

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 10 | 2018

Henkilötiedot ja paikkatiedot

Miten tietosuojalainsäädäntö vaikuttaa paikkatietojen julkaisemiseen ja luovuttamiseen

Päivi Korpisaari



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

Ympäristöministeriön raportteja 10/2018

Henkilötiedot ja paikkatiedot

Miten tietosuojalainsäädäntö vaikuttaa paikkatietojen julkaisemiseen
ja luovuttamiseen

Päivi Korpisaari

Ympäristöministeriö

ISBN PDF: 978-952-11-4787-6

Kansikuva: Riku Lumiari / YHA kuvapankki

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto, Teija Metsänperä

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö	21.2.2018
Tekijät	Päivi Korpisaari	
Julkaisun nimi	Henkilötiedot ja paikkatiedot. Miten tietosuojalainsäädäntö vaikuttaa paikkatietojen julkaisemiseen ja luovuttamiseen	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 10/2018	
Diaari/hankenumero	YM65/612/2017	Teema Rakennettu ympäristö
ISBN PDF	978-952-11-4787-6	ISSN PDF 1796-170X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4787-6	
Sivumäärä	106	Kieli suomi
Asiasanat	henkilötieto, ympäristötieto, paikkatieto, paikkatiedon julkaiseminen, tietosuoja-asetus, henkilötiedon käsite, henkilötiedon luovuttaminen, henkilötietolaki, julkisuuslaki, lainsäädäntö	
Tiivistelmä	<p>Selvitys on tehty osana Rakennetun ympäristön ja rakentamisen digitalisaatio -hanketta (http://www.KIRA-digi.fi/), se kuuluu hallituksen julkisten palveluiden digitalisoimisen kärkihankkeisiin. KIRA-digin tavoitteena on avata rakentamisen ja kaavoituksen koko elinkaaren kattava julkinen tieto kaikkien käyttöön. Selvityksessä on otettu huomioon sekä voimassa oleva että 25.5.2018 sovellettavaksi tuleva tietosuojalainsäädäntö.</p> <p>Selvityksessä tarkastellaan henkilötietojen ja yksityiselämän suojan suhdetta paikkatietoihin. Paikkatieto on tietoa, joka on kiinnitetty sijaintiin. Viittaus paikkatietoon voi olla välitön, kuten koordinaatit, tai välillinen, kuten esimerkiksi osoite, tunnus tai nimi, joka viittaa paikkaan tai alueeseen. Valtaosa julkishallinnon tuottamasta ja ylläpitämästä tiedosta on paikkatietoa ja siksi sen hyödyntämiseen kohdistuu suuri intressi.</p> <p>Paikkatiedot voivat kuitenkin olla myös henkilötietoja ja paikkatietoaineisto voi muodostaa henkilörekisterin. Tällaisen tiedon käsittelyyn (esimerkiksi tallentamiseen, käyttämiseen ja luovuttamiseen) kohdistuu henkilötietolainsäädännöstä johtuvia rajoituksia.</p> <p>Selvityksessä katsotaan, että paikkatietojen nykyistä laajempi hyödyntäminen onnistuisi parhaiten säätämällä erityinen paikkatietojen käsittelyä ja luovuttamista koskeva laki, joka antaisi valtuudet henkilötietoja sisältävien paikkatietojen käsittelyyn ja tietyin edellytyksin myös niiden nykyistä laajempaan luovuttamiseen. Lakia valmisteltaessa voitaisiin harkita mahdollisuutta antaa epäsuorien henkilötietojen luovuttamiseen laajempi oikeus kuin suorien henkilötietojen luovuttamiseen. Myös viranomaisten välisen yhteistyön lisääminen voisi parantaa paikkatietojen hyödynnettävyyttä.</p>	
Kustantaja	Ympäristöministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet	21.2.2018	
Författare	Päivi Korpisaari		
Publikationens titel	Personuppgifter och geografisk information. Personuppgiftslagstiftningens inverkan på offentliggörande och utlämnande av geografisk information		
Publikationsseriens namn och nummer	Miljöministeriets rapporter 10/2018		
Diarie-/ projektnummer	YM65/612/2017	Tema	Byggd miljö
ISBN PDF	978-952-11-4787-6	ISSN PDF	1796-170X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4787-6		
Sidantal	106	Språk	finska
Nyckelord	personuppgift, miljöinformation, geografisk information, offentliggörande av geografisk information, dataskyddsförordningen, begreppet personuppgift, utlämnande av personuppgifter, personuppgiftslagen, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, lagstiftning		
Referat	<p>Den här utredningen har gjorts inom ramen för projektet för digitalisering av den byggda miljön och byggandet (KIRA-digi, http://www.KIRA-digi.fi/), som hör till regeringens spetsprojekt för digitalisering av offentliga tjänster. Målet med KIRA-digi är att den offentliga information som gäller byggandets och planläggningens hela livscykel ska bli tillgänglig för alla. Utredningen har beaktat både den gällande dataskyddslagstiftningen och den dataskyddslagstiftning som börjar tillämpas den 25 maj 2018.</p> <p>I utredningen granskas förhållandet mellan personuppgifter och skyddet för privatlivet å ena sidan och geografisk information å andra sidan. Geografisk information är information som är kopplad till en position. En hänvisning till geografisk information kan vara direkt, t.ex. i form av koordinater, eller indirekt, t.ex. i form av en adress, en beteckning eller ett namn som hänvisar till en plats eller ett område. Merparten av den information som den offentliga förvaltningen producerar och upprätthåller är geografisk information, och därför finns det ett stort intresse av hur den utnyttjas.</p> <p>Geografisk information kan dock också inbegripa personuppgifter, och ett geografiskt informationsmaterial kan utgöra ett personregister. Behandlingen av sådan information (t.ex. registrering, användning och utlämnande) omfattas av begränsningar som härrör från personuppgiftslagstiftningen.</p> <p>I utredningen anses att geografisk information på bästa sätt skulle kunna utnyttjas mer omfattande om det stiftades en särskild lag om behandling och utlämnande av geografisk information som ger fullmakter att behandla geografisk information som innehåller personuppgifter och under vissa förutsättningar också lämna ut sådan information i bredare utsträckning än i dagens läge. I samband med beredningen av lagen kunde man överväga möjligheten att ge mer omfattande rätt till utlämnande av indirekta personuppgifter än till utlämnande av direkta personuppgifter. Även ökat samarbete mellan myndigheterna kan göra den geografiska informationen mer användbar.</p>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Environment	21.2.2018
Authors	Päivi Korpisaari	
Title of publication	Personal information and geographic information. The effects of the privacy legislation on publishing and disclosing geographic information	
Series and publication number	Reports of the Ministry of the Environment 10/2018	
Register number	YM65/612/2017	Subject Built environment
ISBN PDF	978-952-11-4787-6	ISSN (PDF) 1796-170X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4787-6	
Pages	106	Language Finnish
Keywords	personal information, environmental information, geographic information, publishing geographic information, Data Protection Regulation, concept of personal information, disclosing personal information, Personal Data Act, Act on the Openness of Government Activities, legislation	
<p>Abstract</p> <p>The review was carried out as part of the Digitalisation of the built environment and construction (KIRA-digi) programme http://www.kiradigi.fi/en/), which is one of the Government key projects concerning the digitalisation of public services. KIRA-digi aims to make the public information on the entire life span of construction and zoning accessible to everyone. The review has considered the current privacy legislation as well as the version which will take effect on 25 May 2018.</p> <p>The review studies the relationship of personal information and privacy protection to geographic information. Geographic information is data combined to a specific location. A reference to geographic information can be direct, such as coordinates, or indirect, such as an address, identifier, or a name referring to a location or area. Most of the information produced and maintained by public administration is geographic, which is why there is a great interest in utilising it.</p> <p>However, geographic information may include personal information, in which case a set of geographic information may form a person register. The processing of such data (e.g. storing, using, or disclosing it) is limited by the personal data legislation.</p> <p>The review resulted in the opinion that a more extensive utilisation of geographic information would be possible if a separate act was enacted on processing and disclosing geographic information. The new act should authorise the processing of geographic information containing personal information, and if certain requirements were met, the increasingly extensive disclosing of such information. In the preparation of the act, a possibility for a more extensive authorisation for disclosing indirect personal information, compared to the disclosure of direct personal information, could be considered. The improvement of cooperation between various authorities could also improve the usability of geographic information.</p>		
Publisher	Ministry of the Environment	
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

1 Johdanto	13
1.1 Lähtökohdat.....	13
1.2 Selvityksen tarkoitus ja toteutustapa.....	20
1.3 Perus- ja ihmisoikeudet ja niiden merkitys	23
1.3.1 Lähtökohdat.....	23
1.3.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.....	24
1.3.3 Sananvapaus ja julkisuus.....	27
1.3.4 Muut relevantit perusoikeudet.....	31
1.4 EU:n tietosuojauudistus	32
1.4.1 Tietosuoja-asetuksen säätäminen.....	32
1.4.2 Ehdotus kansalliseksi tietosuoja-laiksi.....	33
2 Henkilötiedon käsite – milloin paikkatieto on henkilötietoa	36
2.1 Lähtökohdat	36
2.2 Henkilötiedon määritelmä nyt ja tietosuoja-asetuksessa.....	37
2.2.1 Henkilötiedon käsitteen sääntely.....	37
2.2.2 Milloin henkilö on tunnistettavissa	42
2.3 Arkaluonteisten henkilötietojen käsite	48
3 Henkilötietojen lainmukaiset käsittelyperusteet	53
3.1 Lähtökohdat ja peruskäsitteet	53
3.2 Henkilötietojen käsittelyn edellytykset	58
3.3 Henkilötietojen käsittelyn edellytykset tietosuoja-asetuksen voimaan tultua	65
3.4 Johtopäätökset henkilötietoluonteisen paikkatiedon käsittelyn periaatteista.....	76
4 Henkilötietojen luovuttaminen	78
5 Paikkatietojen julkisuuden sääntely	85
5.1 INSPIRE- ja PSI-direktiivit	85
5.2 Paikkatietolaki.....	87
5.3 Ympäristötietodirektiivi ja sen täytäntöönpano.....	92
5.4 Ympäristötiedon ja tietosuojan yhteensovittaminen: esimerkkinä metsätietojärjestelmä.....	95
6 Yhteenveto ja johtopäätökset: paikkatietojen julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittaminen	101

ESIPUHE

Tämä selvitys on tilattu KIRA-digi -hankkeen (<http://www.KIRA-digi.fi/>) tausta-aineistoksi. KIRA-digin visiona on avoin ja yhteen toimiva rakennetun ympäristön tiedonhallinnan systeemi. Tavoitteena on avata rakentamisen ja kaavoituksen koko elinkaaren kattava julkinen tieto kaikkien käyttöön. Tarkoituksena on, että kerran tuotettu ja tallennettu tieto olisi ajantasaisena viranomaisten, yritysten ja kansalaisten käytössä sähköisten palveluiden kautta.

Selvityksessä tarkastellaan henkilötietojen ja yksityiselämän suojan suhdetta paikkatietoihin. Selvitys kattaa asiantuntija-analyysin paikkatietoja koskevan sääntelyn suhteesta henkilötietojen suojaa koskeviin säännöksiin. Oikeustilaa on tarkasteltu sekä henkilötietolain ja henkilötietodirektiivin että 25.5.2018 sovellettavaksi tulevan tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain kannalta. Aihetta tarkastellaan myös relevantin oikeuskäytännön sekä perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja muun lainvalmisteluaineiston valossa. Koska sekä paikkatieto- että henkilötietosääntely perustuu keskeisiltä osin EU-lainsäädäntöön, on tutkimuksessa otettu huomioon relevantit EU-oikeuden lähteet.

Arvioinnin kohteena on, mitä rajoitteita, riskejä tai edistäviä elementtejä lainsäädäntö asettaa suhteessa KIRA-digi -hankkeen tavoitteisiin. Selvitys toimii pohjatietona, kun Ympäristöministeriössä myöhemmin tarkennetaan ja konkretisoidaan KIRA-digi -hankkeeseen liittyvää digitalisoimistavoitetta. Lainsäädäntö- ja muuta aineistoa on seurattu lokaan 2017 loppuun saakka.

LYHENTEET

AVMSD	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/13/EU (10.3.2010), Audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
HTL	Henkilötietolaki (523/1999)
HTD	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta; henkilötietodirektiivi
INSPIRE	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2007, Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), julkisuuslaki
KSL	Kuluttajansuojalaki (38/1978)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999); perustuslaki
POK	Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02
PSI	Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 17.11.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY(2)
PSI-muutos-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/37/EU (26.6.2013) julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta (PSI-muutosdirektiivi)
SVL	Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003); sananvapauslaki
SVTSD	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY (12.7.2002) henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi).
TekL	Tekijänoikeuslaki (404/1961)
TiSL	Tietosuojalaki (kirjoitushetkellä vasta luonnosvaiheessa)
TSA	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 (27.4.2016), Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus); tietosuoja-asetus
TSL	Työsopimuslaki (55/2001)

- TYK** Tietoyhteiskuntakaari (917/2014)
- YK** Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien kansainvälinen yleissopimus ja valinnainen pöytäkirja valitusmenettelystä (1966)
- YTD** Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY, annettu 28 päivänä tammikuuta 2003, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta; ympäristötiedodirektiivi

1 Johdanto

1.1 Lähtökohdat

Julkishallinnon toiminta, päätöksenteko ja palvelut perustuvat käytettävissä olevaan tietoon. Valtiovarainministeriön tietopolitiikkaa koskevassa muistiossa katsotaan, että samalla kun julkisin varoin hankitut tiedot ovat hallinnon resurssi, ne ovat myös koko yhteiskunnan pääomaa, jota tulee ylläpitää ja käyttää kustannustehokkaasti ja asettaa mahdollisimman avoimesti saataville kansalaisten, yritysten ja muun yhteiskunnan käyttöön. Kansallisten hyötyjen saaminen edellyttää myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Näin voitaisiin muodostaa esimerkiksi usean toimijan palveluita tarjoavia yhteisiä digitaalisia tietopalustoja.¹

Nykyisessä globaalissa verkkoyhteiskunnassa on helppo kerätä ja tallentaa tietoja. Myös mahdollisuudet tietojen monenlaiseen tekniseen ja taloudelliseen hyödyntämiseen ovat lisääntyneet. Datan parempi hyödynnettävyys voi synnyttää uudenlaista liiketoimintaa ja parantaa tuottavuutta, kilpailukykyä ja hyvinvointia. Se voi hyödyttää liiketoimintaa, kansalaistoimintaa, koulutusta ja tiedettä sekä tehostaa hallintoa.²

Paikkatiedolla tarkoitetaan tässä selvityksessä ”sellaista sähköisessä muodossa olevaa Suomen aluetta koskevaa tietoa, joka sisältää tietokohteiden ominaisuutena kohteen sijainnin välittömänä tai välillisenä viittauksena tiettyyn paikkaan tai maantieteelliseen alueeseen”. Määritelmä perustuu paikkatietoinfrastruktuurista annetun lain (421/2009; paikkatietolaki) 2 §:n 1 momentin 1 kohdan määritelmään. Julkisen sektorin hallussa olevat paikkatiedot ovat arvokkaita

1 Anne Kauhanen-Simanainen – Olli-Pekka Rissanen: Suomi tarvitsee tietopolitiikkaa. Valtiovarainministeriön julkaisu 39/2017, lokakuu 2017 s. 14–15.

2 Valtiovarainministeriön raportti – 31/2015: Avoimesta datasta innovatiiviseen tiedon hyödyntämiseen; Avoimen tiedon ohjelman 2013–2015 loppuraportti, s. 16. Avoimesta datasta esim. Antti Poikola – Petri Kola – Kari A. Hintikka: Julkinen data. Johdatus tietovarantojen avaamiseen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu (2010), <https://www.lvm.fi/documents/20181/815557/Julkinen+data/467e7da9-3038-46a1-b47e-994d7cd102d2?version=1.0>, luettu 25.5.2017 ja Tanja Jaatinen: Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta? Sivut 17–49 teoksessa Viestintäoikeus nyt – Viestintäoikeuden vuosikirja 2014, toim. Päivi Korpisaari, s. 17.

1. julkiselle sektorille, koska ne auttavat valmistelemaan, implemtoimaan ja arvioimaan toimintatapoja ja politiikkoja ja tarjoamaan tehokkaasti kansalaisille ympäristöön liittyviä palveluita sekä tukemaan kestäväää kehitystä; ja
2. kansalaisille, koska kansalaiset voivat hyötyä julkisista tietovaranoista esimerkiksi aikoessaan ostaa maata ja pystyessään tarkistamaan maaperän mahdollista saastuneisuutta tai tulvavaaraa tai lähellä sijaitsevia palveluita ja maankäyttösuunnitelmia sekä;
3. yrityksille, jotka voivat tarvita paikkatietoja yrityksen toimintasuunnitelmia koskevaan päätöksentekoonsa yhdistämällä sitä kuluttajatutkimustietoihin, ympäristösäätelyyn, julkisen liikenteen järjestelyihin ja toisaalta pystymällä tarjoamaan informaatioon perustuvia palveluita (navigointi, säätiedot, ympäristöraportit, kiinteistöpalvelut jne.) kuluttajille.³ Esimerkiksi maastotietojen käyttö onkin lisääntynyt, kun tietokantoja on avattu.⁴

Tiedon hyvä puoli raaka-aineena on se, että se ei kulu tai vähene käytössä, vaan sitä jakamalla voidaan luoda uutta tietoa tai lisätä sen arvoa jalostamalla sitä.⁵ Tiedon käyttäminen voi myös parantaa sen laatua, jos käyttäjät antavat palautetta, korjaavat mahdollisia virheitä tai kierrättävät jalostamaansa tietoa takaisin.

Toisaalta on kuitenkin huomattava, että viranomaisten taholta tapahtuva tietojen hankkiminen, tallettaminen, säilyttäminen, järjestäminen ja muu käsittely näihin liittyvine tietoturva-, lokitieto- ja muine velvollisuuksineen ei ole ilmaista. Tiedonhallinta vaatii sekä henkilöstöresursseja että aineellisia (tietokoneet ja laitteet) ja erilaisten ohjelmistojen ja palveluiden hankkimista koskevia panostuksia. Tilanne, jossa samaa tietoa säilytetään ja käsitellään usean eri viranomaisen toimesta ei ole tietojen laatuun (oikeellisuus, ajantasaisuus ja relevanttius) eikä resurssien allokointiin nähden optimaalinen. Lisäksi – kuten valtiovarainministeriön raportissa todetaan – myös tietovarantojen avaaminen aiheuttaa kustannuksia virastoille, minkä lisäksi tiedonsaannin maksuttomuuteen siirtyminen aiheuttaa tulonmenetyksiä. Toki avoin data saattaa myös vähentää neuvonnan tarvetta sekä tietopyyntöjä ja niistä aiheutuvia henkilöstöresursseja.⁶

3 Kathleen Janssen: *The Availability of Spatial and Environmental Data in the European Union. At the Crossroads between Public and Economic Interests.* Wolters Kluwer Law & Business 2010, s. 3.

4 Edellä av 2 mainittu Valtiovarainministeriön raportti 31/2015 s. 16.

5 Edellä av 1 mainittu Valtiovarainministeriön tietopolitiikkaa koskeva julkaisu s. 10.

6 Edellä av 2 mainittu Valtiovarainministeriön raportti 31/2015 s. 16.

Maa- ja metsätalousministeriön tietohallintojohtajan Antti Vertasen mukaan peräti 80 % julkisen hallinnon tiedosta on paikkatietoa.⁷ Myös luonnoksessa paikkatietopoliittiseksi selonteoksi kerrotaan, että "[s]uurin osa julkishallinnon tuottamasta ja ylläpitämästä tiedosta on paikkatietoa".⁸ Samalla kun kansallinen ja eurooppalainen paikkatietoinfrastruktuuri ovat kehittyneet paremmin yhteen toimiviksi palvelukokonaisuuksiksi, myös tietoisuus paikkatietojen hyödyntämismahdollisuuksista palvelujen tuottamisessa on lisääntynyt. Palveluiden lisääntynyt kysyntä on johtanut myös palveluntuottajien halukkuuteen tarjota erilaisia katselu- ja latauspalveluita. Lisäksi on parannettu yksityisten paikkatiedon tuottajien mahdollisuuksia muuttaa omat prosessinsa rajapintapalvelujen kautta viranomaisen aineistojen kanssa yhteensopiviksi.⁹

Jotta yhteiskunnan varoin ja muilla tavoin kerätyt tiedot saataisiin mahdollisimman hyvin hyödynnettyä, olisi tärkeää, että yhteiskunnan ylläpitämät paikkatietotoiminnot vastaisivat käyttäjien tarpeita. Tämä tarkoittaa muun muassa sähköisten palveluiden tarjoamista sen sijaan, että tiedot hankittaisiin kopiona tai tulosteena. Lisäksi olisi hyvä, jos kaikki julkishallinnon ylläpitämät paikkatietoaineistot ja -palvelut olisivat kuvattu metatietopalvelussa ja olisivat yhteensopivia keskenään. Käytettävyyttä parantaisi myös se, että nämä tiedot löytyisivät helposti ja yhdestä paikasta.¹⁰

Kun paikkatiedot tarjotaan käyttökelpoisessa muodossa, niitä voidaan hyödyntää paremmin. Paikkatietopoliittista selontekoa koskevassa luonnoksessa todetaankin, että "[k]attavat, laadukkaat ja käytettävissä olevat tietovarannot ovat yhteiskunnan tehokkaan ja tasa-puolisen toimivuuden lähtökohta. Tietovarantojen tehokkaan hyödyntämisen edellytys on niiden käytön mahdollistavat luotettavat ja helppokäyttöiset palvelut. Perinteiset kartat ovat lähes kokonaan korvautuneet sähköisillä paikkatietopalveluilla ja yhä keskeisempi osa niistä on tietojärjestelmien välisiä tietopalveluita. Julkishallinnon tulee huolehtia siitä, että tarvittavat paikkatietopalvelut ovat saatavilla, vaatimusten mukaisia ja keskenään yhteensopivia."¹¹ Tiedon hyödyntämiseen liittyvän yhteiskunnallisen edun kannalta tämä

7 Maa- ja metsätalousministeriön uutinen: Julkisen hallinnon digitalisaatiota tuetaan Paikkatietoalusta-hankkeella, http://mmm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/julkisen-hallinnon-digitalisaatiota-tuetaan-paikkatietoalusta-hankkeella, luettu 2.6.2017. Paikkatietoinfrastruktuuria koskevan selvityksen mukaan paikkatiedot muodostavat noin 80 % kaikesta yhteiskuntamme keräämästä tiedosta (tarkoittanee yhteiskunnassa kerätystä tiedosta); ks. Panu Muhli – Jarkko Koskinen – Sirkka Heinonen – Juho Ruotsalainen – Marjukka Parkkinen: Selvitys paikkatietopoliittista selontekoa varten. Teknisen kehityksen vaikutukset Suomen paikkatietoinfrastruktuuriin. 12.6.2017, s. 51.

8 Luonnos paikkatietopoliittiseksi selonteoksi, versio 08./22.9.2017 s. 5. Laatijaa ei ole mainittu. Luonnos on julkaistu kommentoitavaksi Maa- ja metsätalousministeriön internetsivulla <http://mmm.fi/ptps/selonteon-luonnoksen-komentointi>, luettu 27.11.2017.

9 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi paikkatietoinfrastruktuurista annetun lain muuttamisesta, HE 83/2015 vp s. 5 ja 11.

10 Luonnos paikkatietopoliittiseksi selonteoksi, versio 08./22.9.2017 s. 6–7 ja 9–10 ja 12.

11 Luonnos paikkatietopoliittiseksi selonteoksi, versio 08./22.9.2017 s. 6–7.

on hyvä tavoite, joka kuitenkin täytyy tasapainottaa muiden oikeuksien, kuten esimerkiksi henkilötietojen suojan, kanssa.

Paikkatietojen merkitystä nyky-yhteiskunnassa osoittaa se, että vuosina 2015-2020 on ollut käynnissä, käynnistymässä tai päättymässä paikkatietoja koskevia hankkeita, joiden yhteenlaskettu volyymi on runsaat 50 miljoonaa euroa.¹² Kiinteistö- ja rakennusalan digitalisaatiota koskevan KIRA-digi -hankkeen tavoitteena on avata rakentamista ja kaavoitusta koskeva julkinen tieto kaikkien helposti käytettäväksi. Hanke on osa pääministeri Sipilän hallituksen julkisten palveluiden digitalisoimisen kärkihanketta. KIRA-digi -hankkeen tarkoituksena on rakentaa kiinteistö- ja rakentamisalalla hyödynnettävä avoin ja yhteentoimiva rakennettua ympäristöä koskeva tiedonhallinnan järjestelmä.¹³ Tämän tavoitteen kannalta on tärkeä määrittää, onko julkaistavassa tiedossa kysymys henkilötiedoista, koska tällöin tietojen julkaisemiseen ja muuhun käsittelyyn liittyy henkilötietolainsäädännöstä johtuvia rajoituksia.

Taloudelliselta tai muulta kannalta kiinnostavia tietoja on sekä viranomaisten että yksityisten toimijoiden hallussa. Suomen perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentissa säädetään *julkisuusperiaatteesta*. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia ja jokaisella on oikeus saada tieto niistä, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Julkisuusperiaate liittyy historiallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, kuten erityisesti sananvapauteen. Tiedon saanti on tarpeen, jotta kansalaiset voivat vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan sekä valvoa vallankäyttöä ja viranomaisten toimintaa.¹⁴ Julkisuusperiaate myös lisää viranomaisten toiminnan legitimitettiä kansalaisten silmissä.

Suomalainen julkisuusperiaate on kansainvälisesti katsoen varsin laaja. Tiedon pyytämistä ei tarvitse perustella eikä tiedon pyytäjän henkilöllisyyttä tarvitse kertoa.¹⁵ Julkisuusperiaatteen kuuluu myös oikeus viranomaisilta saatujen tietojen kaupalliseen hyödyntämiseen.

12 Antti Rainio, Navinova Oy: Paikkatietopoliittinen selonteko. Julkishallintoa koskeva taustaselvitys, 28.4.2017, s. 5., http://mmm.fi/documents/1410837/4108574/PTP_J_Selvitysraportti_20170423_Lopullinen/45faaf16-e85d-49a1-be82-03e0a0bcbe0c, luettu 29.9.2017.

13 Tässä hallituksen kärkihankkeessa ovat mukana ministeriöt, kunnat ja KIRA-foorumi, ks. <http://www.KIRA-digi.fi/1-tiedonhallinta.html>, luettu 15.5.2017.

14 Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp; silloisen PL 10 §:n perustelut.

15 Poikkeuksena esim. asianosaisjulkiset tiedot ja tiedon luovuttaminen JulKL 16 §:n 3 momentin mukaisissa tilanteissa (henkilötietojen luovuttaminen).

Julkisen sektorin hallussa olevilla tietovarannoilla tarkoitetaan tässä selvityksessä kaikkia valtiollisten ja kunnallisten viranomaisten hallussa olevia tietoja.¹⁶ Ne voivat olla julkisia tai esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n nojalla salassa pidettäviä.¹⁷ Julkisen sektorin hallussa on myös muita kuin niiden varoilla tuotettuja julkisia asiakirjoja, kuten esimerkiksi asiakkaiden viranomaisille toimittamia asiakirjoja.

Yksityisten tahojen hallussa olevat tiedot eivät lähtökohtaisesti ole julkisia.¹⁸ Yksityiset toimijat voivat julkistaa hallussaan olevia tietoja, jollei esimerkiksi yksityisyyden suoja tai henkilötietolainsäädäntö aseta esteitä. Perustuslain 10 §:ssä turvatun sananvapauden ja siihen kuuluvan tiedon saannin vapauden perusteella tietojen antaminen, julkaiseminen ja hyödyntäminen on lähtökohtaisesti sallittu, jollei sitä jossain säännöksessä kielletä. Useissa viranomaistoimintaan liittyvissä tilanteissa sananvapaus ja siihen kuuluva julkisuusperiaate jopa edellyttävät tietojen antamista tai aktiivisia toimia tiedon levittämisen tehostamiseksi.

Avoimella datalla tarkoitetaan tietoa, joka avataan helposti hyödynnettävässä muodossa maksutta jokaisen käytettäväksi mitä tahansa käyttötarkoitusta varten. Esimerkiksi julkisen sektorin hallussa olevien tilastojen, karttatietojen, kiinteistö- ja rakennustietojen sekä yritys- ja väestötietojen hyödyntämiseen on kasvavaa kiinnostusta.¹⁹ Yleisenä pyrkimyksenä on, että julkisen sektorin hallussa oleva data saataisiin tehokkaammin käyttöön. Sen hyödyntämistä vaikeuttaa esimerkiksi se, että olemassa oleva tieto on usein sirpaleista ja hajanaista, ja että tietojen luovuttamiseen tai hyödyntämiseen kohdistuu lainsäädännöllisiä tai tosiasiallisia rajoituksia. Ongelmana ei ole niinkään se, että tietoa ei olisi vaan se, että olemassa olevan tiedon pitäisi olla helpommin ja mieluiten yhdestä paikasta saatavissa ja helpommin hyödynnettävässä muodossa.²⁰

16 Vrt. Marjut Salokannel, joka määrittelee julkisen sektorin hallussa olevat tietovarannot valtiollisten ja kunnallisten viranomaisten hallussa oleviksi tiedoiksi, jotka on tuotettu julkisilla varoilla; ks. Julkisesta datasta avoimeen dataan. Julkisen datan lisensointi. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen keskusteluaiheita No. 1277, 16.8.2012, s. 3. Suuri osa esimerkiksi ympäristöön liittyvistä viranomaisten hallussa olevista tiedoista kuitenkin on yksityisten esimerkiksi ympäristöluvanhaltijoiden tuottamaa.

17 Julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa on 32-kohtainen luettelo salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Salassapitoperusteet liittyvät esimerkiksi ulkopoliittikkaan, rikostutkintaan, rikosten ehkäisemiseen tai selvittämiseen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taikka rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämiseen, valtion turvallisuuteen, sotilastiedusteluun, raha- ja valuuttapolitiikkaan, liike- tai ammattisalaisuuksiin sekä yksityiselämän suojaamiseen. Paikkatiedot voivat tulla kyseeseen esimerkiksi 14 kohdan osalta. Sen mukaan salassa pidettäviä ovat ”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kysymyksessä olevan eläin- tai kasvilajin tai alueen suojelun”.

18 Ks. kuitenkin julkisuuslain soveltamisala; JulkL 2 § ja 4 §.

19 Tästä Jaatinen 2014 s. 17. Ks. myös Heli Koski; Elinkeinoelämän tutkimuslaitos 29.1.2015; Valtiovarainministeriön julkaisuja 15a/2015: Avoimen tiedon vaikuttavuus – esitutkimus, kuvailulehti, jonka mukaan (s. 1): ”Avoim julkinen data on mikä tahansa julkisen organisaation tuottama tai hallinnoima tieto(varanto), joka on konekielisessä muodossa ja maksutta kenen tahansa käytettävissä, muokattavissa ja jaettavissa sekä yksityisiin että kaupallisiin tarkoituksiin.”

20 Tästä ks. Julkisen sektorin tieto: Euroopan avainresurssi. Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa. KOM (1998)585, s. 1. Hyödyntäminen on hankalaa esimerkiksi silloin, kun tiedot on hajautettu tai sijoitettu paikallisten viranomaisten työpisteisiin, mts. 3.

Tässä yhteydessä on syytä mainita julkisuuslain 18 §:ssä säädetystä hyvästä tiedonhallintatavasta, jonka mukaan viranomaisen tulee huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Lailla julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) pyritään puolestaan tehostamaan julkisen hallinnon toimintaa sekä parantamaan julkisia palveluita ja niiden saatavuutta säätämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta.

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriössä toimiva JulkICT-osasto.²¹ Julkisen hallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin (JHKA) työryhmä kehittää julkishallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria.²² Valtiovarainministeriössä on asetettu myös Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittävä TILKE-työryhmä, joka sai raporttinsa valmiiksi 29.9.2017.²³ Työryhmän tuli selvittää "1. julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan sääntelyn ja tiedonhallintakäytäntöjen nykytila ja kehittämistarpeet, 2. onko eri hallinnonaloilla syntynyt julkisuuslain kanssa tarpeetonta tai päällekkäistä erityislainsäädäntöä salassapidosta, 3. laatia ehdotus lainsäädännön kehittämiseksi ja 4. julkisen hallinnon rekistereissä olevan tiedon hyödyntämismahdollisuudet."²⁴

Tietojen hyödyntämistä rajoittavat julkisuuslain 24 §:n mukaisten salassapitoperusteiden lisäksi myös henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa koskevat säännökset (ml. henkilörepositorin muodossa olevan julkisen tiedon antamista koskeva JulkL 16 § 3 mom.). Tässä selvityksessä käsitellään nimenomaan henkilötietojen suojan asettamia reunaehtoja.

Avoimen datan rinnalla yhtenä nykyajan ilmiönä on omadata (MyData)-liike tai -suuntaus. Omadata-ajattelussa yksilöllä on oikeus hyödyntää itseään koskevaa dataa sekä mahdollisuus hallita sen keräämistä, jalostamista, jakamista ja hyödyntämistä. Tavoitteena on yhtäältä vähentää yksilöä koskevan datan laajamittaiseen käsittelyyn liittyviä yksityisyyden suojan ongelmia sekä toisaalta parantaa itseään koskevaa tiedonsaantia. Omadatan kes-

21 Tietohallinnon ohjauksesta tarkemmin ks. <http://vm.fi/tietohallinnon-ohjaus>, luettu 14.8.2017.

22 Ks. <http://vm.fi/hanke?selectedProjectId=21753>, luettu 14.8.2017.

23 Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset. Työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017.

24 Ks. <http://vm.fi/hanke?selectedProjectId=23314>, luettu 14.8.2017. Hankkeen numero on VM098:00/2016.

keisenä osana on myös edellytys datan helposta siirrettävyydestä ja yhdisteltävyydestä eri rekistereiden välillä.²⁵

Suomalaisesta laajasta asiakirjajulkisuudesta johtuen julkisiin tietoihin kuuluu myös yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja. Henkilötieto puolestaan voi olla henkilön yksityiselämää koskeva tieto tai henkilön muuta elämänpiiriä kuin yksityiselämää koskeva tieto. Henkilötieto voi olla julkinen tieto tai julkisuuslain taikka muun lain mukaan salassa pidettävä tieto. Henkilötiedoilla tarkoitetaan ”kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi”. Henkilörekisterillä puolestaan tarkoitetaan ”käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta”. Näiden henkilötietolain 3 §:ssä kuvattujen määritelmien tulkintaa tarkastellaan tarkemmin jäljempänä. Käsitteet pysyvät tarkasteltavan aiheen kannalta asiasisällöltään samankaltaisina myös uuden tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain voimaan tultua, joten nykyiseen sääntelyyn perustuvaa oikeuskäytäntöä ja -kirjallisuutta voidaan näiltä osin hyödyntää myös uutta lainsäädäntöä tulkittaessa.



Viranomaisten hallussa olevien kiinteistö- ja rakennustietojen julkisuus määräytyy julkisuuslain ja mahdollisten erityislakien mukaan ja niihin sovelletaan muun muassa julkisuuslakia ja henkilötietolakia. Paikkatietoja koskevia lakeja ovat esimerkiksi laki paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009) sekä laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta (453/2002). Tiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia, jos muuta ei säädetä. Yksityisten tahojen hallussa olevien kiinteistö- ja rakennustietojen julkisuutta ei säännellä julkisuuslaissa, koska julkisuuslaki soveltuu vain viranomaisten ja eräiden muiden julkisuuslaissa määriteltyjen tahojen (JulKL 4 § 2 mom.) hallussa oleviin tietoihin. Henkilötie-

²⁵ Antti Poikola – Kai Kuikkaniemi – Ossi Kuittinen: My Data - johdatus ihmiskeskeiseen henkilötiedon hyödyntämiseen. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 2014 s. 9–10 ja Karoliina Kallasvuo: Omadata ja oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen. Sivut 140-162 teoksessa Oikeus, tieto ja viesti, Viestintäoikeuden vuosikirja 2015 (toim. Päivi Korpisaari), s. 142–143.

tolainsäädäntö puolestaan soveltuu niin viranomaisten kuin yksityistenkin tahojen toimintaan. Sen sijaan luonnollisten henkilöiden harjoittama yksityinen käsittely on suljettu pois henkilötietolainsäädännön soveltamisalalta.²⁶ Tietojen julkaisemista voidaan arvioida myös rikoslain yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskevien säännösten valossa. Myös tekijänoikeuslainsäädäntö ja muu immateriaalioikeuksia koskeva lainsäädäntö saattaa rajoittaa tietojen julkaisemista.

1.2 Selvityksen tarkoitus ja toteutustapa

Tämä selvitys on tehty ensi sijassa KIRA-digi -hankkeen (<http://www.KIRA-digi.fi/>) tausta-aineistoksi. KIRA-digin visiona on avoin ja yhteen toimiva rakennetun ympäristön tiedonhallinnan systeemi. Tavoitteena on avata rakentamisen ja kaavoituksen koko elinkaaren kattava julkinen tieto kaikkien käyttöön. Tarkoituksena on, että kerran tuotettu ja tallennettu tieto olisi ajantasaisena viranomaisten, yritysten ja kansalaisten käytössä eri sähköisten palveluiden kautta.

