkohtaisesti. Toimielinkohtaisesti on keskeistä tehdä muun muassa päätös siitä, kenelle muita kuin salassa pidettäviä tietoja sisältäviä esityslistoja ja muita kokousasiakirjoja voidaan lähettää, miten menetellään asiakirjojen verkkoon laittamisen

⁹⁹ Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimialalla, jossa olen itsekin päässyt työskentelemään henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten parissa, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoon ryhdyttiin erillisen projektiryhmän voimin. Kyseinen ryhmä on koostunut eri alan ammattilaisista, kuten juristeista, tietoturva-asiantuntijoista, viestinnän osaajista sekä palvelumuotoilijoista ja asiakaspalveluvastaavista, joiden näkökulmat ja ammattiosaaminen ovat nousseet keskeiseen rooliin muun muassa muotoiltaessa kaupungin asiakkaille suunnattuja palveluja. Monialaista ammattiosaamista vaadittiin esimerkiksi laadittaessa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamaa rekisteröidyn tietojen tarkastusoikeutta koskevaa tietopyyntöprosessia ja erityisesti muokattaessa tästä prosessista kunnan asiakkaiden kannalta ymmärrettävää, helposti löydettävissä olevaa ja helppokäyttöistä.

¹⁰⁰ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 54.

¹⁰¹ Kunnan viranomaisia ja viranomaisten asiakirjoja tarkastellaan lähemmin tutkielman luvussa 4.2.

¹⁰² Heuru 2006, s. 237.

¹⁰³ Salassa pidettäviin tietoihin ja asiakirjoihin palataan jäljempänä tutkielman luvussa 4.3.

suhteen ja missä asiakirjoja pidetään nähtävillä. Sellaiset kokousasiakirjat, jotka sisältävät salassa pidettäviä tietoja, tulee säilyttää ja hävittää asianmukaisesti. Myös turvallisesta sähköisestä hävittämisestä tulee huolehtia, mikäli kokousmenettelyssä käytetään sähköisiä työkaluja.

Asiakirjojen säilyttämiseen vaikuttaa kuntien osalta myös arkistolakiin (831/1994) sisältyvä sääntely. Asiakirjalaisissa säädetään muun muassa asiakirjojen säilyttämisestä siten, että ne eivät tuhoutu, vahingoitu tai altistu asiattomalle käytölle (arkistolain 12 §), sekä siitä, että sellaiset asiakirjat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi tulee hävittää niille määrätyn säilytysajan jälkeen siten, että tietosuoja on varmistettu.

Arkistotoiminnan osalta tietosuoja-asetuksen merkittävimmät säännökset sisältyvät 86 ja 89 artikloihin. Artiklassa 86 on säädetty siitä, että unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä tulee yhteensovittaa virallisten asiakirjojen julkisuus ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö sekä tietosuoja-asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Asetuksen 89 artiklassa on säädetty siitä, että myös yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia, taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia siten, kuin tietosuoja-asetuksessa on säädetty. Näiden suojatoimien avulla on varmistettava, että arkistoinnin yhteydessä on toteutettu tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet (esimerkiksi pseudonymisointi), joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen.

3.3 Tietosuojamuutokset Ruotsissa

EU:n yleinen tietosuoja-asetus on tasavertaisesti kaikkia EU-maita koskeva säädös, jota kaikkien maiden tulisi lähtökohtaisesti noudattaa yhdenmukaisella tavalla. Asetukseen sisältyvä sääntely ei kuitenkaan ole kaikilta osin täydellistä ja aukotonta. Tietyt osat asetuksessa on tarkoituksenmukaisesti jätetty avoimiksi ja kansallisen lainsäädännön kautta tarkemmin säädettäväksi, mutta joidenkin osien kohdalta sääntely on jäänyt muutoin ja muista syistä epätarkaksi ja joustavaksi. Tulkinnanvaraiset ja avoimiksi jääneet säännökset ovat johtaneet siihen, että asetuksen yhdenmukainen täytäntöönpano eri maissa ei ole toteutunut täysin ja käytännöt eri maissa ovat muodostuneet erilaisiksi. Suomessa ja naapurimaassamme Ruotsissa tietosuojaasetus ja sen mukanaan tuomat muutokset ja uudistukset on otettu osittain eri tavalla

vastaaan, eivätkä toimintatavat ja käytännöt asetuksen soveltamisen osalta ole maiden välillä kaikilta osin yhteneviä. Seuraavaksi esille poimitaan muutamia keskeisiä seikkoja Ruotsin tietosuojakäytännöistä ja verrataan niitä soveltuvin osin Suomen vastaaviin tai vastaavan kaltaisiin käytäntöihin.¹⁰⁴

Oleellinen eroavaisuus maiden välillä vallitsee kansallisen tietosuojalainsäädännön aikaansaamisessa. Ruotsissa kansallinen tietosuojalaki (Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, 2018:218) hyväksyttiin jo huhtikuussa 2018, toisin sanoen hyvissä ajoin ennen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamista toukokuun loppupuolella. Suomessa sen sijaan kansallisen tietosuojalainsäädännön osalta oltiin pahasti myöhässä ja laki tuli voimaan vasta 1. päivänä tammikuuta 2019. Ruotsissa eräänlainen kansallinen konsensus tietosuojan merkityksestä on ollut selkeämpi ja vahvempi kuin Suomessa¹⁰⁵. Selkeät päämäärät ja yhdenmukainen ajattelumalli ovat edesauttaneet ja nopeuttaneet niin lainsäädännön uudistamista oikea-aikaisesti, kuin muutoinkin kansallisten tietosuojakäytäntöjen vahvistumista. Vakavaa suhtautumista selittävät osaltaan myös Ruotsissa viime aikoina tapahtuneet tietosuojakriisit, joista on kannettu poliittista vastuuta. Suomessa poliittisen vastuun kantaminen ei ole näkynyt ainakaan kansalaisille samalla tavalla kuin Ruotsissa. Muutoinkin Suomessa johtoasemissa olevat henkilöt eivät aina ole ymmärtäneet tietosuojan merkitystä, eikä heillä ole ollut vaadittavaa tietosuojaosaamista tilanteiden asianmukaiseksi ratkaisemiseksi. Toki täytyy muistaa, ettei tilanne ole aivan mustavalkoinen, eikä liiallisiin yleistyksiin tule sortua. Samoja ongelmia ymmärtämättömyyden ja osaamisen puutteen osalta on havaittu myös Ruotsissa.

Yhteinen ongelmatekijä Suomessa ja Ruotsissa on ollut henkilöstöllisten resurssien puute. Asetuksen sisällön hallitsevista ja sen soveltamisen osaavista tekijöistä on ollut pulaa. Paikoitellen kyse on ollut myös rahallisten resurssien puutteesta, jonka taustalla voi olla esimerkiksi jo edellä mainittu johdon ymmärryksen puute tietosuoja-asioiden ja asetuksen täytäntöönpanon merkityksestä. Yhdistävä tekijä haasteiden osalta on niin ikään ollut

¹⁰⁴ Vertailumaaksi on valittu nimenomaan Ruotsi sen ja Suomen välillä vallitsevien samankaltaisuuksien vuoksi. Maiden välillä tehdään muutoinkin jonkin verran yhteistyötä ja esimerkiksi Suomessa on otettu useampaan otteeseen mallia Ruotsissa hyväksi ja vastaavasti huonoksi koetuista tai havaituista käytänteistä. Oleellinen havainto vertailun lähtökohdissa on muun muassa se, että Suomessa ja Ruotsissa on melko saman verran kuntia: Suomessa niitä on hieman yli ja Ruotsissa jonkin verran alle 300 kappaletta.

¹⁰⁵ *Sulin* 2018. Kuntaliiton johtava lakimies Ida Sulin oli kertomassa Ruotsin tietosuojatilanteesta Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) ja julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) järjestämässä tietosuojan yhteishankkeen tilaisuudessa 22.8.2018. Sulin oli ollut toukokuun 2018 aikana Kuntaliiton järjestämässä asiantuntijavaihdossa Ruotsissa, jonka yhteydessä hän tutustui Sveriges Kommuner och Landsting-yhdistyksen (vastaa toiminnaltaan Suomen Kuntaliittoa) toimintaan, ja yhteishankkeen tilaisuudessa hän kertoi kokemuksistaan, sekä havaitsemistaan seikoista ja eroavaisuuksista Suomen tilanteeseen verrattuna.

esimerkiksi tietosuoja-asetuksessa esille nousevan rekisterinpitäjän määrittely. Tietosuoja-asetuksen perusteella rekisterinpitäjän käsite on toiminnallinen. Rekisterinpitäjän tulee olla se taho, joka todellisuudessa vastaa henkilötiedoista. Kyse on siis siitä, että tosiallinen tilanne ratkaisee sen, kuka on asetuksen mukainen rekisterinpitäjä kussakin tilanteessa, eikä se, mitä joku taho on paperilla päättänyt.¹⁰⁶ Kunnat ovat oikeiden rekisterinpitäjien määrittelyn osalta joutuneet epäselviin tilanteisiin, sillä kunnallishallinto on usein järjestäytynyt melko monimutkaisesti, eikä kaikissa tilanteissa ole päivänselvää, kuka tai mikä taho on oikea rekisterinpitäjä.¹⁰⁷

Yhteisten haasteiden vastapuolella ovat eroavaisuudet maiden käytäntöjen ja tulkintojen välillä muun muassa hallinnollisten seuraamusmaksujen ja henkilötietojen käsittelystä sopimisen osalta. Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, onko viranomaisille tai julkishallinnon elimille mahdollista määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin, sanotun kuitenkin rajoittamatta 58 artiklan 2 kohdan mukaisia korjaavia toimivaltuuksia.¹⁰⁸ Hallinnollisen seuraamusmaksun eli sakon osalta on Suomen kansallisessa tietosuojalain säädetty, että seuraamusmaksua ei määrätä lainkaan kunnalliselle viranomaiselle (tietosuojalaki 24 §). Suomen päätyminen lopulliseen ratkaisuunsa hallinnollisten seuraamusten osalta ei ollut itsestään selvä ja muun muassa vielä keväällä 2018 kansallinen tietosuojavaltuutettumme Reijo Aarnio esitti lausunnossaan eduskunnan lakivaliokunnalle ratkaisuksi päätymistä tietosuojalain säätämisen yhteydessä Ruotsin ratkaisua vastaavaan malliin, jossa myös kunnalliselle viranomaiselle voidaan, kylläkin alennetuilla määrillä, määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu.¹¹⁸ Suomen tietosuojalain päädyttiin kuitenkin eri lopputulokseen kuin Ruotsissa, eikä kunnallisia viranomaisia voida meillä tuomita hallinnolliseen sakkoon.

Toinen selkeä eroavaisuus löytyy suhtautumisesta henkilötietojen käsittelyä koskevaan sopimiseen. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sopimista koskeva sääntely sisältyy EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 28 artiklan 3 kohtaan.¹⁰⁹ Suomi on muihin maihin verrattuna

¹⁰⁶ Havaittavissa on ollut innostusta määritellä rekisterinpitäjä ikään kuin oman halun ja organisaatiolle itselleen parhaimman vaihtoehdon mukaan, jolloin asetuksen soveltamista ei ole toteutettu oikeaoppisesti.

¹⁰⁷ Esimerkiksi kunnan teknistä lautakuntaa voitaisiin tietyissä tilanteissa pitää rekisterinpitäjänä, mutta se, ettei lautakunta ole varsinainen oikeushenkilö, saattaa muodostua esteeksi sen asettamisessa rekisterinpitäjäksi. Epäselvää onkin, miten tällainen yhtälö ratkaistaan oikein.

¹⁰⁸ Asetuksen 58 artiklan 2 kohdassa säädetään valvontaviranomaisen mahdollisuudesta suorittaa korjaavia toimenpiteitä, kuten antaa huomautus tai varoitus.¹¹⁸ *Tietosuojavaltuutettu Aarnio 2018*, s. 2.

¹⁰⁹ Kyseisessä tietosuoja-asetuksen kohdassa sanotaan, että ” henkilötietojen käsittelijän suorittamaa käsittelyä on määritettävä sopimuksella tai muulla unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisella oikeudellisella asiakirjalla, joka sitoo henkilötietojen käsittelijää suhteessa rekisterinpitäjään ja jossa vahvistetaan käsittelyn

ottanut melko tiukan linjan käsittelysopimusten solmimiseen suhtautumisessa ja puoltanut linjaa, jossa sopimus henkilötietojen käsittelystä tulisi solmia vähäistenkin käsittelytoimenpiteiden perusteella, esimerkiksi erilaisissa pienimuotoisissa toimeksiantosuhteissa, vaikka kyse olisikin lähinnä tietojen siirrosta rekisterinpitäjältä toiselle rekisterinpitäjälle. Ruotsissa on tehty sopimisen osalta linjapäätös, jonka mukaan hyvin teknisten tai vähäpätöisten toimien, kuten selkeästi teknisen ylläpidon tai kopioinnin, osalta ei ole tarpeellista tehdä käsittelijäsopimuksia. Kantaansa Ruotsi on perustellut sillä, että kyseessä on asetus, jonka osalta ei ole vielä juurikaan oikeuskäytäntöä ja ratkaisuja, eikä siten käytännössä kukaan voi vielä tarkalleen ottaen tietää miten asetusta tulisi soveltaa täydellisesti ja oikeaoppisesti. Tällä hetkellä Ruotsi on kirjannut tekemänsä tulkinnat ylös ja katsoo millaiseen malliin asetuksen soveltamisen osalta tulevaisuudessa päädytään. Ruotsissa sopimuksia henkilötietojen käsittelystä ei siten tehdä samassa laajuudessa kuin Suomessa, ja ylipäätään asetuksesta tehdään joiltain osin rohkeampia tulkintoja.¹¹⁰ Maiden väliset eroavaisuudet ovat sinänsä huono asia, sillä lähtökohtaisesti kaikissa EU-maissa yleistä tietosuoja-asetusta tulisi noudattaa yhdenmukaisesti. Muun muassa Digitaalisen turvallisuuden teemakuukauden tietosuojapäivässä 9.10.2018 Suomen tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio kommentoi puheenvuorossaan, että koska tietosuoja-asetus on koko EU:n yhteinen, yksi maa ei voi pitkällä aikavälillä tulkita sitä poikkeuksellisen väljästi tai tiukasti, vaan liian laveisiin tai suppeisiin tulkintoihin puuttuvat muut jäsenmaat.¹¹¹

Ruotsi on siten ollut tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanossa ja siten henkilötietojen ajantasaisen suojan toteuttamisessa jonkin verran Suomea aktiivisempi ja liikkeellä aiemmin. Esimerkkinä tästä voidaan mainita se, että Ruotsin tietosuojavaltuutettu, Datainspektionen, oli tämän vuoden alkuun mennessä ehtinyt tehdä jo lukuisia tietosuoja-asetukseen liittyviä tarkastuksia, kun taas Suomessa kyseisten tarkastusten aloittamista kyettiin samaan aikaan vasta suunnittelemaan kansallisen tietosuojalain voimaantulon jälkeen.¹¹²

Ruotsissa on mahdollistettu melko kattavasti myös automatisoidun päätöksenteon toteutuminen. Automatisoidulla päätöksenteolla tarkoitetaan lyhyesti määriteltynä päätöksentekoa, joka perustuu ainoastaan automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn, ja jonka

kohde ja kesto, käsittelyn luonne ja tarkoitus, henkilötietojen tyyppi ja rekisteröityjen ryhmät, sekä rekisterinpitäjän velvollisuudet ja oikeudet”. Lisäksi artiklan kohdassa on tarkemmin säädetty siitä, mistä henkilötietojen käsittelyä koskevassa sopimuksessa tulee sopia.

¹¹⁰ *Sulin* 2018.

¹¹¹ Tietosuojavaltuutettu *Aarnio* 2018.

¹¹² *EY Finland* 2019, kohta Tiedossa tarkastuksia.

kautta tehtävillä päätöksillä on oikeusvaikutuksia tai muutoin merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn kannalta.¹¹³ Ruotsissa automatisoitua päätöksentekoa hyödynnetään paljon esimerkiksi liikenteeseen liittyvässä päätöksenteossa, kuten asukaspysäköinti-, parkkisakko- ja ruuhkatulliasioissa. Automatisoidussa päätöksenteossa on selkeä kytkös EU:n yleisen tietosuojalain 22 artiklaan, jossa on säädetty automatisoiduista yksittäispäätöksistä. Kyseisen artiklan edellyttämät vaatimukset ruotsalaiset katsovat toteutuvan kansallisessa tietosuojalaissa ja hallintolaissa esitettyjen turvatakeiden kautta.

4 Henkilötiedot ja julkisuusperiaate

4.1 Julkisuusperiaate suhteessa henkilötietojen suojaan

Kuntien toiminnan avoimuus on sekä julkisuus- että tietosuojalainsäädännön sääntelemää. Tietosuojalainsäädännössä, erityisesti EU:n yleisessä tietosuojalain asetuksessa, on säännelty henkilötietojen suojasta ja henkilörekistereiden käsittelystä. Julkisuuslainsäädäntö, pääasiassa julkisuuslaki (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999), koskee pääasiassa asiakirjatietoja ja niiden käsittelyä. Kunnallishallinnon julkisuus toteutuu ennen kaikkea

¹¹³ Tietosuojavaltuutetun toimisto 2019, kohta Mitä automaattinen päätöksenteko tarkoittaa?

asiakirjajulkisuuden kautta, mutta myös valtuuston kokouksien julkisuudella, kunnallisella tiedotustoiminnalla, sekä päätösten tiedoksi antamisella asianosaisille ja kunnan asukkaille on ratkaisevaa merkitystä julkisuuskysymystä tarkasteltaessa.¹¹⁴ Kunnallishallinnossa toteutuva julkisuus on sananvapauden ohella merkittävin kunnallisdemokratian kulmakivi, sekä hyvän kunnallishallinnon lähtökohta. Toisaalta yhteiskunta ei kuitenkaan rakennu yksinomaan demokratian intressien mukaan, ja niinpä siellä, missä on demokratia, on myös yksilön yksityisyyden suoja. Kunnallishallinnon julkisuus on äärettömän tärkeää ja julkisuusperiaate nouseekin hallinnon johtavaksi oikeusperiaatteeksi, mutta tämän kaiken rinnalla kulkee jatkuvasti yksityisyyden ja henkilötietojen suoja, mukaan lukien salassapitosäännöstö.¹¹⁵

Tietosuoja-asetuksen soveltamisen alettua toukokuussa 2019 asetuksen mukaan tuomista muutoksista henkilötietojen käsittelyyn puhuttiin muun muassa mediassa melko paljon. Vaikka lukuisia muutoksia asetuksesta seurasi, monet menettelytavat jäivät kuitenkin ennalleen. Muun muassa asiakirjojen julkisuutta koskeva sääntely ei varsinaisesti muuttunut, vaikka kyseessä olisikin asiakirja, joka sisältää henkilötietoja. Asetuksessa onkin määritelty, että viranomaisten asiakirjoja koskeva julkisuus jää kansallisella lainsäädännöllä säädettäväksi. Suomessa juurikin edellä mainittu julkisuuslaki koskee myös henkilötietojen julkisuutta.¹¹⁶ Julkisuusperiaate ja henkilötietojen suoja on pyritty sovittamaan lainsäädännössä yhteen, mutta varsinkin tietosuojalainsäädännössä tapahtuneiden muutosten seurauksena erityisesti konkreettiset yksittäistapaukset eivät ole aina olleet yksiselitteisiä ja julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan välisiä kysymyksiä on jouduttu paikoin selvittämään perusteellisesti.¹¹⁷

Vaikka tietosuojalainsäädännöllä onkin vahva perusta perusoikeustasolta lähtien, sen vahva asema ei kuitenkaan tarkoita sitä, että henkilötietojen suojan toteuttamisesta seuraisi ikään kuin automaattisesti julkisuusperiaatteen katoaminen. Päinvastoin kyse on siitä, että valtiosääntöisessä punninnassa tietosuoja tulee sovittaa yhteen julkisuusperiaatteen kanssa. Julkisuuslaissa on otettu perusteellisesti huomioon yksityisyydensuojasta seuraavat vaatimukset, eikä siten olekaan olemassa perustetta sille, että tietojen sisältö tai vaikkapa tallentamistapa ikään kuin siirtäisi asiat automaattisesti julkisuusperiaatteen ulkopuolelle.¹²⁸ Tietosuojan ei siis voida katsoa muodostavan lähtökohtaista uhkaa julkisuusperiaatelle.¹²⁹

¹¹⁴ Heuru – Mennola – Ryyänen 2001, s. 206–213.

¹¹⁵ Heuru 2006, s. 223 ja Saarenpää 2011, s. 328. Pohjoismaissa julkisuusperiaatetta on pyritty toteuttamaan ensisijaisesti asiakirjajulkisuutta korostamalla.

¹¹⁶ Krakau 2018, Lakiklinikka: Henkilötietojen julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa.

¹¹⁷ Tietosuojalainsäädännön täytäntöönpanoryhmä oli antamissaan välimietinnöissä yksimielinen siitä, että julkisuuslakiin sisältyvän asiakirjojen luovuttamista koskevan säännöksen mahdollista uudistamistarvetta tulisi arvi-

Päinvastaisesti tarkasteltuna julkisuusperiaatetta ei tulisi nähdä suoranaisesti uhkana henkilötietojen suojan kannalta. Julkisuuslakiin sisältyvien ratkaisujen kautta pyritään osaltaan suojaamaan henkilötietoja mahdollisimman tehokkaasti. Salassapitoa koskevat säännökset ja muut siihen rinnastettavat tekijät suojaavat viranomaistoiminnassa esiintyviä ja käsiteltäviä henkilötietoja monin tavoin.

EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa henkilötietojen käsittelystä ja virallisten asiakirjojen julkisuudesta on säädetty 86 artiklassa. Kyseisen artiklan mukaan muun muassa kunnallisella viranomaisella on mahdollisuus luovuttaa yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi viranomaisen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Tällä luovutuksen sallimisella pyritään mahdollistamaan virallisten asiakirjojen julkisuuden ja tietosuojasetuksessa määritellyn oikeuden henkilötietojen suojaan yhteen sovittaminen. Tietosuojasetus siten mahdollistaa sellaisen kansallisen lainsäädännön säätämisen, jolla julkisuusperiaate ja henkilötietojen suoja saadaan sovitettua yhteen, mutta ei kuitenkaan velvoita säätämään yhteensovittamisesta, vaan jättää kansallisen liikkumavaran käyttämisen jäsenvaltioiden omaan harkintaan.¹³⁰ Julkisuuden ja henkilötietojen suojan välillä vallitseva jännite on seurausta muun muassa kyseisten oikeuksien keskinäisestä erilaisuudesta. Julkisuutta ja henkilötietojen suojaa koskevien tapausten yhteydessä tulisikin punnita julkisuuden perusidea yleisen avoimuuden ja

oida asetuksen lisäksi myös muu yhteiskunnallinen kehitys, kuten digitalisoituminen, huomioon ottaen. Yksimielisyyteen ei sen sijaan päästy siitä, miten henkilötietojen suoja ja yleisten asiakirjojen julkisuus kannattaisi säännöstasolla sovittaa yhteen. Tämän vuoksi työryhmä ei esittänyt julkisuuslakia muutettavaksi.

¹²⁸ Kulla – Koillinen 2014, s. 112.

¹²⁹ Virkamiesten palkkausta koskevien tietojen julkisuutta arvioidessaan perustuslakivalokunta on katsonut, että julkishallinnon henkilöstön palkkaustietoihin ei liity sellaista yksityisyyden suojaan kytkeytyvää intressiä, joka julkisuusperiaatteen valossa oikeuttaisi salaamaan palkan kokonaismäärää koskevan tiedon.

¹³⁰ TATTI-työryhmän välimietintö 2017, s. 36 ja hallintovaliokunnan mietintö 13/2018 vp. kohta Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen välinen suhde.

henkilöihin liittyvän tiedonsaannin toteuttamisesta, sekä toisaalta henkilötietojen suojan asettamia rajoituksia henkilötietojen käsittelylle. Ristiriitojen hallitsemiseen onkin pyritty muun muassa lainsäädännön keinoin.

