

Sirpa Posio

---

YKSITYISYYDEN  
SUOJA  
SOSIAALIHUOLLOSSA

# YKSITYISYYDEN SUOJA SOSIAALIHUOLLOSSA



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA  
A-sarja N:o 283

---

Sirpa Posio

# Yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa

Yliopistollinen väitöskirja, joka Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Calonian luentosalissa 1 lauantaina 26.1.2008 klo 12.

WITH AN ENGLISH ABSTRACT

*Julkaisuvaliokunta*

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Markku Helin

Mika Hemmo

Raimo Lahti

Tatu Leppänen

Risto Nuolimaa

Lea Purhonen, sihteeri

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

[sly@lakimies.org](mailto:sly@lakimies.org)

[www.lakimies.org](http://www.lakimies.org)

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-503-5

© 2008 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Sirpa Posio

ISSN 0356-7206

ISBN 978-951-855-275-1

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2008

---

# Esipuhe

Vaikka väitöskirjan tekeminen on vuosien yksinäistä ja kovaa työtä, siinä onnistuminen ei kuitenkaan ole mahdollista yksin. Haluan esittää lämpimät kiitokset niille ihmisille, jotka ovat osaltaan tehneet väitöstutkimukseni mahdolliseksi.

Professori Heikki Kulla on vaivojaan ja aikaansa säästelemättä ollut mukana opiskelussani oikeustieteen kandidaatin tutkinnon syventävien opintojen alusta lähtien. Hän on toiminut sekä pro gradu -työni että lisensiaattityöni ohjaajana ja tarkastajana. Hän on toiminut myös oikeustieteen tohtorin tutkinnon vaatimana työnohjaajani. Kiitän häntä rohkaisusta sekä lukuisista rakentavista ja asiantuntevista huomautuksista pitkän ja vaikean väitöstutkimusprosessini aikana. Ilman häntä väitöskirjani ei olisi koskaan valmistunut.

Kiitän esitarkastajiani, professori Lasse Lehtosta ja dosentti Pekka Lämsinevaa rakentavista ja asiantuntevista kommentteista sekä muusta avusta. Molempien kanssa tekemäni yhteistyö on synnyttänyt uusia ideoita ja parantanut käsikirjoitusta merkittävästi. Kiitän professori Lasse Lehtosta myös hänen lupautumistaan vastaväittäjäksi.

Suuret kiitokset esitän lisäksi lehtori David Bergenille, joka ystävällisesti suostui kääntämään väitöskirjani englanninkielisen tiivistelmän.

Turun oikeustieteellisen tiedekunnan hallinnon ja kirjaston henkilökuntaa kiitän ymmärryksestä ja avuliaisuudesta, jota olen saanut kokea opiskellessani siellä vuosina 1992–2008.

Väitöskirjani kustantamisesta sekä ystävällisestä ja kärsivällisestä yhteistyöstä käsikirjoituksen julkaisemisessa esitän kiitokseni Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle, toimistopäällikkö Lea Purhoselle, kustannustoimittaja Anssi Sinne-mäelle hakemistojen tekemisestä ja erityisesti kustannustoimittaja Pipsa Kostamolle.

Vanhempani ovat olleet tärkeimpänä apunani niin psyykkisesti kuin fyysisestikin. Lopuksi haluan osoittaa lämpimät kiitokset kannustuksesta ja tuesta Seija ja Antero Posiolle.

Liedossa marraskuun alussa 2007

*Sirpa Posio*



# Sisällys

|                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ESIPUHE .....                                                                              | V         |
| SISÄLLYS .....                                                                             | VII       |
| LÄHTEET .....                                                                              | XI        |
| LYHENTEET .....                                                                            | XXXV      |
| <b>I JOHDANTO .....</b>                                                                    | <b>1</b>  |
| 1 Tutkimustehtävä .....                                                                    | 1         |
| 2 Tieteellinen viitekehys .....                                                            | 4         |
| 2.1 Hallinto-oikeuden näkökulma .....                                                      | 4         |
| 2.2 Sosiaalioikeuden näkökulma .....                                                       | 4         |
| 2.3 Informaatio-oikeudellisen näkökulman vaikutus .....                                    | 6         |
| 2.4 Perus- ja ihmisoikeusperiaatteet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä .....         | 9         |
| 3 Tutkimusmetodi .....                                                                     | 10        |
| 4 Oikeuslähteet .....                                                                      | 15        |
| <b>II KESKEISET KÄSITTEET .....</b>                                                        | <b>19</b> |
| 1 Johdanto .....                                                                           | 19        |
| 2 Yksityisyyden suoja .....                                                                | 20        |
| 2.1 Yksityisyyden suojan määritelmä .....                                                  | 20        |
| 2.2 Yksityisyyden suoja ja sananvapaus .....                                               | 33        |
| 3 Julkisuusperiaate .....                                                                  | 39        |
| 3.1 Johdanto .....                                                                         | 39        |
| 3.2 Henkilötahoerottelu .....                                                              | 40        |
| 3.3 Julkisuuden funktiot .....                                                             | 42        |
| 4 Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välinen suhde .....                         | 47        |
| 5 Yhdistävänä lähtökohtana itsemääräämisoikeus .....                                       | 51        |
| <b>III IHMIS- JA PERUSOIKEUDET PUNNINTAMALLIN OSINA .....</b>                              | <b>59</b> |
| 1 Ihmisoikeudet osana yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välistä punnintaa ..... | 59        |
| 1.1 Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkitys Suomen oikeusjärjestykselle .....       | 59        |
| 1.2 Yhdistyneet kansakunnat .....                                                          | 60        |
| 1.3 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus .....                                            | 62        |



|       |                                                                                                               |     |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.3.1 | Yksityiselämän määritelmä .....                                                                               | 62  |
| 1.3.2 | Yksityiselämään puuttuminen .....                                                                             | 64  |
| 1.3.3 | EIT:n 8(2) artiklassa ilmaistut yksityiselämän rajoitus-<br>perusteet .....                                   | 69  |
| 1.3.4 | Yksityiselämän suojan merkitys yksityisten välisissä<br>suhteissa .....                                       | 75  |
| 2     | Perusoikeudet osana yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta ....                                         | 81  |
| 2.1   | Perusoikeusjärjestelmän ja perusoikeuksien merkitys .....                                                     | 81  |
| 2.2   | Perusoikeuden ydin- ja reuna-alue .....                                                                       | 84  |
| 2.3   | Perusoikeuksien velvoittavuus .....                                                                           | 92  |
| 2.3.1 | Perusoikeuksien velvoittavuus viranomaistoiminnassa<br>tai siihen rinnastettavissa olevassa toiminnassa ..... | 92  |
| 2.3.2 | Perusoikeuksien velvoittavuus yksityisten välisissä<br>suhteissa .....                                        | 99  |
| 3     | Euroopan unionin oikeus .....                                                                                 | 104 |
| 3.1   | Euroopan unionin sosiaalioikeus .....                                                                         | 104 |
| 3.2   | Euroopan unionin perusoikeudet .....                                                                          | 108 |
| 3.3   | EU:n perusoikeuskirja .....                                                                                   | 110 |
| 3.3.1 | Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen .....                                                               | 110 |
| 3.3.2 | Henkilötietojen suoja .....                                                                                   | 111 |
| 3.3.3 | Asianosaisjulkisuus .....                                                                                     | 113 |
| 3.3.4 | Oikeus tutustua asiakirjoihin .....                                                                           | 116 |
| 3.4   | Euroopan unionin henkilötietoasetus .....                                                                     | 125 |
| 3.5   | Euroopan unionin henkilötietodirektiivi .....                                                                 | 127 |
| 3.6   | Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi ja sähköinen asiointi<br>viranomaistoiminnassa .....                | 133 |
| 4     | Yhteenvetoa .....                                                                                             | 138 |
| IV    | HENKILÖTIETOLAKI JA JULKISUUSLAKI PUNNINTA-<br>MALLIA SOVELLETTAESSA .....                                    | 141 |
| 1     | Henkilötietolaki .....                                                                                        | 141 |
| 1.1   | Tietosuojasta .....                                                                                           | 141 |
| 1.2   | Henkilötietolain taustaa .....                                                                                | 145 |
| 1.3   | Tarpeellisuusvaatimus .....                                                                                   | 146 |
| 1.4   | Käyttötarkoitussidonnaisuus .....                                                                             | 152 |
| 1.5   | Muita punnintaelementtejä .....                                                                               | 155 |
| 2     | Julkisuuslaki .....                                                                                           | 158 |
| 2.1   | Viranomaisten tiedonsaantioikeus .....                                                                        | 158 |
| 2.2   | Yleinen, lapsen tai muu yksityinen etu osana punnintaa .....                                                  | 166 |

|     |                                                                                                           |     |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| V   | PUNNINTAMALLIVAIHTOEHTOJA .....                                                                           | 175 |
| 1   | Alustavia huomioita juridiikassa esitetyistä punnintamalleista .....                                      | 175 |
| 2   | Jonkan rikosprosessuaalinen punnintamalli .....                                                           | 180 |
| 3   | Pahlmanin lääkintäoikeudellinen punnintamalli.....                                                        | 182 |
| 4   | Pöyhösen vahingonkorvausoikeudellinen punnintamalli .....                                                 | 185 |
| 5   | Westregårdin intressitahomalli .....                                                                      | 186 |
| 6   | Johtopäätökset .....                                                                                      | 189 |
| VI  | YKSITYISYYDEN SUOJAN JA JULKISUUSPERIAATTEEN<br>VÄLISET PUNNINTATILANTEET SOSIAALIHUOLLOSSA .....         | 191 |
| 1   | Punnintamallin sovellusalue .....                                                                         | 191 |
| 1.1 | Johdanto .....                                                                                            | 191 |
| 1.2 | Oikeusvaltio .....                                                                                        | 193 |
| 1.3 | Hyvinvointivaltio .....                                                                                   | 195 |
| 1.4 | Oikeudellinen verkkoyhteiskunta .....                                                                     | 197 |
| 2   | Periaatteiden ja sääntöjen erosta .....                                                                   | 203 |
| 3   | Periaatteiden punninnasta – alustavia kommentteja .....                                                   | 208 |
| 4   | Intressien punninnasta – kysymyksenasettelun kehittelyä .....                                             | 212 |
| 5   | Muodollinen punnintamalli .....                                                                           | 214 |
| 5.1 | Punnintalaki .....                                                                                        | 214 |
| 5.2 | Intressien prima facie -järjestys .....                                                                   | 216 |
| 6   | Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen konkreettiseen<br>painoarvoon vaikuttavista tekijöistä ..... | 222 |
| 6.1 | Painoarvoon vaikuttavien tekijöiden tyypittelyä .....                                                     | 222 |
| 6.2 | Yksityistä koskeva tieto ja muu informaatio .....                                                         | 223 |
| 6.3 | Tavalliset henkilötiedot ja arkaluonteiset henkilötiedot .....                                            | 228 |
| 6.4 | Poikkeuksia arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta .....                                             | 233 |
| 7   | Salassa pidettävän tiedon merkityksestä .....                                                             | 237 |
| 8   | Kollisions ratkaisu .....                                                                                 | 246 |
| 8.1 | Suhteellisuusperiaate osana kollisions ratkaisua .....                                                    | 246 |
| 8.2 | Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta .....                                                        | 253 |
| 8.3 | Punninnan suorittaminen .....                                                                             | 256 |
| 9   | Yhteenveto .....                                                                                          | 261 |
| VII | SUOMALAISIA SOSIAALIHUOLTOA KOSKEVIA<br>PUNNINTATILANTEITA .....                                          | 263 |
| 1   | Osajulkisuus osana suomalaista yksityisyyden suojan ja julkisuus-<br>periaatteen välistä punnintaa.....   | 263 |
| 2   | Asianosaisen tiedonsaantioikeuden vaikutuksista .....                                                     | 266 |
| 3   | Oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta ja rekisteröidyn<br>tarkastusoikeus .....              | 284 |

|     |                                                                                                              |     |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4   | Asiakaslaki .....                                                                                            | 292 |
| 4.1 | Taustaa .....                                                                                                | 292 |
| 4.2 | Salassa pidettävien tietojen antaminen asiakkaan hoidon ja huollon turvaamiseksi .....                       | 295 |
| 4.3 | Salassa pidettävien tietojen antaminen asiakkaan suostumuksesta riippumatta eräissä muissa tilanteissa ..... | 299 |
| 4.4 | Eräiden tahojen velvollisuus antaa salassa pidettäviä tietoja sosiaalihuollon viranomaiselle .....           | 308 |
| 5   | Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa .....                                            | 314 |
| 5.1 | Taustaa .....                                                                                                | 314 |
| 5.2 | Tiedonsaantioikeuden rajoituksia .....                                                                       | 319 |
| 6   | Muita punnintasäätelyitä.....                                                                                | 327 |
| 6.1 | Laki sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta .....                         | 327 |
| 6.2 | Asiakasmaksulakiin sisältyviä intressipunnintoja .....                                                       | 329 |
| 6.3 | Oikeudenkäymiskaaren yhteistyövelvoitteet ja -kiellot .....                                                  | 330 |
|     | VIII JOHTOPÄÄTÖKSET .....                                                                                    | 335 |
|     | ABSTRACT .....                                                                                               | 343 |
|     | OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO .....                                                                                  | 347 |
|     | ASIAHAKEMISTO .....                                                                                          | 355 |

# Lähteet

## Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis* (1971): Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala.
- Aarnio, Aulis* (1978): Mitä lainoppi on. Helsinki.
- Aarnio, Aulis* (1982): Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Helsinki.
- Aarnio, Aulis* (1986): Lain ja kohtuuden tähden. Juva.
- Aarnio, Aulis* (1989): Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva.
- Aarnio, Aulis* (2002): Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio, s. 1–12. Vantaa.
- Aarnio, Aulis* (2006): Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa.
- Aarnio, Reijo* (2001): Häviääkö yksityisyyden suoja? Teoksessa Paasilinna, Reino (toim.): eEurope: Euroopan elektroninen vallankumous ja Suomen uho, s. 51–58. Forssa.
- Aarnio, Reijo* (2004): Tietosuojan merkitys hoitotyössä. Myönteistä ja kielteistä – kenen kannalta? Tietosuojat 1/2004, s. 26–27.
- Aarnio, Reijo* (2005c): Yksityisyyden suoja työelämässä. Tietosuojat 3/2005, s. 12–23.
- Aer, Janne* (2000): Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomais toiminnan auktoriteetin kannalta. Jyväskylä.
- Van Aerschot, Paul* (1996): Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa. Vammala.
- Ahvenainen, Taisto* (2000a): Asiakassalaisuuksien luovuttaminen, tietojensaanti ja vaitiolovelvollisuus. Sosiaaliturva 14/2000, s. 30–32.
- Ahvenainen, Taisto* (2000b): Asiakirjojen tulo julkiseksi – keskeneräisetkin asiat ovat melkein julkisia. Sosiaaliturva 2/2000, s. 22–24.
- Ahvenainen, Taisto* (2000c): Hyvän kohtelun erityislaki. Sosiaaliturva 13/2000, s. 22–24.
- Ahvenainen, Taisto* (2000d): Tietojen antaminen ja tietojensaantioikeus. Sosiaaliturva 8/2000, s. 22–24.
- Ahvenainen, Taisto – Rätty, Tapio* (1999): Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus- ja salassapito kunnassa. Helsinki.
- Alexy, Robert* (1985): Rechtsregeln und Rechtsprinzipien. ARSP. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft Nr. 25. In the book Conditions of Validity and Cognition in Modern Legal Thought. Geltungs- und Erkenntnisbedingungen im modernen Rechtsdenken. Edited by / Herausgegeben von McCormick, Neil – Panou, Stavros – Vallauri – Luigi, Lombardi. Preface by / Vorwort von Dreier, Ralf. Franz Steiner Verlag Wiesbaden GMBH Stuttgart 1985, s. 13–29.
- Alexy, Robert* (1989a): A Theory of Legal Argumentation. The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification. Translated by Ruth Adler and Neil McCormick. Oxford University Press. Oxford.
- Alexy, Robert* (1989b): Oikeusjärjestelmä, oikeusperiaate ja käytännöllinen järki. Lakimies 5/1989, s. 618–633.
- Alexy, Robert* (2001): Die Abwägung in der Rechtsanwendung. Jahresbericht des Institutes für Rechtswissenschaft an der Meiji Gakuin Universität Tokio 17, s. 69–83.

- Alexy, Robert* (2002): *A Theory of Constitutional Rights* (translated by Julian Rivers). Oxford University Press. Oxford.
- Alm, Oili* (1995): Euroopan unionin julkisuusvaje Suomessa. Helsinki.
- Alston, Philip* (2005): The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realization of Economic and Social Rights. In the book *Alston, Philip – De Schutter, Olivier* (eds): *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, p. 159–188. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon.
- Anderson, David A.* (1999): The Failure of American Privacy Law. In the book *Markesinis, Basil S.* (ed.): *Protecting Privacy*, s. 139–167. Oxford University Press. Oxford.
- Anderson, Gavin, W* (2005): *Constitutional Rights after Globalization*. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon.
- Andersson, Margareta* (1994): *Integritet som begrepp och princip. En studie av ett vårdetiskt ideal i utveckling*. Åbo.
- Arajärvi, Pentti* (1995): Valtionhallinnon muutos ja yksilön asema. *Oikeus* 4/1995, s. 383–395.
- Arajärvi, Pentti* (2002): Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Jyväskylä.
- Arajärvi, Pentti* (2003): Paremmivointiyhteiskunta. Vammala.
- Arolainen, Teuvo* (2005): *Julkisuus, yksilö ja toimittaja – entä sananvapaus?* Teoksessa *Arolainen Teuvo et al.: Kenestä saa kertoa? Viestintäoikeuden vuosikirja 2004*, s. 179–191. Helsinki.
- Auvinen, Maija* (2006): Huoltoriidat tuomioistuimissa. Sosiaalitoimi selvittäjänä, sovittelijana, asiantuntijana. Helsinki.
- Backman, Martti* (2005): Journalistin näkökulma ja odotukset sananvapauden käyttämiseen ja julkisuuteen oikeudenkäynneissä. *Defensor Legis* 1/2005, s. 133–134.
- Bing, Jon* (1991): *Personvern i faresonen*. Oslo.
- Birkinshaw, Patrick* (2001): *Freedom of Information. The Law, the Practice and the Ideal*. Third Edition. Hampshire.
- Blume, Peter* (2001b): Introduction. In the book *Blume, Peter* (ed.): *Nordic Data Protection Law*, s. 1–9. Helsinki.
- Blume, Peter* (2002): *Protection of Informational Privacy*. First edition. DJØF Publishing Copenhagen. Copenhagen.
- Blume, Peter* (2006): Fortiden, fremtiden og den personlige integritet. Teoksessa *Aarnio, Aulis et al.* (toim.): *Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon. Ahti Saarenpää 60 vuotta*, s. 267–286. Vaajakoski.
- Brayne, Hugh – Carr, Helen* (2003): *Law for social workers*. 8<sup>th</sup> edition. Oxford University Press. Oxford.
- Brown, L. Neville – Kennedy, Tom* (2000): *The Court of Justice of the European Communities*. Fifth Edition. Sweet & Maxwell. St Ives Plc.
- Burkert, Herbert* (2006): Access Legislation – Some Observations from an Information Law Perspective. I boken *Magnusson Sjöberg, Cecilia – Wahlgren, Peter* (red.): *Festskrift till Peter Seipel*, s. 95–116. Norstedt Juridik. Stockholm.
- Burrell, Riitta* (2006): Ihmisen toisintaminen kloonaamalla. Teoksessa *Lehtonen, Lasse* (toim.): *Bio-oikeus lääketieteessä*, s. 63–79. Helsinki.
- Cameron, Iain* (2002): *An Introduction to the European Convention on Human Rights*. 4<sup>th</sup> edition. Uppsala.
- Clapham, Andrew* (1993): *Human Rights in the Private Sphere*. Oxford University Press. Mid-somer Norton, Avon.
- Clapham, Andrew* (2006): *Human Rights Obligations of Non-State Actors*. Academy of European Law. European University Institute. Oxford University Press. Oxford.

- Clayton, Richard – Tomlinson, Hugh* (2001): Privacy and Freedom of Expression. Reprinted from the Law of Human Rights. Oxford University Press. Oxford.
- Clevesköld, Lars – Thunved, Anders* (2006): Sekretess handbok för socialtjänsten. Norstedts Juridik AB. Tryck: Elanders Gotab, Stockholm.
- Collste, Göran* (1997): Personlig Integritet. I boken SOU 1997:39. Statens offentliga utredning om Integritet – Offentlighet – Informationsteknik, s. 785–807.
- Craig, Paul – de Búrca, Gráinne* (ed.) (1999): The Evolution of EU Law. Oxford University Press. Oxford.
- Craig, Paul – de Búrca, Gráinne* (2003): EU Law – text, cases and materials. Third edition. Oxford University Press. Oxford.
- Cram, Ian* (2002): A Virtue Less Cloistered. Courts, Speech and Constitutions. Hart Publishing Oxford and Portland. Oregon.
- Danelius, Hans* (1991): Katsaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin 1961–1990. Oikeustiede–Jurisprudentia XXIV:1991, s. 5–118. Jyväskylä.
- Danelius, Hans* (2002): Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Andra upplagan. Stockholm.
- Davies, Simon*: Time for a byte of privacy please. –[http://www.oneworld.org/index\\_oc/issue697/davies.html](http://www.oneworld.org/index_oc/issue697/davies.html). 13.6.2003.
- Diamandouros, P. Nikiforos* (2006): "Transparency, Accountability and Democracy in the EU". Lecture by the European Ombudsman, Professor P. Nikiforos Diamandouros, at the School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University. Bologna, Italy, 17 October 2006. – <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/20006-10-17.htm>. 20.10.2006.
- van Dijk, Peter – van Hoof, G. J. H.* (in collaboration with Heringa, A.W. – Schokkenbroek, J.G.C. – Vermeulen, B.P. – Viering, M.L.W.M. – Zwaak, L.F.) (1998): Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Third Edition. Hague.
- Dougan, Michael – Spaventa Eleanor* (2005): "Wish You Weren't Here ..." New Models of Social Solidarity in the European Union. In the book Dougan, Michael – Spaventa, Eleanor (eds): Social Welfare and EU Law. Essays in European Law, p. 181–218. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon.
- Dworkin, Ronald* (1996): Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution. Oxford University Press. Oxford.
- Dworkin, Ronald* (2002): Taking Rights Seriously. Nineteenth printing. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- Dworkin, Ronald* (2006): Justice in Robes. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England.
- Ervo, Laura* (2001): Pappi todistajana. Lakimies 3/2001, s. 407–433.
- Fredman, Sandra* (2006): Human Rights Transformed: Positive Duties and Positive Rights. Public Law. 50<sup>th</sup> Anniversary Year. Autumn 2006, p. 598–520.
- Gearty, Conor* (2004): Principles of Human Rights Adjudication. Oxford University Press. Oxford.
- Gottberg, Eva* (1997): Lapsen huolto, huoltoriidat ja pakkotäytäntöönpano. Turku.
- Gruskin, Sofia – Hendriks, Aart* (2000): The Right to Privacy: Some Implications for Confidentiality in the Context of HIV/AIDS. In the book Orlin, Theodore S. – Rosas, Allan – Scheinin, Martin (eds): The Jurisprudence of Human Rights Law: A Comparative Interpretive Approach, p. 223–252. Jyväskylä.
- Gusy, Christoph* (2000): Polizeirecht. 4., neubearbeitete Auflage. Mohr Siebeck. Tübingen.
- Haarmann, Pirkko-Liisa – Mäenpää, Olli* (2006): Virallisten vastaväittäjien oikeusneuvos Pirkko-Liisa Haarmannin ja professori Olli Mäenpään Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle antama 17.3.2006 päivätty lausunto oikeustieteen liseniaatti Pirjo Kontkasen

- väitöskirjasta Tekijänoikeudet yliopistotutkimuksessa ja -opetuksessa. *Lakimies* 4/2006, s. 668–708.
- Habermas, Jürgen* (2004): Julkisuuden rakennemuutos. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta. Suomentanut Pietilä, Veikko. Jyväskylä.
- Hakulinen, Y. J.* (1965): Velvoiteoikeus I. Yleiset opit. Toinen laajennettu painos. Helsinki.
- Hallberg, Pekka* (1996): Perusoikeusuudistus ja tuomioistuimet. *Lakimies* 5–6/1996, s. 832–844.
- Hallberg, Pekka* (1999): Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka et al.: Perusoikeudet, s. 31–58. Juva.
- Hallberg, Pekka* (2004): The Rule of Law. Helsinki.
- Hanlon, James* (2003): European Community Law. Third Edition. Sweet & Maxwell, London.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari* (2004): Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 6. painos. Jyväskylä.
- Hautamäki, Veli-Pekka* (2002): Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa. Jyväskylä.
- Hautamäki, Veli-Pekka* (2004): Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki.
- Heikkinen, Anne* (2007): Privacy in occupational health care – ethical examination. Turku.
- Heiliö, Pia-Liisa – Ylipartanen, Arto* (2006): Tietosuojaa ohjaavat säännökset. Teoksessa Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Toinen painos, s. 633–654. Tallinna.
- Heinonen, Risto* (1998): Tietoyhteiskunta valvoo kansalaisiaan (I osa). *Tietosuoja* 4/1998, s. 21–25.
- Heinonen, Risto* (1999): Tietoyhteiskunta valvoo kansalaisiaan (II osa). *Tietosuoja* 1/1999, s. 20–25.
- Heinonen, Risto* (2001): Digitaalinen minä. Helsinki.
- Heinonen, Risto – Hannula, Ilari* (1999): Valvonta tietoyhteiskunnassa. Helsinki.
- Heitsch, Christian* (2003): Die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane im Lichte des Transparenzprinzips. Schriften zum Europäischen Recht. Band 94. Dunker & Humblot. Berlin.
- Helin, Markku* (2003): Oikeustapauskommentti KKO 2003:7. Lapsen huolto ja tapaamisoikeus. *Lakimies* 4/2003, s. 686–691.
- Helopuro, Sanna – Perttula, Juha – Ristola, Juhapekka* (2004): Sähköisen viestinnän tietosuoja. Jyväskylä.
- Henkilötietolain mukaisia kannanottoja. *Tietosuoja* 4/2005, s. 42–43.
- Hermerén, Göran* (1995): Gentester i arbetslivet – risk, nytta, integritet. I boken Brunius, Gustaf – Englund, Anders – Hermerén, Göran – Holmberg, Bo – Högberg, Johan – Pettersson, Ulf – Rannung, Agneta – Skerfving, Staffan – Uddenberg, Nils: Genetik, arbetsliv och etik. **Helsingborg**.
- Hermerén, Göran* (1996): Kunskapens pris. Forskningsetiska problem och principer i humaniora och samhällsvetenskap. Andra reviderade upplagan. Stockholm.
- Heuru, Kauko* (2002): Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi
- Heuru, Kauko* (2003): Hyvä hallinto. Helsinki.
- Hidén, Mikael* (1971): Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa. Oikeustiede–Jurisprudentia I:1971, s. 1–117. Vammala.
- Hidén, Mikael* (1996): Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta. *Lakimies* 5–6/1996, s. 753–769.
- Van Hoecke, Mark – Dhont, Jan* (1999): Obstacles and Opportunities for the Harmonization of Law in Europe: The Case of Privacy. In the book Heiskanen, Veijo – Kulovesi, Kati (eds): Function and Future of European Law. Proceedings of the International Conference on the Present State, Rationality and Direction of European Legal Integration, p. 107–146. Helsinki.