Tässä selvityksessä tarkastellaan henkilötietojen ja yksityiselämän suojan suhdetta paikkatietoihin. Selvitys kattaa asiantuntija-analyysin paikkatietoja ja niiden suhdetta henkilötietojen suojaan koskevista säännöksistä ja niiden tulkintakäytännöstä Suomessa. Koska sekä paikkatieto- että henkilötietosäätely perustuu keskeisiltä osin EU-lainsäädäntöön, tarkastellaan tutkimuksessa myös relevantteja EU-oikeuden lähteitä. Tutkimuksessa tuodaan mahdollisuuksien mukaan esille, onko eri EU-mailla keskenään eriäviä linjauksia säädösten tulkinnassa. Selvityksessä analysoidaan, mitä rajoitteita, riskejä tai edistäviä elementtejä lainsäädäntö asettaa suhteessa KIRA-digi -hankkeen tavoitteisiin. Selvitys toimii apuna, kun Ympäristöministeriössä tarkennetaan ja konkretisoidaan KIRA-digi -hankkeeseen liittyvää digitalisoimistavoitetta.

Selvityksessä tarkastellaan mm.

- Milloin paikkatieto on henkilötietoa?
- Jos jokin paikkatieto on henkilötietoa, voiko sitä jakaa tai miten käsiteltynä sitä voi jakaa avoimena datana internetissä?

²⁶ HTL 2 § 3: ”Tämä laki ei koske henkilötietojen käsittelyä, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiinsa.” TSA 2 art. 2 c): Tätä asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn ... c) jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitaloutaan koskevassa toiminnassa”.

- Miten lähtökohtaisesti henkilötiedon luonteinen paikkatieto on "käsiteltävä" (anonymisoitava tms.), jotta sitä voidaan viedä paikkatietona internetiin avoimena datana?
- Muut mahdolliset yksityisyyden suojan vuoksi noudatettavat periaatteet, kun julkaistaan paikkatietoa avoimena datana. Jos esimerkiksi jotain ympäristöllistä paikkatietoa ei pidetä henkilötietona, voivatko yksityisyyden suoja tai muut perusoikeudet asettaa silti vaatimuksia tiedon käsittelyn suhteen?
- Onko tilanne muuttumassa EU:n tietosuojalainsäädännön, tiedon käsittelyn uusien tekniikoiden tms. muiden syiden vuoksi eli tehdään analyysi siitä, miten tulkinta voi tulevaisuudessa muuttua ja mistä syystä.
- Minkälainen on erilaisten paikkaan sidottujen tunnisteiden, kuten kiinteistötunnuksen ja pysyvän rakennustunnuksen tai kiinteistön osoitteen luonne verrattuna esimerkiksi paikkatietoon.

Selvitys pohjautuu Suomessa noudatettavaan EU-oikeuden normeihin, Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä kansalliseen lainsäädäntöön ja näiden tulkintakäytäntöön. Apuna on käytetty myös oikeuskirjallisuutta.

Paikkatietoihin ja samalla myös henkilötietojen suojaan liittyvää oikeuskirjallisuutta löytyi hyvin niukasti, vaikka sitä etsittiin monilla erilaisilla hauilla muun muassa HeinOnline-, Ebscohost – ja Google Scholar -tietokannoista, jotka sisältävät valtavan määrän ulkomaisia oikeustieteellisiä julkaisuja. Paikkatietoja ja varsinkin sijaintipaikkatietoja koskevia artikkeleita (location data, spatial data, geospatial data, geographic data ym.) löytyi paljon, mutta ne eivät käsitelleet aihetta oikeudelliselta tai varsinkaan henkilötietojen suojaan liittyvältä kannalta. Lisäksi useimmat paikkaan liittyvää tietoa koskevat artikkelit käsitelivät ihmisen tai liikuteltavan esineen, kuten matkapuhelimen, sijaintipaikkatietoa (sitä, missä jonkin henkilö tai henkilön hallussa oleva esine jollakin hetkellä on eli sijaitsee) eikä pysyvästi tietyssä kohteessa sijaitsevaan kiinteistöön, rakennukseen tai vaikkapa metsään liittyvää paikkatietoa. Viimeksi mainitut tiedot ovat luonteeltaan erilaisia kuin sijaintipaikkaa jatkuvasti muuttavan kohteen sijaintipaikkatiedot.

Paikkatieto on tietoa, joka on kiinnitetty sijaintiin.²⁷ Viittaus paikkatietoon voi olla välitön, kuten koordinaatit, tai välillinen, kuten esimerkiksi osoite, tunnus tai nimi, joka viittaa paikkaan tai alueeseen.²⁸ Paikkatietoon liittyy myös ominaisuustieto, joka kuvaa, mitä sijaintitiedon esittämässä sijainnissa (kohteessa) on. Paikkatietoja ovat esimerkiksi maastosta, maan omistuksesta ja käytöstä, kiinteistöistä ja rakennuksista, toimipisteistä, kunnista, luonnonsuojelualueista, ilmastosta, säästä, rikoksista, onnettomuuksista tai vaikkapa radion kuuluvuudesta, mobiilipuhelimien sijaintitiedoista, tilastotiedoista ja liikenneväylistä kertovat tiedot, jotka on kiinnitetty sijaintiin.²⁹ Esimerkiksi navigointisovelluksissa, ympäristösuunnitelmissa, luonnonvarojen käyttämisessä ja liikenneväylien suunnittelussa hydynnetään paikkatietoa.³⁰

Sijaintitieto puolestaan ilmaisee kohteen sijainnin esimerkiksi osoitteella, kiinteistötunnuksella tai koordinaateilla.³¹ Sijaintitiedon avulla voidaan yhdistää erilaisia samaan kohteeseen liittyviä tietoja.

Sijaintipaikkatieto voi saman ihmisen tai esineen osalta vaihdella useita kertoja vuorokaudessa ja näissä tapauksissa juuri ihmisen tai esineen sijainti paljastaa ihmisen henkilöä koskevia tietoja. Paikkatietojen osalta puolestaan sijainti voi ilmaista vaikkapa tontin arvoa, mutta usein paikkatietoon liittyy muutakin ja sinällään rekistereistä löytyvää tietoa, kuten esimerkiksi puuston laatua, maaperää tai rakennusoikeutta koskevaa pysyvemmän luonteista tietoa, joka voi liittyä maan omistavaan henkilöön ja siten paljastaa tämän henkilöä (esimerkiksi varallisuusasemaa) koskevia tietoja. Paikkatietojen osalta olennaista kuitenkin on yleensä paikkaan sidotun tiedon melkoisen pysyvä ominaisuus ja se, että useat tällaiset tiedot löytyvät jostain viranomaisen rekisteristä. Henkilöön liittyvää sijaintipaikkatietoa taas saa lähtökohtaisesti kerätä vain suostumuksella tai muulla erityisellä perusteella ja tämä tieto vaihtelee henkilön sijainnin mukaan ja kertoo mm. hänen tavoistaan, liikkumisestaan, elämänrytmistään ja mieltymyksistään. Paikkatietoja ja henkilötietojen suojaa koskevan kirjallisuuden niukkuudesta johtuen tässä selvityksessä käytetty oikeuskirjallisuus on pääosin yleistä tietosuojaoikeudellista oikeuskirjallisuutta, jota on sovellettu paikkatieto-

27 Paikkatietoalusta, <http://esrifinland.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=a5c3ae26ccbd429c-917496f9b9f67b90>, luettu 13.11.2017. Tällä hetkellä valtionhallinnon paikkatietoaineistot sijaitsevat yli 90 kartta-palvelussa tai portaalissa. Internetiin perustetun paikkatietoalustan avulla pyritään tarjoamaan eri viranomaisten ylläpitämiä paikkatietoja yhtenäisinä ja yhdeltä alustalta kaikkien niitä tarvitsevien käyttöön eri käyttötarkoituksiin. Tiedon kerääminen ja hallinta on kuitenkin edelleen toimija- ja toimintokohtaista. Paikkatiedon käsitteestä samoin myös luonnos paikkatietopoliittiseksi selonteoksi, versio 0.8 / 22.9. 2017, s. 5, laatijaa ei mainittu, on ollut kommentoitavana Maa- ja metsätalousministeriön internetsivulla <http://mmm.fi/ptps/selonteon-luonnoksen-komentointi>, luettu 27.11.2017. Ks. myös Rainio 2017, jossa todetaan, että pelkästään paikkatietopoliittisessa esiselvityksessä tunnistettiin valtionhallinnon paikkatietoaineistoja runsaat 300 (mts. 6).

28 Rainio 2017 s. 10.

29 Luonnos paikkatietopoliittiseksi selonteoksi, versio 0.8 / 22.9. 2017, s. 5 ja Rainio 2017 s. 10. Kuten luonnoksessa mainitaan, "[k]artta on tiettyyn tarkoitukseen tehty visuaalinen esitys paikkatiedoista."

30 Luonnos paikkatietopoliittiseksi selonteoksi, versio 0.8 / 22.9. 2017, s. 5.

31 Luonnos paikkatietopoliittiseksi selonteoksi, versio 0.8 / 22.9. 2017, s. 5.

jen kontekstissa. Myöskään suoranaisesti paikkatietolainsäädännön ja henkilötietolainsäädännön yhteensovittamiseen liittyvää oikeuskäytäntöä ei löytynyt kotimaisesta tai Euroopan unionin tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

Selvityksessä siis tarkastellaan sitä, milloin paikkatieto on henkilötietoa ja milloin tiedot muodostavat henkilörekisterin ja jos näin on, niin millä edellytyksillä henkilötietoja saadaan käsitellä ja lopuksi, millä edellytyksillä tietoja voidaan luovuttaa. Selvitys noudattaa seuraavaa käsittelyjärjestystä:



1.3 Perus- ja ihmisoikeudet ja niiden merkitys

1.3.1 Lähtökohdat

Paikkatietojen ja henkilötietojen suojan suhdetta arvioitaessa sovelletaan sekä yksityiselämän suojan alaan että sananvapauden ja julkisuuden alaan kuuluvia normeja. Ne voidaan kuvata pääpiirteittäin seuraavasti ja niitä käydään jäljempänä tarkemmin läpi (lyhenteet löytyvät selvityksen alusta).

Julkisuus		Julkisuus	
Yksityiselämän suoja	Henkilötietojen suoja	Sananvapaus	Julkisuus
PL, EIS, POK, YK	PL, EIS, POK YK	PL, EIS, POK, YK	PL, EIS, POK, YK
RL ja etenkin sen 24 luku: salakatselu, salakuuntelu, yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen, kunnianloukkaus ym.	HTD, HTL // TSA, TiSL 25.5.2018 alkaen	SVTSD, AVMSD	INSPIRE, PSI (+ muutos), YTD ym.
Erytislait, kuten L sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista; L potilaan asemasta ja oikeuksista ym.	Useat erityislait (n. 800 kpl)	SVL, TYK, RL:n sananvapausrikokset	JulkL: Mikä on julkista Julkisen tiedon luovuttaminen
		Muut sananvapauden sisältöä sääntelevät lait; kuten esim. TekL, KSL, TSL jne.	Paikkatietolaki, Metsätietolaki ym.
			Muut erityislait
			Århusin sopimus ja A sen voimaansaattamisesta

1.3.2 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklassa turvataan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämään, kotiin ja kirjeenvaihtoon kohdistuvaa kunnioitusta.³² Euroopan unionin perusoikeuskirjan (POK) 7 artiklassa turvataan vastaavankaltaisesti oikeus yksityis- ja perhe-elämän, kodin ja viestien kunnioitukseen. Henkilötietojen suoja turvataan EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa omana yksityiselämän suojasta erillisenä oikeutena. Artikla kuuluu seuraavasti:

1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.
2. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.
3. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja turvataan myös perustuslain 10 S:ssä. Sen 1 momentin mukaan "[j]okaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla."³³ Henkilötietolailla (523/1999) turvataan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa henkilötietojen käsittelyssä. Lisäksi henkilötietojen käsittelystä säädetään noin 800 erillisessä laissa. Tietosuojaa-asetuksen toimeenpanoa valmistelevalle Oikeusministeriön asettaman tietosuojatyöryhmän tehtävänä oli pyrkiä myös tarpeettoman sääntelyn välttämiseen. Sääntelyn karsiminen on kuitenkin hankalaa perustuslaissa olevan lailla säätämisen vaatimuksen ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön vuoksi.

Henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisten henkilörekistereistä säädetään lisäksi julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa. Sen mukaan "[v]iranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa."

32 Yksityiselämän suojasta EIS:n suojaamana ihmisoikeutena Matti Pellonpää – Monica Gullans – Pasi Pölönen – Antti Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2012 s. 652–696.

33 Yksityiselämän suojasta enemmälti ks. HE 309/1993 vp s. 52-53, perusoikeuskomitean mietintö 1992:3 s. 297, Päivi Tiilikka: Sananvapaus ja yksilön suoja. Lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen. WSOYpro 2007 s. 136–14, Veli-Pekka Viljanen: Yksityiselämän suoja; jakso III/6 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet / Alma Talent Fokus sekä Mikael Koillinen: Henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena. Oikeus 2012 (42); 2: 171–193.

Tämän momentin tulkintaa tarkastellaan tuonnempana. Se on relevantti, jos viranomaisen hallussa olevat paikkatiedot muodostavat henkilörekisterin.

Yksityiselämän suojaa voidaan rajoittaa muiden oikeuksien turvaamiseksi ihmis- ja perusoikeusjärjestelmien mukaisesti. Ihmisoikeussopimuksissa on mainittu niissä turvattujen oikeuksien rajoittamisen edellytykset.³⁴ Oleellista on rajoituksen välttämättömyys ja rajoittamisen tapahtuminen hyväksyttävän päämäärän turvaamiseksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on mietinnössään 25/1994 katsonut perusoikeuksien rajoittamisen olevan mahdollista vain, kun rajoitukset ovat laissa säädettyjä, täsmällisiä ja tarkkarajaisia, hyväksyttäviä ja oikeassa suhteessa hyväksyttävään rajoitustarkoitukseen (suhteellisuusperiaate). Tavallisella lailla ei myöskään voida säätää perusoikeuden ydinalueelle ulottuvaa rajoitusta. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi edellytetään, että riittävästä oikeusturvajärjestelystä on huolehdittu.³⁵

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan ottanut kantaa henkilötietojen käsittelyn edellytyksiin perusoikeudellisesta näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on asettanut sääntelyn täsmällisyydelle melko korkeat kriteerit ja katsonut, että sääntelyn tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Esimerkiksi kun Tenojoen vesistöä tapahtuvaa kalastusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin perustettavaksi sähköinen saalisrekisteri ja siihen liittyvä luvanmyyntirekisteri, joihin kalastajan tulisi ilmoittaa kalastusta ja saaliita koskevat tiedot, perustuslakivaliokunta lausui ehdotuksesta seuraavasti:

Ehdotusta on tältä osin arvioitava siltä kannalta, että henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-ala rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lain-

34 EIS 8 artiklan 2 kappale: "Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi." ja POK 8 artiklan 2. kappale, jossa säädetään henkilötietojen käsittelyn sääntelyssä huomioon otettavista seikoista: "Tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi." Henkilötietojen suojaan tehtäviä rajoituksia harkittaessa on otettava huomioon myös POK 52 artiklan 1. kappale: "1. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia." Tulkinnasta Anna-Riitta Wallin: Tiedonsaanti asiakirjoista ja henkilötietojen suoja EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettuina perusoikeuksina. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001, s. 351–386, s. 374 ja Gloria González Fuster – Serge Gutwirth: Opening up personal data protection: A conceptual controversy. Computer Law & Security Review, 2013, Volume 29, Issue 5, s. 531–539, s. 532–536.

35 Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä tarkemmin Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2001.

säättäjän tulee turvata henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 18/2012 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ehdotetun kaltaista rekisterisääntelyä arvioitaessa on kiinnitetty huomiota erityisesti rekisteröinnin tavoitteisiin, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöön, niiden sallittuihin käyttötarkoituksiin, tietojen luovutettavuuteen, tietojen säilytysaikaan ja rekisteröidyn oikeusturvaan. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että näitä seikkoja koskevan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 71/2014 vp).

Rekisteriin merkityt henkilötiedot eivät vaikuttaisi sisältävän arkaluontoisia tietoja. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on tästä huolimatta syytä täydentää yllä mainitun valiokunnan käytännön kanssa yhteensopivaksi ottaen kuitenkin huomioon se, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla (ks. PeVL 38/2016 vp, s. 4).³⁶

Kuten yllä olevasta ilmenee, henkilötietojen käsittelyä säänneltäessä myös perusoikeuksista seuraa tiettyjä esimerkiksi rekisteröinnin tavoitteita, käyttötarkoitusta ja tietojen sisältöä koskevia reunaehtoja, joista tulee säätää lain tasoisesti. Perustuslakivaliokunnan mainitsemille lainvalmistelussa huomioon otettaville näkökohdille on perusteltua antaa merkitystä myös henkilötietojen suoja koskevia lainsäännöksiä tulkittaessa.

Yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja eivät ole täysin päällekkäisiä, vaan niiden suojan kohteet menevät vain osittain päällekkäin. Henkilötietoina suojataan näet myös sellaisia henkilöön liittyviä tietoja, jotka eivät koske henkilön yksityiselämää. Esimerkiksi asiakirjojen julkisuutta ja henkilötietojen suoja koskevassa asiassa *Client Earth ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) v. Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (EFSA ja Euroopan komissio EUT* totesi, että "asetuksen N:o 45/2001 artiklan a alakohdassa oleva henkilötietojen käsite ei vastaa yksityiselämää koskevien tietojen käsitettä".³⁷ Näin ollen

³⁶ Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 5/2017 vp hallituksen esityksestä 239/2016 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta s. 9.

³⁷ *Client Earth ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) v. Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (EFSA ja Euroopan komissio, C-615/13 P (16.7.2015)*. Tekstissä viitataan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 45/2001, annettu 18 päivänä joulukuuta 2000, Yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

kantajien väite siitä, että riidanalaiset tiedot eivät koskeneet kysymyksessä olleiden asiantuntijoiden yksityiselämää, oli merkityksetön.³⁸

1.3.3 Sananvapaus ja julkisuus

1.3.3.1 Sananvapaus

Sananvapaus turvataan Suomen perustuslain 12 §:ssä sekä EIS 10 artiklassa. POK 11 artiklassa puolestaan turvataan sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus. Sananvapaussäännöksen soveltamisalaan kuuluvat niin poliittiset, yhteiskunnalliset, uskonnolliset, viihteelliset, kaupalliset kuin taiteellisetkin ilmaisut. Sananvapaussäännös suojaa sekä lehdistön, kirjallisuuden, internetin, sähköpostiviestinnän, musiikin, näyttämötaiteen tai elokuvan että kahdenvälisen suullisen viestinnän kautta tapahtuvia ilmaisuja. Tätä kutsutaan *välينهneutraalisuuden* periaatteeksi. Suomalaisen sananvapauden ytimenä on ennakkosensuurin kieltö.

Sananvapautta ja julkisuutta määrittelevä Suomen perustuslain 12 § kuuluu:

12 §. Sananvapaus ja julkisuus. Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Sananvapaussäännös turvaa viestin ilmaisijan oikeutta tietojen, mielipiteiden ja muiden viestien ilmaisemiseen sekä viestin vastaanottajien oikeutta vastaanottaa näitä. Sananvapaus on yksittäisille ihmisille kuuluva oikeus samalla kun se edistää myös yhteistä hyvää

³⁸ Vrt. KHO 2012:88, jossa katsottiin kyseenalaisesti, että tietoa julkiseen EU-seminaariin osallistumisesta ei voitu "pitää osallistujien yksityisyyden suojan piiriin kuuluvana seikkana eikä osallistujaluettelon sisältämiä henkilötietoja sellaisina henkilötietoina, joita henkilötietolain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitetaan". Korkein hallinto-oikeus ei myöskään pitänyt seminaarin osallistujaluetteloa "mainitun pykälän 3 kohdassa tarkoitettuna henkilörekisterinä eikä myöskään viranomaisen henkilörekisterinä". Selvää on, että tieto julkiseen seminaariin osallistumisesta ei ole yksityiselämän suojan piiriin kuuluva asia. Se ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö kyse olisi henkilötiedosta. Laissa tai esitöissä ei näet ole rajattu henkilötiedon tai henkilörekisterin käsitettä koskemaan vain yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia henkilöön liittyviä tietoja, vaan myös henkilön työ- tai ammattitoimintaan taikka julkisiin esiintymisiin liittyvät tiedot ovat henkilötietoja. Toinen asia on se, että tällaisten tietojen käsittelylle on usein lainmukainen peruste. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö kyse olisi henkilötiedosta. Katso myös EUT:n suuren jaoston tuomio asiassa C-28/08 (29.6.2010; "Bavarian Lager"), jossa alemman oikeusasteen tuomio kumottiin eikä yrityksellä katsottu olleen oikeutta saada tutustua erään kokouksen täydelliseen pöytäkirjaan nimineen.

eli demokratiaa ja siihen kuuluvaa moniarvoista ja mahdollisimman luotettavaa julkista keskustelua.³⁹

Sananvapauden olennainen osa on viranomaisten toiminnan julkisuus. Asiakirjojen julkisuudesta säännellään tarkemmin julkisuuslaissa. Sen 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan "[j]okaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen." Asiakirjojen julkisuuteen on poikkeuksia lukuisissa erityislaeissa, jotka liittyvät esimerkiksi sairaanhoitoon, sosiaalihuoltoon ja poliisitoimintaan.

Asiakirjajulkisuus on yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumisen sekä vallankäytön kritiikin ja valvonnan edellytys.⁴⁰ Julkisuuslain 3 §:n mukaan tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä sekä oikeuksiaan ja etujaan, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön.

Tiedonsaantioikeudella on läheinen yhteys sananvapauden toteuttamiseen, kun levitetään tietoa ja mielipiteitä yhteiskunnallisen päätöksenteon perustaksi. Tiedolla onkin merkittävä asema yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sekä yksilöiden ja yhteisöjen välisessä vuorovaikutuksessa. Julkisuuslainsäädännön voidaan sanoa olevan eräänlainen demokratian edistäjä.

Demokratiaulottuvuuteen liittyy läheisesti julkisuusperiaatteen kontrollitehtävä. Kun yksilöt ja yhteisöt saavat tietoa viranomaistoiminnasta, näillä on mahdollisuus valvoa julkisen vallan käyttöä. Tähän liittyy myös oletamus siitä, että julkisuusperiaate vaikuttaa jo pelkällä olemassaolollaan viranomaisten toimintaan ja että tämä vaikutus on sitä todennäköisempi, mitä aktiivisemmin kansalaiset ja joukkoviestintävälineet tiedonsaantioikeuttaan käyttävät. Julkisuusperiaatteen legitimaatiotehtävän ajatuksena puolestaan on, että asiakirjajulkisuus lisää luottamusta viranomaistoimintaan. Julkisuutta on pidetty myös takeena oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille, mikä ilmenee hallitusmuodon 21 §:n 2 momentista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Näin ollen julkisuudella on myös oikeusturvaa takaava tehtävä.⁴¹

39 Ks. Petäjä, Ulf: Varför yttrandefrihet? Om rättfärdigandet av yttrandefrihet med utgångspunkt från fem centrala argument i den demokratiska idétraditionen. Växjö Universitet. Växjö 2006, s. 184–185.

40 HE 309/1993 vp ja Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 6/2000 vp Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisön oikeudesta saada tietoja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoista.

41 Julkisuusperiaatteesta enemmän Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, 2016 s. 3 ja Riku Neuvonen: Oikeus julkiseen tietoon, 2017 s. 101–115.

Julkisuusperiaatteeseen on viime aikoina liitetty ajatus viranomaisten tietovarantojen avaamisesta ns. avoimena datana eli helposti käsiteltävässä muodossa kaikkien saataville.⁴² Tällä tavoin voidaan edesauttaa ja mahdollistaa uudenlaisten palveluiden ja liiketoiminnan kehittämistä sekä alentaa tiedonhankintaan liittyviä kustannuksia.⁴³

Julkisuuden tehtävät voidaan tiivistää seuraavasti:

- kytkös poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen
- vaikuttaminen ja osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan
- vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin edellytys
- oikeusvarmuus ja oikeusturva
- avoin ja hyvä hallinto, väärinkäytösten ehkäiseminen
- viranomaistoiminnan legitimitetin vahvistaminen
- julkisten tietovarantojen hyödyntäminen

1.3.3.2 Julkisuus

Julkisuus toteutuu jokaisen oikeutena saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta (*yleisöjulkisuus*). Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan tätä oikeutta voidaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi ja vain lain tasoisella sääntelyllä. Lähtökohtana siis on julkisuus, jollei välttämättömien syiden vuoksi erityisesti ole toisin säädetty.

Julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi ei riitä pelkästään se, että viranomainen antaa halutun tiedon sitä pyydettyessä. Julkisuuslain 20 §:ssä nimittäin säädetään viranomaisen aktiivisesta velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Tässä toiminnassaan viranomaisen on otettava huomioon erilaiset tiedon jakamiseen käytettävissä olevat kanavat sekä mahdollisuudet kohdistaa tiedon jakelua asioiden vaatimalla tavalla. Nykyaikana esimerkiksi viranomaisten internetsivuilla tiedotetaan aktiivisesti ja hyvin ajantasaisesti erilaisista vireillä olevista hankkeista ja niiden tuloksista. Kansalaiset, yritykset ja yhteisöt myös olettavat saavansa viranomaisten internetsivuilta ajankohtaisia tietoja ja ovat tottuneet hankkimaan tietoa internetistä.

Julkisuuslaki soveltuu sekä viranomaisten laatimiin asiakirjoihin että viranomaisille annettuihin asiakirjoihin. Viimeksi mainittuja ovat esimerkiksi kirjelmät, kantelut, hakemukset ja viranomaisten tilaamat selvitykset. Viranomaisille toimitetaan myös esimerkiksi ym-

42 Ks. esim. Liikenne- ja viestintäministeriön teettämä selvitys Antti Poikola – Petri Kola – Kari A. Hintikka: Julkinen data. Johdatus tietovarantojen avaamiseen (2010); Koski: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos 29.1.2015; Valtiovarainministeriön julkaisu 15a/2015: Avoimen tiedon vaikuttavuus – esitutkimus ja Valtiovarainministeriön raportti – 31/2015: Avoimesta datasta innovatiiviseen tiedon hyödyntämiseen; Avoimen tiedon ohjelman 2013–2015 loppuraportti.

43 Ks. esimerkiksi PSI-direktiivin muutosdirektiivistä esitetty, s. 19 ja Helsingin, Espoon, Vantaan, Tampereen, Turun, ja Oulun kaupunkien internetsivu <https://www.databusiness.fi/fi/etusivu/>, luettu 5.10.2017.

päristötietoa, kun se on ympäristöluvan edellytyksenä. Paikkaan sidottuina nämä tiedot ovat myös paikkatietoja. Viranomaisten laatimia asiakirjoja ovat esimerkiksi pöytäkirjat, päätökset ja lausunnot. Asiakirjalla tarkoitetaan paperilla olevien asiakirjojen lisäksi myös sähköisiä, automaattisen tietojenkäsittelyn avulla talletettuja viestejä sekä mikrofilmattuja asiakirjoja. Viranomaisen asiakirjana ei pidetä esimerkiksi muistiinpanoja ja luonnoksia, joita laatija ei ole antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Viranomaistoiminnan sisäiseen työskentelyyn ja yhteydenpitoon sekä työskentelyä ja neuvotteluja varten laadittuihin asiakirjoihin julkisuuslaki soveltuu vain rajoitetusti (JulkL 5 §).⁴⁴

Asiakirjaa tai tietoa pyydetään siltä viranomaiselta, jonka hallussa se on. Tämä on johtanut siihen, että asianomainen joutuu pyytämään erilaisia paikkatietoihin liittyviä asiakirjoja eri viranomaisilta sen sijaan, että tiedot olisivat keskitetyksi yhdessä rekisterissä ja että ne voisi saada yhdelle taholle esitetyllä pyynnöllä.

Viranomaisilla on velvollisuus avustaa tiedon etsimisessä. Tiedon pyytäjän ei tarvitse paljastaa henkilöllisyyttään eikä sitä, miksi hän haluaa tietoja. Poikkeuksena ovat henkilörekisterin luovuttaminen (josta enemmän jaksossa Henkilötietojen luovuttaminen sivulta 78 alkaen) ja eräät lähtökohtaisesti salassa pidettävät asiakirjat, joiden luovuttamista harkitessaan viranomainen saattaa tarvita tietoa siitä, millä perusteella tietoa pyydetään. Esimerkiksi tarjouskilpailuun osallistuneella asianosaisella on oikeus saada tietoonsa myös eräitä yleisöltä salassa pidettäviä asiakirjoja. Salassa pidettäviä asiakirjoja voidaan luovuttaa myös tutkimustarkoituksiin.

Tieto asiakirjasta on annettava pyytäjälle hänen haluamallaan tavalla, jollei siitä aiheudu kohtuutonta haittaa viranomaisen toiminnalle (JulkL 13 § ja 16 §). Viranomaisen henkilörekisteristä saa kuitenkin JulkL 16 §:n 3 momentin mukaan antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa vain silloin, kun luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilörekisterin saaminen julkisuusperiaatteen nojalla vaatii siten henkilötietolainsäädännön mukaisten lisäedellytysten täyttymistä asiakirjan periaatteellisesta ja tosiasiallisesta julkisuudesta huolimatta. Henkilötietoja ei saa luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten, jollei asiasta ole erikseen säädetty tai jollei rekisteröity ole antanut suostumusta siihen.

44 JulkL 4 §:ssä säädetään viranomaisista, joihin julkisuuslaki soveltuu.

Ympäristö- ja paikkatietojen julkisuutta säännellään myös ns. ympäristötietodirektiivillä⁴⁵, INSPIRE-direktiivillä⁴⁶ ja paikkatietolailla, joita käsitellään kappaleessa Paikkatietojen julkisuuden sääntely sivulta 85 alkaen. Paikkatietolain muutoksen esitöissä katsottiin, että paikkatietoinfrastruktuuri turvaa PL 12 §:ssä turvattua kansalaisten oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista ja PL 20 §:ssä säädettyä viranomaisten velvollisuutta turvata kaikille mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Kansalaisille koituvia hyötyjä pidettiin lähinnä välillisinä eli hallinnon paremman läpinäkyvyyden ja kansalaisten parempien vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien kautta toteutuvina.⁴⁷ Ympäristötietojen julkisuudella pyritään myös edistämään nykyisten ja tulevien sukupolvien terveyttä ja hyvinvointia, parantamaan ympäristöä koskevan päätöksenteon laatua ja tehostamaan päätösten täytäntöönpanoa, luomaan kansalaisten hyväksyntää ympäristöä koskevalle päätöksenteolle sekä vahvistamaan demokratiaa.⁴⁸

Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapaussäännös sellaisenaan ei takaa oikeutta saada tietoja viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista, mutta tämä oikeus on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä yksittäistapauksissa johdettu eräistä muista ihmisoikeuksista. Esimerkiksi oikeus elämään voi oikeuttaa surmatun henkilön lähiomaiset saamaan surmatyön esitutkintaa koskevia aineistoja, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin oikeuttaa saamaan vastapuolen oikeudelle toimittamia aineistoja siitä riippumatta, katsooko oikeus niillä olevan merkitystä asian ratkaisemiselle, oikeus perhe-elämään voi esimerkiksi oikeuttaa lapsena huostaanotetun henkilön saamaan lapsuuttaan koskevia asiakirjoja viranomaisilta ja sananvapaus voi jossakin tapauksessa edellyttää viranomaisella jo olevan aineiston antamista sitä pyytävälle julkisuutta edistävälle organisaatiolle.⁴⁹

1.3.4 Muut relevantit perusoikeudet

Perustuslain 2 §:n 2 momentissa on turvattu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan "[j]ulkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon." Perustuslain 20 §:ssä säädetään ympäristöä koskevasta vastuusta. Sen mukaan kaikilla on vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Lisäksi julkisen vallan pitää

45 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY, annettu 28 päivänä tammikuuta 2003, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta.

46 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2007, Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta.

47 Hallituksen esitys laiksi paikkatietoinfrastruktuurista, HE 18/2009 vp s. 18 ja HE 83/2015 vp s. 11.

48 Anne Kumpula: Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004 s. 79 ja HE 18/2009 s. 18.

49 Tästä Päivi Tiilikka: Access to Information as a Human Right in the Case Law of the European Court of Human Rights, *Journal of Media Law* (2013) 5(1) s. 79–103.

pyrkii ”turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.” Oikeuskirjallisuuden mukaan PL 20 §:n 1 momentin ilmaiset arvot ja velvoitteet on otettava huomioon yhdenvertaisina muiden perusoikeuksien, kuten esimerkiksi omaisuudensuojan ja elinkeinonvapauden kanssa.⁵⁰ Säännöksen toinen momentti puolestaan sisältää ns. turvaamisvelvollisuuden, jolla voi olla vaikutusta myös velvollisuuteen tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa. Myös nämä perusoikeudet puoltavat oikeutta saada paikka- ja ympäristötietoa.

1.4 EU:n tietosuojauudistus

1.4.1 Tietosuoja-asetuksen säätäminen

Euroopan unionin eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen väliset erot ovat aiheuttaneet yritysten keskuudessa epätietoisuutta ja lisänneet hallinnollisia kustannuksia, millä on ollut vaikutuksia Euroopan unionin taloudelliseen kilpailukykyyn. Tämän vuoksi syntyi tarve yhteiseen säädöspohjaan, joka edesauttaisi EU:n jäsenvaltioiden digitaalisen talouden kehittämistä ja varmistaisi, että EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa tunnustettu oikeus henkilötietojen suojaan turvataan myös digitaaliaikana.

Edellä mainituista syistä EU:ssa ryhdyttiin valmistelemaan uutta tietosuoja-asetusta, joka korvaisi henkilötiedodirektiivin. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteina olivat yksilön oikeuksien ja vapauksien vahvistaminen, EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden tiivistäminen ja kaupankäynnin lisääminen, tietosuojan globaalin ulottuvuuden huomioon ottaminen sekä tietosuojanormiston täytäntöönpanon ja sen valvonnan tehostaminen. Asetuksella pyrittiin luomaan Euroopan unionille nykyaikainen, vahva, yhtenäinen ja kattava tietosujalainsäädäntö. Tietosuojan ohella haluttiin parantaa kuluttajien luottamusta online-palveluihin ja siten edistää EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden kehittymistä.

EU:n yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 hyväksyttiin 14.4.2016 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksillä. Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta ja se korvaa vuonna 1995 annetun henkilötiedodirektiivin. Asetuksessa säädetään mm. henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista, käsittelyn lainmukaisuudesta, rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvoitteista ja vastuista, rekisteröidyn suostumuksen edellytyksistä ja arkaluonteisten tietojen käsittelystä.

50 Anne Kumpula – Tapio Määttä – Jukka Similä – Leila Suvantola: Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen, Turku 2014 s. 127. Ks. myös KHO 2002:86 ja KHO 2006:58. Ympäristöoikeuden perusoikeuskytkennoistä ks. Kari Kuusiniemi: Perusoikeudet ja ympäristö. Luku I 4. teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Alma Talent. Verkkokirja. Jaksosta ilmenee, että ympäristöoikeuden perusoikeuskytkennot liittyvät pitkälti omaisuuden suojaan.

Asetusta ryhdytään soveltamaan 25.5.2018. Oikeusministeriö nimitti 17.2.2016 työryhmän selvittämään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimien tarvetta ja valmistelemaan tarvittavia lainmuutoksia. Työryhmän tuli ensinnäkin selvittää tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarve sekä erityisesti se, onko henkilötietolain (523/199) kaltaiselle yleislaille tarvetta ja valmistella ehdotus asiasta mahdollisesti tarvittavaksi yleiseksi lainsäädännöksi. Toisekseen tuli selvittää, onko kansallista tietosuojaviranomaista koskevaa lainsäädäntöä tarpeen tarkistaa ja valmistella tätä koskeva ehdotus. Työryhmän tuli myös esittää periaatteet tietosuoja-asetuksen jättämän kansallisen liikkumavaran käytöstä sekä koordinoita ja avustaa henkilötietojen käsittelyä koskevan erityislainsäädännön tarkistamistyötä. Työryhmässä pyrittiin välttämään kansallista lisäsäätelyä ja turvaamaan tietojen siirtämistä viranomaisten välillä. Lisäksi piti pyrkiä luopumaan tarpeettomasta erityissäätelystä.⁵¹

1.4.2 Ehdotus kansalliseksi tietosuojalaksi

Tietosuojatyöryhmä eli TATTI-työryhmä luovutti mietintönsä 21.6.2017. Työryhmä ehdotti, että nykyinen henkilötietolaki kumotaan ja säädetään uusi henkilötietojen suojaa koskeva yleislaki, jolla täsmennetään ja täydennetään yleistä tietosuoja-asetusta kansallisen liikkumavaran suomissa puitteissa. Tämän tietosuojalain lisäksi työryhmä ehdotti eräitä muutoksia rikoslakiin ja sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Lainmuutokset ehdotettiin tuleviksi voimaan samana päivänä kuin tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi eli 25.5.2018.⁵²

Yleisellä tietosuojalalla täydennettäisiin tietosuoja-asetusta ja sitä olisi sovellettava sen kanssa rinnakkain. Valtaosa henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä on tietosuoja-asetuksessa. Tietosuojalalla täsmennettäisiin ja säänneltäisiin kansallisen liikkumavaran piiriin kuuluvia asioita, kuten henkilötietojen käsittelyn oikeudellista perustaa sekä valvontaviranomaiseen liittyviä järjestelyitä. Siltä osin kuin henkilötietojen käsittely jäisi sekä yleisen tietosuoja-asetuksen että niin kutsutun rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, työryhmä piti mahdollisena joko tietosuoja-asetuksen soveltamisalan laajentamista koskemaan myös tätä henkilötietojen käsittelyä soveltuvin osin tai jättää nykyinen henkilötietolaki sovellettavaksi henkilötietojen käsittelyyn siltä osin kuin käsittely jäisi asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Ensiksi mainittu vaihtoehto olisi ilman muuta tietosuojalainsäädännön noudattajille ja soveltajille selkeämpi. Näin välttyttäisiin rajanvetovaikeuksilta sekä siltä, että sama rekisterinpitäjä joutuisi soveltamaan sekä tietosuoja-asetusta, uutta tietosuojalakia että vanhaa henkilötietolakia. Tämän vuoksi työryhmä

51 EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017, s. 17.

52 EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017.

ehdotti, että tietosuoja-asetus tulisi sovellettavaksi myös sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan.⁵³

Työryhmän mietinnöstä eli tietosuojalakiehdotuksesta annettiin lähes 100 lausuntoa. Tämä osoittaa, että tietosuojalainsäädännöllä on merkitystä hyvin monelle sektorille. Oletettavaa on, että lopullinen hallituksen esitys tulee muun muassa lausuntopalautteen perusteella poikkeamaan jonkin verran tietosuojatyöryhmän ensimmäisestä ehdotuksesta. Tietosuojatyöryhmä työstää mietintöä vielä lausuntopalautteen jälkeen ja pyrkii jättämään lopullisen mietintönsä 16.2.2018. Tietosuojalaki saataneen eduskunnan käsiteltäväksi helmikuussa 2018.