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa on säädetty, että viranomaisten asiakirjat, sekä muut tallenteet ovat viimeistään niiden valmistuessa julkisia, mikäli niiden julkisuutta ei ole erikseen

välttämättömien syiden vuoksi lailla rajoitettu. Asiakirjajulkisuudesta on säädetty tavallisen lain tasolla julkisuuslaissa ja lähtökohtaisesti jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Julkisuuslaissa keskeiseen rooliin nouse perustuslaissakin turvattu julkisuusperiaate. Varsinkin pohjoismaissa julkisuusperiaatetta eli viranomaisten asiakirjojen julkisuutta on pidetty tärkeänä. Julkisuusperiaatteella onkin monia merkittäviä tehtäviä yhteiskunnassa. Viranomaisten asiakirjojen julkisuus tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden kontrolloida ja valvoa viranomaisorganisaatioita, mahdollistaa ilmaisuvapauden käyttämisen, sekä suojaa yksilöitä viranomaisen mielivallalta. Valvontamahdollisuus lisää välillisesti myös kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan ja sen lainmukaisuuteen.

Useissa tapauksissa kunnallishallinnossa käsiteltävät henkilötiedot ovat julkisuuslain mukaista julkista tietoa. Julkisia tietoja ovat esimerkiksi nimi, ammatti, julkisen sektorin palkat ja korvaukset, sekä virkavapaat ja eläkkeet.¹¹⁸

Viranomaistoiminnassa keskeinen osa julkisuuden toteutumisen turvaamisessa on tiedonantovelvollisuudesta huolehtiminen. Lisäksi viranomaisten tulee noudattaa niin sanottua hyvää tiedonhallintatapaa. Hyvä tiedonhallintatapa tarkoittaa yksinkertaisuudessaan sitä, että viranomaistoiminnassa käytetyt ja viranomaistoimintaa koskevat tiedot ovat saatavilla, käytettävissä, hyvälaatuisia, sekä suojattuja.¹¹⁹ Viranomaisen velvollisuuksiin voidaanakin katsoa kuuluvan tietojensa salassapidosta, suojaamisesta ja eheydestä asianmukaisella tavalla huolehtiminen.

Julkisuuden toteutettavuuden rajojen määrittelyssä on pyritty ottamaan huomioon sekä yksityiselämän suoja yksityisyyden suoja mukaan lukien, että henkilötietojen suoja.¹²⁰ Julkisuuden rajoja määrittelee myös se, että henkilöllä tulisi olla tiedollinen itsemääräämisoikeus, johon lukeutuu oikeus määrätä itseään koskevista tiedoista. Tiedollinen itsemääräämisoikeus tulee ottaa huomioon yksilöön liittyvien tietojen keräämiseen ja käsittelyyn, tietosuojan määrittelyyn sekä ylipäätään henkilötietojen suojaan liittyvissä tilanteissa.

¹¹⁸ Näiden perusteet eivät kuitenkaan ole julkisia tietoja (esimerkiksi se, että kyseessä on työkyvyttömyyseläke). Myös mahdollinen henkilön turvakielto tuo omat vaikutuksensa tietojen julkisuuteen.

¹¹⁹ Heuru 2006, s. 237. Erityisesti viranomaisten tulisi kiinnittää huomiota julkisten asiakirjojen vaivattomaan löydettävyyteen ja siihen, että asiakirjojen julkisuus voidaan toteuttaa vaivattomasti.

¹²⁰ Julkisuudesta voidaan tarvittaessa poiketa erikseen säädetyllä lailla esimerkiksi silloin, jos jonkin perusoikeuden oikeaoppinen toteutuminen sitä edellyttää.

Julkisuusperiaatteen osalta on säädetty erikseen henkilötietojen julkaisemisesta yleisillä verkkosivuilla. Verkkosivuilla tapahtuva henkilötietojen julkaiseminen edellyttää erityistä perustetta, ja tietoja julkaistaessa tulee muistaa, että verkkoon laittaminen on tietosuojasetuksen valossa henkilötietojen käsittelyä, jonka tulee täyttää lailliset perusteet. Verkossa julkaisemisen myötä kuka tahansa voi nähdä tallennetut tiedot ilman, että viranomainen voi mitenkään valvoa sitä, kuka saattaa kyseiset tiedot nähdä. Huomioon tulee kuitenkin se, että joissain tilanteissa painava seikka voi puoltaa henkilötietojen julkaisemista netissä. Tällaiset seikat voivat liittyä muun muassa henkilön toimimiseen erilaisissa luottamustoimissa tai hänen työtehtäviinsä. Kuntalain 140 § (päätöksen tiedoksianto kunnan jäsenelle) velvoittaa kuntaa tiedottamaan päätöksistään julkaisemalla päätöksensä yleisessä tietoverkossa, mutta tällöinkin tulee pyrkiä minimoimaan päätöksistä ilmenevät henkilötiedot. Henkilötietojen julkaisemiseen yleisissä tietoverkoissa palataan vielä jäljempänä luvussa 7.2 (verkkotiedottaminen ja henkilötietojen käsittely päätöksenteossa).

Vaikka henkilötiedot liittyvätkin julkisuusperiaatteen soveltamisalaan, tulee ne kuitenkin tietyllä tavalla pitää siitä erillään, sillä henkilötietojen käsittelyn tulee aina täyttää laissa määritellyt tarkemmat. Näin ollen viranomaisen tarve henkilötietojen käsittelyyn ajautuu verrattavaksi ja punnittavaksi henkilötietojen suojaa vasten. Viranomaistoiminnan tulee toteutua asianmukaisella tavalla, ja siten myös henkilötietojen käsittelemisen tulee olla mahdollista, mutta olennaista on kuitenkin taata riittävä henkilötietojen suojan toteutuminen. Julkisuusperiaatteen ja tietosuojan välinen suhde on verraten monimutkainen, sillä kyse on kahden konstitutionaalisen ja perusteltavissa olevan oikeuden suhteesta, joka edellyttää paikoittain tasapainottamista punninnan ja arvioinnin kautta. Huomionarvoista on myös se, että niin tietosuoja kuin muutkaan perusoikeudet eivät sinänsä ole olemassa yksittäisenä oikeutena, vaan kyse on perusoikeusjärjestelmästä kokonaisuutena.

4.2 Julkisuuslain mukainen viranomainen ja viranomaisen asiakirja

4.2.1 *Julkisuuslain mukainen viranomainen*

Laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta 4 §:ssä on määritelty ne viranomaiset, joiden toiminnassa kyseistä lakia noudatetaan. Kunnallisten viranomaisten osalta julkisuuslain noudattaminen tulee kyseeseen pääasiallisesti kuntien ja kuntayhtymien toimielinten osalta. Mikäli kyse on asiasta, jossa yksittäinen viranhaltija tai luottamushenkilö käyttää itsenäistä päätösvaltaa esimerkiksi lain tai johtosäännön perusteella, tulee heitä pitää laissa esitettyinä

viranomaisina.¹²¹ Viranhaltijat myös valmistelevat ja esittelevät asioita ja siten he kuuluvat tätä kautta julkisuuslain soveltamisalaan.¹²²

Erilaiset kuntien yhteydessä toimivat työ- ja johtoryhmät sekä vastaavat apuelimet, jotka eivät käytä itsenäistä päätösvaltaa, eivät lukeudu sellaisten kunnallisten viranomaisten joukkoon, joiden osalta asiakirjajulkisuus määrittäisi julkisuuslaissa säädetyllä tavalla. Näin ollen esimerkiksi kunnanhallituksen asettaman työryhmän muistiota ei tule katsoa työryhmän asiakirjaksi, vaan kunnanhallituksen asiakirjaksi.

Lisäksi huomioon tulee ottaa, että kunnalliset liikelaitokset kuuluvat kunnalliseen viranomaisorganisaatioon ja niiden asiakirjat lukeutuvat siten julkisuuslain soveltamisalan piiriin, kun taas kunnan yhtiöt jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle.¹²³

4.2.2 Viranomaisen asiakirja

Asiakirja on käsitteenä laaja-alainen ja kattaa sekä perinteiset, että sähköiset asiakirjat.¹²⁴ Lisäksi asiakirjoihin lukeutuu myös erilaiset teknisillä apuvälineillä luettavissa olevat viestit, jotka on tallennettu jollekin tietylle alustalle, kuten muistitikulle, mikrofilmille tai cd-levylle. Laissa tarkoitettuna asiakirjana voidaan pitää myös esimerkiksi sähköpostiviestiä.¹²⁵ Perustuslaissa esiintyvä ilmaisu ”asiakirjat ja muut tallenteet” vastaa julkisuuslakiin sisältyvää välineneutraalia asiakirjan käsitettä.

Julkisuuslain soveltaminen rajoittuu ainoastaan viranomaisen asiakirjoihin¹²⁶. Julkisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjoina pidetään sellaisia viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja, jotka viranomaisen on laatinut tai joka on asian käsittelemistä varten toimitettu viranomaiselle.¹²⁷ Esimerkkinä voidaan mainita virkaan ottamispäätökset ja rakennuslupapäätökset, jotka ovat julkisia siitä huolimatta, että ne sisältävät henkilötietoja. Myös kunnan toimeksiantosuhteiden ja ostopalveluiden yhteydessä laaditut asiakirjat

¹²¹ Julkisuuslakia sovelletaan myös kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajiin.

¹²² Kulla 2012 s. 86.

¹²³ Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 302.

¹²⁴ Heuru 2006, s. 224

¹²⁵ Julkisuuslaissa asiakirjalla tarkoitetaan kuvallisen tai kirjallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkistä muodostuvaa kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka voidaan selvittää ainoastaan äänen- ja kuvantoistolaitteita, automaattista tietojenkäsittelyä tai muuta avuvälinettä hyödyntämällä.

¹²⁶ Heuru – Mennola – Ryyänen 2011, s. 303.

¹²⁷ Heuru 2003, s. 246.

lukeutuvat viranomaisten asiakirjoihin jopa silloin, kun ne eivät ole fyysisesti viranomaisen hallussa.¹²⁸

Julkisuuslaki sisältää myös säännöksiä siitä, millaisia asiakirjoja ei pidetä viranomaisen asiakirjoina. Lähtökohtaisesti julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävinä ja siten muina kuin viranomaisen asiakirjoina pidetään esimerkiksi viranhaltijan laatimia luonnoksia, valmistelijan omaa käyttöä varten tekemiä muistiinpanoja, sekä erilaisia valmistelutoimenpiteinä pidettävistä neuvotteluista laadittuja neuvottelumuistiinpanoja. Asioita, joita ei vielä ole saatettu valmiin asiakirjan muotoon, ovat asioita, joista ei ole laadittu asiakirjaa lainkaan, keskeneräiset asiakirjat, sekä valmisteluvaiheen asiakirjat, eivätkä näihin liittyvät asiat ole vielä julkisia.¹²⁹ Halutessaan viranomainen voi antaa tällaisen tiedon säännösten estämättä, mikäli kyseessä ei ole salassa pidettävä asia eivätkä siten salassapitosäännökset tiedon antamista estä.

Kunnan toimintaa ajatellen keskeisen poikkeuksen valmisteltavana olevien asioiden julkisuuteen muodostavat yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevat selvitykset, suunnitelmat ja ratkaisut. Tällaisia asioita koskevat asiakirjat tulee pitää yleisön saatavana, mikäli salassapitosäännökset eivät tätä estä. Erilaisia selvityksiä, suunnitelmia ja ratkaisuja voidaan pitää tällaisina asioina, mikäli niissä esitettyjä asioita voidaan pitää laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin huomattavasti vaikuttavina¹³⁰.

4.3 Salassa pidettävät henkilötiedot

Laissa määriteltyjen salassapitosäännösten avulla pyritään suojaamaan erityisesti sellaisia tietoja tai asiakirjoja, jotka koskevat henkilöä. Keskeisimmät ja soveltamisalaltaan yleiset salassapitoperusteet on lueteltu julkisuuslain 24 §:ssä, mutta salassapitosäännöksiä on lueteltu myös erityislainsäädännössä.¹³¹ Suurin osa säännöksistä tähtää nimenomaisesti yksilöä

¹²⁸ Näin ollen esimerkiksi Kuntaliiton lakiyksikön laatimia tai kunnalta toimeksiannon saaneen yksityisen konsultin tekemiä selvityksiä tulee pitää kunnan asiakirjoina.

¹²⁹ *Mäenpää* 1999, s. 97.

¹³⁰ *Wallin – Konstari* 2000, s. 233.

¹³¹ Julkisuuslaissa esitetyt salassapitoperusteet on kirjoitettu melko yleispiirteisiksi. Esimerkiksi voidaan poimia vaikkapa laissa esiintyvä liikesalaisuuden käsite, joka saattaa aiheuttaa vaikeuksia silloin, kun lakia sovelletaan käytännön tilanteissa. Pelkästään sillä, että kunnan tarjouskilpailuun osallistunut taho on esittänyt toiveensa tietojen salassapidosta tai sillä, että osallistunut yritys uskoo antamiensa tietojen kuuluvan liikesalaisuuden piiriin, ei ole yksiselitteistä vaikutusta siihen, miten julkisuuslakia tulee kyseisten tietojen osalta tulkita. Toisaalta on mahdollista, että kunta edellyttää tarjoajien merkittävän jo tarjousvaiheessa tarjousasiakirjoihin mahdollisen näkemyksensä tietojen tai asiakirjojen liike- tai ammattisalaisuusluonteesta. Kyseisenlaisella merkitsemisellä

koskevien tietojen suojaamiseen ja ydinajatuksena onkin yksityiselämän suojaaminen julkisuudelta. Salassa pidettävänä tietoina voidaan pitää esimerkiksi sosiaalipalveluja, terveydentilaa tai perhe-elämää koskevia tietoja. Olennaista on muistaa, että luettelo salassapidon perusteista ei ole täydellinen, ja lisäksi joidenkin perusteiden soveltaminen edellyttää tiettyjen erityisehtojen täyttymistä.¹³²

Julkisuuslakiin sisältyvä salassapidon käsite kattaa niin asiakirjajulkisuuden, vaitiolovelvollisuuden, kuin salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökiellon.¹³³ Laissa määritellyillä viranomaisilla tai sen lukuun toimivilla henkilöillä ei ole lupaa paljastaa salassa pidettäviä tietoja sivullisille eli sellaisille henkilöille, joilla ei ole laissa säädettyä tiedonsaantivelvollisuutta. Salassa pidettäviä tietoja ei saa myöskään käyttää omaksi tai toisen henkilön hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Salassa pidettäväksi säädetty asiakirja on salassa pidettävä jokaisen viranomaisen hallussa olevana. Salassapidosta tulee aina säätää lain tasolla, eikä viranomaisella ole oikeutta julistaa asiakirjaa tai sen osaa ainoastaan oman tahtonsa perusteella salassa pidettäväksi, vaan salassapitoon tulee aina löytyä laintasoinen peruste.¹³⁴ Tietyissä tapauksissa asiakirjan salassa pidettävyys on ehdotonta, mutta useiden tapausten yhteydessä salassapidon voidaan katsoa määräytyvän sen mukaan, voidaanko tiedon antamisesta katsoa aiheutuvan vahinkoa.¹³⁵ Vahingon mahdollista aiheutumista arvioidaan esimerkiksi viranomaisen tekemään tarkastukseen tai valvontatehtävään liittyvien asiakirjojen kohdalla. Ehdottomasti salassa pidettävien asiakirjojen piiriin lukeutuvat muun muassa sellaiset asiakirjat, joihin sisältyy tietoja terveydenhuollon asiakkaasta ja hänen saamistaan palveluista, taikka henkilön terveydentilasta ja mahdollisesta vammaisuudesta¹⁴⁹.

Esimerkkinä julkisuuden ja salassapidon välisen rajan määrittelystä voidaan mainita kuntotarkastusraporttien julkisuuteen ja Internetissä julkaisemiseen liittyvä tapaus. Kuntotarkastusraporttien ja tutkimusten osalta nettiin viemiseen vaikuttaa se, millaisia tiloja raportit ja tutkimukset koskevat. Jos kyse on esimerkiksi lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 §:n tarkoittamasta asiakirjasta, joka koskee onnettomuuksiin tai

kilpailuun osallistuville tarjotaan mahdollisuus pyrkiä kiinnittämään kunnan huomio niihin kohtiin, joiden osalta tarjoava yritys katsoo salassapidon arvioinnin olevan erityisen tarpeellista.

¹³² Muun muassa tiedon rikoksesta tuomitusta voi antaa perustellusta syystä silloin, kun tiedon antamisen ei voida katsoa vaarantavan tuomitun toimeentuloa.

¹³³ *Heuru – Mennola – Rynnänen* 2011, s. 303.

¹³⁴ *Heuru* 2006, s. 226.

¹³⁵ *Hannus – Hallberg – Niemi* 2009, s. 302.

¹⁴⁹ *Heuru* 2006, s. 226.

poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista tutkintaa, asiakirja on salassa pidettävä, jos tiedon antaminen siitä ”*vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään*”. Vaikka asiakirjan katsottaisiinkin olevan tällainen väestönsuojelua koskeva asiakirja, julkisuutta rajoitetaan vain silloin, kun julkisuudesta voitaisiin katsoa aiheutuvan edellä mainittua vahinkoa tai vaaraa.

Jotta kuntotarkastusraporttien ja tutkimusten julkaisemisesta ja julkisuudesta on mahdollista antaa tarkempaa ohjeistusta, on ensin selvitettävä se (esimerkiksi turvallisuusasiantuntijan arvioon nojautuen), millaisista asiakirjoista on tarkemmin määriteltynä kyse (onko kyse esimerkiksi väestötiloja koskevasta kuntotarkastuksesta), jonka jälkeen tulee perehtyä raportin tai tutkimuksen sisältöön yksityiskohtaisella tasolla, ja selvittää, sisältävätkö ne sellaisia tietoja tai pohjakuvia, joiden julkaiseminen voisi aiheuttaa vahinkoa tai vaaraa (esimerkiksi väestönsuojelun kannalta). Sellaisen asiakirjan, jonka voisi katsoa johtavan vahingon tai vaaran aiheutumiseen, julkaiseminen voi kuitenkin olla mahdollista esimerkiksi siten, että asiakirjasta poistetaan vahinko- tai vaarauhan aiheuttavat kuvat. Muutoin pääsääntönä voidaan pitää sitä, että asiakirjat julkaistaan kokonaisuudessaan.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädettyjen erityisten henkilötietoryhmien osalta julkisuus määräytyy julkisuuslain mukaan ja ne lukeutuvat luonnollisesti salassa pidettävien tietojen joukkoon. Erityisinä henkilötietoina pidetään henkilötietoja, jotka ovat erityisen riskialttiita ihmisen yksityisyyden kannalta, muun muassa poliittista mielipidettä tai terveydentilaa koskevia tietoja.¹³⁶ Erityisten henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen välistä suhdetta tarkasteltaessa voidaan todeta, että salassa pidettävien tietojen piiri on huomattavasti laajempi kuin erityisten henkilötietojen joukko.

Tietojen luovuttamisen osalta on todettu, että viranomaisen hallussa olevaan asiakirjaan liittyvä tieto saadaan luovuttaa salassa pidettävyydestä huolimatta silloin, kun asiasta on nimenomaisesti laissa erikseen säädetty tai silloin, kun sellainen henkilö, jonka etujen suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa tiedon antamiseen suostumuksensa. Tietojen antaminen voi olla tarpeellista myös toisen viranomaisen tai yksityisen henkilön lainmukaisen

¹³⁶ Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen 2018, s. 148.

tiedonsaantioikeuden tai korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi silloin, kun kyseinen toteuttaminen on tietoja antavan viranomaisen vastuulla. Sallittuna ja jopa välttämättömänä tietojen luovuttamista voidaan pitää muun muassa silloin, kun kyse on jonkin tehtävän suorittamisesta silloin, kun kyse on viranomaisen antamasta toimeksiannosta, virka-aputehtävän suorittamisesta tai muusta viranomaisen lukuun suoritettavasta tehtävästä.¹³⁷

Kunnallishallinnossa kyseeseen voi tulla esimerkiksi tilanne, jossa joudutaan arvioimaan sitä, onko kunnan toimielimellä oikeutta saada tietoa salassa pidettävästä asiasta vai ei. Myös oikean, salassa pidettävän asian käsittelemiseen oikeutetun, toimielimen tai henkilön löytäminen saattaa tuottaa ongelmia. Asian ratkaisemiseksi on oleellista kiinnittää huomiota siihen, onko kunnan nimissä esiintyvän henkilön katsottava olevan salassa pidettävään asiaan nähden sivullinen vai ei. Mikäli henkilöä pidetään sivullisena, tiedonsaantioikeutta ei ole.¹³⁸ Asiaa valmisteleva tai muutoin käsittelevä viranhaltija on aina oikeutettu saamaan tiedon salassa pidettävästä asiasta. Lähestulkoon vastaavasti on säännelty valtuutettujen, kunnanhallitusten jäsenten, kunnanjohtajan, tilintarkastajien, sekä tarkastuslautakunnan jäsenten osalta. Edellä mainittujen toimialueena on kunnan hallinto kokonaisuudessaan ja heillä onkin oikeus saada tieto salassa pidettäväksi määrätystä asiasta silloin, kun se liittyy vireillä olevan asian hoitamiseen (kuntalaki 24 § ja 74 §). Muilta osin keskeiseen rooliin nousee kuntalain 43 §:n sääntely, jonka mukaan luottamushenkilöllä on oikeus saada tietoja toimintansa kannalta tarpeellisista asioista. Olennaista on muistaa myös edellä mainittujen tahojen osalta, että salassa pidettäviä tietoja on suojeltava erityisen tarkoin, ja että niihin liittyy aina salaisuuden säilyttämisen velvoite ja salaisen tiedon hyväksikäyttämisen kieltö.

Huomionarvoista on sekin, että asianosaisella on eräiden poikkeusten myötä oikeus saada tieto salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä silloin, kun se voi tai voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Vastaavasti jokaiselle on eräiden rajoitusten rajaamana annettu oikeus saada häntä itseään koskeva tieto.

¹³⁷ Heuru 2006, s. 227.

¹³⁸ Heuru 2011, s. 305.

5 Julkisuuslain mukainen tietopyyntö ja tietosuoja-asetuksessa turvattu oikeus tarkastaa omat tiedot

5.1 Tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta

5.1.1 Viranomaistoiminnan julkisuusmyönteisyys tiedonsaannissa

Viranomaistoiminnassa tulisi pyrkiä julkisuusmyönteisyyteen. Tätä julkisuutta pyritään osaltaan toteuttamaan tiedonsaantioikeuden kautta, ja pääsääntönä onkin se, että tiedonsaannin rajoittamiselle tulee olla asiallinen peruste.¹³⁹ Mikäli viranomaisen ei anna pyydettyä tietoa, tulee kielteinen päätös perustella, ja perusteluihin sisällyttää muun muassa ne säännökset, jotka oikeuttavat tiedon antamatta jättämiseen. Julkisesta asiakirjasta annettava tieto tulee toimittaa tietoa pyytäneelle ensisijaisesti hänen pyytämällään tavalla. Toimitustapaa koskevaa pyyntöä ei tarvitse noudattaa silloin, kun pyynnön noudattamisesta asiakirjan kopioimista koskevien vaikeuksien, asiakirjojen suuren määrän tai muun näihin verrattavan syyn vuoksi aiheutuisi kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle (julkisuuslain 16 § 1 momentti). Tietoja pyytävän henkilön tulee puolestaan yksilöidä pyyntönsä riittävällä tarkkuudella siten, että viranomaisella on mahdollisuus selvittää, mitä asiakirjaa tai tietoa pyyntö koskee.¹⁴⁰ Yksilöimisvelvollisuuden kautta viranomaiselle pyritään takaamaan riittävät mahdollisuudet selvittää, mitä asiakirjaa tietoa pyytänyt pyynnössään tarkoittaa.¹⁴¹ Toisaalta viranomaisella on velvollisuus pyrkiä avustamaan tietojen pyytäjää pyyntönsä yksilöimisessä muun muassa diaarien ja muiden hakemistojensa avulla. Huomionarvoista on se, että viranomaisella on lähtökohtainen velvollisuus pyrkiä löytämään myös vaikeasti paikannettavat, löydettävissä olevat asiakirjat.¹⁴²

Sellaisen asiakirjan osalta, joka ei ole vielä julkinen, luovuttamisesta päättäminen on viranomaisen harkinnan varassa.¹⁴³ Huomattavaa on kuitenkin se, että tiedon saamista ei tule näidenkään asiakirjojen osalta rajoittaa enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeen, eikä ilman laissa säädettyä ja asiallista perustetta. Harkinnanvaraisen julkisuuden osalta tulisi

¹³⁹ Mäenpää 2016, s. 173.