- Jouttimäki, Riitta-Maija* (2005b): Sosiaalihuollon asiakirjat, julkisuus ja salassapito. Teoksessa Pahlman, Irma (toim.): Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa, s. 111–115. Helsinki.
- Jyränki, Antero* (2003): Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu painos. Jyväskylä.
- Jäntti, Riikka* (2003): Oppilaan yksityisyyden suoja perusopetuksessa ja toisen asteen oppilaitoksissa. Turku.
- Järvi-Laturi, Urpo* (1981): Pankkiseläisyys. Tutkimus pankkiseläisyydestä oikeudellisena instituutiona. Vammala.
- Kangas, Urpo* (1982): Lesken oikeudellinen asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta. Vammala.
- Kangas, Urpo* (2003): Oikeustapauskommentti KKO 2003:7. Voiko tuomioistuin antaa huollosta erotetulle vanhemmalle oikeuden saada lasta koskevia tietoja? KKO:n ratkaisut kommentein 2003:I, s. 58–64.
- Karapuu, Heikki* (1999): Perusoikeuksien yleinen oikeudellinen merkitys. Teoksessa Hallberg, Pekka et al.: Perusoikeudet, s. 74–86. Juva.
- Kattelus, Mervi* (2006a): EY-oikeus. Teoksessa Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädäntö käytännössä, s. 65–79. 2. painos. Tallinna.
- Kattelus, Mervi* (2006b): Ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskeva sopimus. Teoksessa Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädäntö käytännössä, s. 54–55. 2. painos. Tallinna.
- Kauppi, Arto* (1999): Potilastiedot ja poliisin tiedonsaantioikeus. Teoksessa Thure, Veli-Matti (toim.): Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Oikeustieteen päivät 3.–4.1999 Joensuussa, s. 321–333. Joensuu.
- Kauppi, Arto* (2007): Potilastiedot ja poliisin tiedonhankinta. Tutkimus terveydenhuollon luottamuksellisuuden suojan ja potilaan yksityisyyden suojan suhteesta poliisin potilastietoihin kohdistuviin tiedonhankintavaltuuksiin. Vantaa.
- Kleemola, Maija* (1999): Henkilötietolaki henkilötietojen käsittelyn ohjaajana. Tietosuoja 2/1999, s. 15–17.
- Kleemola, Maija* (2005a): Henkilötietolaki potilastietojärjestelmien laadun varmistajana. Tietosuoja 1/2005, s. 9–16.
- Kleemola, Maija* (2005b): Sähköiset potilas- ja asiakasasiakirjat. Teoksessa Pahlman, Irma (toim.): Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa, s. 141–165. Helsinki.
- Kleemola, Maija – Raija, Tervo-Pellikka* (1998): Tietosuoja. Vaatimukset verkottuvassa tietojärjestelmässä. Jyväskylä.
- Koillinen, Mikael* (2006): Julkisuuden rajoitukset hallinnossa. Teoksessa Koillinen, Mikael (toim.): Pääsykoekirja 3/2006. Julkisuus ja sananvapaus, s. 65–95. Tampere.
- Koillinen, Mikael – Lavapuro, Juha* (2002): Tekijänoikeudet tietoyhteiskunnassa perusoikeusnäkökulmasta. Teoksessa Kulla, Heikki et al.: Viestintäoikeus, s. 335–355. Vantaa.
- Kokkonen, Paula – Karhunen, Pekka J. – Lötjönen, Salla – Pahlman, Irma* (2000): Lääkärin salassapitovelvollisuudesta. Teoksessa Penttilä, Antti – Hirvonen, Jorma – Saukko, Pekka, Karhunen, Pekka J. (toim.): Oikeuslääketiede. 1. painos, s. 51–57. Hämeenlinna.
- Kolehmainen, Esa* (2006): Tulkinnan taidosta paradoksien linssin läpi katsoen. Lakimies 5/2006, s. 825–837.
- Konkanen, Pirjo* (2006): Tekijänoikeudet yliopistotutkimuksessa ja -opetuksessa. Helsinki.
- Konstari, Timo* (1977): Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä. Vammala.
- Konstari, Timo* (1979): Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala.

- Konstari, Timo* (1992): Henkilörekisterilaki. Säännökset ja käytäntö. Jyväskylä.
- Konstari Timo* (2001): Uusi julkisuuslaki – median vai byrokratian asialla? Tietosuoja 4/2001, s. 4–6.
- Konstari, Timo – Kalima, Kai* (2002): Pankkisalaisuus, viranomaiset ja tietosuoja. Jyväskylä.
- Konstari, Timo – Salovaara, Christa – Tala, Jyrki – Vettenranta, Leena – Wallin, Anna-Riitta* (2003): Julkisuuslakia koskevan oikeuskäytännön esittelyä ja erittelyä. Helsinki.
- Korhonen, Rauno* (2003): Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja. Rovaniemi.
- Korhonen, Rauno* (2005): Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja. Helsinki.
- Korhonen, Virpi – Koskinen, Seppo – Ojanen, Mika – Pesonen, Pirkko* (2004): Työelämän uusi tietosuoja – huumetestit, kameravalvonta ja sähköpostiviestit. Helsinki.
- Kortteinen, Juhani* (2002): Sananvapaus, tiedonvälityksen vapaus ja tietosuoja. Teoksessa Haapea, Arto (toim.): Ihmisoikeudet 2000-luvulla – sopimuksia ja asiakirjoja. Ihmisoikeusliitto / Edita, s. 421–450. Helsinki.
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki* (2005): Virkamiesoikeuden perusteet. 4., uudistettu painos. Jyväskylä.
- Kosonen, Pekka* (1999): Euroopan sosiaalinen malli? Teoksessa Thure, Veli-Matti (toim.): Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Oikeustieteen päivät 3.–4.1999 Joensuussa, s. 178–184. Joensuu.
- Kranenborg, H. R.* (2006): Is it Time to Revise the European Regulation on Public Access to Documents? European Public Law, Volume 12, Issue 2. Kluwer Law International, 2006, s. 251–274.
- Kulla, Heikki* (1995): Hallinto-oikeus oikeusturvan tutkimuksena. Oikeus 4/1995, s. 396–399.
- Kulla, Heikki* (2000): Virallisen vastaväittäjän professori Heikki Kullan Lapin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle antama 17.4.2000 päivätty lausunto oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Kuusikon väitöskirjasta Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Lakimies 5/2000, s. 802–832.
- Kulla, Heikki* (2002): Kantelu ja ilmianto viestintäoikeuden näkökulmasta. Teoksessa Kulla, Heikki et al.: Viestintäoikeus, s. 147–181. Vantaa.
- Kulla, Heikki* (2003): Hallintomenettelyn perusteet. Kuudes, uudistettu painos. Jyväskylä.
- Kulla, Heikki* (2007): Biometriset tunnistet ja tiedollinen itsemääräämisoikeus. Teoksessa Kautto, Taija (toim.): Lex ry. 45 vuotta 1961–2006, s. 31–43. Turku.
- Kultalahti, Jukka* (2003): Virallisen vastaväittäjän professori Jukka Kultalahden Turun yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle antama 19.12.2002 päivätty lausunto oikeustieteen lisensiaatti Pekka Lämsinevan väitöskirjasta Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Lakimies 4/2003, s. 702–714.
- Kumpuvuori, Jukka* (2007): Vammaisten ihmisoikeuksien uusi nousu 1988–2007. TI-Turina. Turun Seudun Invalidit ry:n jäsenlehti 2/2007, s. 36–39.
- Kunnas, Matti* (2005): Jaakko Jonkan punnintamalli asianajaja-oikeudessa. Defensor Legis 6/2005, s. 1292–1313.
- Kuopus, Jorma* (2000): Kansalaiset ja hallinnon sähköinen asiointi. Hallinnon tutkimus 1/2000, s. 86–100.
- Kuopus, Jorma* (2002): Sähköinen hallinto, tietoturvallisuus ja yksityisyyden suoja. Teoksessa Kulla, Heikki et al.: Viestintäoikeus, s. 213–246. Vantaa.
- Kuosma, Tapio* (2001): Viranomaisen asiakirjojen salassapitoerusteista viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan. Defensor Legis 1/2001, s. 110–129.
- Kurki-Suonio, Kirsti* (2001): Voiko tuomioistuin määrätä huollosta erotetulle vanhemmalle oikeuden saada viranomaisilta lasta koskevia tietoja? Lakimies 6–7/2001, s. 1089–1102.
- Kuronen, Timo* (1998): Tietovarantojen hyödyntäminen ja demokratia. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto, Sitra 174. Helsinki.

- Kuusikko, Kirsi* (2000): Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan ja virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Jyväskylä.
- Kuusikko, Kirsi* (2001): Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla). Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 389–447. Jyväskylä.
- Kühling, Jürgen* (2006): Fundamental Rights. In the book von Bogdandy, Armin – Bast, Jürgen (eds): Principles of European Constitutional Law, p. 501–547. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon.
- Laakso, Seppo* (1990): Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta, erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki.
- Laakso, Seppo* (1997a): Suhteellisuusperiaate hallinnossa. Teoksessa Encyclopædia Iuridica Fennica. Viides osa. Julkisoikeus, s. 844–848. Jyväskylä.
- Laakso, Seppo* (1997b): Viranomaisen harkintavalta. Teoksessa Encyclopædia Iuridica Fennica. Viides osa. Julkisoikeus, s. 1176–1182. Jyväskylä.
- Laakso, Seppo* (2001): Hallinto-oikeudelliset periaatteet Euroopan unionissa. Teoksessa Paaso, Ilpo (toim.): Juhlakirja Esko Rieppula 1941–2/2–2001, s. 1–41. Jyväskylä.
- Lakimiesliiton lausunto oikeusministeriölle oikeudenkäynnin julkisuussääntelyä valmistelleiden työryhmien mietinnöistä* 15.9.2005. – [Http://www.lakimiesliitto.fi/prime\\_466.aspx](http://www.lakimiesliitto.fi/prime_466.aspx). 27.9.2006.
- Lantto, Eeva* (1999): Sähköinen asiointi hallinnossa erityisesti sähköisen allekirjoituksen ja yksityisyyden suojan kannalta. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 38. Helsinki.
- Lavapuro, Juha* (2006): Sananvapauslaki, lähdesuoja ja anonymi verkkoviestintä. Teoksessa Koillinen, Mikael (toim.): Pääsykoekirja 3/2006. Julkisuus ja sananvapaus, s. 19–63. Tampere.
- Lehtonen, Asko* (2005): Kirja-arvio teoksesta Lohiniva-Kerkelä, Mirva: Verosalaisuus. Yksityisyyden ja luottamuksellisen liiketoimintatiedonsuoja verotuksessa. Lakimies 1/2005, s. 155–163.
- Lehtonen, Lasse* (2001): Potilaan yksityisyyden suoja. Vammala.
- Lehtonen, Lasse* (2002): Hyvä hallinto, hallinnon tietokannat ja potilaan yksityisyyden suoja. Teoksessa Kulla, Heikki et al.: Viestintäoikeus, s. 247–270. Vantaa.
- Lehtonen, Lasse* (2003): Terveystietojen hallinnon ammattihenkilön salassapitovelvollisuus. Saarijärvi.
- Lehtonen, Lasse* (2004): Mitä käytännössä tarkoittaa yhteisymmärrys hoidosta? Suomen Lääkärilehti 15–16/2004, VSK 59, s. 1685–1690.
- Lehtonen, Lasse – Häll, Maija – Brander, Sampo* (2007): Euroopan unionin asiakirjojen salassapito yleisen edun perusteella. Lakimies 2/2007, s. 208–227.
- de Leeuw, Magdalena Elisabeth* (2003): The Regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off? European Law Review Volume 28 No. 3 June 2003, p. 324–348.
- Lessig, Lawrence* (1999): Code and other laws of cyberspace. New York.
- Levin, Leah* (2001): Ihmisoikeudet. Kysymyksiä ja vastauksia. Kolmas painos. Vammala.
- Lindfelt, Mats* (2007): Fundamental Rights in the European Union – Towards Higher Law of the Land? A Study of the Status of Fundamental Rights in a Broader Constitutional Settings. Åbo.
- Linna, Tuula* (2004): Oikeuden väärinkäytön kieltä ja sen sovellutuksia. Lakimies 4/2004, s. 622–638.
- Liukkonen, Miikkael* (2004): Sosiaaliammies ja asiakkaan oikeuksien toteutuminen. Tietosuoja 4/2004, s. 11–15.
- Lohiniva-Kerkelä, Mirva* (1989): Hallinnon julkisuuden ja verosalaisuuden tavoitteiden välisestä suhteesta. Artikla ry:n 10-vuotisjuhlajulkaisu, s. 169–184. Kitee.
- Lohiniva-Kerkelä, Mirva* (2003a): Verosalaisuus. Helsinki.
- Lohiniva-Kerkelä, Mirva* (2003b): Verosalaisuus. Yksityisyyden ja luottamuksellisen liiketoimintatiedonsuoja verotuksessa. Rovaniemi.
- Lohiniva-Kerkelä* (2004): Terveystietojen hallinnon juridiikka. 3. uudistettu painos. Jyväskylä.

- Länsineva, Pekka* (1998a): Harkitseva hallinto. Teoksessa van Aerschot, Paul – Ilveskivi, Paula – Piispanen, Kirsi (toim.): Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta, s. 263–279. Helsinki.
- Länsineva, Pekka* (1998b): Perusoikeudet – nyt. Teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja, s. 103–119. Turku.
- Länsineva, Pekka* (2002): Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä.
- Länsineva, Pekka* (2003): Perusoikeudet – merkittävä haaste oikeuselämälle. *Lakimies* 4/2003, s. 680–682.
- Länsineva, Pekka* (2004): Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet? *Lakimies* 2/2004, s. 274–285.
- Länsineva, Pekka* (2006): Konstitutionalismi, perusoikeudet ja yksityinen valta. *Lakimies* 7–8/2006 s. 1177–1190.
- Lötjönen, Salla* (2004): Lääketieteellinen tutkimus ihmisillä. Oikeudellisia ja eettisiä näkökohtia ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumisesta lääketieteellisessä tutkimuksessa. Helsinki.
- Mahkonen, Sami* (1993): Nuori vastaan laki. Helsinki.
- Mahkonen, Sami* (1995): Perhesalaisuudet. Salassapitovelvollisuus ammattiauttajan työssä. Juva.
- Mahkonen, Sami* (1997): Oikeus yksityisyyteen. Porvoo.
- Mahkonen, Sami* (1998): Parisuhde ja vanhemmuus. Jyväskylä.
- Mahkonen, Sami* (2001): Asiakaslaki on vaikeaselkoinen. *Sosiaaliturva* 17/2001, s. 14–16.
- Mahkonen, Sami* (2003): Lastensuojeluilmoitus. Jyväskylä.
- Mahkonen, Sami* (2007): Lastensuojelu ja laki. Helsinki.
- Manninen, Sami* (1995): Perusoikeusuudistus ja uusi sananvapaussäännös. *Oikeus* 4/1995 s. 361–371.
- Manninen, Sami* (1999): Sananvapaus ja julkisuus (PL 12§). Teoksessa Hallberg, Pekka et al.: Perusoikeudet, s. 387–417. Juva.
- Mattsson, Titti* (2002): Anmälningsplikten till socialtjänsten. I boken Westerhäll, Lotta, Vahlne (red.): Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten, s. 77–101. Norstedts Juridik AB. Stockholm.
- Markesinis, Basil S. – Enchelmaier, Stefan* (1999): The Applicability of Human Rights as between Individuals under German Constitutional Law. In the book Markesinis, Basil S. (ed.): Protecting Privacy, p. 191–243. Oxford University Press. Oxford.
- Melander, Ilmari* (1964): Intimiteetin suojasta. *Lakimies* 1964, s. 785–799.
- Merikoski, Veli* (1932): Kansalaisten perusoikeuksista. *Lakimies* 1932, s. 89–116.
- Merikoski, Veli* (1976): Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Kuudes, muuttamaton painos. Porvoo.
- Meuth, Lotte* (2006): Zulässigkeit von Identitätsfeststellungen mittels biometrischer Systeme durch öffentliche Stellen. Duncker & Humblot. Berlin.
- Miettinen, Tarmo* (2001): Tieteen vapaus. Julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta. Jyväskylä.
- Mikkola, Matti* (1996): Sosiaalioikeus. Teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica*. Kolmas osa. Perhe-, työ- ja sosiaalioikeus, s. 532–543. Jyväskylä.
- Moksunen, Sami* (1991): Sosiaalitoimen julkisuustyö ja tiedottaminen. Sosiaali- ja terveyshallituksen tutkimuksia 8/1991. Helsinki.
- Mowbray, Alastair* (2004): The Development of Positive Obligations under the European Convention of Human Rights by the European Court of Human Rights. *Human Rights Law in Perspective Volume 2*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
- Mäenpää, Olli* (1994): Julkisuusperiaate Euroopan unionissa. Teoksessa Scheinin, Martin – Dahlgren, Taina (toim.): Euroopan unioni ja ihmisoikeudet, s. 41–55. Turku.
- Mäenpää, Olli* (1997): Hallinto-oikeus. Teoksessa *Encyclopædia Iuridica Fennica*. Viides osa. Julkisoikeus, s. 203–211. Jyväskylä.
- Mäenpää, Olli* (2000): Julkisuusperiaate. 2. painos. Helsinki.
- Mäenpää, Olli* (2001): Eurooppalainen hallinto-oikeus. Jyväskylä.

- Mäenpää, Olli* (2002): Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki.
- Mäenpää, Olli* (2003a): Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki
- Mäenpää, Olli* (2003b): Hallinto-oikeus. 4. laitos. Porvoo.
- Mäenpää, Olli* (2003c): Julkisuuden tilat – Mitä julkisuus on? Teoksessa Mäenpää, Olli et al.: Mitä saa sanoa? Viestintäoikeuden vuosikirja 2003, s. 1–15. Helsinki.
- Mäenpää, Olli*: Media, offentlighet och integritet. – [Http://www.helsinki.fi/oik/tdk/oikeusinformatiikka/Maenpaa.doc](http://www.helsinki.fi/oik/tdk/oikeusinformatiikka/Maenpaa.doc). 22.12.2003.
- Mäenpää, Olli* (2005a): Hallintoprosessioikeus. Porvoo.
- Mäenpää, Olli* (2005b): Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. Lakimies 7–8/2005, s. 1065–1085.
- Mäenpää, Olli*: Tuomioistuimen riippumattomuus ja julkisuus. Tuomaripäivä 13.10.2006. – [Http://www.tuomariliitto.fi/tuomaripaiva/prime101.aspx](http://www.tuomariliitto.fi/tuomaripaiva/prime101.aspx). 25.12.2006.
- Mäenpää, Olli* (2007): Grunderna för god förvaltning. 2. reviderad upplaga. Helsingfors.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna* (2003): Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Jyväskylä.
- Narikka, Jouko* (2006a): Saumattoman palveluketjun kokeilulaki. Teoksessa Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Toinen painos, s. 620–623. Tallinna.
- Narikka, Jouko* (2006b): Sosiaalialan tietoteknologiahanke. Teoksessa Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Toinen painos, s. 626–627. Tallinna.
- Narikka, Jouko* (toim.) (2006c): Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö ja rahoitus 2006. Tallinna.
- Nehl, Hans Peter* (1999): Principles of Administrative Procedure in EC Law. Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon.
- Neill, Sir Brian* (1999): Privacy: A Challenge for the Next Century. In the book Markesinis, Basil S. (ed.): Protecting Privacy, p. 1–28. Oxford University Press. Oxford.
- Neuvonen, Riku* (2005): Sananvapaus, joukkoviestintä ja sääntely. Jyväskylä.
- Nieminen, Liisa* (1990): Lasten perusoikeudet. Jyväskylä.
- Nieminen, Liisa* (1998): Eurooppalainen sosiaalioikeus. Sosiaalivakuutusvaltiosta sosiaalipalveluvaltioksi. Helsinki.
- Nieminen, Liisa* (1999): Yksityiselämän ja perhe-elämän suoja perusoikeutena. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa, s. 107–147. Helsinki.
- Nieminen, Liisa* (2004): Kirja-arvostelu teoksesta Litmala, Maija (toim.): Lapsen asema erossa. Lakimies 1/2004, s. 175–181.
- Nieminen, Liisa* (2005): Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehitykseen sijoitettuna. Lakimies 6/2005, s. 898–924.
- Nieminen, Liisa* (2006): Lapsuudesta vanhuuteen. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa. Helsinki.
- Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta* (2003): Hallintolaki. Porvoo.
- Norström, Carl* (1995): EU och den svenska offentlighetsprincipen. Borås.
- Norström, Carl – Thunved, Anders* (2007): Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2007. Tjugonde upplagan. Norstedts Juridik. Stockholm.
- Nowak, Manfred* (2000): The International Covenant on Civil and Political Rights. In the book Hanski, Raija – Markku Suksi (eds.): An Introduction to the International Protection of Human Rights. A Textbook. Second, revised edition, p. 79–100. Jyväskylä.
- Nuotio, Kimmo* (1998): Teko, vaara, seuraus. Rikosvastuun filosofisista, kriminaalipoliittisista ja lainopillisista perusteista. Vammala.
- Nuotio, Kimmo* (2002): Onko oikeusjärjestyksen pirstoutuminen väistämätöntä? Teoksessa Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus, s. 3–24. Uusikaupunki.
- Nurmi, Pekka* (1999): Henkilötietolain linjauksia. Tietosuoja 2/1999, s. 5–7.
- Nyyssölä, Mikko* (2004): Yksityisyyden suoja työsuhteessa. 3. uudistettu painos. Porvoo.

- Odelstad, Jan* (2002): *Intresseavvägning. En beslutsfilosofisk studie med tillämpning på planering.* Stockholm.
- Oesch, Rainer* (2005): Tekijänoikeudet ja perusoikeusnäkökulma. *Lakimies* 3/2005, s. 351–376.
- Ojanen, Tuomas* (1993): EY-oikeus jäsenvaltioissa. Helsinki.
- Ojanen, Tuomas* (1999): EY:n oikeuden perusvaikutuksista jäsenvaltioiden tuomioistuinten toiminnassa. *Oikeustiede–Jurisprudentia XXXII*:1999, s. 219–295. Jyväskylä.
- Ojanen, Tuomas* (2002): Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Euroopan unionissa. Teoksessa Haapea, Arto (toim.): *Ihmisoikeudet 2000-luvulla – sopimuksia ja asiakirjoja. Ihmisoikeusliitto / Editat*, s. 890–912. Helsinki.
- Ojanen, Tuomas* (2003): Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki.
- Oker-Blom, Max* (1996): *Intimitetsskyddet – i korstrycket mellan offentlighet och sekretess. JFT. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland. 1996. Etthundratrettiförsta årgången*, s. 167–192.
- Ollila, Riitta* (2001): *Freedom of Speech and Protection of Privacy in Convergence of Electronic Communications.* Rovaniemi.
- Ollila, Riitta* (2002): Henkilötietojen vapaa liikkuvuus ja viestintä. Teoksessa Kulla, Heikki et al.: *Viestintäoikeus*, s. 293–313. Vantaa.
- Ollila, Riitta* (2004): *Sananvapaus.* Pieksämäki.
- Ollila, Riitta* (2006): Oikeustapauskommentaarit. *KKO 2005:136 – onko rikos yksityiselämää?* *Lakimies* 5/2006, s. 847–858.
- Ovey, Clare – Robin, C. A., White* (2002): *Jacobs and White, The European Convention on Human Rights. Third Edition.* Oxford.
- Paaso, Ilpo* (2002): Potilaan tiedonsaantioikeus terveydenhuollossa. Vantaa.
- Paaso, Ilpo* (2005): Potilaan ja asiakkaan tiedonsaantioikeus. Teoksessa Pahlman, Irma (toim.): *Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa*, s. 37–71. Helsinki.
- Paasto, Päivi* (2004): Analyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuus oikeus? Teoksessa Tammi-Salminen, Eva (toim.): *Omistus, sopimus, vaihdanta. Juhlakirja Leena Kartiolle*, s. 123–144. Jyväskylä.
- Pahlman, Irma* (2003): Potilaan itsemääräämisoikeus. Helsinki.
- Palmer, Stephanie* (2006): *A Wrong Turning for Article 3 ECHR and Proportionality.* *Cambridge Law Journal*, 65(2), July 2006, p. 438–452.
- Parkkari, Juhani – Soikkeli, Markku – Siira, Marjaleena* (2001): *Julkisuus ja salassapito moniammatillisessa työssä.* Saarijärvi.
- Peczenik, Aleksander* (1987): *Rättsnormer.* Kristianstad.
- Peczenik, Aleksander* (1997): *Om juridiska avvägningar. I boken Festskrift tillägnad Stig Strömholm*, s. 697–708. Göteborg.
- Pellonpää, Matti* (2005): *Euroopan ihmisoikeussopimus. 4., uudistettu painos.* Jyväskylä.
- Petersson, Roger – Reinholdsson, Klas* (2000): *Personuppgiftslagen i praktiken. 2. upplagan.* Stockholm.
- Picard, Étienne* (1999): *The Right to Privacy in French Law. In the book Markesinis, Basil S. (ed.): Protecting Privacy*, p. 49–103. Oxford University Press. Oxford.
- Pietarinen, Juhani* (1994): *Itsemääräminen ja itsemääräämisoikeus.* Teoksessa Pietarinen, Juhani et al.: *Oikeus itsemääräämiseen*, s. 15–47. Helsinki.
- Piispanen, Kirsi* (1998a): *Poliisin tiedoksisaamisoikeudesta salassapidettaviin tietoihin.* Teoksessa van Aerscht, Paul – Ilveskivi, Paula – Piispanen, Kirsi (toim.): *Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta*, s. 29–42. Helsinki.
- Piispanen, Kirsi* (1998b): *Välttämätön paha? Näkökohtia poliisin preventiivisestä epäkonventionaalaisesta tiedonhankinnasta.* Teoksessa Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeuspuheenvuoroja*, s. 179–193. Turku.