Osana tietosuojalainsäädännön kansallista toimeenpanoa Valtioneuvoston kanslia rahoitti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) kansallista toimeenpanoa selvittäneen erillishankkeen, jossa IPR University Centerin, Helsingin yliopiston ja Lapin yliopiston tutkijat kävivät läpi lähes 800 säädöstä ja arvioivat, ovatko ne sopusoinnussa tietosuoja-asetuksen kanssa. Henkilötietolakia ei arvioitu. Raportin mukaan nykyisissä laeissa olevat henkilötietojen käsittelyn perusteet vastasivat varsin hyvin uuden tietosuoja-asetuksen mukaisia henkilötietojen käsittelyn perusteita. Vaikeinta oli arkaluonteisten tietojen käsittelyn perusteiden kansallisen liikkumavaran arviointi: monissa tapauksissa oli vaikea määrittellä, minkä tietosuoja-asetuksen mukaisen arkaluonteisten tietojen käsittelyn perusteen alaan jokin kansallinen säännös kuului. Erityisen hankalasti tulkittavana pidettiin 9(2) g-kohdan mukaista 'yleistä etua'.⁵⁴

Osana edellä mainittua valtiovarainministeriön rahoittamaa hanketta tehtiin myös tietosuoja-asetuksen yritysvaikutuksia koskeva selvitys. Sen mukaan tietosuoja-asetus lisää merkittävästi yritysten hallinnollisia tehtäviä ja aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. Merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat luonnollisesti aloihin, joiden liiketoimintaan liittyy laajamittaista henkilötietojen käsittelyä.⁵⁵

Tämä selvitys on tehty huomioon ottaen sekä voimassa oleva että tuleva tietosuojalainsäädäntö. Esimerkiksi henkilötiedon sekä rekisterinpitäjän käsitteet pysyvät asiallisesti samoina myös uuden lainsäädännön voimaan tultua. Tietosuoja-asetus jättää henkilörekisterin

53 Tarkemmin ks. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017, s. 119–120.

54 Olli Pitkänen (toim.): Tietosuojasäädösten muutostarve, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 41/2017, kesäkuu 2017, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80054/41_Tietosuojasaadosten%20muutostarve_.pdf?sequence=1 (luettu 3.7.2017) ja Olli Pekka Pitkänen & Petra Ruuska: Tietosuojalainsäädännön aiheuttama verolainsäädännön muutostarve, 2017, IPR University Center, https://haris.hanken.fi/portal/files/7608864/Tietosuojasaa_do_kset_raportti_VM_2017_02.pdf, luettu 3.7.2017.

55 Timo Enroth – Riku Neuvonen: EU:n tietosuoja-asetuksen yritysvaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Policy Brief 10/2017, http://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2116852/10_2017_+EU+n+tietosuoja-asetuksen+yritysvaikutukset/7f043abc-2068-45f2-8470-0b2df19f7189?version=1.0, luettu 3.7.2017.

luovuttamisen osalta kansallista liikkumavaraa. Tällä hetkellä näyttää siltä, että henkilöre-
kisterin luovuttamista koskevaa kansallista sääntelyä ei muuteta uudella tietosuojalailla.
Erityislainsäädäntöön voi tulla (tietosuojauudistuksesta riippumattomiakin) muutoksia. Esi-
merkiksi metsätietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä ollaan uudistamassa, josta enem-
mästi sivulta 95 alkaen. Tietosuojauudistuksen myötä henkilötietojen käsittelyn lainmu-
kaiset perusteet muuttuvat hiukan. Esimerkiksi tietosuojalautakunta ja sen lupatoimivalta
poistuu ja käsittelyn perusteeksi tulee rekisterinpitäjän ensi kädessä arvioitavaksi säädetty
"oikeutettu etu". Jos siis muuta ei mainita, tämän selvityksen johtopäätökset ovat pääosin
sovellettavissa myös 25.5.2018 sovellettavaksi tulevan EU:n tietosuojasetuksen osalta.

2 Henkilötiedon käsite – milloin paikkatieto on henkilötietoa

2.1 Lähtökohdat

Henkilötiedon käsite on tämän selvityksen kannalta avainasia, koska mahdollisuudet avata paikkatiedot kiinteistö- ja rakennustietoineen eri tahojen käyttöön riippuvat paljolti siitä, ovatko rekisterien käsittämät tiedot luokiteltavissa henkilötiedoiksi vai ei. Jos kysymys ei ole henkilötiedoista, rajoituksia asettavat lähinnä tekijänoikeuslainsäädäntö ja ns. luettelo-suoja, joita ei tarkastella tässä enemmälti. Jos kysymys on henkilötiedoista, tietokantojen avaaminen edellyttää erityislainsäädäntöä ja siinäkin tapauksessa henkilötietodirektiivi ja tuleva Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus asettavat sille reunaehdot.

Henkilötiedon käsitteen määritelmän reunaehdot tulevat henkilötietodirektiivistä ja 25.5.2018 lukien tietosuoja-asetuksesta eli Euroopan unionin lainsäädännöstä. Suomi ei voi direktiiviä tai asetusta rikkomatta säätää omaa kansallista henkilötiedon käsitettä, joka olisi suppeampi kuin Euroopan unionin lainsäädännön mukainen henkilötiedon käsite. Sinällään henkilötietolaissa määriteltyjä käsitteitä käytettäessä on syytä huomata, että kuten sen 3 §:n sanamuodosta ilmenee, henkilötietolaissa esitetyt määritelmät koskevat vain henkilötietolain soveltamista. Samalla käsitteellä – kuten esimerkiksi sivullinen tai suostumus – voi olla jossain määrin toisenlainen sisältö jotain toista lakia sovellettaessa tai muun alan sopimusta tulkittaessa.

Henkilötiedoissa on kysymys luonnollista henkilöä koskevista tiedoista. Tämä tarkoittaa ihmistä ja lähtökohtaisesti vain elävää henkilöä. Suomalaisessa oikeuskäytännössä vainajien henkilötietojen suoja on melko monimutkainen kysymys, johon ei ole tarpeellista tässä yhteydessä paneutua laajemmalti.⁵⁶ Vainajat ovat saaneet suojaa joissakin yksittäisissä tapauksissa, mutta kaiken kattavaa vainajien tietosuojaa meillä ei ole.

56 Ks. Pitkänen – Tiilikka – Warma: Henkilötietojen suoja, s. 48–51 ja Marko Forss: Kuolemanjälkeinen kunnia ja yksityiselämä – mitä tietoja kansalainen saa julkaista kuolleesta henkilöstä erityisesti sosiaalisessa mediassa? Teoksessa Viestinnän muuttuva sääntely, Viestintäoikeuden vuosikirja 2016 (toim. Päivi Korpisaari), s. 171–211.

EU:n tietosuojatyöryhmän mukaan vainajat eivät ole henkilötietodirektiivissä tarkoitettuja yksityisoikeudellisia luonnollisia henkilöitä.⁵⁷ Henkilötietolakia koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin, että yksityisyyden suojan tarve vähenee, kun tietoja kerätään kauan sitten kuolleista. Laissa säädetyille salassapitosäännöksille ja käsiteltävien tietojen laadulle voitaisiin antaa tulkinnallista vaikutusta vainajien yksityisyyden suojaa arvioitaessa.⁵⁸ Oikeuskäytännössä on tuomittu esimerkiksi poliiseina työskennelleitä henkilöitä rikoslain (39/1989) 38 luvun 9 §:n mukaisesta henkilörekisteririkoksesta, kun he olivat käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaisesti lukeneet erään menestyneen urheilijan kuolemantapaukseen liittyneitä yksityiskohtia työnantajansa tietojärjestelmistä, vaikka tähän ei ollut heidän työtehtäviensä hoitamiseen liittynyttä syytä.⁵⁹ Tämän perusteella myös vainajat nauttivat jonkinasteista tietosuojaa.

Tietosuoja-asetuksen 27 artiklan mukaan ”asetusta ei sovelleta kuolleita henkilöitä koskeviin tietoihin”. Kansallisesti voidaan kuitenkin säätää vainajien henkilötietojen käsittelystä. Oikeusministeriön asettama tietosuojatyöryhmä ei ehdottanut vainajia koskevaa erityissääntelyä.

2.2 Henkilötiedon määritelmä nyt ja tietosuoja-asetuksessa

2.2.1 Henkilötiedon käsitteen sääntely

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen voimaan tullessa 25.5.2018 nykyinen henkilötietolaki kumoutuu ja henkilötiedon käsitteestä säädetään Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa.⁶⁰ Tietosuoja-asetuksen (TSA) mukaisesta henkilötiedon käsitteestä ei voida poiketa kansallisella lainsäädännöllä. Asetuksen voimaan tullessa samalla tulee voimaan myös kansallinen tietosuojalaki, jossa säädetään henkilötietojen käsittelys-

57 Tietosuojatyöryhmän Lausunto 4/2007 henkilötietojen käsitteestä, 01248/07/FI, WP 136, 20.6.2007 (WP 136 lausunto 4/2007) s. 22.

58 Lain tasolla henkilörekisteriin talletettujen tietojen ikä ja laatu on otettu huomioon esimerkiksi tutkimusta koskevassa henkilötietolain 14 §:n 2 momentissa ja henkilötietojen arkistointia koskevassa henkilötietolain 35 §:n 1 momentissa. Ks. Myös tietosuojalautakunnan päätös 19.12.2005 6/05, jonka mukaan talvisodan aikaan kohdistuvaa tutkimusta varten ei ollut tarpeen myöntää tutkimuslupaa 65–66 vuotta sitten kuolleiden henkilöiden tietojen osalta, koska heitä koskevien arkaluonteisten tietojen salassapitoaikakin oli lakannut yli 10 vuotta sitten. Vastaavasti myös tietosuojalautakunnan ratkaisu 19.12.2005 5/05, jossa hylättiin Kansallisarkiston lupahakemus tarpeettomana siltä osin kuin kysymys oli vuosina 1939–44 menehtyneitä sotavankeja koskevista tiedoista.

59 Tästä Jenni Rantanen: Urkintarikos käyttötarkoituksen vastaisena tekona. Oikeus, tieto ja viesti, Viestintäoikeuden vuosikirja 2015 (Forum Luris, toim. Päivi Korpisaari), s. 163–195. Kysymykseen voi tulla myös RL 40 luvun 9 §:n mukainen virkavelvollisuuden rikkominen.

60 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

tä siltä osin kuin TSA antaa kansallista liikkumavaraa.⁶¹ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnössä ei ehdotettu säädettäväksi henkilötiedon käsitteestä eikä tähän ole kansallista liikkumavaraakaan,⁶² koska henkilötiedon käsite on määritelty jo tietosuoja-asetuksessa. Uusi Euroopan unionin tietosuojaneuvosto tulee antamaan tulkintansa henkilötiedon käsitteestä ennen asetuksen voimaan tuloa. Nykyistä henkilötiedon käsitettä koskevaa tulkintakäytäntöä voidaan kuitenkin hyödyntää myös tietosuoja-asetuksen voimaan tultua, koska käsitteet ovat hieman erilaisesta sanamuodosta huolimatta tämän selvityksen kohteen kannalta käytännössä yhtenevät. Henkilötiedon käsite ei tietosuoja-asetuksen myötä ainakaan kapene, vaan pikemminkin laajentuu, kun uuden tekniikan mukanaan tuomat tunnistamiskeinot on eksplisiittisesti otettu huomioon. Näin ollen tieto, joka jo nyt on henkilötieto, on myös tietosuoja-asetuksen voimaan tultua henkilötieto. Seuraavassa tarkastellaan henkilötiedon käsitettä lähemmin.

Henkilötietolain (523/1999; HTL) 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa määritellään henkilötiedon käsite. Henkilötiedolla tarkoitetaan *"kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi"*.

Suomea ja EU:n jäsenmaita sitovan henkilötietodirektiivin 95/46/EY mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan *"kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä ("rekisteröity") koskevia tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella."*

Toukokuun 25. päivänä 2018 voimaan tulevan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan *"kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyvä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella"*. Asetuksen johdannon 26 kohdassa lausutaan henkilötiedon käsitteestä seuraavaa:

61 Kansallisesta liikkumavarasta ks. liikkumavarataulukko EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017, s. 48–67. Työryhmän puheenjohtajan OTL Pekka Nurmen mukaan tietosuoja-asetus antaa poikkeuksellisen paljon kansallista liikkumavaraa. Yhteensä noin 50 asetuksen yksittäistä kohtaa velvoittaa kansalliseen sääntelyyn tai mahdollistaa sen; ks. http://oikeusministerio.fi/blogi/-/asset_publisher/nprlwbUtjMQ0/blog/pekka-nurmi-eu-n-yleisen-tietosuoja-asetuksen-suomen-malli, luettu 1.8.2017.

62 EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017, s. 49.

Tietosuojaperiaatteita olisi sovellettava kaikkiin tietoihin, jotka koskevat tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä. Pseudonymisoidut henkilötiedot, jotka voitaisiin yhdistää luonnolliseen henkilöön lisätietoja käyttämällä, olisi katsottava tiedoiksi, jotka koskevat tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä. Jotta voidaan määrittää, onko luonnollinen henkilö tunnistettavissa, olisi otettava huomioon kaikki keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai muu henkilö voi kohtuullisen todennäköisesti käyttää mainitun luonnollisen henkilön tunnistamiseen suoraan tai välillisesti, kuten kyseisen henkilön erottaminen muista. Jotta voidaan varmistaa, voidaanko keinoja kohtuullisen todennäköisesti käyttää luonnollisen henkilön tunnistamiseen, olisi otettava huomioon kaikki objektiiviset tekijät, kuten tunnistamisesta aiheutuvat kulut ja tunnistamiseen tarvittava aika sekä käsittelyajankohtana käytettävissä oleva teknologia ja tekninen kehitys. Tietosuojaperiaatteita ei tämän vuoksi pitäisi soveltaa anonyymeihin tietoihin eli tietoihin, jotka eivät liity tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, tai henkilötietoihin, joiden tunnistettavuus on poistettu siten, ettei rekisteröidyn tunnistaminen ole tai ei ole enää mahdollista. Tämä asetus ei tämän vuoksi koske tällaisten anonyymien, muun muassa tilasto- tai tutkimustarkoituksia varten käytettävien tietojen käsittelyä.

Kuten edellä esitetystä ilmenee, henkilötiedon käsite on laaja. Esimerkiksi kiinteistötunnus tai osoite on edellä esitetyn perusteella henkilötieto, koska se voidaan ”yhdistää luonnolliseen henkilöön lisätietoja käyttämällä” ja keinot luonnollisen henkilön tunnistamiseen ovat kohtuullisesti käytettävissä.

EU:n tietosuojadirektiivin nojalla perustettu tietosuojatyöryhmä on henkilötietojen käsittelyä analysoivassa pitkässä lausunnossaan 4/2007⁶³ ottanut kantaa henkilötiedon käsitteen tulkintaan. Se on samalla katsonut, että tietosuojasäännösten soveltamisalaa ei tule laajentaa liikaa. Sen mielestä on parempi tulkita henkilötietojen käsitettä laajasti, mutta pohtia tarkemmin, kuuluuko tilanne tietosuojadirektiivin soveltamisalaan ja jos kuuluu, niin arvioida, säädetäänkö direktiivissä tai sen nojalla annetussa kansallisessa lainsäädännössä poikkeuksia, joiden avulla päästään asianmukaiseen oikeudelliseen ratkaisuun suojaten samalla kuitenkin yksilön oikeudet ja edut: *”[o]n parempi olla aiheettomasti rajoittamatta henkilötietojen käsitteen määritelmän tulkintaa ja huomata, että säännösten soveltamisessa näihin tietoihin voidaan joustaa melkoisesti.”*⁶⁴ Lisäksi työryhmä painotti tasapainoisen soveltamisen merkitystä.⁶⁵ Eli yhteenvetona voidaan todeta, että tietosuojatyöryhmän mielestä henkilötiedon käsitettä ei pidä supistaa vain sen vuoksi, että joitakin tietoja voitaisiin käsitellä, vaan henkilötietojen käsitettä tulee tulkita sen tarkoituksen mukaisesti ja pyrkiä sen jälkeen löytämään henkilötietojen käsittelylle lainmukainen peruste. Vaikut-

63 WP 136 lausunto 4/2007 s. 5.

64 Lainaus emts. 5.

65 Emts. 6.

taa siltä, että uuden tietosuojasetuksen mukainen yleistä etua koskeva käsittelyn peruste mahdollistaisi monissa tapauksissa ympäristötietojen osalta nykyistä hieman laajemman julkaisemisen, jos asiasta säädettäisiin henkilötietojen perusoikeusasema huomioon ottavalla lailla esimerkiksi rajoittamalla julkaiseminen epäsuoriin henkilötietoihin, jolloin esimerkiksi henkilön nimeen perustuvaa hakua ei voisi tehdä.

Henkilötieto voi koskea ihmisen yksityiselämää tai hänen julkista elämänsäpiiriään. Henkilötieto voi olla salainen tai se voi olla julkinen. Henkilötieto ei välttämättä tarkoita minkäänlaista arkaluonteista tai intiimiä tietoa vaan henkilötiedon käsitteen kannalta ratkaisevaa on, että tieto liittyy tunnistettavaan tai tunnistettavissa olevaan henkilöön. Aikaisemman henkilörekisterilain (471/1987) mukaan henkilötiedolla tarkoitettiin sellaista henkilön taikka henkilön ominaisuuksien tai elinolosuhteiden kuvausta, joka voidaan tunnistaa tiettyä luonnollista yksityistä henkilöä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskevaksi. Säännöstä tulkittiin niin, että esimerkiksi elinkeinonharjoittajaan liittyviä tietoja ei pidetty henkilötietoina, vaikka ne olisivat liittyneet yksittäiseen henkilöön. Vastaavaa rajoitusta ei ole nykyinsäädännössä, joten myös henkilön ammatillista tai elinkeinotoimintaa koskevat tiedot ovat henkilötietoja.

Sillä seikalla, katsotaanko joku tieto henkilötiedoksi vai ei, ei lähtökohtaisesti ole merkitystä arvioitaessa tiedon julkisuutta tai salassapitoa. Tiedon luonteella henkilötietona on kuitenkin merkitystä harkittaessa sitä, millä tavoin tieto voidaan luovuttaa. Luovutusta koskevaa JulKL 16 §:n 3 momenttia käsitellään tarkemmin sivulta 78 alkaen.⁶⁶

⁶⁶ JulKL 16 §:n 3 momentin mukaan henkilörekistereitä tai niiden osia luovutettaessa luovuttajan on selvitettävä, että luovutuksensaajalla on henkilötietolainsäädännön mukainen oikeus tietojen käsittelyyn. Tämän vuoksi sinänsä julkisia henkilötietoja ei voida luovuttaa (ml. julkaista internetissä) kokonaisuina henkilörekisterinä tai sen osana, jos luovuttaja ei voi varmistua luovutuksensaajan oikeudesta henkilötietojen käsittelyyn. Yksittäisinä tiedot voidaan tuki luovuttaa, jos ne ovat julkisia.

Henkilötiedon käsite		
Voimassa oleva lainsäädäntö		25.5.2018 voimaan tuleva lainsäädäntö
EU:n tietosuojadirektiivi	Henkilötietolaki	EU:n tietosuoja-asetus
<p>Kaikenlaiset tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevat tiedot. Tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.</p> <p><i>Johdanto:</i> sen määrittämiseksi, onko henkilö tunnistettavissa, olisi otettava huomioon kaikki kohtuullisesti toteutettavissa olevat keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai joku muu voi kyseisen henkilön tunnistamiseksi käyttää; tietosuoja koskevia periaatteita ei sovelleta tietoihin, jotka on tehty anonyymeiksi siten, ettei rekisteröity enää ole tunnistettavissa.</p>	<p>Kaikenlaiset luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavat merkinnät, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.</p>	<p>Kaikki tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyvät tiedot. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.</p> <p><i>Resitaali:</i> Jotta voidaan määrittää, onko luonnollinen henkilö tunnistettavissa, olisi otettava huomioon kaikki keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai muu henkilö voi kohtuullisen todennäköisesti käyttää mainitun luonnollisen henkilön tunnistamiseen suoraan tai välillisesti, kuten kyseisen henkilön erottaminen muista. Jotta voidaan varmistaa, voidaanko keinoja kohtuullisen todennäköisesti käyttää luonnollisen henkilön tunnistamiseen, olisi otettava huomioon kaikki objektiiviset tekijät, kuten tunnistamisesta aiheutuvat kulut ja tunnistamiseen tarvittava aika sekä käsittelyajankohtana käytettävissä oleva teknologia ja tekninen kehitys.</p>

Henkilötiedolla tarkoitetaan siis tiivistetysti *kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi*. Asiaa arvioitaessa ei ole merkitystä, liittyykö tieto henkilön yksityiseen toimintaan tai hänen toimintaansa ammatin- tai elinkeinonharjoittajana taikka julkisessa tehtävässä.⁶⁷ Viittauksella kaikenlaisiin tietoihin on tavoiteltu henkilötietolainsäädännön laajaa soveltamisalaa.⁶⁸

Henkilötietolain viittaus henkilön ominaisuuksia tai elinolosuhteita kuvaaviin ”merkintöihin” osoittaa, että henkilötietojen tulee olla tallennettu jollekin alustalle. Tallennustavalla tai -alustalla ei ole merkitystä. Tallennus voi tapahtua esimerkiksi käsin kirjoittamalla, tallentamalla tiedostoja tietokoneelle tai vaikkapa valokuvaamalla kännykällä.⁶⁹ Jos henkilöä koskeva tieto on vain jonkin henkilön muistissa, kyse ei ole henkilötiedosta.⁷⁰

67 Vrt. henkilörekiesterilaki, jossa tarkoitettiin henkilötiedolla tiettyä luonnollista yksityistä henkilöä koskevaa tietoa. Henkilörekiesterilakia tulkittiin siten, että sellaiset tiedot, jotka liittyivät luonnolliseen henkilöön muussa ominaisuudessa kuin yksityishenkilönä - kuten esimerkiksi ammatin- tai elinkeinonharjoittajana tai julkisessa tehtävässä - oli rajattu henkilörekiesterilain soveltamisalan ulkopuolelle (Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 96/1998 vp s. 34–35).

68 Frequently Asked Questions Relating to Transfers of Personal Data from the EU/EEA to Third Countries, s. 9, http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/international_transfers_faq/international_transfers_faq.pdf, luettu 4.6.2013. Ks. kuitenkin edellä av. 38 mainittu KHO 2012:88.

69 HE 96/1998 vp s. 35.

70 Tässä yhteydessä on huomattava, että henkilötietolakia ja -direktiiviä ei myöskään sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota luonnollinen henkilö harjoittaa yksinomaan henkilökohtaisia tai niihin verrattavia tavanomaisia yksityisiä tarkoituksia varten.

”Henkilötietojen” ei tarvitse olla todenperäisiä tai varmennettuja, vaan kyse voi olla myös virheellisestä tiedosta. Tämä ilmenee esimerkiksi rekisteröidyn tarkastusoikeutta ja virheellisten, puutteellisten tai vanhentuneiden tietojen oikaisemista ja täydentämistä koskevista henkilötietolain säännöksistä (HTL 26–29 §:t ja TSA 15 ja 16 artiklat).

Henkilötietojen käsitteeseen kuuluvat sekä tosiasiaväitteet että subjektiiviset mielipiteet ja arvoarvostelmat. Henkilötieto voi koskea henkilön yksityis- ja perhe-elämää tai hänen ammatillista tai sosiaalista toimintaansa taikka hänen taloudellista asemaansa. Esimerkiksi lääkemääräystiedot ovat sekä lääkäriä että potilasta koskevia henkilötietoja.⁷¹

Vastaavasti paikkaan sidottu tieto, kuten osoitetieto tai tietyllä kiinteistöllä vallitsevia ympäristötekijöitä, elinolosuhteita tai rakennuksia koskeva tieto on kiinteistön omistajaa koskeva henkilötieto, jos omistaja on luonnollinen henkilö. Rakennusta koskeva tieto on myös rakennuksessa asuvaa vuokralaista koskeva henkilötieto, jos tiedon saaja pystyy kohtuullisella vaivannäöllä ja kohtuullisin kustannuksin selvittämään, kuka rakennuksessa asuu.⁷² Jos tieto jonkin alueen olosuhteista liittyy esimerkiksi kaikkiin kyseisellä postinumeroalueella liittyviin kiinteistöihin, kysymyksessä on alueella kiinteistön omistavia henkilöitä koskeva henkilötieto, koska voidaan helposti selvittää, keitä kyseinen tieto koskee. Jos sen sijaan sanotaan, että 30 prosentissa tietyllä postinumeroalueella sijaitsevista kiinteistöistä on tietty ympäristötekijä, kysymyksessä ei ole henkilötieto, koska tämän tiedon perusteella vastaanottaja ei voi selvittää, keitä henkilöitä kyseinen tieto koskee.⁷³

2.2.2 Milloin henkilö on tunnistettavissa

Henkilötietodirektiivin mukaan ”tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella”. Sanottu tulkinta vastaa myös Suomen henkilötietolain tulkintaa. Esimerkiksi henkilötunnus, sormenjälki, auton rekisteritunnus, valokuva,

71 WP 136 lausunto 4/2007 s. 7.

72 Tämä koskee sekä nykyistä että tulevaa oikeustilaa.

73 Toki voitaisiin argumentoida, että tieto siitä, että tietyn alueella asuvan henkilön kiinteistöllä on 30 prosentin todennäköisyydellä tietty ympäristötekijä, olisi tätä henkilöä koskeva henkilötieto. Näin laajaksi henkilötiedon käsitettä ei kuitenkaan voitane määritellä.

bonuskortti, tietokoneen IP-osoite⁷⁴ tai jopa katuosoite ovat henkilötietoja, jos tiedon avulla voidaan tunnistaa tietty luonnollinen henkilö. Myös kiinteistötunnus on sen omistajaa koskeva henkilötieto, koska puhelinsoitolla tai sähköpostilla kysymällä voidaan helposti selvittää, kuka on kiinteistön omistaja.

Joissakin tapauksissa riippuu tilanteesta ja asiayhteydestä, riittääkö tunniste erottamaan henkilön muista. Yleisen nimen perusteella ei voida erottaa yksittäistä henkilöä koko maan väestöstä, mutta sen avulla todennäköisesti voidaan tunnistaa tietty työntekijä yrityksen kaikkien työntekijöiden joukosta. Vastaavasti esimerkiksi vaatetusta, tatuointia tai hiusten väriä koskeva tieto voi erottaa henkilön muiden samassa ryhmässä olevien henkilöiden joukosta.⁷⁵

Henkilö on usein suoraan tunnistettavissa nimen ja syntymäajan perusteella. Epäsuorasti henkilö voidaan tunnistaa silloin, kun käytettävissä olevat tunnisteet eivät lähtökohtaisesti mahdollista henkilön tunnistamista, mutta tieto yhdistettynä muihin tietoihin (joiden ei välttämättä tarvitse olla rekisterinpitäjän hallussa) mahdollistaa henkilön erottamisen muista. Jossakin tapauksessa voidaan myös yksittäisiä ryhmätason tietoja (kuten ikäryhmä tai synnyinseutu) yhdistämällä varsin varmasti tunnistaa tietty henkilö, etenkin jos käytettävissä on jonkinlaisia lisätietoja.⁷⁶ *Lindqvist*-tapauksen (C-101/2001, tuomio 6.11.2003) kohdassa 27 EYT piti henkilötietojen käsittelynä sitä, että internetsivulla yksilöitiin henkilöitä joko nimeltä tai ilmoittamalla heidän puhelinnumeronsa tai antamalla tietoja heidän työsuhteestaan ja harrastuksistaan.

Henkilötietodirektiivin 26. kappaleen mukaan "sen määrittämiseksi, onko henkilö tunnistettavissa, olisi otettava huomioon kaikki kohtuullisesti toteutettavissa olevat keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai joku muu voi kyseisen henkilön tunnistamiseksi käyttää". Lisäksi

74 Valokuvasta henkilötietona Tietosuojalautakunnan lausunto 1/2002 (25.2.2002) ja Tietosuojavaltuutetun toimisto: Valokuva ja yksityisyydensuoja henkilötietolain kannalta, päivitetty 27.7.2010; IP-osoitteesta henkilötietona ks. Tietosuojatyöryhmän (WP29) valmisteluasiakirja Tietosuoja Internetissä – Euroopan unionin yhdenmennyttä lähestymistapa, 5063/00/FI/Iopull., WP 37: "Internet-yhteyden palveluntarjoajat ja lähiverkkojen hoitajat voivat tunnistaa suhteellisen helposti ne Internetin käyttäjät, joille he ovat osoittaneet IP-osoitteita, koska he kirjaavat yleensä järjestelmällisesti lokitiedostoon Internetin käyttäjälle annetun dynaamisen IP-osoitteen, päivämäärän, ajan ja keston. Samaa voidaan sanoa Internet-palveluntarjoajista, jotka pitävät HTTP-palvelimella lokikirjaa. Näissä tapauksissa voidaan varmasti sanoa, että kyse on henkilötiedoista direktiivin 2 artiklan a kohdassa tarkoitettussa mielessä". Asiakirjassa viitataan tältä osin myös henkilötietodirektiivin johdannon 26. kappaleeseen. Jos käytössä ei ole laillista keinoa, jonka avulla esimerkiksi tekijänoikeusvaateen esittäjä voisi saada tietoonsa IP-osoitteen haltijan, ei pelkkä IP-osoite ole tekijänoikeusvaateen haltijan hallussa henkilötieto, vaikka se palveluntarjoajan hallussa olisi sitä. IP-osoitteesta jäljempänä tapausten *Scarlet Extended SA v. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)* (C-70/10) ja *Patrick Breyer v Bundesrepublik Deutschland* (C 582/14) yhteydessä.

75 WP 136 lausunto 4/2007 s. 12–13. Kuten lausunnossa mainitaan, tilannetekijöistä riippuu, tunnistetaanko henkilö vai ei. Esimerkiksi toissijainen tieto, kuten "mustapukuinen mies", voi erottaa henkilön muiden liikennevaloisia seisovien ohikulkijoiden joukosta.

76 WP 136 lausunto 4/2007 s. 13–14. Työryhmän mukaan "lienee oikeutettua katsoa", että esimerkiksi lehdessä ilman tunnistetietoja julkaistut rikostiedot ovat 'tunnistettavissa olevia henkilöitä koskevia tietoja' ja siten 'henkilötietoja', jos eri lehtijuttuja yhdistämällä voidaan selvittää, kenen tekemästä rikoksesta oli kysymys tai kuka oli rikosjutun asianomistaja.

kappaleessa todetaan, että ”tietosuojaa koskevia periaatteita ei sovelleta tietoihin, jotka on tehty anonyymeiksi siten, ettei rekisteröity enää ole tunnistettavissa”. Tietosuojatyöryhmä on tulkinut tätä siten, että pelkkä hypoteettinen mahdollisuus erottaa henkilöjoukosta ei tee henkilöstä tunnistettavaa. Jos tunnistamismahdollisuutta ei kohtuullisesti toteutettavissa olevin keinoin ole, tai tunnistamismahdollisuus on häviävän pieni, henkilö ei ole tunnistettavissa eikä kyseisiä tietoja pidetä henkilötietoina.⁷⁷ Kuten seuraavassa selostettavasta IP-osoitetta koskevasta jälkimmäisestä tapauksesta ilmenee, kyse voi olla henkilötiedosta, vaikka tiedon haltija ei suoraan voisi tunnistaa tiedon kohdetta, vaan tunnistaminen olisi mahdollista vain tietyin – mutta sinällään kohtuullisesti toteutettavissa olevin – edellytyksin.

Tietosuojalautakunta katsoi jo vuonna 2006, että IP-osoitteet ovat pääsääntöisesti henkilötietoja.⁷⁸ Euroopan unionin tuomioistuin katsoi 24.11.2011 antamassaan ratkaisussa *Scarlet Extended SA v. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)* (C-70/10), että internetin käyttäjien IP-osoitteet, joiden avulla heidät oli mahdollista tunnistaa, olivat henkilötietoja. Tapaus koski kuitenkin vain tilannetta, jossa käyttäjä voitiin tunnistaa IP-osoitteen perusteella täsmällisesti (eli lähinnä ns. staattiset IP-osoitteet) ja jossa internetin käyttäjien IP-osoitteiden keräämisen ja tunnistamisen suorittivat internet-yhteyden tarjoajat.⁷⁹

Lokakuun 19. päivänä 2016 annetussa ratkaisussa *Patrick Breyer v Bundesrepublik Deutschland* (C 582/14) menttiin pidemmälle. EUT katsoi, että myös dynaaminen IP-osoite on henkilötiedodirektiivin mukainen henkilötieto, jos sen tallentaneen ja verkkosivun yleisölle tarjonneen palveluntarjoajan käytettävissä on kohtuulliset oikeudelliset keinot henkilön tunnistamiseksi sellaisten lisätietojen avulla, jotka ovat tämän henkilön internet-yhteyden tarjoajan käytettävissä. Ratkaisu koskee dynaamisia IP-osoitteita eli tilapäisiä osoitteita, jotka annetaan yksittäisen internet-yhteyden yhteydessä ja jotka vaihtuvat, kun yhteys otetaan uudelleen. EUT:n mukaan oli kiistatonta, *ettei dynaaminen IP-osoite itsessään ollut tunnistettua luonnollista henkilöä koskeva tieto*, koska siitä ei käynyt suoraan ilmi, kenen luonnollisen henkilön tietokoneella oli käyty kyseisellä internet-sivustolla. Tällainen osoite ei myöskään paljastanut suoraan muiden mahdollisten käyttäjien henkilöllisyyttä. Koska EU:n lainsäädäntö ei kuitenkaan edellyttänyt henkilötiedon määritelmältä sitä, että pelkästään tietyn tiedon perusteella olisi mahdollista tunnistaa yksittäinen rekisteröity henkilö,

77 WP 136 lausunto 4/2007 s. 15.

78 Ks. WP 136 lausunto 4/2007 s. 6–7, tietosuojalautakunta 1/2006, EUT C-70/10 ”Scarlet v. SABAM”.

79 Ks. tuomion kohta 51: ”On nimittäin selvää, että määräys riidanalaisen suodatusjärjestelmän käyttöönotosta merkitsi kaiken sisällön järjestelmällistä analysointia sekä niiden käyttäjien IP-osoitteiden keräämistä ja yksilöimistä, joilta verkkoon on alun perin lähetetty laitonta sisältöä, ja että kyseiset osoitteet ovat suojattuja henkilötietoja, koska niiden avulla mainitut käyttäjät on mahdollista tunnistaa täsmällisesti.” Ratkaisussa oli kysymys siitä, voitiinko internet-yhteyksien tarjoaja velvoittaa ottamaan käyttöön ns. suodatusjärjestelmä, jolla pyrittiin ehkäisemään teki-
jänoikeuden loukkauksia.

dynaamisesta IP-osoitteesta tuli henkilötieto, kun se yhdistettynä muihin tietoihin mahdollisesti luonnollisen henkilön tunnistamisen epäsuorasti.

EUT katsoi, että "(s)en ratkaisemiseksi, onko dynaaminen IP-osoite (...) henkilötieto verkkomediapalvelujen tarjoajiin nähden, on tutkittava, voidaanko tällaisen palveluntarjoajan tallentamaa dynaamista IP-osoitetta pitää "tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä" koskevana tietona, kun tämän palveluntarjoajan yleisön saataville asettaman internet-sivuston käyttäjän tunnistamiseksi tarvittavat lisätiedot ovat kyseisen käyttäjän internet-yhteyden tarjoajan hallussa." Riittävää oli siis, että kolmas taho pystyi tunnistamaan internet-yhteyden käyttäjän, vaikka itse IP-osoitteen tallentanut osapuoli ei siihen pystyisikään.