¹⁴⁰ Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 302.

¹⁴¹ Asiakirjapyynnön kohteen selvittämiseen liittyy keskeisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisema tapaus KHO 6.9.2007/2254, jossa asiakirjapyyntö kohdistui rajoittamattomaan aikaan ja kaikkiin niihin päätöksiin, jotka sisälsivät tietynlaisen asiaratkaisun. Tehtyjen päätösten huomattavan suuri määrä, pyynnön kohdistuminen rajoittamattomaan aikaan sekä se, että pyydetty tietyn asiaratkaisun sisältämät päätökset jouduttaisiin seulomaan muista päätöksistä, johtivat siihen, että asiakirjapyyntö ei näissä olosuhteissa ollut KHO:n mukaan siten yksilöity, että viranomaisen voitaisiin edellyttää selvittävän asiakirjapyynnön kohde.

¹⁴² Kulla 2012, s. 381.

¹⁴³ Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 301.

lähtökohtaisesti pyrkiä myönteiseen suhtautumiseen. Lisäksi on olennaista, että tiedon pyytäjiä tulee kohdella mahdollisimman tasapuolisesti.

5.1.2 Asianosaisjulkisuus ja yleisöjulkisuus

Julkisuuslain 11 §:ssä on säädetty asian hakijan, valittajan, sekä muun tahon, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee oikeudesta saada asiaa käsittelevältä tai sitä käsitteeltä viranomaiselta tieto muustakin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä silloin, kun asiakirjan sisältö vaikuttaa tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.¹⁴⁴ Asianosaisjulkisuudella on pyritty ensisijaisesti vahvistamaan viranomaisen, esimerkiksi kunnan, kanssa asioivan henkilön oikeusturvaa, johon sisältyy oikeus saada asian käsittelyyn ja päätöksentekoon vaikuttavia tai jo vaikuttaneita tietoja. Vastaavasti asianosaisjulkisuus toimii eräänlaisena asian monipuolista ja riittävää selvittelyä edistävänä menettelytakeena, jota taas edelleen pidetään yhtenä hyvän hallinnon edellytyksenä. Asianosaisjulkisuuden kautta halutaan myös turvata hallintomenettelyn tasapuolisuutta pyrkimällä saavuttamaan viranomaisen ja yksityisen tahon välillä tiedollisesti samanarvoinen tilanne, sekä tukea asian käsittelyn sisällöllistä objektiivisuutta ja asianmukaisuutta ennen kaikkea pyrkimällä suojaamaan ratkaisuja ja muita toimia mielivaltaisuuksilta ja muilta virheiltä.¹⁴⁵ Asianosaisen (hänen mahdollinen edustajansa tai avustajansa mukaan lukien) pääsääntöisesti laajaa oikeutta tiedonsaantiin on rajoitettu kuitenkin tietyiltä osin, eikä siten oikeutta esimerkiksi sellaisen asiakirjan, josta tiedon antaminen loukkaa erittäin tärkeää yleistä etua tai lasten etua, saamiseen ole.

Useat asiakirjat ovat asianosaisjulkisia.¹⁴⁶ Asianosaisjulkisuutta täydentää julkisuuden toteuttamisessa yleisöjulkisuus eli se, että kuka tahansa kysyjä voi saada tiedon pyydetystä asiakirjasta. Yleisöjulkisuuden osalta keskeinen sääntely löytyy julkisuuslain 9 §:stä, jossa on säädetty julkista asiakirjaa koskevasta tiedonsaannista.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Heuru 2006, s. 227.

¹⁴⁵ Mäenpää 2016, s. 159. Tähän seikkaan liittyy tiiviisti myös viranomaisen velvollisuus kuulla asianosaista ennen päätöksentekoa.

¹⁴⁶ Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa oikeudenkäynnin osapuoli saa asiassaan tiedon sellaisesta asiakirjasta, joka on yleisöltä salattu.

¹⁴⁷ Tiedonsaantioikeuksia kuntien osalta täydentää muun muassa kunnanjohtajan ja pormestarin tiedonsaantioikeus. Kunnanjohtaja tai pormestari voi käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. Tähän liittyy myös oikeus saada kunnan viranomaisilta nähtäväkseen asiakirjoja ja muita tietoja, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Kunnanjohtajan ja pormestarin tiedonsaantioikeus ulottuu julkisten tietojen lisäksi myös sellaisiin tietoihin, jotka

5.1.3 Tiedon antaminen viranomaisen henkilökisteristä

Henkilötietojen suojan kannalta keskeinen säännös sisältyy julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin, joka koskee tietojen antamista viranomaisen henkilökistereistä. Muun muassa kunnalliset viranomaiset tallentavat nykyään henkilötietoja erilaisiin automaattisiin tietojenkäsittelyjärjestelmiin. Tällaisten tietojen luovutuksen osalta viranomaisen tulee varmistua henkilön oikeudesta käsitellä ja tallettaa luovutettavia tietoja.¹⁶² Käsitteilyluvan löytyminen on viranomaisen silmin katsottuna lähtökohtaisesti helpointa todentaa silloin, kun viranomaisen edellyttää tietopyytäjältä kirjallista tietopyyntöä, jossa hän on esittänyt hyväksyttävän selvityksen tietojen käytön laillisuudesta.¹⁶³ Mikäli tällainen lupa löytyy, voidaan tietoja luovuttaa henkilötietoja sisältävästä rekisteristä kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Samassa yhteydessä viranomaisen tulisi tiedustella tietoja pyytävältä sitä, miten hän on aikonut järjestää luovutettavien tietojen suojauksen.¹⁶⁴ Luvan pyytäminen aiheuttaa toisaalta ristiriitoja tarkasteltaessa sitä, että lähtökohtaisesti viranomaisen hallussa olevat julkiset tiedot tulisi olla mahdollista saada pyytäjän henkilöllisyyttä tai pyydettyjen tietojen käyttötarkoitusta selvittämättä. Uuden EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukanaan tuoma uusi käsittelyn peruste, eli oikeutettu etu, saattaa hankaloittaa tietoja antavan viranomaisen mahdollisuuksia arvioida perusteen olemassaoloa ja täyttymistä.¹⁶⁵ Huomionarvoista on lisäksi se, että mielipide- tai markkinatutkimusta, sekä suoramarkkinointia varten henkilötietoja saadaan luovuttaa ainoastaan silloin, kun siitä on erikseen säädetty tai jos rekisteröity antaa siihen suostumuksensa. Henkilötietojen luovutusrajoitusta sääntelevä 16 §:n 3 momentti on kuitenkin muihin lainsäädännössä oleviin viranomaisten henkilökisterien tietojen luovutusta koskeviin säännöksiin nähden toissijainen.¹⁶⁶ Erityissäännökset koskevat muun muassa oikeutta saada otteita yleiseen käyttöön tarkoitetuista rekiste-

eivät ole vielä tulleet julkisiksi. Huomattavaa on kuitenkin se, että salassapitosäännökset koskevat myös pormestaria ja kunnanjohtajaa tiedoksisaantioikeutta rajoittaen.

¹⁶² Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 303

¹⁶³ Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen 2018, s. 589. Mikäli viranomaisen ei pidä tietoja pyytäneen ilmoittamia tietoja riittävinä, tulee sen varata tietoja pyytäneelle mahdollisuus täydentää lupaa koskevaa selvitystään ja samalla ilmoitettava tälle, miltä osin lisäselvitys olisi tarpeen.

¹⁶⁴ Saarenpää 2011a, s. 367.

¹⁶⁵ Syvälle henkilötietolainsäädäntöön menevän arvioinnin edellyttäminen voikin olla hyvin ongelmallista julkisten asiakirjojen luovuttamisen yhteydessä.

¹⁶⁶ Lisäksi säännöstä voidaan pitää jossain määrin vanhentuneena, sillä tietosuoja-asetus soveltuu kaikkeen automaattisen tiedon käsittelyyn riippumatta siitä, muodostavatko kyseiset henkilötiedot varsinaisen henkilörekisterin. Useimmissa tapauksissa henkilötiedot toki käytännössä sijaitsevat nimenomaan juurikin jossain henkilörekisterissä.

reistä, esimerkiksi kauppaja- ja kiinteistörekisteristä, sekä väestötietojärjestelmästä. Erityislaeissa, kuten rikosrekisterilaissa (770/1999), on säädetty myös valtakunnallisista ja arkaluonteisia henkilötietoja sisältävistä henkilörekistereistä.¹⁴⁸

5.1.4 Luovutusrajoitusten tarkoitukset

Erilaisten luovutusrajoitusten kautta on pyritty turvaamaan henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa. Lähtökohtana ja pyrkimyksenä on estää se, että henkilötietojen julkisuus ei johtaisi henkilötietojen suojaa sääntelevien määräysten ja säännösten vastaiseen henkilötietojen käsittelyyn, esimerkiksi rekisterinpitoon.¹⁴⁹ Luovutusrajoitukset koskevat sähköisesti, kopiona tai tulosteena annettuja tietoja, eikä ratkaisevaa ole se, luovutetaanko tässä yhteydessä vain yhtä vai useampaa henkilöä koskevaa tietoa. Tällaisella tietynlaisella tiukkuudella on haluttu osoittaa se, että pyrkimyksenä on suojata myös sellaisia tietoja, jotka koskevat vain yksittäistä henkilöä. Vaikka esimerkiksi jäljennöksestä ilmenevät tiedot eivät olisikaan itsessään arkaluonteisia, tietojen luovutus saattaa vaarantaa yksityisyyden suojaa, sillä tietojenkäsittely mahdollistaa nykypäivänä erilaiset tietojen haut erilaisin hakuperustein. Luovutusrajoitukset eivät estä tietojen antamista suullisesti tai vastaavasti tietojen pyytäjän voidaan sallia tekemän muistiinpanot julkisista henkilörekisteriin merkityistä tiedoista, mutta sen sijaan sallittua ei ole tietojen kuvaaminen kameralla sen sähköisen tallentamismuodon vuoksi.¹⁵⁰

Tiedonantovelvollisuuden ohella olennaista on lisäksi se, että viranomaisen tulee itsekin tiedottaa riittävän aktiivisesti asioistaan ja erityisesti niistä asioista, jotka ovat yleisölle merkityksellisiä (esimerkiksi kaavoitusasiat). Huomionarvoista on myös se, että henkilötietoja voidaan pyytää myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyyn pohjautuvaan tarkastusoikeuteen vetoamalla. Tietosuoja-asetuksen mukaista tarkastuspyyntöä käsitellään seuraavaksi luvussa 5.2 (omien tietojen tarkastuspyyntö).

¹⁴⁸ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 588.

¹⁴⁹ HE 30/1998 vp., Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 74.

¹⁵⁰ HE 30/1998 vp., Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 74 ja *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 590.

5.2 Omien tietojen tarkastuspyyntö

5.2.1 Tarkastusoikeudesta yleisesti

Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus tarjoaa asetuksen 15 artiklan myötä rekisteröidylle oikeuden saada pääsy tietoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rekisteröity voi pyytää rekisterinpitäjältä vahvistusta siitä, käsitelläänkö häntä koskevia tietoja vai ei. Mikäli henkilötietoja käsitellään, rekisteröidyllä on oikeus saada pääsy kyseisiin tietoihin ja saada tietoonsa esimerkiksi käsittelylle asetetut tarkoitukset, käsiteltävät henkilötietoryhmät, henkilötietojen säilytysajat, sekä tieto mahdollisesta tietojen luovuttamisesta. Olennaista on se, että rekisteröidylle tulee taata mahdollisuus toteuttaa tätä oikeuttaan mahdollisimman vaivattomasti ja kohtuullisin väliajoin. Tällaisen toiminnan kautta rekisteröidyllä on niin halutessaan mahdollisuus arvioida, onko viranomaisen toteuttama henkilötietojen käsittely lainmukaista.¹⁵¹ Niin ikään rekisteröidylle on tietosuoja-asetuksen sääntelyn myötä taattu oikeus tarkistaa, että kunnan erilaisiin rekistereihin tallennetut tiedot ovat oikeita.¹⁵² Tiedonsaantioikeuden kautta pyritään lisäämään kunnan toiminnan läpinäkyvyyttä ja tätä kautta samalla edistämään myös muiden rekisteröidylle kuuluvien oikeuksien toteutumista, sillä rekisterinpitäjä tietää saattavansa joutua antamaan rekisteröidylle tämän pyytämiä tietoja.¹⁵³ Tietosuoja-asetuksen 15 artikla velvoittaa antamaan rekisteröidylle tiedot vain tämän pyynnöstä. Sen sijaan tietosuoja-asetuksen 13 (toimitettavat tiedot, kun henkilötietoja kerätään rekisteröidyltä) ja 14 (toimitettavat henkilötiedot, kun tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä) artiklojen osalta rekisterinpitäjän tulee suorittaa informointia oma-aloitteisesti.¹⁵⁴

Tietosuoja-asetuksen 46 artiklassa on säännelty henkilötietojen siirtoon liittyvistä asianmukaisista suojatoimista niiden tilanteiden osalta, joissa henkilötietoja siirretään kansainvälisille järjestöille, taikka kolmansiin maihin. Rekisteröidylle on annettu oikeus saada ilmoitus tällaisista suojatoimista. Kuntien toiminta on usein melko paikallista, mutta esimerkiksi käytössä olevien järjestelmien osalta kyseeseen voi tulla tilanne, jossa rekisteröidyn henkilön, esimerkiksi kuntalaisen, tietoja siirtyy kolmansiin maihin.¹⁵⁵

¹⁵¹ Tietosuoja-asetuksen johdannon 63 kohta.

¹⁵² Tiedonsaantioikeuden kautta rekisteröidyllä on muun muassa oikeus saada omat terveystietonsa, muun muassa erilaiset tiedostot, joihin on koottu tutkimustuloksia, diagnooseja, potilasta hoitaneiden lääkäreiden antamat lausunnot, sekä muut hoitoon ja toimenpiteisiin liittyvät tiedot (tietosuoja-asetuksen johdannon 63 kohta).

¹⁵³ *Voight – von dem Bussche* 2017, luku 5.4.

¹⁵⁴ *Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen* 2018, s. 209.

¹⁵⁵ Kunta saattaa esimerkiksi palveluissaan hyödyntää sellaista tietoteknistä järjestelmää, jonka toiminnassa käytetään EU-alueen ulkopuolella sijaitsevaa konesalia. Tällöin on mahdollista tai jopa todennäköistä, että tiedot

Vaikka rekisteröidyn tiedonsaantioikeudet onkin määritelty melko laaja-alaisiksi ja kattaviksi, rekisteröidyn tiedonsaantioikeuksilla ja ennen kaikkea oikeudella saada jäljennös käsiteltävistä henkilötiedoista ei kuitenkaan saa olla haitallista vaikutusta muiden oikeuksien ja vapauksien kannalta (tietosuojasetuksen 15 artiklan 4 kohta). Tällaisessa tilanteessa voi olla kyse esimerkiksi immateriaalioikeuksiin tai liikesalaisuuksiin liittyvästä suojaamistarpeesta. Toisaalta näidenkään oikeuksien huomioimisella ei saa olla suoranaisesti sellaista seurausta, että rekisteröidylle ei annettaisi tietoja ollenkaan.

Tietosuojasetuksen mukaisissa tietopyynnöissä olennaiseen rooliin nousee tietoja pyytävän henkilöllisyyden varmentaminen. Kunnan tuleekin rekisterinpitäjän roolissaan käyttää kaikkia kohtuullisesti käytettävissään olevia keinoja tietoja pyytävän henkilön henkilöllisyydestä varmistuakseen. Myös erilaisten verkkopalvelujen ja verkkotunnistetietojen yhteydessä tähän tulisi kiinnittää riittävällä tavalla huomiota.¹⁷⁵ Lähtökohtana tulee pitää sitä, että mitä arkaluontoisemmasta eli yksityisemmästä tiedosta pyynnössä on kyse, sitä tarkemmin ja perusteellisemmin tulee keskittyä tietoja pyytäneen henkilön henkilöllisyyden tarkistamiseen. Joissain tapauksissa esimerkiksi sähköpostitse esitetty tietopyyntö voi olla hyväksyttävä asioimismuoto, mutta tällöinkin tietojen pyytäjän henkilöllisyydestä tulee varmistua.¹⁷⁶ Kuten tietopyyntöjen osalta muutoinkin, myös henkilöllisyyden varmentamisen osalta on monien tapauksien yhteydessä turvauduttava tapauskohtaiseen harkintaan.

Tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdassa on tuotu esille keskeinen henkilötietojen käsittelemiseen liittyviä tietosuojaperiaate, tietojen minimointi. Edellä luvussa 2.2. ("tietosuojaperiaatteet") tarkemmin läpikäyty periaate vaikuttaa myös henkilötietoihin kohdistuviin tarkastuspyyntöihin, sillä henkilötietoja ei saa säilyttää ainoastaan siltä varalta, että jossain vaiheessa saattaa tulla tarve vastata tietopyyntöön. Henkilötiedot tulee hävittää, mikäli niille ei voida perusteltavissa olevalla tavalla osoittaa muuta käyttötarkoitusta.¹⁷⁷

ei aina osata kiinnittää riittävästi huomiota ja pahimmillaan tietojen liian vapaasta liikkumisesta voikin aiheutua huomattava riski henkilötietojen suojan kannalta.¹⁷⁵ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 218.

¹⁷⁶ *Voight – von dem Bussche* 2017, luku 5.4.2. Sähköpostitse tapahtuneen asioinnin osalta henkilöllisyydestä voidaan varmistua esimerkiksi lähettämällä rekisteröidyn aiemmin ilmoittamaan sähköpostiosoitteeseen vahvistuslinkki.

¹⁷⁷ Mahdollisen henkilötietojen poistamisen yhteydessä tulee muistaa kiinnittää riittävällä tavalla huomiota siihen, että kyseisen rekisteröidyn osalta poistetaan varmasti kaikki olemassa olevat ja eri järjestelmiin tallennetut henkilötiedot siltä osin, kuin rekisteröity on tietojen poistamista vaatinut tai joiden käsittelylle ja säilyttämiselle ei ole enää osoitettavissa pätevää ja perusteltavissa olevaa syytä. Esimerkiksi yksittäinen

kulkeutuvat myös unionin rajojen ulkopuolelle. Tällaisiin tietojen liikkumisiin eri valtioiden ja toimipisteiden välillä

kuntalainen on saattanut olla kunnan kanssa tekemisissä lukuisissa eri yhteyksissä ja hän on saattanut vuosien kuluessa hyödyntää useampia kunnan tarjoamia palveluita. Näin ollen kyseisen kuntalaisen tietoja saattaa löytyä huomattavankin useasta eri järjestelmästä. Kunnan tulee kiinnittää huomiota rekistereidensä ja järjestelmiensä sisältämien tietojen ajan- ja

5.2.2 Tarkastusoikeutta koskevaan pyyntöön vastaaminen

Tietopyynnön mahdollisimman pikaista ja sujuvaa käsittelyä ajatellen olisi keskeistä, että rekisteröidyn esittäessä henkilötietojen tarkastuspyynnön hän esittäisi oman nimensä ja yhteystietonsa, yksilöisi riittäväällä tarkkuudella sen, mitä tietoja hän haluaa, kertoisi toiveestaan saada tiedot tietyltä ajanjaksolta tai kaikki häntä koskevat tiedot, sekä sen, missä muodossa hän pyytämänsä tiedot haluaa saada.¹⁷⁸

Tietosuoja-asetus ei säädi pyydettyjen tietojen antamisesta muutoin kuin sähköisesti pyydettyjen tietojen osalta. Asetuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaan sähköisesti esitetyn tietopyynnön osalta tiedot tulee toimittaa yleisesti käytetyssä sähköisessä muodossa, ellei tietojen pyytävä taho ole toisin pyytänyt. Muissa tapauksissa tietojen antaminen voidaan toteuttaa suullisesti, tulosteena tai sähköisesti yleisesti käytetyssä tiedostomuodossa.¹⁷⁹ Tietosuoja-asetuksen johdannon 64 kohtaan sisältyy kuitenkin maininta siitä, että rekisterinpitäjän olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä tarjoamaan rekisteröidylle suojattu etäpääsy järjestelmään, jolloin rekisteröidylle annettaisiin suora pääsy henkilötietoihinsa. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä muun muassa siitä, että jos tietopyyntö esitetään sähköpostitse, tulisi pyydetty tiedot lähettää rekisteröidylle sellaisessa suojatussa muodossa, jossa tietoturva vaatimuksia kyettäisiin noudattamaan.¹⁸⁰ Tietopyyntöjen osalta keskeistä merkitystä on myös tapauskohtaisella harkinnalla ja esimerkiksi pyydettyjen tietojen luonteella on oma vaikutuksensa tietojen luovutustapaan. Tilanteissa, joissa rekisterinpitäjä käsittelee huomattavia määriä rekisteröityä koskevia tietoja, rekisterinpitäjällä on mahdollisuus pyytää, kuten julkisuuslain nojalla tehtävien tietopyyntöjen

asianmukaisuuteen, siihen, että kulloinkin rekisteriin tai järjestelmään tallennetut tiedot ovat säilössä perustellusta syystä, sekä siihen, että mahdollisten henkilötietojen poistamisen yhteydessä tiedot varmasti poistuvat täydellisesti ja kaikista mahdollista poistotarkoituksen kohteena olevista sijainneista.

¹⁷⁸ Helsingin kaupungilla tietosuoja-asetuksen mukaisen henkilötietojen tarkastuspyynnön voi toteuttaa kahdella tavalla: joko asioimalla paikan päällä kaupungin kirjaamossa tai toimialojen palvelupisteissä, jossa asiakkaan henkilöllisyys tarkistetaan paikan päällä, tai tekemällä tarkastuspyynnön ympäri vuorokauden avoinna olevan sähköisen asiointipalvelun kautta, johon kirjautuminen edellyttää vahvaa tunnistautumista. Tarkastuspyynnön tekemisen tai sen lähettämisen jälkeen tieto tehdystä tarkastuspyynnöstä ohjautuu valitun toimialan, viraston tai liikelaitoksen tietopyyntöjen kokoajalle, joka edelleen lähettää tiedon

kulloinkin kyseessä olevan rekisterin yhteyshenkilölle. Asiassa ei tehdä varsinaista päätöstä. Rekisteröidyllä on myös mahdollisuus täydentää tekemäänsä tarkastuspyyntöä jälkikäteen. Tarkastuspyynnön perusteella kerätyt tiedot toimitetaan rekisteröidylle tämän pyytämässä laajuudessa joko sähköisen asiointipalvelun kautta, saamalla kyseisen kanavan kautta linkin muuhun järjestelmään, jossa tiedot sijaitsevat tai vaihtoehtoisesti myös salatun sähköpostin kautta. Tarkastuspyyntölomakkeessa, niin sähköisen asiointipalvelun kautta tehtävässä kuin palvelupisteessä asioitaessa täytettävässä paperisessa versiossa, rekisteröityä pyydetään yksilöimään, missä palvelussa asioimista koskien hän haluaa tarkastaa tietonsa, sekä kertomaan miltä ajanjaksolta tai mitä asiakirjoja hän haluaa saada ja tarkastaa. Vastaavasti lomakkeella rekisteröity voi yksilöidä tavan, jolla hän haluaa kyseessä olevat tiedot saada itselleen.

¹⁷⁹ Tietosuojavaltutetun toimisto 2018, kohta Kun haluat tarkastaa tietosi. ¹⁸⁰ Voight – von dem Bussche 2017, luku 5.4.2.

osalta, rekisteröityä tarkentamaan sitä, mitä tietoja tai mitä käsittelytoimia pyyntö varsinaisesti koskee (tietosuoja-asetuksen johdannon 63 kohta).

Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan mukaan kunnan tulee vastata tarkastuspyyntöön yhden kuukauden kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut pyynnön. Mikäli pyynnöt ovat erityisen monimutkaisia tai pyyntöjä on useita, kunta voi ilmoittaa tarvitsevänsä tarkastuspyyntöjen käsittelemiseen normaalitilannetta enemmän aikaa. ¹⁵⁶ Kunnat ovat paikoin hyvin moniulotteisia organisaatioita, ja yhdestä rekisteröidystä henkilöstä saattaa olla tietoja esimerkiksi useissa eri yksiköissä tai useamman eri työntekijän kansioissa ja tiedostoissa. Tällöin voikin olla perusteltua, että rekisteröityä pyydetään erikseen yksilöimään tai tarkentamaan sitä, minkä palvelun osalta hän on kunnan kanssa asioinut tai mistä yksiköistä hän itse uskoo tietojaan löytyvän. ¹⁸²

Pääsääntöisesti rekisterinpitäjän tulee toimittaa pyydettyt tiedot rekisteröidylle maksutta (tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 3 kohta). Hallinnollisiin kustannuksiin perustuva kohtuullinen maksu voi tulla kyseeseen silloin, kun rekisteröity pyytää tiedoista useampia jäljennöksiä. Mahdollisen tietojen pyytämisen maksullisuuden osalta tietosuoja-asetuksen 12 artiklan viidenteen kohtaan on sisällytetty säännös siitä, että niiden tapausten yhteydessä, joissa rekisteröidyn esittämiä pyyntöjä voidaan pitää ilmeisen perusteettomina tai kohtuuttomina, taikka joissa rekisteröity esittää niitä toistuvasti, rekisterinpitäjä voi joko periä kohtuullisen maksun tietojen tai viestien toimittamisesta tai pyydetyn toimenpiteen toteuttamisesta aiheutuneisiin hallinnollisiin kustannuksiin perustuen, tai vaihtoehtoisesti kieltäytyä pyydetyn toimen suorittamisesta. ¹⁵⁷ Tällaisten tapausten yhteydessä rekisterinpitäjän, esimerkiksi kunnan

¹⁵⁶ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 58.

¹⁸² Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 211.

¹⁵⁷ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 59.

¹⁸⁴ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 211.

viranomaisen, tulee kuitenkin kyetä osoittamaan pyynnön ilmeinen kohtuuttomuus tai perusteettomuus. Toiminnassaan rekisterinpitäjän tulisi muistaa keskittyä siihen, että tarvittavat tiedot ovat kerättävissä ja löydettävissä ilman kohtuutonta vaivannäköä ja kustannuksia.¹⁸⁴ Tämä tarkoittaa toisaalta edelleen sitä, että rekisterinpitäjä, kuten esimerkiksi kunta, ei saa siirtää toimimattomasta tai puutteellisesta tietojen hallinnoinnista aiheutuneita kuluja suoraan tai välillisestikään rekisteröidyn vastuulle ja maksettavaksi.

Mikäli rekisteröidylle on jo toimitettu häntä koskevia tietoja, häneltä voidaan tiedustella, uskooko hän saaneensa jo kaikki tietopyynnössään tarkoittamansa tiedot vai voiko olla mahdollista, että hänelle jo toimitetuista tiedoista puuttuu edelleen häntä koskevia tietoja. Toisaalta kunnan henkilöstön tulee muistaa, että rekisterinpitäjällä on vastuu tietää siitä, mitä tietoja ihmisistä on kerätty ja tallennettu eri järjestelmiin ja muihin mahdollisiin sijainteihin.¹⁵⁸ Monimutkaisten tietojen tarkastuspyyntöjen osalta voi kuitenkin olla tarpeellista käydä kunnan ja rekisteröidyn välillä jonkinlaista vuoropuhelua, jotta rekisterinpitäjällä olisi realistiset mahdollisuudet vastata asianmukaisella tavalla esitettyyn tietopyyntöön. Laaja-alaisten ja haastavienkin tietopyyntöjen osalta vastausaika rajautuu kolmeen kuukauteen tietopyynnön esittämispäivästä lukien. Mikäli rekisterinpitäjänä toimiva kunta tarvitsee tällaista pidempää, maksimissaan kolmen kuukauden mittaista vastausaikaa, tulee rekisteröidylle ilmoittaa pidemmästä käsittelyajasta kuukauden kuluessa tietopyynnön vastaanottamisesta. Samassa yhteydessä pidemmälle käsittelyajalle tulee esittää riittävät ja perusteltavissa olevat syyt.

Se, tuleeko kyseessä olevaa tarkastuspyyntöä pitää monimutkaisena vai ei, ratkeaa tapauskohtaisen arvioinnin yhteydessä, eikä yksiselitteistä määritelmää monimutkaiselle ja pidempään käsittelyaikaan oikeuttavalle tarkastuspyynnölle olekaan mahdollista antaa. Monimutkaisuuden arvioimisessa painoarvoa voidaan antaa esimerkiksi toimitettavien tietojen määrälle, sekä sille, joutuuko kunnan viranomaisen etsimään ja keräämään tietoja useista eri lähteistä tietopyyntöön vastataksaan.¹⁵⁹ Monimutkaisten henkilötietojen tarkastuspyyntöjen hoitamisessa keskeiseen rooliin nousevat myös organisaation henkilöstön osaaminen, sekä

¹⁵⁸ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 60.

¹⁵⁹ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 60. Kuntien organisaatiollisen laajuuden takia rekisteröidyn henkilön tietoja saattaa olla tallennettuna useisiin eri järjestelmiin. Jotta kunnalla olisi ylipäättään realistisia mahdollisuuksia toimittaa jäljennöksiä käsittelemistään henkilötiedoista, tulee kuntien keskittyä tietojärjestelmien hankinnoissa ja kehittämisessä siihen, että järjestelmät toimivat hyvin myös mahdollisten tietopyyntöjen näkökulmasta tarkasteltuna. Toisin sanoen tietojärjestelmien tulisi olla sellaisia, että niistä saadaan tarpeen mukaan koottua yleisesti käytössä olevassa sähköisessä muodossa listaus rekisteröityä henkilöä koskevista tiedoista, ja lisäksi sellaisia, että tällainen luotu listaus saadaan vielä tarvittaessa tulostettua paperilla luettavaan muotoon. Niin ikään tietojärjestelmien kanssa toimimista varten olisi hyvä laatia prosessiohjeistus, johon sisältyisi toimintaohjeet tietojen kokoamisesta rekisteröidyn pyytäessä jäljennöstä käsiteltävistä henkilötiedoistaan.¹⁸⁷ *Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen* 2018, s. 214.

organisaation käytössä olevat tietotekniset valmiudet. Kunta ei kuitenkaan voi käyttää osaamisen tai tarpeellisten tietoteknisten valmiuksien puutetta perusteena tarkastuspyynnön käsittelyn hitaudelle, mikäli sillä olisi ollut mahdollisuudet huolehtia kyseisten seikkojen kuntoon saattamisesta.

Mikäli rekisterinpitäjänä toimiva kunta kieltäytyy tietojen antamisesta, tulee sen kyetä kertomaan rekisteröidylle pätevällä tavalla ja perustelujen kera kieltäytymisen syy.¹⁸⁷ Kieltäytymisen tulee perustua kaikissa tapauksissa lain säännöksiin (tietosuoja-asetuksen 12 artikla). Samassa yhteydessä kunnan tulee tiedottaa rekisteröityä tälle kuuluvasta mahdollisuudesta tehdä valitus valvontaviranomaiselle, sekä tämän käytettävissä olevista muista oikeussuojakeinoista.

Näihin muihin oikeussuojakeinoihin palataan jäljempänä luvussa 6 (muista rekisteröidyn oikeussuojakeinoja).

5.2.3 Kansalliseen tietosuojalakiin sisältyvät rajoitukset

Kansalliseen tietosuojalakiin sisältyy säännöksiä rekisteröidyn tiedonsaantioikeuteen kohdistuvista rajoituksista. Tietosuojalain (1050/2018) 34 §:n (rajoitukset rekisteröidyn oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin) mukaan rekisteröidyn tiedonsaantioikeus ei ole täysin rajoittamaton. Rekisteröidyllä ei ole oikeutta perehtyä hänestä kerättyihin tietoihin muun muassa silloin, kun tiedon antamisesta saattaisi seurata vahinkoa esimerkiksi kansalliselle turvallisuudelle, puolustautumiselle tai yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Myös silloin, kun tietojen antamisesta saattaisi olla haittaa rikosten selvittämiseksi tai vastaavasti niiden ehkäisemiselle, taikka jonkun muun henkilön oikeuksille, voidaan tarkastusoikeutta rajoittaa.¹⁶⁰ Tarkastusoikeuden rajoittamisessa on huomioitu myös rekisteröityyn itseensä liittyviä seikkoja, eikä oikeutta tiedon saamiseen olekaan esimerkiksi silloin, kun tiedon antamisesta saattaisi seurata vakavaa haittaa tai vaaraa rekisteröidyn hoidolle tai terveydelle, taikka rekisteröidyn oikeuksille.¹⁶¹ Lisäksi on vielä säädetty, että jos henkilötietoja käytetään tarkastus- ja valvontatehtävissä ja tiedon antamatta jättäminen on ehdottomasti välttämätöntä Suomen tai vastaavasti Euroopan unionin rahoituksellisen tai taloudellisen edun turvaamiseksi, voidaan

¹⁶⁰ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 61.

¹⁶¹ Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen 2018, s. 215. Tietosuojalain 34 §:n 1 momentin 2 kohdan soveltaminen saattaa tulla kyseeseen esimerkiksi sellaisten lastensuojelullisten asioiden yhteydessä, joissa lapsi on rekisteröity ja häntä koskevien tietojen antaminen huoltajalle olisi lapsen edun vastaista.

rekisteröidyn tarkastusoikeuteen kohdistaa rajoituksia. Tietosuojalain 34 §:n loppupuolelle on sisällytetty maininta siitä, että jos vain osa tiedoista rajautuu tarkastusoikeuden rajoittamisen seurauksena rekisteröidyn henkilön tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle, tulee muut häntä koskevat tiedot kuitenkin antaa. Mikäli tietojen antamiseen kohdistuvan rajoituksen tarkoitukset eivät vaaranna, rekisteröidylle tulee ilmoittaa rajoituksen taustalla olevat syyt.¹⁶² Niin ikään tietosuojalain 34 §:ssä on säädetty siitä, että mikäli rekisteröidyllä ei ole oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin, tietosuoja-asetuksen 15 artiklan (rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin) 1 kohdassa tarkoitettut tiedot tulee antaa rekisteröidyn pyynnön perusteella tietosuojavaaltuutetulle.

5.3 Keskeisimmät eroavaisuudet julkisuuslain ja tietosuoja-asetuksen mukaisissa tietopyynnöissä

Tietosuoja-asetus on henkilötietojen käsittelyn osalta hyvin keskeinen säännös. Lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) sisältyy säännöksiä muun muassa henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekistereistä, asianosaisen tiedonsaantioikeudesta, sekä oikeudesta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta. Kumpikin säädös tarjoaa henkilöille mahdollisuuden tehdä tietopyyntö kunnalle, mutta eroavaisuuksia erilaisten tietopyyntöjen välillä on kuitenkin löydettävissä. Osa eroavaisuuksista on olennaisia ja huomattavia, joten kunnan henkilöstön onkin kiinnitettävä huomiota siihen, kumman lainsäädännön tarkoittamasta tietopyynnöstä kyseessä olevassa tapauksessa onkaan kyse.

Julkisuuslain mukainen tietopyyntö on lähtökohtaisesti mahdollista tehdä nimettömänä eikä asiakirjaa pyytävän henkilön siten tarvitse selvittää viranomaiselle henkilöllisyyttään.¹⁶³ Poikkeuksen pääsääntöön muodostavat erityiset salassa pidettävät tiedot ja asiakirjat. Tietosuojaasetuksen mukaisen tietopyynnön kohdalla tilanne on päinvastainen, ja pääsääntönä onkin se, että tietopyynnön esittävän henkilön henkilöllisyys tulee varmentaa.¹⁶⁴

¹⁶² HE 9/2018 vp., hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, s. 119. Sääntelyllä on pyritty varmistamaan henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyys ja rekisteröidylle kuuluva oikeus saada yleisellä tasolla informaatiota hänestä kerättyihin tietoihin liittyvistä rajoituksista. On kuitenkin olemassa sellaisia tilanteita, joiden yhteydessä jo yleisen tiedon antaminen saattaa vaarantaa rajoituksen tarkoituksen, eikä rekisterinpitäjällä ole tällaisten tilanteiden yhteydessä velvollisuutta kertoa rajoituksen syistä rekisteröidylle.

¹⁶³ Wallin – Konstari 2000, 208.

¹⁶⁴ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 212.

Eroavaisuuksia on myös siinä, miten pitkän aikavälin puitteissa tietopyyntöön on mahdollista vastata. Julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen kohdalla vastaus tietopyyntöön on annettava mahdollisimman pian, mutta kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa.¹⁶⁵ Poikkeuksen tähän pääsääntöön muodostavat esimerkiksi erityistoimenpiteitä tai tavanomaista suuremman työmäärän vaativat tietopyynnöt, joiden osalta voidaan soveltaa yhden kuukauden mittaista vastausaikaa. Tietosuoja-asetuksen mukaisten tietopyyntöjen kohdalla vastaus tulee antaa ilman aiheetonta viivytystä, mutta kuitenkin viimeistään yhden kuukauden kuluessa (tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 3 kohta). Poikkeuksen tähän muodostavat ne tilanteet, joissa erityisistä syistä määräaikaa voidaan jatkaa kahdella kuukaudella (esimerkiksi pyyntöjen monimutkaisuuden tai määrän aiheuttamien vaikutusten vuoksi).¹⁶⁶

Jokaisella on julkisuuslain mukaan oikeus saada tieto julkisesta viranomaisen asiakirjasta, ja siten henkilöllä on oikeus saada tieto esimerkiksi rakennuslupapäätöksistä, jotka ovat julkisia siitä huolimatta, että ne sisältävät henkilötietoja. Tietosuoja-asetuksen mukaisen tietopyynnön avulla rekisteröity voi esimerkiksi saada vahvistuksen siitä, käsitelläänkö häntä koskevia henkilötietoja tai pyytää jäljennökset omista tiedoistaan. Näin ollen tietosuoja-asetuksella ja vastaavasti julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä pyritään saavuttamaan eri asioita, karkeasti muotoiltuna asetuksella tietoisuutta henkilön omista tiedoista ja niiden tilanteesta, ja julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä tietoa viranomaisen asiakirjasta.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Hallintolain (434/2003) mukaan kysymyksiin, jotka eivät ole varsinaisia tietopyyntöjä, tulee vastata viipymättä, mutta vastaamiselle ei ole asetettu varsinaista aikarajaa. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiakkaan tekemiin kysymyksiin ja tiedusteluihin ja 23 §:n mukaan hallintoasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivästystä. Tällaisia muina kuin tietopyyntöinä pidettäviä kysymyksiä saattavat kuntien toiminnan osalta olla esimerkiksi erilaiset tiedustelut mahdollisista tulevista toimenpiteistä ja niihin liittyvistä aikatauluista. Kuntalaiset ovat hyvin kiinnostuneita esimerkiksi siitä, millaisia maankäytöllisiä toimenpiteitä heidän kotialueillaan toteutetaan, millaisia vaikutuksia näillä toimenpiteillä heidän arkeaan ajatellen on, ja millaisella aikataululla kyseisiä toimenpiteitä on tarkoitus toteuttaa.

¹⁶⁶ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 213.

¹⁶⁷ Aina ei ole kuitenkaan täysin yksiselitteistä se, millaisesta tietopyynnöstä on kyse, tai minkä lainsäädännön valossa esitettyä tietopyyntöä tulisi tarkastella. Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen vuonna 2016 antamassa ratkaisussa (diarinumero 1669/2/15) oli kyse potilasasiakirjassa olevan tiedon antamisesta potilaalle. Oikeusasiamies perusteli ratkaisuaan ensisijaisesti henkilötietolakiin nojautuen, mutta mainitsi päätelmässään myös siitä, että lopputulos olisi ollut sama, vaikka kantelijan tietopyyntöä olisi tarkasteltu julkisuuslain sääntelyn mukaan.¹⁹⁶ Kyseisessä henkilötietolain momentissa säädetään rekisterinpitäjän velvollisuuksista toteuttaa tarpeelliset organisatoriset ja tekniset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi, muun muassa estämällä asiattomien pääsy tietoihin. Toimenpiteet tulee toteuttaa muun muassa käytettävissä olevien teknisten mahdollisuuksien ja taloudellisten resurssien puitteissa.

5.4 Henkilötietojen luovuttamista koskeva oikeuskäytäntö

Henkilötietojen luovuttamista koskevaa oikeuskäytäntöä on olemassa jonkin verran kaikista oikeusasteista. Otan seuraavaksi esimerkinomaisesti esille kaksi korkeimman hallinto-oikeuden antamaa ratkaisua vuosilta 2012 ja 2016.

Ensimmäisenä käsittelyyn otetaan tapauksista vanhempi. Tapauksessa KHO 2012:55 oli kyse viranomaisen velvollisuudesta muistuttaa tietojen suojaamisesta journalistisen poikkeuksen yhteydessä. Journalisti oli pyytänyt yliopistolta professorien palkkaustietoja, ja korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kyseiset tiedot tuli luovuttaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa todettiin, että tietojen luovuttamisen yhteydessä yliopiston tuli selvittää se, tapahtuuko henkilötietojen luovuttaminen tuolloin voimassa olleen henkilötietolain 32 §:n 1 momentin (tietojen suojaaminen) mukaisesti.¹⁹⁶ Tapauksessa sanomalehden tuli antaa rekisterinpitäjälle asianmukaiset sitoumukset ja selvitykset, sekä muutoin riittävät takeet henkilötietojen asianmukaisesta suojaamisesta henkilötietolain 32 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapaus 2016:161 keskittyi lakiasiantointimiston oikeuteen saada Valviralta tietoja sen asiantuntijalääkäreiden nimistä ja lääketieteellisistä erikoisalueistaan. Lakiasiantointimisto oli pyytänyt sinänsä julkisia tietoja tulostettuna listana tai julkaistuina Valviran Internet-sivuilla. Olennaista ratkaisussa oli kuitenkin se, että koska kysymys oli henkilötietojen antamisesta viranomaisen rekisteristä, tietojen antaminen pyydettyllä tavalla tulosteena tai sähköisessä muodossa edellytti luovutuksensaajalla olevaa oikeutta käyttää ja tallentaa pyytämiään tietoja. Lakiasiantointimisto ei kuitenkaan ollut kyennyt esittämään lain mukaista perustetta, joten sillä ei ollut myöskään oikeutta tietojen saamiseen julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tietojen luovutustavalla. Valvira oli hylätessään mainittuja luovutustapoja koskevan tietopyynnön ilmaissut pyydettyjen tietojen julkisuuden ja sen, että tiedot olisivat luovutettavissa tietopyytäjälle muun muassa esittämällä ne Valvirassa näyttöpäätteeltä tai suullisessa muodossa. Tällainen lopputulos on sinänsä perusteltu, mutta varsinkin nykypäivänä digitalisaation yleistyttyä ja laajennettua saattaa esimerkiksi asiakkaan pyytäminen kenties pidempienkin matkojen takaa asioimaan paikan päällä virastossa vaikuttaa hitaalta ja kömpelöltä ratkaisulta. Tietosuojalainsäädännön vastaisen toiminnan estäminen ei ole kuitenkaan mahdollista pelkästään tiedonantamistapaa hankaloittamalla, mikäli kyse on tiedoista, jotka julkisuuslain nojalla on oikeus saada.

6 Muita rekisteröidyn oikeuksia

6.1 Yleistä

Edellä, neljännen luvun loppupuolella nostettiin esille tietosuoja-asetuksen tarjoama oikeus, jonka mukaan rekisteröity voi pyytää esimerkiksi kunnalta tietoa siitä, käsitelläänkö kunnassa tai jossain sen yksittäisessä palvelussa tai yksikössä häntä koskevia henkilötietoja, ja jos käsitellään, tietoja siitä, mitä ja millaisia nämä kyseiset kerätyt ja käsiteltävät henkilötiedot ovat. Mainittu tarkastusoikeus ei kuitenkaan ole ainoa tietosuoja-asetuksen rekisteröidylle sallima oikeus, vaan tämän lisäksi rekisteröityjen oikeusturvaa on pyritty toteuttamaan esimerkiksi tietojen oikaisu- (artikla 16) ja poisto-oikeuksien (artikla 17) kautta. Kyseiset oikeudet tulevat kyseeseen myös silloin, kun kunta tai jokin sen organisaatioon kuuluva taho tai toimija toimii rekisterinpitäjänä. Näin ollen kunnan tuleekin toteuttaa rekisteröidylle asianmukaiset mahdollisuudet näiden oikeuksiensa toteuttamiseen. Kaikkien oikeuksien käyttäminen ei ole kuitenkaan kaikissa tilanteissa mahdollista, ja myös rekisteröidyn on hyvä tarkastella lähemmin sitä, mitä oikeuksia hänellä on kussakin tapauksessa käytettävissä.¹⁶⁸ Kunnan tulee edesauttaa rekisteröityä tässä pyrkimyksessä ja tarjottava kuntalaisille ja muille kunnan näkökulmasta

¹⁶⁸ Tietosuojavaltuutettu 2018, kohta Tunne oikeutesi. Rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen vaikuttaa muun muassa se, millä perusteella henkilötietoja käsitellään.

rekisteröidyn asemassa oleville tietoa oikeuksien toteuttamisesta ja tarvittaessa annettava vielä yksityiskohtaisempia toimintaohjeita ja neuvoja.

6.2 Oikeus tietojen oikaisemiseen

Henkilötietojen käsittelystä saattaa seurata negatiivisia vaikutuksia rekisteröidyn oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta.¹⁶⁹ Näin on erityisesti sellaisten tapausten yhteydessä, joissa henkilötietojen käsittely perustuu väärin tai puutteellisiin tietoihin tai on muutoin laitonta. Henkilötietojen virheettömyyttä tuleekin pitää keskeisenä rekisteröidyn oikeusturvan osana ja jokaiselle on taattava oikeus tulla arvioiduksi oikeiden tietojen perusteella.¹⁷⁰ Oikeudesta tietojen oikaisemiseen on säädetty tietosuoja-asetuksen 16 artiklassa. Oikaisuoikeus täydentää tietosuojaasetuksen 5 artiklan 1 d-kohdassa tarkoitettua täsmällisyysperiaatetta, ja oikaisuoikeutta koskevaa säännöstä tuleekin lähtökohtaisesti tulkita yhdessä täsmällisyysperiaatteen kanssa.¹⁷¹ Rekisteröidyllä, esimerkiksi kuntalaisella, on oikeus vaatia, että kunta oikaisee häntä koskevissa tiedoissa olevat epätarkkuudet ja virheellisyudet.²⁰¹ Rekisteröity on saattanut tulla tietoiseksi itseään koskevien tietojen virheellisyydestä tai puutteellisuudesta esimerkiksi silloin, kun tietojen nojalla on ryhdytty toimenpiteisiin tai kun hän on saanut tietonsa tarkastusoikeutensa nojalla.¹⁷² Virhe on myös saattanut ilmetä täysin sattumalta. Tietojen virheellisyys saattaa olla seurausta esimerkiksi siitä, että sinänsä oikea tieto on kirjattu väärän henkilön kohdalle, tai päinvastaisesti oikean henkilön kohdalle on tehty virheellinen merkintä. Toisaalta kyse voi olla sellaisesta vanhentuneesta tiedosta, joka oli aikanaan oikea, mutta ei pidä enää asiantilassa tapahtuneiden muutosten myötä paikkaansa.¹⁷³

Kunnan on toteuttava tarpeelliset korjaustoimenpiteet ilman aiheetonta viivästystä. Rekisteröity voi esimerkiksi toimittaa kunnalle lisäselvitystä ja saada siten puutteelliset tietonsa

¹⁶⁹ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 216.

¹⁷⁰ Tietosuojavaalutuetun toimisto, kohta Kun haluat oikaista tietojasi 2018.