- Piispanen, Kirsi – Wiberg, Matti* (1997): Pienen Suomen pieni suojelupoliisi. Poliittisen poliisin kontrolli Suomessa 1945–1996. Oikeus, s. 256–277.
- Pikkujämsä, Mikko* (2001): Oikeusperiaatteet ja arvonlisäverotus kiinteistöalalla. Jyväskylä.
- Pitkänen, Olli* (2003): Julkisuus ja yksityisyys teknologioiden kehittyessä. Teoksessa Mäenpää, Olli et al.: Mitä saa sanoa? Viestintäoikeuden vuosikirja 2003, s. 17–25. Helsinki.
- Pohjolainen, Teuvo* (2006): Yksityisyyden suoja perusoikeusjärjestelmässä. Tietosuoja 3/2006, s. 7–9.
- Pöyhönen, Juha* (1988): Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala.
- Pöyhönen, Juha* (2003): Uusi varallisuus-oikeus. 2. painos. Saarijärvi.
- Pöysti, Tuomas* (1999a): Future of Privacy in the emerging electronic Marketplace in Europe. Comment on Professor Mark Van Hoecke's and Assistant Professor Jan Dhont's paper "Obstacles and Opportunities for the Harmonization of Law in Europe: The Case of Privacy". In the book Heiskanen, Veijo – Kulovesi, Kati (eds): Function and Future of European Law. Proceedings of the International Conference on the Present State, Rationality and Direction of European Legal Integration, p. 159–183. Helsinki.
- Pöysti, Tuomas* (1999): Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue. Helsinki.
- Pöysti, Tuomas* (2002): Verkkoyhteiskunnan viestintäinfrastruktuurin metaoikeudet. Teoksessa Kulla, Heikki et al.: Viestintäoikeus, s. 35–81. Vantaa.
- Pöysti, Tuomas* (2006): Oikeudellisen tiedon niukkuus ja henkilötietojen suoja. Teoksessa Aarnio, Aulis et al. (toim.): Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon. Ahti Saarenpää 60 vuotta, s. 303–328. Vaajakoski.
- Raatikainen, Ari* (2000): Yksityisyyden suoja työelämässä. Helsinki.
- Rantalankila, Leena* (2006): Tietosuojan taso huolena lentomatokustajätietojen luovutuksessa. Tietosuoja 4/2006 s. 4–5.
- Rasinmäki, Jorma* (1997): Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Jyväskylä.
- Raue, Frank* (2006): Müssen Grundrechtsbeschränkungen wirklich verhältnismäßig sein? Archiv des öffentlichen Rechts. 131. Band, Heft 1. März 2006, s. 79–116. Mohr Siebeck.
- Rauhala, Marjo* (1994): Mihin itsemääräämisoikeus velvoittaa. Teoksessa Pietarinen, Juhani et al.: Oikeus itsemääräämiseen, s. 80–94. Helsinki.
- Raunio, Tapio – Saari, Juho* (2006): Johdanto: kymmenen vuotta Euroopan unionissa. Teoksessa Raunio, Tapio – Saari, Juho (toim.): Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon, s. 9–40. Helsinki.
- Rivers, Julian* (2002): Translator's Introduction. In the book Alexy, Robert: A Theory of Constitutional Rights (translated by Julian Rivers), p. xvii–liii. Oxford University Press. Oxford.
- Rivers, Julian* (2006): Proportionality and Variable Intensity of Review. Cambridge Law Journal, 65(1), March 2006, p. 174–207.
- Rombach, Wolfgang* (2005a): Begriffsbestimmungen K § 67 Kommentierung. Im Werk Vogelgesang, Klaus et al. (2005): Sozialgesetzbuch SGB X Band 1. Verwaltungsverfahren, Schutz der Sozialdaten. Kommentar. Teil 2. Neuburg, s. 1–35.
- Rombach, Wolfgang* (2005b): Datenerhebung K § 67a Kommentierung. Im Werk Vogelgesang, Klaus et al. (2005): Sozialgesetzbuch SGB X Band 1, s. 1–35.
- Rombach, Wolfgang* (2005c): Erhebung und Übermittlung zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch und illegaler Ausländerbeschäftigung K § 67e Kommentierung. Im Werk Vogelgesang, Klaus et al.: Sozialgesetzbuch SGB X Band 1, s. 1–14.
- Rombach, Wolfgang* (2005d): Übermittlung bei Verletzung der Unterhaltspflicht und beim Versorgungsausgleich K § 74 Kommentierung. Im Werk Vogelgesang, Klaus et al. (2005): Sozialgesetzbuch SGB X Band 1, s. 1–17.

- Rombach, Wolfgang* (2005e): Übermittlung für Aufgaben der Polizeibehörden, der Staatsanwaltschaften und Gerichte, der Behörden der Gefahrenabwehr oder zur Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Ansprüche K § 68 Kommentierung. Im Werk Vogelgesang, Klaus et al. (2005): Sozialgesetzbuch SGB X Band 1, s. 1–27.
- Rombach, Wolfgang* (2005f): Übermittlung für die Durchführung des Arbeitsschutzes K § 70 Kommentierung. Im Werk Vogelgesang, Klaus et al. (2005): Sozialgesetzbuch SGB X Band 1, s. 1–8.
- Rombach, Wolfgang* (2005g): Übermittlung für die Durchführung eines Strafverfahrens K § 73 Kommentierung. Im Werk Vogelgesang, Klaus et al. (2005): Sozialgesetzbuch SGB X Band 1, s. 1–15.
- Rombach, Wolfgang* (2005h): Übermittlung für die Erfüllung besonderer gesetzlicher Pflichten und Mitteilungsbefugnisse K § 71 Kommentierung. Im Werk Vogelgesang, Klaus et al. (2005): Sozialgesetzbuch SGB X Band 1, s. 1–43.
- Rombach, Wolfgang* (2005i): Übermittlung für die Erfüllung sozialer Aufgaben K § 69 Kommentierung. Im Werk Vogelgesang, Klaus et al. (2005): Sozialgesetzbuch SGB X Band 1, s. 1–42.
- Rombach, Wolfgang* (2005j): Übermittlung von Sozialdaten für die Forschung und Planung K § 75 Kommentierung. Im Werk Vogelgesang, Klaus et al. (2005): Sozialgesetzbuch SGB X Band 1, s. 1–20.
- Rosas, Allan* (2007): Oikeustiede ja Unionin oikeus. Teoksessa *Calonian Kutsu 2007*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan alumnitoiminnan lehti, s. 31–38. Vammala.
- Råman, Jari* (2006a): Regulating Secure Software Development. Analysing the potential regulatory solutions for the lack of security in software. Rovaniemi.
- Råman, Jari* (2006b): Tietoturvallisuus on myös perusoikeus. Lakimies 5/2006, s. 818–824.
- Råman, Jari* (2006c): Yleislaki, yleiset opit ja vaikutusten arviointi – ehdotuksia tietoturvalisuiden sääntelyn kehittämiseksi. Teoksessa Aarnio, Aulis et al. (toim.): Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon. Ahti Saarenpää 60 vuotta, s. 329–349. Vaajakoski.
- Räikkä, Juha* (2007): Yksityisyyden filosofia. Vantaa.
- Saarenpää, Ahti* (1995): Tieto, suoja ja byrokraatia – näkökohtia suomalaisen tietosuojan kehityksestä ja tulkinnoista. Teoksessa Martikainen, Petri (toim.): Oikeuskirja, s. 581–621. Kitee.
- Saarenpää, Ahti* (1997a): Information, skydd och byråkrati: Synpunkter på det finländska data-skyddets utveckling och tolkningspraxis. I boken Saarenpää, Ahti – Suksi, Markku (red.): Rätten till information som en mänsklig rättighet. Föredrag vid XI nordiska mötet i rättsinformatik 24.–25.11.1995, Åbo, s. 47–83. Åbo.
- Saarenpää, Ahti* (1997b): Potilas, oikeus, ihminen. Oikeustiede–Jurisprudentia XXX:1997. Juhlajulkaisu Aulis Aarnio, s. 265–278. Jyväskylä.
- Saarenpää, Ahti* (1999a): Henkilöoikeus. Teoksessa Timonen, Pekka (toim.): Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. Nide 1, yksityisoikeus. 2. uudistettu laitos, s. 357–379. Jyväskylä.
- Saarenpää, Ahti* (1999b): Privacy and the Harmonisation of Law in Europe. Comment on Professor Mark Van Hoecke's and Assistant Professor Jan Dhont's paper "Obstacles and Opportunities for the Harmonization of Law in Europe: The Case of Privacy". In the book Heiskanen, Veijo – Kulovesi, Kati (eds): Function and Future of European Law. Proceedings of the International Conference on the Present State, Rationality and Direction of European Legal Integration, p. 147–157. Helsinki.
- Saarenpää, Ahti* (2000a): Potilas – oikeus – potilasoikeus. Teoksessa Sundman, Eila (toim.): Potilaan asema ja oikeudet, s. 21–39. Tampere.
- Saarenpää, Ahti* (2000b): Verkkoyhteiskunnan oikeutta – johdatusta aiheeseen. Oikeus 2000, s. 3–14.
- Saarenpää, Ahti* (2001a): Finland. In the book Blume, Peter (ed.): Nordic Data Protection Law, p. 39–78. Helsinki.



- Saarenpää, Ahti* (2001b): Verkoissa, verkoista, verkkoihin – verkkoyhteiskunnan niukkenevaa oikeutta? Teoksessa Annola, Vesa – Herler, Brita (toim.): Oikeustieteen rajoja etsimässä: Juhlajulkaisu Juha Tolonen, s. 203–219. Turku.
- Saarenpää, Ahti* (2002a): Oikeusvaltio ja verkkoyhteiskunta. Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio, s. 106–130. Vantaa.
- Saarenpää, Ahti* (2002b): Yksityisyys, yksityiselämä, yksilön suoja – yksityisyyden käsitteellistä kuvausta. Teoksessa Haavisto, Risto (toim.): Professori Kyösti Holman juhlakirja 11.6.2002, s. 313–337. Rovaniemi.
- Saarenpää, Ahti* (2003): Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa Haavisto, Risto (toim.): Oikeusjärjestys 2000 osa III. 2. täydennetty painos, s. 299–390. Rovaniemi.
- Saarenpää, Ahti* (2004): Oikeusinformatiikka. Teoksessa Haavisto, Risto (toim.): Oikeusjärjestys 2000, osa I. 3. täydennetty painos, s. 1–83. Rovaniemi.
- Saarenpää, Ahti* (2005a): Kolumni: Mieleeni hiipii ajatus... Tietosuoja 4/2005, s. 33.
- Saarenpää, Ahti* (2005b): Personrätt – integritetsrätt. I boken Bärlund, Johan – Nyberg, Frey – Petrell, Katarina (red.): Finlands civil- och handelsrätt. En introduktion. 3. reviderade upplagan, s. 37–104. Jyväskylä.
- Saarenpää, Ahti* (2006): Informaatioprosessien oikeudellinen arviointi siirryttäessä sähköiseen hallintoon. – [Http://www.law.utu.fi/luennot/materiaalit/oik\\_inf\\_saarenpaa2.pdf](http://www.law.utu.fi/luennot/materiaalit/oik_inf_saarenpaa2.pdf). 14.8.2006.
- Saarenpää, Ahti – Pöysti, Tuomas* (toim.) (1997): Tietoturvallisuus ja laki. Näkökohtia tietoturvalisuuden oikeudellisesta sääntelystä. Tutkimusraportti. Helsinki.
- Saari, Juho* (2006): Sosiaalipolitiikka. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Suomen malli – Murroksesta menestykseen? S. 227–261. Helsinki.
- Saari, Juho – Kari, Matti* (2006): Sosiaali- ja terveystieteiden politiikkalohko. Teoksessa Raunio, Tapio – Saari, Juho (toim.): Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon, s. 140–180. Helsinki.
- Saarnilehto, Ari* (2005): Pääasiat velvoitteesta. Vantaa.
- Sahala, Heli* (2006): Sosiaalialan laajassa hankkeessa kehitetään asiakastietojärjestelmiä ja sähköisiä palveluja. Tietosuoja 4/2006 s. 29–31.
- Sakslin, Maija* (1994): Sosiaaliset oikeudet – osa Euroopan unionin tavoitteiden toteuttamista. Teoksessa Scheinin, Martin – Dahlgren, Taina (toim.): Euroopan unioni ja ihmisoikeudet, s. 73–90. Turku.
- Salminen, Janne* (2002): Euroopan unionin perusoikeuskirja yhteisöjen tuomioistuimen ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen soveltamiskäytännössä. Oikeustieto, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yksityisoikeuden tiedotuslehti 5a/2002, s. 19–21.
- Salminen, Janne* (2007): Perusoikeuskirja – nyt. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27.6.2006 (suuri jaosto) asiassa C-540/03, Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto. Lakimies 2/2007, s. 285–297.
- Salminen, Janne* (2006): Julkisuus, avoimuus ja läpinäkyvyys Euroopan unionin oikeudessa – julkisuusperiaatteen variaatioita. Teoksessa Koillinen, Mikael (toim.): Pääsykoekirja 3/2006. Julkisuus ja sananvapaus, s. 97–129. Tampere.
- Saraviita, Ilkka* (2001): Valtiosääntöoikeuden perusteet. Jyväskylä.
- Saraviita, Ilkka* (2005): Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä.
- Savia, Elena – Maunu, Antti* (2002a): Ajankohtaista eurooppaoikeutta – Aktuellt inom Europarätten. Asiakirjojen julkisuus Euroopan unionissa (osa I). Defensor Legis 1/2002 s. 142–149.
- Savia, Elena – Maunu, Antti* (2002b): Ajankohtaista eurooppaoikeutta – Aktuellt inom Europarätten. Asiakirjojen julkisuus Euroopan unionissa (osa II). Defensor Legis 2/2002 s. 317–325.
- Schartum, Dag Wiese* (2001): Norway. In the book Blume, Peter (ed.): Nordic Data Protection Law, s. 79–113. Helsinki.

- Schartum, Dag Wiese*: Forventede endringer i norsk personvernlovgivning. – [Http://www.afin.uio.no/forskning/notater/4\\_98.html](http://www.afin.uio.no/forskning/notater/4_98.html). 22.12.2003.
- Schartum, Dag Wiese*: Personvernrettens innvalg? – [Http://www.afin.uio.no/forskning/notater/5\\_98.html](http://www.afin.uio.no/forskning/notater/5_98.html). 22.12.2003.
- Schartum, Dag Wiese* (2006): Om barns rett til personvern. I boken Aarnio, Aulis et al. (toim.): Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon. Ahti Saarenpää 60 vuotta, s. 351–366. Vaajakoski.
- Scheinin, Martin* (1991): Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtionsisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Jyväskylä.
- Scheinin, Martin* (1994): Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin jäsenyyden vaikutus ihmisoikeuksien asemaan Suomessa. Teoksessa Scheinin, Martin – Dahlgren, Taina (toim.): Euroopan unioni ja ihmisoikeudet, s. 107–122. Turku.
- Scheinin, Martin* (1998): Yhteiset ihmisoikeutemme. Helsinki.
- Scheinin, Martin* (1999a): Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka et al.: Perusoikeudet, s. 187–203. Juva.
- Scheinin, Martin* (1999b): Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (päiväty 10.2.1999).
- Scheinin, Martin* (1999c): Suomen valtiosäännön perusperiaatteet (PL 1 §). Teoksessa Hallberg, Pekka et al.: Perusoikeudet, s. 223–229. Juva.
- Scheinin, Martin* (2000): The Right to Enjoy a Distinct Culture: Indigenous and Competing Uses of Land. In the book Orlin, Theodore S. – Rosas, Allan – Scheinin, Martin (eds): The Jurisprudence of Human Rights Law: A Comparative Interpretive Approach, p. 159–222. Jyväskylä.
- Scheinin, Martin* (2002b): Keskeiset ihmisoikeusasiakirjat. Teoksessa Haapea, Arto (toim.): Ihmisoikeudet 2000-luvulla – sopimuksia ja asiakirjoja. Ihmisoikeusliitto / Edita, s. 15–122. Helsinki.
- Schlink, Bernhard* (1986): Das Recht der informationellen Selbstbestimmung. Der Staat, s. 233–250.
- Schwarze, Jürgen* (2005): Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. 2. erweiterte Auflage. Neudruck mit einer ausführlichen Analyse der jüngeren Rechtsentwicklung. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Seipel, Peter* (1998): Rättsinformation, rättsmedvetande och rättssamhälle – sammanhang och helhet. I boken Medborgaren och rättsinformationen. Rapport från Det fjärde nordiska juridiska biblioteksmötet i Stockholm, 10–13 september 1997, s. 68–76. Sundbyberg.
- Seipel, Peter* (2001): Juridik och IT. Introduktion till rättsinformatiken. Sjunde upplagan. Stockholm.
- Seipel, Peter* (2006): Integritetsskydd och folkets röst. Teoksessa Aarnio, Aulis et al. (toim.): Syntymästä kuolemaan, oikeudesta informaatioon. Ahti Saarenpää 60 vuotta, s. 367–384. Vaajakoski.
- Sieckmann, Jan-R.* (1994): Zur Abwägungsfähigkeit von Prinzipien. ARSP. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. Beiheft 53. 1994. Praktische Vernunft und Rechtsanwendung. XV. Weltkongress der internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie, Göttingen, 18. bis 24. August 1991 Band 4, Volume 4. Herausgeben von Koch, Hans-Joachim – Neumann, Ulfrid. Franz Steiner Verlag Stuttgart, s. 205–213.
- Sieckmann, Jan-R.* (2004): Autonome Abwägung. ARSP. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. Vol. 90. 2004. Heft 1, s. 66–85. Franz Steiner Verlag.
- Sihlala, Raimo* (2001): Perusoikeusjärjestelmän sisäisestä logiikasta. Lakimies 4/2001, s. 735–744.
- Siitari-Vanne, Eija* (2000): Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä. Lakimies 7–8/2000, s. 1212–1236.

- Siitari-Vanne, Eija* (2005): Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Jyväskylä.
- Siltala, Raimo* (2003): Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala.
- Siltala, Raimo* (2004): Oikeudellinen tulkintateoria. Jyväskylä.
- Sipola, Sinikka* (2006): Profili: tietosuojavaltutetun toimisto. Ohjausta, neuvontaa ja tiedottamista. 19 vuotta tietosuojan tähden. Tietosuoja 3/2006, s. 20–22.
- Son, Jae-Young* (2006): Heimliche polizeiliche Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Duncker & Humblot GmbH. Berlin.
- Sorvari, Hannu* (1998): Henkilörekisteririkos, perusoikeudet ja tietosuoja. Onko yksityisyys punnittu ja köykäiseksi havaittu? Tietosuoja 4/1998, s. 36–40.
- Sorvari, Hannu* (2001): Asiakastiedon suoja sosiaalihuollossa. Tampere.
- Sorvari, Hannu – Lehtonen, Lasse* (2006): Geneettisen tiedon käsittelyn oikeussääntely. Teoksessa Lehtonen, Lasse (toim.): Bio-oikeus lääketieteessä, s. 125–149. Helsinki.
- Steinbach, Robert* (2003a): Aufgaben K § 1 Kommentierung. Im Werk Becker, Ulrich et al. (2003): Sozialgesetzbuch SGB I. Allgemeiner Teil. Kommentar. Neuburg, s. 1–43.
- Steinbach, Robert* (2003b): Sozialgeheimnis K § 35 Kommentierung. Im Werk Becker, Ulrich et al. (2003): Sozialgesetzbuch SGB I. Allgemeiner Teil. Kommentar. Neuburg, s. 1–66.
- Stoll, Hans* (1999): The General Right to Personality in German Law: An Outline of its Development and Present Significance. In the book Markesinis, Basil S. (ed.): Protecting Privacy, p. 29–47. Oxford University Press. Oxford.
- Sutela, Marja* (2003): Sosiaali- ja terveystietojen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Helsinki.
- Suviranta, Outi* (1996): Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Tutkimus Euroopan unionin jäsenyyden vaikutuksesta virkamiehen ratkaisutoiminnan oikeudellisen ohjauksen rakenteeseen. Vammala.
- Syrjänen, Pentti* (2006a): Henkilöarvioinnit lisääntyneet, tietosuojasäädösten vaikutukset rajallisia. Tietosuoja 4/2006, s. 12–15.
- Syrjänen, Pentti* (2006b): Yksityisyyden suoja ja henkilöarviointi. Tampere.
- Söderman, Jacob* (2001a): Access to official documents and archives – the democratic aspect. Keynote speech given by the European Ombudsman, Jacob Söderman. Lund University, Sweden, 5 April 2001. – [Http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/20001-05-04.htm](http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/20001-05-04.htm). 20.10.2006.
- Söderman, Jacob* (2001b): The citizen, the rule of law and openness. Speech by Jacob Söderman, European Ombudsman. European Law Conference, Stockholm, 10–12 June 2001. – [Http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/20001-06-12.htm](http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/20001-06-12.htm). 20.10.2006.
- Söderman, Jacob* (2005): The Early Years of the European Ombudsman. In the book The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution. Commemorative volume published on the occasion of the 10<sup>th</sup> anniversary of the institution. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg. 2005, p. 83–105. Printed in Belgium.
- Tietoyhteiskunnan sanakirja* (2001). Liitteenä teoksessa Paasilinna, Reino (toim.): eEurope: Euroopan elektroninen vallankumous ja Suomen uho. Forssa.
- Tigerstedt-Tähdelä, Elisabeth* (2002): Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Teoksessa Haapea, Arto (toim.): Ihmisoikeudet 2000-luvulla – sopimuksia ja asiakirjoja. Ihmisoikeusliitto / Edita, s. 675–705. Helsinki.
- Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni* (2005): Euroopan perustuslaki. Helsinki.
- Tiilikka, Päivi* (2003): Yksityiselämän suojan tulkinnasta korkeimmassa oikeudessa. Teoksessa Mäenpää, Olli et al.: Mitä saa sanoa? Viestintäoikeuden vuosikirja 2003, s. 75–123. Helsinki.
- Tiilikka, Päivi* (2005): ”Julkkisten” yksityiselämän suoja. Teoksessa Arolainen Teuvo et al.: Kenestä saa kertoa? Viestintäoikeuden vuosikirja 2004, s. 105–177. Helsinki.

- Tiilikka, Päivi* (2006): Lehtiartikkelin aiheuttaman henkisen kärsimyksen korvaamisesta: vastuun perusteen arviointia. Teoksessa Huovinen, Sakari et al.: Kuka valvoo vapautta? Viestintäoikeuden vuosikirja 2005, s. 133–199. Helsinki.
- Tiilikka, Päivi* (2007): Sananvapaus ja yksilönsuoja. Lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen. Vantaa.
- Tolonen, Hannu* (1988): Yleisten oppien rakenteesta ja merkityksestä. Teoksessa Kairinen, Martti – Kartio, Leena – Saarnilehto, Ari (toim.): Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928–5/11– 1988, s. 177–194. Turku.
- Tolonen, Hannu* (1989): Säännöt, periaatteet ja tavoitteet: Oikeuden, moraalien ja politiikan suhteesta. Oikeustiede–Jurisprudentia XXII:1989 s. 337–381.
- Tolonen, Hannu* (2000a): Yleiset periaatteet. Teoksessa Saarnilehto, Ari (toim.): Varallisuus oikeuden kantavat periaatteet, s. 53–69. Vantaa.
- Tolonen, Hannu* (2000b): Yleisten periaatteiden merkitys ja niiden yhteensovittaminen. Teoksessa Saarnilehto, Ari (toim.): Varallisuus oikeuden kantavat periaatteet, s. 156–186. Vantaa.
- Tuori, Kaarlo* (1990): Oikeus, valta ja demokratia. Helsinki.
- Tuori, Kaarlo* (1996): Perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautuminen – kuntien asema. Lakimies 5–6/1996, s. 845–861.
- Tuori, Kaarlo* (1997): Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala? Lakimies 2/1997, s. 171–181.
- Tuori, Kaarlo* (1998): Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXI:1998, s. 295–353.
- Tuori, Kaarlo* (1999): Oikeusvaltio. Teoksessa Encyclopædia Iuridica Fennica. Seitsemäs osa. Oikeuden yleistieteet, s. 932–936. Jyväskylä.
- Tuori, Kaarlo* (2000): Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa.
- Tuori, Kaarlo* (2001a): Virallisen vastaväittäjän professori Kaarlo Tuorin Turun yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle antama 29.4.2001 päivätty lausunto oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljasen väitöskirjasta Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Lakimies 5/2001, s. 916–937.
- Tuori, Kaarlo* (2001b): Virallisen vastaväittäjän professori Kaarlo Tuorin Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnalle antama 25.5.2001 päivätty lausunto Tarmo Miettisen väitöskirjasta Tieteen vapaus. Julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta. Lakimies 8/2001, s. 1334–1359.
- Tuori, Kaarlo* (2002a): Foucault’n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja tutkimisesta. Vantaa.
- Tuori, Kaarlo* (2002b): Oikeuden julkisuus. Oikeus 2002:3, s. 243–251.
- Tuori, Kaarlo* (2002c): Yleiset opit: Mitä ne ovat, mitä niillä tehdään ja miten niitä kehitetään? Teoksessa Miettinen, Tarmo – Määttä, Tapio (toim.): III oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutus-päivät 6.–8.6.2002, Savonlinna. Joensuu, s. 1–15.
- Tuori, Kaarlo* (2003a): Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki.
- Tuori, Kaarlo* (2003b): Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, s. 915–943.
- Tuori, Kaarlo* (2003c): Virallisen vastaväittäjän professori Kaarlo Tuorin Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle antama 4.6.2003 päivätty lausunto Anna Mäki-Petäjä-Leinosen väitöskirjasta Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Lakimies 6/2003, s. 1049–1054.
- Tuori, Kaarlo* (2004): Sosiaalioikeus. 3. uudistettu painos. Porvoo.
- Tuori, Kaarlo* (2006): Lausunto ehdotuksesta sähköisen viestinnän tietosuojalain 13 §:n muuttamiseksi. 3.8.2006. [http://www.ffi.org/system/files?file=upl293-Kaarlo\\_Tuorin\\_lausunto.pdf](http://www.ffi.org/system/files?file=upl293-Kaarlo_Tuorin_lausunto.pdf). 26.11.2007.
- Tähti, Aarre* (2002): Julkisuuslaki korkeimman hallinto-oikeuden päätösten valossa – huomioita julkisuuslain voimassaolon alkua ajoilta. Teoksessa Kulla, Heikki et al.: Viestintäoikeus, s. 183–209. Vantaa.
- Uoti, Kari* (2004): Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien – lainkäyttäjien oikeuden tekijänä. Helsinki.