Tietosuojadirektiivin perusteella EUT katsoi, että tiedon luokittelu henkilötiedoksi ei edellyttänyt, että tämä tieto yksin mahdollisesti rekisteröidyn tunnistamisen. Huomioon tuli ottaa myös ne kohtuullisesti käytettävissä olevat keinot, joita rekisterinpitäjä tai joku muu saattoi kyseisen henkilön tunnistamiseksi käyttää.

EUT:n mielestä kohtuullisesti toteuttavissa olevia keinoja tuli direktiivin sanamuodon perusteella tulkita siten, että tiedon katsominen henkilötiedoksi ei edellyttänyt, että kaikki tiedot, joiden perusteella rekisteröity voidaan tunnistaa, olivat yhden ainoan tahon hallussa. Tämä tekee henkilötiedon käsitteestä varsin laajan. EUT:n mukaan "[s]e, että internet-sivuston käyttäjän tunnistamiseksi tarvittavat lisätiedot eivät ole verkkomediapalvelujen tarjoajan vaan kyseisen käyttäjän internet-yhteyden tarjoajan hallussa, ei siis näytä sulkevan pois sitä, että verkkomediapalvelujen tarjoajan tallentamat dynaamiset IP-osoitteet ovat sen kannalta direktiivin 95/46 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja henkilötietoja."

Harkitessaan, oliko mahdollisuus yhdistää dynaaminen IP-osoite mainittuihin internet-yhteyden tarjoajan hallussa oleviin lisätietoihin rekisteröidyn tunnistamiseksi kohtuullisesti toteutettavissa oleva keino, EUT totesi, että näin ei ole silloin, kun tunnistamisen riski näyttäytyi käytännössä merkityksettömänä. Näin voi olla esimerkiksi, kun rekisteröidyn tunnistaminen on kielletty laissa tai se ei ole käytännössä toteutettavissa siksi, että se vaatisi suhteettoman paljon aikaa, kustannuksia ja työtä.

Saksan lainsäädännön mukaan internet-yhteyden tarjoaja ei saanut siirtää rekisteröidyn tunnistamisen kannalta tarpeellisia lisätietoja suoraan verkkomediapalvelujen tarjoajalle. EUT:n mukaan oli kuitenkin laillisia keinoja, joiden avulla verkkomediapalvelujen tarjoaja saattoi kääntyä erityisesti kyberhyökkäystilanteessa toimivaltaisen viranomaisen puoleen, jotta tämä ryhtyisi tarvittaviin toimiin tietojen hankkimiseksi internet-yhteyden tarjoajalta ja rikosoikeudellisen menettelyn käynnistämiseksi. Näin ollen verkkomediapalvelujen tarjoajalla oli käytettävissään kohtuullisesti toteutettavissa

sa olevat keinot rekisteröidyn tunnistamiseksi tallennettujen IP-osoitteiden perusteella muiden tahojen eli toimivaltaisen viranomaisen ja internet-yhteyden tarjoajan avulla.

Näillä perusteilla dynaaminen IP-osoite, jonka verkkomediapalvelujen tarjoaja tallensi henkilön käydessä tämän yleisön saataville asettamalla internet-sivustolla, oli tähän palveluntarjoajaan nähden tietosuojadirektiivissä tarkoitettu henkilötieto, jos palveluntarjoajalla oli käytettävissään oikeudelliset keinot, joiden perusteella se saattoi tunnistaa kyseisen henkilön sellaisten lisätietojen avulla, jotka olivat tämän henkilön internet-yhteyden tarjoajan käytettävissä.

Tietosuojalautakunta on ratkaisussaan (Dnro 2/932/2009/1.2.2010) katsonut, että ajoneuvojen rekisterinumeroita tulee pitää henkilötietolain tarkoittamina henkilötietoina sillä perusteella, että tieto ajoneuvon omistajasta on sen rekisterinumeron perusteella hankittavissa yhdellä puhelinsoitolla Fonectan, Eniron tai Elisan palvelunumerosta sekä TraFin internetsivuilta. Kun viimeksi mainitun palvelun hinta oli vain 3,5 euroa, tieto ajoneuvon omistajasta ajoneuvon rekisterinumeron perusteella oli siten helposti ja varsin kohtuullisin kustannuksin hankittavissa. Arvioitaessa kohtuullisesti toteutettavissa olevia keinoja, joita joko rekisterinpitäjä tai joku muu voi henkilön tunnistamiseksi käyttää, voitiin ottaa huomioon esimerkiksi tunnistamisen kustannukset ja tarkoitus, tietojenkäsittelyn järjestämisen tapa, rekisterinpitäjän oletettu hyöty, kysymyksessä oleville henkilöille aiheutuva vaara sekä organisatoristen häiriöiden – kuten esimerkiksi salassapitovelvollisuuden rikkomisen – tai teknisten vikojen riski.⁸⁰ Vastaavasti esimerkiksi kiinteistötunnusta voidaan pitää henkilötietona, koska kiinteistön omistaja on helposti puhelimitse tai sähköpostilla selvitettävissä. Myös omakotitalon osoitetta voidaan samalla logiikalla pitää henkilötietona, koska kiinteistötunnus ja kiinteistön omistaja ovat helposti ja suuremmitta kustannuksista selvitettävissä.

Merkitystä on myös kulloinkin vallitsevalla tekniikan tasolla ja kehittymismahdollisuuksilla tietojen käsittelemisen aikana. Jos tietoja on tarkoitus säilyttää pitkän aikaa, rekisterinpitäjän on otettava huomioon se mahdollisuus, että tunnistaminen voi onnistua säilytysjakson loppupuolella ja tiedoista voi silloin tulla henkilötietoja.⁸¹

Tietosuojatyöryhmä mainitsee esimerkkitapauksia, joista mainittakoon muutama:

1. Potilaan röntgenkuva ja erittäin harvinainen etunimi julkaistiin tieteellisessä lehdessä. Koska naisen sukulaiset tiesivät hänellä olevasta sairaudesta, joukko ihmisiä saattoi tunnistaa hänet. Röntgenkuva oli pidettä-

⁸⁰ WP 136 lausunto 4/2007 s. 15.

⁸¹ WP 136 lausunto 4/2007 s. 15.

vä henkilötietona. Tästä voidaan päätellä, että tunnistavien henkilöiden joukon ei tarvitse olla laaja, jotta kyse olisi henkilötiedosta.⁸²

2. Potilaiden tietoja siirrettiin lääkeyritykselle tutkimustarkoituksiin. Potilaista ei käytetty nimiä, vaan satunnaista sarjanumeroa. Vain salassapitovelvollisuuden sitoma lääkäri tiesi potilaiden nimet. Tietoihin ei sisältynyt lisäyksityiskohtia, joita yhdistämällä potilaiden tunnistaminen olisi ollut mahdollista. Lisäksi oli toteutettu tarpeelliset oikeudelliset, tekniset ja organisatoriset toimenpiteet potilaiden tunnistamisen tai tunnistettaviksi muuttumisen estämiseksi. Lääkeyrityksen suorittama tietojenkäsittely ei sisältänyt kohtuullisesti toteutettavissa olevia keinoja, joiden avulla potilaat olisi voitu tunnistaa. Kyse ei ollut henkilötietojen käsittelystä.⁸³
3. Tietyn talon arvo on tavaraa koskeva tieto. Tietosuojatyöryhmän mukaan "[o]n ilmeistä, ettei tietosuojasääntöjä sovelleta silloin, kun tietoa käytetään vain kuvaamaan tietyn alueen kiinteistöjen hintatasoa. Joissakin tilanteissa tällaista tietoa voidaan kuitenkin pitää henkilötietona. Talo on omistajansa omaisuutta ja sellaisena sitä käytetään esimerkiksi perusteena määriteltäessä omistajan verovelvollisuutta. Tässä yhteydessä talon arvoa on kiistatta pidettävä henkilötietona."⁸⁴
4. Jopa graffitintekijöiden tageja, graffitien kuvia ja vahinkotilannetta koskevia tietoja saatetaan pitää henkilörekisterinä, kun tietojenkäsittelyn nimenomaisena tarkoituksena on vahingontekijöiden tunnistaminen niiden avulla. "Tietojenkäsittely on järkevää, jos rekisterinpitäjä pitää kohtuullisen todennäköisenä, että jonakin päivänä kyseinen henkilö voidaan tunnistaa. Kuvien sisältämiä tietoja on pidettävä "tunnistettavissa olevia" henkilöitä koskevinä, rekisterin sisältämiä tietoja "henkilötietoina" ja käsittelyyn on sovellettava tietosuojasääntöjä, joiden mukaisesti tällainen tietojenkäsittely on laillista tietyissä oloissa ja tiettyjen suojatoimien vallitessa."⁸⁵

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan 27.9.2013/3084 (Dnro 1025/2/12), että potilaan tutkimuksessa käytetyn laitteen tapahtumaloki ei muodostanut henkilötietolaissa tarkoitettua henkilörekisteriä, kun se sisälsi vain laitteen toimintaa eikä luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä. Tapahtumalokia ei siten ollut pidettävä henkilörekisterinä pelkästään sillä perusteella, että lokitiedot po-

82 WP 136 lausunto 4/2007 s. 15.

83 WP 136 lausunto 4/2007 s. 15–16.

84 WP 136 lausunto 4/2007 s. 9.

85 WP 136 lausunto 4/2007 s. 17.

tilasrekisterin tietoihin yhdistelemällä voitiin mahdollisesti saada selville tunnistettavissa olevan potilaan hoitoon liittyviä seikkoja.

Henkilötiedon määritelmän laajuus merkitsee sitä, että lähtökohtaisesti kaikki tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevat tiedot kuuluvat henkilötietolain soveltamisalan piiriin. Henkilötiedot voidaan esittää eri tavoin kuten tekstinä, valokuvana, videotallenteena tai vaikkapa äänitiedostona.⁸⁶

2.3 Arkaluonteisten henkilötietojen käsite

Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Arkaluonteisten tietojen lähtökohtaisella rekisteröintikiellolla on tarkoitus turvata tasavertaisuutta ja tasa-arvoa ja vähentää syrjintää.⁸⁷ Henkilötietolain 12 §:ssä on säädetty poikkeukset (13 kpl) arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä.

Arkaluonteisina tietoina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan:

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

Arkaluonteiset henkilötiedot ovat sen kaltaisia henkilötietoja, joiden katsotaan kuuluvan yksityiselämän ydinalueelle. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn mahdollistavien säännösten tulee olla täsmällisiä, koska arkaluonteisten henkilötietojen käsittely puuttuu perusoikeutena turvatus yksityiselämän

⁸⁶ Pappila on avainbiotooppeja koskevassa kirjoituksessaan katsonut, että metsien avainbiotooppitietoja ei voida pitää henkilötietoina, koska ne eivät kuvaa luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan (Minna Pappila: Kiven takana ja metsän kätköissä – Pohdintaa avainbiotooppitietojen saatavuudesta. Ympäristöjuridiikka 3–4/2013 s. 7–31, s. 17–21). Henkilötiedon laajasta käsitteestä johtuen on mielestäni kuitenkin mahdollista katsoa, että tieto henkilön omistamassa metsässä sijaitsevista avainbiotoopeista on kyseistä henkilöä koskeva tieto. Uudessa tietosuojasetuksessa henkilötiedon käsite on varsin laaja tarkoittaen "kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön" liittyviä tietoja" (4 art. 1 kohta).

⁸⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle Henkilörekisterilain ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 49/1986 vp) s. 32.

suojan alaan kuuluvan henkilötietojen suojan ytimeen.⁸⁸ Yksityiselämän tai yksityisyyden ydinaluetta ei ole sinänsä kattavasti määritelty lainsäädännössä eikä siihen ole suoranaista tarveakaan, kun kysymys on yleensä sekä lainsäätämisen että laintulkintavaiheessa monien eri seikkojen välisestä punninnasta, jossa myös esimerkiksi rajoituksen laadulla (miten syvälle käypä se on) ja rajoituksella suojatulla oikeushyvällä oma merkityksensä.⁸⁹ Tapauksessa KKO 2005:82 on katsottu, että tunneperäiset suhteet, seurustelu ja perhe-elämä kuuluvat yksityiselämän ydinalueeseen. Siihen on perusteltua katsoa kuuluvan myös esimerkiksi terveydentilaa koskevat tiedot. Myös oikeus rauhassa ja muiden siihen puuttumatta hankkia tietoa ja muodostaa sen perusteella oma mielipiteensä on yksi yksityisyyden ydinalueelle kuuluva seikka sen lisäksi, että tiedonhankkimisoikeus on myös sananvapauden osa-alue ja mielipiteenvapaus myös oma itsenäinen oikeutensa.⁹⁰ Se, mitä kunkin perusoikeuden "ehdottomasti suojattuun ydinsisältöön" kuuluu, on perusoikeuskomitean mietinnön mukaan ratkaistava lainsäädäntökäytännössä. Syvälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsisivät lähtökohtaisesti puuttumista perusoikeuden olennaiseen sisältöön.⁹¹

Etenkin arkaluonteisten tietojen, mutta myös muidenkin yksityisyyteen puuttuvien rajoitteiden osalta, huomioon on sekä sääntelyssä että säännösten tulkinnassa otettava myös suhteellisuusperiaate. Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn tulee olla välttämätöntä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä rajoitus saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.⁹²

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on henkilötietolaissa rajattu tilanteisiin, joissa lainsäätäjä on pitänyt sitä rekisterinpitäjän tehtävien ja toiminnan kannalta välttämättömänä. Näin turvataan esimerkiksi sairaanhoidon ja sosiaalipalvelujen järjestäminen ja erilaiset yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeiset toiminnot, joissa tehtävien hoito ei ole mahdollista ilman arkaluonteisten tietojen käsittelyä.

88 Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 25/1998 vp Hallituksen esitys henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3.

89 Perusoikeuskomitean mietinnön mukaan olennaisen puuttumisen kieltä on keskeisessä asemassa eri perusoikeuksien välisten jännitteiden ratkaisemisessa. Lisäksi "[k]ullakin perusoikeudella on olennainen sisältönsä, eräänlainen ydinalue, jonka piirissä se saa kollisiotilanteessa etusijan muihin perusoikeuksiin nähden"; ks. KM 1992:3 s. 383.

90 Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta (esim. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta PeVM 25/1994 vp s. 5 ja Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 23/1997 vp Hallituksen esitys oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi s. 2).

91 KM 1992:3 s. 139. HE:ssä 309/1993 vp perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen viitattiin yleisellä tasolla ainoastaan arvioitaessa eräisiin perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten merkitystä. Esityksen mukaan viittaus "lailla säätämiseen" ei oikeuttaisi rajoittamaan perusoikeuden ydinsisältöä. Tarkemmin Viljanen 2001 s. 229–230.

92 PeVM 25/1994 vp s. 5. Ks. myös PeVL 23/1997 vp s. 2.

Uudessa tietosuojasetuksessa ei puhuta arkaluonteisista tiedoista vaan ”erityisistä henkilötietoryhmistä”. Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan “[s]ellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä.” Artiklan 2 ja 3 kohdissa säädetään, millä edellytyksillä arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kuitenkin oikeutettua.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelytietoa ei voi kiertää käyttämällä sellaista henkilöä koskevaa ilmaisua, joka välillisesti tosiasiallisesti paljastaa säännöksessä tarkoitettuja tietoja.⁹³ Esimerkiksi poliittisen vakaumuksen rekisteröintikieltoa ei voi kiertää siten, että puoluekannan ilmaisemisen tarkoituksessa tallennetaan asianomaista henkilöä koskevat tiedot tietyllä värillä tai tallennetaan muita epäsuorasti poliittista kantaa ilmaisevia tietoja, kuten vaikka henkilön tilaamien lehtien nimiä tai tietoja siitä, millaisiin tilaisuuksiin tämä on osallistunut.⁹⁴

Arkaluonteisia tietoja voi ilmetä myös siten, että rekisterinpitäjän hallussa olevat yksittäiset ei-arkaluonteiset tiedot yhdessä paljastavat henkilön yksityiselämästä arkaluonteista tietoa. Tästä voi olla kysymys esimerkiksi silloin, jos matkapuhelimen sijaintipaikkatiedot tai vuokrattavan ns. kaupunkipyörän henkilöön yhdistettävät reittitiedot paljastavat esimerkiksi henkilön uskonnolliseen vakaumukseen tai seksuaaliseen suuntautumiseen liittyviä tietoja. Paikkatiedot sinällään eivät yleensä ole arkaluonteisia henkilötietoja sikäli kuin ne ylipäättään ovat henkilötietoja eli yksittäiseen henkilöön yhdistettäviä. Tiedot rakennukseen tehdyistä remonteista tai muutostöistä sen sijaan voivat paljastaa arkaluonteisia tietoja esimerkiksi siitä, että joku kotitaloudessa asuva henkilö on liikuntavammainen.⁹⁵

Nykyteknologia luo hankalia oikeudellisia tulkintatilanteita, joihin ei ole lainsäädännössä suoraan otettu kantaa. Esimerkiksi rakennusten ulkonäöstä saa tietoja katsomalla Googlen palvelun avulla katunäkymää. Palvelusta näkee luonnollisten henkilöiden omistamia omakotitaloja, joiden omistaja on helposti selvitettävissä, koska omistajan voi selvittää osoitetietojen ja/tai kiinteistötunnuksen perusteella. Näin ollen sekä nykyisen että tulevan tietosuojalainsäädännön perusteella kysymyksessä on henkilötietoja sisältävän henkilörekisterin julkaiseminen ja tarkemmin arvioituna kyseisen rekisterin luovutus, jossa luovu-

93 Ks. Anna-Riitta Wallin – Pekka Nurmi: Tietosuojalainsäädäntö. Henkilörekisterilaki ja siihen liittyvät säädökset. 2. uudistettu painos. Jyväskylä 2001 s. 72 henkilörekisterilain osalta.

94 HE 49/1986 vp s. 32.

95 Matkapuhelimen sijaintitiedot ja vuokrattavan ns. kaupunkipyörän henkilöön yhdistettävät reittitiedot ovat ns. sijaintitietoja, joka on eri asia kuin paikkatieto.

tuksensaajana on vähintäänkin jokainen, joka tietoa katsoo, mahdollisesti jopa jokainen, jolla on mahdollisuus katsoa niitä.

Sitä, että katunäkymätiedot ovat henkilötietoja, osoittaa myös se, että tietosuojalautakunta on ratkaisukäytännössään pitänyt niitä henkilötietoina ja sallinut niiden julkaisemisen henkilötietolain 43 §:n 1 momentissa tarkoitetun luvan nojalla ja siinä asetettujen lupaehdojen mukaisissa rajoissa.⁹⁶ Lupaehdoissa edellytetään, että Google muokkaa kuvissa näkyvät henkilöt ja ajoneuvot tunnistamattomiksi ennen kuvien julkaisemista katunäkymäpalvelussa. Google ei myöskään saa luovuttaa raakadataa kolmansille osapuolille. Raakadataa saadaan säilyttää vain katunäkymäpalvelun luomiseen asti. Lupa ja lupaehdot on asetettu määräaikaisina. Tietosuojalautakunta perusteli luvan myöntämistä seuraavasti:

”Googlen karttapalvelu on yhteiskunnallisesti merkittävä verkkopalvelu ja sen laatua ja käytettävyyttä voidaan parantaa Street View -lisätoiminnolla hakijan kuvaamalla taval-la. Street View -toiminto edellyttää henkilötietojen käsittelyä ennen kuvien julkaisemista. Tietosuojalautakunta katsoo, että henkilötietojen käsittely on tarpeen hakijan oikeute-tun edun toteuttamiseksi.

Google on selvittänyt lupahakemuksessaan tietoturvatimet, joilla Google varmistaa henkilötietojen asianmukaista käsittelyä. Ottaen huomioon kyseisten henkilötietojen käyttötarkoitus sekä jäljempänä asetetut lupamääräykset, tietosuojalautakunta katsoo, ettei luvan myöntäminen vaaranna rekisteröityjen yksityisyyden suoja.

Näin ollen tietosuojalautakunta myöntää luvan kerätä ja käsitellä henkilötietoja Googlen Street View -palvelun luomiseksi ja ylläpitämiseksi edellyttäen, että Google toi-mii päätöksessä asetettujen lupamääräysten mukaisesti.”

Tietosuoja-asetuksen tullessa sovellettavaksi toukokuun 25. päivänä 2018 tietosuojalau-takunta lakkaa tarpeettomana. Tapauksissa, joissa henkilötietojen käsittely on tapahtunut tietosuojalautakunnan luvan perusteella, sopii käsittelyn perusteeksi useissa tapauksissa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f-kohdassa tarkoitettu oikeutettu etu. Tällöin ei tarvita lupaa, vaan rekisterinpitäjän on harkittava, täytyvätkö henkilötietojen käsittelylle tässä lainkohdassa asetetut edellytykset.

Uskoakseni esimerkiksi katunäkymäpalvelun julkaisemisen voitaisiin todennäköisesti katsoa olevan lainmukaista tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f-kohdan perusteel-la. Sanotun lainkohdan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä, jos ”käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi, paitsi mil-

⁹⁶ 14.07.2011 3/2011 ja 3.12.2010 4/2010.

loin henkilötietojen suojaa edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut, erityisesti jos rekisteröity on lapsi". Tässä punninnassa otettiin huomioon, että monien ihmisten edun mukaista on saada tietoa vieraiden paikkojen katunäkymistä ja esimerkiksi palveluiden tai nähtävyyksien sijainneista ja että katunäkymän osalta ei tavanomaisesti paljastu ihmisen yksityiselämän piiriin kuuluvaa tietoa⁹⁷ ja että tiedon saaminen katunäkymässä esiintyvän talon omistajasta edellyttää erillisiä lisätoimia, kuten osoitteen ja kiinteistön omistajan selvittämistä. Henkilöt eivät siten ole suoraan vaan välillisesti tunnistettavissa. Katunäkymä on muutoinkin tieto, jonka jokainen voi paikalla ollessaan omin silmin havaita. Kyse ei myöskään ole sen kaltaisesta henkilörekisterinpidosta, jossa tietoa voisi etsiä henkilön nimellä tai jossa luovutettaisiin useiden henkilöiden suoria henkilötietoja. Kiinteistön omistustiedot olisivat yksittäisinä tietoina (ja henkilörekisterinä yksityiseen ja esim. journalistiseen käyttöön) myös muutoinkin julkisina tietoina hankittavissa viranomaiselta.⁹⁸

97 Poikkeuksena voisi olla tilanne, jossa talon edessä olisi esimerkiksi apuvälineitä tai muita terveydentilaa paljastavia esineitä taikka lastenvaunut.

98 Oikeutetun edun tulkinnasta ks. Eira Lehtisen 20.11.2017 tarkastettu tutkielma (HY) "Rekisterinpitäjän oikeutettu etu henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena tietosuojasetuksessa ja tietosuojalautakunnan ratkaisukäytännössä."

3 Henkilötietojen lainmukaiset käsittelyperusteet

3.1 Lähtökohdat ja peruskäsitteet

Henkilötietolain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan *henkilötietojen käsittelyllä* tarkoitetaan "henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä". Määritelmä on laaja kattaen käytännöllisesti katsoen kaikki mahdolliset henkilötietoihin kohdistuvat toimenpiteet. Määritelmä säilyy vastaavana myös EU:n tietosuojasetuksessa, jonka mukaan henkilötietojen "käsittelyllä" tarkoitetaan "toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista".

Henkilörekisterin käsite on tärkeä sen vuoksi, että vaikka kyse olisi sinänsä julkisista tiedoista, julkisuuslain 16 §:n 3:n mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa vain, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää rekisteriin sisältyviä henkilötietoja. Tietosuojasetuksen toimeenpanoa valmisteleva ns. TATTI-työryhmä oli yksimielinen siitä, että tätä tietojen luovuttamista koskevaa säännöstä ja sen uudistamista pitäisi arvioida tietosuojasetuksen lisäksi nykyisen tietoteknisen ja muun yhteiskunnallisen kehityksen valossa. Työryhmä ei kuitenkaan saavuttanut yksimielisyyttä sen suhteen, että miten tietosuojasetuksen mukainen henkilötietojen suoja ja yleisten asiakirjojen julkisuus pitäisi sovittaa yhteen. Sen vuoksi työryhmä ei ehdottanut julkisuuslain muuttamista tietosuojasetuksen voimaan tullessa

vaikkakin piti säännöksen uudelleen arviointia tarpeellisena.⁹⁹ Oikeustila pysyy siis samana tietosuojasetuksen voimaan tullessa. Yksittäisiä tietoja voidaan luovuttaa ilman Julkl 16 §:n 3 momentin mukaisia luovutusrajoituksia, mutta henkilökisteriä luovutettaessa viranomaisen täytyy selvittää, että tietojen vastaanottajalla on peruste henkilötietojen käsittelyyn. Kuten edellä jo mainittiin, henkilötietolain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan *henkilökisterillä* tarkoitetaan ”käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta”. Edellytyksenä siis on, että kyse on

- käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvasta henkilötietoja sisältävästä tietojoukosta
- tietojen käsittelemisestä osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai
- tietojen järjestämisestä kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla niin, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta.

Säännös vastaa tietosuojadirektiivin johdanto-osan 27 kohdassa esitettyä periaatetta, jonka mukaan tietosuojan soveltamisala ei saa olla riippuvainen käytetystä tekniikasta. Tietosuojalainsäädäntö ei kuitenkaan sovellu automaattisen tietojenkäsittelyn ulkopuolella oleviin järjestämättömiin tietoihin.

Tietosuojasetuksen 4 artiklan 6 kohdassa puhutaan henkilökisterin sijaan ”rekisteristä”. Sillä tarkoitetaan ”mitä tahansa jäseneltyä henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisesti tai maantieteellisesti perustein jaettu”.

Automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettävällä henkilökisterillä tarkoitetaan loogista, ei fyysistä, rekisteriä. Henkilökisteriin kuuluvat siten kaikki samassa yhteydessä käytettävät tiedot siitä riippumatta, mihin tai miten ne on tallennettu. Tietojenkäsittelyssä syntyviä lyhytaikaisia tiedostoja ja tallenteiden eri versioita ei pidetä erillisinä henkilökistereinä silloin, kun ne ovat rekisterinpitäjän hallussa ja niitä käytetään rekisterille määriteltyihin käyttötarkoituksiin.¹⁰⁰ Automaattisen tekstinkäsittelyn avulla laaditut henkilötietoja sisältävät asiakirjat muodostavat henkilökisterin, jos niitä säilytetään sähköisessä muo-

99 EU:n yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017 s. 37. Ks. myös jäsenten Nurmi (pj), Talus ja Walkila ehdotus luonnokseksi laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta s. 209–212.

100 HE 96/1998 vp s. 6 ja 35–36.

dossa osana tietojenkäsittelyjärjestelmää esimerkiksi tietokoneella tai pilvipalvelussa ja jos niistä voidaan hakutoiminnoilla löytää henkilöihin liittyviä tietoja.¹⁰¹

Tietosuojalautakunnan ratkaisukäytännössä on katsottu, että esimerkiksi takseissa tapahtuvassa kameravalvonnassa talletettavat kuvat olivat henkilötietoja sikäli kuin matkustajat ovat niistä tunnistettavissa. Kuvaaminen oli henkilötietojen automaattista käsittelyä tai kuvat ainakin muodostivat henkilörekisterin.¹⁰² Kuvanauhaa pidettiin henkilörekisterinä myös EUT:n ennakkoratkaisussa C-212/13 (11.12.2014), jossa henkilö oli kohtaamansa ilki-vallan tekijöiden kiinni saamiseksi asentanut kotitalonsa räystäään alle valvontakameran ja käyttänyt sitä puolisen vuotta.¹⁰³

Jo suhteellisen pieni määrä eri ihmisten henkilötietoja voi muodostaa henkilörekisterin. Esimerkiksi KKO:n ratkaisussa 1999:127 katsottiin, että muutaman kymmentä asiakastietoa sisältävää vakuutuskirjojen jäljennöstä muodosti henkilörekisterin.

Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ”yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty”. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa rekisterinpitäjällä tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot”. Lisäksi säännöksessä todetaan, että ”jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti”. Rekisterinpitäjä on siis sekä nykyisen että tulevan sääntelyn nojalla se, jolla on määräysvalta henkilötietojen käsittelyyn tai joka on rekisterinpitäjä lain nojalla. Käsittelijä on sekä uuden että vanhan lainsäädännön nojalla se, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun.

101 HE 96/1998 vp s. 36. Esityksessä viitataan myös vanhaan tietosuojalautakunnan päätökseen 7/26.3.1990. Ks. myös Jarno J. Vanto: Henkilötietolaki käytännössä. Helsinki 2011 s. 29–30.

102 Tietosuojalautakunnan ratkaisu 1/2002 (25.2.2002).

103 Kamera oli tallentanut kuvaa kotitalon sisäkäynnistä, yleisestä tiestä ja vastapäisen talon sisäkäynnistä. Näkymä tallennettiin jatkuvasti tallentavalle laitteelle eli kovalevyllä. Sen täytyttyä olemassa olevan tallenteen päälle tehtiin uusi tallenne. Tallennuslaitteessa ei ollut monitoria, joten kuvaa ei voinut tarkastella reaaliajassa. Vain kameran asentaneella talon asukkaalla oli välitön pääsy järjestelmään ja sen tietoihin. Perusteena kameran käyttämiselle oli hänen ja hänen perheensä omaisuuden, terveyden ja hengen suojeleminen. Kameran asentaja ja hänen perheensä olivat olleet useiden vuosien ajan tuntemattomaksi jääneen henkilön hyökkäysten kohteena. Kamerajärjestelmän ansiosta kaksi henkilöä saatiin kiinni ilki-vallan teosta epäiltynä. Toinen heistä pyysi valvontajärjestelmän laillisuuden tarkistamista. EUT katsoi, että kun videovalvonta ulottui osittain julkiseen tilaan ja kohdistui siten tietoja käsittelevän tahon yksityisen piirin ulkopuolelle, sitä ei voitu pitää ns. kotitalouspoikkeuksen piirissä olevana yksinomaan ”henkilökohtaisena tai kotitaloutta koskevana” toimintana. Henkilötietodirektiivin soveltaminen mahdollisti kuitenkin sen, että sitä soveltaessa otettiin huomioon kyseisen direktiivin 7 artiklan f alakohdan, 11 artiklan 2 kohdan sekä 13 artiklan 1 kohdan d ja g alakohdan nojalla rekisterinpitäjän oikeudet intressit, joita ovat muun muassa rekisterinpitäjän ja hänen perheensä omaisuuden, terveyden ja hengen suojeleminen.



Henkilörekisterillä voi olla yksi tai useampi rekisterinpitäjä, jos rekisteri on perustettu rekisterinpitäjien yhteistä käyttöä varten. Esimerkiksi matkatoimiston, hotelliketjun ja lentoyhtiön yhteinen ajanvarausjärjestelmä muodostaa henkilörekisterin, jossa kaikki osapuolet voivat olla rekisterinpitäjiä. Tämä tilanne voi olla käsillä myös, jos paikkatietoja kerätään usean viranomaisen yhteistä käyttöä varten.

Määritettäessä, kuka on rekisterinpitäjä, keskeiseksi tekijäksi nousee henkilörekisterin käyttämisestä koskeva tosiasiallinen määräysvalta. Rekisterinpitäjä määrittää esimerkiksi sen, mitä tietoja kerätään, mikä on niiden säilytys- ja käsittelypaikka, mikä on tietojen käyttötarkoitus ja miten niitä tosiasiallisesti käytetään.¹⁰⁴ Jos kaksi tahoaa päättää ja vastaa edellä mainituista asioista yhdessä, molempia pidetään rekisterinpitäjinä. Jos toinen osapuoli säilyttää ja käsittelee henkilötietoja toisen antamien määräysten mukaisesti, vain viimeksi mainittu taho on rekisterinpitäjä ja edellistä pidetään henkilötietoja toimeksiantajan lukuun käsittelevänä.¹⁰⁵ Henkilötietojen käsittelijän käsite säilyy samana myös tietosuojasetuksessa.

104 Frequently Asked Questions Relating to Transfers of Personal Data from the EU/EEA to Third Countries, s. 10, http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/international_transfers_faq/international_transfers_faq.pdf, luettu 4.6.2013. Henkilötiedodirektiivin 2 artiklan d kohdassa tarkoitetaan rekisterinpitäjällä "luonnollista tai oikeushenkilöä, julkista viranomaista, virastoa tai muuta toimielintä, joka, yksin tai yhdessä toisten kanssa, määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot; jos käsittelyn tarkoitus ja keinot määritellään kansallisilla tai yhteisön laeilla tai asetuksilla, rekisterinpitäjä tai erityiset perusteet rekisterinpitäjän nimeämiseksi voidaan vahvistaa kansallisten tai yhteisön säännösten mukaisesti". Ks. myös Tietosuojatyöryhmän lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä, 00264/10/FI, WP 169, 16.2.2010, s. 8–9. Tosiasiallinen määräämisvalta ratkaisee; ei se, onko tietojenkäsittely ollut laillista tai laitonta.

105 Frequently Asked Questions Relating to Transfers of Personal Data from the EU/EEA to Third Countries, s. 10, http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/international_transfers_faq/international_transfers_faq.pdf, luettu 4.6.2017. Tästä voidaan mainita WP 169 lausunto 1/2010:ssä kuvattu esimerkki: Rakennuksen omistaja tekee turvallisuusyrityksen kanssa sopimuksen, jonka mukaan yhtiö asentaa valvontakameroita rakennuksen eri kohtiin rekisterinpitäjän lukuun. Videovalvonnan tarkoituksen sekä tavan, jolla kuvia kerätään ja säilytetään, määrittää yksinomaan rakennuksen omistaja. Näin ollen omistaja on tämän tietojenkäsittelytoiminnan ainoa rekisterinpitäjä.

Henkilötietolain 5 S:ssä säädetty huolellisuusvelvollisuus koskee myös sitä, joka itsenäisenä elinkeinon- tai toiminnanharjoittajana toimii rekisterinpitäjän lukuun.¹⁰⁶ Tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa on tarkempia säännöksiä henkilötietojen käsittelijöistä sekä käsittelijöiden kanssa tehtävistä sopimuksista, velvollisuuksista ja vastuista. Vedettäessä rajaa rekisterinpitäjän ja rekisterinpitäjän lukuun tietoja käsittelevän välille keskeistä on se, kumpi määrittelee, mihin tarkoituksiin tietoja käsitellään ja mitä keinoja käsittelyssä käytetään.¹⁰⁷ Tietosuoja-asetuksen 28 artikla sisältää nykyistä yksityiskohtaisempia säännöksiä käsittelijän tehtävistä ja vastuista sekä käsittelijän ja rekisterinpitäjän välillä tehtävästä sopimuksesta.

Viranomaisten ylläpitämät paikkatietoaineistot, joissa on henkilötietoja, ovat henkilörekistereitä ja näin ollen niihin sovelletaan henkilötietojen käsittelyä koskevia normeja eli henkilötietolakia ja/tai mahdollista erityislainsäädäntöä. Käsiteltävien tietojen laadulla ei ole merkitystä arvioitaessa, onko kysymys henkilötiedosta vai ei. Sen sijaan käsiteltävien tietojen laadulla on merkitystä harkittaessa, minkälaisia käsittelyn perusteita erityislainsäädännössä voidaan säätää tai onko esimerkiksi yksityisen käsittelijän osalta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f-kohdassa tarkoitettu oikeutettu etu käsillä suhteessa rekisteröityjen oikeuksiin. Esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi erillisten vesijätöjen lakkauttamisesta kiinteistöinä ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 102/2015 vp) on katsottu, että "[k]iinteistötietojärjestelmän kiinteistötunnustiedon ja kiinteistörajatiedon avaaminen ei heikennä henkilötietolaissa (521/1999) säädettyä henkilötietojen suojaa, koska muun kiinteistötiedon ja omistajatiedon luovutus teknisen käyttöyhteyden avulla edellyttää erikseen myönnettävää käyttötarkoitussidonnaista lupaa."¹⁰⁸ Kiinteistötunnuksella eli kiinteistön rekisterinumerolla yksilöidään tietty kiinteistö. Kiinteistötunnus yhdistettynä rajatietoon osoittaa yksittäisen kiinteistön paikan ja sijainnin suhteessa muihin kiinteistöihin. Kiinteistötieto ja rajatieto ovat eittämättä henkilötietoja, jos kiinteistö on luonnollisen henkilön omistama, koska kiinteistön omistaja voidaan helposti selvittää. Kiinteistötietoja voidaan kuitenkin rajoitetusti avata teknisen käyttöyhteyden avulla, koska erityislainsäädännössä on mahdollista säätää tilanteeseen soveltuvista henkilötietojen käsittelyn perusteista, jotka laajentavat henkilötietojen käsittelyn perusteita verrattuna siihen, mitä se olisi henkilötietolain mukaan. Esimerkiksi kiinteistötietojen osalta hallituksen esityksessä 102/2015 todettiin, että kiinteistötietojen tarpeen lisääntyessä ja käyttötarpeiden monipuolistuessa olisi perusteltua, että kiinteistötiedon luovutus voisi tapahtua kiinteistötietojärjestelmästä teknisen käyttöyhteyden avulla avoimesti ilman nimenomaista lupaa.

106 Ks. esimerkiksi Tietosuojaavaltuutetun toimiston opas Henkilötietojen käsittelyn ulkoistaminen, yhteiset tietojärjestelmät, verkottuminen ja niihin liittyvät sopimukset (27.7.2010), http://www.tietosuoja.fi/uploads/fqfq98_1.pdf, luettu 18.11.2017.

107 Henkilötietodirektiivi 1 art. d-kohta, Rekisterinpitäjän ja käsittelijän tunnistamisesta myös WP 169, lausunto 1/2010.