¹⁷¹ Täsmällisyysperiaatteen mukaan henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarpeen mukaan päivitettyjä ja muun muassa kunnan tulee rekisterinpitäjän roolissaan toteutettava kaikki mahdolliset toimenpiteet varmistaakseen käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkkojen ja virheellisten henkilötietojen poistamisen tai oikaisemisen viivymättä. ²⁰¹ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 218. Virheellisillä tiedoilla tarkoitetaan sellaisia epäaitoja tietoja, jotka eivät vastaa tosiasioita. Virheellisten tietojen oikaiseminen soveltuu siten ensinnäkin tosiasioihin, jolloin kunnan tulee oikaista virheellinen faktamerkintä. Epätarkan tiedon osalta määritelmä ei ole yhtä selkeä ja epätarkaksi väitetyn tiedon oikaisemisoikeuteen voikin olla tarpeen liittyä jonkinlainen järkevä pidettävä intressi.

¹⁷² Rekisteröidylle on saatettu lähettää esimerkiksi suoramarkkinoinviesti, tai kunta on tehnyt häntä koskevan päätöksen.

¹⁷³ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 217.

täydennettyä. Tietojen mahdollista puutteellisuutta arvioidaan ottamalla huomioon kussakin tapauksessa kyseessä olevan rekisterin henkilötietojen käsittelyn tarkoitus. Tapauskohtaisesti voidaan esimerkiksi todeta, että jos rekisterissä käsitellään nimenomaan historiatietoja, ei rekisteröidyllä ole oikeutta ja mahdollisuutta vaatia, että hänen osaltaan rekisteriin tallennetut tiedot korvattaisiin vaatimushetkellä voimassa olevilla tiedoilla.¹⁷⁴ Rekisteröidyllä ei ole velvollisuutta perustella tietojen oikaisupyyntöä mitenkään, mutta hänen on kuitenkin kyettävä osoittamaan, että kyseessä on puutteellinen, epätarkka tai virheellinen tieto.¹⁷⁵ Kovinkaan laajoja osoitustoimia ei tarvita useinkaan silloin, kun kyse on esimerkiksi osoitteen tai puhelinnumeron muutoksesta, mutta jos kyseessä olevassa tapauksessa oikaistulla tiedolla on oikeudellisia vaikutuksia, tulee kunnan varmistua tietojen oikeellisuudesta paremmin ja tarkemmin.¹⁷⁶

Tietojen oikaisemisen osalta olennaista olisi se, että kunnan käyttämät järjestelmät taipuisivat henkilötietojen jälkikäteiseen muokkaamiseen mahdollisimman vaivattomasti ja siten, että virheelliset, epätarkat tai puutteelliset tiedot olisi mahdollista tarpeen mukaan oikaista tai täydentää.¹⁷⁷ Näin ollen kunnan tuleekin huolehtia järjestelmiensä toimivuudesta ja soveltuvuudesta siihen, että rekisterissä kyetään ylläpitämään mahdollisimman ajantasaisia, päivitettyjä ja täsmällisiä tietoja rekisteröidyistä henkilöistä, jopa ilman heidän tekemiään oikaisupyyntöjä.

Mikäli kunta ei voi hyväksyä rekisteröidyn tekemää tietojen oikaisu- tai täydennyspyyntöä, tulisi kunnan antaa kieltäytymisestään kirjallinen todistus, jossa se esittää ne syyt, joiden vuoksi rekisteröidyn esittämää vaatimusta ei ole voitu hyväksyä. Samassa yhteydessä rekisteröityä tulisi informoida mahdollisuudestaan valittaa asiasta valvontaviranomaiselle tai vastaavasti käyttää muita oikeussuojakeinoja.¹⁷⁸

¹⁷⁴ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 61.

¹⁷⁵ Ks. *Giubotaru v. Moldova* (EIT, 27.4.2010), kohdat 51 ja 59.

¹⁷⁶ European Union Agency for Fundamental Right and Council of Europe 2018, s. 220.

¹⁷⁷ Erityisesti niiden osa-alueidensa ja toimintojensa, jotka todennäköisesti aiheuttavat kunnassa eniten tietopyyntöjä, osalta kunnan olisi kannattavaa toteuttaa järjestelmien kehittämistä siten, että tarvittavat toimenpiteet on mahdollista toteuttaa mahdollisimman helposti. Tietopyynnöt kohdistuvat usein muun muassa sellaisiin kunnan toimintoihin, jotka liittyvät yksityishenkilöiden elämiseen tai asumiseen läheisellä tavalla (esimerkiksi kuntien tarjoamat asumispalvelut).

¹⁷⁸ Tietosuojavaltuutetun toimisto, kohta Oikeus oikaista tietoja, 2018.

6.3 Oikeus tietojen poistamiseen

Rekisteröidyn oikeudesta tietojen poistamiseen eli toisin sanoen oikeudesta tulla unohdetuksi säädetään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 17 artiklassa.¹⁷⁹ Joidenkin poikkeustapausten yhteydessä, muun muassa silloin, kun rekisteröidyn tietojen käsittely on perustunut henkilön antamaan suostumukseen ja hän on sittemmin peruuttanut tämän kyseisen suostumuksensa, henkilölle on taattava oikeus saada tietonsa poistetuksi kunnan rekistereistä ja samalla tulla unohdetuksi. Vastaavasti oikeus tietojen poistamiseen konkretisoituu silloin, kun henkilötietoja ei tarvita enää niihin käyttötarkoituksiin, joita varten henkilötiedot alun perin kerättiin tai joita varten niitä käsiteltiin.¹⁸⁰

Rekisteröidyn oikeutta tulla unohdetuksi on kuitenkin rajoitettu. Kuntien osalta keskeisten säännösten mukaan oikeutta tietojen poistamiseen ei ole silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu kunnan lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen, kunnalle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseen tai jos se liittyy yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen.

Silloin, kun rekisteröidyllä on asetuksen mukainen oikeus saada tietonsa poistetuksi, kunnan tulee ilman aiheetonta viivästystä ryhtyä tietojen poistamiseen, ja joka tapauksessa viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta.¹⁸¹ Vastatessaan rekisteröidyn poistopyyntöön tulee rekisterinpitäjänä toimivan kunnan kertoa, millaisiin toimenpiteisiin se on rekisteröidyn pyynnön perusteella ryhtynyt. Se, miten nopeasti tiedot käytännössä on poistettava, riippuu tietojen luonteesta ja siitä, millaisia toimenpiteitä tietojen poistaminen edellyttää.¹⁸² Tietosuoja-asetus ei määrittele suoraan sitä, miten tietojen poistaminen tulisi teknisesti toteuttaa, mutta jos käytettävissä olevat järjestelmät mahdollistavat tietojen poistamisen kokonaan, tulee tätä pitää tietosuoja-asetuksen valossa suositeltavimpana toimintatapana.¹⁸³ Tiedot tulee kuitenkin poistaa aina siten, että rekisterinpitäjällä, tietojen käsittelijällä tai kolmannella osapuolella ei ole enää mahdollisuutta saada niitä käsiinsä. Täysin

¹⁷⁹ Vaikka niin sanottu ”oikeus tulla unohdetuksi” olikin etukäteen yksi tietosuoja-asetuksen eniten puhuttaneista artikloista, kyseinen yleiseen asetukseen kirjattu oikeus ei tuonut juurikaan muutosta aiempaan oikeustilaan verrattuna, sillä jo aiemman lainsäädännön nojalla on ollut mahdollista oikaista virheelliset tiedot ja poistaa kokonaan tarpeettomat tiedot. *Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen* 2018, s. 223.

¹⁸⁰ Toisaalta kuntien tulisi muutoinkin rekisterinpitäjänä huolehtia tietosuoja-asetuksen 5 artiklan (henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet) 1 C -kohdan tarkoittamasta tietojen minimoimisesta. Toisin sanoen kuntien tulisi myös itse oma-aloitteisesti huolehtia tarpeettomien ja niiden henkilötietojen, joiden osalta tietojen käsittelyperuste on poistunut, poistamisesta.

¹⁸¹ Vastaavasti kunnan tulee huolehtia kohtuullisin toimenpitein siitä, että mikäli jokin muu taho toimii esimerkiksi kunnan toimintaan liittyen henkilötietoja käsittelevänä rekisterinpitäjänä, tämä taho saa tiedon rekisteröidyn esittämästä tietojen poistopyynnöstä.

¹⁸² *Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen* 2018, s. 233. Tietosuoja-asetus edellyttää tietojen poistamista ilman aiheetonta viivästystä, eikä kuukauden määräaika siten olekaan sääntö, vaan pikemminkin poikkeus.

¹⁸³ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Vahtera* 2017, s. 63.

teoreettisella tasolla esille nouseva mahdollisuus tietojen palauttamisesta erityisen tietokoneohjelman tai erityistaitojen kautta ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö tietoja olisi poistettu. Edellytettävät poistotoimenpiteet ovat pitkälti riippuvaisia kyseessä olevaan tapaukseen liittyvistä tiedoista erityisesti niiden muodosta, sekä siitä, millaisten toimenpiteiden kautta tietojen poistaminen on ylipäätään mahdollista. Perinteisesti paperimuodossa olevien tietojen poistaminen voidaan toteuttaa muun muassa polttamalla tai tuhoamalla ne silppurissa, mutta tällaistenkin poistotoimenpiteiden kohdalla tulee huomiota kiinnittää riittävään huolellisuuteen.¹⁸⁴

Melko tuore esimerkki oikeutta tietojen poistamiseen koskevasta oikeuskäytännöstä on löydettävissä korkeimman hallinto-oikeuden viime vuoden ratkaisuisista. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu asiassa KHO 2018:112 on merkittävä linjatessaan henkilön oikeutta tulla unohdetuksi eli saada tietonsa poistetuiksi. Ratkaisussa todettiin, että hakukoneyhtiö Google Inc.:n tuli poistaa murhasta tuomitun henkilön terveystiedot Google Search-hakutuloksista. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan sitä, että murhasta tuomitun henkilön terveystiedot löytyivät Googlehaun seurauksena, voitiin katsoa loukkaavan kyseisen henkilön yksityisyyden suojaa. Ratkaisussa sovellettiin EU-tuomioistuimen linjausta henkilön oikeudesta tulla unohdetuksi. Kyseisen linjauksen perusteella ihmisillä voidaan katsoa olevan oikeus vaatia hakukoneyhtiöitä poistamaan virheelliset, tarpeettomat, puutteelliset tai vanhentuneet tiedot. Yksityisyyden suojaa on käsitelty eri oikeusasteilla jonkin verran viime aikoina, mutta tämä oli kuitenkin ensimmäinen kerta, kun korkein hallinto-oikeus on kotimaisessa oikeudessa täsmentänyt EU-tuomioistuimen määrittelemää oikeutta tulla unohdetuksi.¹⁸⁵ Keskeiseen rooliin asian ratkaisemisessa nousi sen arvioiminen, voitiinko URL-hakutuloksia pitää henkilötietolaisissa tarkoitetulla tavalla tarpeettomina henkilötietoina rekisterinpitäjän suorittaman henkilötietojen käsittelyn kannalta, ja oliko ne sitten mahdollista määrätä poistettavaksi. Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan siihen, että vaikka miehen tekemä rikos oli erittäin vakava (mies oli tuomittu alentuneesti syyntakeisena tehdystä murhasta kymmenen vuoden ja kuuden kuukauden pituiseen vankeusrangaistukseen), yleisön intressi

¹⁸⁴ *Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen* 2018, s. 224. Historiaan mahtuu useita tapauksia ja virhetilanteita, joiden yhteydessä erilaisia henkilörekistereitä tai muutoin henkilötietoja on löytynyt esimerkiksi paperinkeräyslaatikoista tai kadulle pudonneina. Heinäkuussa 2017 Helsingin Pasilassa sijaitsevalta kadulta löytyi useita yksityisiä potilastietoja paljastaneita papereita. Vastaavanlainen tapaus sattui Vantaan Jokiniemessä noin vuotta aiemmin, toukokuussa 2016. Tapauksessa epäiltiin, että klinikalla aikaisemmin työskennellyt tutkijalääkäri oli vienyt erilaisia potilastietoja sisältäneitä papereita ensin ilman lupaa työpaikalta kotiinsa, ja sen jälkeen muuttonsa yhteydessä jättänyt ne huolimattomasti taloyhtiön roskakatokseen. Kumpikin tapauksista siirtyi tietosuojavaltuutetun tutkittaviksi.

¹⁸⁵ Lindroos-Hovinheimo 2018.

saada hakijan terveyden- ja mielentilaa koskevat arkaluonteiset tiedot ei syrjäyttänyt hänen oikeuttaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, ja siten hakutulokset oli voitu määrätä poistettaviksi. Hakutuloksissa näkyvät sivustot olivat löydettävissä Internetistä muutoinkin kuin ainoastaan miehen nimen perusteella tehdyillä hauilla, hakutulosten poistamisen ei voitu katsoa rajoittavan yleisön sananvapauden käyttämistä ja mahdollisuutta yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tapaus on korkeimman hallinto-oikeuden tekemä vuosikirjapäätös eli viranomaisten ja hallinto-oikeuksien päätöksiä ohjaava ennakkoratkaisu.

6.4 Oikeus käsittelyn rajoittamiseen

Tiettyjen tilanteiden yhteydessä rekisteröidylle on tietosuoja-asetuksen 18 artiklan (oikeus käsittelyn rajoittamiseen) turvin taattu oikeus pyytää henkilötietojensa käsittelyn rajoittamista. Rajoittamismahdollisuus koskee lähtökohtaisesti sitä ajankohtaa, jonka aikana hänen tietonsa saadaan asianmukaisesti tarkistettua, ja tarpeen mukaan korjattua tai täydennettyä. Rajoittamismahdollisuus tulee kyseeseen ensinnäkin silloin, kun henkilö kiistää rekisteriin tallennettujen tai muuten kunnan käsittelemien henkilötietojensa paikkansapitävyyden.¹⁸⁶ Tällöin käsittelyä rajoitetaan ajaksi, jonka aikana kunta voi varmistaa tietojen paikkansapitävyyden ja oikeellisuuden. Käsittelyä voidaan rajoittaa myös silloin, kun henkilötietojen käsittelyä pidetään lainvastaisena ja rekisteröity vastustaa henkilötietojen poistamista ja vaatii poistamisen sijaan tietojensa käytön rajoittamista.¹⁸⁷ Kolmanneksi käsittelyä voidaan rajoittaa silloin, kun kunta ei enää tarvitse kyseessä olevia henkilötietoja käsittelyn tarkoituksiin, mutta sen sijaan rekisteröity tarvitsee tietoja esimerkiksi oikeudellisen vaateen laatimista, esittämistä tai puolustamista varten¹⁸⁸. Neljäs ja viimeinen rajoittamisperuste liittyy tilanteeseen, jossa rekisteröidyn ja kunnan välillä vallitsee erimielisyys siitä, syrjäyttävätkö kunnan oikeudet perusteet rekisteröidyn oikeudet perusteet. Odottaessaan asian todentamista, rekisteröity on voinut vastustaa henkilötietojen käsittelyä vastustamisoikeutensa perusteella.¹⁸⁹

Mikäli rekisteröidyllä on oikeus vaatia henkilötietojensa käsittelyn rajoittamista, kunta voi kylläkin säilyttää tiedot, mutta käsitellä niitä ainoastaan rekisteröidyn antaman suostumuksen

¹⁸⁶ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 63.

¹⁸⁷ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 237.

¹⁸⁸ Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 237.

¹⁸⁹ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 64.

perusteella, oikeudellisen vaateen laatimista, esittämistä tai puolustamista varten tai toisen henkilön tai yrityksen oikeuksien suojaamiseksi.¹⁹⁰ Käytännön tasolla käsittelyn rajoittaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi siirtämällä tiedot toiseen järjestelmään tai vastaavasti estämällä käyttäjien pääsy tietoihin. Käsittelyn rajoittaminen tulee ilmaista järjestelmässä selkeästi ja varmistaa teknisten ratkaisujen avulla siten, etteivät henkilötiedot enää myöhemmässäkään vaiheessa ajaudu käsittelytoimenpiteiden kohteeksi¹⁹¹. Huomionarvoista on se, että jos henkilötietoihin kohdistunut käsittelyrajoitus myöhemmässä vaiheessa poistetaan, tulee kunnan huolehtia siitä, että rekisteröidylle on tarpeeksi varhaisessa vaiheessa etukäteen ilmoitettu käsittelyrajoituksen poistumisesta.

6.5 Oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen

Ihmiset tuottavat erilaisiin digitaalisiin palveluihin runsaasti heitä itseään koskevia tietoja esimerkiksi yhteystietojen muodossa. Tästä saattaa seurata muun muassa tietojen tietynlainen lukkiutuminen ja riippuvuussuhde yhteen tiettyyn palveluun, sillä tietojen syöttäminen uudelleen johonkin toiseen palveluun saattaa osoittautua hyvin haastavaksi tai jopa mahdottomaksi.¹⁹² Tilanne voi muodostua esimerkiksi sellaiseksi, että vaikka käyttäjällä olisi mahdollisuus siirtyä edullisemman, hänen tarpeitaan paremmin vastaavan ja vaikkapa teknisesti kehittyneemmän palvelun käyttäjäksi, jää tämä mahdollisuus ainoastaan teoreettiselle tasolle, sillä käyttäjällä ei ole realistisia mahdollisuuksia vaihtaa palvelua, sillä tällöin hän todennäköisesti menettäisi kaikki aiempaan palveluun kertyneet arvokkaat tietonsa ja muun datansa. Tätä ongelmakohtaa on pyritty selvittämään ja ratkaisemaan tietosuojasetuksen 20 artiklassa säädetyllä oikeudella siirtää tiedot järjestelmästä toiseen, joka velvoittaa palveluntarjoajat siirtämään henkilön tiedot toisiin palveluihin.¹⁹³ Rekisterinpitäjän tulee toimittaa tiedot niistä toimenpiteistä, joihin rekisteröidyn pyynnön johdosta on ryhdytty, ilman

¹⁹⁰ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 237. Tietojen säilyttäminen saattaa olla tarpeen esimerkiksi myöhempien vaateiden tai kanteiden esittämisen varalta. Loogisen lopputuloksena voidaankin pitää sitä, että henkilötietoja saa edelleen käsitellä oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi, sillä yksinomaan tietosuojat ei voi toimia esteenä rekisterinpitäjän tai kolmannen tahon lainmukaisten oikeuksien toteuttamisen tai mahdollisilta lainvastaisilta vaatimuksilta puolustautumisen esteenä. Myös jäsenvaltion tärkeät edut voivat mahdollistaa käsittelyn.

¹⁹¹ Mikäli kunnan käsittelyjärjestelmät eivät mahdollista tällaisia toimenpiteitä, on kunnan vastuulla ja velvollisuutena huolehtia kyseessä olevien käsittelyjärjestelmien päivittämisestä asianmukaisiksi ja toimiviksi.

¹⁹² *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 243.

¹⁹³ Siirto-oikeus voidaan käytännön tasolla toteuttaa esimerkiksi siirtämällä tai kopioimalla henkilötiedot yhdestä tietojärjestelmästä toiseen.

aiheetonta viivästyä ja viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamispäivästä lukien.¹⁹⁴

Rekisteröityjen näkökulmasta kyseinen oikeus tarjoaa mahdollisuuden hankkia ja käyttää uudelleen omia tietojaan omiin tarkoituksiinsa ja eri palveluissa.¹⁹⁵ Oikeus tietojen siirtämiseen lisää esimerkiksi kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia, edistää mahdollisuuksia innovointiin, sekä yhtenä tärkeimmistä kehittää henkilötietojen jakamisprosesseja eri rekisterinpitäjien välillä turvallisesti ja siten, että rekisteröidyllä on mahdollisuus valvoa kyseistä prosessia.¹⁹⁶ Siirto-oikeuden puitteissa rekisteröidyllä on lähtökohtainen oikeus saada tietonsa siirretyksi suoraan rekisterinpitäjältä toiselle, mikäli tällainen toteutus on teknisesti mahdollinen.²²⁷ Oikeus tarjoaa tämän lisäksi rekisteröidylle myös mahdollisuuden hallita omia henkilötietojaan itse, sillä vastaanotettuaan henkilötietonsa, hän voi tallentaa ne omaan laitteeseensa myöhempää käyttöä varten siirtämättä niitä vielä tässä vaiheessa toiselle rekisterinpitäjälle. Tietojen siirtäminen järjestelmästä toiseen on pääsääntöisesti maksutonta, ellei rekisteröidyn pyyntöjen ilmeisen kohtuuttomuuden tai perusteettomuuden, esimerkiksi pyyntöjen jatkuvasti toistuvan esittämisen, vuoksi rekisterinpitäjälle synny oikeutta periä kohtuullinen maksu tai oikeus kieltäytyä tietojen siirtämisestä.

Kuntien näkökulmasta tarkasteltuna henkilöllä on oikeus siirtää henkilötietonsa kunnalta jollekin toiselle rekisterinpitäjälle silloin, kun hän on itse toimittanut kunnalle omia henkilötietojaan. Lisäksi edellytetään, että kyseisten henkilötietojen käsittely perustuu suostumukseen tai sopimukseen, ja että niiden käsittely suoritetaan automaattisesti. Tällöin kunnan tulee toimittaa tiedot rekisteröidylle jäsennellyssä, koneellisesti luettavissa olevassa ja yleisesti käytettävässä muodossa.¹⁹⁷ Kuntalaisella tai muulla rekisteröidyllä ei ole oikeutta

¹⁹⁴ Pyyntöjen monimutkaisuuden tai suuren määrän perusteella on mahdollista jatkaa määräaika kahdella kuukaudella.

¹⁹⁵ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 242. Ilmiö nimeltä omadata eli My Data on herättänyt viime vuosina runsaasti kiinnostusta. Kyseessä on ihmiskeskeinen lähestymistapa henkilötietojen hallintaan ja käsittelyyn, ja pyrkimyksenä onkin ratkaista yksityisyydensuojaan liittyviä ongelmia asettamalla henkilö tiedon hallinnan keskiöön. Organisaatio, esimerkiksi kunta, tarjoaa kulloinkin kyseessä olevasta henkilöstä keräämänsä tiedot takaisin hänelle itselleen, jolloin yksilöllä on mahdollisuus hyödyntää tietoaan esimerkiksi jakamalla, vaihtamalla tai myymällä sitä edelleen muun muassa muihin palveluihin.

¹⁹⁶ *Poikola – Kuikkaniemi – Kuittinen* 2014, s. 5. Henkilötietojen hyödyllisestä käyttämisestä tulee helpompaa. Samanaikaisesti uudenlaiset tietoja yhdistelevät palvelut tulevat mahdollisiksi ja tarjoavat yksilöille useita hyötyjä samalla, kun tämän yksityisyytensä kuitenkin säilyy ennallaan. ²²⁷ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 67.

¹⁹⁷ Yleisesti koneluettavalla muodolla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että tiedot toimitetaan rekisteröidylle linkkinä.