- Uoti, Kari* (2006): Profeetan karikatyyrit sananvapauden rajalla. *Oikeus* 1/2006, s. 110–113.
- Uotila, Jaakko* (1989): Intressianalyysi oikeustutkimuksen apuvälineenä. Esimerkkinä henkilöre-kisterilaki. Teoksessa Kosonen, Pekka – Levo-Kivirikko, Anneli (toim.): *Vapaus, veljeys ja vallankäyttö*, s. 178–192. Helsinki.
- Uotinen, Sami*: Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. *Tietosuoja* 4/2000, s. 4–10.
- Valjakka, Eeva* (2002): Lapsen huolto, asuminen ja tapaamisoikeus. Teoksessa Litmala Marjukka (toim.): *Lapsen asema erossa*, s. 35–109. Juva.
- Valpola, Olli* (2002): OSA IX. Vähimmäistoimeentulo. Teoksessa Mikkola, Matti – Pietiläinen, Seppo – Valpola, Olli: *Suomalainen toimeentuloturva*, s. 169–183. Helsinki.
- Vehkamäki, Pirjo – Tamminen-Dahlgren, Anne* (2004): *Julkisuus ja tietosuoja opetustoimessa. Opas koulujen oppilaitosten käyttöön*. 1. painos. Tampere.
- Viljanen, Jukka* (1995): Euroopan ihmisoikeussopimuksen rajoituslausekkeiden tulkinnan yhteys perusoikeusuudistukseen – kohti yleistä perus- ja ihmisoikeuksien rajoituskriteeristöä. *Oikeus* 4/1995, s. 372–382.
- Viljanen, Jukka* (1998): Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen hyödyntämien kansalli- sessa perusoikeustulkinnassa. Teoksessa Lämsä, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeuspuheenvuoroja*, s. 255–275. Turku.
- Viljanen, Jukka* (2003): *The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doc- trines of Human Rights Law. A study of the Limitation Clauses of the European Convention on Human Rights*. Tampere.
- Viljanen, Jukka* (2004): Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yleiset opit. *Lakimies* 3/2004, s. 521–525.
- Viljanen, Jukka* (2005a): Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytän- nössä. *Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVIII:2005*, s. 461–520. Jyväskylä.
- Viljanen, Jukka* (2005b): Oikeustapauskommentaari. Karhuvaara ja Iltalehti vastaan Suomi (Eu- roopan ihmisoikeustuomioistuin, 4. jaoston tuomio, 16.11.2004, Appl. no 53678/00) ja Selistö vastaan Suomi (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, 4. jaoston tuomio, 16.11.2004, Appl. no 56767/00) – Suomalaiset sananvapausrajoitukset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen testis- sä. *Lakimies* 4/2005, s. 636–650.
- Viljanen, Veli-Pekka* (1988): Ulottuuko perusoikeuksien vaikutus yksityisoikeudellisiin oikeussuh- teisiin? Teoksessa Kairinen, Martti – Kartio, Leena – Saarnilehto, Ari (toim.): *Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928 – 5/11 – 1988*, s. 273–279. Turku.
- Viljanen, Veli-Pekka* (1996): Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. *Laki- mies*, s. 788–815.
- Viljanen, Veli-Pekka* (1999a): Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö. Teoksessa Thure, Veli-Matti (toim.): *Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Oikeustieteen päivät 3.–4.1999 Joensuussa*, s. 91–101. Joensuu.
- Viljanen, Veli-Pekka* (1999b): Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, Pekka et al.: *Perusoikeudet*, s. 157–186. Juva.
- Viljanen, Veli-Pekka* (1999c): Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka et al.: *Perusoikeudet*, s. 111–156. Juva.
- Viljanen, Veli-Pekka* (1999d): Yksityiselämän suoja (PL 10 §). Teoksessa Hallberg, Pekka et al.: *Perusoikeudet*, s. 333–351. Juva.
- Viljanen, Veli-Pekka* (2001): Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa.
- Viljanen, Veli-Pekka* (2002): Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus*, s. 25–37. Uusikaupunki.
- Viljanen, Veli-Pekka* (2006): Sananvapaus perus- ja ihmisoikeutena. Teoksessa Koillinen, Mikael (toim.): *Pääsykoekirja 3/2006. Julkisuus ja sananvapaus*, s. 1–17. Tampere.

- Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi* (2003): Rikosprosessin perusteet. Rikosprosessioikeus I. Jyväskylä.
- Virta, Kari* (1986): Julkisuudesta ja salassapidosta kunnan sosiaalihuollossa. Oikeustiede–Jurisprudentia XIX:1986 s. 483–543. Vammala.
- Voutilainen, Tomi* (2006): Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki.
- Voutilainen, Tomi* (2007a): Sähköpostiasioinnin sääntely ja ongelmat viranomaistoiminnassa. Lakimies 1/2007, s. 77–85.
- Voutilainen, Tomi* (2007b): Sähköpostiasiointi ja tietoturva. Tietosuoja 1/2007, s. 22–25.
- Vuortama, Timo* (1983): Yksityiselämä ja joukkotiedotus. Rauma.
- Vuortama, Timo – Kerosuo, Lauri* (2004): Viestinnän lait ja säännöt. Kuudes, kokonaan uudistettu laitos. Hämeenlinna.
- Välimäki, Kari* (2001): Mitä uusi tietotekniikka merkitsee hyvinvointiyhteiskunnalle? Teoksessa Paasilinna, Reino (toim.): eEurope: Euroopan elektroninen vallankumous ja Suomen uho, s. 68–74. Forssa.
- Wallin, Anna-Riitta – Nurmi, Pekka* (1991): Tietosuojalainsäädäntö. Henkilörekisterilaki ja siihen liittyvät säädökset. 2. uudistettu painos. Jyväskylä.
- Warma, Eija* (2004): Tietosuoja Euroopassa, yksityisyys Yhdysvalloissa. Tietosuoja 4/2004, s. 25–29.
- Warren, Samuel D. – Brandeis, Louis D.* (1890): The Right to Privacy. – <http://www.louisville.edu/library/law/brandeis/privacy.html>. 20.2.2003.
- Westin, Alan F.* (1970): Privacy and Freedom. Atheneum, New York.
- Wacks, Raymond* (ed.) (1993a): Privacy Volume I, the Concept of "Privacy". Dartmouth.
- Wacks, Raymond* (ed.) (1993b): Privacy Volume II, Privacy and the Law. Dartmouth.
- Wacks, Raymond* (2000): Law, Morality, and the Private Domain. Hong Kong University Press.
- Wacks, Raymond* (2005): Privacy Reconceived: Personal Information and Free Speech. – <http://www.pco.org.hk/english/infocentre/files/wacks-paper1.doc>. 26.8.2005.
- Wallin, Riitta* (1997): Offentlighetsprincipen och finländska reformplaner. I boken Saarenpää, Ahti – Suksi, Markku (red.): Rätten till information som en mänsklig rättighet. Föredrag vid XI nordiska mötet i rättsinformatik 24.–25.11.1995, Åbo, s. 29–45. Åbo.
- Wallin, Anna-Riitta* (2001): Tiedonsaanti asiakirjoista ja henkilötietojen suoja EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettuina perusoikeuksina. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 351–387. Jyväskylä.
- Wallin, Anna-Riitta* (2002): Yritystoiminnan ja julkishallinnon avoimuus informaatio- ja viestintäoikeudellisesta näkökulmasta. Teoksessa Kulla, Heikki et al.: Viestintäoikeus, s. 123–146. Vantaa.
- Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo* (2000): Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Jyväskylä.
- Warren, Samuel D. – Brandeis, Louis D.* (1890): The Right to Privacy. 4 Havard Law Review, p. 193–220.
- Westregård, Annamaria J.* (2002): Integritetsfrågor i arbetslivet. Lund.
- Wilhelmsson, Thomas* (1997): Sosiaalisen siviilioikeuden metodiset lähtökohdat. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini, s. 339–358. Porvoo.
- Wilhelmsson, Thomas* (2000a): Systemien hajoaminen ja pienet kertomukset. Teoksessa Wilhelmsson, Thomas et al.: Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta, s. 337–349. Vantaa.
- Wilhelmsson, Thomas* (2000b): Yksityisyysoikeuden uudet mahdollisuudet. Teoksessa Wilhelmsson, Thomas et al.: Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta, s. 19–44. Vantaa.
- Ylikylä-Leiva, Helena* (2003): Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeudellisesta asemasta. Selvitys asiakkaiden kohtaamista oikeudellisista ongelmista ensiasteen päätöksenteossa. Helsinki.



- Ylipartanen, Arto* (2000): Tietosuoja osana terveydenhuoltopalvelujen laatua. Teoksessa Sundman, Eila (toim.): Potilaan asema ja oikeudet, s. 287–316. Tampere.
- Ylipartanen, Arto* (2006): Asiakastietojen käsittelyn avoimuus ja rekisteröidyn oikeudet. Teoksessa Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Toinen painos, s. 696–726. Tallinna.
- Ylipartanen, Arto* (2004): Tietosuoja terveydenhuollossa. Potilaan asema ja oikeudet henkilötietojen käsittelyssä. Toinen uusittu painos. Pieksämäki.
- Zitting, Simo* (1989): Sivullissuojasta varallisuus oikeudessa. Toinen, uudistettu painos. Jyväskylä.
- Öman, Sören* (2006): Särskilda registerförfattningar. I boken Magnusson Sjöberg, Cecilia – Wahlgren, Peter (red.): Festskrift till Peter Seipel, s. 685–705. Norstedt Juridik. Stockholm.

## Virallislähteet

- Asiaa tietosuojasta 9/1999. Kenellä on oikeus tallettaa ja käyttää henkilötietoja.
- Asiaa tietosuojasta 1/2000. Henkilötietolain merkitys kunnallisessa sosiaalihuollossa.
- Asiaa tietosuojasta 2/2000. Asiakirjahallinto ja asiakkaan yksityisyyden suoja yksityisessä sosiaalihuollon toimintayksikössä.
- Asiaa tietosuojasta 1/2007. Sähköpostin käytöstä sosiaalihuollossa.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006.
- EV 100/2000 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta. – <http://pre20031103.stm.fi/suomi/eho/julkaisut/potilaslaki/liite.pdf>. 5.7.2007.
- HaVL 2/1999 vp. Hallintovaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä julkisen sektorin tiedon käyttöä tietoyhteiskunnassa koskevasta Euroopan komission vihreästä kirjasta.
- HaVL 7/2000 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HaVL 4/2001 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HaVL 9/2004 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HaVL 13/2004 vp. Hallintovaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi EU:n kansalaisten passien turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista (passiasetus).
- HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntalaiksi.
- HaVM 26/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HaVM 31/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HaVM 6/2004 vp. Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta.
- HaVM 9/2005 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä kuntalain 50 §:n muuttamisesta.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

- HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.
- HE 22/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 96/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 230/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.
- HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 5/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 125/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 266/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 20/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä kuntalain 50 §:n muuttamisesta.
- HE 12/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuumioistuimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 13/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 241/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luottotietolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 253/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 260/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionin ja Amerikan Yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.
- KM 1973:1. Painovapaustoimikunnan mietintö.
- KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.
- KM 2002:1. Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietintö.
- KOM (1998)585. Julkisen sektorin tieto: Euroopan avainresurssi. Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa.
- KOM (1999)337 lopullinen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta yhteisön toimielinten ja elinten henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.
- KOM (2000)385 lopullinen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla.
- KOM (2001)607 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. eEurooppa 2002: EU:n laajusten puiteiden luominen julkisen sektorin tiedon hyödyntämiselle.
- KOM (2002)207 lopullinen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäytöstä ja kaupallisesta hyödyntämisestä.



- KOM (2007)185 lopullinen. Vihreä kirja yleisön oikeudesta saada tietoja Euroopan yhteisön toimielinten hallussa olevista asiakirjoista. Tarkistaminen.
- Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006. Sosiaali- ja terveystieteiden asiakkaan oikeusasema. Vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palvelujen välillä.
- LA 173/1999 vp. Lakialoite 173. *Marjaana Koskinen* (sd) ym. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.
- LaVL 14/1998 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- LaVM 25/2006 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 29/2007. Ehdotus sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamiseksi. Helsinki.
- LiVM 13/2004 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamiseksi 21.8.2006.
- Neuvoston yhteinen kanta (EY) N:o 26/2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/.../EY antamiseksi henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla. 2002/C 113 E/03.
- Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:17. Luottotietolainsäädännön kehittämistyöryhmä. Ehdotus luottotietolaiksi. Oikeusministeriö, 2005. Helsinki.
- Perusoikeustyöryhmän muistio. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982.
- PeVL 24/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 43/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- PeVL 7/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 7a/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 46/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi
- PeVL 36/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 40/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 9/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 4/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 11/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- PeVL 25/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta.
- PeVL 27/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä passilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 30/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työntekijän eläkelain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 37/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.
- PeVL 42/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 53/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta.
- PeVL 5/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Public access to documents and data protection. Background Paper Series. July 2005 no 1. EDPS – European Data Protection Supervisor.
- Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2001:7. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. 4. korjattu painos. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2001:11. Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2001:33. Perusteltuja rajoituksia vai huonoa kohtelua – selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon pakotteista.
- StVM 18/2000 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- StVM 6/2001 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- StVM 47/2006 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Suomen vastaus komission vihreään kirjaan: yleisön oikeutta saada tietoja Euroopan yhteisön toimielinten hallussa olevista asiakirjoista koskevan asetuksen 1049/2001 (EY) tarkistaminen. – [http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/contributions/08\\_C1\\_finland\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/contributions/08_C1_finland_fi.pdf). 26.11.2007.
- SuVX 60/2007 vp. Suuren valiokunnan lausuma valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Euroopan unionin ja Amerikan Yhdysvaltojen välisen uuden sopimuksen matkustajaluettelotietojen (PNR) käytöstä. (SuVptk 14/2007)
- Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yksilöiden suojelusta yhteisön toimielinten ja elinten henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta”. 2000/C 51/13.
- Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla”. 2001/C 123/11.
- Tietosuojan toteuttaminen kunnassa. Osa II. Henkilörekisterilain säännösten soveltamisesta kunnassa. 1996. Helsinki.
- Turun sosiaaliasiamiehen selvitys asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehityksestä 2004. –<http://www05.turku.fi/ah/sosla/2005/0824020x/1219173.htm>. 16.10.2005.

Työhallinnon julkaisu 247:2000. Yksityisyyden suoja työelämässä. Työryhmämuistio. 2000. Työministeriö. Helsinki.

Työryhmämietintö 2003:8. Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä.

Työryhmämietintö 2004:11. Henkilötietojen käsittely oikeushallinnossa.

Työryhmämietintö 2005:6. Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa.

Työryhmämietintö 2005:7. Oikeudenkäynnin julkisuus yleisissä tuomioistuimissa.

Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Stakes 2006. Helsinki.

U 18/2007 vp. Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välisen uuden sopimuksen matkustajaluettelotietojen (PNR) käytöstä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2003. Helsinki 2004.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 21.9.2006, dnro 22/20/06.

Viranomaisten tietojensaantioikeus, pankkisalaisuus ja perusoikeudet. 2000. Valtiovarainministeriö.

VNS 5/2003 vp. Valtioneuvoston selonteko julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta.

## Ulkomaiset virallislähteet

Datainspektionen informerar 12. Intresseavvägning enligt uppgiftslagen. 2003.

Information Sharing Databases in Children's Services. Consultation on recording practitioner details for potentially sensitive services and recording concern about a child or young person. 2005.

SOU 1997:39. Statens offentliga utredning om Integritet – Offentlighet – Informationsteknik.

SOU 2002:100. Statens offentliga utredning om Allmän kameraövervakning.

SOU 2004:6. Statens offentliga utredning om Översyn av personuppgiftslagen.

## Uutisartikkelit

European Data Protection Supervisor. Newsletter Nr. 4 – 1 June 2006.

*Kulla, Heikki*: Biometriset tunnisteet voivat loukata tiedollista itsemääräämisoikeutta. Luotettava henkilötunnistus on entistä tärkeämpää. TS 28.9.2006.

*Lipasti, Eeva* (2006): Yrityssalaisuus vastaan viestintäsalaisuuden suoja. Lakimiesuutiset 7/2006, s. 7.

*Ollila, Anna-Riitta*. Haastattelu YLE:n uutisissa 15.7.2005.

*Pohjolainen, Teuvo*: Laajentaako uusi laki julkisuutta? HS 18.12.1998.

*Rosas, Allan*: Oikeustieteellä tehtävä EU-normiston karsimis- ja siivoustalkoissa. EU-oikeus laajenee uusille tehtäväalueille. TS 30.9.2006.

Sosiaalipalvelujen termit yhtenäistyvät. VATES-info 2/2007 s. 22.

Suurelta valiokunnalta hyväksyntä uudelle PNR-sopimukselle. – [Http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/pubman/templates/1.htm?id=1027&template=print](http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/pubman/templates/1.htm?id=1027&template=print). 13.7.2007.

Turussa ja Lohjalla henkilötietoja käsitelty leväperäisesti. Kuntaliitto laatii kunnille uudet ohjeet verkkoviestinnästä. TS 14.7.2005.

*Wallström, Margot*: EU:n haasteina demokratia, oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus. Huomisen Eurooppaa rakennettava uusilla työkaluilla. TS 25.3.2007.

Yhdysvallat saa jatkossakin EU-matkustajien lentotiedot. TS 30.6.2007.

# Lyhenteet

|                        |                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AOA                    | eduskunnan apulaisoikeusasiamies                                                                                                                                                                           |
| asiakaslaki            | laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista<br>22.9.2000/812                                                                                                                                    |
| dnro                   | diaarinumero                                                                                                                                                                                               |
| ed./eds                | editor/editors                                                                                                                                                                                             |
| EIS                    | Euroopan ihmisoikeussopimus                                                                                                                                                                                |
| EIT                    | Euroopan ihmisoikeustuomioistuin                                                                                                                                                                           |
| EOA                    | eduskunnan oikeusasiamies                                                                                                                                                                                  |
| EU                     | Euroopan unioni                                                                                                                                                                                            |
| EV                     | eduskunnan vastaus                                                                                                                                                                                         |
| EY                     | Euroopan yhteisöt                                                                                                                                                                                          |
| EYT                    | Euroopan yhteisöjen tuomioistuin                                                                                                                                                                           |
| HaVL                   | hallintovaliokunnan lausunto                                                                                                                                                                               |
| HaVM                   | hallintovaliokunnan mietintö                                                                                                                                                                               |
| HE                     | hallituksen esitys eduskunnalle                                                                                                                                                                            |
| henkilötietoasetus     | Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston asetus yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 45/2001/EY |
| henkilötietodirektiivi | Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston direktiivi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 95/46/EY                                                |
| HS                     | Helsingin Sanomat                                                                                                                                                                                          |
| julkisuusasetus        | asetus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 1049/2001/EY                                                                                           |
| julkisuuslaki          | laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621                                                                                                                                                   |
| KHO                    | korkein hallinto-oikeus                                                                                                                                                                                    |
| KKO                    | korkein oikeus                                                                                                                                                                                             |
| KM                     | komiteanmietintö                                                                                                                                                                                           |
| KOM                    | Euroopan komissio                                                                                                                                                                                          |
| KP-sopimus             | kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus                                                                                                                                           |
| LA                     | lakialoite                                                                                                                                                                                                 |
| LaVL                   | lakivaliokunnan lausunto                                                                                                                                                                                   |
| LaVM                   | lakivaliokunnan mietintö                                                                                                                                                                                   |
| LiVM                   | liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö                                                                                                                                                                 |
| NOU                    | Norges offentlige utredninger                                                                                                                                                                              |
| PeVL                   | perustuslakivaliokunnan lausunto                                                                                                                                                                           |
| potilaslaki            | laki potilaan asemasta ja oikeuksista 17.8.1992/785                                                                                                                                                        |
| red.                   | redigerad                                                                                                                                                                                                  |
| SGB                    | Sozialgesetzbuch                                                                                                                                                                                           |
| SOU                    | Statens offentliga utredning                                                                                                                                                                               |
| Stakes                 | Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus                                                                                                                                                     |
| StVM                   | sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö                                                                                                                                                                   |

## L Y H E N T E E T

|                     |                                                         |
|---------------------|---------------------------------------------------------|
| SuVptk              | suuren valiokunnan pöytäkirja                           |
| SuVX                | suuren valiokunnan lausuma                              |
| toim.               | toimittanut                                             |
| toimeentulotukilaki | laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412                  |
| TS                  | Turun Sanomat                                           |
| TSS-oikeudet        | taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet |
| U                   | ulkoasia                                                |
| VNS                 | valtionneuvoston selonteko                              |

---

# I Johdanto

## 1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaate ovat suomalaisessa yhteiskunnassa perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia. Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen toteutumiseen sosiaalihuollossa ovat vaikuttaneet ennen kaikkea pohjoismainen oikeusajattelu ja yhteiskuntakehitys, mutta myös eurooppalaiset ja globaalit muutosvaatimukset. Suomen liittyminen YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksiin sekä vuoden 1995 perusoikeusuudistus ovat vahvistaneet sosiaalihuollon asiakkaan oikeusasemaa. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja perusoikeusuudistus ovat vaikuttaneet kansallisiin lainsäädäntöratkaisuihin. Tästä on hyvänä esimerkkinä 1.1.2001 voimaan tullut laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (jäljempänä asiakaslaki). Toisaalta julkisuusperiaate on perinteisesti muodostanut pohjoismaisen oikeusjärjestelmän kulmakiven. Kun vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä julkisuusperiaatteesta tuli perusoikeus, vahvisti se edelleen julkisuusperiaatteen asemaa viranomaistoiminnassa.<sup>1</sup> 1.12.1999 voimaan tullut laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (jäljempänä julkisuuslaki) konkretisoi perustuslain 12.2 §:ssä ilmaistua julkisuusperiaatetta ja sen rajoja.

Tässä tutkimuksessa selvitetään sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia ja asemaa ja erityisesti asiakkaan yksityisyyden suojaa sekä suojan rajoituksia. Sosiaalihuollon asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltoa hakevaa tai käyttävää henkilöä. Asiakkaan oikeusaseman sääntelyyn vaikuttaa myös sosiaalihuollon järjestäjiä ja toteuttajia koskeva lainsäädäntö ja päinvastoin. Jos asiakkaan yksityisyys on lailla turvattu, se tarkoittaa sosiaalihuollon järjestäjälle ja toteuttajalle säädettyä velvollisuutta kunnioittaa asiakkaan yksityisyyden suojaa. Siten asiakkaiden oikeuksien ja aseman toteutumisessa tärkeitä tahoja ovat sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja.

Asiakaslain 3.2 §:n 2 kohdan mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 17 §:ssä mainittuja sosiaalipalveluja, tukitoimia, toimeentulotukea, elatustukea, sosiaalista luottoa sekä mainittuihin palveluihin ja etuuksiin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Tässä tutkimuksessa sosiaalihuoltoa ei tarkastella näin laajasti, sillä tarkoituksena on analysoida yksityisyy-

---

<sup>1</sup> Ahvenainen – Rätty 1999 s. 22.

den suojaa sosiaalihuollossa erityisesti henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta. Tietoja henkilön perhe- ja muusta yksityiselämästä hankitaan muun muassa toimeentulotukea myönnettäessä, lastensuojelutoiminnassa, kasvatus- ja perheneuvolatoiminnassa ja lasten päivähoidossa sekä isyyden selvittämisessä. Tyypillisiä yksityiselämään liittyviä asioita ovat lasten hoitoon ja kasvatukseen liittyvät vaikeudet, perheväkivalta ja muut ongelmat ja ristiriidat perhesuhteissa. Myös kaikki sosiaalihuollon toimet tällaisten yksilöllisten ongelmien ratkaisemiseksi, kuten huostaanotto ja muu lastensuojelullinen toimenpide, kasvatus- ja perheneuvolojen palvelut sekä asumuserosovittelu, liittyvät henkilön yksityiselämään. Lisäksi yksityiselämään liittyvinä tietoina voidaan pitää henkilön seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja sekä hänen poliittisia, yhteiskunnallisia ja uskonnollisia mielipiteitään.<sup>2</sup>

Tutkimuksen näkökulma liittyy lähinnä eri intressitahojen oikeusasemaan: toisaalta on kysymys asianomaisen sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvasta eli hänen mahdollisuudestaan säilyttää yksityisyytensä myös sosiaalihuoltoon liittyvissä asioissa ja suojata asiakastietojensa luottamuksellisuus, mutta toisaalta on kysymys viranomaisten hallussa olevien tietojen julkisuudesta (julkisuusperiaatteen ylläpitämisestä ja edistämisestä) ja julkisten tietojen tiedonsaantioikeuden kautta myös sananvapaudesta. Tutkimuksessa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain syvällisempi tarkastelu jää suppeaksi, koska niiden kattava käsittely edellyttäisi tutkimuksen huomattavaa laajentamista.

Tutkimuksen tarkoituksena on rakentaa normatiivisista lähtökohdista sosiaalihuollossa noudatettava intressipunnintamalli akselilla yksityisyys–julkisuus. Malli määrittelee, millä tavalla, miten perustellen ja punniten sosiaalihuollossa päätöksenteko ja tosiasiallinen toiminta tapahtuvat sekä millaisia painoarvoja eri perustelut saavat yksittäisissä sosiaalihuollon päätöksentekotilanteissa ja tosiasiallisessa toiminnassa. Lähtökohtana on se, että sosiaalihuollon päätöksenteko on sisäisesti johdonmukaista ja ristiriidatonta.