108 Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi erillisten vesijätöiden lakkauttamisesta kiinteistöinä ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 102/2015 vp) s. 20.

Esityksen mukaan tämä ei heikentäisi henkilötietojen suojaa, koska muun kiinteistötiedon sekä omistajatiedon luovutus teknisen käyttöyhteyden kautta edellyttäisi jatkossakin käyttötarkoitussidonnaista lupaa.¹⁰⁹ Tietosuojavaltuutettu katsoi luonnoksesta hallituksen esitykseksi antamassaan lausunnossa, ettei tämänkaltainen sääntely ole ongelmallinen henkilötietojen suojan kannalta.¹¹⁰ Tässä on siten lainsäädäntövaiheessa tehty tasapainotusratkaisu julkisuuden ja yleisen edun sekä henkilötietojen suojan välillä. Perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla, joten tämänkaltainen säännös on myös perustuslailliselta kannalta mahdollinen, kunhan rajoitus täyttää yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset.¹¹¹

Paikkaan sidotun tiedon ja henkilötietojen suojan suhdetta on pohdittu myös ns. metsätietolain (Laki Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä, 419/2011) yhteydessä. Metsän omistusta ja metsän laatua koskevia tietoja pidetään henkilötietoina. Niiden luovuttamista ehdotetaan kuitenkin helpotettavaksi nykyisen henkilötietolain ja julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaiseen sääntelyyn verrattuna. Tätä aihepiiriä käsitellään selvityksen lopussa sivulta 95 alkaen. Siitä, että paikkatieto on tulkittavissa henkilötiedoksi ei siten seuraa, että tietoa ei voisi missään olosuhteissa käsitellä (kerätä, järjestää, luovuttaa jne.). Käsitely ja siihen liittyen etenkin luovuttaminen saattaa kuitenkin edellyttää erityislainsäädäntöä. Tätä edellyttää sekä PL 10 §:ssä säädetty lailla säätämisvelvollisuus, muut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja se, jos nykyisestä henkilötietolaista ei löydy tilanteeseen sopivaa henkilötietojen käsittelyn perustetta eikä lupaa voida saada myöskään tietosuojalautakunnalta tai jos kysymys on 25.5.2018 sovellettavaksi tulevan tietosuojasetuksen 6. artiklan 1. kohdan c-kohdan mukaisen rekisterinpitäjän lailla säädetyn velvoitteen noudattamisesta tai e-kohdan mukaisesta yleistä etua koskevan tehtävän suorittamisesta tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämisestä.

3.2 Henkilötietojen käsittelyn edellytykset

Henkilötietojen käsittely on sallittu vain laissa mainituin perustein. Henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä säädetään henkilötietolain 8 §:ssä. Lain 12 §:ssä säädetään arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä. Jonkin näiden lainkohtien tai erityislainsäädännön mukaisista perusteista on täytyttävä joka kerran, kun henkilötietoja kerätään, tallennetaan, käytetään, yhdistetään tai luovutetaan eli käsitellään. Käytännössä henkilötietojen käsittelyn perusteet on henkilötietolaissa ja erityislaeissa määritelty katta-

109 HE 102/2015 vp s. 32.

110 Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto Dnro 2319/03/2015 (18.9.2015).

111 PeVM 25/1994 vp: lailla säätäminen, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoitusperusteen hyväksyttävyyys, ydinalueen koskemattomuus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvajärjestelyt, ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen.

vasti, joten melko harvoin on käsillä tilanne, jossa henkilötietojen käsittelylle olisi järkevä tarve, mutta sille ei löytyisi lain mukaista käsittelyn perustetta. Esimerkiksi uuden teknologian luomat mahdollisuudet voivat kuitenkin tuoda esiin uudenkaltaisia tilanteita, joihin ei mikään lain mukainen käsittelyn peruste sovi. Näihin tilanteisiin on usein voitu soveltaa henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaista tietosuojalautakunnan henkilötietolain 43 §:n mukaisesti myöntämää lupaa. Tämä lupamenettely kuitenkin poistuu tietosuoja-asetuksen ja uuden tietosuojalain voimaan tullessa.

Uuden asetuksen ja tietosuojalain voimaan tullessa tarkoitus on, että henkilötietojen käsittelyn lainmukaiset perusteet löytyvät tietosuoja-asetuksesta tai tietosuojalaista¹¹² taikka erityislainsäädännöstä. Viranomaisiin soveltuva tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e-kohta ja sen kansallinen toimeenpano (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi) ja muihin kuin viranomaisiin soveltuva mainitun artiklan 1 kohdan f-kohta (käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi) tarjoavat usein tietosuojalautakunnan ratkaisemia tapauksia vastaavan perusteen henkilötietojen käsittelylle.

Velvollisuus lainmukaisen käsittelyperusteen olemassaolon osoittamiseen on rekisterinpitäjällä. Tietosuoja-asetuksen sovellettavaksi tultua lainmukaisen käsittelyn perusteen puuttumisesta saattaa seurata TSA 83 artiklassa tarkoitettu hallinnollinen sakko.¹¹³

Henkilötietolain 8 §:n mukaan "[h]enkilötietoja saa käsitellä ainoastaan:

1. rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella;
2. rekisteröidyn toimeksiannosta tai sellaisen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi, jossa rekisteröity on osallisena, taikka sopimusta edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä;
3. jos käsittely yksittäistapauksessa on tarpeen rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi;

112 Kansallista liikkumavaraa henkilötietojen käsittelyn perusteen osalta on vain c- ja e-kohtien osalta.

113 Sen määrittämisessä otetaan huomioon: "a) rikkomisen luonne, vakavuus ja kesto, kyseisen tietojenkäsittelyn luonne, laajuus tai tarkoitus huomioon ottaen, sekä niiden rekisteröityjen lukumäärä, joihin rikkominen vaikuttaa, ja heille aiheutuneen vahingon suuruus; b) rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus; c) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttamat toimet rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi; d) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun aste, ottaen huomioon heidän 25 ja 32 artiklan nojalla toteuttamansa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet; e) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän mahdolliset aiemmat vastaavat rikkomiset; f) yhteistyön aste valvontaviranomaisen kanssa rikkomisen korjaamiseksi ja sen mahdollisten haittavaikutusten lieventämiseksi; g) henkilötietoryhmät, joihin rikkominen vaikuttaa; h) tapa, jolla rikkominen tuli valvontaviranomaisen tietoon, erityisesti se, ilmoittiko rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkomisesta ja missä laajuudessa; i) jos kyseiselle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle on aikaisemmin määrätty samasta asiasta 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, näiden toimenpiteiden noudattaminen; j) 40 artiklan mukaisten hyväksytyjen käytäntöjen tai 42 artiklan mukaisten hyväksytyjen sertifiointimekanismien noudattaminen; ja k) mahdolliset muut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät, kuten rikkomisesta suoraan tai välillisesti saadut mahdolliset taloudelliset edut tai rikkomisella vältetyt tappiot."

4. jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta;
5. jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelussuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan (yhteysvaatimus);
6. jos kysymys on konsernin tai muun taloudellisen yhteenliittymän asiakkaita tai työntekijöitä koskevista tiedoista ja näitä tietoja käsitellään kyseisen yhteenliittymän sisällä;
7. jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän toimeksiannosta tapahtuvaa maksupalvelua, tietojenkäsittelyä tai muita niihin verrattavia tehtäviä varten;
8. jos kysymys on henkilön asemaa, tehtäviä ja niiden hoitoa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavista yleisesti saatavilla olevista tiedoista ja näitä tietoja käsitellään rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi; tai
9. jos tietosuojalautakunta on antanut käsittelyyn 43 §:n 1 momentissa tarkoitetun luvan.

Henkilötietojen luovuttaminen voi tapahtua 1 momentin 5 kohdan nojalla vain, jos henkilötiedon luovuttaminen kuuluu tavanomaisena osana kysymyksessä olevan toiminnan harjoittamiseen edellyttäen, että tarkoitus, johon tiedot luovutetaan, ei ole yhteensopimaton henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kanssa ja että rekisteröidyn voidaan olettaa tietävän henkilötietojen tällaisesta luovuttamisesta.

Arkaluonteisten henkilötietojen ja henkilötunnuksen käsittelystä säädetään 3 luvussa. Henkilötietojen käsittelystä erityisiä tarkoituksia varten säädetään 4 luvussa.

Oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään.”

Henkilötietolain 16 §:n mukaan viranomainen voi suunnittelua ja selvitystä varten myös muilla kuin 8 §:n 1 momentissa säädetyillä perusteilla kerätä ja tallettaa henkilötietoja viranomaisen henkilörekisteriin noudattaen soveltuvin osin, mitä 14 §:ssä säädetään. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1. kohdan c-kohta (rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen toteuttaminen) ja e-kohta (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen) voivat jatkossa toimia suunnittelu- ja selvitystehtäviä koskevin tietojen käsittelyn perusteina.

Sekä suostumus että yhteysvaatimus ovat käytännössä varsin yleisiä henkilötietojen käsittelyn perusteita. Tämä koskee sekä nykytilaa että tulevaa oikeustilaa. Pelkästään suostumukseen perustuva henkilötietojen käsittely on kuitenkin riskialtista sen vuoksi, että suostumus on milloin tahansa peruutettavissa. Jos henkilötietojen käsittely taas perustuu muuhun perusteeseen kuin suostumukseen, asianomainen henkilö ei voi kieltää henkilötietojensa käsittelyä. Hänellä on toki rekisteröidylle kuuluvat oikeudet, kuten oikeus tarkastaa tietojensa oikeellisuus ja käsittelyn lainmukaisuus.

Paikkatietojen osalta henkilötietojen käsittelyn perusteena tulee viranomaisten osalta kysymykseen lähinnä henkilötietolain 4 kohta eli tilanne, jossa käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai veloitteesta. Asiakas- tai palvelussuhteesta tai vastaavasta ei viranomaistoiminnassa yleensä ole kysymys, koska paikkatietoihin liittyvä rekisterinpito on lakiin perustuvaa eikä asianomaisella ole mahdollisuutta päättää, ryhtyykö hän viranomaisen ”asiakkaaksi” vai ei ts. rekisteröidäänkö hänen omistamaansa tai hallitsemaansa tai muulla tavalla häneen liittyvää paikkaa koskevia tietoja vai ei.¹¹⁴ Toki kysymys voi olla joissakin tapauksissa myös asiakassuhteesta, jolloin perusteena on yhteysvaatimus (HTL 8 §:n 1 momentin 5 kohta).¹¹⁵ Lisäksi viranomainenkin voi pyytää joissakin tapauksissa suostumuksia tiedon käsittelyyn, jos kysymys ei ole jonkin tiedon saantiin nimenomaisesti oikeuttavan lakipykälän toteuttamisesta. Tällöin vastaaminen on vapaaehtoista. Pelkästään suostumuksella operoimalla esimerkiksi rakennusten tilaa ja kuntoa koskeva rekisteri todennäköisesti jäisi kuitenkin puutteelliseksi, koska suostumusta tuskin saataisiin kaikilta niiltä, joita paikkatiedot koskevat.

Lisäksi hallintoalamaisen ja viranomaisen välisessä suhteessa voisi joskus olla hankalaa varmistua suostumuksen aitoudesta.¹¹⁶ Jos perusteena on suostumus, tulee asianomaiselle tehdä selväksi, että hän voi kieltäytyä eikä siitä seuraa mitään sanktiota.

114 Toki joissakin tilanteissa viranomaisilla on liiketaloudellista tai sen tyyppistä toimintaa, mutta niitä tilanteita ei käsitellä tässä.

115 Viranomaiset myös tarjoavat erilaisia maksuttomia tietopalveluita, joissa on rakennettua ja rakentamatonta ympäristöä koskevia tietoja. Tällainen on esimerkiksi ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu [liiteri.fi](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinympariston_tietopalvelu_Liiteri/Liiterikayttajaksi) (http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinympariston_tietopalvelu_Liiteri/Liiterikayttajaksi). Sitä kuitenkin voi käyttää anonyymisti rekisteröitymättä (vrt. sopimuskäyttäjä), jolloin henkilötietoja ei kerätä eikä tallenneta eikä henkilötietolaisissa tarkoitettua asiakassuhdetakaan voi näin ollen muodostua (eri asia on jonkin muun lain perusteella mahdollisesti muodostuva asiakassuhde, joka voi herättää kysymyksen esimerkiksi virheellisestä tiedosta johtuvasta korvausvelvollisuudesta). Asiakassuhdetta ei muodostu myöskään kiinteistöjen omistajiin, jos tiedot on kerätty ilman kiinteistöjen omistajien myötävaikutusta erilaisilta viranomaisilta ja organisaatioilta (Suomen ympäristökeskus (SYKE), Tilastokeskus, Väestörekisterikeskus, Maanmittauslaitos, Liikennevirasto, Museovirasto, ELY-keskukset, kunnat, ympäristöministeriö, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus sekä Geologian tutkimuskeskus). Tietosuojaa-asetuksen voimaantultua tällainen käsittely voi perustua erityislainsäädäntöön tai 6 artiklan 1 kohdan e-kohdan mukaiseen yleiseen etuun.

116 Suostumuksen kääntöpuoleen eli oikeuteen kieltää ns. kuviotietojen julkaiseminen on kiinnitetty huomiota esimerkiksi Suomen Luonnonsuojeluliiton 30.11.2016 päivätysssä lausunnossa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Suomen Metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta, jossa lausunnonantaja katsoi, ettei kuviotietojen poistaminen ole ympäristötietodirektiivin tavoitteiden mukaista.

Sekä nykyisen että tulevan normiston mukaan suostumukseen vetoavan on osoitettava suostumuksen olemassaolo.¹¹⁷ Lisäksi on huomattava, että suostumuksella ei voi syrjäyttää henkilötietolain 7 §:ssä säädettyä käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta eikä 9 §:ssä säädettyä tarpeellisuusvaatimusta, jonka mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla ennalta määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Myöskään tietosuoja-asetuksen osalta suostumuksella ei voi syrjäyttää 5 artiklassa mainittuja yleisiä henkilötietojen käsittelyn periaatteita, kuten esimerkiksi käsittelyn lainmukaisuuden vaatimusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta, käsiteltävien tietojen minimointia, oikeellisuutta ja eheyttä. Yleistä suostumusta mitä tahansa mahdollista tulevaa käyttöä varten ei voi pätevästi ottaa.

Tietosuoja-asetuksen johdannon 43 kohdan mukaan suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Johdannon mukaan "[t]ämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa." Suostumusta ei myöskään katsota vapaaehtoisesti annetuksi, jos ei ole mahdollista antaa erillistä suostumusta eri henkilötietojen käsittelytoimille tai jos sopimuksen täytäntöönpanon edellytyksenä on suostumuksen antaminen, vaikka se ei ole tarpeen sopimuksen täytäntöön panemiseksi.

Vaikka suostumuksen pätevyyttä ei voida kategorisesti pitää pätemättömänä kaikissa tilanteissa, joissa kyse on yksittäisen hallintoalamaisen ja viranomaisen välisestä suhteesta, edellä mainittu on kuitenkin otettava huomioon viranomaisten toimesta tapahtuvaa henkilötietojen keräämistä, tallentamista, käyttämistä ja muuta käsittelyä suunniteltaessa ja toteutettaessa.

KIRA-digi -hanketta ajatellen suostumus voi toimia kiinteistöön tai rakennukseen liittyvien henkilötietojen käsittelyn perusteena, jos kiinteistön ja/tai kiinteistöllä sijaitsevien rakennusten omistaja haluaa liittyä rekisteriin, johon kootaan kiinteistöä tai kiinteistöllä sijaitsevia rakennuksia koskevia tietoja. Henkilöä täytyy mm. informoida, mihin käyttötarkoitukseen suostumus kerätään eikä mahdollinen myöhempi käyttö saa olla käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaista.¹¹⁸ Jos suostumusta tällaisten tietojen rekisteröintiin ei ole ja jos tietoja voidaan pitää henkilötietoina (ts. ne pystytään kohtuullisin toimenpitein ja kustannuksin yhdistämään luonnolliseen henkilöön tai hänen perhekuuntaansa), niiden

117 Samoin tietosuoja-asetuksen johdannon 42 kohta.

118 Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kappaleen c-kohdan mukaan tiedot "on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla; myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa ("käyttötarkoitussidonnaisuus")."

käsittelylle (tallentamiselle jne.) on oltava joku muu kuin suostumukseen nojautuva henkilötietolain tai uuden tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukainen peruste. Pelkäämään suostumuksen varassa tuskin saataisiin kiinteistö- ja rakennustietoja kovin kattavasti rekisteröityä.

Yksityisten toimijoiden, kuten esimerkiksi rakennustarvikkeita tai -palveluita myyvien yritysten, osalta perusteena henkilötietojen käsittelylle voi olla asiakassuhde. Asiakassuhteen perusteella tietoja voidaan säilyttää joitakin vuosia viimeisten osapuolten välisten oikeustoimien jälkeen ja vähintäänkin takuu- ja virhevastuujen verran. Jos asiakas ei ole käyttänyt myyjän palveluita tai ollut yhteydessä myyjään useampaan vuoteen, voidaan asiakassuhteen katsoa päättyneen ja perustetta henkilötietojen säilyttämiseen ei enää ole. Asiakassuhde yhteen yritykseen ei mahdollista tietojen tallentamista laajempaan usean rakennusalan yrityksen yhteiseen rekisteriin ilman erillistä suostumusta.

Lakisääteisyys henkilötietojen käsittelyn perusteena liittyy läheisesti siihen, että perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla ja että henkilötietojen suoja on osa perus- ja ihmisoikeuksina turvattua yksityiselämän suojaa sekä oma itsenäinen oikeutensa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Henkilötietojen käsittely ei voi perustua kansalliseen asetukseen tai asetuksen nojalla määrättyyn tehtävään tai veloitteeseen, vaan käsittelystä tulee säätää lainsäätäjän tasoisesti.¹¹⁹ Lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy myös perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, jonka mukaan perusoikeusrajoitusten olennaisen sisällön – eli laajuuden ja niiden täsmällisten edellytysten – on ilmentävä laista.¹²⁰

Lailla säädetystä rekisterinpidosta on kysymys lähinnä viranomaisten ylläpitämien rekistereiden osalta. Henkilötietojen käsittelystä säädetään lukuisissa erityislaeissa. Kesäkuussa 2017 valmistuneen selvityksen mukaan henkilötietojen käsittelystä säädetään noin 800 laissa.¹²¹

Paikkatietolain mukaan paikkatietoa hallinnoivan viranomaisen on laadittava ja pidettävä ajan tasalla paikkatietolain soveltamisalaan kuuluvia paikkatietoaineistoja ja näitä aineistoja koskevia tietopalveluja kuvaavat tiedot (*metatiedot*) sekä paikkatietolain soveltamisalaan kuuluvasta paikkatietoaineistosta yhteiskäyttöön soveltuva versio (*yhteiskäyttöinen paikkatietoaineisto*). Aineistojen laatimiseen ja käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia tai pian sovellettavaksi tulevaa tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia siltä osin kuin niissä on

119 EU:n asetukset ovat asia erikseen; tässä tarkoitetaan asetuksella tasavallan presidentin ja valtioneuvoston sekä ministeriöiden antamia asetuksia.

120 PeVM 25/1994 vp s. 5, HE 309/1993 vp s. 29.

121 Pitkänen (toim.) 2017.

kysymys henkilötiedoista eli sikäli kun yksittäinen paikkatieto voidaan ilman kohtuuttomia vaikeuksia liittää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön tai hänen perhekuntaansa.¹²²

Tämän selvityksen kohteena olevat paikkatiedot sinällään eivät laatunsa vuoksi ole yleensä arkaluonteisia henkilötietoja.¹²³ Joitakin poikkeuksia voi olla; esimerkiksi tieto siitä, että henkilö asuu tai on asunut alueella, johon liittyy merkittäviä terveysriskejä, saattaisi mahdollisesti olla arkaluonteinen terveystieto. Lisäksi jotkut rakentamista tai remontointia koskevat mahdollisesti KIRA-digi -hankkeen tavoiteltuun soveltamisalaan kuuluvat tiedot saattavat olla arkaluonteisia henkilötietoja, jos kysymys on vaikkapa liikuntavammaisuuden vuoksi tehtävistä muutostöistä. Useimmiten rakennus- ja remonttiedoissa on kuitenkin kysymys tavallisten henkilötietojen alaan kuuluvista tiedoista. Jo tieto tehdyistä tai tekemättömistä remonteista on rakennuksen omistajaan ja siinä asuvaan henkilöön liittyvä henkilötieto. Korjaus- ja kunnostustöiden laatu voi paljastaa jotain rakennuksen omistajan taloudellisesta tilanteesta tai vuokralaisen taikka muun asukkaan asumisolosta. Myös maapohjaa tai ilmanlaatua taikka meteliä koskevat tiedot paljastavat alueella asuvan elämänolosuhteisiin liittyviä tietoja. Jälleen tässäkin yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa, että kyse on henkilötiedosta, vaikka tieto olisi datasubjektin kannalta vähämerkityksellinen tai täysin merkityksetön. Merkitystä ei ole sillä, mitä datasubjekti itse kokee henkilökohtaiseksi.¹²⁴ Riittävää on, että tieto voidaan tunnistaa jotakin henkilöä tai hänen perhekuntaansa tai hänen kanssaan samassa taloudessa asuvia koskevaksi.

Käytännössä esimerkiksi karttoja ei kuitenkaan ole pidetty henkilötietoina, vaikka niistä ilmeni osoite tai kiinteistön rekisterinumero, jonka avulla yksittäisen henkilön asuttama rakennus tai omistama kiinteistö voidaan selvittää. Tässä kohden tiedon hyödyllisyys ja tarpeellisuus sekä pitkäaikainen yleinen käyttö ja henkilötiedon luonne epäsuorana henkilötietona (tunnistettavuus vaatii lisätoimia) näyttävät ajaneen henkilötietolainsäädännön kirjaimellisen tulkinnan ohi.

122 Viranomaistoiminnan ulkopuolisenä esimerkkinä laissa säädetystä rekisterinpidosta voidaan mainita esimerkiksi yhdistyslain (503/1989) 11 §, jossa säädetään yhdistyksen hallituksen velvollisuudeksi pitää jäsenluetteloa, joka siis on henkilörekisteri. Vastaavankaltainen säännös on osuuskuntalain 3 luvun 3 §:ssä.

123 Eri asia on se, että sijaintipaikkatiedot, joiden perusteella tietty henkilö voidaan paikantaa tiettyihin paikkoihin eri ajankohtina, voivat paljastaa henkilöstä arkaluonteisia tietoja. Sijaintipaikoista voidaan joissakin tapauksissa päätellä esimerkiksi henkilön uskonnollinen vakaumus, rangaistuksen kärsiminen vankilassa tai seksuaalinen suuntautuminen.

124 Vastaavasti harkittaessa sitä, mikä on arkaluonteinen henkilötieto, ei merkitystä ole sillä, mitä rekisteröity (datasubjekti) itse pitää arkaluonteisena tietona.

3.3 Henkilötietojen käsittelyn edellytykset tietosuoja-asetuksen voimaan tultua

Tietosuoja-asetuksen johdannon 40 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että se perustuu rekisteröidyn suostumukseen tai muuhun oikeutettuun perusteeseen, josta säädetään lainsäädännössä. Lainsäädäntö tarkoittaa tässä yhteydessä unionin tietosuoja-asetuksessa tai siinä tarkoitettussa muussa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyä lakia. Käsittely on lainmukaista myös silloin, kun se on tarpeen sopimuksen yhteydessä tai suunnitellun sopimuksen tekemistä varten.¹²⁵

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä. Vaikka artikla on pitkä, lainataan se tähän kokonaan, jotta kaikista käsittelyperusteista tulee kokonaiskuva. Artiklan jälkeen käsitellään selvityksen tarkoituksen kannalta relevantteja henkilötietojen käsittelyn perusteita sekä niitä koskevaa mahdollista kansallista sääntelyä tarkemmin. Näiden 6 artiklassa mainittujen henkilötietojen käsittelyä koskevien perusteiden lisäksi myös muiden tietosuoja-asetuksessa henkilötietojen käsittelylle asetettujen edellytysten tulee täytyä. Näitä ovat esimerkiksi 5 artiklassa säädetty henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet: lainmukaisuus, kohtuullisuus ja näkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys, säilytyksen rajoittaminen, eheys ja luottamuksellisuus sekä osoitusvelvollisuus.

Käsittelyn edellytyksiä koskeva tietosuoja-asetuksen 6 artikla kuuluu seuraavasti:

”6 artikla

Käsittelyn lainmukaisuus

1. Käsittely on lainmukaista ainoastaan jos ja vain siltä osin kuin vähintään yksi seuraavista edellytyksistä täyttyy:
 - a. rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten;
 - b. käsittely on tarpeen sellaisen sopimuksen täytäntöön panemiseksi, jossa rekisteröity on osapuolena, tai sopimuksen tekemistä edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä;
 - c. käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi;
 - d. käsittely on tarpeen rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseksi;

¹²⁵ TSA:n johdannon 44 kohta.

- e. käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi;
- f. käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi, paitsi milloin henkilötietojen suoja edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut, erityisesti jos rekisteröity on lapsi.

Ensimmäisen alakohdan f alakohtaa ei sovelleta tietojenkäsittelyyn, jota viranomaiset suorittavat tehtäviensä yhteydessä.

2. Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohteisempia säännöksiä tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohtaan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely muun muassa muissa erityisissä käsittelytilanteissa siten kuin IX luvussa säädetään.
3. Edellä olevan 1 kohdan c ja e alakohtassa tarkoitetun käsittelyn perustasta on säädettävä joko
 - a. unionin oikeudessa; tai
 - b. rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä.

Käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai, 1 kohdan e alakohtassa tarkoitetussa käsittelyssä, sen on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kyseinen käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet, kuten toimenpiteet muita IX luvussa esitettyjä erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

4. Jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, eikä käsittely perustu rekisteröidyn suostu-

mukseen eikä unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhtaisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, rekisterinpitäjän on otettava huomioon muun muassa seuraavat asiat varmistaakseen, että muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin:

- a. henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet;
- b. henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta;
- c. henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti;
- d. aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidylle;
- e. asianmukaisten suojatoimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin, olemassaolo.”

Yleisimmät viranomaistoimintaan soveltuvat henkilötietojen käsittelyn perusteet ovat c- ja e- kohdat eli rekisterinpitäjän *lakisääteisen velvoitteen* noudattaminen taikka *yleistä etua* koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan *julkisen vallan käyttäminen*. Nämä ovat viranomaisten taholta tapahtuvan paikkatiedon käsittelyn osalta myös yleisimmät käsittelyn perusteet. Suostumus ja sopimus henkilötietojen käsittelyn perusteina tulevat viranomaistoiminnassa melko harvoin kysymykseen. Ne ovat sinänsä kuitenkin mahdollisia ja laillisia perusteita.

Oikeusministeriön tietosuojatyöryhmän mukaan julkisen sektorin henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua 6 artiklan 1 kappaleen c- tai e-kohtaan eli lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen, yleiseen etuun tai julkisen vallan käyttämiseen.¹²⁶ Paikkatietojen rekisteröinnin osalta kysymykseen tulee lähinnä c-kohta eli rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen suorittaminen. Kysymys voinee joskus olla myös e-kohdan mukaisesta rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämisestä, vaikkakaan kirjaamistoiminta siinä ei ole julkisen vallan käyttöä vaan jo toteutettua toimenpidettä koskevien tietojen viemistä rekisterijärjestelmään. Sen sijaan esimerkiksi kirjaamisen perusteena oleva maanmittaustoimitus tai vastaava on julkisen vallan käyttöä. Ympäristötietojen julkisuus toteuttaa myös yleistä etua.

126 EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017 s. 101.

Kuudennen artiklan mukaiset henkilötietojen käsittelyn perusteet voidaan tiivistää seuraavaan kuvioon. Niistä keltaisella merkitty käsittelyn peruste on viranomaistoiminnassa mahdollista, vaaleankeltaisella merkitty on viranomaistoiminnassa yleisin peruste ja harmaalla merkitty ei ole viranomaistoiminnassa mahdollinen henkilötietojen käsittelyn peruste.



Henkilötietojen käsittelyn perusteet viranomaistoiminnassa TSA:n mukaan		
Yleisimmät	Mahdolliset	Ei mahdollinen
Lakisääteinen velvoite	Suostumus	Rekisterinpitäjän tai kolmannen oikeutettu etu
Yleistä etua koskeva tehtävä TAI julkisen vallan käyttäminen	Sopimus	
	Elintärkeä etu	

Tietosuojasetuksen johdannon 45 kohdassa todetaan, että silloin, kun viranomaisen taholta tapahtuva henkilötietojen käsittely tapahtuu tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kappaleen c- ja e-kohtien mukaan (lakisääteinen velvoite, yleinen etu tai julkisen vallan käyttäminen), "käsittelyllä olisi oltava perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä". Asetus ei kuitenkaan edellytä, "että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki". Yksi laki voisi olla useiden käsittelytoimien perustana. Myös käsittelyn tarkoitus pitää määritellä unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Lailla voidaan myös täsmentää tietosuojasetuksessa säädettyjä henkilötietojen käsittelyn yleisiä edellytyksiä.

Oikeusministeriön tietosuojatyöryhmä on ehdotuksessaan hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi yleiseksi lainsäädännöksi ehdottanut, että uudella tietosuojalailla täydennettäisiin edellä mainittuja henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteita. Työryhmä ehdottaa, että tietosuojalakiin otettaisiin nykyistä HTL 8 §:n 1 momentin 1 kohtaa vastaava säännös, joka mahdollistaa julkisessa asemassa olevien henkilöiden henkilötietojen käsittelyn. Lisäksi se ehdottaa yleistä etua koskevan 6 artiklan 1 kohdan e-alakohdan mukaisen yleisen oikeusperusteen säätämistä. Yleistä etua koskevan säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, ettei julkisen sektorin käsittelyn oikeusperusteen osalta jää katvealueita. Mietinnön mukaan tietosuojaa-asetuksen ja sitä vastaavan suomalaisen säännöksen ”nojalla olisi mahdollista käsitellä henkilötietoja esimerkiksi viranomaisten suunnittelu- ja selvitystehtäviä varten ja tieteellisessä tutkimustarkoituksessa”.

Tietosuojatyöryhmän mietinnössä huomautetaan (ja tämä ilmenee myös tietosuojaa-asetuksesta), että rekisterinpitäjän tai kolmannen oikeutettu etu (6(1)f artikla) ei voi toimia julkisen sektorin suorittaman käsittelyn oikeusperusteena.¹²⁷ Paikkatietojen rekisteröintiä – siltä osin kuin niissä on kysymys henkilötietojen suojasta – ei siis voi perustella rekisterinpitäjän toimivan viranomaisen tai kolmannen tahonkaan oikeutetulla edulla, vaan sen tulee perustua viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin tai toteuttaa yleistä etua tai julkisen vallan käyttämistä taikka yksityisten rekisterinpitäjien osalta olla sallittua esimerkiksi f-kohdan mukaisen oikeutettua etua koskevan perusteen mukaisesti. Koska asetuksen 1 kohdassa todetaan, että “[e] nsimmäisen alakohdan f-alakohtaa ei sovelleta tietojenkäsittelyyn, jota viranomaiset suorittavat *tehtäviensä yhteydessä*”, niin vaikuttaa asetuksen sanamuoto huomioon ottaen siltä, että tätä perustetta ei voida soveltaa viranomaisten toimesta harjoitettavaan henkilötietojen käsittelyyn siinäkin tapauksessa, että käsittely toteuttaisi kolmannen osapuolen (eikä rekisterinpitäjänä toimivan viranomaisen) oikeutettua etua. Tietosuojaa-asetuksen johdannon 47 kohdan mukaan tätä oikeusperustetta ei olisi sovellettava viranomaisten tehtäviensä yhteydessä suorittamaan tietojenkäsittelyyn sen vuoksi, että lainsäätäjän tehtävänä on vahvistaa lailla sellainen käsittelyn oikeusperuste, jonka nojalla viranomaiset voivat käsitellä henkilötietoja. On siten syytä huomata, että yleinen etu (e-kohta) ja oikeutettu etu (f-kohta) ovat eri asioita. Sekä yleinen etu että oikeutettu etu voivat olla tietojen käsittelyn perusteita yksityisellä sektorilla (joskin yleinen etu edellyttää lisäsääntelyä), mutta julkisella sektorilla näistä kahdesta vain yleinen etu voi tulla kysymykseen.

Oikeusministeriön tietosuojatyöryhmän mukaan tietosuojaa-asetuksen kansallinen täytäntöönpaneminen on mahdollista ainoastaan siltä osin kuin siihen on asetuksessa suora valtuutus. Tämän vuoksi henkilötietojen käsittely rekisteröidyn suostumuksen, sopimuksen

127 EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017 s. 50.

täytäntöönpanemisen, rekisteröidyn tai toisen elintärkeän edun suojaamisen ja rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutetun edun toteuttamisen vuoksi tapahtuu työryhmän mietinnön mukaan suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla. Kansallinen tietosuoja-asetusta täydentävä lainsäädäntö katsottiin tarpeelliseksi ja mahdolliseksi vain siltä osin kuin henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen veloitteeseen tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Ehdotettu käsittelyn lainmukaisuutta koskeva tietosuojalain 3 § kuuluu seuraavasti:

3 §. Käsittelyn lainmukaisuus

Noudattaen tietosuoja-asetuksen 6 artiklaa henkilötietoja saa käsitellä

1. jos kysymys on henkilön asemaa, tehtäviä ja niiden hoitoa julkisyhteisössä, elinkeinoelämässä, järjestötoiminnassa tai muussa vastaavassa toiminnassa kuvaavista tiedoista siltä osin kun käsittelyn tavoite on yleisen edun mukainen ja käsittely on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden tai
2. jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Edellä esitetty 2 kohdan mukainen hyvin avoimesti muotoiltu ja tietosuoja-asetuksen sanamuotoa toistava henkilötietojen käsittelyn peruste on laaja ja tilkitsee katvealueet. Henkilötietojen suojan perus- ja ihmisoikeusasemaan liittyvien vaatimusten vuoksi (säätelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus, rajoituksen suhteellisuus suhteessa sillä suojattavaan oikeushyvään, ydinalueen koskemattomuus) vaikuttaa kuitenkin kysymyksenalaiselta, missä laajuudessa viranomaisen voisi pelkästään sen nojalla perustaa henkilörekisterin ilman tarkempia reunaehtoja käsittelyn tarkoituksesta. Tämä asetuksessa mainitun tekstin toistaminen tuskin on ollut myöskään Euroopan unionin lainsäädäntötoimen tarkoituksena, kun asetuksessa nimenomaan mainitaan säännöksen edellyttävän lisäsääntelyä.

Esimerkiksi tuoreessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kiinnitetty huomiota rekisteröinnin tavoitteisiin, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöön ja käyttötarkoituksiin, tietojen luovutettavuuteen, tietojen säilytysaikaan ja rekisteröidyn oikeusturvaan. Valiokunta onkin tulkintakäytännössään vakiintuneesti katsonut, että näitä seikkoja koske-

van lain tasoisen sääntelyn tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista.¹²⁸ Uusi tietosuojasetus ei muuta perustuslakia, joten nämä näkökohdat ovat edelleen relevantteja ja huomioon otettavia siltä osin kuin ne voidaan toteuttaa EU-lainsäädännön antamisessa raameissa. Lisäksi on huomattava, että lailla säätämisen vaatimus koskee myös mahdollisuutta luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla.¹²⁹

Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on katsonut Hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi koskevassa lausunnossaan 71/2014, että henkilökäytön käyttötarkoituksesta ja sisällöstä tulee säätää laissa:

”Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan yhden tai useamman Tullin toimintayksikön käyttöön voidaan perustaa muu kuin 3–6 §:ssä tarkoitettu tietojärjestelmä tai henkilökäytin. Lakiehdotuksesta ja perusteluista puuttuu kokonaan 1 kohdassa tarkoitettujen henkilökäytin käyttötarkoitukset ja tietosisältö. Muutoinkaan ehdotettu 7 §:n 2 momentin PeVL 71/2014 vp – HE 351/2014 vp 3 1 kohta ei epämääräisyydessään täytä niitä edellytyksiä, joita perustuslakivaliokunta on rekisterisääntelyltä vakiintuneesti edellyttänyt. Valiokunnan mielestä ehdotettu 1 kohta on siksi poistettava tai sitä on täsmennettävä.”

Ehdotetun tietosuojalain 2 kohdan mukaisen henkilötietojen käsittelyn yleiseen etuun nojautuvan perusteen laajuus korostuu, kun tietosuojasetuksen tai tietosuojalain valmisteluaineistot eivät anna juuri mitään tulkinta-apua sen suhteen, millaisia tehtäviä voidaan pitää yleistä etua toteuttavina. Sikäli kuin kysymys on viranomaistoiminnassa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä, näkisin, että käsittelytehtävästä on säädettävä lailla, jossa käsittelyn tarkoitus ja viranomaisen toimivalta määritetään. Myös tietosuojasetuksen johdannossa (45) edellytetään, että käsittelyn tarkoituksesta säädetään lailla.