²²⁹ Yleistä etua koskeva tehtävä tai julkinen valta on annettu lailla tai muiden oikeudellisten säännösten kautta. Yleisen edun mukaisena henkilötietojen käsittelyä voidaan pitää esimerkiksi tietojen käsittelyä tieteellisen tai historiallisen tilastoinnin tai tutkimuksen toteuttamista varten. Julkisella vallalla tarkoitetaan sopimukseen perustumatonta ja yksipuolista määräämistä yksin oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Kyse voi olla esimerkiksi lakiin perustuvien lupien myöntämisestä tai yhteiskunnallisten palveluiden järjestämisestä

tietojen siirtämiseen järjestelmästä toiseen silloin, kun kyse on käsittelystä, joka on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai kunnalle kuuluvan julkisen vallan käyttämistä varten.²²⁹ Olennaista on huomioida se, että siirto-oikeus ei saa vaikuttaa haitallisesti muiden rekisteröityjen oikeuksiin tai vapauksiin.²³⁰

Ongelmallista tietojen siirtoon liittyvän oikeuden toteuttamisesta tulee muun muassa silloin, kun tietojen käsittely perustuu sekä kunnan oikeutettuihin etuihin, että sopimukseen. Tällainen tilanne saattaa muodostua esimerkiksi kunnan työntekijöiden henkilötietojen osalta, sillä työntekijöiden tietoja käsitellään sekä sopimuksen, että kunnan oikeutettujen etujen perusteella.²³¹ Tällöin siirto-oikeutta voidaan toteuttaa siltä osin kuin tietojen käsittely perustuu työ sopimuksen täyttämiseen. Hyvä esimerkki tällaisista tiedoista liittyy työntekijän palkan maksamiseen, joka perustuu työ sopimuksen täyttämiseen, ja joka siten tarjoaa työntekijälle oikeuden saada palkkatietonsa jäsennellyssä, yleisesti käytetyssä ja koneellisesti luettavassa muodossa.¹⁹⁸

6.6 Vastustamisoikeus

EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa on säädetty rekisteröidylle kuuluvasta oikeudesta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä. Tällainen vastustamisoikeus syntyy kuitenkin vain tiettyjen käsittelyperusteiden osalta, ja erityisten edellytysten täytyessä.¹⁹⁹ Näin ollen lähtökohtaisesti silloinkin, kun henkilötietojen käsittely perustuu kunnalle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseen tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen, henkilöllä on henkilökohtaiseen ja erityiseen tilanteeseensa perustuen milloin tahansa oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä.²⁰⁰ Myös silloin, kun käsittely perustuu rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettuun etuun, on henkilöllä vastaava oikeus vastustaa tietojensa

kuntalaisille. Julkinen valta voidaan määritellä myös subjektikäsitteenä eli siten, että julkinen valta osoittaa ne tahot, joita velvoitetaan. Julkisen vallan käyttöön velvoitetulla on oikeus julkisen vallan käyttöön, mutta samalla myös velvollisuus ryhtyä julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen. Julkisen vallan määrittelemisen on kuitenkin haastavaa, eikä tarkkarajaista ja yksiselitteistä määritelmää sille olekaan. Metsäranta 2012, kohta Miten määritellä julkinen valta.²³⁰ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 66. ²³¹ WP 242 2017, s. 9–10.

¹⁹⁸ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 65.

¹⁹⁹ *Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen* 2018, s. 251.

²⁰⁰ Tietosuojasetus ei sisällä suoranaista määritelmää siitä, mitä henkilökohtaiseen erityiseen tilanteeseen liittyvä peruste tarkoittaa. Saapuneen pyynnön jälkeen onkin siten keskeistä arvioida sitä, on käsittelylle olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy riippumatta siitä, mikä on ollut syy esitetulle vastustamispyynnölle. Tällainen perusteltu ja tärkeä syy voi olla vaikkapa kunnan lakisääteinen velvollisuus käsitellä tietoja. Esimerkiksi työnantajan tulee huolehtia lukuisista velvoitteista työntekijäänsä kohtaan, eikä työntekijän henkilötietojen käsittelyn lopettaminen kokonaan ole siten mahdollista, vaikka työntekijä tällaista vaatisikin.

käsittelyä. Tällaisten tilanteiden yhteydessä henkilötietojen käsittelyn jatkaminen on sallittua vain silloin, kun jokin huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, jonka olemassaolon kunta voi näyttää toteen, puoltaa käsittelyn jatkamista. Samanaikaisesti kyse on myös siitä, että tällainen huomattavan tärkeä ja perusteltu syy syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet.²⁰¹ Käsittelyn jatkaminen on sallittua myös oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Vastustamisoikeus ei koske sellaisia tilanteita, joiden yhteydessä henkilötietojen käsittelyn perusteena on jokin kunnan lakisääteinen velvoite.

Rekisteröidyn vastustamisoikeutta koskevalla sääntelyllä on pyritty luomaan eräänlaista tasapainoa rekisteröidyn oikeuksien ja toisaalta rekisterinpitäjän oikeuksien välille. Huomioon sopivan tasapainon ja suhteen löytämisessä on otettava myös rekisterinpitäjän tarpeet käsitellä sen toiminnan kannalta tarpeellisia tietoja. Arvioinnissa pyritään huomioimaan esimerkiksi käsiteltävien henkilötietojen luonne (esimerkiksi niiden arkaluonteisuus), käsittelyä puoltavat intressit ja niiden luonne, sekä se, miten laajalti henkilötiedot tulevat käsittelyssä muiden ihmisten tietoon.²³⁶

6.7 Automatisoidut yksittäispäätökset

Automaattista päätöksentekoa toteutetaan useissa yhteyksissä ja tarkoituksessa, esimerkiksi henkilötietojen profiloinnissa (sähköisen rekrytoinnin käytännöt ilman ihmisen osallistumista).²⁰² Automaattisessa päätöksenteossa ja automaattisessa henkilötietojen käsittelyssä on mahdollista tehdä yksilöä koskevia päätöksiä siten, ettei yksikään ihminen osallistu niissä tehtyyn harkintaan.²⁰³ Kun päätös pohjautuu pelkästään tietojen automaattiseen käsittelyyn, päätöksen sisältöön ei lähtökohtaisesti vaikuta minkäänlainen inhimillinen myötävaikutus, vaan päätös perustuu erilaisten rekisteröidyn ominaisuuksien arviointiin. Mikäli tehdystä tai tehtävästä päätöksestä aiheutuu yksilölle oikeudellisia vaikutuksia tai päätös muutoin vaikuttaa muulla vastaavanlaisella tavalla merkittävästi häneen, tulee henkilölle taata oikeus olla joutumatta automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvan päätöksen

²⁰¹ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017, s. 67.

²³⁶ Ks. EUT:n Google Spain -tapaus (C-131/12).

²⁰² Tietosuoja-asetuksen neljännen artiklan mukaan profiloinnilla tarkoitetaan mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa arvioidaan jonkin luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia henkilötietoja käyttämällä. Profiloinnissa analysoidaan erityisesti piirteitä, jotka kytkeytyvät esimerkiksi luonnollisen henkilön terveyteen, työsuoritukseen, taloudelliseen tilanteeseen tai vaikkapa kiinnostuksen kohteisiin. Profiloointia voidaan suorittaa myös muutoinkin kuin automaattista päätöksentekoa varten, ja tällöin onkin olennaista muistaa se, ettei tällainen profilointi ole silloin tietosuoja-asetuksen 22 artiklan piiriin lukeutuvaa.

²⁰³ *Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen* 2018, s. 258.

kohteeksi.²⁰⁴ Kyseessä olevasta rekisteröidylle kuuluvasta oikeudesta on säännelty tietosuojasetuksen 22 artiklassa. Sellaiset manuaaliset prosessit, eli prosessit, joihin ihminen osallistuu jossain vaiheessa ennen päätöksen antamista, eivät lukeudu oikeuden joutua automatisoidun päätöksen kohteeksi soveltamisalaan.²⁰⁵

Sellaisten organisaatioiden, jotka tekevät useita päätöksiä ja jatkuvalla tahdilla, näkökulmasta automaattiset päätöksentekomahdollisuudet ovat houkuttelevia, sillä automaattinen päätöksenteko voi osoittautua huomattavasti nopeammaksi ja tehokkaammaksi toimintatavaksi kuin se, että yksittäinen työntekijä tekisi kussakin asiassa päätöksen. Kunnat ovat merkittäviä päätöksentekijöitä ja yksittäisiä päätöksiä, kuten viranhaltijapäätöksiä, saattaa syntyä vuositasolla satoja ja jopa tuhansia. Henkilötietoihin perustuva profilointi ja automaattinen päätöksenteko ovat muuttuneet todellisemmiksi ja helpommin mahdollistettaviksi erilaisten tietoteknisten ratkaisujen ja erityisesti data-analyysien ja tekoälyteknologioiden nopean kehittymisen myötä. Automaattista päätöksentekoa hyödynnetään jo tässä vaiheessa monilla aloilla ja esimerkiksi kuntasektorilla melko laajasti, mutta tulevaisuudessa tapahtuvan kehityksen myötä niiden käyttöala tulee varmasti kasvamaan entisestään.²⁰⁶

Automatisoitu päätöksenteko on lähtökohtaisesti sallittua silloin, kun se osoittautuu välttämättömäksi rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän, kuten kunnan, välisen sopimuksen tekemiseksi tai täytäntöönpanemiseksi tai jos sitä koskien on annettu nimenomainen lupa rekisterinpitäjään sovellettavassa lainsäädännössä.²⁰⁷ Automatisoitu päätöksenteko tulee sallia myös silloin, kun rekisteröidyltä on saatu siihen nimenomainen suostumus. Rekisterinpitäjän tulee kuitenkin muistaa huolehtia asianmukaisista suojatoimista silloin, kun kyse on sopimukseen tai suostumukseen perustuvasta käsittelystä.²⁰⁸

Kunnat käsittelevät useissa yhteyksissä myös arkaluonteisia tietoja. Tällaisten tietojen osalta tulee huomata se, että automaattista päätöksentekoa saadaan toteuttaa arkaluonteisiin tietoihin perustuen vain silloin, kun arkaluonteisten tietojen käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua

²⁰⁴ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 69. Huomioon tulee ottaa se, että on hyvin tulkinnanvaraista, milloin automaattinen käsittely aiheuttaa oikeusvaikutuksia tai muita vastaavia merkittäviä vaikutuksia rekisteröidylle.

²⁰⁵ Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela 2017, s. 69.

²⁰⁶ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 259.

²⁰⁷ Rekisterinpitäjän tulee kiinnittää huomiotaan esimerkiksi palvelujen turvallisuuden ja luotettavuuden varmistamiseen.

²⁰⁸ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 260. Sovellettava asianmukainen suojatoimi on esimerkiksi se, että käsittelystä ilmoitetaan rekisteröidylle.

koskevan syyn takia lainsäädännön nojalla tai jos tietojen käsittelyyn on saatu kyseessä olevan henkilön suostumus.²⁰⁹

6.8 Oikeus tehdä valitus viranomaiselle

Sellaisella henkilöllä, jonka henkilötietoja on kerätty kunnan palveluiden yhteydessä, on tietosuojasetuksen 77 artiklan mukaan oikeus tehdä valitus valvontaviranomaiselle, mikäli hän katsoo, että henkilötietojen käsittelyssä, joka koskee tai on koskenut nimenomaisesti hänen henkilötietojaan, on rikottu tai parhaillaan rikotaan EU:n yleistä tietosuojasetusta. Suomessa tällaisena mainittuna valvontaviranomaisena toimii tietosuojavaltuutettu.²¹⁰ Erityisesti ja ensisijaisesti valitus tulee tehdä siinä jäsenvaltiossa, jossa henkilöllä on vakituinen asuin- tai työpaikka, tai jossa väitetty rikkomus on tapahtunut. Valitusoikeuden lisäksi henkilöllä on oikeus ja mahdollisuus käyttää myös muita oikeussuojakeinoja ja hallinnollisia muutoksenhakukeinoja. Tietosuojavaltuutetun on tutkittava hakemus asianmukaisella tavalla ja siihen nähden riittävässä laajuudessa. Ratkaisu on voitava tarvittaessa saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.²⁴⁶

²⁰⁹ *Hanninen – Laine – Rantala – Rusi – Varhela* 2017 s. 71–72. Rekisterinpitäjän tulee arkaluonteisten tietojen osalta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että se toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet, jotta rekisteröidyn oikeudet, vapaudet ja oikeudet etuudet voidaan asianmukaisella tavalla toteuttaa. Käytännön tasolla tähän tavoitteeseen voidaan pyrkiä esimerkiksi huolellisen suunnittelun, riittävän arvioinnin ja korostettujen tietoturvavelvoitteiden kautta. Olennaista on keskittyä automaattisen päätöksentekojärjestelmän asianmukaisen toimivuuden valvomiseen, ja siihen, ettei järjestelmän käyttö johda syrjintään arkaluonteisten tietojen perusteella.

²¹⁰ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 508. Tietosuojalain 21 §:n perusteella valitusoikeutta on laajennettu siten, että Suomessa rekisteröidyillä on mahdollisuus saattaa asia tietosuojavaltuutetun ratkaistavaksi

myös silloin, kun häntä koskevien henkilötietojen käsittelyssä on rikottu muuta lainsäädäntöä kuin tietosuojasetusta. Tällaisissa tapauksissa tietosuojavaltuutettu voi joko antaa valituksen tehneelle ohjeita ja neuvoja, tai vaihtoehtoisesti antaa asiassa valituskelpoisen hallintopäätöksen (HE 9/2018 vp., Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi).

²⁴⁶ Tietosuojasetuksen johdannon 141 kohdan mukaan valvontaviranomaisten tulee pyrkiä helpottamaan valitusten jättämistä (esimerkiksi sähköisen valituslomakkeen muodossa), sekä ilmoitettava rekisteröidylle valituksen käsittelyn etenemisestä ja asian ratkaisemisesta kohtuullisen ajan kuluessa. Vastaavasti rekisteröityä tulee informoida silloin, kun ilmenee tarvetta lisätutkimuksille tai toisen valvontaviranomaisen kanssa tehtävälle koordinoinnille.

7 Kunta toimijana

7.1 Poimintoja kunnan toiminnoista

7.1.1 Yleistä

Kuten edellisissä luvuissa on useampaan otteeseen todettu, kunnat ovat hyvin moninaisia toimijoita. Niiden velvollisuuksiin kuuluu jo yksinomaan lainsäädännön perusteella järjestää erilaisia palveluita, ensisijaisesti sen alueella asuville ihmisille. Erilaisten kuntien palveluiden ja toimintojen yhteydessä käsitellään vuosittain ja päivittäinkin lukuisia henkilötietoja. Huomattavia määriä henkilötietoja esiintyy esimerkiksi kunnan järjestämien sosiaali- ja terveyspalveluiden, sekä opetustoimen yhteydessä. Toisaalta kunnat toimivat vuosittain myös satojen tuhansien henkilöiden työnantajina, joten keskeistä on kiinnittää myös huomiota siihen, miten kuntien tulisi toimia asianmukaisesti työntekijöidensä henkilötietojen käsittelijöinä.

Tarkoituksena ei ole antaa kaikkea kattavaa ja perusteellista selostusta kaikista, kussakin palvelussa tai toiminnossa esiintyvistä henkilötiedoista, vaan pikemminkin poimia esiin joitain kyseiselle osa-alueelle tyypillisiä piirteitä, usein esille nousevia ongelmakohtia tai paljon

puhututtavia henkilötietojen käsittelyyn liittyviä osa-alueita. Kunnan organisoiman ja toteuttaman opetustoimen yhteydessä tällaisia aihealueita ovat esimerkiksi erilaisten henkilötietorekisterien käsittely, oppilaiden henkilötietojen julkaiseminen netissä ja erilaisten yhteystietolistojen jakaminen oppilaiden koteihin.

7.1.2 Kunta sosiaali- ja terveystietojen järjestäjänä

Kunnan järjestämien sosiaali- ja terveystietojen yhteydessä käsiteltävät henkilötiedot muodostavat ison osan kunnissa kokonaisuudessaan käsiteltävistä henkilötiedoista.²¹¹ Potilaalla on potilaslain (laki potilaan asemasta ja oikeuksista (17.8.1992/785) 3 §) nojalla oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Vastaavanlainen säännös sisältyy sosiaalihuoltolakiin (laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (22.9.2000/812) 4 §). Kumpaankin säädökseen sisältyy perustavanlaatuinen ajatus siitä, että yksilöiden suojaaminen, ja siten myös heidän yksityisyytensä suojaaminen, on keskeinen osa erilaisten palvelujen järjestämistä.²¹² Niin terveyden- ja sairaanhoidon, kuin sosiaalipalveluidenkin asiakkaiden henkilötietoihin ja niihin liittyviin asiakirjoihin liittyy moninaisia säännöksiä muun muassa tietojen ja asiakirjojen salassapidosta. Erilaisilla henkilötietojen suojaamiseen keskittyvillä toimenpiteillä pyritään keskitetysti potilasturvallisuuden parantamiseen ja muihin potilaiden ja asiakkaiden oikeuksien toteuttamiseen. Sosiaali- ja terveystietojen erikoispiirteisyys näkyy muun muassa siinä, että jokaisen terveyden- ja sosiaalihuollon palvelujen antajan tulee lähtökohtaisesti nimetä tietosuojavastaava, jonka tehtävänä on toimia erityisasiantuntijana erityisesti erilaisten käsittelyprosessien suunnittelussa ja niiden toiminnan valvomisessa.²¹³

Sosiaali- ja terveystietojen olennaiseen rooliin nousee muun muassa salassapito, jolla tarkoitetaan asiakirjojen salaisuuden säilyttämisvelvollisuutta sekä vaitiolovelvollisuutta.

²¹¹ Terveystiedot ovat suurimmaksi osaksi lakisäätteisiä. Lainsäädäntö velvoittaa kunnat järjestämään tällaiset lakisäätteiset palvelut, mutta kunnat voivat järjestää myös muita terveys- ja sosiaalipalveluja. Julkisella vallalla on velvoite edistää kansalaisten terveyttä, hyvinvointia ja turvallisuutta, ja tämän, jo perusoikeustasolla ilmenevä velvoite vaikuttaa jatkuvasti kuntien toimintaan. Sosiaali- ja terveysministeriö 2019, Kunnat.

²¹² Yksityisyyden suojan toteuttamisen kannalta merkittävää on esimerkiksi se, kenelle annetaan oikeus käsitellä sosiaali- tai terveydenhuollon asiakkaan henkilötietoja, ja missä laajuudessa. Esimerkkinä voidaan mainita oikeusasiamies Petri Jääskeläisen loppuvuodesta 2016 antama ratkaisu (diarinumero 3491/4/15), jossa oli kyse potilaan oikeudesta yksityisyyteen potilastietojen katselussa. Tarkemmin kyse oli muun muassa siitä, oliko sairaalan henkilökunta loukannut potilaan yksityisyyttä katselemalla hänen henkilötietojaan laajemmin, kuin heidän työtehtävänsä olisivat edellyttäneet.

²¹³ EU:n yleisen tietosuojasetukseen soveltamisen alettua tietosuojavastaavan rooli on muodostunut vaatimukseksi myös muualla kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa, mutta mainittujen toimintojen osalta tietosuojavastaavan rooli ja hänelle kuuluvat tehtävät ovat perinteisesti perustuneet myös erityislainsäädäntöön, kuten lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007) ja lakiin sähköisestä lääkemääräyksestä (61/2007).

Salassapitoon lukeutuu myös tietojen hyväksikäyttökielto. Salassapito sekä tietojen ja tietojärjestelmien käyttö perustuvat lainsäädäntöön sekä normiohjaukseen. Salassapito koskee kaikkia salassa pidettäviä tietoja riippumatta siitä, miten tai mihin ne on tallennettu tai millä tavalla tieto on saatu (esimerkiksi suullisesti). Potilasasiakirjojen käsittelyllä tarkoitetaan ensisijaisesti erilaisten asiakirjojen laatimista, käyttöä, säilyttämistä, hävittämistä, sekä tietojen luovuttamista. Potilasasiakirjamerkintöihin tulee sisällyttää keskeiset hoitoon liittyvät seikat tarpeellisessa laajuudessa.²¹⁴ Vastaavan johtajan tehtäviin kuuluu kirjallisten ohjeiden antaminen henkilöstölle potilastietojen käsittelyyn liittyen.²¹⁵

Salassa pidettävien tietojen osalta tietojen luovuttamiseen tulee suhtautua tarkkaavaisesti. Lähtökohtaisesti sillä henkilöllä, joka päättää tietojen luovuttamisesta, on vastuu varmistaa, että luovutuksen saajalla on oikeus tietoihin. Vastaavasti hänen tulee tarkistaa se, missä laajuudessa tietoja pyytäneellä on oikeus pyydettyjä tietoja saada. Asiaan vaikuttaa esimerkiksi se, onko tietojen luovuttamiseen asiakkaan nimenomainen suostumus tai onko tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen erikseen laissa säädetty. Erityistä huomiota tulee kiinnittää esimerkiksi sellaisiin tilanteisiin, joissa tietoja pyytää joku muu kuin asiakas tai potilas itse. Tällöin on olennaista tarkastella esimerkiksi sitä, onko hän kyseisen henkilö, esimerkiksi alaikäisen lapsen, laillinen edustaja. Turvakiellon alaisten asiakkaiden yhteystietojen käsitteleminen on sallittua viranomaisten osalta silloin, kun se on välttämätöntä, mutta sen sijaan sivullisille tällaisten tietojen luovuttaminen on ehdottomasti kiellettyä.²¹⁶

²¹⁴ Heuru 2006, s. 230. Merkintöjä koskevat tarkemmat vaatimukset sisältyvät potilasasiakirja-asetuksen 12–19 §:ään.

²¹⁵ Potilaiden ja asiakkaiden henkilötietojen ja sitä kautta myös yksityisyyden suoja toteutetaan useiden käytännön toimenpiteiden kautta. Joskus toteutettavat toimet saattavat olla hyvinkin erilaisia. Korkein hallinto-oikeus on perehtynyt potilaiden yksityisyyden suojaan ennakkoratkaisussaan KHO 2002:75, jossa yksityisiä sosiaalipalveluja antavan toimintayksikön hoitopaikkamäärää arvioitaessa ei yksityisyyden suojan vuoksi voida pitää hyväksyttävänä kahden dementoituneen henkilön sijoittamista samaan huoneeseen. Vaikka kyse olikin pitkäaikaisasumisesta, eikä siten puhtaasti potilaan asemasta, ratkaisun voidaan katsoa kuvanneen hyvin yksityisyyden laaja-alaista merkitystä terveydenhuollon palveluissa.

²¹⁶ Erilaisia haasteita henkilötietojen käsittelemiseen ja luovuttamiseen tuo myös se, että sosiaali- ja terveystoimen sektorilla toteutetaan lukuisia, niin lyhyempiä kuin pidempiaikaisiakin tutkimuksia. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita erilaiset kohorttitutkimukset, ja esimerkiksi vuonna 1966 Pohjois-Suomessa syntyneiden terveyttä ja hyvinvointia on seurattu kyseisen tutkimusmuodon avulla jo heidän sikiöajoistaan lähtien. Kyseinen tutkimus on jatkunut tähän päivään saakka noin kymmenen vuoden välein toteutettuna ja sen tuloksena on syntynyt laaja Pohjois-Suomen syntymäkohortiksi kutsuttu tutkimusaineisto. Tällaiset tutkimukset ovat keskeisiä ja tärkeitä muun muassa terveydenhuollon kehittämiseksi ja seurannan toteuttamiseksi, mutta haasteita syntyy nimenomaan henkilötietojen suojan osalta. EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa on erikseen säädetty henkilötietojen ja myös erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien henkilötietojen käsittelemisestä ja säilyttämisestä tutkimustarkoituksia varten. Tietosuojasetuksen 9 artiklaan sisältyvä erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskevaa kieltoa ei sovelleta artiklan j-kohdan mukaan silloin, kun käsittely on tarpeen ”yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen, että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään

Terveys- ja sosiaalipalveluissa myös lokitiedoilla ja käytönvalvonnalla on korostunut merkitys. Terveystietojen potilastietojen ja sosiaalihuollon asiakastietojen käytön valvominen on lakisääteistä ja tietojärjestelmien tulee tallentaa tietojen käsittelyhistoriaa, toisin sanoen kerätä lokia erilaisista tapahtumista.²¹⁷ Valvontaa tulee toteuttaa perusteellisesti ja suunnitelmallisesti, ja luvattomaan käyttöön tulee puuttua viivytyksettä.

7.1.3 Kunta perusopetuksen toteuttajana

Perusopetuslaissa (628/1998) on säädetty kuntien velvollisuudesta järjestää perusopetusta sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille. Kunta voi järjestää opetuksen joko kokonaan itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai yhdessä sellaisten muiden tahojen kanssa, joilla on oikeus järjestää perusopetusta. Myös kuntayhtymien perustaminen kuntien välistä yhteistyötä varten on mahdollista. Kunnan tulee huolehtia myös muista velvollisuuksistaan perusopetukseen liittyen, kuten ruotsinkielisin opetuksen järjestämisestä tarvittaessa, sekä oppilaiden mahdollisimman turvallisten ja lyhyiden koulumatkojen järjestämisestä.²¹⁸ Kuntien opetustoimien parissa on vuosittain useita tuhansia oppilaita ja opiskelijoita, joten heidän henkilötietojensa asianmukainen käsittely on olennainen osa kuntien henkilötietojen kokonaisuutta tarkasteltaessa.²¹⁹ Henkilötietojen käsittely on keskeinen edellytys opetuksen järjestämiselle, joten oppilaitokset ovat väistämättä jatkuvasti tekemisissä henkilötietojen kanssa. Rekisterinpitäjänä toimii useimmiten opetuksen tai koulutuksen järjestäjä, taikka muu oppilaitoksen ylläpitäjä.