Oikeusperiaatteiden punninnalla ja keskinäisellä tasapainottamisella tarkoitetaan *Raimo Siltalan* yksilöimää menettelyä. Siinä määritetään sellaisten oikeusperiaatteiden oikeudellinen ratkaisuarvo, jotka pohjautuvat institutionaalsiin ja yhteisöllisiin arvoihin eli joilla on oikeudellisesti riittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää. Oikeusperiaatteiden tarkastelu tapahtuu jokaisen oikeustapauksen oikeudellisessa merkitys- ja perustelukontekstissa. Tällöin ratkaistaan kunkin ratkaistavana olevan tapauksen kannalta merkityksellisen oikeusperiaatteen ja sen yhteiskunnallisten tausta-arvojen ja -tavoitteiden suhde

<sup>2</sup> Virta 1986 s. 503–504.

niin käsillä olevaan yksittäiseen oikeustositteeseen kuin toisiin oikeusperiaatteisiin ja näiden vastaaviin tausta-arvoihin ja -tavoitteisiin. Punninnan lopputuloksesta eli yksittäisen oikeusperiaatteen oikeudellisesta ratkaisuarvosta voidaan tehdä yleistyksiä vain rajoitetusti. Silloin kun yleistys tehdään, kyseinen oikeusperiaate koskee myös muita riittävän samankaltaisia oikeustapauksia ja se saa ainakin rajoitetusti oikeussäännön kaltaisia ominaisuuksia. Sanotuista osin periaatteiden oikeudellinen sääntely ja ratkaisu muodostuvat oikeussäännön kaltaiseksi tyyppitapaukseksi.<sup>3</sup>

Tutkimuksen tavoitteena on eritellä sitä muutosta, joka sosiaalihuollossa ja ennen muuta sosiaalihuollon asiakkaan asemassa on tapahtunut informaation sekä tiedonhallinnan ja -käsittelyn osalta. Lähtökohtana on olettaa siitä, että yhteiskunnassa ja oikeudellisessa elämässä tapahtuneet muutokset ovat muuttaneet yksityisyyden suojasta, julkisuusperiaatteesta ja luottamuksellisuudesta sosiaalihuoltoon seuraavia vaatimuksia. Samoin olettamana on ajatus muuttuneesta informaation julkisuuden ja yksityisyyden välisestä suhteesta. Tutkimustehtävänä on selvittää, miten sosiaalihuollon asiakkaan ja viranomaisten informaation käsittelyyn liittyvät oikeudelliset muutokset ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat suhteessa sosiaalihuollon toimintaympäristöön.

Tutkimuksessa ei analysoida sosiaalihuollon valvonta-, sanktio- eikä oikeusturvajärjestelmiä. Niiden kattava käsittely edellyttäisi tutkimuksen merkittävää laajentamista, mitä ei voida pitää perusteltuna, kun tutkimuksen keskeisinä tavoitteina ovat sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan sisällön selvittäminen ja sosiaalihuollossa noudatettavan yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välisen punnintamallin kehittäminen.

Millä tavoilla ja millä perusteilla yksityisyyden suojaa voidaan kaventaa, siirtää tai poistaa puuttamalla niin vähän kuin mahdollista jokaisen yksilön sekä perustuslaissa että ihmisoikeussopimuksissa suojattuun yksityisyyteen? Vastauksena kysymykseen haetaan sosiaalihuollon lainsäädännöstä, julkisuuslainsäädännöstä, perus- ja ihmisoikeuksista sekä EU:n oikeusjärjestyksestä. Sosiaalihuoltoon liittyvän yksityisyyden suojan normatiivinen perusta on löydettävissä kuudesta rinnakkaisesta sekä toisiaan tarkentavasta ja tukevasta oikeuslähteestä: kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista (erityisesti Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta ja tietosuojasopimuksesta), Euroopan unionin henkilötietoasetuksesta ja -direktiivistä, perustuslain 10 §:ssä turvatusta yksityiselämän suojasta, perustuslain 7 §:ssä turvatusta henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 12.2 §:ssä turvatusta julkisuusperiaatteesta, julkisuus-, salassapito- ja tietosuojalainsäädännöstä (erityisesti julkisuuslaista ja henkilötietolaista) ja asiakaslaista sekä muista laeista.

<sup>3</sup> Siltala 2004 s. 693–694.



## 2 TIETEELLINEN VIITEKEHYS

### 2.1 Hallinto-oikeuden näkökulma

Luottamuksellisuuden periaatetta ja yksityisyyden suojaa sosiaalihuollossa voidaan tarkastella viranomaistoiminnan julkisuuden lähtökohdasta: sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Tämä tarkoittaa poikkeusta julkisuusperiaatteen vaatimuksista. Oikeustieteen traditiossa tällainen hallinto-oikeudellinen näkökulma liittyy yleiseen julkisuustutkimukseen. Keskeisinä kysymyksinä tarkastellaan tällöin sosiaalihuollon asiakirjojen tietojen julkisuutta ja salassapitoa suhteessa eri tahoihin: asianosaisiin ja sivullisiin sekä yksityisiin ja viranomaisiin nähden, sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Mikä on yleisöjulkisuuden asema, mitä tietoja ja millä ehdoilla tietoja voidaan vaihtaa eri viranomaisten kesken sekä mitkä tiedot ovat asianosaisjulkisia?<sup>4</sup>

Hallinto-oikeuden näkökulmasta arvioidaan myös sosiaalihuollon julkisten tietojen funktiota. Sosiaalihuolto on sekä viranomaistoimintaa että julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, joiden tulee olla avointa, läpinäkyvää ja julkisesti valvottua. Jokaisella tulee olla mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä. Yleisesti viranomaistoiminnan on oltava lainalaista. Lainalaisuusperiaatteeseen kytkeytyy riittävän julkisuuden vaatimus. Asioiden käsittelyn ja päätöksenteon on oltava julkista. Jo tietoisuus mahdollisesta julkisuudesta sinänsä edistää virkamiesten harkinnan huolellisuutta ja samalla myös laillisuuden noudattamista virkatoiminnassa sekä vahvistaa yksityisten asemaa ja oikeuksia. Näin ollen julkisuus paitsi mahdollistaa jälkikäteisen kontrollin, vaikuttaa myös jo ennalta oikeussuojan takeena.<sup>5</sup>

### 2.2 Sosiaalioikeuden näkökulma

Koska tarkasteltavana on yksityisyyden suoja nimenomaisesti sosiaalihuollossa, paikallistuu oikeudellinen analyysi sosiaalihuollon peruskysymyksiin ja sitä kautta sosiaalioikeuteen. Sosiaalioikeus on nykyaikaisen yhteiskunnan synnyttämiä oikeudenaloja, jotka eivät ole kehityksessään kunnioittaneet oikeusjärjestyksen jäsentämisessä perinteisesti noudatettuja periaatteita.<sup>6</sup> Sosiaalioikeus on Suomessa vasta vakiintumassa itsenäiseksi oikeudenalaksi ja saamassa omat yleiset oppinsa ja perusoikeusdoktriininsa. *Kaarlo Tuori* määrittelee sosiaalioikeuden sääntelykohteensa kautta siten, että sosiaalioikeuteen kuuluvat ne oikeu-

<sup>4</sup> *Lohiniva-Kerkelä* 2003a s. 20.

<sup>5</sup> *Mäenpää* 2003b s. 145–147, *Konstari* 1977 s. 94–95 ja *Lohiniva-Kerkelä* 2003a s. 20.

<sup>6</sup> *Tuori* 1997 s. 171.

delliset normistot, jotka sääntelevät sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa.<sup>7</sup> *Matti Mikkola* on määritellyt sosiaalioikeuden *Tuoria* laajemmin. Sosiaalioikeus on hänen mukaansa oikeusnormien järjestelmä, jolla säännellään ensisijaisesti maassa asuvien henkilöiden oikeutta toimeentuloturvaan, perhe-etuuksiin ja hoito- ja huolenpitopalveluihin. Laajasti ymmärrettynä sosiaalioikeuden piiriin kuuluu myös lainsäädäntö, joka tähtää työllisyyden edistämiseen, koulutuksen tukemiseen, asumismahdollisuuksien parantamiseen ja terveydenhuollon järjestämiseen.<sup>8</sup>

*Kaarlo Tuori* on myös todennut, että oikeusjärjestyksen perinteisistä osaluista sosiaalioikeudella on läheisimmät yhteydet hallinto-oikeuteen. Sosiaalioikeudessa sovelletaan eräiltä osin yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä, sosiaalioikeuden ongelmia voidaan hahmottaa hallinto-oikeuden peruskäsitteillä ja hallinto-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet ovat merkityksellisiä sosiaalioikeudellisessa päätöksenteossa ja toiminnassa. Sosiaalioikeudessa voidaan *Tuorin* mukaan kuitenkin osoittaa myös erityisiä sosiaalioikeudellisia oikeusinstituutioita. Sosiaalioikeuden sääntelykohteena oleva sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmä edellyttää myös erityisiä sosiaalioikeudellisia käsitteitä, ja sosiaalioikeudellisten ongelmien ratkaisemiseen vaikuttavat sosiaalioikeuden periaatteiden korvaamat sosiaaliset ja vapausperusoikeudet. Kaikki tämä perustee sosiaalioikeuden asemaa suhteellisen itsenäisenä oikeusjärjestyksen osa-alueena.<sup>9</sup>

Sosiaalihuollon järjestämiselle ja toteuttamiselle on tyypillistä limittäinen tietojen hankinta, käyttö ja luovutus, joihin vaikuttavat sekä sosiaalihuollon asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa tiedonantovelvollisuus, myötävaikutusvelvollisuus asian selvittämiseen ja suostumus salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen että viranomaisen selvittämisvelvollisuus. Tosin sosiaalihuollon järjestämiseen ja toteuttamiseen vaikuttavat myös muu sosiaalihuollon viranomaisen tiedonhankinta ja tiedonluovutus, niin sivullistahon tiedonantovelvollisuus, tiedonanto-oikeus, tiedonsaantioikeus ja tiedonsaantivelvollisuus kuin sosiaalihuollon viranomaisen oma-aloitteinen tiedonhankinta. Siitä huolimatta perussuhteena voidaan pitää sosiaalihuollon asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa tiedonantovelvollisuutta ja suostumuksen antamista salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen.

Sosiaalihuollossa henkilötietojen käsittely tarkoittaa ennen kaikkea viranomaisen eri tavoin tapahtuvaa tarpeellisten tai välttämättömien tietojen hankintaa, joka luo perustan huollon järjestämiselle ja toteuttamiselle, sekä tietojen käyttämistä ja luovuttamista. Tiedonhankinta ja käyttäminen voidaan ymmärtää osaksi asian selvittämistä ja todistelua. Niitä voidaan tarkastella myös sosiaali-

<sup>7</sup> *Tuori* 2004 s. 2–3.

<sup>8</sup> *Mikkola* 1996 s. 532.

<sup>9</sup> *Tuori* 2004 s. 3–5.

huollon valvonnan näkökulmasta. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että viranomaisen tiedonhankinnan ja tiedonhankintavaltuuksien systematisointi toteuttaa sosiaalihuollon tehokkuutta. Asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa sekä useiden sivullistahojen tietojenantovelvollisuuteen perustuvassa järjestelmässä viranomaisen laajat tiedonsaantioikeudet edistävät lainmukaisen sosiaalihuollon järjestämistä ja toteuttamista. Siten ne osaltaan toteuttavat sosiaalihuollon oikeudenmukaisuutta ja tasapuolisuutta edistäessään sosiaalihuollon kohdentumista tasapuolisesti sitä todella tarvitseville.

Samantyyppistä sosiaalihuollon oikeellisuuden, tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmaa perustelevat ne argumentit, joilla puolustetaan sosiaalihuollon tietojen laajempaa julkisuutta viittaamalla kansalaiskontrollin mahdollisuuteen. Kansalaiskontrolli edesauttaa huollon antamista entistä enemmän oikeiden, riittävien ja luotettavien tietojen perusteella. Eräs lähestymistapa on tarkastella asiaa hallintoautomaation näkökulmasta. Tällöin korostuu sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturva teknistyvässä, digitalisoituvassa ja verkottuvassa hallinnossa. Taustalla on ajatus sosiaalihuollon hallinnollisesta päätöksenteosta massahallintona, joka voidaan toteuttaa automatisoituna tietojenkäsittelynä.

## 2.3 Informaatio-oikeudellisen näkökulman vaikutus

Tutkimuksessa informaatio-oikeuden ongelmat ovat vahvasti esillä, sillä kuten *Kaarlo Tuori* on todennut, päätöksenteko sekä sosiaalisista etuuksista että tahdosta riippumattomista toimenpiteistä vaatii perustakseen asiakasta koskevia tietoja. Niiden nojalla esimerkiksi arvioidaan, täyttääkö henkilö edellytykset, jotka etuuksien myöntämiselle tai tahdosta riippumattomille toimenpiteille on säädetty. Myöskään sosiaalihuollon tosiasiallinen toiminta ei ole mahdollista ilman tietoja asiakkaan terveydentilasta, sosiaalisesta tilanteesta ja muista vastaavista seikoista.<sup>10</sup>

*Ahti Saarenpään* mukaan yksilöön liittyvä, hänen informaatiotaan koskeva säätely on aikaisemmin hoidettu ensisijaisesti salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta sekä kunniaa koskevin säännöksin. Tästä on vähitellen edetty siihen, että säätelyn lähtökohdaksi on tullut ihmisen ensisijainen oikeus määrätä itseään koskevasta informaatiosta.<sup>11</sup> Tämä näkyy myös sosiaalihuollossa esimerkiksi siinä, että sosiaalihuollon asiakkaan suostumusta halutaan korostaa salassa pidettäviä asiakastietoja luovutettaessa. Pääsääntö sekä viranomaisen että yksityisen järjestämässä sosiaalihuollossa on, että asiakkaan tietojen luovutus perustuu hänen nimenomaiseen suostumukseensa.<sup>12</sup> Tosin pitää muistaa, että salassapito-

<sup>10</sup> *Tuori* 2004 s. 547.

<sup>11</sup> *Saarenpää* 2004 s. 62.

<sup>12</sup> HE 137/1999 vp. s. 31.

ja vaitiolosäännöksillä, joilla halutaan taata jonkin tapahtuman tai tiedon pysyminen rajatun piirin hallinnassa, on erittäin keskeinen funktio oikeuden toteuttamisessa vielä nykyisinkin, etenkin sosiaalihuollossa, jossa luottamuksellisuus on yksi tärkeimmistä periaatteista.<sup>13</sup>

Sosiaalihuollon asiakkaina olevat rekisteröidyt eivät kuitenkaan aina ole tietoisia siitä, että heistä kerätään tietoja. Henkilötietoja kootaan rekistereihin rekisteröityjen omien ilmoitusten ja toimien lisäksi myös viranomaisten ja muiden tahojen välisten tietojen luovutusten seurauksena. Tietojen pirstaleisuuden vuoksi ihmisen on usein hyvin vaikeaa, ellei peräti mahdotonta, hahmottaa kokonaiskuvaa siitä, missä kaikissa rekistereissä ja mitä häntä itseään koskevia henkilötietoja on tallennettuna tai mihin kaikkiin rekistereihin näitä tietoja on mahdollista luovuttaa edelleen. Ihmisen mahdollisuuksia kontrolloida itseään koskevia tietoja heikentävät myös paineet tietojen kansainväliseen luovuttamiseen.<sup>14</sup> Henkilötietolain 24 §:ssä kuitenkin edellytetään, että henkilötietoja kerättyessä rekisteröity saa tiedon, kuinka hänen antamiaan tietoja tullaan käsittelemään ja käyttämään. Tämän informointivelvoitteen tarkoituksena on nimenomaan parantaa rekisteröidyn mahdollisuutta käyttää oikeuksiaan, jotka liittyvät hänen henkilötietojensa käsittelyyn, sekä arvioida, onko hänen henkilötietojensa käsittely laillista ja asianmukaista.<sup>15</sup>

Ongelmallisemmaksi tilanne muuttuu, kun tarkastelu painottuu luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojaan informaatio-oikeuden näkökulmasta. Suojan yhteensovittaminen julkisuuden kanssa on ollut perinteisen staattisen oikeudellisen systematiikan kannalta ongelmallista. Tosin on todettu, että luottamuksellisuutta ja julkisuutta ei tule nähdä toistensa ehdottomina vastakohtina.<sup>16</sup> *Heikki Kulla* katsoo, että viranomaisen toiminnan julkisuutta ei ole mahdollista noin vain siirtää hallinto-oikeudesta oikeusinformatiikkaan. Pikemminkin on aihetta puhua informaatiohallinto-oikeudellisesta näkökulmasta, jossa informaatio-oikeuden yleiset kysymykset otetaan huomioon lähtökohdan ollessa hallinto-oikeudellinen.<sup>17</sup> Vastaavasti ongelmallista voi olla yksityisyyden suojan ja sosiaalihuollollisten lähtökohtien ja tavoitteiden punninta ja yhteensovittaminen.

*Ahti Saarenpää* on määritellyt informaatio-oikeuden oikeudenalaksi, jonka puitteissa tutkitaan informaation tuottamisen, käsittelyn, välittämisen, markkinoinnin, suojaamisen ja säilyttämisen oikeudellista sääntelyä sekä sääntelyn tarvetta ja mahdollisuuksia. Suppeassa merkityksessä informaatio-oikeudella ymmärretään yksityisyyttä, julkisuutta, televiestintää sekä tietoturvaa tarkastele-

<sup>13</sup> *Saarenpää* 2004 s. 61.

<sup>14</sup> *Hoikkala – Kultalahti – Tuomela* 2005 s. 292.

<sup>15</sup> HE 96/1998 vp. s. 59.

<sup>16</sup> *Tuori* 2004 s. 551–552.

<sup>17</sup> *Kulla* 2000 s. 804.

vaa oikeudenalaa. Tämä suppea käsite on oikeudellisen verkkoyhteiskunnan kehittyessä jäämässä vanhentuneena pois käytöstä.<sup>18</sup> Oikeudenalojen välisen jyrkän vastakohtaisuuden sijasta onkin nykyään parempi puhua jatkumosta, jonka toisessa päässä on puhdas yksityisoikeus ja toisessa päässä puhdas julkisoikeus, mutta jossa esiintyy monta erilaista välimuotoa. Informaatio-oikeus voitaneen jopa nostaa julkisoikeuden ja yksityisoikeuden väliin eräänlaiseksi oikeudenalojen tai oikeustieteen osa-alueiden viitekehykseksi, jossa tarkastellaan informaation ja viestinnän oikeudellisia kysymyksiä sekä julkisoikeudellisesta että yksityisoikeudellisesta näkökulmasta.<sup>19</sup>

Informaatio-oikeuden yhtenä keskeisenä tehtävänä on osoittaa, kenellä on määräämisvalta informaatioon, eli kuka voi hankkia ja pitää hallussaan, käyttää, muokata, levittää, julkaista ja luovuttaa tietoja. Sosiaalihuollossa tämä tarkoittaa esimerkiksi sen selvittämistä, onko sosiaalihuollon asiakkaalla määräämisvalta itseään koskevaan informaation vai määrääkö sosiaalihuollon viranomainen taikka sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja sosiaalihuollon asiakasta koskevista tiedoista. Informaatio-oikeudessa keskeistä on sääntelyn funktio ja vaikutukset yksilöiden ja yhteisöjen asemaan, ei informaatio sinänsä, eikä se, mitä tekniikoita kommunikaatiossa käytetään.<sup>20</sup>

Tässä väitöstutkimuksessa informaatio-oikeudellinen aines muodostuu niistä sosiaalihuoltoa, hallinto-oikeutta sekä perus- ja ihmisoikeuksia koskevista normeista, kysymyksistä ja tulkinta-ongelmista, jotka käsittelevät muun muassa asiakastietojen käsittelyä, yksityisyyden suojaa ja asiakastiedon salassapitoa sekä julkisuusperiaatetta ja sananvapautta. Ongelmat paikallistuvat kysymykseen siitä, mitä oikeudellisia vaatimuksia informaation käsittelylle asetetaan ja miten yksityisen henkilön oikeuksien toteuttaminen turvataan. Konkreettisemmin kysymys on tällöin esimerkiksi yksityisyyden riittävästä suojaamisesta sosiaalihuollon asiakastietojen käsittelyssä. Yksityisyyden suojaamiseen liittyy erityispiirteitä muun muassa sen vuoksi, että asiakkaan on annettava viranomaiselle asiansa käsittelyssä tarpeelliset tiedot. Miten voidaan taata riittävä yksityisyyden suoja tilanteessa, jossa yleisemmät intressit edellyttävät sosiaalihuollon viranomaisten toiminnalta julkisuutta? Miten sosiaalihuollon julkiset tiedot ja niiden julkaiseminen ovat sovitettavissa yhteen sen kanssa, että tietojen julkisuus riippuu asianosaisten suostumuksesta tai lainsäädännöstä, ja että laillisilla sanktioilla suojataan asianosaisten yksityisyyttä perusteetonta puuttumista vastaan? Kuten *Mirva Lohiniva-Kerkelä* on todennut, yksinkertaistettuna yksityisyydessä ja sen

<sup>18</sup> Saarenpää 2004 s. 66.

<sup>19</sup> Wilhelmsson 2000b s. 33 ja Voutilainen 2006 s. 37.

<sup>20</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 32–34.

suojassa on siis kysymys siitä, mitkä tiedot kuuluvat yksityiselle alueelle, miten yksityisyyttä suojataan ja mikä on sen suhde julkiseen.<sup>21</sup>

## 2.4 Perus- ja ihmisoikeusperiaatteet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä

Analysoitaessa sosiaalihuollon asiakastietojen käsittelyä, salassapitoa ja julkisuutta peruskäsitteistä palautuu viime kädessä henkilöoikeudellisiin ja perusoikeussidonnaisiin lähtökohtiin, yksilön perustavaa laatua oleviin oikeuksiin. Informaatio-oikeuden keskeiset periaatteet kiinnittyvät henkilöoikeuteen ennen kaikkea yksityisyyden ja itsemääräämisoikeuden käsitteiden kautta. Informaatio-oikeutta ja henkilöoikeutta yhdistävät myös peruslähtökohdat: oikeus tietoon ja oikeus tiedolliseen yksityisyyteen. Näihin liittyy itsemääräämisoikeus, joka on myös perusoikeussidonnainen käsite.<sup>22</sup> Sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus on saanut yhä keskeisemmän sijan niin lainsäädännössä kuin käytännössäkin.<sup>23</sup> *Ahti Saarenpään* mukaan materiaalisen henkilöoikeuden<sup>24</sup> keskeisin lähtökohta on ihmisen itsemääräämisoikeus. Vapaan ihmisen persoonallisuuden toteuttaminen edellyttää kehittyntä, voimakasta itsemääräämisoikeutta. Itsemääräämisoikeus on oikeus, joka rajaa ihmisen suhdetta yhteiskuntaan ja sen muihin yksilöihin. Mitä suppeampi itsemääräämisoikeus on, sitä alistetumpi ja valvotumpi ihminen on.<sup>25</sup>

Oikeudenalojen rajat ylittäviä ongelmia ei ole mahdollista jäsentää ja ratkaista oikeudellisesti kestäväällä tavalla tukeutumalla pelkästään joko yksityis- tai julkisoikeudellisiin premisseihin ja näkökulmiin, vaan nämä näkökulmat on kyettävä sovittamaan yhteen kulloisenkin soveltamistilanteen asettamien vaatimusten mukaisesti.<sup>26</sup> *Pekka Länsineva* on todennut, että oikeudenalojen rajoja ylittävää tutkimusta tehtäessä on myös pyrittävä tunnistamaan ja hahmottamaan järjestelmien erot ja yhtäläisyydet. Alakohtaisten yleisten oppien lisäksi on tarpeellista tiedostaa myös koko oikeusjärjestelmän läpäiseviä yhteisiä tekijöitä. Perusoikeudet näyttävät tarjoavan tähän varteenotettavan vaihtoehdon.<sup>27</sup> Perusoikeusjär-

<sup>21</sup> *Lohiniva- Kerkelä* 2003b s. 97.

<sup>22</sup> *Lohiniva-Kerkelä* 2003a s. 24–25.

<sup>23</sup> *Tuori* 2004 s. 411.

<sup>24</sup> Oikeudenalana siviilioikeuteen kuuluva henkilöoikeus voidaan jakaa kahteen osaan: muodolliseen ja materiaaliseen henkilöoikeuteen. Muodollinen henkilöoikeus tutkii oikeussubjekteja, muun muassa niiden syntyä, olemassaoloa, tunnistamista ja lakkaamista. Materiaalinen henkilöoikeus tarkastelee niitä oikeuksia ja erilaisia suojasäännöksiä, jotka koskevat ihmistä yhteiskunnan jäsenenä. Siviilioikeuteen rajattuna sen keskeisiä tutkimuskohteita ovat lääkintä- ja holhousoikeus sekä yksityisyys, tasa-arvo ja tietosuojat. Ks. *Saarenpää* 1997 s. 267–268.

<sup>25</sup> *Saarenpää* 1997 s. 268.

<sup>26</sup> *Länsineva* 2004 s. 275–276.

<sup>27</sup> *Länsineva* 1998b s. 110.

jestelmä voi myös auttaa ylittämään oikeudenalojen välisiä rajalinjoja ja suunnistamaan erilaisissa normiviidakoissa sekä tunnistamaan kunkin ongelmatilanteen relevanteimmat kysymykset. Perusoikeudet voivat auttaa systemaattisen kokonaiskuvan hahmottamisessa nykyajan oikeusjärjestelmästä ja sen keskeisistä perusteista.<sup>28</sup> Perusoikeusjärjestelmä antaa yleiskuvan siitä, mikä on koko oikeuden ydinainesta.<sup>29</sup>

Perusoikeudet ovat eräänlaisia ylemmän tason säännöksiä, jotka osaltaan ohjaavat muiden perustuslain säännösten ohella hallinnon toimintatapoja, menettelyjä ja järjestämisistä. Perusoikeuksilla on keskeinen vaikutus etenkin väljien toimeksiantotyyppisten laintasoisten säännösten sisältöä tarkennettaessa ja tulkittaessa.<sup>30</sup>

Arvioitaessa sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan ja viranomaisen tiedonsaantioikeuden suhteita on otettava huomioon asiakaslaista ja sen valmisteluaineistosta ilmenevät tavoitteet ja lain systematiikka. Tästä seuraa, että myös perusoikeuksien keskinäinen punninta edellyttää aina eri oikeuslähteisiin tukeutuvaa laintulkintaa. Punninta ja tulkinta kietoutuvat perusoikeuskollisiota ratkaistaessa yhteen. Lähtökohta on hallinto-oikeudessa hallinto-oikeudellinen, siviilioikeudessa siviilioikeudellinen ja rikosoikeudessa rikosoikeudellinen mutta ei koskaan puhtaasti valtiosääntöoikeudellinen. Perusoikeuksista ei voida johtaa ainuttakaan ratkaisua ottamatta huomioon oikeudenalakohtaisia sääntelyjä.<sup>31</sup>

Yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta ei siis voi tarkastella pelkästään perus- ja ihmisoikeuksina tukeutumatta myös laintasoiseen säädöstöön eli tavalliseen lainsäädäntöön. Tavallinen lainsäädäntö konkretisoi monin tavoin perusoikeuksien sisältöä. Kyse on myös punninnan perusteista ja monille tasoille erilaisella tarkkuudella raamitetuista mahdollisuuksista punnita monensuuntaisia intressejä.