Asetusteksti tai ehdotetun lainkohdan sanamuoto eivät rajoita tässä tarkoitettua yleisen edun mukaista käsittelyä vain viranomaisiin. Asetuksen johdannon 45 kohdan mukaan joko

128 Esim. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/2012 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevaksi lainsäädännöksi s. 2, Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 35/2004 vp Valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (yleisesti saatavilla olevien sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamiseen liittyvien ja sen yhteydessä käsiteltävien ja tallennettujen tietojen ja julkisia viestintäverkkoja koskevien tietojen säilyttämisestä rikosten ja rikollisten tekojen, terrorismi mukaan lukien, torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteen asettamiseksi) s. 2, Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 51/2002 vp Hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 2, Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 71/2014 vp Hallituksen esityksestä 351/2014 eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi s. 2, Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 5/2017 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenjoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta s. 9. Ks. myös tietosuojan kannalta perusteellinen Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 31/2017 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä kokonaisuudessaan.

129 Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 12/2002 vp s. 5 ja PeVL 71/2014 vp s. 2.

unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä olisi määritettävä, "olisiko yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi rekisterinpitäjän oltava julkinen viranomainen tai muu julkis- tai yksityisoikeudellinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, kuten esimerkiksi ammatillinen yhteenliittymä, kun se on perusteltua yleistä etua koskevien syiden, kuten terveyteen liittyvien syiden vuoksi, esimerkiksi kansanterveyden ja sosiaalisen suojelun alalla ja terveydenhuoltopalvelujen hallintoa varten."

Asetusteksti ja ehdotettu tietosuojalain säännös sellaisenaan eivät ilman lisäsääntelyä mahdollistane yksityisen sektorin taholta tapahtuvaa henkilötiedoiksi luokiteltavien paikkatietojen käsittelyä yleisen edun nimissä, kun asetuksen johdannon 45. kohdan mukaan yleisen edun toteuttamiseksi tapahtuvalle henkilötietojen käsittelylle tulee olla perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Kuten edellä jo mainittiin, kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten ei tarvitse säätää omaa erityislakia, mutta joku laillinen perusta tulee olla.¹³⁰

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen mukaan tällaisen lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Tietosuojavaalautettu onkin tietosuojalakehdotusta koskevassa lausunnossaan huomauttanut, että lainsäätäjän tulisi yleistä etua koskevissa tilanteissa arvioida yleisen edun mukaisen tehtävän käsillä oloa "tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan vaatimalla tavalla".¹³¹ Yleinen etu ei siten voi perustua vain käsittelijän omaan tulkintaan, kuten oikeutetun edun arviointi, vaan punninta tehdään lainsäädännössä. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi tietojen käsittelyn tarkoitus, sen merkitys yleisen edun sekä rekisteröidyn oikeuksien kannalta ja se, voidaanko samaan päämäärään päästä vähemmän henkilötietojen tai yksityisyyden suojaan puuttuvalla tavalla. Tässä arvioinnissa on merkityksellistä myös se, onko kysymys suorasta vai epäsuorasta tunnistamisesta.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan kolmas kohta antaa nimenomaisen mahdollisuuden kansallisen liikkumavaran käyttämiseen säädettäessä yleistä etua koskevasta henkilötietojen käsittelystä. Edellä mainitun lainkohdan mukaan käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tietosuoja-asetuksen sääntöjen soveltamista. Tämä koskee esimerkiksi "yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja

130 Ks. myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017 s. 50.

131 Ks. myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017 s. 50.

asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet”. Säännös mahdollistaa siten esimerkiksi henkilötiedoksi katsottavien paikkatietojen käsittelyn tarkemman sääntelyn, jos se toteuttaa yleistä etua.

Elintärkeä etu saattaa tulla viranomaistoiminnassa kysymykseen esimerkiksi sairaanhoidossa. Paikkatiedot voivat olla yksittäisessä sairaanhoitoon liittyvässä tilanteessa tarpeellisia, jos epäillään sairauden tai sairaskohtauksen aiheutuneen jostakin paikkaan liittyvästä ympäristökijästä, jonka määrittäminen on asianmukaisen hoidon antamiseksi tai uusien sairaustapauksien ehkäisemiseksi tärkeää. Kysymys on tuolloin yksittäistapauksesta, jonka perusteella voidaan hyödyntää tiettyyn paikkaan ja henkilöön liittyviä tietoja, mutta kokonaisen henkilörekisterin perustamista ikään kuin varotoimena säännös ei mahdollistane. Tietosuoja-asetuksen johdannon 46 kohdan mukaan tässä tarkoitettu käsittely voisi palvelulla ”sekä yleistä etua että rekisteröidyn elintärkeää etua koskevia tärkeitä syitä esimerkiksi silloin, kun tietojenkäsittely on tärkeää humanitaarisista syistä, kuten epidemioiden ja niiden leviämisen seuraamiseksi tai humanitaarisissa hätätilanteissa, erityisesti luonnonkatastrofien ja ihmisen aiheuttamien katastrofien yhteydessä.”

Sikäli jos (edellä esitetysti yksityisen toimijatahon taholta tapahtuva) käsittely perustuu 6 artiklan 1 kappaleen f-kohdan mukaiseen oikeutettuun etuun, rekisterinpitäjän on varauduttava dokumentoimaan oikeutettua etua ja rekisteröidyn etuja sekä perusoikeuksia ja –vapauksia koskeva punninta. Asetuksen johdannon 47 kohdan mukaan punninnassa on otettava huomioon rekisteröityjen kohtuulliset odotukset, jotka perustuvat heidän ja rekisterinpitäjän väliseen suhteeseen. Oikeutettu etu voi perustua esimerkiksi asiakas- tai palvelussuhteeseen. Sitä arvioitaessa on merkityksellistä mm. voiko rekisteröity kohtuudella odottaa henkilötietojaan kerättäessä, että niitä voidaan käsitellä kyseessä olevaa tarkoitusta varten. Rekisteröidyn edut ja perusoikeudet voisivat syrjäyttää rekisterinpitäjän edun, jos henkilötietoja käsitellään sellaisissa olosuhteissa, joissa rekisteröity ei voi kohtuudella odottaa jatkokäsittelyä. Kuten edellä on jo mainittu, tämä peruste ei sovelu viranomaisten tehtäviensä yhteydessä suorittamaan tietojenkäsittelyyn, koska siitä on säädettävä lailla. Asetuksen johdannon mukaan petosten estämistarkoituksissa tapahtuva henkilötietojen käsittely on rekisterinpitäjän oikeutetun edun mukaista. Lisäksi mainitaan, että henkilötietojen käsittelyä suoramarkkinointitarkoituksissa voidaan pitää oikeutetun edun toteuttamiseksi suoritettuna.¹³²

Tällä hetkellä oikeutetun edun mukaiset henkilötietojen käsittelyn perusteet on kirjattu henkilötietolakiin, ja laista mainitsemattomissa tapauksissa voidaan henkilötietojen käsittelylle hakea tietosuojalautakunnan lupaa. Näin ollen käsittelyn perusteen harkinnan

132 Oikeutetusta edusta henkilötietodirektiivin perusteella ks. laaja 75-sivuinen WP 29:n lausunto 844/14/FI WP 217: Lausunto 6/2014 direktiivin 95/46/EY 7 artiklan mukaisesta rekisterinpitäjän oikeutetun intressin käsitteestä. 9.4.2014.

siirtyminen tietosuojasetuksen voimaantulon myötä rekisterinpitäjälle on iso muutos. Käsittelyä harkittaessa on muistettava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ja rekisteröidyn oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suostumukseen perustuvissa käsittelyn tapauksissa (ks. tietosuojasetuksen johdannon 50. kappale). Lisäksi rekisteröityä on informoitava henkilötietojen käsittelystä 13 artiklan 1 kappaleen d-kohdan mukaisesti, jos tiedot on kerätty hänen suostumuksellaan¹³³ ja 14 artiklan 2 kohdan b-kohdan mukaisesti, jos tietoja ei ole saatu rekisteröidyltä.¹³⁴

Tietosuojadirektiivin osalta EU:n tietosuojatyöryhmä WP29 on tulkinnut oikeutettua etua siten, että sen tulee olla melko konkreettinen ja vähintäänkin lähitulevaisuudessa odotettava, jotta sitä voidaan punnita rekisteröidyn etuja vasten. Heikko tai spekulatiivinen etu ei tule kysymykseen. Edun luonne voi vaihdella yleisestä hyvästä (esimerkiksi lehdistön oikeus uutisoida hallinnon korruptiosta taikka tieteellisen tutkimuksen tekeminen) puhtaasti yritystoiminnan taloudelliseen markkinoinnin suorittamisintressiin, joka ei ole yhteiskunnan kannalta kovin pakottava tai voi olla jopa kiistanalainen.¹³⁵ WP29:n mukaan oikeutetun edun soveltaminen ”edellyttää tasapainotestiä: rekisterinpitäjän (tai kolmannen osapuolten) oikeutetut intressit on tasapainotettava rekisteröidyn intressien tai perusoikeuksien ja -vapauksien kanssa. Tasapainotestin tulos määrää pitkälti sen, voidaanko 7 artiklan f-alakohdtaa käyttää tietojenkäsittelyn oikeudellisena perusteena”.¹³⁶ Tasapainotestiä ei luonnollisesti tehdä, jos oikeutettua etua ei ole käsillä.¹³⁷

WP:n mukaan jotta ”oikeutettu intressi” olisi 7 artiklan f-alakohdan kannalta merkityksellinen, sen on

- oltava lainmukainen (eli sovellettavan EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukainen)

133 1. Kerättäessä rekisteröidyltä häntä koskevia henkilötietoja rekisterinpitäjän on silloin, kun henkilötietoja saadaan, toimitettava rekisteröidylle kaikki seuraavat tiedot: a) rekisterinpitäjän ja tapauksen mukaan tämän mahdollisen edustajan identiteetti ja yhteystiedot; b) tapauksen mukaan tietosuojavastaavan yhteystiedot; c) henkilötietojen käsittelytarkoitukset sekä käsittelyn oikeusperuste; d) rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutetut edut, jos käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan f alakohdtaan; e) henkilötietojen vastaanottajat tai vastaanottajaryhmät; f) tapauksen mukaan tieto siitä, että rekisterinpitäjä aikoo siirtää henkilötietoja kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle, ja tieto tietosuojan riittävyttä koskevan komission päätöksen olemassaolosta tai puuttumisesta, tai jos kyseessä on 46 tai 47 artiklassa tai 49 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu siirto, tieto sopivista tai asianmukaisista suojaustoimista ja siitä, miten niistä saa jäljennöksen tai minne ne on asetettu saataville. Ks. myös mainitun artiklan 2–4 kohdat.

134 Ks. erityisesti 14 artiklan 2 kappaleen b-kohta, jonka mukaan rekisterinpitäjän on ilmoitettava rekisteröidylle rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutetut edut, jos käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan f alakohdtaan. Ks. myös muut artiklassa mainitut informointivaroitukset.

135 Lausunto 6/2014 direktiivin 95/46/EY 7 artiklan mukaisesta rekisterinpitäjän oikeutetun intressin käsitteestä; 844/14/FI; WP 217; 9.4.2014 s. 26.

136 WP 217 s. 25.

137 WP 217 s. 26.

- oltava ilmaistu riittävän selvästi, jotta sen tasapainoa suhteessa rekisteröidyn intresseihin ja perusoikeuksiin voidaan arvioida (eli riittävän täsmällinen)
- edustettava todellista ja välitöntä intressiä (eli se ei saa olla spekulatiivinen).

Jos rekisterinpitäjän intressi ei ole pakottava, rekisteröidyn intressit ja oikeudet todennäköisimmin syrjäyttävät rekisterinpitäjän oikeudet – mutta vähemmän merkittävät – intressit. Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteivätkö rekisterinpitäjän vähemmän pakottavat intressit voisi syrjäyttää rekisteröityjen intressejä ja oikeuksia, etenkin jos käsittelyn vaikutukset rekisteröityihin ovat vähäpätöisempiä.¹³⁸ Merkitystä on myös esimerkiksi rekisterinpitäjän antamalla lisätakeilla rekisteröidylle koituvien haittojen minimoimiseksi. Näitä voivat olla esimerkiksi tietojen minimointi ja poistaminen heti, kun niiden käsittely ei ole tarpeen sekä tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että tietoja ei voida käyttää henkilöitä koskevaan päätöksentekoon.¹³⁹

Mietinnössä mainitaan esimerkkinä seuraava tapaus, jota mahdollisesti voidaan soveltaa analogisesti ajatukseen henkilötietoja sisältävien paikkatietojen keräämisestä:

”Esimerkki 26: Henkilötietojen yhdistäminen eri verkkopalvelujen välillä

Internet-yritys, joka tarjoaa erilaisia palveluja, kuten hakukoneen, videoiden jakamispalvelun ja sosiaalisen verkkopalvelun, laatii tietosuojasäännöt, joiden erään lausekkeen mukaan se voi ”yhdistellä kaikkia henkilötietoja”, jotka kerätään kustakin käyttäjästä näiden käyttämien eri palvelujen yhteydessä, tietojen säilyttämisaikaa määrittämättä. Yrityksen mukaan tämän tarkoituksena on ”taata paras mahdollinen palvelujen laatu”.

Yritys asettaa eri käyttäjäryhmien saataville välineitä, joilla nämä voivat käyttää oikeuksiaan (esimerkiksi estää kohdennetun mainonnan tai vastustaa tietyn tyyppisten evästeiden asettamista).

Käytettävissä olevien välineiden avulla käyttäjät eivät kuitenkaan voi tehokkaasti valvoa tietojensa käsittelyä: käyttäjät eivät voi valvoa eri palveluista kerättyjen tietojensa yhdistelmiä eivätkä vastustaa heitä koskevien tietojen yhdistämistä. Kokonaisuutena katsoen yrityksen oikeutettu intressi ja käyttäjien perusoikeuksien suoja ovat epätasapainossa, eikä 7 artiklan f alakohtaa pitäisi käyttää käsittelyn oikeudellisena perustee-

138 WP 217 s. 26.

139 WP 217 s. 55.

*na. Direktiivin 7 artiklan a alakohta olisi sopivampi peruste, mikäli pätevän suostumuk-
sen edellytykset täyttyvät.”*

Paikkatietojen osalta niiden käytettävyyden parantamista ja niiden saatavuuden helpot-
tamista voitaisiin luultavasti edistää parhaiten säätämällä jonkin viranomaisen tehtäväksi
pitää paikkatietoja koskevaa rekisteriä, johon koottaisiin laissa määritellyt paikkatiedot.
Sääntely toteuttaisi yleistä etua. Lailla voitaisiin säätää tehtävästä ja toimivaltuuksista, joi-
den nojalla rekisteriä ylläpidetään. Näin voitaisiin koota kaikki laissa tarkoitetut paikkatie-
dot ajantasaisina samaan rekisteriin ja noudattaa perustuslaista seuraavaa lailla säätämi-
sen velvoitetta siihen liittyvine perusoikeuksien rajoitusedellytyksineen.

Samassa laissa tulisi säätää myös siitä, millä edellytyksillä ja miten henkilötiedoiksi luo-
kiteltavia paikkatietoja voidaan luovuttaa. Nykyinen julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa
säädetty luovutusrajoitus tekee henkilötiedoiksi luokiteltavien mutta sinällään julkisten
paikkatietojen hyödyntämisestä vaikeaa ja monien palveluiden kehittämisen osalta jopa
mahdotonta. Tietojen luovuttamista tulisi helpottaa esimerkiksi sen kaltaisesti kuin edus-
kunnan käsiteltävänä olevassa metsätietolain muutosesityksessä (HE 170/2017) metsätie-
tojen osalta ehdotetaan. Tiedonsaanti-intressi ja tietosuojaintressi voitaisiin tasapainot-
taa esimerkiksi helpottamalla epäsuoria henkilötietoja sisältävien paikkatietoaineistojen
luovuttamista. Henkilötietoja suojaisi myös se, jos paikkatietoaineistojen hyödyntäminen
ei olisi mahdollista henkilön nimellä tai muulla tiettyyn yksittäiseen henkilöön liittyvällä
hakuparametrilla.

Muita vaihtoehtoja olisivat yhteisrekisterinpitäjyys tai se, että kootaan eri viranomaisten
hallussa olevat paikkatietoaineistot portaalityyppisesti samaan paikkaan ja säädetään pel-
kästä luovuttamisen helpottamisesta.

3.4 Johtopäätökset henkilötietoluonteisen paikkatiedon käsittelyn periaatteista

Kiinteistöihin, rakennuksiin ja pihoihin liittyvät tiedot ovat henkilötietoja, jos ne ovat luon-
nollisen henkilön omistamia tai asuttamia ja omistaja tai asukas voidaan helposti ja koh-
tuuttomitta kustannuksitta selvittää. Yleensä omistajan selvittäminen on mahdollista ja
sitä kautta myös asukkaiden henkilöllisyys voidaan saada selville. Vuokralaisen osalta näin
ei kuitenkaan välttämättä ole. Yleensä kiinteistöön liittyvät luonnollista henkilöä koskevat
tiedot ovat henkilötietoja.

Kiinteistöihin, rakennuksiin ja pihoihin liittyviä henkilötietoja voidaan viranomaisen toi-
mesta käsitellä (= kerätä, tallettaa, käyttää, yhdistellä jne.) vain, jos käsittelyyn on henki-

lötietolain tai tulevan tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain taikka erityislain mukainen peruste. Perusteena on yleensä joko lakisääteisen tehtävän hoitaminen, julkisen vallan käyttäminen tai uuden tietosuoja-asetuksen mukaan myös yleistä etua toteuttavan tehtävän suorittaminen, mistä edellytetään säädettäväksi vielä täsmällisemmin lailla. Nykyisen henkilötietolain ja ainakin TATTI-työryhmän ehdotuksen mukaan viranomaiset voisivat käsitellä henkilötietoja myös suunnittelu- ja selvitystehtäviä varten.¹⁴⁰ KIRA-digi -hankkeen edistäminen onnistuisi parhaiten säätämällä erityislaki, jonka nojalla jokin viranomainen voisi käsitellä keskitetysti paikkaan liittyviä tietoja. Tiedot eri viranomaisten käsittelemistä paikkatiedoista voidaan myös ilman eri lainsäädäntöä kerätä samaan paikkaan, josta vain asianomaisella viranomaisella on pääsy oman hallinnonalansa tietoihin.

Yksityisten toimijoiden osalta henkilötietolaki mahdollistaa paikkaan liittyvien tietojen käsittelyn esimerkiksi suostumuksen sekä asiakas- tai toimeksiantosuhteen perusteella. Minikäänlaista yleistä perustetta luonnollisten henkilöiden omistamia kiinteistöjä tai rakennuksia koskevien tietojen käsittelylle ilman suostumusta tai muuta erityistä perustetta ei ole. Tietosuoja-asetuksen voimaan tultua on mahdollista pohtia, voisiko 6 artiklan 1 kohdan f-kohdan mukainen oikeutettu etu tulla kysymykseen käsittelyn perusteena, mutta siinä mainitut kriteerit ja punnintatekijät tuskin mahdollistavat täysin yleistä ja suostumukseen tai asiakas- taikka toimeksiantosuhteeseen liittymätöntä henkilötietojen keräämistä tai ainakin täytyisi arvioinnin pohjaksi tietää tarkemmat perustelut ja keräämisen käyttötarkoitus. Lisäksi on otettava huomioon esimerkiksi TSA 5 artiklan 1 kohdassa mainitut tietojen käsittelyn periaatteet, kuten lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys, säilytyksen rajoittaminen sekä eheys ja luottamuksellisuus. Lisäksi rekisteripitäjälle syntyy TSA 13 ja 14 artikloiden nojalla informointivelvollisuus rekisteröityä kohtaan. Lisäksi tulee ottaa huomioon mm. TSA 21 artiklassa säädetty vastustamisoikeus. Rekisteröidyllä on esimerkiksi oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä suoramarkkinointitarkoituksiin.

Oikeus käsitellä henkilötietoja ei merkitse oikeutta luovuttaa niitä. Oikeutta luovuttaa henkilötietoja – ml. oikeus julkaista henkilötietoluonteista paikkatietoa internetissä – arvioidaan seuraavassa jaksossa.

140 Tietosuojatyöryhmän mietinnön s. 50 mukaan tietosuoja-asetuksen voimaan tultua käsittely voisi perustua yleistä etua koskevan TSA 6 artiklan e-kohtaan (joka kuitenkin edellyttää tarkempaa sääntelyä, kuten edellä on mainittu).

4 Henkilötietojen luovuttaminen

Henkilötietojen luovuttamiseen henkilökisteristä tulee olla laissa säädetty peruste. Yksityisen toimijan osalta henkilötietoja voidaan luovuttaa toiselle toimijalle, jos luovutuksen saajalla on oikeus käsitellä henkilötietoja. Henkilötietojen lainmukaisia käsittelyn perusteita käsiteltiin edellisessä jaksossa. Yhteysvaatimuksen osalta henkilötietolain 8 §:n 2 momentissa säädetään, että henkilötietojen luovuttaminen voi tapahtua yhteysvaatimuksen nojalla ”vain, jos henkilötiedon luovuttaminen kuuluu tavanomaisena osana kysymyksessä olevan toiminnan harjoittamiseen edellyttäen, että tarkoitus, johon tiedot luovutetaan, ei ole yhteensopimaton henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kanssa ja että rekisteröidyn voidaan olettaa tietävän henkilötietojen tällaisesta luovuttamisesta.”

Henkilötietolain 8 §:n 4 momentin mukaan henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisten henkilökisteristä säädetään julkisuuslaissa.¹⁴¹ Sinänsä julkisten henkilötietojen luovuttamisesta säädetään edellä jo mainitussa julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Laissa säädetään erikseen siitä, mikä on asiakirja ja milloin se tulee julkiseksi.

Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaan tieto asiakirjan sisällöstä annetaan suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto on annettava pyydetyllä tavalla, jollei se asiakirjojen suuren määrän tai kopioinnin vaikeuden taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi ole kohtuuttoman vaikeaa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, jos merkittävä osa viranomaisen resursseista joutuisi sidotuksi pyyntöön vastaamiseen.

Jos viranomaisella ei ole teknisiä mahdollisuuksia esimerkiksi isojen kartta-aineistojen tulostamiseen, voidaan pyynnön esittäjälle varata tilaisuus tutustua niihin viranomaisen luona. Tietoturvallisuussyistä viranomaisella ei ole velvollisuutta kopioida sähköisiä asiakir-

141 Toki viranomaistoimintaa koskevissa erityislaeissa on myös säännöksiä tietojen luovuttamisesta.

joja tietopyynnön esittäjän omille tallennusvälineille. Tieto on joka tapauksessa annettava jollakin 1 momentissa mainitulla tavalla ja lähtökohtaisesti pyytäjän haluamalla tavalla.¹⁴²

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa on henkilörekistereitä koskeva poikkeussäännös:

”Viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.”

Säännös on toissijainen suhteessa muissa laeissa säädettyihin viranomaisten henkilörekistereissä olevien tietojen luovutusta koskeviin säännöksiin. Säännöstä sovelletaan siten etenkin luovutettaessa tietoja viranomaisten henkilörekistereistä, joita viranomainen pitää suoraan henkilötietolain perusteella. Usein kysymyksessä ovat sellaiset henkilörekisterit, jotka syntyvät viranomaiselle säädetyn tehtävän johdosta.¹⁴³

Säännös edellyttää, että sinänsä julkisen, mutta henkilötietoja sisältävän kopion, tulosteen tai tallenteen luovuttajan on ennen sen antamista selvítettävä, että luovutuksensaajalla on oikeus tällaisten tietojen käsittelyyn. Jos luovutuksensaajalla on oikeus tietojen käsittelyyn, ne voidaan luovuttaa sähköisessä muodossa. Tiedot tulee suojata siirron aikana.

Henkilörekisteriin kuuluvien henkilötietojen julkaiseminen avoimessa tietoverkossa on henkilötietojen sähköistä luovuttamista, johon sovelletaan muun muassa henkilötietolakia. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilötietojen luovuttamiselle tulee olla henkilötietolainsäädännössä hyväksytty peruste. Jos kenellä tahansa on pääsy tietoihin, ei luovuttaja eli tiedot internetiin tallentava viranomainen voi varmistua siitä, että luovutuksensaajalla on lainmukainen oikeus näiden tietojen käsittelyyn. Näin ollen henkilörekistereitä tai niiden osia ei voida julkaista internetissä ilman rekisteröityjen suostumusta tai ilman erityislainsäädännön tukea, jossa tapauksessa julkaistavat henkilörekisterit monesti ovat epäsuoria ja niiden aiheuttama vaara yksityisyydensuojalle siten vähäisempi kuin suoraa henkilötietoja sisältävän rekisterin julkaisemisen osalta. Tätä epäsuorien henkilötietojen luovuttamisen mahdollisuutta tarkastellaan jäljempänä metsätietolain muuttamisen yhteydessä jaksossa Ympäristötiedon ja tietosuojan yhteensovittaminen: esimerkkinä metsätietojärjestelmä sivulta 95 alkaen. Vastaavankaltainen internetissä julkaisemista koskeva rajoite ulottuu

142 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp) s. 73.

143 HE 30/1998 vp s. 73.

myös yksityiseen toimijaan, jolla on hallussaan henkilökistereitä. Luovutusrajoituksesta on journalismia sekä tiedettä ja taidetta koskeva poikkeus.¹⁴⁴

Toukokuussa sovellettavaksi tuleva tietosuojasetus ei muuta sääntelyä tältä osin. TATTI-työryhmän mietinnössä ei myöskään ehdotettu uuteen tietosuojalakiin tai julkisuuslakiin julkisten henkilötietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä, vaikka nykysääntelyä pidettiin ongelmallisena. Uuden säännösehdotuksen muotoilu osoittautui niin ongelmalliseksi, että työryhmä ei päässyt yksimielisyyteen ehdotettavan säännöksen sisällöstä eikä muodosta.

Ks. myös melko tuore eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö PeVL 63/2014 hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi s. 5–6:

”viestintää koskevassa 29 §:ssä, kunnan ilmoituksia koskevassa 108 §:ssä, päätöksen tiedoksiantoa kunnan jäsenelle koskevassa 140 §:ssä sekä jatkovalitusta koskevassa 142 §:ssä on säännöksiä tietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa. Julkaisemisvelvoite koskee myös päätöksiä ja ilmoituksia, joista voi ilmetä henkilötietoja tai muita yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Sääntely on tältä osin merkityksellistä sekä perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen että 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Säännösten yleisenä tarkoituksena on edistää julkisuusperiaatteen toteutumista kunnan toiminnassa. Vastaavasti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaista on, että tiedot saatetaan julkisiksi yleisessä tietoverkossa vain, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Lisäksi säännöksiin sisältyvät asianmukaiset vaatimukset henkilötietojen poistamisesta määräjän kuluttua. Sääntelyssä on perustuslakivaliokunnan mielestä saavutettu hyvä tasapaino julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan välillä. Ottaen huomioon tietoverkkoon talletettujen tietojen laaja saatavuus ja leviäminen perinteisiin tiedoksiantamisen tapoihin verrattuna, valiokunta pitää perusteltuna 140 §:n 1 momentissa mainittua rajoitusta, jonka mukaan tietoverkossa julkaitavassa pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät

144 Henkilötietolain 2 §:n 5 momentin mukaan ”[h]enkilötietojen käsittelyä toimituksellisia sekä taiteellisen tai kirjallisen ilmaisen tarkoituksia varten koskevat soveltuvin osin ainoastaan 1–4 ja 32 §, 39 §:n 3 momentti, 40 §:n 1 ja 3 momentti, 42 §, 44 §:n 2 kohta, 45–47 §, 48 §:n 2 momentti sekä 50 ja 51 §, jollei 17 §:stä muuta johdu.” Säännös mahdollistaa esimerkiksi vallalla olevan verotietojen julkaisemisesta koskevan käytännön. Vastaavankaltainen poikkeus on tietosuojasetuksen 85 artiklassa sekä ehdotetun tietosuojalain 27 §:ssä. Journalistisen poikkeuksen tulokinnasta ks. KHO 2009:82, jonka mukaan henkilötietojen käsittelynä toimituksellista tarkoitusta varten ei voida pitää ”tietojen sellaista käsittelyä, jossa toimituksellisessa tarkoituksessa muodostettu henkilökisteri laajamittaisesti, lähes kokonaisuudessaan ja lähes sellaisenaan, vaikkakin eri osissa ja kunnittain, julkaistaan erillisinä luetteloina”. Ks. myös ja tapausta koskeva EIT:n suuren jaoston ratkaisu *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* 27.6.2017, jossa KHO:n tuomion ei katsottu loukanneen sananvapautta. Ks. myös asiaa koskeva EUT:n tuomio *Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy*, C-73/07, EU:C:2008:727.

henkilötiedot. Vastaavanlainen rajoitus on syytä lisätä myös 29 §:ään, 108 §:ään ja 142 §:ään.”¹⁴⁵

Julkisuuslain luovutusrajoituksella turvataan yksityiselämän suojaa. Säännöksen tarkoituksena on ehkäistä tilanne, jossa julkisuuslain nojalla tapahtuva laajamittainen luovutus johtaisi henkilötietojen lainvastaiseen käsittelyyn.¹⁴⁶ Samalla se vaikeuttaa sinänsä julkisten aineistojen hyödyntämistä, koska rekisterin sijaan tiedon pyytjä joutuu vastaanottamaan tiedot niin pienissä erissä, että ne eivät muodosta henkilörekisteriä. Tämä johtuu siis siitä, että jos tiedot luovutettaisiin henkilörekisterinä, luovuttajan tulisi julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan varmistua siitä, että luovutuksensaajalla on oikeus käsitellä henkilötietoja.¹⁴⁷ Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin yleinen tulkinta on, että säännös ei estä tietojen luovuttamista yksitellen. Yksittäiset julkiset henkilötiedot eivät muodosta henkilörekisteriä, joten niiden luovuttamiselle ei nähdäkseen ole henkilötietolainsäädännöstä johtuvaa estettä. Tällä hetkellä Suomessa ei ole oikeuskäytäntöä siitä, miten pieni henkilötietojen luovutuserän tulee olla, jotta se ei muodostaisi henkilörekisteriä. Tätä ongelmaa ei luonnollisesti ole, jos asiakirjat annetaan siten anonymisoituina, että niitä koskevia luonnollisia henkilöitä ei pysty jäljittämään. Anonymisointi ei kuitenkaan onnistu useissa esimerkiksi paikka- ja ympäristötietoihin liittyvissä tapauksissa, koska esimerkiksi kiinteistötunnuksen tai osoitteen avulla voidaan helposti selvittää kiinteistön omistaja. Ilman minkäänlaisia kiinteistö- tai osoitetietoja tiedolla ei puolestaan ole samaa merkitystä kuin tiettyyn paikkaan tai alueeseen kohdistuvana.

Tietoja voidaan luovuttaa, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää kysymyksessä olevia henkilötietoja. Näin on esimerkiksi silloin, kun tietoja luovutetaan tiedotusvälineiden toimituksellista rekisteriä varten. Tästä on säädetty nimenomainen poikkeus henkilötietolain soveltamisalaan HTL

145 Ks. myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen julkaisematon päätös 19.4.2017/Dnro 1089/4/16, jossa apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin piti ongelmallisena sitä, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston internetsivuilla oli julkaistu kahden yhtiön ja niissä toimivien henkilöiden nimet samalla kun kerrottiin edellä mainittuihin kohdistetusta haastehakemuksesta ja kieltovaatimuksesta. EAOA:n mielestä kielloista tulisi säätää tarkemmin lailla. Tosin tietosuojavaltuutettu totesi asiassa antamassaan lausunnossa, että yleisellä tietosuoja-asetuksella tulee olemaan merkitystä tämänkaltaisissa asioissa, “[k]oska asetuksen mukaan käsittely on lainmukaista silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi ja silloin, kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.” Asian arviointi saattaisi siis olla toisenlainen tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen. Kuluttajien ja yleisen edun mukaista on tietää, jos jokin yritys tai jotkin henkilöt toimivat elinkeinotoiminnassaan kuluttajansuojalain kannalta arveluttavasti.

146 HE 30/1998 vp s. 74. Samoin Mäenpää 2016 s. 204–205.

147 Julkisuuslain 16 § 3: ”Viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.”

4 §:ssä. Henkilötietojen luovutus suoramarkkinointia varten on mahdollista henkilötietolain 19 §:ssä säädetyillä edellytyksillä ja rekisteröidyllä on mahdollisuus kieltää se.¹⁴⁸

Tietosuojavaltuutetun mukaan henkilötietojen luovuttajan tai luovuttamispäätöksen tekijän tulee varmistua siitä, että tietojen saajalla on henkilötietolain mukainen oikeus tallettaa ja käyttää tietoja.¹⁴⁹ Lisäksi henkilötietojen luovuttajan tulee selvittää, että henkilötietolain 32 §:n mukaista suojaamisvelvollisuutta noudatetaan, jos tietojen antamiselle on peruste. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2012:55 KHO totesi journalistin pyydettyä professorien palkkatietoja, että ”yliopisto oli velvollinen selvittämään, että henkilötietojen käsittely tapahtui henkilötietolain 32 §:n 1 momentin mukaisesti. Tässä tarkoituksessa sanomalehden oli henkilötietolain 32 §:n 2 momentin mukaan annettava rekisterinpitäjälle asianmukaiset selvitykset ja sitoumukset sekä muutoin riittävät takeet henkilötietojen suojaamisesta henkilötietolain 32 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.”

Tapauksessa KHO 2016:161 oli kysymys henkilörekisterin luovuttamisesta. Lakiasiantointimisto oli pyytänyt Valviralta julkisia tietoja sen asiantuntijalääkäreiden nimistä ja heidän lääketieteellisistä erikoisalueistaan JulKL 16 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tietojen luovutustavalla. Koska kysymys oli henkilötietojen antamisesta viranomaisen henkilörekisteristä, tietojen antamisen edellytyksenä lainkohdan mukaisella tietojen luovutustavalla eli kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa oli se, että luovutuksensaajalla oli henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää pyytämiään tietoja. KHO:n mukaan tiedot eivät olleet HTL 8 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja yleisesti saatavilla olevia tietoja eikä lakiasiantointimistolla ollut oikeutta pyytämiensä henkilötietojen käsittelyyn eikä siten myöskään oikeutta saada niitä JulKL 16 §:n 3 momentin mukaisella tietojen luovutustavalla. Lakiasiantointimistolla oli kuitenkin oikeus saada tiedot muulla tavalla. KHO jätti avoimeksi ja tietojen antajan ratkaistavaksi sen, miten tiedot tulee antaa.

148 ”Suoramainontaan, etämyyntiin tai muuhun suoramarkkinointiin, mielipide- tai markkinatutkimukseen taikka muihin näihin rinnastettaviin osoitteellisiin lähetyksiin käytettävään henkilörekisteriin saa muilla kuin 8 §:n 1 momentissa säädetyillä perusteilla kerätä ja tallettaa henkilötietoja, jollei rekisteröity ole kieltänyt henkilötietojen tällaista keräämistä ja tallettamista, jos: 1) henkilörekisteriä käytetään ennakolta yksilöityyn ja kestoltaan lyhytaikaiseen markkinointitoimeen tai muuhun tässä momentissa tarkoitettuun toimeen eikä se tietosisältönsä vuoksi vaarana rekisteröidyn yksityisyyden suoja; 2) henkilörekisteri sisältää tiedot vain rekisteröidyn nimestä, arvosta tai ammatista, iästä, sukupuolesta ja äidinkielestä, yhden häneen liitettävän tunnistetiedon sekä yhteystiedot yhteydenottoa varten; tai 3) henkilörekisteri sisältää tietoja, jotka koskevat rekisteröidyn tehtäviä ja asemaa elinkeinoelämässä tai julkisessa tehtävässä ja sitä käytetään hänen työtehtäviinsä liittyvän informaation lähettämiseen.

Edellä 1 momentissa mainittua tarkoitusta varten saa henkilörekisteristä luovuttaa tai luovutuksessa otantaperusteena käyttää 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja tietoja, jollei rekisteröity ole kieltänyt tiedon luovuttamista ja jos on ilmeistä, että rekisteröity tietää tietojen tällaisesta luovuttamisesta.”

149 Tietosuojavaltuutettu on katsonut, että tämän varmistamiseksi on syytä edellyttää kirjallista tietopyyntöä, jossa esitetään hyväksyttävä selvitys tietojen käytön laillisuudesta. Samalla tulee varmistua myös tietojen asianmukaisesta suojaamisesta. Ks. Tietosuojavaltuutetun toimiston opas Henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten henkilörekistereistä (päivitetty 27.7.2010) ja Tietosuojavaltuutetun opas Miten toimii, jos tietoja pyydetään salassa pidettäviä tietoja sisältävistä henkilörekistereistä, <http://www.tietosuoja.fi/7614.htm>. Luettu 30.7.2017.

Luovutusrajoitus koskee lain sanamuodon mukaan kopiona, tulosteena tai sähköisesti annettavia tietoja (monikkomuoto). Yleinen tulkinta on se, että yksittäisiä julkisia tietoja voidaan antaa myös kopiona, tulosteena tai sähköisesti, kunhan ne eivät muodosta henkilökisteriä. Muussa tapauksessa julkisuuslainsäädäntö menettäisi ison osan merkityksestään: olisi tiedon pyytäjälle tiedon hankkimisen tai käyttämisen kannalta kohtuuttoman hankalaa, jos yksittäinenkin tieto pitäisi aina käydä katsomassa viranomaisen luona tai pyytää suullisesti. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että sekä henkilötietolain että tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalaa on rajattu muun muassa yksityisen käytön osalta.