Sellaisilla tahoilla, jotka vastaavat oppivelvollisuuteen kuuluvan opetuksen järjestämisestä, ei ole lupaa ilmaista luvattomasti sivullisille sitä, mitä he ovat saaneet koulutukseen kytkeytyviä tehtäviä suorittaessaan tietää oppilaiden tai koulun henkilöstön, taikka heidän perheenjäsentensä taloudellisesta asemasta tai henkilökohtaisista ominaisuuksistaan. Tällaisia tahoja ovat perusopetuslain 40 §:n mukaan opetuksen järjestämisestä vastaavien toimielinten

asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.” Vastaavasti asetuksen 17 artiklaan sisältyvää rekisteröidyn oikeutta tulla unohdetuksi ei sovelleta silloin, kun käsittely on tarpeen muun muassa tieteellistä tutkimusta varten, ja jos rekisteröidyn oikeuden toteuttaminen todennäköisesti estäisi kyseisen käsittelyn. Tutkimusten yhteydessä on keskeistä huolehtia muun muassa mahdollisesta henkilötietojen anonymisoinnista siten, ettei kyseessä olevaa henkilöä ole enää mahdollista tunnistaa niistä. Pohjois-Suomen syntymäkohorttitutkimuksesta ks. <https://www oulu.fi/bmtk/node/51415>.

²¹⁷ Lokit voivat olla niiden käyttötarkoituksen mukaan erilaisia. Lokeja ovat esimerkiksi erilaiset käyttö-, luovutus- ja muutoslokit.

²¹⁸ Opetushallitus 2019, kohta Kunnan velvollisuudet.

²¹⁹ Tilastokeskuksen tekemien koulujen järjestäjiä ja oppilaitoksia koskevista tilastoista voidaan havaita, että esimerkiksi vuonna 2017 pelkästään peruskouluissa opiskeli lähes 540 000 opiskelijaa. Tilastokeskus 2018, kohta Peruskouluja toiminnassa 2 300 kappaletta, yhtenäiskoulujen osuus kasvussa.

jäsenet, koulujen henkilökuntaan kuuluvat henkilöt ja opetusharjoittelua suorittavat henkilöt. Erikseen on säädetty siitä, että koulun henkilökuntaan kuuluvilla sekä kouluterveydenhuollosta ja muusta oppilashuollosta vastaavilla on kuitenkin lupa antaa toisilleen sekä koulutuksesta vastaaville viranomaisille opetuksen asianmukaisen järjestämisen edellyttämät välttämättömät tiedot.²²⁰ Olennaista on huomioida sekin, että tietosuoja-asetuksen mukaan alle 16-vuotiaiden osalta henkilötietojen käsittelylle tarvitaan huoltajan suostumus.²²¹

Niin opetukseen kuin koulutuksen järjestämiseenkin sovelletaan melko pitkälti yleislainsäädäntöä, sillä mainittuihin toimiin keskittyvät tietosuojasäännökset ovat melko harvalukuisia. Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013), nuorisolaki (1285/2016), sekä laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017) ovat esimerkkejä sääöksistä, joihin sisältyy joitain poikkeuksellisia erityissäännöksiä asiaa koskien.

Oppilaitoksissa merkittävimmät huomioon otettavat henkilötietojen käsittelyn periaatteet ovat käyttötarkoitussidonnaisuus ja tietojen minimointi. Oppilaitosten tuleekin muistaa huolehtia näiden periaatteiden noudattamisesta. Tietosuoja-asetuksen tuominen uudistusten myötä henkilötietojen käsittelyn oikeudellinen peruste on muuttunut. Aiemmin henkilötietojen käsittely on ollut sallittua oppilaitoksen ja oppilaan välillä vallitsevan suhteen järjestämiseksi, mutta asetuksen myötä tarpeellisuuskriteeri määräytyy opetuksen lakisääteisten tehtävien nojalla. Toisin sanoen suostumus ei voi toimia käsittelyperusteena lakisääteisissä ydintehtävissä. Tämä saattaa muodostaa ongelmia erityisesti oppivelvollisuuden alaisessa opetuksessa.²²² Henkilötietojen käsittelyn voidaan katsoa perustuvan opetuksessa ja koulutuksessa pääsääntöisesti tietosuojaasetuksen 6 art. 1c kohtaan eli lakisääteisen tehtävän hoitamiseen. Laissa ja asetuksissa säädetty koulutustehtävät ovat laajoja ja käsittävät esimerkiksi myös tukiasioita, sekä opintososiaaliset edut. Opetuksen yhteydessä ja sen järjestämisessä joudutaan useissa yhteyksissä, kuten oppilashuollossa ja uskonnon opetuksen järjestämisessä, tekemisiin myös arkaluonteisten tietojen kanssa. Tässä problematiikassa keskeinen säännös on kansallisen tietosuojalain 6 § 1 momentin 2 kohta, jonka mukaan

²²⁰ *Heuru* 2006, s. 235.

²²¹ Tietosuoja-asetuksen mukaan kansallisesti voidaan määrätä, että ikäraja on vähintään 13 vuotta. Kansallisen tietosuojalakimme (1050/2019) mukaan tietoyhteiskunnan palvelun tarjoamiseen lapselle sovellettava ikäraja on 13 vuotta. Toisin sanoen silloin, kun tietoyhteiskunnan palveluja tarjotaan suoraan lapselle, henkilötietojen käsittelyä pidetään lainmukaisena, mikäli lapsi on vähintään 13-vuotias. Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettava ikäraja ei kuitenkaan ole merkityksellinen silloin, kun käsittely perustuu lakisääteiseen tehtävään.

²²² *Öberg* 2018, s. 2. Huomionarvoista on kuitenkin se, että sellaisten toimijoiden osalta, jotka ovat jo aiemmin noudattaneet esimerkiksi henkilötietolain sääntelyä ja opetustoimen asiaan liittyen antamaa ohjeistusta, eivät ole joutuneet kohtaamaan huomattavan suuria muutoksia.

tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

Käytännön tasolla tietosuoja-asetus velvoittaa opetuksen järjestäjiä esimerkiksi varmistamaan sen, että henkilötietojen käsittely tapahtuu ainoastaan opetuksen tai muun lain tasolla säädellyn velvollisuuden järjestämiseksi ja että käsittelyä on pidettävä sen näkökulmasta tarpeellisena (tämä on oltava myös perusteltavissa). Vastaavasti opetuksen järjestäjien tulee huolehtia myös asetuksesta seuraavista ja tarpeellisista hallinnollisista ja organisatorisista toimenpiteistä, kuten tietosuojavastaavan nimittämisestä ja käsittelyn turvallisuuden varmistamisesta.

Kuntien järjestämän opetustoiminnan yhteydessä syntyy monenlaisia henkilötietoja sisältäviä rekistereitä. Varsinaisen opetuksen järjestämisen osalta syntyviä rekistereitä ovat esimerkiksi oppilas- tai opiskelijarekisterit, opiskelijavalintarekisterit, esiopetuksen rekisterit, oppivelvollisten rekisteri, tapaturmailmoitus- ja kameravalvontarekisterit, sekä eri kyselyaineistojen rekisterit (esimerkiksi opetuksen järjestämiseen ja koulun toimintaan liittyvien kyselyiden toteuttaminen). Oppilashuollon puolella erilaisia rekistereitä syntyy muun muassa oppilashuoltotyöhön, psykologien ja kuraattorien toimintaan, sekä kouluterveydenhuoltoon liittyen. Kolmas rekisteriosa-alue kytkeytyy koulujen henkilöstöhallintoon (esimerkiksi työnhakijoiden ja henkilöstöhallinnon rekisterit).

Henkilötietorekistereihin sisältyvien tietojen julkaiseminen esimerkiksi verkkosivuilla tai erilaisissa sosiaalisen median palveluissa tarkoittaa henkilötietojen sähköistä luovuttamista. Henkilötietojen, kuten nimien ja arvosanojen, julkaiseminen netissä on sallittua ainoastaan silloin, kun siihen on saatu oppilaan tai alaikäisen oppilaan huoltajan suostumus. Kunnan oppilaitoksissa henkilötietojen käsittely perustuu opetuksen järjestämiseen, joten myös netissä mahdollisesti julkaistavien henkilötietojen tulee liittyä opetuksen järjestämiseen.

Huomionarvoista on myös se, että sellaisen valokuvan julkaisemiseen, josta henkilö on tunnistettavissa ja jota siten pidetään henkilötietona, tarvitaan niin ikään lupa asianomaiselta henkilöltä tai hänen huoltajaltaan. Erilaisten oppilasta koskevien päätösten ja muiden häntä koskevien tietojen julkaiseminen verkkosivuilla, sosiaalisessa mediassa tai kunnan intranetissä ei ole sallittua ilman asianmukaista lupaa. Vastaavasti oppilasta koskevien päätösten ja tietojen lähettäminen suojaamattomassa muodossa sähköpostin välityksellä on kiellettyä ilman lupaa.

Aika ajoin puhuttava aihe liittyy yhteystietojen jakamiseen oppilaiden koteihin. Oikeaoppinen toimintatapa yhteystietojenluetteloiden osalta on se, että oppilaiden huoltajille kerrotaan niin luetteloiden laatimisesta kuin niiden jakamisestakin. Samassa yhteydessä huoltajia tulisi pyytää

ilmoittamaan nimenomaisesti ne yhteystiedot, joiden antamiseen he haluavat suostumuksensa antaa. Tilanteissa, joissa yksittäinen huoltaja pyytää opetuksen järjestäjältä jonkin toisen huoltajan tietoja, voidaan tiedot lähtökohtaisesti antaa silloin, kun ne ovat julkisia. Asianmukaisempi ja suositeltavampi toimintatapa olisi kuitenkin ohjeistaa tietoja pyytäneitä selvittämään ja hankkimaan kyseiset yhteystiedot julkisesta lähteestä. Salassa pidettävien tietojen osalta on muistettava, että yhteystietojen luovuttaminen on sallittua ainoastaan huoltajan suostumuksella.²²³ Huomionarvoista on sekin, että mikäli huoltajat laativat yhteystietolistan täysin itsenäisesti ja kunnallisesta opetuksen järjestäjästä riippumatta, esimerkiksi vanhempainillan yhteydessä, kyseessä on yksityishenkilöiden laatima ja käsittelemä rekisteri, josta koulu ja samanaikaisesti opetustoimen järjestäjänä toimiva kunta eivät ole vastuussa.

Jatkossa opetuksen järjestäjien tulee vielä keskittyä hiomaan joitain seikkoja toiminnassaan, jotta henkilötietojen suojaan ja tietojen käsittely onnistuisivat asianmukaisella tavalla. Ensinnäkin olennaista olisi keskittyä tietojen käsittelytarkoituksen informoinnin tarkkuuteen, sillä pelkän maininnan ”opetuksen järjestämiseksi” ei voida kaikissa tapauksissa katsoa turvaamaan läpinäkyvyyttä riittävällä tavalla. Keskeistä olisi kiinnittää huomiota myös siihen, olisiko tarpeellista, että kussakin oppilaitoksessa olisi oma tietosuojavastaava. Myös tulkintojen tekeminen siitä, millaista tietoa voidaan pitää tarpeellisena opetuksen järjestämisen näkökulmasta, olisi henkilötietojen suojaamisen kannalta keskeistä.²²⁴ Digitaalisten palveluiden osalta palveluita tarjoavien tahojen huolelliseen valitsemiseen tulisi panostaa entistä enemmän, ja keskittyä siihen, että palveluita käytetään ainoastaan suunnitellusti ja harkiten.²²⁵

7.1.4 Kunta työnantajana

Työelämässä käsitellään lukuisia erilaisia henkilötietoja ja erilaisiin tarkoituksiin. Työelämän osalta ongelmallista ja haastavaa on se, että kaikkia henkilötietojen käsittelyä sisältäviä tilanteita ei välttämättä tunnisteta, eikä henkilötietojen suojaamiseen ja niiden asianmukaiseen käsittelyyn osata välttämättä kiinnittää riittävällä tavalla huomiota.²²⁶ Monilla työpaikoilla

²²³ Salassapito tulisi merkitä oppilasrekisteriin.

²²⁴ Öberg 2018, s. 9.

²²⁵ Opetuksen järjestäjän tulee päättää siitä, millaisten laitteiden, työvälineiden ja oppimateriaalien käyttöä voidaan pitää tarpeellisena ja asianmukaisena opetuksen järjestämiseksi.

²²⁶ Koskinen – Alapuranen – Heino – Salli 2005, s. 11.²⁶³
Harjula – Prättälä 2015, s. 554.

henkilötietojen käsittelyyn ei ole vielä kiinnitetty kovinkaan laajasti huomiota. Tämä olisi kuitenkin tärkeää, sillä vaikka työskennellessään henkilöt toki ovat työntekijän palveluksessa, mutta tästä huolimatta he ovat samanaikaisesti myös yksityisiä henkilöitä, joiden henkilötietojen suojaamisella on merkitystä. Henkilötietoja käsitellään jo työnhaun ja työhönoton vaiheissa, ja esimerkiksi erilaisia terveydentilatietoja päätyy työnantajan käsiteltäväksi huomattavan usein. Työelämässä käsiteltävien tietojen osalta merkityksellinen säädös on laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004). Kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on joko virkasuhteessa tai työsuhtesuhteessa kuntaan.²⁶³ Kunnat ovat huomattavia työllistäjiä ja vuosittain kuntien palveluksessa työskentelee erilaisissa työ- ja virkasuhteissa satoja tuhansia ihmisiä.²²⁷ Näin ollen on hyvinkin merkityksellistä se, miten kunnat huolehtivat työntekijöidensä henkilötietojen käsittelystä.²²⁸

Viime aikoina työpaikoilla on lisääntynyt uuden, nopean ja tehokkaan tietotekniikan käyttöönotto esimerkiksi erilaisten sovellusten, älylaitteiden ja infrastruktuurillisten ratkaisujen osalta. Tämä on edelleen mahdollistanut uudentyyppisen ja järjestelmällisen tietojenkäsittelyn, jolla on voitu puuttua yksityisyyden ja sitä kautta myös henkilötietojen suojaan työpaikalla.²²⁹ Uudenlaiset tietojenkäsittelytavat ovat myös usein työntekijöiden näkökulmasta tarkasteltuna haastavammin havaittavissa ja tiedostettavissa, eikä ylipäätään työntekijöiden tietoisuudesta tällaisista toimintatavoista voida aina olla täysin varmoja. Mahdollista on jopa se, että työnantajat toteuttavat tällaisia tietojen käsittelytoimia lainvastaisesti ja ilman, että he ilmoittavat tällaisista etukäteen työntekijöille.

Muutosta on tapahtunut myös siinä, että esimerkiksi etätömahdollisuuksien lisääntyessä kodin ja työpaikan rajat ovat ikään kuin hämärtyneet joiltain osin. Tämä on johtanut siihen, että muun muassa työntekijän toimien valvominen hänen fyysisen työympäristönsä ulkopuolella on mahdollistunut uudella tavalla, jolloin kyseeseen on saattanut osaltaan tulla myös hänen

²²⁷ Kuntatyönantajien tilastotietojen mukaan esimerkiksi lokakuussa 2017 yksinomaan kuntien palveluksessa työskenteli noin 419 000 henkilöä, joista yli 360 000 henkilöä työskenteli kokoaikaisessa työ- tai virkasuhteessa. Lisäksi noin 28 000 työntekijää oli samaan aikaan työlomalla tai virkavapaalla. Kuntatyönantajien tilastoihin voi tutustua osoitteessa <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/henkilostotilastot>.

²²⁸ Olennaista on muistaa myös se, että kuntien työntekijät ovat työnteon ulkopuolella jonkin kunnan jäseniä. Näin ollen eteen tuleekin hyvin usein tilanne, jossa sama yksittäinen ihminen toimii sekä kunnan edustajana että kuntalaisena, esimerkiksi valvojana ja valvottavana), jopa saman asian yhteydessä. Tällaisissa tilanteissa on esteellisyysasioiden lisäksi punnittava henkilötietojen käsittelyyn liittyviä kysymyksiä.

²²⁹ Tietojenkäsittelyssä hyödynnettävien teknisten ratkaisujen lisääntyminen on seurausta muun muassa tekniikoiden huomattavasta halventumisesta.

yksityiselämänsä seuraaminen.²³⁰ Työnantajalle tarjoutuvat keinot työntekijänsä valvomiseen eivät kuitenkaan saa johtaa siihen, että työntekijän tai tämän perheen vapaudet ja oikeudet tarpeettomalla tavalla vaarantuvat. Olennaista on huomioida etätyön aiheuttamien riskien arvioinnissa oikeasuhteisuus ja kohtuullisuus. Kyse on siten työnantajan toiminnan turvaamisen ja rekisteröityjen eli työntekijöiden yksityisyyden suojaamisen välisestä arvioinnista.

Lähtökohtaisesti yksityishenkilön edut ja oikeudet ovat tarkemmin suojattuja kuin rekisterinpitäjän. Henkilötietojen käsittely on kiellettyä silloin, kun työntekijän oikeudet syrjäyttävät rekisterinpitäjän edun. Työntekijän henkilötietojen käsittelemiselle tulee olla tietosuojasetuksessa määritelty oikeudellinen peruste. Työpaikalla tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn oikeudellinen peruste ei useinkaan saa olla ainoastaan työntekijöiden antama suostumus. Tapauksissa, joissa työnantajan on käsiteltävä työntekijän henkilötietoja sopimusvelvoitteen noudattamiseksi, henkilötietojen käsittely voi olla tarpeen nimenomaan sopimusvelvoitteen noudattamiseksi. Usein myös työlainsäädännössä on asetettu lakisääteisiä velvoitteita, jotka edellyttävät henkilötietojen käsittelyä. Oikeutettuun etuun vedotessaan työnantajan tulee kyetä osoittamaan käsittelyn tarkoituksen laillisuus, sekä valittujen menetelmien ja tekniikoiden välttämättömyys ja oikeasuhteisuus. Usein työnantajana tulee myös pohtia työelämän tietosuojalain (laki yksityisyyden suojasta työelämässä 759/2004) 3 §:n mukaisen tarpeellisuusvaatimuksen toteutumisesta, jonka mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Kyseisten tietojen tulee liittyä työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka niiden tulee johtua työtehtävien erityisluonteesta.²³¹ Työnantajan on noudatettava asianmukaisia toimenpiteitä työntekijöidensä perusoikeuksien ja -vapauksien toteuttamiseksi. Myös tietoturvaratkaisuihin, sekä avoimutta ja tiedonsaantia koskeviin vaatimuksiin tulee kiinnittää riittävällä tavalla huomiota.²⁶⁹

²³⁰ Työnantaja antaa usein työntekijän käyttöön esimerkiksi erilaisia viestintä- ja tietoteknisiä laitteita, joiden kautta työntekijällä on samanlainen pääsy työnantajan järjestelmiin, resursseihin ja verkostoihin kuin työpaikallaan.

²³¹ Tietosuojavaltuutetun toimisto 2018, s. 12. Huomioon tulee ottaa esimerkiksi se, millaisia tietoja työnhakijalta kysytään työhaastattelussa tai verkkolomakkeilla. Tällaisten kysyttävien tietojen tarpeellisuutta työhönottotilanteessa tulee arvioida tapauskohtaisesti ja siitä työtehtävästä lähtien, jota henkilö on hakenut tai josta on kyse. Tarpeen saattaa olla esimerkiksi arvioida sitä, onko työnhakijalta aiheellista kysyä esimerkiksi hänen perhesuhteistaan, asepalveluksen suorittamisesta tai hänen uskonnollisesta vakaumuksestaan. Tietosuojavaltuutetun toimisto on antanut vuonna 2006 ratkaisun ja linjanvedon, jossa todetaan, että terveydentilaa tai esimerkiksi asevelvollisuutta koskevien tietojen kysyminen rutiininomaisesti tai vakiolomakkeiden muodossa kaikilta työntekijöiltä ei täytä työelämän tietosuojalain 3 §:n ja 5 §:n vaatimuksia. ²⁶⁹ *Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen* 2018, s. 605.

Huomionarvoista on myös se, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus määrätä lakisääteisesti tai työehtosopimuksien kautta työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä työsuhteen yhteydessä heidän oikeuksiensa varmistamiseksi. Kansallisen liikkumavaraan lukeutuu myös niistä edellytyksistä määrääminen, joiden perusteella henkilötietojen käsitteleminen työsuhteen yhteydessä on mahdollista työntekijän suostumuksen perusteella. Kansallisen liikkumavaran mukaisen sääntelyn tulee kuitenkin sisältää asianmukaiset toimenpiteet, joilla turvataan rekisteröidyn eli työntekijän ihmisarvoa, oikeutettuja etuja, sekä perusoikeuksia. Suomessa kansallisen tietosuojalain 30 §:ssä on säädetty henkilötietojen käsittelemisestä työsuhteen yhteydessä.²³² Tietosuojalain 30 § viittaa edelleen työelämän tietosuojalakiin, joka sisältää säännöksiä esimerkiksi työntekijälle tehtävistä tarkastuksista, teknisestä valvonnasta, sekä työntekijän sähköpostiviestien avaamisesta. Työelämän tietosuojalain tarkoituksena on säännellä sitä, mitä työntekijöille ja heidän tiedoillensa on lupa tehdä niin työteon, kuin työnhaunkin yhteydessä.²³³

7.2 Verkkotiedottaminen ja henkilötietojen käsittely päätöksenteossa

7.2.1 Uudistuneen kuntalain vaikutukset

Uuden kuntalain (410/2015) myötä niin kunnan viestintä, kunnan päätösten tiedoksianto, kuin päätöksiin sisältyvien henkilötietojen käsittely kokivat muutoksia. Kunnille tyypillisiin henkilötietojen julkisuuskysymyksiin vaikuttaa muun muassa kuntalain (410/2015) 29 §, joka säättää kunnan tiedotus- eli viestintävelvollisuudesta. Kunnan tulee huolehtia siitä, että asioiden valmistelusta annetaan riittävästi tietoa yleisessä tietoverkossa. Huomioon verkkoviestinnän toteuttamisessa tulee kuitenkin ottaa se, että salassa pidettäviä tietoja ei tule viedä yleiseen tietoverkkoon, ja että yksityisyyden suojan toteutumisesta varmistutaan henkilötietojen käsittelyn yhteydessä. Kuntalain 140 §:n mukaan kunnan jäsenten tiedonsaantioikeutta pyritään toteuttamaan pitämällä viranomaisen pöytäkirja nähtävänä yleisessä tietoverkossa. Pöytäkirjassa voidaan julkaista ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot, mutta henkilötiedot tule poistaa tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan

²³² Suomessa säädettiin ensimmäisenä Euroopan maana erityinen työelämän tietosuojaa sääntelevä laki. Tietosuojavaltuutetun toimisto 2018, s. 2.

²³³ Saarenpää 2011a, s. 369.

päätyessä.²³⁴ Yleinen tietoverkko eli toisin sanoen kunnan Internet-sivu korvaa ilmoitustaulun kunnan tiedotuskanavana.