### 3 TUTKIMUSMETODI

Sosiaalihuollon käytännön toiminta – sosiaalipalvelujen toteuttaminen ja rahamääräisten etuuskien myöntäminen – on sellaisenaan helposti havainnoitavissa. Sen sijaan sosiaalihuollon moraaliarvot eivät ole ulkopuolisen tarkkailijan havaittavissa. Ulkopuolinen tarkkailija voi ottaa tarkastelun kohteeksi vain ne arvot, jotka konkretisoituvat valintoina yksittäisessä päätöksentekotilanteessa ja

<sup>28</sup> *Länsineva* 2004 s. 277 ja *Länsineva* 1998b s. 110.

<sup>29</sup> *Länsineva* 2004 s. 276–277.

<sup>30</sup> Ks. myös *Voutilainen* 2006 s. 20.

<sup>31</sup> Ks. myös *Aarnio, Aulis* 2006 s. 316–317.

normien asettamismenettelyssä. Sosiaalihuoltoa voidaan tarkastella positivistisin menetelmin, sillä tieteenteoreettiselle positivismille on ominaista se, että tieteen lauseet on voitava palauttaa suoraan tosioista kertoviin lauseisiin eli ns. havaintolauseisiin. Vain havainnoimalla prosesseja ja tapahtumia voidaan varmistua siitä, järjestäytyvätkö asiat todellisuudessa niin kuin jokin väite sanoo niiden järjestyvän. Arvot ja normit leikataan tieteellisen tutkimuksen ulkopuolel-le siltä osin kuin ne eivät ole ulkopuolisen tarkastelijan havainnoitavissa.<sup>32</sup>

Tutkimuksen havaintoaineisto on vahvasti sidoksissa sekä alan lainsäädäntöön että oikeuskäytäntöön. Näiden sisällön selvittäminen ei kuitenkaan yksin riitä, sillä lainopin tehtävänä on sekä lain tulkinta että systematisointi. Käsitem-järjestelmien tarve ja pyrkimys yleiskatsauksellisuuteen on vanha. Jos jossakin oikeustieteen vaiheessa systeemin- ja teorianrakennus laiminlyödään, vaarana on, että lainoppi kadottaa yleiskatsauksellisuuden. Se pirstoutuu yksittäisiä ongelmia käytännön tasolla ratkoviksi erilliselvelyksiksi ja muuttuu ylikäytännölliseksi. Silloin myös sen kyky tuottaa uutta ja hedelmällistä informaatiota vähennee. Vaikka lainoppi tuottaisi yksittäistapauksellista tietoa, se ei koskaan kykene antamaan vastausehdotuksia kuin murto-osaan käytännön tilanteista. Se ei ole edes lainopin olennaisin tehtävä.<sup>33</sup>

Lainoppi on sidoksissa oman aikansa yhteiskunnan odotuksiin ja vaatimuksiin. Ratkaistavat ongelmat nousevat viime kädessä yhteiskunnasta. Oikeusnormit sekä lainopin niille antamat tulkinat ja systematisoinnit vastaavat näin syntyneisiin ongelmiin. Oikeusdogmatiikalla pitää olla käytössään ajanmukaiset käsitteet ja teorat. Siirtyminen moderniin hallintoon ja oikeudelliseen informaatioyhteiskuntaan edellyttävät, että lainopin on kehitettävä uusia oloja vastaavia ajatustapoja, esimerkiksi yksityisyyden suojasta. Vain tällä tavalla lainoppi pysyy paremmin vastaamaan uusiin haasteisiin ja täyttämään sille yhteiskunnallisessa työnjaossa annettua tehtävää.<sup>34</sup>

Tutkimuksen metodi on positivistinen: oikeuden nähdään perustuvan tietoiisiin inhimillisiin päätöksiin eli oikeus nähdään asetettuna oikeutena. Oikeus ymmärretään siten, että sitä voidaan muuttaa ja kumota uusilla päätöksillä. Lähtökohtaisesti tulkintasuositukset perustuvat lainsäädännöksissä ilmaistuihin normeihin ja nimenomaisten normien puuttuessa tai normien ristiriitatilanteessa oikeuskäytäntöön, oikeuskirjallisuuteen ja lainvalmisteluaineistoon.<sup>35</sup>

Tutkimus on myös lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, koska se pyrkii selvittämään sosiaalihuoltoon liittyvien yksityisyyden suojaa ja julkisuutta koskevien oikeussäädösten sisältöä. Tutkimuksen tarkoituksena on siis selvittää, mi-

<sup>32</sup> Aarnio, Aulis 1978 s. 37–42.

<sup>33</sup> Aarnio, Aulis 1989 s. 303–304.

<sup>34</sup> Aarnio, Aulis 1989 s. 303–305.

<sup>35</sup> Positiivisesta oikeudesta Tuori 2000 s. 7 ja 163



kä on voimassa oleva sosiaalihuollon yksityisyyden suojaa ja julkisuutta koskeva oikeuden sisältö, eli antaa vastaus kysymykseen, kuinka aktuaalisessa sosiaalihuollon yksityisyyttä koskevassa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Tutkimus pyrkii tulkitsemaan ja ryhmittelemään voimassa olevia oikeussäännöksiä alueella, jossa on monia eritasoisia kotimaisia ja kansainvälisiä säädöksiä, sekä antamaan tulkintasuosituksia. Lisäksi tutkimuksen tavoitteena on osoittaa, kuinka asioiden pitäisi oikeuden mukaan olla.<sup>36</sup>

Tässä tutkimuksessa joudutaan ylittämään oikeudenalojen välille oikeustieteellisessä tutkimuksessa perinteisesti asetettuja rajoja. Sosiaalihuoltoon liittyviä yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välisiä ongelmatilanteita lähestytään pikemminkin ongelmakeskeisen lainopin näkökulmasta kuin jonkin oikeudenalan teoreettisesta viitekehystä käsin. Ongelmakeskeisen lainopin tavoitteena on systematisoida oikeusjärjestystä eikä vain joitakin sen osa-alueista. Perusajatus on oikeusjärjestyksen ykseys, jolloin kaiken ytimenä on kokonaisuuden systematisointi valitun peruskysymyksen suhteen.<sup>37</sup>

Ongelmakeskeinen lainoppi määrittelee ja rajaa tutkimusongelmansa yhteiskunnasta eikä oikeusjärjestyksestä lähtien: lähtökohtana on tietty yhteiskunnallisesti määräytynyt ongelmakokonaisuus, jonka oikeudellista sääntelyä pyritään valaisemaan mahdollisimman monipuolisesti. Vaikeutena on, etteivät oikeustieteellisesti mielekkäät ongelmat välttämättä jäsenny samoista näkökohdista, eivätkä oikeusjärjestyksen systematisointiperusteet välttämättä vastaa tapaa, jolla yhteiskunnalliset ongelmat ryhmittyvät. Ongelmakeskeinen lähestymistapa johtaa *Tuorin* mukaan helposti siihen, että tutkimuksessa käsitellään lukuisia, oikeusjärjestyksen perinteisessä systematiikassa eri aloille hajautuvia kysymyksiä, joista jokaiseen ei työekonomisten tekijöiden vuoksi voida paneutua kovin syvällisesti. Tutkimus on tällöin vaarassa jäädä aiemman tutkimuksen ja muun olemassa olevan oikeudellisen materiaalin kokoelmaksi, jossa yksittäisten oikeudellisten kysymysten käsittely on oppikirjamaisten yleisesitysten tasoa.<sup>38</sup>

Tässä tutkimuksessa lainopin tutkimusasetelman lähtökohtana on yhteiskunnallisesti määräytynyt, konkreettinen tai abstraktinen mutta todellisuudessa mahdollinen ongelma eli yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa. Tutkimuksen tavoitteena on keskittyä niiden säännösten muodostamaan kokonaisuuteen, jotka liittyvät sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaan ja julkisuusperiaatteen toteutumiseen sosiaalihuollossa. Kyse on pitkälti yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välisistä jännitteistä ja punninnasta. Ongelmana on se, että yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta sosiaalihuollossa sääntelee useita eri la-

<sup>36</sup> Lainopillisesta tutkimuksesta mm. Aarnio 1986 s. 105, *Husa – Mutanen – Pohjolainen* 2001 s. 13 ja *Rasinmäki* 1997 s. 21.

<sup>37</sup> *Kangas* 1982 s. 385–386.

<sup>38</sup> *Tuori* 2003c s. 1049.

kitekstejä. Kysymys on sekä ristiriidoista lakitekstien välillä että epätietoisuudesta sovellettavasta lakitekstistä.<sup>39</sup> Tutkimuskohdetta tarkastellaan usean eri oikeudenalan normiston perusteella, eikä pelkästään jonkin oikeudenalan tai tietyn lain soveltamisalan perusteella.<sup>40</sup>

Ongelmakeskeisen lainopin etuna on oikeudellisten ideoiden vapaa liikkuvuus. Esimerkiksi oikeudellisen harkintatilanteen erittelyssä voidaan hyödyntää usealla oikeudenalalla kehiteltyjä instrumentteja. Vastaavasti hallinto-oikeudessa ja sosiaaioikeudessa pulmalliseksi osoittautuneen yksityisyyden suojan käsitteen tarkentamisessa voi olla apua informaatio-oikeuden työkaluista.<sup>41</sup>

Julkisuuden ja yksityisyyden suojan välistä punnintaa ei saa sekoittaa viranomaisen harkintavaltaan eikä toimivaltaan. Tässä tutkimuksessa oikeudellinen punninta tarkoittaa *Raimo Siltalan* määritelmän mukaisesti sellaisen oikeusperiaatteen tai muun vastaavan oikeudellisen ratkaisustandardin, kuten julkisuusperiaatteen tai yksityisyyden suojan, oikeudellisen ratkaisuarvon määrittämistä, joka pohjautuu institutionaalsiin ja yhteisöllisiin arvoihin eli jolla on eriasteista mutta oikeudellisesti riittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää. Tämän jälkeen oikeusperiaate tai muu vastaava oikeudellinen ratkaisustandardi suhteutetaan eli tasapainotetaan muiden asian kannalta merkittävien oikeusperiaatteiden ja ratkaisustandardien ilmentämiin yhteiskunnallisiin arvo- ja/tai tavoiteperusteisiin. Lainopin tutkijan sisäistämän oikeudellisen tulkintamatriisin avulla muodostuu yhtenäinen punnintakehys, joka ohjaa oikeusperiaatteiden punnintamenettelyä.<sup>42</sup>

Toimivallalla tarkoitetaan *Olli Mäenpään* määritelmän mukaisesti hallintoelimen tai virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa. Toimivallan käyttö kohdistuu hallinnon ja yksityisen väliseen suhteeseen. Se määrittää, miten laajasti ja millä tavoin yksityisen oikeussubjektin asemaan voidaan hallintotoimin vaikuttaa päättämällä tämän eduista ja oikeuksista tai asettamalla sitovia velvollisuuksia tai rajoituksia. Toimivallan käsitettä voidaan julkishallinnossa käyttää myös toisessa, hallintoelinten ja virkamiesten väliseen työnjakoon liittyvässä merkityksessä. Tässä mielessä toimivalta määrittää ensisijaisesti viranomaisen organisaattorista asemaa hallintokoneistossa.<sup>43</sup> Viranomaisen harkintavalta liittyy tilanteeseen, jossa julkista valtaa käyttäessään ja hallintopäätöksiä tehdessään viranomaisen soveltaa esillä olevaan tapaukseen asianomaista oikeussäännöstä. Sovellettava säännös ei useinkaan osoita vain yhtä kysymykseen tulevaa ratkaisua-

<sup>39</sup> Aarnio, Aulis 1982 s. 62.

<sup>40</sup> Lehtonen, Asko 2005 s. 159–160.

<sup>41</sup> Nuotio 2002 s. 13.

<sup>42</sup> Siltala 2003 s. 381.

<sup>43</sup> Mäenpää 2003 s. 206.

vaihtoa. Säännös voi jättää soveltajalle harkintamarginaalin eli mahdollisuuden ratkaisuvaihtoehtojen välillä tapahtuvan valinnan tekemiseen.<sup>44</sup>

Tässä tutkimuksessa voimassa oleva oikeuden tulkinta palautetaan *Siltalan* määrittelemän perusoikeuskeskeisen laintulkintaopin mukaisesti viime kädessä vallitsevaan eli voimassa olevan perustuslain joko selväsanaisesti vahvistamaan tai ainakin hiljaisesti edellyttämään perusoikeusjärjestelmään. Osana perusoikeuskeskeistä laintulkintaoppia julkisuusperiaate ja yksityisyyden suoja nähdään tilannesidonnaisina oikeudellisina argumentteina, joiden punninnan tulee noudattaa perusoikeusjärjestelmän ilmentämiä yhteiskunnallisia arvoja ja tavoitteita. Toisaalta tässä tutkimuksessa kehitetty yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välinen punnintamalli on toteutettu osin tilannesidonnaisella harkinnalla ja osin korostamalla tarkastelun kulmakivenä sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien toteuttamisen suhteellisen etusijan merkitystä.<sup>45</sup>

Tällaisen punnintamallin tarkoituksena ei ole lisätä sosiaalihuollon päätöksentekijän harkintavaltaa. Sillä pyritään vain ohjaamaan sosiaalihuollon päätöksentekijöitä sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaa koskevien ongelmien erittelevään tarkasteluun, rationaaliseen harkintavallan käyttöön sekä mahdollistamaan yksityisyyden suojaa koskevan päätöksen perusteleminen. Punnintamallin tarkoituksena on ohjata sosiaalihuollon päätöksentekijää epävarmuustilanteessa ratkaisukriteerien tiedostettuun käyttöön siten, että niihin voitaisiin tarvittaessa avoimesti viitata perusteluissa ja sitä kautta myös kontrolloida niiden hyväksyttävyyttä ja oikeudenmukaisuutta. On parempi, että harkintavallan käyttö tapahtuu tiedostetusti, rationaalisen argumentaation avulla ja lähtien sosiaalihuoltojärjestelmän keskeisistä arvo- ja tavoiteperiaatteista kuin että se tapahtuu tiedostamatta, epärationaalisesti ja avoimen keskustelun ja kontrollin ulottumattomissa.<sup>46</sup>

*Jaakko Uotilan* mukaan liioittelematta intressipunninnan merkitystä voitaneen väittää, että intressipunninta auttaa ymmärtämään, miksi laki on sellainen kuin se on. Intressien kartoitus auttaa monien oikeudellisten ongelmien ymmärtämistä. Intressipunninnasta saattaa olla apua laintulkinnassa. Tulkintahan yleensä merkitsee valintaa eri vaihtoehtojen välillä. Tulkitsijalle itselleen voi olla hyödyksi ajatella asiaa siitä näkökulmasta, miten hänen mahdollisina pitämänsä eri tulkintavaihtoehdot tulisivat vaikuttamaan intressipunninnan avulla kartoitettuihin etuihin. Jos tällaista kartoitusta ei ole tehty, mahdollisen tulkinnan vaikutukset saattavat jäädä tulkitsijalle itselleen hämäriksi. Kun intressipunninta on tehty, se saattaa *Uotilan* mielestä ohjata lain vaikutusten suhteuttamiseen punninnan avulla kartoitettuihin intresseihin. Tutkimus voi silloin osoittaa, että lain-

<sup>44</sup> *Laakso* 1997b s. 1176 ja *Konstari* 1979 s. 2.

<sup>45</sup> *Siltala* 2003 s. 381–383.

<sup>46</sup> Ks. myös *Jonkka* 1991 s. 347.

säädäntö – sellaisena kuin se vaikuttaa soveltajiensa välityksellä – ei ehkä edistäkään parhaiten juuri niitä intressejä, jotka säätämisvaiheessa asetettiin etualalle. *Uotilan* mukaan intressipunninta tekee mahdolliseksi arvioida lainsäädännön avulla todella saavutettuja tai saavuttamatta jääneitä tavoitteita. Ilman tällaista punnintaa lain vaikutusten arviointi ei onnistu. Intressipunninta voi näin ollen ohjata esimerkiksi lain vaikutuksia selvittävän tilastomateriaalin keruuta. Se voi myös osoittaa, että virallisessa käytössä olevat tilastot antavat joskus todellisuudesta harhaisen kuvan.<sup>47</sup>

## 4 OIKEUSLÄHTEET

Tutkimuksessa käytetyt oikeuslähteet ovat oikeustieteellisen tradition mukaisia: lainsäädäntö esitöineen, julkaistu oikeuskäytäntö sekä oikeuskirjallisuus. Vaikintuneessa pohjoismaisessa oikeuslähdeopissa, jossa on tehty jako vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin, on säädännäisellä oikeudella korostunut asema.<sup>48</sup> Se on lähtökohtana myös tässä tutkimuksessa. Tutkimuksen kannalta relevanttia lainsäädäntöä ovat etenkin julkisuuslaki, henkilötietolaki, asiakaslaki, muu sosiaalihuoltoa sääntelevä erityislainsäädäntö, esitutkintalaki, oikeudenkäymiskaari sekä oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa sääntelevä laki.

Esitöitä on hyödynnetty sängen paljon sen vuoksi, että keskeinen lainsäädäntö on varsin uutta. Lainvalmisteluaineiston kautta on pyritty paitsi hahmottamaan niitä lähtökohtia, jotka ovat kulloistenkin lainsäädännöllisten ratkaisujen taustalla, myös paikallistamaan lainsäädännön tavoitteita. Sen lisäksi esitöillä on myös tulkinnallinen merkitys. Perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat keskeisellä sijalla varsinkin kartoitettaessa asiakastietojen käsittelyn perusoikeuksiin palautuvia rajoituksia. Kotimainen oikeuskäytäntö kattaa korkeimman hallinto-oikeuden, korkeimman oikeuden, hovioikeuksien, hallinto-oikeuksien, eduskunnan oikeusasiamiehen, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja tietosuojavaltuutetun julkaistun ratkaisukäytännön. Sitä on soveltuvien osin käytetty myös tulkittaessa jo kumottua lainsäädäntöä.

Kirjallisuusaineisto on tutkimuksen rakenteen mukaisesti jaoteltavissa kolmeen pääryhmään: perus- ja ihmisoikeudelliseen aineistoon, sosiaalihuollon viranomaisia ja sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja yleisemmin hallinto-oikeutta käsittelevään aineistoon sekä yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta yleensä tutkivaan aineistoon.

<sup>47</sup> Ks. *Uotila* 1989 s. 190–191.

<sup>48</sup> *Aarnio, Aulis* 1989 s. 220–221.

Sosiaalihuollon kattavan sosiaali oikeuden lohkon yleiset opit koostuvat alan keskeisistä oikeuskäsitteistä, oikeusperiaatteista ja oikeudellisista teorioista sekä tavoitteista.<sup>49</sup> Yksilö- ja asiakas keskeisestä näkökulmasta tarkasteltuna keskeisiä ovat asiakkaan asemaan, oikeuksiin ja oikeusturvaan liittyvät kysymykset. Suomalaisessa sosiaalihuoltoa koskevassa tutkimuksessa tämäntyyppiset kysymykset eivät kuitenkaan ole nousseet kovinkaan keskeiseen asemaan. Näiden kysymysten tarkastelu on liitetty usein sosiaalihuollon järjestämis- ja toteuttamismenettelyyn, sosiaalietuuspäätöksissä noudatettavan menettelyn laillisuustakeisiin sekä oikeusturvan toteuttamiseen riittävällä muutoksenhakujärjestelmällä.<sup>50</sup> Uudemmassa tutkimuksessa tarkastelukulma on kuitenkin jo laajempi, ja esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusperiaatteiden merkitys on havaittu ja tunnustettu.<sup>51</sup> Ihmisen oikeudellinen asema sosiaalihuollon asiakkaan roolissa on ollut varsin pitkälle sääntelemättä. Vasta 1990-luvulta alkaen lainsäätäjät on tarkastellut sosiaalihuollon antamista asiakassuhteena.<sup>52</sup> Sosiaali oikeudellisessa tutkimuksessa etenkin *Kaarlo Tuori* on teoksessaan Sosiaali oikeus tarkastellut systemaattisesti sosiaalihuollon viranomaisten ja asiakkaiden asemaa.

Suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on lukuisia hallinnon lainopillisia analyysejä, joita myös tässä tutkimuksessa on pyritty hyödyntämään. Tällaisia ovat esimerkiksi *Olli Mäenpään* teokset Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet ja Hallintoprosessioikeus, *Timo Konstarin* teos Harkintavallan väärinkäytöstä sekä *Matti Niemivuon ja Marietta Keravuoren* teos Hallintolaki. Hallinto-oikeudessa näkökulma on pitkään ollut hyvin lakisidonnainen ja viranomaiskeskeinen: hallinto-oikeuden perinteinen näkökulma ja sitä vastaavat peruskysymykset ovat liittyneet hallinnon lainalaisuuteen ja erityisesti siihen, mitä viranomaiset lainalaisuuden puitteissa voivat tehdä, mitä ne saavat tehdä ja mitä niiden pitää tehdä.<sup>53</sup>

Julkisuusperiaatteen analysoinnissa keskeisessä asemassa oikeustilan hahmottamisen kannalta ovat olleet *Timo Konstarin*, *Kaarlo Tuorin* ja *Olli Mäenpään* kirjoitukset. Perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain myötä muuttanutta julkisuusperiaatetta analysoitaessa on hyödynnetty sekä perusoikeudellista kirjallisuutta että uuden julkisuuslain kommentaareja.<sup>54</sup> Tapahtunutta muutosta

<sup>49</sup> *Tuori* 2004 s. 1–2.

<sup>50</sup> Tätä kehitystä kuvaa hyvin *Paul van Aerschotin* väitöskirja Köyhät ja laki, toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien (1996).

<sup>51</sup> Tästä esimerkkinä *Anna Mäki-Petäjä-Leinosen* väitöskirja Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema (2003).

<sup>52</sup> *Aer* 2000 s. 90.

<sup>53</sup> *Mäenpää* 2003b s. 65

<sup>54</sup> Esimerkiksi *Ilkka Saraviidan* teos Valtiosääntöoikeuden perusteet (2001), *Antero Jyrängin* teokset Uusi perustuslakimme (2000) ja Valta ja vapaus, valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä (2003), *Olli Mäenpään* teos Julkisuusperiaate (2000) sekä *Anna-Riitta Wallinin ja Timo Konstarin* teos Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö (2000).

on kuitenkin pyritty erittelemään ennen kaikkea yleisten oppien lähtökohdista hyödyntäen hallinto-oikeutta koskevien yleisesitysten<sup>55</sup> lisäksi uudempia julkis-oikeudellisia väitöskirjoja.<sup>56</sup>

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa yksityisyyden suoja on ollut usean viimeaikaisen väitöskirjan tutkimuskohteena.<sup>57</sup> Siitä huolimatta vakiintuneita yleisiä oppeja, käsitteitä ja periaatteita ei välttämättä vielä ole. Käsitteiden vakiintumattomuus käy ilmi esimerkiksi *Sami Mahkosen* teoksesta *Oikeus yksityiseen* sekä lukuisista *Ahti Saarenpään* artikkeleista, joissa hän on pohtinut muun muassa yksityisyyden käsitettä.<sup>58</sup>

Myös yksityisyyden suojaa nimenomaan sosiaalihuollossa on pohdittu muutamissa suomalaisissa oikeustieteellisissä julkaisuissa. *Hannu Sorvari* on tarkastellut sosiaalihuollossa kerättävän asiakastiedon käsittelyä palvelutoiminnassa<sup>59</sup> ja *Sami Mahkonen* yksityisyyden ja yhteisöllisyyden merkitystä lastensuojelussa.<sup>60</sup>

Yksityisyyden suojaa koskeva kansainvälinen kirjallisuutta on erittäin paljon. Eräänlaisena yksityisyyttä koskevana klassikkokirjoituksena voidaan pitää alun perin vuonna 1890 *Harvard Law Review*'ssa julkaistua *Samuel D. Warrenin* ja *Louis D. Brandeisin* artikkelia *The Right to Privacy*.<sup>61</sup> *Raymond Wacks* on koonnut merkittävimpiä privacy-keskustelua koskevia artikkeleita kahteen kokoomateokseen.<sup>62</sup> Tärkeää privacy-keskustelua sisältyy myös *Basil S. Markesiniksen* toimittamaan teokseen *Protecting Privacy*. Ulkomaisen aineiston suoraa hyödyn-

<sup>55</sup> Esimerkiksi *Heikki Kullan* teos *Hallintomenettelyn perusteet* (2003) ja *Olli Mäenpään* teos *Hallinto-oikeus* (2003).

<sup>56</sup> Lähinnä *Veli-Pekka Viljasen* väitöskirja *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset* (2001), *Pekka Lämsinevan* väitöskirja *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet* (2002), *Jukka Viljasen* väitöskirja *The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law, a study of the Limitation Clauses of the European Convention on Human Rights* (2003) ja *Martin Scheininin* väitöskirja *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa* (1991), *Kirsi Kuusikon* väitöskirja *Neuvonta hallinnossa, Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan ja virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista* (2000) ja *Rauno Korhosen* väitöskirja *Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja* (2003).

<sup>57</sup> Lähinnä *Lasse Lehtosen* väitöskirja *Potilaan yksityisyyden suoja* (2001), *Riitta Ollilan* väitöskirja *Freedom of Speech and Protection of Privacy in Convergence of Electronic Communications* (2001), *Rauno Korhosen* väitöskirja *Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja* (2003), *Irma Pahlmanin* väitöskirja *Potilaan itsemääräämisoikeus* (2003) ja *Mirva Lohiniva-Kerkelän* väitöskirja *Vero-  
salaisuus, yksityisyyden ja luottamuksellisen liiketoimintatiedon suoja verotuksessa* (2003).

<sup>58</sup> Esimerkiksi *Ahti Saarenpään* artikkelit *Potilas, oikeus, ihminen* vuodelta 1997 ja *Yksityisyys, yksityiselämä, yksilön suoja* (2002) – yksityisyyden käsitteellistä kuvausta.