Ehdotuksessa uudeksi tietosuojalaiksi ei ehdoteta muutosta tietojen luovuttamista koskevaan rajoitukseen, joten oikeustila tulee ainakin lähiaikoina säilymään samanlaisena. TATTI-työryhmän mietinnön mukaan henkilötietojen luovuttamista koskevaa säännöstä on syytä nykyaikaistaa, mutta työryhmä ei määrääjan ja toimeksiannon puitteissa pystynyt laatimaan ehdotusta uudeksi sääntelyksi. Kolme työryhmän jäsentä jätti tältä osin oman ehdotuksensa julkisten henkilötietojen luovuttamista koskeviksi lainmuutoksiksi.¹⁵⁰

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa ei säädetä teknisen käyttöyhteyden myöntämisestä henkilökisteriin. Teknistä käyttöyhteyttä ei ole määritelty laissa, mutta se tarkoittaa käytännössä sitä, että käyttöyhteyden saajalla on pääsy rekisterinpitäjän henkilökisteriin ja että tämä voi hakea tietoja rekisterinpitäjän rekisteristä omin hakuparametrein. Käytännössä internetissä julkaistu henkilökisteri on useissa tapauksissa tekniseen käyttöyhteyteen rinnastettava tai teknisen yhteyden avulla toteutuva, jos tietoja voi etsiä nimien tai muiden hakuheitojen perusteella.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että koska tekninen käyttöyhteys mahdollistaa laajan ja nopean siirron, siitä on säädetävä lailla.¹⁵¹ Henkilötietolaissa tai julkisuuslaissa ei ole teknistä käyttöyhteyttä koskevia poikkeuksia. KHO katsoi ratkaisussaan 2015:41, että koska JulKL 16 §:n 3 momentissa ei ollut mainittu teknisen käyttöyhteyden avaamista tietojen mahdollisena luovutustapana, niin luonnollisia henkilöitä koskevia julkisia verotustietoja ei voitu ilman nimenomaista lain säännöstä luovuttaa avaamalla rahoitustoimintaa harjoittavalle yhtiölle tekninen käyttöyhteys Verohallinnon ylläpitämään henkilökisteriin.¹⁵² Julkisuuslakiin, henkilötietolakiin tai verotietolakiin ei sisällynyt yleistä säännöstä, jonka nojalla viranomaisen henkilökisteristä olisi voitu luovuttaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Teknisen käyttöyhteyden avaaminen olisi tarkoittanut sitä, että hakijalla olisi ol-

150 Ks. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 35/2017 s. 37 sekä jäsenten Nurmi (pj), Talus ja Walkila ehdotus luonnokseksi laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta s. 209–212.

151 PeVL 12/2002 vp ja Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2002 vp Hallituksen esityksestä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuksiin liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamiseksi.

152 JulKL 29 §:n 3:ssa sekä verotietolain 12 ja 20 §:ssä on säädetty siitä, milloin tietoja voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden välityksellä. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa ei ollut kysymys lainkohdissa tarkoitettusta tilanteesta.

lut rajoittamaton pääsy kaikkien verovelvollisten tuloverotuksen julkisiin tietoihin, vaikka sillä oli henkilötietolain nojalla oikeus käsitellä vain omien asiakkaidensa tietoja. Näin ollen teknistä käyttöyhteyttä ei voitu myöntää.

Viranomaisen voi JulKL 29 §:n 3 momentin nojalla avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilörekisterinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden mukaan otettava päätöksenteossaan huomioon. Salassa pidettävien tietojen osalta käyttöyhteyden avulla saa kuitenkin hakea tietoja vain niistä henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ole erikseen nimenomaisesti toisin säädetty. Säännös soveltuu vain viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon eli sen avulla ei ole mahdollista avata yritykselle teknistä käyttöyhteyttä viranomaisen henkilörekisteriin.

Tietosuojavaltuutettu on kannanotossaan 1179/41/2016 (21.4.2016) katsonut, että tietoja luovuttava viranomainen eli rekisterinpitäjä vastaa tietojen luovutusten lainmukaisuudesta. Käyttöyhteys tulee joka tapauksessa avata vain siinä laajuudessa, että käyttöyhteyden saaja voi tarkastella vain niitä tietoja, joita varten käyttöoikeus on annettu ja jotka ovat tarpeen pyydettyä käyttötarkoitusta varten. Käyttöyhteys on HTL 32 §:n mukaisesti toteutettava siten, että ulkopuoliset eivät pääse käsiksi tietoihin. Teknisestä käyttöyhteydestä tulee informoida rekisteröityä.

Edellä esitetyn perusteella on mielestäni tulkittavissa, että henkilötietoja sisältäviä paikakatietoja, ympäristötietoja tai muita vastaavia tietoja ei voida henkilörekistereinä ilman asianosaisten suostumusta tallettaa internetiin kaikkien saataville ilman asianomaisen suostumusta tai tähän valtuuttavaa lainsäädäntöä. Mahdollista lainsäädäntöä suunniteltaessa tulee tietosuojasetuksen huomioon ottamisen lisäksi suorittaa asianmukaiset perus- ja ihmisoikeuspunninnat. Epäsuorien (esimerkiksi omistajatiedoista irrotettujen) henkilötietojen julkaiseminen voi näin ollen onnistua jossakin laajuudessa, mutta ratkaisu voidaan tehdä vasta, kun kaikki relevantit tiedot, kuten esimerkiksi käsittelyn peruste ja tarkoitus sekä tietojen laatu ja tunnistamisen suoruus tai epäsuoruus (ml. tunnistamisen edellyttämien lisätointen määrä ja laatu), on selvillä.

5 Paikkatietojen julkisuuden sääntely

5.1 INSPIRE- ja PSI-direktiivit

Paikkatietoja säännellään ensinnäkin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/2/EY Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta eli niin sanotulla INSPIRE-direktiivillä. Sen tarkoituksena on systematisoida, yhtenäistää, tehostaa ja jäsentää viranomaisten hallussa olevien paikkatietovarantojen hallintaa sekä lisätä niiden käytettävyyttä kehittämällä sijaintitietojen käsittelyä ja niihin liittyviä tietopalveluita. Tavoitteena on siis olemassa olevien tietovarantojen käytön tehostaminen ja viranomaisten välisen tietoyhteistyön lisääminen. Samalla pyritään luomaan edellytykset entistä monipuolisempien kansalaispalveluiden syntymiselle. Direktiivin tavoitteena on helpottaa ympäristöasioiden hoitamista, mutta samoja aineistoja ja palveluita käytetään laajasti myös muilla toimialoilla esimerkiksi hallinnossa ja elinkeinoelämässä.¹⁵³ Direktiivillä edistetään myös viranomaisten välistä yhteistyötä paikkatietojen keräämisessä ja hyödyntämisessä sekä parannetaan edellytyksiä paikkatietoja hyödyntävien kansalaispalvelujen syntymiselle.¹⁵⁴ Direktiivi itsessään ei edellytä tietojen keräämistä, vaan siinä säännellään olemassa olevan tai muista syistä kerättävän tiedon saatavuuden parantamista.¹⁵⁵

Maanmittauslaitoksen internetsivuilta voi ladata kansallisen aineistoluettelon Suomessa INSPIRE-direktiivin piiriin kuuluvista paikkatietoaineistoista. Tiedot on jaettu 21 luokkaan ja niihin kuuluvat esimerkiksi osoitteet, väestöjärjestelmän huoneistojen ja rakennusten osoitteet, kiinteistörekisterikartta, rataverkko, tierekisteri, kanavien sulut, luonnonsuojelu- ja erämaa-alueet, pintavesien tilan havainnointipaikat, rakennukset ja väestö tilastointialueittain vain muutamia esimerkkejä mainiten.¹⁵⁶

153 Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö MmVM 2/2009 vp, (HE 18/2009 vp).

154 HE 83/2015 vp s. 3.

155 HE 83/2015 vp s. 8.

156 <http://www.maanmittauslaitos.fi/kartat-ja-paikkatieto/paikkatietojen-yhteiskaytto/inspire/kansallinen-aineistoluettelo>, luettu 19.8.2017.

Direktiivin johdannon 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden paikkatietoinfrastruktuurit tulee suunnitella siten, että voidaan varmistaa paikkatietojen säilyttäminen, saatavuus ja ylläpito asianmukaisimmalla tasolla. Eri lähteistä peräisin olevia paikkatietoja pitäisi pystyä yhdistelemään johdonmukaisesti ja niiden yhteiskäytön olisi oltava mahdollista useiden käyttäjien ja sovellusten välillä. Yhden viranomaisen keräämien paikkatietojen käyttämisen pitäisi olla mahdollista myös muiden viranomaisten toimesta. Paikkatietojen saamista koskevat ehdot eivät saisi aiheuttomasti rajoittaa niiden käyttämistä. Lisäksi paikkatiedot, niiden käyttöehdot ja soveltuvuus pitäisi pystyä löytämään ja selvittämään helposti.

INSPIRE-direktiivillä ei rajoiteta julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 17.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/98/EY(2) (PSI direktiivi) soveltamista. PSI-direktiiviä on sittemmin muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/37/EU (26.6.2013) julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta (jäljempänä PSI-muutosdirektiivi). Molempien direktiivien tavoitteet täydentävät INSPIRE-direktiivin tavoitteita. PSI-muutosdirektiivin johdannon 6. kohdassa katsotaan, että julkisen sektorin tiedon laajaa saatavuutta ja uudelleenkäyttöä edistävä avoimen tiedon politiikka voi merkittävästi edistää tietojen uudelleen yhdistelyyn ja hyödyntämiseen perustuvien uusien palveluiden kehittämistä ja siten edistää talouskasvua ja yhteiskunnallista osallistumista. Kehityksen edellytyksenä kuitenkin on, että viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat edellytykset ovat tasavertaiset Euroopan unionin eri jäsenmaissa.

PSI-direktiivin muutosdirektiivin johdannon 11 kohdan mukaan sen täytäntöönpanossa ja soveltamisessa on sovellettava henkilötietojen suojaa koskevia periaatteita henkilötietodirektiivin¹⁵⁷ mukaisesti. Tämän perusteella jäsenvaltioiden on siis määritettävä, milloin henkilötietojen käsittely on laillista. Johdannossa viitataan myös siihen, että henkilötietoja ei saa niiden keräämisen jälkeen käsitellä tavalla, joka on yhteensopimaton tietojen alkuperäisen ja laillisen käyttötarkoituksen kanssa.¹⁵⁸ Vastaavasti INSPIRE-direktiivin johdannon 24 kohdan mukaan verkkopalveluja koskevat säännökset on pantava täytäntöön noudattaen kaikkia henkilötietojen suojaan liittyviä periaatteita henkilötietodirektiivin mukaisesti.

PSI-direktiivin muutosdirektiivissä kehoitetaan avoimen datan hyödyntämiseen. Sen 5 artiklan mukaan julkiset asiakirjat on asetettava saataville kaikissa jo olemassa olevissa esitys-

157 Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokaakuuta 1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY.

158 Henkilötietodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan b-kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että "henkilötiedot kerätään tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä myöhemmin saa käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Myöhempää käsittelyä historiantutkimusta taikka tilastollisia tai tieteellisiä tarkoituksia varten ei pidetä yhteensopimattomana, sillä edellytyksellä, että jäsenvaltiot toteuttavat tarpeelliset suojatoimet". Vaatimus, että käyttötarkoitus ei saa olla alkuperäiseen käyttötarkoitukseen nähden yhteensopimaton on lievempi kuin jos vaatimuksena olisi, että käyttötarkoituksen tulee olla yhteensopiva. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta säädetään myös TSA 5 ja 6 artikloissa.

muodoissa kaikilla niissä käytetyillä kielillä sekä – silloin kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista – avoimessa koneellisesti luettavassa esitysmuodossa yhdessä niitä koskevien metatietojen kanssa. Artiklan mukaan "[s]ekä esitysmuodon että metatietojen olisi mahdollisuuksien mukaan oltava virallisten avointen standardien mukaisia". Tätä velvollisuutta ei ole, jos tämä ei ole mahdollista yksinkertaisin toimin tai jos siitä aiheutuu suhteetonta vaivaa. Viimeksi mainitusta tilanteesta voinee olla kysymys esimerkiksi silloin, jos dataa ei voida julkaista sellaisenaan avoimen standardin mukaisena sen vuoksi, että se sisältää henkilötietoja, joiden poistaminen tai anonymisoiminen ei onnistuisi ilman suhteetonta vaivaa.

Hallituksen esityksissä 18/2009 ja 83/2015 todetaan, että INSPIRE-direktiivin alaan eivät lähtökohtaisesti kuulu henkilötiedot. Esityksissä kuitenkin katsotaan perustellusti, että yksittäiset paikkatiedot saattavat olla henkilötietoja, jos ne voidaan yhdistää luonnollista henkilöä tai hänen perhekuuntaansa koskeviksi. Esityksissä todetaankin, että INSPIRE:n soveltamisalaan kuuluvat tietoaineistot saattavat muodostaa henkilötietolain tarkoittaman henkilörekisterin, jos ne voidaan yhdistää tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön. Tämän vuoksi henkilötietolainsäädäntö muodostaa olennaisen osan sitä oikeudellista viitekehystä, jossa paikkatietojen käsittely tapahtuu. Kuten paikkatietolain lainvalmisteluaineistossa todetaan, esimerkiksi henkilötietolain 7 §:ssä säädetty käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate saattaa edellyttää erityisiä toimia paikkatietoaineistoa käsiteltäessä.¹⁵⁹

5.2 Paikkatietolaki

INSPIRE-direktiivin täytäntöönpanoa toteutetaan paikkatietoinfrastruktuurista annetulla lailla (421/2009; jäljempänä paikkatietolaki). Ennen sen voimaantuloa Suomessa ei ollut yleistä viranomaisen hallussa olevia paikkatietoja nimenomaisesti koskevaa lainsäädäntöä eikä muutakaan koko INSPIRE-direktiivin kattavaa kansallista sääntelyä, vaan sääntely oli hajautunut eri viranomaisia koskeviin erityislakeihin. Paikkatietolailla pyrittiin keskitettyyn, helpommin hallinnoitavaan ja tehokkaamman yhteiskäytön mahdollistavaan järjestelmään.¹⁶⁰ INSPIRE-direktiivin toimeenpanoa ohjataan maa- ja metsätalousministeriön toimesta. Lisäksi kehitystä ohjaa ja seuraa maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä toimiva ja valtioneuvoston asettama Paikkatietoasiain neuvottelukunta.¹⁶¹ Maanmittauslaitoksen sihteeristö kerää vuosittain seurantatiedot paikkatietoa hallinnoivilta viranomaisilta, julkaisee niistä yhteenvedon ja lähettää tiedot maa- ja metsätalousministeriölle. Tiedot julkais-

¹⁵⁹ HE 18/2009 vp s. 5 ja HE 83/2015 vp s. 5.

¹⁶⁰ HE 83/2015 vp s. 3.

¹⁶¹ HE 83/2015 vp s. 5–6.

taan Euroopan komission toimesta myös muiden maiden tiedot sisältävässä ympäristötieto- ja seurantaverkoston (Eionet) Reportnet-raportointitietokannassa.¹⁶²

Paikkatietolain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan "parantaa viranomaisten hallussa olevien paikkatietoaineistojen saatavuutta ja käyttöä luomalla yhtenäinen paikkatietoinfrastruktuuri ja saattamalla sen palvelut yleisesti käytettäväksi". Laissa säädetään esimerkiksi viranomaisten velvollisuudesta saattaa paikkatietolain soveltamisalaan kuuluvat paikkatietoaineistot tietoverkkoon sekä näitä aineistoja koskevasta hakupalvelusta ja viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta.

Paikkatietolailla ei ole poikettu henkilötietolain eikä julkisuuslain säännöksistä. Paikkatietolain uudistettaessa kuitenkin poistettiin sen 6 §:ssä ollut viittaus henkilötietolakiin ja julkisuuslakiin, koska ne tulivat hallinnon yleislakeina muutenkin sovellettaviksi.¹⁶³ Tiedon luovuttamiseen yhteiskäyttöisestä paikkatietoaineistosta soveltuvat siten yleiset viranomaisen tietojen luovutusta koskevat säännökset. Jos paikkatietoaineisto sisältää henkilötietoja se muodostaa henkilökisterin, jonka rekisterinpitäjänä toimii paikkatietoa hallinnoiva viranomainen.

Paikkatieto on paikkatietolaissa määritelty samalla tavalla kuin INSPIRE-direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa. Paikkatiedolla tarkoitetaan paikkatietolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan "tietoa, joka sisältää välittömän tai välillisen viittauksen tiettyyn paikkaan tai maantieteelliseen alueeseen". Hallituksen esityksen 18/2009 mukaan paikkatiedolla tarkoitetaan luonnollisen tai rakennetun ympäristön kohteita tai erilaisia ilmiöitä koskevaa tallennettua tietoa, joka sisältää sijaintiviittauksen tiettyyn maantieteelliseen paikkaan, alueeseen tai reittiin.¹⁶⁴ Paikkatietoaineistolla puolestaan tarkoitetaan paikkatietolain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan "sähköisessä muodossa olevaa tunnistettavaa paikkatietojen kokonaisuutta".¹⁶⁵ Yleensä aineistoissa kuvataan yksittäistä tietoteemaa, kuten esimerkiksi liikenneverkostoa, kiinteistöjaotusta tai rakennuksia, taikka koostetta jonkin alueen teemoista, kuten esimerkiksi valtakunnallisesta maastotietokannasta tai kaava-alueen pohjakartasta. Aineistoja hallitaan joko erillisinä tiedostoina tai tietokantoina. Useat tietovarannot ja perusrekisterit muodostavat samalla myös paikkatietoaineistoja.¹⁶⁶

Tässä selvityksessä käytettyä paikkatietolain mukaiseen määritelmään perustuvaa paikkatiedon käsitettä ei pidä sekoittaa tietoyhteiskuntakaaren (917/2014; TYK) 3 §:n 1 momentin 19 kohdan mukaiseen sijaintitietoon, jolla tarkoitetaan "viestintäverkosta

162 Ks. <http://www.maanmittauslaitos.fi/kartat-ja-paikkatieto/paikkatietojen-yhteiskaytto/inspire/seuranta-ja-raportointi>, luettu 1.7.2017 ja <http://cdr.eionet.europa.eu/fi/eu/inspire/>, luettu 1.7.2017.

163 HE 83/2015 vp s. 17.

164 HE 18/2009 vp s. 7 ja MmVM 2/2009 vp - HE 18/2009 vp.

165 HE 18/2009 vp s. 7 ja MmVM 2/2009 vp - HE 18/2009 vp: "tunnistettavissa olevaa paikkatiedoista muodostuvaa tietoteknistä kokonaisuutta".

166 HE 18/2009 vp s. 7 ja MmVM 2/2009 vp - HE 18/2009 vp.

tai päätelaitteesta saatavaa tietoa, joka ilmaisee liittymän tai päätelaitteen maantieteellisen sijainnin ja jota käytetään muuhun kuin viestin välittämiseen”.¹⁶⁷ TYK 160 §:n 1 momentin mukaan “[s]ijaintitietoja, jotka voidaan yhdistää luonnolliseen henkilöön, saa käsitellä lisäarvopalvelun tarjoamiseksi ja hyödyntämiseksi, jos tilaaja tai käyttäjä, jota tiedot koskevat on antanut siihen suostumuksensa taikka suostumus yksiselitteisesti ilmenee asiayhteydestä tai jos laissa niin säädetään”. Luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä sijaintitiedoissa on kysymys henkilötiedoista. Siitä, mitä TYK:ssa muutoin säädetään käyttäjän ja tilaajan oikeudesta saada sijaintitietoja ei voida poiketa edes sopimuksella (TYK 160,2 §). Lisäksi sijaintitietojen käsittely on rajoitettu tarkoituksen vaatimaan laajuuteen eikä yksityisyyden suojaa saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Sijaintitiedot on hävitettävä tai anonymisoitava käsittelyn jälkeen, ellei laissa toisin säädetä (TYK 160,3 §). Sijaintitietojen käsittelyyn on oikeus vain niillä lisäarvopalvelun tarjoajan palveluksessa ja sen lukuun toimivilla henkilöillä, joiden tehtäviin se TYK 20 luvun mukaisesti kuuluu (TYK 160,4 §). Toiselle taholle tarkoitettu sijaintitiedosta tiedon saanut taho ei saa ilman paikannettavan suostumusta ilmaista tai käyttää hyväksi sijaintitietoa tai tietoa sen olemassaolosta, ellei laissa toisin säädetä (TYK 160,5 §).

Esimerkiksi sijaintipaikan paljastava mobiililaitte tai tietokone yleensä paljastaa myös käyttäjänsä sijainnin ja erilaisten sijaintipaikkapalveluntarjoajan hallussa olevien tietojen perusteella palveluntarjoaja voi monesti päätellä myös laitetta käyttävän ihmisen henkilöllisyyden. Sijaintitietoa kertyy muun muassa kameravalvonnan, mobiililaitteiden sovellusten, matkakorttien, kaupunkipyörien ja internetsivujen selailun seurauksena. Sen avulla voidaan selvittää henkilöstä hänen henkilöllisyytensä lisäksi paljon muutaakin: elämäntapoja, vuorokausirytmisiä harrastuksia, uskonnollinen vakaumus tai seksuaalinen suuntautuminen tai vaikkapa työpaikka ja seurustelukumppanin asuinpaikka. Osa tiedoista voi olla arkaluonteisia ja sijaintipaikkatietojen nojalla voidaan tehdä myös virhepäätelmiä.¹⁶⁸ Tietosuojaa-asetuksen henkilötiedonkäsitettä koskevassa 4 artiklan 1 kohdassa mainitaan sijaintitieto yhtenä mahdollisena tunnistamistapana.

167 Esimerkiksi paikkatietopoliittista selontekoa varten laaditussa selvityksessä esitettiin neljä tapaa, joilla paikkatietoja voidaan vuonna 2027 soveltaa perinteisten käyttötapojen lisäksi. Nähdäkseni tässä on tarkoitettu nimenomaan henkilön (ehkä päätelaitteesta pääteltäviä) sijaintitietoja (sijaintipaikkatietoja) eikä paikkatietolain mukaisia paikkatietoja. Ks. Panu Muhli – Jarkko Koskinen Heinonen - Juho Ruotsalainen - Marjukka Parkkinen: Selvitys paikkatietopoliittista selontekoa varten. Teknisen kehityksen vaikutukset Suomen paikkatietoinfrastruktuuriin. 12.6.2017, s. 3–4. Tietoyhteiskunta-asetuksen nimi on muutettu lailla 68/2018, joka tulee voimaan 1.6.2018. Uusi nimi on laki sähköisen viestinnän palveluista.

168 Sijaintipaikkatiedoista ja tietosuojasta esim. Leda Bargiotti, Inge Gielis, Bram Verdegem, Pieter Breyne, Francesco Pignatelli, Paul Smiths & Ray Boguslawski: Guidelines for public administrations on location privacy, European Union Location Framework, JRC Technical reports, Version 1, 2016, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/jrc103110_1-dc246-d3.2_eulf_guideline_on_location_privacy_v1.00_final_-_pubsy.pdf, luettu 11.7.2017. Tietosuojaa-asetuksen johdannon 30. kohdan mukaan “[l]uonnolliset henkilöt voidaan yhdistää heidän käyttämiensä laitteiden, sovellusten, työkalujen ja protokollien verkkotunnistietoihin, kuten IP-osoitteisiin, evästeisiin tai muihin tunnistuksiin, esimerkiksi radiotaajuustunnistuksiin. Näin käyttäjästä voi jäädä jälkiä, joita voidaan käyttää luonnollisten henkilöiden profilointiin ja tunnistamiseen etenkin, kun niitä yhdistetään yksilöllisiin tunnistuksiin ja muihin palvelimille toimitettuihin tietoihin.”

Paikkatietokohteella tarkoitetaan paikkatietolain mukaan "sellaista sähköisessä muodossa olevaa abstraktia kuvausta todellisesta asiasta tai ilmiöstä, joka koskee Suomen aluetta ja sisältää kohteen sijainnin välittömänä tai välillisenä viittauksena tiettyyn paikkaan tai maantieteelliseen alueeseen". Paikkatietokohteen käsite käsittää siten sekä *ominaisuustietoa* (kohdetta koskevaa yksilöivää, ajoittavaa tai sen piirteitä kuvailevaa tietoa, kuten rakennus, koivumetsä, tie) että *sijaintitietoa* (maantieteellisiä koordinaatteja tai muuta tietoa, jolla sijainti voidaan sitoa koordinaatistoon).¹⁶⁹ *Paikkatietopalvelulla* puolestaan tarkoitetaan toimintoja, joita voidaan suorittaa käsittelemällä paikkatietoaineistojen sisältämiä paikkatietoja tai niihin liittyvää metatietoa tietokonesovelluksen avulla.

Paikkatietoinfrastruktuurilla tarkoitetaan paikkatietolain ja INSPIRE-direktiivin mukaisesti "tuotettuja, ylläpidettyjä tai saataville asetettuja metatietoja, paikkatietoaineistoja ja paikkatietopalveluja, verkkopalveluja ja -teknologioita, tietojen luovuttamista, saatavuutta ja käyttöä koskevia sopimuksia sekä koordinointi- ja seurantamekanismeja". *Paikkatietoa hallinnoivalla viranomaisella* tarkoitetaan paikkatietolaissa "viranomaista, joka sille kuuluvien tehtävien hoitamiseksi hallinnoi tai ylläpitää" paikkatietolain "soveltamisalaan kuuluvaa alkuperäistä paikkatietoaineistoa". Jos paikkatiedot sisältävät henkilötietoja, paikkatietoa hallinnoiva viranomainen toimii samalla henkilötietolain 3 §:n 4 kohdan mukaisena rekisterinpitäjänä.

Paikkatietolain säännöksiä sovelletaan viranomaisten hallussa oleviin julkisiin paikkatietoaineistoihin, jotka kuuluvat tiettyihin INSPIRE-direktiivin liitteissä määriteltyihin tietoryhmiin, sekä näihin liittyviin paikkatietopalveluihin. Soveltamisalan piiriin kuuluvat lain mukaan

1. koordinaatti- ja korkeusjärjestelmät, paikannusruudustot, paikannimet, hallinnolliset yksiköt, osoitteet, kiinteistöt, liikenneverkot, hydrografia ja suojellut alueet;
2. korkeussijainti, maanpeite, ortokuvat ja geologia;
3. tilastointiyksiköt, rakennukset, maannos, maankäyttö, väestön terveys ja turvallisuus, yleishyödylliset ja muut julkiset palvelut, ympäristön tilan seurantalaitteet ja -paikat, tuotanto- ja teollisuuslaitokset, maatalous- ja vesiviljelylaitokset, väestöjakauma, aluehallinnan, rajoitusten ja sääntelyn piiriin kuuluvat alueet ja raportointiyksiköt, luonnonriskialueet, ilmakehän tila ja ilmaston maantieteelliset ominaispiirteet, merentutkimuksen maantieteelliset ominaispiirteet, merialueet, eliömaantieteelliset alueet, elinympäristöt ja biotoopit, lajin levinneisyys, energiavarat ja mineraalivarat.

169 Määritelmä on paikkatiedon käsitteestä Niko Kaikkosen esitelmästä "Satelliittipaikannuksen hyödyntäminen opetuksessa", 5.4.2011, <https://www.uef.fi/documents/640649/725289/Mitä+on+paikkatieto.pdf/1de807e9-e726-41bd-81a1-70f9237a86d5>, luettu 13.8.2017.

Kuntien osalta paikkatietolakia sovelletaan vain silloin, jos paikkatietoaineisto on kunnan hallussa tai kunnan puolesta toisen hallussa ja kunnalla on lakiin tai asetukseen perustuva velvollisuus kyseessä olevan aineiston keräämiseen tai levittämiseen.

Paikkatietolain 4 §:n 1 momentin mukaan "[p]aikkatietoa hallinnoivan viranomaisen on laadittava ja pidettävä ajan tasalla paikkatietoaineistoja ja -palveluja kuvaavat tiedot, jotka mahdollistavat kyseisten aineistojen ja palvelujen löytämisen, luetteloinnin ja käytön (metatieto)". Lain 5 §:n mukaan tämä soveltuu "myös salassa pidettäviä tietoja sisältäviin paikkatietoaineistoihin, jollei näitä ole säädetty salassa pidettäväksi Suomen kansainvälisten suhteiden, yleisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen etujen suojaamiseksi".

INSPIRE-direktiiviin nojautuva paikkatietolain mukainen järjestelmä perustuu hajautettuun toimintamalliin, jossa vastuu direktiivin edellyttämistä toimenpiteistä on kullakin paikkatietoa hallinnoivalla viranomaisella. Tällaisella toimintatavalla pyritään varmistamaan tietojen ajantasaisuus.¹⁷⁰ Tietojen käyttäjien kannalta hajanaisuus on ongelmallista ja yksi keskitetty järjestelmä, josta kaikki ajantasaiset paikkatiedot olisivat saatavissa samalla kertaa, olisi helppokäyttöisempi.

Paikkatietolain 6 §:n mukaan "[p]aikkatietoa hallinnoivan viranomaisen on laadittava ja pidettävä ajan tasalla paikkatietoaineistosta yhteiskäyttöön soveltuva versio (*yhteiskäyttöinen paikkatietoaineisto*) sekä huolehdittava siihen liittyvien paikkatietopalvelujen yhteiskäyttöisyydestä." Yhteiskäyttöinen paikkatietoaineisto ei tarkoita lain soveltamisalaan kuuluvaa paikkatietoaineistoa sellaisenaan, vaan tästä laadittua yhteiskäyttöön soveltuvaa versiota.¹⁷¹

Paikkatietolain 7 §:n mukaan "[p]aikkatietoa hallinnoivan viranomaisen on huolehdittava siitä, että yhteiskäyttöinen paikkatietoaineisto on saatavilla tietoverkossa aineiston katselua ja lataamista varten." Säännöksellä pannaan täytäntöön INSPIRE-direktiivin vaatimukset paikkatietoaineistojen ja -palvelujen saatavuuden varmistamisesta sekä osa verkkopalvelujen toteuttamista koskevista vaatimuksista. Paikkatietolaissa ei kuitenkaan säädetä keskitetystä latauspalvelusta, vaan veloitetaan erilliset paikkatietoa hallinnoivat viranomaiset saattamaan omat paikkatietoaineistonsa tietoverkkoon. Kansallinen verkkopalveluiden kokonaisarkkitehtuuri perustuu vielä tällä hetkellä direktiiviä selkeämmin sellaisten organisaatiotasolle hajautettujen rajapintatekniikoiden käyttämiseen, joissa kukin viranomaisen luo tai hankkii itse siihen tarvittavan järjestelmän.¹⁷²

170 HE 83/2015 vp s. 9.

171 HE 83/2015 vp s. 14.

172 HE 83/2015 vp s. 14–15.

Paikkatietolain 8 §:ssä säädetään Maanmittauslaitokselle velvollisuus paikkatietoaineistojen ja näitä aineistoja koskevien palvelujen etsimisen ja niitä koskevien metatietojen tarkastelun mahdollistavan verkkopalvelun (*hakupalvelu*) käyttöön ottoon. Paikkatietolain 10 §:n mukaan muutkin kuin paikkatietoa hallinnoivat viranomaiset saavat liittää tietoverkossa saatavilla olevia yhteiskäyttöisiä paikkatietoaineistoja koskevat metatiedot hakupalveluihin. Paikkatietoa hallinnoivan viranomaisen on vastaavasti annettava yhteiskäyttöinen paikkatietoaineistonsa ja siihen liittyvät paikkatietopalvelunsa toisen viranomaisen käyttöön, jos niiden käyttö on tarpeen kyseisen viranomaisen julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien suorittamiseksi (PTL 11 §).

Tiivistetyksi voidaan paikkatietolain osalta todeta, että se ei muuttanut henkilötietojen suojaa tai julkisuutta koskevaa sääntelyä. Paikkatieto on henkilötietoa, jos se sisältää tietoa tunnistettavissa olevasta luonnollisesta henkilöstä. Paikkatieto on henkilötietoa myös silloin, kun henkilö voidaan välillisesti tunnistaa tiedoista. Paikkatietolaki edellyttää, että paikkatietoa hallinnoiva viranomainen laatii ja ylläpitää ajantasaista yhteiskäyttöön soveltuvaa versiota lain soveltamisalaan kuuluvasta paikkatietoaineistosta. Sen laatimisessa ja käsittelyssä on noudatettava, mitä henkilötietolaissa ja julkisuuslaissa sekä muualla laissa säädetään. Paikkatietolaki ei siten muuttanut paikkatietoihin kohdistuvan tietosuojan periaatteita, vaikka se edellyttääkin aikaisempaa kattavampia tietopalveluita.¹⁷³ Koska paikkatietolailla ei puututtu henkilötietojen suojaan tai julkisuutta koskevaan sääntelyyn, paikkatietolaki ei näytä sen enempää lisäävän kuin heikentävänkään mahdollisuuksia hyödyntää henkilötietoja sisältäviä paikkatietoja muutoin kuin siltä osin, että sikäli kuin tietojen käsittelyyn on lainmukainen peruste, paikkatietolaki tarkoituksensa mukaan parantaa tai helpottaa tietojen saatavuutta.

5.3 Ympäristötietodirektiivi ja sen täytäntöönpano

Direktiivillä 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta (ympäristötietodirektiivi) pyritään turvaamaan viranomaisten omassa tai viranomaista varten toisen hallussa olevan ympäristötiedon julkinen saatavuus. Ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan ympäristötiedolla tarkoitetaan ”kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa” erinäisistä ympäristöön liittyvistä tekijöistä (osa-alueiden tila ja vuorovaikutus, ympäristöön vaikuttavat toimenpiteet ja tekijät, ympäristölainsäädännön toimeenpanoa koskevat kertomukset, analyysit ja oletukset, joita käytetään ympäristöön liittyvien toimenpiteiden ja toimien yhteydessä ja ihmisten tervey-

173 Lainsäädäntöneuvos Tuire Taina ja neuvotteleva virkamies Antti Vertanen (MMM): Paikkatiedot viedään verkkoon, Tietosuoja 3/2009, <https://www.tietosuoja-lehti.fi/index.php?mid=2&pid=32&aid=2661>, luettu 9.10.2017.

den ja turvallisuuden tila, elintarvikeketjun saastuminen tarvittaessa mukaan lukien, sekä elinolojen, kulttuurikohteiden ja rakennetun ympäristön tila, sikäli kuin se voi vaikuttaa näihin; ks. a-f kohdat). Ympäristötiedon käsite on siten laaja. Se ei kata vain suoranaisesti ympäristöä koskevia tietoja vaan myös ympäristöön vaikuttavia tietoja.¹⁷⁴

Ympäristötiedodirektiivin täytäntöönpanossa lähdettiin siitä, että kansallinen lainsäädäntö oli jo direktiivin voimaan tullessa kattava. Jotta täytäntöönpano olisi täysin aukotonta, viranomaistoiminnan julkisuusvelvoite laajennettiin vesihuoltolain 16 §:n muuttamisesta annetulla lailla (54/2005) kattamaan myös ne vesihuoltolaitokset, jotka eivät aiemmin kuuluneet julkisuuslainsäädännön piiriin.¹⁷⁵

Myös ympäristötieto voi olla henkilötieto. Paikkaan kytkeytyvänä se on myös paikkatieto. Ympäristötiedodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan f-kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti ”henkilötietojen ja/tai luonnollista henkilöä koskevien tiedostojen luottamuksellisuuteen, jos kyseinen henkilö ei ole antanut suostumustaan tiedon ilmaisemiseen ja jos tällaisesta salassapidosta säädetään kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä”. Säännös itsessään on tulkinnanvarainen sen vuoksi, että henkilötiedot eivät välttämättä ole luottamuksellisia tietoja vaan ne voivat olla myös julkisia tietoja. Tulkinnanvaraisuus ratkeaa kuitenkin 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa kappaleessa lausuttuun, jonka mukaan jäsenvaltioiden varmistettava, että henkilötiedodirektiiviä noudatetaan. Näin ollen on selvää, ettei ympäristötiedodirektiivi syrjäytä henkilötietojen suojan vaatimuksia. Ympäristötiedon julkisuuden ja henkilötietojen suojan punninnassa on kuitenkin otettava huomioon 2 kohdan 2. kappaleessa mainittu tulkintaperiaate, jonka mukaan tiedon antamisen ”epäämisperusteita on tulkittava suppeasti, ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu. Kussakin yksittäistapauksessa tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin.” Pyyntöä ei voi evätä, jos se liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin.

Mielestäni henkilötiedon käsitettä on edellä mainitusta epäämisperusteista koskevasta suppean tulkinnan periaatteesta huolimatta tulkittava ympäristötiedodirektiivin soveltamisalaan kuuluvissa asioissa samoin kuin muissakin yhteyksissä. Toisin sanoen henkilötiedon käsite ei voi vaihdella sen mukaan, missä yhteydessä sitä tulkitaan. Muutoin olisi vaarana

174 Direktiivin johdannon 10. kohdan mukaan ”[y]mpäristötiedon määritelmää olisi selvennettävä siten, että se kattaa kaikissa muodoissa olevat tiedot, jotka koskevat ympäristön tilaa, ympäristöön vaikuttavia tai todennäköisesti vaikuttavia tai sen suojeluun tarkoitettuja tekijöitä, toimenpiteitä ja toimia, näiden toimenpiteiden ja toimien yhteydessä käytettäviä kustannus-hyötyanalyyssejä ja taloudellisia analyysejä sekä myös ihmisten terveyden ja turvallisuuden tilaa, elintarvikeketjun saastuminen mukaan lukien, sekä elinolosuhteiden, kulttuurikohteiden ja rakennetun ympäristön tilaa siltä osin, kuin mikä tahansa mainituista seikoista vaikuttaa tai voi vaikuttaa niihin.”