Tietosuojalain 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa on säädetty siitä, että henkilötietojen käsitteleminen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi on sallittua silloin, kun käsittely on tarpeen ja oikeassa suhteessa viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Olennaista on huomioida se, että asiakirjan julkisuus ei tarkoita samaa asiaa kuin se, saadaanko henkilötiedot julkaista yleisessä tietoverkossa. Kyse voi esimerkiksi olla tilanteesta, jossa julkinen asiakirja on mahdollista saada pyytämällä, mutta tästä huolimatta kyseisen asiakirjan julkaisulle tietoverkossa ei ole perustetta. Tiedotusintressin ja henkilötietojen suojaamisen välinen suhde tulee selvittää ja punnita lähtökohtaisesti kussakin yksittäistapauksessa erikseen.²³⁵

7.2.2 Henkilötiedot päätösvalmistelun yhteydessä

Vaikka henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa onkin uuden kuntalain myötä helpottunut, ei kunnalla edelleenkään ole lupaa julkaista esityslistoja, pöytäkirjoja tai liiteaineistoja yleisessä tietoverkossa sellaisenaan. Toisin sanoen, kaikki nettiin laitettavat asiakirjat tulee käydä perusteellisesti ja kokonaisvaltaisesti läpi henkilötietoja silmällä pitäen ja samanaikaisesti on keskeistä arvioida sitä, onko kunnalla ylipäätään oikeutta käsitellä ja julkaista henkilötietoja netissä. Kuten edellä on jo todettu, ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömien henkilötietojen julkaiseminen on mahdollista. Olennaista on kiinnittää huomiota henkilötietoihin jo päätöksenteon valmisteluvaiheessa, jolloin on harkittava myös

²³⁴ Uusi kuntalaki toi muutoksia henkilötietoja sisältävien pöytäkirjojen julkaisemiseen, sillä aiemmin kunnalla ei ollut laissa säädettyä oikeutta julkaista henkilötietoja yleisessä tietoverkossa. Uuteen kuntalakiin sisältyvä säännös oikeuttaa kunnan julkaisemaan yleisessä tietoverkossa kuntalaisen tiedonsaannin kannalta välttämättömiä henkilötietoja. Olennaista on huomioida se, että yleisessä tietoverkossa saa julkaista ainoastaan ja nimenomaisesti tiedonsaannin kannalta välttämättömiä tietoja. Salassa pidettävien tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa ei ole sallittua.

²³⁵ Kuntien verkkotiedottaminen ei ole, eikä ole ollut kovinkaan yksiselitteistä ja useiden tapauksien kohdalla onkin jouduttu harkitsemaan sitä, mitä henkilötietoja netissä on sallittua ja kannattavaa julkaista, ja mitä ei. Jo vuonna 2007 antamassaan ratkaisussa oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on todennut, että oikeustila henkilötietojen käsittelyssä kuntien verkkotiedottamisessa on epätydyttävää, ja että kuntien verkkotiedottamisessa on selkeitä puutteita henkilötietojen käsittelemisen osalta. Paunio on lisäksi todennut, että kuntien tulisi oman sisäisen ohjeistuksen kautta määritellä se, miten ne aikovat toteuttaa verkkoviestinnässään asukkaidensa ja asiakkaidensa tietosuojan. Jo tuolloin oli havaittavissa tarve menettelyä selkeyttävillä säännöksillä. Vaikka tietosuojan osalta monenlaisiin toimenpiteisiin on vuosien saatossa ryhdytty, on tilanne edelleenkin paikoin epäselvä, eikä täysin selviä toimintamalleja vielääkään ole olemassa. Ks. Oikeusasiamiehen ratkaisu Henkilötietojen käsittely kuntien verkkotiedottamisessa 28.3.2007 (diarinumero 441/2/05).

sitä, onko kyseessä tiedonsaannin ja edelleen kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden kannalta välttämätön tieto.

7.2.3 Tiedoksaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot

Välttämättömillä henkilötiedoilla tarkoitetaan kuntalaisia niitä henkilötietoja, jotka saattavat olla merkityksellisiä muutoksenhaun kannalta. Henkilötieto voi osoittautua välttämättömäksi esimerkiksi silloin, kun kuntalaisen tulee saada tietoonsa päätökseen liittyvän henkilön henkilötiedot, jotta hän kykenee arvioimaan päätöksenteon tarkoituksenmukaisuutta ja laillisuutta, sekä omaa muutoksenhakutarvettaan. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi henkilövaalien, luottamushenkilöiden valinnan tai kunnan keskeisten virkavalintojen yhteydessä.

Huomionarvoista on edelleen se, että lukuisat kunnan päätökset koskevat yksittäisen henkilön etua tai oikeutta. Tällaisissa tilanteissa keskiöön nousee yksityisyyden suojan painottaminen.

Jotkin tiedot, esimerkiksi henkilötunnukset tai vaikkapa perheenjäseniä koskevat tiedot, eivät useinkaan ole välttämättömiä tai tarpeellisia kunnan jäsenten tiedonsaanti- tai muutoksenhakuoikeutta ajatellen. Näin ollen yksittäisiä henkilöitä koskevien henkilötietojen kirjaaminen yleisessä tietoverkossa julkaistaviin päätöksiin ei ole perusteltua ja sallittua muutoin kuin poikkeuksellisesti ja tapauskohtaisen harkinnan myötä.²³⁶

7.2.4 Henkilötiedot päätösasiakirjoissa

Päätöksen tiedoksaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot kirjataan päätökseen ja julkaistaan yleiseen tietoverkkoon laitettavan pöytäkirjan myötä. Muutoksenhakuajan kuluttua tällaiset välttämättömiksi katsotut henkilötiedot tulee poistaa yleisestä tietoverkosta.²³⁷ Tietojen poistamisen perusteena pidetään sitä, että kun muutoksenhaku aika on kulunut loppuun, voidaan kunnan viestintävelvollisuuden ja samanaikaisesti kuntalaisen tiedonsaantioikeuden katsoa poistuneen.

²³⁶ Kuntien toimintaan liittyvät keskeisesti esimerkiksi erilaiset maankäyttöön liittyvät asiat, sekä lupa-asiat. Rakennuslupahakemuksissa ja muissa lupapäätöksissä ei useinkaan ole perusteltua julkaista luvansaajan henkilötietoja. Kiinteistön kauppaa koskevien päätösasioiden osalta voidaan todeta, että kunnan tiedottamisvelvollisuuden toteutuminen tavallisten tonttikauppojen kohdalla ei lähtökohtaisesti edellytä henkilötietojen laittamista yleiseen tietoverkkoon.

²³⁷ Oikaisuvaatimusten osalta tämä muutoksenhaku aika on 21 ja kunnallisvalitusten osalta 37 päivää.

Mikäli päätökseen on kirjattava jokin ei-välttämätön henkilötieto, tulee se kirjata esimerkiksi sähköisessä asiakirjanhallintajärjestelmässä sellaiseen henkilötietokenttään, jonka kautta tietoa ei julkaista yleisessä tietoverkossa. Päätöksiin saattaakin siten sisältyä henkilötietoja, mutta niitä ei vain julkaista netissä. Huomioon on otettava myös se, että vaikka kyse olisi sinänsä julkisuuslain nojalla tai muulla perusteella julkisesta tiedosta, on henkilötietojen julkaisemiselle kunnan esityslistalla tai pöytäkirjassa löydyttävä kuntalain mukainen peruste. Toisin sanoen julkaistavan tiedon on aina oltava välttämätön päätöksen tiedoksisaannin ja edelleen muutoksenhaun kannalta.

Pääsääntönä on siten hyvä pitää sitä, että henkilötietojen tarpeetonta viemistä yleiseen tietoverkkoon tulee välttää ja henkilötietojen julkaisemisen päätöksissä tulee olla poikkeuksellista. Olennaista on keskittyä esimerkiksi siihen, että henkilötietoja, kuten henkilöiden nimiä, ei tule kirjata asian otsikkoon, viitteisiin tai liitteiden nimiin, vaan suositeltavampaa on käyttää yleisempiä termejä, kuten hakija tai asianosainen.

7.2.5 Salassa pidettävät tiedot ja tiedotusintressi

Tiedottamisvelvollisuuden toteuttamisen yhteydessä on olennaista kiinnittää huomiota myös julkisuuslain (621/1999) 24 §:n nojalla salassa pidettäviin tietoihin. Tällaisten salassa pidettävien tietojen joukkoon lukeutuvat esimerkiksi terveys- ja varallisuustiedot, liikesalaisuudet, sekä tiedot poliittisesta vakaumuksesta tai perhetilanteesta. Salassa pidettäviä tietoja ei saa julkaista yleisessä tietoverkossa, eikä niitä muutoinkaan tulisi tarpeettomasti käsitellä päätösasiakirjoissa. Mikäli salassa pidettäviä tietoja on välttämättä kirjattava päätökseen, tulee ne pyrkiä laittamaan salassa pidettäväksi merkittävään liitteeseen.

8 Lopuksi

8.1 Toimintaohjeita henkilötietojen tilannetta kartoittavalle organisaatiolle

Niin kuntien kuin muidenkin toimijoiden kohdalla henkilötietojen suojaaminen saattaa tuntua monimutkaiselta tai jopa kokonaan hallitsemattomalta haasteelta. Tietosuoja-asioiden parissa työskennellessä olen useampaan otteeseen kuullut ja ottanut vastaan pyynnön, jossa on ilmaistu tarve henkilötietojen käsittelyä koskevalle ohjeistukselle ja neuvonnalle. Usein kyseessä on ollut tilanne, jossa henkilötietojen käsittelystä vastuussa oleva taho, esimerkiksi jonkin palvelun päällikkö, on kuullut tietosuoja-asetuksesta tai muutoin huolestunut yksikkönsä tai palvelunsa suorittaman henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuudesta.²³⁸ Tarpeellista onkin ollut usein se, että henkilötietoja koskevan kokonaisuuden selvittelyssä on lähdetty liikkeelle keskeisimmistä perustekijöistä, kuten siitä, mitä yksikkö tekee, millaisia palveluita se tuottaa ja minkä vuoksi se ylipäätään käsittelee henkilötietoja. Organisaation eri osa-alueiden käyttöön on myös laadittu erilaisia ohjeita, joiden avulla he ovat päässeet itsenäisesti vauhtiin toimintansa tarkastelussa. Seuraavaksi poimin esiin muutamia keskeisiä seikkoja, joiden tarkasteluun eri toimijoita on muun muassa Helsingin kaupungilla kannustettu ja joiden läpikäyminen on varmasti hyödyllistä muuallakin.

Henkilötietojen käsittelyn tarkastelu tulee aloittaa keskeisistä perustekijöistä ja olennaista onkin ensin selvittää se, mitä henkilötietoja kyseessä olevan tahon toiminnassa esiintyy. Kyse onkin siten henkilötietojen kartoittamisesta, ja sen selvittämisestä, mitä ja millaisia henkilötietoja organisaatiossa on.²³⁹ Tarkastelussa huomiota kannattaa kiinnittää erityisesti isoihin

²³⁸ Erityisesti loppukevät ja alkukesä vuonna 2018 olivat kiireistä aikaa henkilötietoasioiden osalta, sillä useammassa yksikössä ja palvelussa havahduttiin yhtä aikaa siihen, että henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuus tulisi tarkistaa ja tilanne päivittää uuden tietosuoja-asetuksen mukaiseksi.

²³⁹ Henkilötietojen osalta tulee huomioida se, että henkilötiedon käsite on suhteellisen laaja ja henkilötietojen joukkoon lukeutuvatkin kaikki sellaiset tiedot, jotka ovat kohtuullisella vaivannäöllä kytkettävissä johonkin

tietojärjestelmiin. Usein kyse voi olla esimerkiksi laaja-alaisista asiakastietokannoista. Olennaista on kuitenkin huomioida myös yksittäiset ja mahdollisesti hyvinkin vaihtelevissa paikoissa sijaitsevat henkilötiedot. Henkilötietojen kartoittamisen jälkeen löydetty henkilötiedot on kannattavaa luokitella ja ryhmitellä erilaisiksi kokonaisuuksiksi yksikön tai palvelun toiminnan mukaisesti.²⁴⁰

Henkilötietojen kartoittamisen ja niiden ryhmittelyn jälkeen seuraavana toimenpiteenä on järkevää pohtia kerättyjen ja käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoitusta. Jokaiselle kerätylle henkilötiedolle tulisi lähtökohtaisesti löytyä jokin peruste, miksi kyseistä tietoa käsitellään tai miksi se on esimerkiksi tallennettuna johonkin organisaation järjestelmään. Mikäli tiedoille ei löydy käsittelyperustetta tai tiedoille ei muutoin enää ole tarvetta, tulisi ne poistaa perusteellisesti ja lopullisesti. Tämänkin toimenpiteen suorittaminen on usein järkevintä toteuttaa pienemmissä osissa, esimerkiksi kunkin yksittäisen kuntalaiselle tarjotun palvelun osalta erikseen, tai muulla yksikön parhaaksi katsomallaan ja jäsennellyllä tavalla. Lisäksi kannattaa huomata se, että tietoja läpikäydessä on järkevää keskittyä myös mahdollisesti vanhentuneisiin ja virheellisiin tietoihin.

Kun henkilötiedoista on karsittu perusteettomat, virheelliset ja vanhentuneet tiedot pois, olisi jäljelle jäävien tietojen osalta järkevää suorittaa jonkinlainen riskiarviointi. Riskiarvioinnissa tulisi tarkastella erityisesti sitä, millaisia ja miten laaja-alaisia vahinkoja niille henkilöille, joiden henkilötietoja kyseinen yksikkö käsittelee, aiheutuisi silloin, jos tiedot syystä tai toisesta ajautuisivat esimerkiksi väärin käsiin, muutoin vahingoittuisivat tai tuhoutuisivat kokonaan. Myös riskien havainnoinnin osalta kannattaa keskittyä luokitteluun, ja toisin sanoen luokitella riskejä sen mukaan, miten suurta vahinkoa niistä voi aiheutua tai miten todennäköisinä niitä voidaan yksikön toiminnan kannalta pitää. Vähintään kaikista vakavimpien ja todennäköisimpien riskien varalta olisi hyvä ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joilla riskejä voitaisiin vähentää tai niiden vakavuusastetta lieventää. Rekisterinpitäjänä toimivan yksikön tai palvelukokonaisuuden tulee kuitenkin muistaa se, että rekisterinpitäjän tulee muutoinkin huolehtia henkilötietoihin kohdistuvien riskien torjumisesta, ja siten tärkeää onkin keskittyä kokonaisvaltaisesti riskejä ennaltaehkäisevään toimintaan.

henkilöön. Kyse ei ole ainoastaan rekistereihin tallennetuista henkilötiedoista, vaan kaikista digitaalisessa muodossa olevista henkilötiedoista.

²⁴⁰ Ryhmittelyssä voidaan lähteä liikkeelle jakamalla tiedot esimerkiksi asiakaskunnan henkilötietoihin, sidosryhmien henkilötietoihin, sekä omien työntekijöiden henkilötietoihin. Yksittäisen ja kaikista toimivimman luokittelumallin antaminen on yksittäisessä ja laaja-alaisessa organisaatiossa, kuten Helsingin kaupungilla, haastavaa yksiköiden ja palveluiden lukuisien toimenkuvien vuoksi.

Lopuksi on hyvä kääntää katse tulevaisuuteen. Organisaation nykytilanteen selvittäminen henkilötietojen osalta on tarpeellista ja hyväksi, mutta olennaista on suunnitella myös sitä, miten organisaatio aikoo toteuttaa ja ylläpitää henkilötietojen suojaustoimenpiteitä myös jatkossa.

Tällaisen suunnittelun toteuttamiseksi ja muutoinkin organisaation toimintavarmuuden ylläpitämiseksi on keskeistä dokumentoida tehdyn kartoituksen ja muiden toimenpiteiden lopputulokset. Tämä saattaa olla kannattavaa esimerkiksi tietosuojavaltuutetun tekemiä tarkastuksia tai kunnan asiakkaan tekemiä tarkastuspyyntöjä ajatellen. Tulevaisuus tuo eteen myös aivan uudenlaisia haasteita. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita jo nyt eri yhteyksissä esiintyvä tekoäly, jota koskevan sääntelyn rakentaminen tai jota kohtaan jo olemassa olevan sääntelyn soveltaminen ei välttämättä tule olemaan kaikilta osin yksiselitteistä.²⁴¹

8.2 Henkilötiedot organisaatioiden arjessa

Henkilötietojen suoja on olennainen osa jokaisen organisaation ja siten myös kuntien arkea. Henkilötietojen suojaa on pyritty toteuttamaan erilaisten säännösten ja toimintatapojen kautta jo vuosikymmenten ajan, mutta henkilötietojen ympäristössä, eli maailman muuttumisen, teknologian kehittymisen ja käsiteltävien henkilötietojen määrän kasvamisen myötä tapahtuneiden muutosten vuoksi henkilötietojen suojaamiseksi on tarvittu tuoreita ja ajankohtaisia muutoksia ja uudistuksia. Tähän tavoitteeseen on pyritty muun muassa EU:n yleisen tietosuojasetuksen kautta. Asetuksen tavoitteiksi onkin asetettu esimerkiksi eurooppalaisen lainsäädännön yhdenmukaistaminen ja eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn tehostaminen. Samalla pyrkimyksenä on ollut rekisteröidyn oikeuksien vahvistaminen ja terävöittäminen, sekä päinvastaisesti rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle kuuluvien velvollisuuksien laajentaminen. Asetuksen mukanaan tuomat muutokset eivät kuitenkaan loppujen lopuksi olleet kovinkaan mullistavia, sillä suurin osa muutoksista myötäili

²⁴¹ Tälläkin hetkellä erilaiset ihmisten käyttämät laitteet saattavat olla ikään kuin identifioituja jollekin yksilölle. Matkapuhelimen sähköpostisovellukseen on saatettu syöttää henkilön oma sähköpostiosoite, navigointisovellukset sen sijaan tarkkailevat ja merkitse muistiin henkilön sijainteja ja liikkumistottumuksia. Erilaiset järjestelmät ja sovellukset saattavat myös tehdä itsekseen koostaa tietoja ja tehdä niistä erilaisia päätelmiä. Näin ollen käyttämiemme yksittäisten laitteiden hallussa on uskomattomia määriä ja jopa huomattavasti enemmän kuin osaamme edes ajatella. Tietojen määrä lisääntyy entisestään laitteen itsenäisten päätelmäkykyjen vuoksi. Huomionarvoista on sekin, että jokin tällä hetkellä anonymiltä tuntuva tieto saattaa jossain vaiheessa ja ajan kuluessa olla hyvinkin yksilöivää. Tietosuojasetuksen 22 artiklan 2 kohdan b) alakohdan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan hyväksyä tekoälyn käyttö, mutta samalla on huolehdittava rekisteröityjen suojaksi tehtävistä toimista.

monelta osin jo olemassa ollutta sääntelyä ja vaatimustasoa. Suurimmat muutokset esimerkiksi kuntaorganisaatioissa aiheutuivat sisäisten toimintatapojen uudelleen järjestelemisestä sellaisiksi, että henkilötietojen suojaan ja niiden käsittelyyn kohdistuvat vaatimukset kyetään huomioimaan toiminnan suunnittelemisessa ja ylipäättään kaikessa toiminnassa perusteellisemmin, ohjatumminkin ja voimakkaammin kuin aikaisemmin. Toimintatapojen muutoksia pyrittiin toteuttamaan esimerkiksi erilaisten organisaatioiden sisäisten projektien ja toiminnan kartoitusprosessien myötä.²⁴²

Monien organisaatioiden motivaationa muutosten toteuttamisessa on toiminut hallinnollisten seuraamusmaksujen ja sanktioiden uhka, sekä maineen menettämisen pelko. Tämä ei kuitenkaan ole kovin kauaskantoinen motivaation lähde, vaan pikemminkin organisaatioiden tulisi pyrkiä henkilötietojen suojaamiseen esimerkiksi luottamuksen rakentamisen kautta. Ihmisten luottamus esimerkiksi kunnan toteuttamaa henkilötietojen käsittelyä kohtaan lisääntyä avoimien, läpinäkyvien ja perusteltavissa olevien käsittelytoimenpiteiden kautta. Tämä lisää edelleen kuntien mahdollisuuksia hyödyntää keräämiään tietoja oman toimintansa järjestämisessä ja sen tukemisessa.

Toimintatavat henkilötietojen suojaamiseksi ja erityisesti tietosuojasetuksen täytäntöönpanemiseksi ovat vaihdelleet jonkin verran eri kunnissa riippuen muun muassa kunnan koosta ja jo aiemmin toteutetuista toimenpiteistä. Joissain kunnissa saattoi olla henkilötietojen suojan osalta hyvä tilanne jo valmiiksi, jolloin akuuttia tarvetta eri toimintojen kartoitus-, päivitys- tai muutostarpeille ei välttämättä ollut. Sen sijaan toisissa kunnissa perustettiin yksi tai useampi projektiryhmä, jonka tehtäväksi annettiin henkilötietojen käsittelyyn liittyvien käytännön toimenpiteiden ja prosessien selvittäminen ja dokumentointi.²⁴³ Kartoitustyön avulla saatettiin pyrkiä hahmottamaan esimerkiksi erilaisten sisäisten prosessien sen hetkistä tilaa ja samalla luomaan erilaisia dokumentteja ja selostuksia tukemaan organisaatioissa toteutettavaa ja jatkotoimenpiteitä koskevaa päätöksentekoa.

Kartoitustyön tekeminen kunnissa on ollut haastavaa esimerkiksi siksi, että selvitystyöhön on vaadittu eri alojen ihmisten osaamista ja pitkäjänteistä panostusta, sillä yksittäinen ihminen ei kykene hallitsemaan kaikkia laajojen organisaatioiden osa-alueita kaikista mahdollista henkilötietojen suojaamiseen liittyvistä näkökulmista tarkasteltuna. Kyse on siten ollut pitkälti myös oikeasuhtaisista resursoinneista. Haasteita on tuottanut myös se, että esimerkiksi

²⁴² Korpisaari – Pitkänen – Warmo-Lehtinen 2018, s. 647.

²⁴³ Tyypillisten toimenpiteiden joukkoon saattoivat kuulua esimerkiksi erilaisten henkilötietojen käyttötarkoitusten tunnistaminen, sekä niihin liittyvien henkilötietojen käsittelytoimenpiteiden kuvaaminen.

resurssipulan takia asioiden tarkastelu on jäänyt hyvin pintapuoliseksi, jolloin kaikkia tarpeellisia järjestelmiä tai muita yksityiskohtia ei ole tunnistettu. Tämä on edelleen johtanut siihen, että esimerkiksi organisaation johdolla on saattanut olla vaikeuksia hahmottaa henkilötietojen kokonaisuutta.

Hankaluuksia on saattanut ilmetä myös siinä, että henkilötietojen suojaamisen merkitystä koko organisaation toiminnalle ei ole välttämättä täysin ymmärretty.

Kuntien toiminnassa tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkaminen on näkynyt muun muassa erilaisten tietojenkäsittelysopimusten muodossa, yksittäisten kuntalaisten ja muiden rekisteröityjen esittämissä tarkastuspyynnöissä, sekä silloin, kun on ollut tarpeen arvioida tietoturvaloukkausten ilmoitusvelvollisuutta koskevan kynnyksen ylittymistä. Vastaavasti erilaisten henkilötietojen käsittelytilanteisiin liittyvien dokumentaatioiden laatiminen, riitatilanteiden ratkaiseminen ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien prosessien luominen ovat muotoutuneet hyvinkin yleisiksi, ellei jopa arkipäiväisiksi osa-alueiksi ja tehtäviksi kuntien toiminnassa.

Tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkaminen käynnisti useissa organisaatioissa aktiivisen työskentelyn tietosuoja-asioiden parissa. Olennaista on kuitenkin se, että työskentelyn tietosuoja-asioiden parissa on oltava pitkäjänteistä myös tulevaisuudessa. Henkilötietojen suojaamista ei voida toteuttaa ainoastaan projektiluontoisesti, vaan tietosuoja-asioiden tulisi olla luonnollinen osa kunnan erilaisia toimintamalleja ja prosesseja. Henkilötiedot ovat keskeisessä asemassa kuntien toiminnassa. Henkilötietojen asianmukaisella ja huolellisesti suunnitellulla käytöllä voidaankin turvata tietojen hyödynnettävyys myös tulevaisuudessa. Vaikka henkilötietojen suojan toteuttaminen ja tietosuoja-asetuksen mukaan tuomat vaatimukset ovatkin saattaneet tuntua paikoin jopa liiankin haastavilta ja vaativilta, on suojaustoimenpiteillä saavutettavat tavoitteet ja tulokset kuitenkin monin verroin tärkeämpiä. Olennaista on muistaa, että loppujen lopuksi kyse on meistä jokaisesta, yksittäisestä henkilöstä, yhteiskunnan pienestä palasesta, joiden turvaamiseksi erilaisia toimenpiteitä toteutetaan ja säännöksiä laaditaan. Laaja-alaiset muutokset ovat ensin riskejä ja rasitteita, ja vasta sitten mahdollisuuksia.