<sup>59</sup> *Hannu Sorvarin* teos *Asiakastiedon suoja sosiaalihuollossa* (2001).

<sup>60</sup> *Sami Mahkosen* teos *Lastensuojeluilmoitus* (2003).

<sup>61</sup> *Samuel D. Warrenin* ja *Louis D. Brandeisin* artikkeli *The Right to Privacy* aikakauskirjassa *Harvard Law Review* vuodelta 1890.

<sup>62</sup> *Raymond Wacksin* teokset *Privacy Volume I, the Concept of "Privacy"* (1993a) ja *Privacy Volume II, Privacy and the Law* (1993b).

tämistä voi kuitenkin rajoittaa oikeuskulttuurien erilaisuus. Ulkomaista aineistoa on tämän vuoksi hyödynnetty enimmäkseen teoreettisen lähtökohtien hahmotte-  
lussa sekä jossain määrin esimerkinomaisena aineistona. Sama pätee myös mui-  
den osioiden kohdalla käytettyyn ulkomaiseen aineistoon.

Oikeuskirjallisuuden hyödyntämisessä on pyritty huomioimaan sen tutkimuk-  
selle tuoma lisäarvo. Oikeustieteellisten tekstien määrä on nykyään niin valtava,  
että valintoja aineiston suhteen on aina pakko suorittaa. Esimerkiksi pelkkää  
lainsäädäntöä esittelevillä teksteillä ei juurikaan ole oikeuslähteinä merkitystä,  
minkä vuoksi niitä on tutkimuksessa pyritty välttämään. Lähdeviittauksiin ei  
välttämättä ole myöskään sisällytetty pitkiä luetteloja kaikista lähteistä, joissa  
asiaa on käsitelty. Oppikirja-aineistoa tai kokoomateoksiin sisältyviä kirjoituksia  
tutkimuksessa sen sijaan on hyödynnetty.

## II Keskeiset käsitteet

### 1 JOHDANTO

*Kaarlo Tuorin* mukaan oikeuskäsitteiden määrittelemisen tai ainakin niiden täsmällinen kuvaaminen on tärkeää, sillä yleisiin oppeihin kuuluvat oikeudenalalle ominaiset oikeuskäsitteet antavat yhdessä oikeusperiaatteiden kanssa oikeudenalalle sen identiteetin. Ilman oikeudenalalle ominaisia oikeuskäsitteitä ei voi olla myöskään itsenäistä oikeudenalaa.<sup>1</sup> Käsitteiden tehtävänä on toisaalta toimia skeemoina, joiden kautta yhteiskunnallisesta todellisuudesta erotetaan se, mitä siinä pidetään oikeudellisesti relevanttina, ja toisaalta paikantaa ja määritellä oikeudellinen ongelma. Kun ongelma on käsitteiden avulla määritelty, samalla on määritelty se oikeusjärjestyksen osa eli se normikokonaisuus, josta ongelmaan lähdetään hakemaan ratkaisua.<sup>2</sup> Käsitejärjestelmä määrää sen, minkälaisia kysymyksiä oikeusjärjestelmän puitteissa ylipäätään voidaan esittää.<sup>3</sup>

Viitekehys on tarpeen lähestyttäessä tutkittavaa aihetta. Käsitteiden määrittely noudattaa tutkimuksen näkökulmaa. Viitekehukseen kuuluvat tässä tutkimuksessa erityisesti yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen käsitteet. Voidakseen ymmärrettävällä tavalla selittää yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välistä punnintaa tutkijan on oltava perillä niistä tekijöistä, jotka tekevät punninnan ylipäätään mahdolliseksi. Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välistä punnintamallia on epämielikästä ryhtyä rakentamaan, jos ei tiedetä yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen tarkempaa sisältöä. Sama selvittämiskaava koskee yksityisyyden ja julkisuusperiaatteen yhdistävänä tekijänä toimivaa itsemääräämisoikeutta.<sup>4</sup>

*Jürgen Habermas* on todennut käsitteiden ”julkinen” ja ”julkisuus” sekä ”yksityinen” ja ”yksityisyys” käytön osoittavan, että niillä on monia historian eri kausilta periytyviä keskenään kilpailevia merkityksiä. Niistä kehkeytyy sekava kudos silloin, kun noilla käsitteillä puhutaan teollisesti ja informaatioteknologisesti edistyneen sekä hyvinvointivaltioksi järjestyneen kansalaisyhteiskunnan tietyn ajankohdan oloista. Mainittuja käsitteitä tarvitaan, vaikka niihin perustuva keskustelu voi olla sekavaa. Käsitteet ovat pesiytyneet byrokratia-, hallinto- ja

<sup>1</sup> *Tuori* 2003a s. 90 ja 96

<sup>2</sup> *Tuori* 2000 s. 192–193.

<sup>3</sup> *Wilhelmsson* 1997 s. 342.

<sup>4</sup> *Hautamäki* 2002 s. 9.



joukkoviestintäkielen syövyttämään arkikieleen. Edes oikeustieteen, politologian ja sosiologian tapaiset tieteenalat eivät näytä pystyneen keksimään tarkempia vastineita sellaisille perinteisille kategorioille kuten ”julkinen” ja ”yksityinen”, ”julkisuus”, ”julkinen mielipide” ja ”yksityisyys” ja ”yksityiselämä”.<sup>5</sup>

*Ahti Saarenpää* on korostanut yksityisyyden olevan henkilöoikeuden keskeinen yleiskäsite. Ihmisellä katsotaan olevan oikeus yksityisyyteen itsemääräämisoikeuden puitteissa.<sup>6</sup> Erityisesti sosiaalihuollossa yksityisyyden käsitteellinen viitekehys on tärkeä, koska kysymys on sekä sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden että sosiaalihuollon asiakkaan asemaa suojaavan luottamuksellisuuden yhden keskeisen elementin paikallistamisesta ja ymmärtämisestä. Yksityisyys ilmenee kuitenkin valitusta oikeuslähdeaineistosta riippuen monin eri tavoin. Vaikka yksityisyys on keskeinen käsite, lainsäätäjäkään ei ole pyrkinyt määrittelemään sitä vaan olettaa sen tunnetuksi.<sup>7</sup>

## 2 YKSITYISYYDEN SUOJA

### 2.1 Yksityisyyden suojan määritelmä

Yksityisyydestä, oikeudesta yksityisyyteen, yksityisyyden suojasta ja yksityisyyden loukkaamisesta on kirjoitettu paljon niin kansallisesti kuin kansainvälisesti sekä filosofiassa että oikeustieteessä. *Alan F. Westinin* mukaan yksityisyyden käsite on osittain filosofiaa, jonkin verran semantiikkaa ja paljon puhdasta intohimoa.<sup>8</sup> Laajimmillaan yksityisyyden suojan konsepti paikantuu yksilön ja yhteiskunnan väliseen suhteeseen.<sup>9</sup> Yksityisyyden ja julkisuuden erottelemisen lähtökohdat voidaan viime kädessä palauttaa yksityisen ja julkisen eroon.<sup>10</sup> Jako yksityisen ja julkisen sfäärin välillä on liberalismien keskeinen periaate.<sup>11</sup> Rajaus on epäselvä ja kiistanalainen. Yleinen yhteisymmärrys on kuitenkin siitä, että yksityinen alue ja julkinen sfääri ovat olemassa sekä siitä, että näiden sfäärien olemassaolo on arvioitavissa. Erilaiset poliittiset ideologiat hahmottavat asian eri tavalla riippuen siitä, minkälainen arvo ja tärkeys yksityiselle ja julkiselle annetaan. Jakolinjan tarpeellisuus riitautetaan kuitenkin harvoin.<sup>12</sup>

<sup>5</sup> *Habermas* 2004 s. 21.

<sup>6</sup> *Saarenpää* 2005b s. 50.

<sup>7</sup> *Saarenpää* 2002b s. 314 ja 318–319.

<sup>8</sup> *Westin* 1970 s. x.

<sup>9</sup> *Wacks* 2000 s. 235.

<sup>10</sup> *Lohiniva-Kerkelä* 2003a s. 97.

<sup>11</sup> *Wacks* 2000 s. 236.

<sup>12</sup> *Blume* 2002 s. 1.

Yksityisyyden suoja on oikeusjärjestyksen turvaama perusoikeus, joka sisältää laajan oikeuksien kirjon. Yksityisyyden suoja on nykyisen perustuslain sääntelyn mukaan kaksijakoinen käsite. Yhtäältä se on – myös perustuslain 10 §:n otsikossa – perusoikeussäätelyssä yleiskäsite kuten esimerkiksi sananvapaus. Siihen kuuluu useita oikeushyviä tai perusoikeuksia, esimerkiksi kunnian suoja, kotirauha sekä kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perustuslain yksityiselämän suojaa koskevaan pykälään sisällytettiin myös erityinen tietosuojaa koskeva säännös, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Toisaalta yksityisyyden suoja rinnastetaan saman pykälän säännöksessä oikeushyvinä kunniaan ja kotirauhaan erillisenä oikeutena. Tällöin yksityisyyden suoja lieenee ymmärrettävä pykälän otsikkoa suppeammassa merkityksessä. Selvää kuitenkin on, että yksityisyyden suoja turvaa perusoikeutena varsin laajan oikeuksien kirjon.<sup>13</sup> Yksityisyyden suoja liitetään perustuslain 7 §:ään, jokaisen oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Yksityisyyden suojassa on kysymys eräänlaisesta yleisperusoikeudesta, koska se kattaa fyysisen vapauden lisäksi tahdon vapauden ja itsemääräämisoikeuden.<sup>14</sup>

*Ahti Saarenpää* on korostanut, että yksityisyys on oikeustieteellinen suhdekäsite, jonka sisältö muuttuu yhteiskunnan muuttuessa. Ihmisillä on yksilöinä oikeus yksinoloon, mutta tuon oikeuden laajuus ja tehokkuus vaihtelevat. Yksityisyyden määrittelyssä pitää ottaa huomioon sen suhde yhteiskuntaan, elämismääilmaan ja teknologiaan.<sup>15</sup> Yksityisyys on dynaaminen, koko ajan muuttuva asia. Jos yksityisyys määriteltäisiin staattisesti, tulevat asiat jäisivät määritelmän ulkopuolelle.<sup>16</sup> Dynaamisuudestaan huolimatta yksityisyys on hyvin kontekstisidonnainen käsite.<sup>17</sup> On riittävää määritellä yksityisyys yleisesti oikeudeksi olla yksin suhteessa johonkin. Lähtökohtana on oikeus olla yksin, ellei toisin säädetä. Itse käsitteen välttämättömän epämääräisyyden vastapainoksi yksityisyyttä lähestytään oikeustieteessä – ennen kaikkea henkilöoikeudessa sekä oikeusinformatiikassa – yleensä asiakokonaisuuksittain. Tällöin kiinnitetään huomiota niihin ilmiöihin tai oikeussuhteisiin, joiden puitteissa yksityisyys ja sen myötä itsemääräämisoikeus voivat vaarantua tai joiden mukaisesti se on jo säänneltyä taikka joiden perusteella yksityisyyden suojaaminen edellyttää asioiden erityistä lainsäädännöllistä järjestämistä.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> *Pohjolainen* 2006 s. 7.

<sup>14</sup> HE 309/1993 vp. s. 46–47.

<sup>15</sup> *Saarenpää* 2002b s. 319.

<sup>16</sup> *Saarenpää* 2005a s. 33.

<sup>17</sup> *Anderson* 1999 s. 150.

<sup>18</sup> *Saarenpää* 2006 s. 25.

*Ahti Saarenpään* mukaan yksityisyyteen kuuluvat seuraavat kahdeksan elementtiä:

- Oikeus olla yksin kotirauhan piirissä ja erilaisen valvonnan ulottumattomissa eli alueellinen yksityisyys.
- Oikeus olla ihmissuhteissa, elämäntavoissa ja harrastuksissa yksin kotirauhan piirissä erilaisen valvonnan ja tiedonvälityksen ulottumattomissa eli sosiaalinen yksityisyys.
- Oikeus pysyä tuntemattomana yhteiskunnassa suhteessa viestintään eli oikeus pidäytyä julkisuudesta eli mediayksityisyys.
- Oikeus toimia ja vaikuttaa tuntemattomana yhteiskunnassa suhteessa julkiseen valtaan eli oikeus anonymiteettiin.
- Yksilön lähtökohtainen oikeus päättää itseään koskevan informaation erilaisesta käsittelystä ja oikeus vaikuttaa siihen silloin, kun muut sitä laillisesti tekevät eli oikeus henkilötietojen suojaan.
- Oikeus tulla arvioiduksi oikeassa valossa eli oikeus kunnioitukseen.
- Oikeus omaan nimeen, kuvaan ja hahmoon sekä niiden erilaiseen kaupalliseen hyödyntämiseen
- Potilasyksityisyys eli oikeus pitää terveydentila omana tietonaan ja päättää terveydentilastaan ja hoidostaan.<sup>19</sup>

*Saarenpää* ei palauta sinänsä valaisevaa jaotteluaan perustuslakiin. Palauttaminen olisi jo laintulkinnallisista syistä tarpeen, koska oikeus yksityisyyteen koostuu useista eri perusoikeuksista. Perustuslain perusoikeussäännöksissä yksityisyyden osia ovat 10 §:n yleissäännöksen ohella ainakin 7 §:ssä säädetty henkilökohtaisen koskemattomuuden ja vapauden suoja sekä oikeus turvallisuuteen. Henkilökohtainen vapaus suojaa ihmisen sekä fyysisen vapauden että tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden. Koskemattomuus käsittää niin fyysisen kuin psyykkisen koskemattomuuden. Kysymys on siten oikeudesta, joka sisältää ihmisen itsemääräämisoikeuden, tahdonvapauden, arvokkuuden sekä ruumiillisen ja henkisen koskemattomuuden.<sup>20</sup>

Yksityisyyden suojaan liittyy myös perustuslain 1.2 §:ssä ilmaistu ihmisarvon loukkaamattomuus. Se ilmaisee perustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillisen perustan. Ainakin kaikkein perustavimpia ihmisyksilön oikeuksia voidaan pitää perimmältään valtion tahdosta ja myös kulloisestakin oikeusjärjestyksestä

<sup>19</sup> *Saarenpää* 2005b s. 50–51 ja *Saarenpää* 1999a s. 364–365. Yhdeksäntenä elementtinä *Saarenpää* on maininnut viestintäyksityisyyden. Aikaisemmin viestinnän luottamuksellisuus säädettiin ensi sijassa salaisuus- ja salassapitosäännöksin. Kirjesalaisuus on ollut perinteinen sääntelytapa. Nykyisin sähköinen viestintä on niin monimuotoista ja tietoverkot niin haavoittuvia, että viestintäyksityisyys muodostaa oman, myös direktiivitasolla erikseen säännellyn alueensa. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi täydentää henkilötietodirektiiviä. *Saarenpää* 2006 s. 27.

<sup>20</sup> *Pöysti* 1999a s. 488, *Pahlman* 2003 s. 80, HE 309/1993 vp. s. 46–47.

riippumattomina. Lisäksi ihmisarvon käsite viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen. Ihmisarvo tulee olla jokaisella ihmisyksilöllä.<sup>21</sup> *Martin Scheininin* mukaan on mahdollista, että perustuslain 1.2 § sellaiseen muodostaa esteen hyväksyä lakiehdotus, joka loukkaisi ihmisarvoa. *Scheinin* on kuitenkin sitä mieltä, että säännös tulee useammin sovellettavaksi perustuslain perusoikeussäännöksiä täydentävänä normina perustuslain tavalliselle lainsäädännölle asettamia vaatimuksia arvioitaessa. Myös lainkäytössä säännös saattaa saada tulkinnallista vaikutusta.<sup>22</sup> Ihmisarvoinen kohtelu sosiaalihuollossa edellyttää sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan ja ainutlaatuisuuden kunnioittamista, hänen mielipiteidensä ja toivomustensa sekä itsemääräämisoikeutensa arvostamista ja asiakkaan kohtaamista arvokkaana sekä yhdenvertaisena ihmisyksilönä.

Perustuslain perusoikeussäännöksissä yksityisyyden osia ovat myös perustuslain 10.1 §:ssä suojattavat yksityiselämä, kunnia ja kotirauha sekä näihin liittyvä henkilötietojen suoja, joka kuuluu samassa perustuslain kohdassa säädetyn lakivarauman ja valtiosääntöisen toimeksiannon piiriin. Säännös edellyttää lainsäätäjän ylläpitävän tehokasta mainitsemiensa oikeushyvien suojaa ja viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä.<sup>23</sup> Lisäksi yksityisyyden osa on perustuslain 10.2 §:n mukainen luottamuksellisen viestin loukkamattomuus.

*Saarenpään* jaottelua voidaan kritisoida myös siitä, ettei hän suhteuta sitä kotimaiseen tai ulkomaiseen oikeustieteelliseen kirjoitteluun. Etenkin saksalainen malli olisi tässä huomionarvoinen, koska *Saarenpää* muuten tukeutuu saksalaisen henkilöoikeuden lähtökohtiin. Saksan oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa korostetaan yksilön persoonallisuuden kunnioittamisen periaatetta.<sup>24</sup> *Saarenpää* on samalla kannalla, ja hänen mukaansa yksilöllisyys henkilöoikeudellisena peruskäsitteenä on tärkeä ihmiskäsityksemme osatekijä.<sup>25</sup>

Henkilöoikeudessa puhutaan usein yksilön persoonallisuuden suojasta. Tämä suoja on paitsi yksityisyyden, myös yksilöllisyyden suojaa. Ihmistä kunnioitetaan sellaisena kuin hän on ja haluaa olla. Yksilöllisyyden suojassa on kysymys siitä, miten suurta samanlaisuutta yksilöiltä, heidän valmiuksiltaan ja heidän tavoiltaan edellytetään sekä millä tavoin erilaisiin poikkeavuuksiin suhtaudutaan. Sen muodot ulottuvat oikeudesta yksilölliseen nimeen aina potilasoikeudessa

<sup>21</sup> HE 309/1993 vp. s. 42.

<sup>22</sup> *Scheinin* 1999c s. 229.

<sup>23</sup> *Pöysti* 1999a s. 488–489 ja HE 309 /1993 vp. s. 53.

<sup>24</sup> Ks. esimerkiksi *Schlink* 1986 s. 233–250 ja Bundesverfassungsgericht 15.12.1983, BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Gründe C. II. 1. a.

<sup>25</sup> *Saarenpää* 1999a s. 365.

turvattuihin kulttuuristen ja uskonnollisten vakaumusten merkitykseen hoitosuhteessa.<sup>26</sup> *Saarenpään* mukaan moderni oikeusvaltio on, tai sen ainakin tulisi olla valtio, joka kunnioittaa ihmistä. Enää ei ole riittävää, että säädämme esimerkiksi yksittäisiä kunnianloukkausta koskevia säännöksiä, vaan kunnioituksen tulee olla laajempaa. Sitä edellyttää jo perustuslaki. Yksityisyys, kunnioitus ja yksilöllisyys henkilöoikeuden peruseriaatteina ovat *Saarenpään* mukaan ihmiskäsitksemme keskeisiä mittapuita.<sup>27</sup>

Sosiaalihuollossa *Saarenpään* tarkoittamista yksityisyyden osa-alueista jännitteitä voi syntyä ennen muuta alueellisen ja sosiaalisen yksityisyyden sekä henkilötietojen ja kunnioituksen suojan välillä. Sosiaalihuollon asiakkaan sosiaalista ja alueellista yksityisyyttä sekä asiakkaan luona vierailevien ihmisten sosiaalista yksityisyyttä loukataan esimerkiksi silloin, kun vanhainkodissa vanhuksen huoneeseen asennetaan ilman vanhuksen suostumusta valvontakamera, joka on jatkuvasti päällä vanhuksen tahdosta riippumatta.<sup>28</sup> Alueellisen ja sosiaalisen yksityisyyden suojaa on käytetty perusteluna myös sille, että kahden vieraan ihmisen sijoittaminen samaan huoneeseen yksityisessä sosiaalihuollon toimintayksikössä ei pääsääntöisesti ole perusteltua.<sup>29</sup> Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain 3.2 §:ssä säädetäänkin, että toimintayksikössä tulee olla riittävät ja asianmukaiset toimitilat. Toiminnan asianmukaisuuden ja palvelujen laadun varmistamiseksi toimintayksikön toimitiloille on asetettu vaatimuksia. Palvelutoiminnalle asetettavat edellytykset on määritelty väljästi, jotta ne mukautuisivat joustavasti eri aikojen vaatimuksiin. Yleisten vaatimusten tulisi soveltua moniin eri toimintoihin, koska toimintayksiköiden koko ja toiminnat vaihtelevat.<sup>30</sup>

Sosiaalihuollon asiakkaan sosiaalisesta ja alueellisesta yksityisyydestä oli kysymys myös kansanedustaja *Marjaana Koskisen* kirjeessä eduskunnan oikeusasiamiehelle. *Koskisen* mukaan Turun sosiaalikeskuksen päärakennuksen alakerataan asiakkaiden käyttöön varattu puhelin ei turvannut asiakkaiden yksityisyyttä. Eduskunnan oikeusasiamies lausui päätöksessään lääninhallituksen todenneen selvityksessään, että kantelussa esiintuotu asiakkaan yksityisyyden suojan vaarantuminen sosiaalikeskuksen ala-aulan puhelimen käytössä oli selvitetty. Kyseisistä puhelimista pääsi soittamaan etuuskäsittelijälle ilmaiseksi. Asiakkaan oma valinta oli, käyttikö hän niitä. Puhelimet oli nyt sijoitettu siten, että asiakas voi puhua yksityisesti. Läninhallituksesta osastopäällikkö *Pekka Paatero* ja so-

<sup>26</sup> *Saarenpää* 1999a s. 365.

<sup>27</sup> *Saarenpää* 2002b s. 332.

<sup>28</sup> *Mäki-Petäjä-Leinonen* 2003 s. 84.

<sup>29</sup> Ks. esim. KHO 2002:75, 6.11.2002 taltio 2807, dnro 230/3/01 ja Lapin lääninoikeuden päätös 22.5.1998, nro 291.

<sup>30</sup> HE 22/1996 vp. s. 16.

siaalineuvos *Risto Kapari* olivat käyneet tarkastamassa puhelinten sijoittelun myös paikan päällä. Koska kyseinen epäkohta oli korjaantunut, asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin.<sup>31</sup>

Sosiaalihuollon asiakkaan sosiaalinen ja alueellinen yksityisyys on oiva esimerkki jaottelusta persoonallisuuden ja vapauden välillä. Linkiksi näiden välille on esimerkiksi *Etienne Picard* tarjonnut kunnioitusta.<sup>32</sup> On esimerkiksi hyvän hallinnon mukaista ottaa huomioon yksilön vapaus sekä kunnioittaa yksilön persoonallisuutta ja sen mahdollista suojan tarvetta hallinnossa asioitaessa.<sup>33</sup>

*Lasse Lehtonen* on väitöskirjassaan tutkinut yksityisyyden muotoja terveyden- ja sairaanhoidossa. *Lehtosen* mukaan hoitosuhteessa yksityisyyden suojan tarve koskee ensinnäkin monia immateriaalisia intressejä, kuten henkilön omaa käsitystä itsestään (toisin sanoen minäkuva) – puuttumiset henkilön ruumiiseen ja mieleen voivat paljastaa asioita, joista henkilö ei ole tietoinen ja joista hän ei välttämättä halua olla tietoinen. Toisaalta terveydenhuoltojärjestelmän puristuksessa potilaan itsemääräämisoikeus (joko hoitotoimenpiteestä tai häntä koskevien arkaluonteisten tietojen käytöstä) saattaa vaarantua, jos hänen sairautensa laansa koskevat tiedot vuotavat sellaisten henkilötahojen ulottuville, joiden potilas ei halua näistä arkaluonteisista asioista tietävän. Kolmas yksityisyyden muoto on potilaan sosiaalisten suhteiden suoja, joka erityisesti suojaa potilaan henkilösuhteita hoitosuhteen ulkopuolella. Immateriaalisten intressien lisäksi yksityisyyttä tarvitaan suojaamaan monia selkeästi materiaalisia intressejä, kuten työsuhdetta, elinkeinotoimintaa taikka yksityisoikeudellisia sopimuksia. *Lehtosen* mukaan yksityiselämän suoja myös suojaa itseinkriminaatiolta. Sen mukaan ei ole velvollisuutta tuoda julki asioita, joista voi joutua rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän seurausten piiriin.<sup>34</sup>

*Sami Mahkosen* mukaan yksityisyyttä voidaan hahmotella asettamalla rinnakkain oikeus yksityisyyteen ja velvollisuus yhteisöllisyyteen.<sup>35</sup> Yksityisyyttä voi-

<sup>31</sup> EOA:n päätös 26.8.2005, dnro 1491/4/04. Ks. myös valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 23.10.2001, dnro 827/1/01, jossa oli kysymys siitä, että Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston asiakaspalvelutiloissa vuoroaan odottavat asiakkaat saattoivat kuulla palvelua saavan asiakkaan kanssa käydyt keskustelut. Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan kantelussa mainitut palvelutilat olivat olleet varsinaisten tilojen uusimistyön vuoksi väliaikaiset. Nytemmin käyttöön otetut uusitut palvelutilat täyttävät selvityksen mukaan tietosuojavaatimukset. Apulaisoikeuskansleri totesi kanteluun antamassaan ratkaisussa, että Kansaneläkelaitoksen tulee kiinnittää paikallistoimistojensa huomiota tietosuojakysymyksiin ja huolehtia siitä, että myös tilanteissa, jolloin paikallistoimiston asiakaspalvelu joudutaan järjestämään tilapäistiloihin, asiakkaan tietosuojan turvaamisesta huolehditaan riittävän tehokkaasti käsiteltävien asioiden edellyttämällä tavalla.