175 Ympäristöministeriön verkkosivuilla 24.3.2013 julkaistu kirjoitus ”Ympäristötietoa koskeva ministeriön päätös”, http://www.ymparisto.fi/FI-Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistotietoa_koskeva_ministerion_paatos, luettu 19.8.2017.

hyvin sekava ja henkilötietojen suojaa rekisteröidyn kannalta sattumanvaraisissa tilanteissa heikentävä järjestelmä.

Sen sijaan henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen osalta käsittelyn perusteen tulkinnassa voi olla punnintaa esimerkiksi tulevan tietosuoja-asetuksen mukaista oikeutetun edun käsitettä¹⁷⁶ tulkittaessa. Viranomaisten osalta tietojen laatu voi vaikuttaa esimerkiksi tietosuoja-asetuksen mukaiseen yleiseen etuun nojautuvan käsittelyperusteen säätämiseen. Esimerkiksi tietojen laatu, antamistarve ja -tapa vaikuttavat myös harkittaessa tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun yleisen edun mukaisen oikeusperusteen täsmällisemmän sääntelyn sisältöä¹⁷⁷ tai sen tulkintaa.

Yleinen etu käsittelyn perusteena edellyttää sääntelyä unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä. TSA 6 artiklan 3 kohdan mukaan "[k]yseinen käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojen käsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet, kuten toimenpiteet muita IX luvussa esitettyjä erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden."

Yleistä etua koskeva peruste voisi nähdäkseni tulla kysymykseen joidenkin henkilötietoina pidettävien ympäristö- tai/ja paikkatietojen käsittelylle ja jopa jonkin asteiselle luovuttamiselle, jos tiedoilla on yleistä merkitystä, ainakin jos ne olisivat välillisiä henkilötietoja, jolloin tietoja ei voisi etsiä henkilön nimellä, vaan tunnistettavuus edellyttäisi vielä erityisiä lisätoimia. Tämän tyyppinen ratkaisu on valittu metsätietolain uudistamisessa, jota selostetaan jaksossa Ympäristötiedon ja tietosuojan yhteensovittaminen: esimerkkinä metsätietojärjestelmä sivulta 95 alkaen.

Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan ympäristötieto on saatettava saataville osittain, jos se on mahdollista antaa niin, että tiedon antamisen tai levittämisen

176 TSA 6 artiklan 1 kohdan f-kohta: "käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi, paitsi milloin henkilötietojen suoja edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut, erityisesti jos rekisteröity on lapsi."

177 TSA 6 artiklan 1 kohdan e-kohdan (sekä c-kohdan) mukaisesta käsittelystä on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. TATTI-työryhmä ehdotti tietosuoja-asetuksen sanamuotoa toistavaa yleissäännöstä, jota esimerkiksi tietosuojavaltuutettu on edellä esitetysti pitänyt yleispiirteisyydessään kyseenalaisena. Tätä kirjoitettaessa ei ole tietoa, millaista säännöstä tulevassa hallituksen esityksessä tullaan ehdottamaan.

estävä osa poistetaan siitä. Henkilötietojen osalta tässä on tietojen julkaisemisen (=luovuttamisen) osalta se ongelma, että vaikka suoranainen henkilöä koskeva viittaus poistettaisiin, jäljelle jäänyt tieto on silti henkilötieto, jos se epäsuorasti paljastaa ympäristötietoon liittyvän henkilön tai hänen perhekuntansa henkilöllisyyden. Yksittäisen julkisen henkilötiedon antaminen ei tokikaan ole kiellettyä, mutta jos annetaan useita henkilötietoja (eli esimerkiksi ympäristötiedot, joihin liittyvät henkilöt ovat kohtuuttomitta vaikeuksitta selvitettäessä), kysymys on henkilörekisterin luovutuksesta ja silloin luovutuksensaajalla täytyy olla henkilötietolainsäädännön mukainen oikeus näiden henkilötietojen käsittelyyn julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaisesti. Sama koskee luonnollisesti tietokannan julkaisemista (= luovuttamista) internetissä. Direktiivissä tarkoitettu tietojen erottelu ei siten henkilötietojen laajasta käsitteestä johtuen toimi henkilötietojen yhteydessä aivan niin kuin erottelua ehdotettaessa on ehkä ajateltu – eikä siten kuin tiedonsaannin kannalta olisi optimaalista. Koska henkilötietojen käsittelystä voidaan säätää lailla ja tietosuoja-asetus mahdollistaa lakisääteistä velvoitetta, yleistä etua ja julkisen vallan käyttämistä koskevien käsittelyperusteiden kansallisen säätämisen, erityislailla voitaisiin säätää poikkeus julkisuuslain tietojen luovuttamista koskevaan säännökseen, kunhan poikkeus on tietosuoja-asetuksen periaatteiden mukainen ja ottaa perus- ja ihmisoikeudet huomioon.

5.4 Ympäristötiedon ja tietosuojan yhteensovittaminen: esimerkkinä metsätietojärjestelmä

Tässä avataan metsätietolain sääntelyä sen vuoksi, että siinä on kysymys paikkatietojen ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisesta ja koska siinä omaksuttua sääntelymallia voitaisiin mahdollisesti hyödyntää pohdittaessa kiinteistö- ja rakennustietoja käsittävien tietokantojen luomista ja avaamista.

Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetulla lailla (jälj. metsätietolaki) säännellään Suomen metsäkeskukselle (jäljempänä metsäkeskus) julkisena hallintotehtävänä kuuluvaa tietojärjestelmään liittyvää rekisterinpitoa. Laki koskee nimenomaan henkilötietojen käsittelyä. Metsätietojärjestelmässä olevien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan rinnakkain metsätietolakia, henkilötietolakia ja julkisuuslakia (lain 1 §). Metsätietojärjestelmässä on myös sellaisia tietoja, jotka eivät ole henkilötietoja. Myös niihin sovelletaan julkisuuslakia. Metsätietolain 2 §:n 1 kohdan mukaan metsävaratiedoilla tarkoitetaan ”metsiä sekä niiden hoitoa ja käyttöä kuvaavia paikkaan sidottuja tietoja”. Metsätiedoilla puolestaan tarkoitetaan 2 §:n 2 kohdan mukaan ”metsäkeskuksessa käsiteltäviä hallintoasioita koskevia tietoja, metsävaratietoja sekä kiinteistöjä ja metsäkeskuksen asiakkaita koskevia tietoja siten kuin jäljempänä säädetään”.

Voimassa olevan metsätietolain 8 §:n mukaan "[t]ietojärjestelmän julkisia tietoja voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla viranomaisille tai viranomaistehtäviä hoitaville tahoille laissa säädettyä tehtävää tai velvoitetta varten". Niitä voidaan luovuttaa myös "metsätalouteen liittyvää kaupallista tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jos maanomistaja on antanut siihen suostumuksen. Luoton myöntämistä ja luoton valvontaa varten tietojärjestelmän julkisia tietoja voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla myös ilman maanomistajan suostumusta (29.1.2016/110)". Lain 9 §:ssä on säännökset tietojen luovuttamisesta suoramarkkinointia ja muita osoitteellisia lähetyksiä varten.

Metsätietolain 13 §:ssä säädetään tietojen luovutuksesta sivullisille. Tietojen luovuttamista on haettava kirjallisesti metsäkeskukselta. Metsätietojärjestelmästä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jos julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetty tietojen luovuttamisen edellytykset täyttyvät.¹⁷⁸ Sen lisäksi, mitä julkisuuslain 13 §:n 2 momentissa säädetään¹⁷⁹, tiedon pyytäjän on liitettävä hakemukseen HTL 10 §:n mukainen rekisteriseloste, jos tiedot talletetaan luovutuksensaajan henkilörekisteriin kestoltaan pitempiaikaista käyttötarkoitusta varten. Tekninen käyttöyhteys voidaan lain 13 a §:n nojalla avata tekemättä 13 §:ssä tarkoitettua tietojenluovutus päätöstä, jos maanomistaja on antanut tähän suostumuksensa ja rekisterinpitäjä on rekisteröinyt luovutuksensaajan metsäkeskuksen sähköisen palvelun käyttäjäksi ja luovutukseen on 13 §:n mukainen peruste.

Metsätietolain 13 b §:n mukaan metsätietojärjestelmästä luovutettuja tietoja saa käyttää vain siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on luovutettu. "Tiedot saa luovuttaa edelleen tai muuten antaa sivulliselle vain, jos siitä on säädetty laissa tai jos metsäkeskus on tietojen luovuttamista koskevassa päätöksessään antanut siihen nimenomaisen luvan. Metsäkeskus ei saa antaa lupaa metsätietojärjestelmän alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavaan tietojen käsittelyyn."

Suomen hallitus vastaanotti 25.9.2015 Euroopan komission antaman virallisen huomautuksen, joka koski ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin 2003/4/EY täytäntöönpanoa. Komission mielestä Suomi ei ollut täyttänyt kaikkia direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaisia velvollisuuksiaan. Ympäristötietojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan suhdetta on huomautuksen johdosta arvioitu luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta sekä luonnoksen jälkeen laaditussa hallituksen esityksessä eduskun-

178 Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

179 "Pyydettyä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää."

nalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 170/2017). Säännöksillä pyritään rikkomusmenettelyyn vastaamisen lisäksi toteuttamaan pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitetta tehostaa metsävaratietojen käyttöä, parantamaan metsävaratietoaineistojen laatua ja tehostamaan tietojen sähköistä käsittelyä.¹⁸⁰

Suomi lupasi marraskuussa 2015 muuttaa Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annettua lakia (419/2011) siten, että henkilötietojen suoja koskevat säännökset eivät rajoittaisi julkisten ympäristötietojen luovuttamista. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin muutettavaksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annettua lakia siten, että siihen lisättäisiin säännös, joka mahdollistaa julkisten ympäristötiedoiksi katsottavien metsätietojärjestelmän tietojen luovuttamisen ilman nykyisiä tietojenluovutusmenettelyjä. Ehdotuksen mukaan maanomistaja olisi kuitenkin voinut tietyin edellytyksin vaatia kuviomuotoiset metsävaratiedot poistettavaksi metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä.¹⁸¹ Lopullisesta (juuri ennen selvityksen valmistumista julkaistusta) hallituksen esityksestä 217/2017 oli kuitenkin poistettu mahdollisuus vaatia kuviomuotoisten metsävaratietojen poistamista, koska rekisteröidyn kiello-oikeus osoittautui oikeudellisesti ongelmalliseksi. Tietojen poistaminen olisi merkinnyt sellaista poikkeamista julkisuusperiaatteesta, jolle ei ollut perusteita verrattuna muihin poikkeusperusteisiin, kuten esimerkiksi yksityiselämän tai liikesalaisuuksien suojaan. Kielto-oikeus olisi myös ollut hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvan, tietojen eheyttä koskevan huolehtimisvelvollisuuden vastainen. Vastaavaa sääntelyä ei myöskään ollut muissa laeissa. Kaiken kaikkiaan rekisteröidyn oikeutta vaatia tietojensa poistamista viranomaisen rekisteristä pidettiin Suomen oikeusjärjestelmälle vieraana ajatuksena.¹⁸²

Ympäristötiedodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan ympäristötietoja koskevia tietopyyntöjä ei tarvitse perustella. Tietopyyntö voidaan evätä tietyin direktiivissä mainituin perustein, joita on kuitenkin tulkittava suppeasti ottaen huomioon ympäristötietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu (4 art. 2 kohta). Julkisuuslain 16 §:n 3 kohdan soveltaminen on kuitenkin johtanut siihen, että tietopyynnöt on perusteltava. Tätä on sovellettu myös pelkien metsävaratietojen luovuttamiseen ilman maanomistajan nimi- ja yhteystietoja, koska henkilötiedon laajasta käsitteestä johtuen niitäkin on pidettävä henkilötietoina, kun niihin liittyvä henkilö on helposti selvitettävissä.¹⁸³

180 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 170/2017 vp) s. 3.

181 Luonnos 7.11.2016 MMM; Luonnonvaraosasto; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f5bac47c-e23d-4e01-8db0-d968d683c95e/f3f3f0a1-989e-432a-aea7-d5c8846fbd47/MUISTIO_20161125102931.pdf, luettu 19.8.2017.

182 HE 170/2017 vp s. 9 ja 15.

183 Ks. Luonnos 7.11.2016 MMM; Luonnonvaraosasto; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f5bac47c-e23d-4e01-8db0-d968d683c95e/f3f3f0a1-989e-432a-aea7-d5c8846fbd47/MUISTIO_20161125102931.pdf, s. 13, luettu 19.8.2017.

Myös perusteluvellisuuden osalta komissio on katsonut, ettei ympäristötietodirektiiviä ole saatettu asianmukaisesti täytäntöön. Tämän vuoksi säännöksiä ehdotettiin muutettavaksi siten, että nykyiset henkilötietojen suojaamiseen liittyvät tietojenluovutusmenettelyt eivät jatkossa koskisi julkisten ympäristötietojen luovuttamista.¹⁸⁴ Henkilötietojen suojaamiseksi metsävaratietoja koskevaa tietopyyntöä ei kuitenkaan voisi tehdä luonnollisten henkilöiden osalta nimen perusteella.¹⁸⁵

Asiaa pohditaan hallituksen esityksessä 170/2017 seuraavasti:

”Ympäristötietodirektiivin säännökset ympäristötietojen luovuttamisen perusteista ovat erityissäännöksiä suhteessa tietosuojadirektiiviin. Julkisuuslaki sisältää pääosin ympäristötietodirektiiviä laajemmat tietojensaantioikeudet, mutta siltä osin kuin ympäristötiedot ovat osa viranomaisen henkilörekisteriä, julkisuuslaki rajoittaa ympäristötietodirektiiviä laajemmin tietojenluovutuksia. Metsätietolain mukaan metsätietojärjestelmästä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jos viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetyt tietojen luovuttamisen edellytykset täyttyvät. Ympäristötietodirektiivin vaatimukset otettaisiin huomioon lisäämällä lakiin erityissäännös, jolla poikettaisiin julkisuuslain 16 §:n 3 momentista ympäristötietojen luovuttamisen osalta.”¹⁸⁶

Pelkästään sillä perusteella, että ympäristötietodirektiivi on erityissäännös suhteessa henkilötietodirektiiviin, ei kuitenkaan voida säätää lainsäädäntöä, joka on tietosuojadirektiivin vastaista. Jos se, että lainsäädäntö on erityislainsäädäntöä, oikeuttaisi tekemään näin, niin tällä perusteella henkilötietojen suoja voitaisiin romuttaa useankin erityisalan lainsäädännöllä. Sitä paitsi tätä argumenttia vastaan voidaan esittää, että uusi tietosuoja-asetus ympäristötietodirektiiviä myöhempänä oikeusnormistona on henkilötietojen suojan osalta painavampi oikeuslähde kuin ajallisesti vanhempi ympäristötietodirektiivi. Lisäksi asetus on oikeudellisena instrumenttina tulkittava vaikuttavammaksi säädökseksi kuin direktiivi. Mekaanisten tulkinta-argumenttien sijaan oikeus ympäristötietoihin ja henkilötietojen suojaan pitää sovittaa yhteen niin, että molempien oikeuksien ydinsisällöt turvataan. Siinä on tiettyjä hankaluuksia, kun henkilötiedon käsite on sekä henkilötietodirektiivissä että tietosuoja-asetuksessa määritelty varsin laajasti. Ratkaisua voisi etsiä käsittelyn perusteiden säännöstöjen (ympäristö- ja tietosuojasäännöstö) tarkoituksen mukaisesta tulkinnasta ja antamalla käsittelyn perusteiden täsmällisemmässä sääntelyssä merkitystä myös sille, onko kysymys suorasta vai epäsuorasta henkilötiedosta.

184 Emts. 13–14 ja HE 170/2017 vp s. 13.

185 HE 170/2017 vp s. 9.

186 HE 217/2017 s. 13. Samoin myös hallituksen esitysluonnoksessa.

Lainmuutoksen seurauksena metsävaratiedot olisivat jatkossa kaikkien saatavilla. Lainmuutoksella tähdätään ympäristötietodirektiivin täytäntöönpanoon komission edellyttämällä tavalla. Ehdotettu säännös ”ei koske maanomistajien nimen, osoitteen, muiden yhteystietojen eikä henkilötunnuksen luovuttamista”. Niiden luovuttaminen säilyisi henkilötietojen suojaa koskevien rajoitusten alaisena. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös siitä, että metsäkeskuksen tulisi muistuttaa ympäristötietoja luovuttaessaan luovutuksensaajia henkilötietojen suojaa koskevista velvoitteista.¹⁸⁷ Lisäksi maanomistajan nimi- ja yhteystietojen sekä metsävaratietojen luovuttaminen teknisen käyttöyhteyden avulla tulisi mahdolliseksi myös henkilötietolaissa tai muussa laissa säädetyn perusteen nojalla. Tällainen voisi olla kysymyksessä esimerkiksi sopimuksen täytäntöönpanon tai toimeksiannon hoitamisen yhteydessä. Henkilötiedot luovutettaisiin siltä osin kuin ne ovat tarpeen ilmoitetun käyttötarkoituksen toteuttamiseksi.¹⁸⁸

Ehdotettu muutos ei merkitse sitä, että omistajatiedoista irrotetut metsävaratiedot eivät olisi henkilötietoja. Muutos merkitsee vain sitä, että laissa vain on säädetty poikkeus yleiseen henkilötietojen luovutuskieltoon. Tämä on mahdollista, koska henkilötietojen suojausta säädetään perustuslain 10 §:n mukaan lailla, ja kysymyksessä on laissa säädetty ja täsmällinen ja tarkkarajainen perusoikeuden rajoitus. Omistajatiedot metsävaratiedoista irrotettuna ja vailla mahdollisuutta omistajien nimillä tehtävien rekisteritietojen luovutukseen eivät myöskään merkitse syvällistä puuttumista henkilötietojen tai yksityiselämän suojaan. Lisäksi tällä henkilötietojen suojan rajoituksella turvataan toista hyväksyttävää tavoitetta. Kysymyksessä on lainsäädännöllinen tasapainoratkaisu yleisen edun ja maanomistajan yksityiselämän suojan välillä.

Uuden tietosuoja-asetuksen mukainen henkilötiedon käsite on vähintään yhtä laaja kuin nyt voimassa oleva tietosuojadirektiivin mukainen henkilötiedon käsite. Asetuksen sovellettavaksi tullessa on selvitettävä, missä määrin ympäristötietoja voidaan käsitellä ja luovuttaa 6 artiklan c-kohdan (lakisääteinen velvoite), e-kohdan (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai julkisen vallan käyttö) taikka f-kohdan (yksityisten tahojen osalta oikeutetun edun toteuttaminen) perusteella. Jos katsotaan, että ympäristötietojen luovuttamisessa on kysymys tietosuoja-asetuksen 6 artiklan e-kohdan mukaisesta yleistä etua koskevan tehtävän suorittamisesta, käsittelylle on uuden tietosuoja-asetuksen mukainen laillinen peruste. Asetuksen mukaan näistä c- ja e-kohtien mukaisista perusteista tulee kuitenkin säätää EU:n tai kansallisessa lainsäädännössä.

Ajatusta ympäristötiedosta yleistä etua toteuttavana tukee se, että ympäristötietojen julkisuudella pyritään pääosin toteuttamaan yhteiskunnan kokonaisetua ja että kysymys ei niiden

187 HE 217/2017 s. 13. Samoin myös hallituksen esitysluonnoksessa.

188 HE 170/2017 vp s. 16.

osalta yleensä ole kovin syväälle ihmisen yksityisyyden piiriin kuuluvasta tiedosta ja että jos maanomistajien henkilöllisyyttä koskevat tiedot poistetaan, heidän henkilöllisyytensä ei ole suoraan rekisteristä todettavissa vaan edellyttää joka tapauksessa lisäselvitystä. Viimeksi mainittu ei siis poista sitä, että kysymys on joka tapauksessa henkilötiedosta, mutta vaara yksityisyyden loukkaamiseen on kuitenkin vähäisempi, jos henkilöllisyyttä koskevat tiedot eivät ole suoraan rekisteristä saatavissa vaan edellyttävät jonkinlaista lisäselvitystä kunkin rekisteröidyn osalta. Näissä puitteissa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kappaleen c- ja e-kohdat sallivat muut asetuksen velvoitteet sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet täyttävän erillislainsäädännön säätämisen ja c-kohta myös edellyttää erillislainsäädäntöä. Erillislainsäädännöllä voidaan esimerkiksi säätää henkilötietojen käsittelyn perusteesta osana viranomaisen lakisääteisiä tehtäviä tai julkisen vallan käyttöä ja erillislailla voidaan säätää julkisten henkilötietojen luovuttamisen helpottamisesta ilman julkisuuslain kaltaista menettelyä.

Nykyllänsäädännön valossa ongelman ydin on se, että myös henkilöä koskevista tiedoista erotettuna paikkaan sidottu ympäristötieto on henkilötieto, jos paikan omistaja tai haltija on helposti selvitettävissä. Tällöin sovellettavaksi tuleva henkilötietolainsäädäntö ja julkisuuslain luovutusrajoitukset asettavat rajoituksia julkisen tiedon luovuttamiselle henkilörekisterinä tai teknisen käyttöyhteyden avulla, jollei asiasta ole julkisuuslain säännöksen syrjäyttävää erityissääntelyä.

Metsävaratiedot eivät kuulu yksityisyyden tai tietosuojan ytimeen, mutta sillä ei ole merkitystä henkilötietojen suojan soveltamisalan kannalta. Sillä on kuitenkin merkitystä harkittaessa mahdollisuutta sääntelyyn, joka tekisi näiden tietojen käsittelystä sallittua nykyistä helpommin toteutuvien edellytyksin. Kun henkilötiedon käsite on lisääntyneiden tiedon hankkimis- ja yhdistämismahdollisuuksien vuoksi laaja ja paljon laajempi kuin henkilötietolainsäädäntöä alun perin laadittaessa on voitu kuvitella, ratkaisua lienee haettava henkilötietojen käsittelyn perustetta koskevasta lainsäädäntöratkaisusta, johon uusi tietosuoja-asetus antaa jonkin verran liikkumavaraa. Vaikka tiedon luonne ei vaikuta siihen, onko kysymyksessä henkilötieto (jos tieto kuitenkin koskee henkilöä), se voi vaikuttaa siihen, mitkä edellytykset sen käsittelylle tai luovuttamiselle voidaan lailla säätää. Jos henkilötieto ei koske henkilön yksityiselämää tai koske vain sen reuna-aluetta, ja jos tieto ei ole suoraan yhdistettävissä henkilöön vaan kysymys on epäsuorasta tunnistamisesta, tietojen käsittelyn edellytyksistä voidaan perus- ja ihmisoikeusnäkökohdistakin käsin säätää helpommin kuin silloin jos kysymyksessä olisi suora ja yksityisyyden ydinalueeseen liittyvä henkilötieto.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset: paikkatietojen julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittaminen

Paikkatiedolla tarkoitetaan paikkatietolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ”sellaista sähköisessä muodossa olevaa Suomen aluetta koskevaa tietoa, joka sisältää tietokohteiden ominaisuutena kohteen sijainnin välittömänä tai välillisenä viittauksena tiettyyn paikkaan tai maantieteelliseen alueeseen”.



Paikkatietoja voivat olla esimerkiksi tiettyyn alueeseen tai paikkaan liittyvät paikannimet, hallinnolliset yksiköt, osoitteet, kiinteistöt, liikenneverkot, hydrografia ja suojellut alueet, korkeussijainti, maanpeite, geologia, rakennukset, tuotanto- ja teollisuuslaitokset, väestöjakauma, ilmaston maantieteelliset ominaispiirteet, eliömaantieteelliset alueet, elinympäristöt ja biotoopit, lajin levinneisyys, energiavarat sekä mineraalivarat, kun ne on tallennettu sähköisessä muodossa.

Kuten edellä esitetystä ilmenee, paikkatiedot eivät lähtökohtaisesti ole henkilötietoja. Niistä kuitenkin tulee henkilötietoja, jos ne voidaan liittää tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön. Henkilötietoja voivat olla myös rakennuksia tai kiinteistöjä koskevat tiedot – siitä riippumatta, onko kysymys katunäkymään sisältyvästä ja kaik-

kien nähtävissä olevasta tiedosta vai jonkun ihmisen omistamaan rakennukseen tehdyistä remonteista tai rakennuksen rakennusaineina käytetyistä rakennusmateriaaleista.

Kuten edellä on selvitetty, henkilön tunnistaminen on henkilötiedon käsitteen edellyttämien tavoin mahdollista, jos esimerkiksi paikkatietoa koskevan kiinteistön omistaja on puhelinsoiton tai sähköpostikyselyn avulla selvitettävissä. Jos näin on, henkilötietojen käsittelylle ja mahdolliselle luovuttamiselle (joka on käsittelyä sekin), tulee olla lain mukainen peruste. Henkilötietolainsäädäntö asettaa siten tietyt reunaehdot paikkatietorekisterien muodostamiselle sekä paikkatietojen ja paikkatietoja sisältävien rekisterien luovuttamiselle.¹⁸⁹

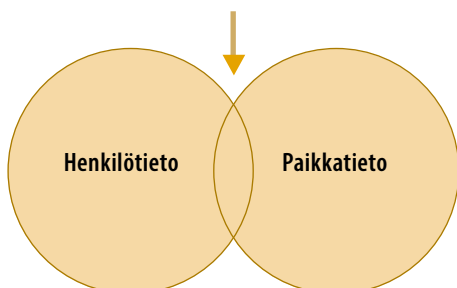
Henkilötiedon käsite on tietosuoja-asetuksessa hieman nykyistä yksityiskohtaisemmin määritelty uusi teknologia huomioon ottaen, mutta nykyisen ja tulevan lain mukaisen henkilötiedon käsitteen sisällössä ei mielestäni ole tämän selvityksen kannalta relevanttia eroa. Tietosuoja-asetuksen mukainen henkilötiedon käsite ei ole ainakaan suppeampi kuin nykyisen lain mukainen henkilötiedon käsite, vaan mikä on henkilötietoa nyt, on henkilötietoa myös tietosuoja-asetuksen ja uuden tietosuojalain sovellettavaksi tultua.

Paikkatiedot ovat henkilötietoja ja tietoaineistot muodostavat henkilötietolain tarkoittaman henkilörekisterin, jos ne voidaan yhdistää tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön tai hänen perheeseensä.

Paikkatiedoista tulee henkilötietoja myös silloin, kun ne vastaanottava viranomainen tai yritys yhdistää ne omiin ennestään jo olemassa oleviin tietoihinsa ja tämän kokonaisuuden perusteella tieto voidaan tunnistaa luonnollista henkilöä, hänen perhettään tai hänen kanssa yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi heidän ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaaviksi merkinnöiksi. Tällöin vastaanottajalla täytyy olla peruste henkilötietojen käsittelyyn. Suhdetta voidaan kuvata seuraavasti:

189 Ks. HE 18/2009 vp s. 5 ja HE 83/2015 vp s. 5.

Paikkatietoon liittyvä henkilötieto



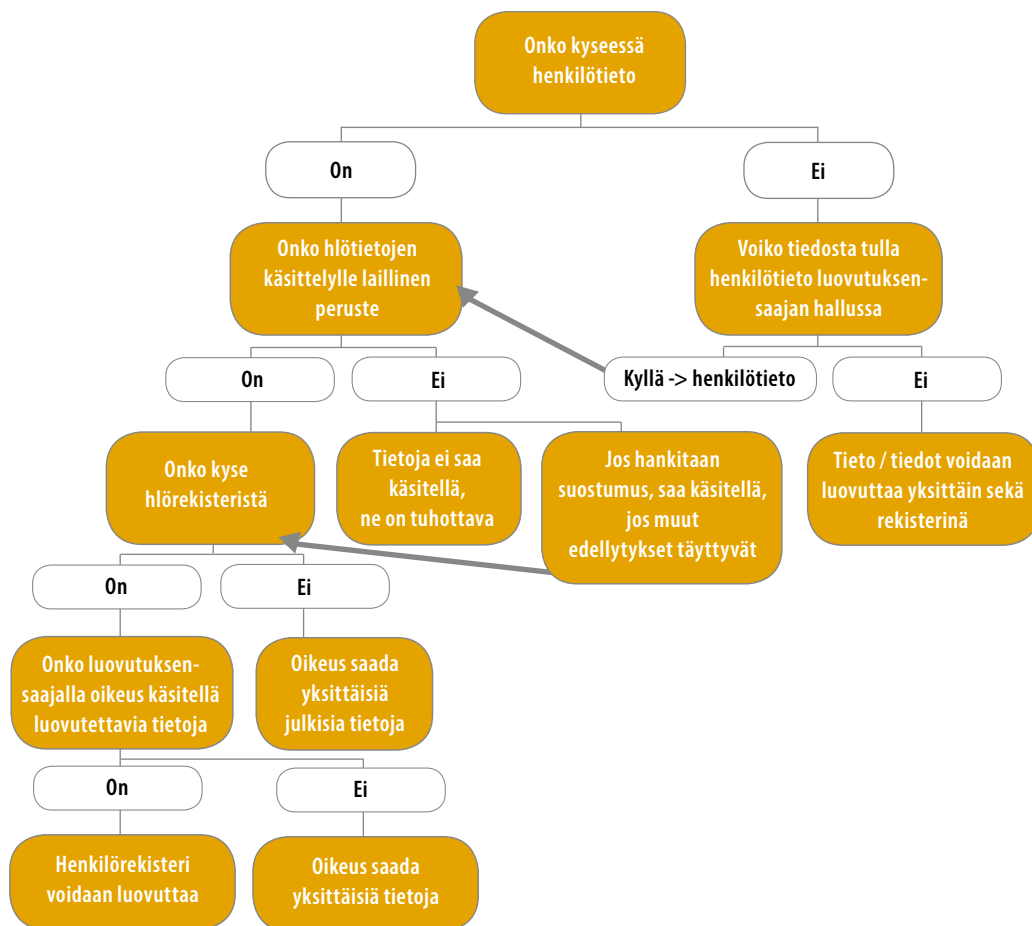
Viranomaisten sisäisessä toiminnassa henkilötiedon laaja käsite ja käsittelyn perusteen vaatimus ei yleensä ole ongelmallista, koska viranomaisilla on lakiin perustuvia toimivaltuuksia erilaisten esimerkiksi paikka- ja ympäristötietojen käsittelemiseksi. Jos yksityinen toimija haluaa perustaa paikkatietoja tai muita kiinteistö- tai rakennustietoja koskevan rekisterin, henkilötietojen käsittelylle täytyy olla henkilötietolain tai tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukainen peruste.¹⁹⁰ Yksityisessä toiminnassa yleisimpiä henkilötietojen käsittelyn perusteita ovat suostumus sekä asiakas- tai toimeksiantosuhde. Tietosuoja-asetuksen nojalla käsittelyn perusteena voi olla myös rekisterinpitäjän tai kolmannen tahon oikeutettu etu, paitsi jos henkilötietojen suoja edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut. Tämä uusi säännös voi mahdollistaa sellaisen henkilötietojen käsittelyn, joka nyt ei ole suoraan henkilötietolain nojalla mahdollista. Toisaalta tällaisissa tapauksissa käsittely on tällä hetkellä voinut tapahtua tietosuojalautakunnan myöntämän luvan nojalla. Myös yleinen etu henkilötietojen käsittelyn perusteena voi tulla kysymykseen. Tästä on kuitenkin säädettävä erikseen joko unionin tai Suomen lainsäädännössä.

Tietokantojen mahdollinen julkaiseminen edellyttäisi poikkeusta nykyiseen julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa vain silloin, kun luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää kyseisiä henkilötietoja. Poikkeus tarvitaan siksi, että julkaiseminen – olipa kyse printistä tai internetissä tapahtuvasta julkaisemisesta – on henkilötietojen luovuttamista tai sähköistä luovuttamista. Metsätietolain kaltaisia poikkeuksia luovutusmenetelyyn on mahdollista säätää, jos painavat syyt sitä vaativat eikä rekisteröityjen yksityisyyden suoja loukkaa. Poikkeussäännös toisin sanoen edellyttää punnintaa rekisterinpitäjän ja/tai kolmansien tahojen oikeutettujen etujen ja rekisteröityjen etujen välillä. Jos rekisteröidylle koitua mahdollinen haitta on olematon tai vähäinen, ja tietokantojen avaaminen toisaalta antaisi merkittävää hyötyä, se voisi olla erillislain nojalla mahdollista. Helpommin

¹⁹⁰ Toki viranomaisillakin täytyy olla peruste henkilötietojen käsittelyyn, mutta se usein seuraa jo suoraan laista.

se onnistuu silloin, kun henkilöt ovat henkilörekistereistä vain epäsuorasti tunnistettavissa ja henkilörekisterin tiedot ovat julkisia tai muutoinkin helposti havaittavissa. Vastaava erityislainsäädäntö voinee tulla harkittavaksi myös yksityisten toimijoiden osalta.

Niitä lainmukaisia perusteita, joiden nojalla henkilötietoja saadaan käsitellä, on tarkasteltu edellä. Selvityksen kannalta olennaista on, onko kyseessä henkilötieto ja jos on, onko olemassa perusteet sen käsittelemiselle ja luovuttamiselle. Harkinta tapahtuu seuraavien vaiheiden mukaan:



Ennen henkilötietoina pidettävien paikkatietojen luovuttamista viranomaisen on syytä huolehtia siitä, että¹⁹¹

- tietoja luovutetaan vain silloin kun siihen on lainmukainen oikeus
- luovutettavat tiedot ovat virheettömiä
- tiedot ovat käyttötarkoitussidonnaisuuden mukaisesti tarpeellisia siihen tarkoitukseen, johon niitä pyydetään
- henkilötietojen luovuttamisesta sekä tietojen käyttötarkoituksesta ja kysyjästä jää merkintä lokitiedostoon
- tietoturvasta huolehditaan tietoja säilytettäessä ja niitä siirrettäessä
- tarpeettomat tiedot arkistoidaan ja/tai hävitetään
- tietojen luovuttamista ja käyttämistä valvotaan ja ohjeistetaan ja väärinkäyttöihin puututaan

Henkilötietoja luovutettaessa on luonnollisesti arvioitava myös sitä, että yksityiselämän suoja ei loukata myöskään muun lainsäädännön nojalla. Yksityiselämää koskevan tiedon levittämisestä säädetään rikoslain 24 luvun 8 ja 8a §:ssä.¹⁹² Esimerkiksi henkilöiden arkaluonteisia yksityisasiota koskevien hakemusten, esityslistojen, pöytäkirjojen tai päätösten julkaiseminen internetissä saattaa täyttää yksityiselämää loukkaavaa tiedon levittämistä koskevan rikoksen tunnusmerkistön. Väärät tiedot puolestaan voivat toteuttaa RL 24 luvun 9 ja 10 §:ssä tarkoitetun kunnianloukkauksen.¹⁹³

Kaiken kaikkiaan mahdollisuudet olemassa olevien paikkatietojen tehokkaampaan hyödyntämiseen parantuisivat, jos asiaa harkittaisiin kokonaisuutena ja säädettäisiin niiden nykyistä helpommin toteutuvien edellytyksien tapahtuvasta luovuttamisesta sekä muusta käsittelystä erillislailla. Lailla voitaisiin säätää tehtävistä ja toimivaltuuksista, joiden nojalla rekisteriä ylläpidettäisiin. Samassa laissa tulisi säätää myös siitä, millä edellytyksillä ja miten henkilötiedoiksi luokiteltavia paikkatietoja voidaan luovuttaa. Nykyinen julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetty luovutusrajoitus tekee henkilötiedoiksi luokiteltavien mutta sinällään julkisten paikkatietojen hyödyntämisestä vaikeaa ja monien palveluiden kehittämisen osalta jopa mahdotonta. Tietojen luovuttamista tulisi helpottaa varsinkin tilanteissa, joissa kysymys on epäsuorista henkilötiedoista.

Tällä hetkellä erilaisia paikkatietoihin liittyviä hankkeita on meneillään useissa eri ministeriöissä. Ministeriöiden välisen yhteistyön lisäämistä kannattaisi selvittää. Lisäksi tulisi pyr-

191 Tässä on käytetty mukailien lähteenä Tietosuojavaltuutetun kannanottoa 1179/41/2016.

192 Säännöksen tulkinnasta HE 184/1999 (Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamista koskevien rangaistussäännösten uudistamiseksi), Tiilikka 2007 s. 435-531 ja HE 19/2013 (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta).

193 Kunnianloukkauksesta em. hallituksen esitykset sekä Tiilikka 2007 s. 533-588.

kiä siihen, että julkisen hallinnon paikkatietotoiminnot olisivat mahdollisuuksien mukaan niitä tarvitsevien tahojen keskeisten tarpeiden mukaisia ja että ne olisi järjestetty yhteiskunnan kannalta tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Kiinteistö- ja rakennusalan toimijoiden yhteisen KIRA-digi -hankkeen tavoitteena on avata rakentamista ja kaavoitusta koskeva julkinen tieto kaikkien helposti käytettäväksi. Tämän tavoitteen kannalta on tärkeä määrittää, onko julkaistavassa tiedossa kysymys henkilötiedoista, koska tällöin tietojen julkaisemiseen liittyy henkilötietolainsäädännöstä johtuvia rajoituksia. Tässä selvityksessä tarkastellaan, minkälaisia rajoituksia henkilötietojen ja yksityiselämän suoja asettaa paikkatietojen julkaisemiselle ja luovuttamiselle. Selvityksen on tilannut Ympäristöministeriö ja sen on laatinut OTT, dosentti, professori, VT Päivi Korpisaari.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4787-6 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)