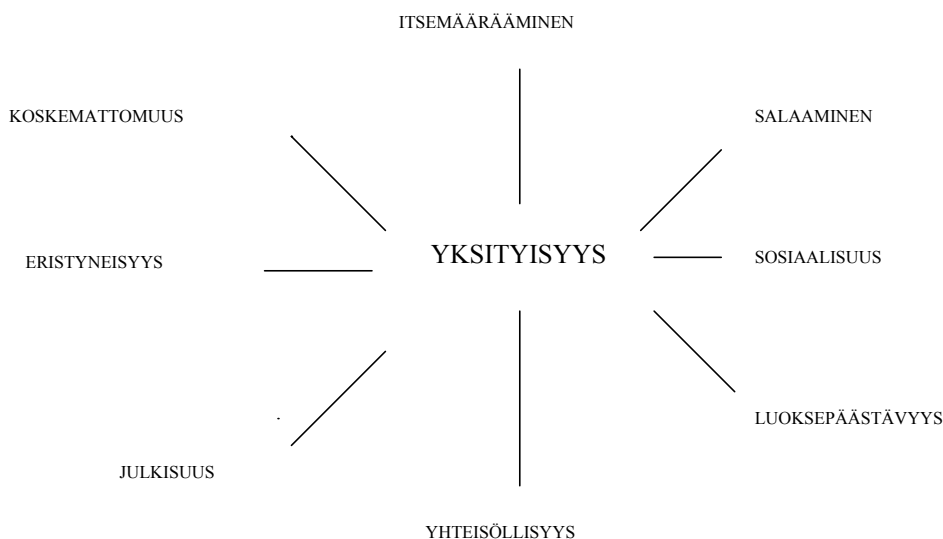
<sup>32</sup> *Picard* 1999 s. 72.

<sup>33</sup> *Saarenpää* 2002b s. 332 alaviite 62.

<sup>34</sup> *Lehtonen* 2001 s. 198–206. Ks. myös *Pellonpää* 2005 s. 407–409.

<sup>35</sup> *Mahkonen* 2003 s. 55.

daankin hahmotella erilaisten liitännäisyyksien kautta. Vahvimmat yhteydet yksityisyydellä on yhteisöllisyyteen. Yksityisyys ei voi yhteisöllisessä elämässä olla täydellistä, vaan yksityisyys on aina tietyssä mitassa suhteellista. Kukaan ei voi välttyä kokonaan yksityisyyteensä puuttumiselta. Kysymys on vain siitä, kuka siihen puuttuu sekä miten, minkä vuoksi ja millä edellytyksillä. Suhteessa yhteisöllisyyteen yksityisyyttä voidaan hahmotella yksityisyyden sosiaalisten ulottuvuuksien tai erilaisten liitännäisyyksien kautta.<sup>36</sup> Mahkonen pyrkii valaisemaan yksityisyyttä koherenttien vastineparien ja vastakohtaparien avulla seuraavan kaavan mukaisesti:<sup>37</sup>



*Mahkosen* mukaan yksityisyyden suoja muodostuu persoonallisuuden suojusta, intimitettisuojusta ja tietosuojasta. Tässä jaottelussa tietosuoja on yläkäsite yksityisyyden suojaan nähden, vaikka asia voidaan nähdä myös päinvastoin. Yksityisyyden loukkaamisessa on kiinnitettävä huomio loukkaamisen kohteeseen. Itsemäärääminen ja itseään koskevan tiedon kontrolloitavuus ei ole keskeistä, vaan keskeistä on perusasennoituminen toiseen ihmiseen. Näin ollen *Mahkosen* mukaan yksityisyys on lähinnä eristyneisyyttä muista ihmisistä. Se on samalla myös sellainen sosiaalinen rituaali, joka tunnustaa itse kullekin hänen olemassaololleen kuuluvan moraalisen oikeutuksen. Kun yksityisyys määritellään yksilön moraalisen oikeutuksen ja olemassaolon tunnustavaksi sosiaaliseksi

<sup>36</sup> Lohiniva-Kerkelä 2003 s. 101.

<sup>37</sup> Mahkonen 1997 s. 16.

rituaaliksi, oikeus yksityisyys ja velvollisuus yhteisöllisyyteen voidaan nähdä toisiinsa liittyvinä ulottuvuuksina.<sup>38</sup>

Myös julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia siitä, että yksilön oikeus yksityisyyteen ja velvollisuus yhteisöllisyyteen toteutuvat. Velvollisuus vaihtelee sen mukaan, mistä sosiaalihuollon toimintalohesta on kyse. Velvollisuuden sisältö, muoto ja laajuus riippuvat siitä, onko kyse viimesijaisen toimeentuloturvasta turvaamasta toimeentulotuesta, yleisistä sosiaalipalveluista – sosiaalityöstä, kasvatus- ja perheneuvonnasta, kotipalvelusta, asumispalveluista, laitoshuollosta, perhehoidosta, omaishoidon tuesta, vammaisten henkilöiden työtoiminnasta ja työllistämistä tukevasta toiminnasta tai lasten päivähoidosta – tai eräiden väestöryhmien erityispalveluista, kuten lastensuojelusta, vammaispalveluista, kehitysvammaisten huollosta tai päihteiden ongelmakäyttäjien huollosta.<sup>39</sup>

Yksityisyys sisältää kaikki *Mahkonen* kehittelemässä kuviossa mainitut ulottuvuudet. Jokaisella ulottuvuudella on sekä vastinparinsa että vastakohtaparin. Vastinpareja ovat esimerkiksi eristyneisyys – koskemattomuus, itsemäärääminen – salailtavuus, sosiaalisuus – luoksepäästävyys, yhteisöllisyys – julkisuus. Vastakohtapareja on muun muassa eristyneisyys – sosiaalisuus, koskemattomuus – luoksepäästävyys, itsemäärääminen – yhteisöllisyys ja salaaminen – julkisuus. Vastinparit ovat tarpeellisia, koska vaikka käsitteet ovat samansuuntaisia, ne eivät täysin kata toisiaan. Itsemääräämisoikeus liittyy selkeästi yhtäältä fyysiseen ja psyykkiseen koskemattomuuteen ja toisaalta salaamiseen. Samoja asioita itsemäärääminen ja salaaminen eivät kuitenkaan merkitse. Itsemääräämisoikeutta ei voi samaistaa salaamiseen.<sup>40</sup> Vastakohtaparit ovat tarpeellisia, koska ilman eristyneisyyttä ei voi olla sosiaalisuutta, ilman integriteettiä ei voi olla luoksepäästävyyttä, ilman itsemääräämisoikeutta ei voi olla yhteisöllisyyttä ja ilman salaamista ei voi olla julkisuutta.<sup>41</sup>

Yksityisyys antaa yksilölle autonomian määrätä, missä vastakohtaparien pisteessä kulloinkin liikutaan. Oikeus yksityisyyteen mahdollistaa valinnan eristyneisyyden ja sosiaalisuuden välillä sekä yksilöä koskevien tietojen julkisuuden ja salailtavuuden välillä. Henkilökohtainen integriteetti osana yksityisyyttä takaa oikeuden määrätä yksilön ihmissuhteiden läheisyydestä tai etäisyydestä. Itsemääräämisoikeus antaa oikeuden valita yhteisöllisyys ja toiminta yhteiskunnan jäsenenä.<sup>42</sup> Integriteettiä on kuvattu siten, että se tarkoittaa eheyden tilaa, henkilökohtaista sfääriä ja tiettyjä moraalisesti arvokkaita luonteenpiirteitä.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> *Mahkonen* 1997 s. 16, 63–77, 87–90 ja 155–156.

<sup>39</sup> Ks. sosiaalihuollon toimintalohesta *Tuori* 2004 s. 23–25.

<sup>40</sup> *Mahkonen* 1997 s. 17 ja 31.

<sup>41</sup> *Ollila* 2001 s. 195.

<sup>42</sup> *Ollila* 2001 s. 195.

<sup>43</sup> *Andersson* 1994 s. 30.



*Peter Blume* etsii oikeudenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta riittävää yksityisyyden määritelmää. Yksilö on oikeutettu yksityiseen eli sellaiseen tiedolliseen alueeseen, jossa kontrolli ja vaikutusmahdollisuudet mahdollistavat yksilön osallistumisen sosiaaliseen yhteydenpitoon. Vastaavasti yksilöllä on oltava mahdollisuus yksilöllisyyteen ja rauhassa olemiseen suhteessa muihin ihmisiin, julkisiin viranomaisiin ja yhteisöihin.<sup>44</sup>

Restricted access -teorian mukaan yksityisyys muodostuu henkilöä ympäröivästä suojapiiristä.<sup>45</sup> Jotta toinen henkilö voisi astua henkilöä ympäröivään suojapiiriin, siihen tarvitaan joko asianosaisen implisiittinen tai eksplisiittinen suostumus taikka muu legitiimi peruste. Mitä lähemmäksi henkilön yksityisyyden ydintä astutaan ilman asianomaisen suostumusta, sitä vahvempi pitää laillisen syyn olla.<sup>46</sup> Kysymys on itsemääräämisoikeus-oikeudesta vain relatiivisesti suojatussa yksityisessä piirissä.<sup>47</sup> Suojapiirit eivät siis tarkoita, että henkilöllä olisi absoluuttinen itsemääräämisoikeus. Sisimpään tai sisimpiin suojapiireihin voidaan astua, jos on olemassa vastakkaisia intressejä, jotka painavat enemmän kuin yksilön intressi henkilökohtaiseen integriteettiin. Vaaditaan vahvempia vastakkaisia intressejä, jotta voitaisiin astua arkaluonteisia henkilötietoja koskevaan suojapiiriin kuin muita henkilötietoja koskevaan suojapiiriin.<sup>48</sup> Yksityistä piiriä koskevan informaation hankinta ja käsittely julkisen vallan toimesta on mahdollista vain sellaisen painavan yleisen edun nojalla, joka voidaan oikeuttaa suhteellisuusperiaatteen perusteella.<sup>49</sup> Näin ollen henkilöä ympäröivän suojapiirin voima heikkenee, mitä ulommas vain henkilöä itseään koskevista asioista siirrytään.<sup>50</sup>

*Lasse Lehtonen* ja *Tuomas Pöysti* ovat todenneet, että henkilöä lähinnä olevista oloista ja asioista koostuu yksityisin piiri, johon kohdistuvaa viranomaisten tai toisten henkilöiden puuttumista on erityisesti rajoitettu. Tätä erityisesti suojattavaa aluetta kutsutaan toisinaan myös yksityisyyden tai yksityiselämän piiriksi. Oikeudellisesti vahvimmin suojattuun piiriin kuuluvat henkilön itsemääräämisoikeus omasta ruumistaan ja häntä koskevat arkaluonteiset tiedot. Lähtökohtaisesti henkilöllä on oikeus kieltää tällaisten tietojen rekisteröinti ja rajoittaa laillisestikin rekisteröityjen tietojen käyttöä. Sellaisessa tilanteessa, jossa nimenomainen lainsäädännös oikeuttaa tietojen käyttöön, tulee lain tulkinnassa ja soveltamisessa ottaa huomioon yksityisyyden takaava perusoikeussäädännös. Perusoikeus-

<sup>44</sup> *Blume* 2002 s. 24.

<sup>45</sup> Ks. esim. *Son* 2006 s. 55–56, *Stoll* 1999 s. 43–44, *Lehtonen, Lasse* 2001 s. 193 ja *Lehtonen, Lasse* 2003 s. 30.

<sup>46</sup> *Schartum*: Personvernrettens inntog? 1. Allment om personvern. 2. kappale.

<sup>47</sup> *Son* 2006 s. 42.

<sup>48</sup> *Westregård* 2002 s. 62.

<sup>49</sup> *Son* 2006 s. 42.

<sup>50</sup> *Lehtonen, Lasse* 2003 s. 30

säännöksen ilmeinen loukkaaminen yksittäistapauksessa saattaa merkitä, ettei yksityisyyteen puuttuvaa lainsäädännöstä voida ollenkaan soveltaa perustuslain 106 §:n perusteella. Kuitenkin myös muu henkilön yksityisyys on oikeudellisesti suojattua aluetta. Näin ollen kerättyä henkilötietoja vähemminkin arkaluonteisista asioista on noudatettava henkilötietolainsäädännön yleisiä vaatimuksia muun muassa rekisteröinnin tarpeellisuudesta ja kerättyjen tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja paikkansapitävyydestä.<sup>51</sup>

*Lehtosen* ja *Pöystin* mukaan suojapiirin ulommilla kehillä kysymys on henkilön yhteisöllisestä ja julkisesta roolista. Näillä alueilla vuorovaikutus toisten yksilöiden ja viranomaisten kanssa on vilkkaampaa, eikä toisten yksilöiden puuttuminen kyseisen piirin asioihin ole yhtä rajoitettua kuin sisemmillä kehillä. Tällöin myös yksilön mahdollisuus vaatia itseään koskevien olojen ja asioiden jättämisestä julkisen tarkastelun ulkopuolelle vähenee. Julkisen vallan rajoittavat toimenpiteet eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia. Muun muassa hallinto-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet sitovat tällaista toimintaa. Julkisen vallan puuttuminen vaatii objektiivisen yleisen edun olemassaoloa, ja toimenpiteen puuttumisen pitää palvella yhteisöllistä tarkoitusta. Puuttumisen on rajoitettava laajuudeltaan siihen, mitä tarkoituksen saavuttamiseksi on välttämätöntä.<sup>52</sup>

Suomessa jokainen voi omilla valinnoillaan ja toimintatavallaan määritellä yksityisyytensä piiriin. Mutta sosiaalisissa suhteissa on aina useita osapuolia. Sen vuoksi yksilö voi joutua osin rajoittamaan itselleen kuuluvaa yksityisyytensä piiriä, joka ei kuitenkaan katoa kokonaan.<sup>53</sup> Hän ei voi sosiaalisissa suhteissa määritellä omaa yksityisyyttään niin, että se loukkaa toisten yksilöiden itsemääräämisoikeutta, esimerkiksi toisen yksilön oikeutta tuoda julki omaa elämäänsä koskevia asioita myös suhteessa yksityisyyttään suojelevaan toiseen yksilöön. Oikeudettomasti tapahtuva toisen yksilön yksityiselämää koskevan loukkaavan tiedon levittäminen on kuitenkin rikoslain 24:8 §:n perusteella pääsääntöisesti kiellettyä toimintaa.<sup>54</sup> Se, että yksityiselämää koskeva tieto on jossain tiedotusvälineessä tullut julkiseksi, ei vapauta muita tiedotusvälineitä noudattamasta yksityisyyden suojaa koskevia määräyksiä.<sup>55</sup> Tosin yksityisyyttä suojaavan tiedon salaisuus murtuu, jos henkilö itse julkistaa sen. Hyvään hallintoon voitaneen kuitenkin liittää salaisuuden säilyttäminen viimeksi mainitussa tapauksessakin.<sup>56</sup> Muun muassa saksalaisessa kirjallisuudessa on kuitenkin huomautettu, että yksityisyyden suojan kehäteoriasta ei voitane pitää ainakaan pelkästään kiinni, koska

<sup>51</sup> *Lehtonen, Lasse* 2001 s. 193–194, *Lehtonen, Lasse* 2003 s. 30–31 ja *Pöysti* 1999b s. 487.

<sup>52</sup> *Lehtonen, Lasse* 2001 s. 194–195, *Lehtonen, Lasse* 2003 s. 31 ja *Pöysti* 1999b s. 487–488.

<sup>53</sup> *Raatikainen* 2002 s. 90.

<sup>54</sup> *Lehtonen, Lasse* 2001 s. 194–195 ja *Lehtonen, Lasse* 2003 s. 31.

<sup>55</sup> KKO 2002:55, 25.6.2002, taltio 1749, dnro R2000/190.

<sup>56</sup> *Heuru* 2003 s. 268.

kaikki henkilötiedot ovat suojelemisen arvoisia. Näin ollen ratkaisevaa on loukkaamismuodon laatu ja tapa.<sup>57</sup>

Tärkeää on myös havaita se merkittävä muutos perus- ja ihmisoikeuksien kehittämisessä, että yksityisyyden suoja sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset eli TSS-oikeudet edellyttävät toinen toisiaan. Perusoikeuksina TSS-oikeuksilla on merkitystä myös yksityisyyden suojan kannalta. TSS-oikeuksia – esimerkiksi oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin – tarvitaan, jotta ihmisillä olisi yksityisyyden suojan käyttämiseen tarvittavat toiminnalliset resurssit.<sup>58</sup> Vastaavasti yksityisyyden suojalla on merkitystä myös TSS-oikeuksien tulkinnassa. Yksityisyyden suojan kunnioittaminen on erityisen tärkeää sosiaalipalveluja järjestettäessä. Myös laitosoloissa – esimerkiksi vanhainkodeissa ja lastenkodeissa – pitää olosuhteet järjestää niin, että yksityisyyden suojaa kunnioitetaan niin pitkälle kuin se on mahdollista.<sup>59</sup> Laitoksessa oleminen ei sellaisenaan voi olla peruste yksityisyyden rajoituksille.<sup>60</sup> Kysymykset perusoikeuksista ja niiden toteuttamisesta saattavat kuitenkin joutua koetelluiksi tavalla, joka vähintään hipoo lainsäädännön asettamia rajoja. Vastakkain asettuvia intressejä voivat olla perustuslain turvaamat perusoikeudet mukaan lukien asukkaiden itsemääräämisoikeus ja laitoksen toiminnan tarkoituksenmukainen toteuttaminen.<sup>61</sup> Vanhat rakennukset, vähäinen henkilökunta ja vallitsevat käytännöt tilaratkaisuineen vaikeuttavat yksityisyyden kunnioittamista. Olisi kuitenkin toivottavaa, että sosiaalityöntekijät miettivät uusia toimintatapoja. Rakennusten saneerauksia suunniteltaessa olisi otettava huomioon nykyaikaiset, aikaisemmista selvästi poikkeavat ihmisarvon ja yksityisyyden vaatimukset.<sup>62</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan alkoholistien ensisuojiilta on hyvinvointivaltiossa edellytettävä muutakin kuin pelkän olemassaolon turvan antaminen.<sup>63</sup>

Sosiaalipalvelujen laatutasolle ei ole asetettu riittävän selkeitä vaatimuksia käyttäjän näkökulmasta. Käyttäjän oikeutta virhe- ja viivästymiss seuraamuksiin ei ole säännelty.<sup>64</sup> Asumisen laadun laitos- ja palveluasunnossa ei tulisi määräytyä ainakaan yksinomaan sairauden hoidon tai henkilöstön työympäristön asettamien edellytyksien kautta silloin, kun kyse on samanaikaisesti myös ihmisten kodeista. Pelkästään huolenpidon edellyttämällä turvalla ei voida myöskään pe-

<sup>57</sup> Son 2006 s. 149.

<sup>58</sup> Pöyhönen 2003 s. 24.

<sup>59</sup> Viljanen, Veli-Pekka 1999d s. 337–338.

<sup>60</sup> KM 1992:3 s. 299.

<sup>61</sup> Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Stakes 2006 s. 67.

<sup>62</sup> Näin on lausunut myös Paula Kokkonen yksityisyyden kunnioittamisen vaikeuksista sairaaloissa. Kokkonen 2000 s. 32.

<sup>63</sup> EOA:n päätös 31.12.2001, dnro 2442/2/00.

<sup>64</sup> Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006 s. 4.

rustella ihmisten integriteetin loukkauksia. Laitos- ja palveluasumista tulee tarkastella asumismuotona, jonka sisältö ei voi muodostua pelkästään fyysisten tarpeiden, kuten vuoteen, lämmön, hygienian ja ravinnon turvaamisesta. Integriteetin suojaamiseen, toimivaltaan rajoittaa henkilön liikkumista, yksityisyyden suojaamiseen ja asumisen sisältöön on kiinnitettävä huomiota lainsäädäntöä ja laatusuosituksia kehitettäessä.<sup>65</sup> Laitoshuoltoa koskeva yksityisyyden suojan kunnioittamisvelvollisuudesta on säädetty sosiaalihuoltoasetuksen 11.1 §:ssä. Sen mukaan laitoshuoltoa tarvitsevalle on pyrittävä järjestämään turvallinen, kodinomainen ja virikkeitä antava elinympäristö, joka antaa mahdollisuuden yksityisyyteen. Lisäksi lastensuojelulain (13.4.2007/417) 58 §:n mukaan lapsen hoito ja kasvatusta on järjestettävä ja lasta kohdeltava siten, että hänen yksityisyytensä kunnioitetaan. Laitosasukkaiden yksityisyyden suojaa korostettiin seuraavassa yksityisen sosiaalipalvelun antamislupaa koskeneessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa.

KHO 2002:75, 6.11.2002 taltio 2807, dnro 230/3/01. Valituksen alaisessa yksityisten palvelujen antamista koskevassa lupa-asiassa oli kysymys siitä, millaisia tiloja suhteessa asiakasmäärään voidaan edellyttää tehostettua palveluasumista antavalta toimintayksiköltä ja missä määrin lupapäätöksessä voidaan tai tulee hyväksyä se, että samaan huoneeseen sijoitetaan asumaan useampia kuin yksi henkilö. Voimassa olevaan oikeuteen ei sisälly sitovia yksiselitteisiä oikeusohjeita edellä mainittujen kysymysten ratkaisemiseksi. Suuntaa ratkaisulle on saatavissa lähinnä eräistä Suomen perustuslain säännöksistä, yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain 3 §:stä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön määräyksestä avo- ja laitoshoidon määrittelemistä koskevista perusteista sekä asiakaslaista, joka ei kuitenkaan ollut voimassa valituksen alaisen päätöksen tekoaikana.<sup>66</sup>

Hallinto-oikeus katsoi, että yksityisiä sosiaalipalveluja antavassa toimintayksikössä tulee olla riittävät ja asianmukaiset toimitilat. Tiloja arvioitaessa tulee ottaa huomioon sekä yleiset asumisen vaatimukset että asukkaiden perusoikeudet kuten yksityisyyden suoja. Paavolakodissa järjestetään tehostettuna palveluasumisena dementoituneille asukkaille ympärivuorokautista hoivaa ja huolenpitoa kodinomaisessa, viihtyisässä ja ilmapiirissä ja turvallisessa asuinympäristössä. Kodinomainen asuminen edellyttää, että asukkaalla on käytettävissään oma huone ja jokaisen perusoikeutena asumismuodosta riippumatta on lisäksi turvattu oikeus yksityisyyteen. Taloudellisilla seikoilla tai hoitopaikkojen määrän vähäisyydellä niiden tarpeeseen verrattuna ei voitu perustella sellaisia pysyväisluonteisia ratkaisuja, jotka eivät taanneet asukkaille yksityisyyden suojaa. Näin ollen kahden vieraan ihmisen sijoittaminen samaan huoneeseen ei hallinto-oikeuden käsityksen mukaan pääsääntöisesti

<sup>65</sup> Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Stakes 2006 s. 90.

<sup>66</sup> Asiakaslain 4 §:n mukaan asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata ja että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan.

ole perusteltua. Korkein hallinto-oikeus pysytti lääninhallituksen alkuperäisen päätöksen, jolla oli myönnetty hoitopaikka yhdeksälle asukkaalle.<sup>67</sup>

Oikeustapaus on hyvä esimerkki siitä, että yksityisyyden suojaa sovelletaan tietynlaisen oikeusaukon paikkaamisessa. Suojaa käytettiin yhtenä tärkeänä ratkaisuperusteena päätettäessä hoitopaikkojen määrästä eli osana kokonaisargumentointia, perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Tällä tavalla voitiin saada aikaan oikeudellisesti kestävämpi ja perustellumpi ratkaisu ja kuin jos oltaisiin pitäyditty tulkinallisessa tilanteessa yksinomaan alemmanasteiseen oikeusohjeistoon tai oikeusperiaatteisiin. Lopputulos oli sekä lainmukainen että oikeudenmukainen.<sup>68</sup>

Yksityisyyden suojan ja sosiaalisten oikeuksien vaikutukset kietoutuvat siis toisinaan yhteen. Yhtä perusoikeutta turvattaessa tulee ottaa huomioon myös toiset perusoikeudet. Yksityisyyden suoja ja sosiaaliset oikeudet saattavat vahvistaa toinen toisensa vaikutusta, mutta toisinaan vapausoikeudet ja sosiaaliset oikeudet asettuvat vastakkain. Perustuslain 19.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Tätä säännöstä *Liisa Nieminen* on tulkinnut siten, että julkisen vallan on edistettävä oikeutta sellaiseen asuntoon, jossa yksilöllä on mahdollisuus riittävään yksityisyyteen.<sup>69</sup> Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että perustuslain 19.4 §:ssä ei aseteta nimenomaisia laatu-

<sup>67</sup> Ks. myös Lapin lääninoikeuden päätös 22.5.1998, nro 291. Kysymyksessä oli Lapin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston A:lle myöntämä lupa tuottaa yksityisiä sosiaalipalveluja kuudelle hengelle siten, että palvelualana ovat asumispalvelut ja tehostettu palveluasuminen. A lausui valituskirjelmässään, että hoitokoti oli suunniteltu seitsemälle henkilölle siten, että kaksi huoneista oli tarkoitettu kahden hengen huoneiksi ja kolme yhden hengen huoneiksi. Lupapäätöksessä hoitopaikkojen määräksi oli kuitenkin vahvistettu kuusi. A vaati päätöksen kumoamista ja hoitopaikkojen lukumäärän vahvistamista seitsemäksi. Sosiaali- ja terveysosasto lausui katsoneensa, että mainitussa hoitokodissa tuli olla oma huone kutakin hoidettavaa henkilöä kohden, koska toiminnan tavoitteena oli vanhusten pitkäaikainen asuminen. Hoitopaikkojen lukumäärä vahvistettiin kuitenkin siten, että huomioon otettiin mahdollisuus yhden lisähoitopaikan tilapäiseen ja lyhytaikaiseen käyttöön esimerkiksi parskunnan ollessa asiakkaina. Tilat eivät kuitenkaan mahdollistaneet hoitopaikkojen lukumäärän vahvistamista seitsemäksi. Lääninoikeus totesi päätöksessään, että asiakirjoista ilmeni, että hoitokodin tavoitteena oli turvata vanhuksille ympärivuorokautinen, viihtyisä ja kodinomainen ympäristö. Tällöin voidaan edellyttää, että jokaisella vanhuksella oli käytössään oma huone. Myöntäessään luvan kuuden hoitopaikan pitämiseen sosiaali- ja terveysosasto oli ottanut huomioon myös mahdollisen tarpeen järjestää hoitopaikka yhdelle pariskunnalle siten, että he asuivat samassa huoneessa. Kahden vieraan ihmisen sijoittamisen samaan huoneeseen ei lääninoikeuden mielestä katsottu täyttävän hoitokodinkaan itselleen asettamia tavoitteita. Lisäksi lääninoikeus katsoi, että vanhusten lepo huoneiksi tarkoitetut viisi huonetta eivät täyttäneet lain asettamaa riittävyyden ja asianmukaisuuden vaatimusta, mikäli niihin sijoitetaan seitsemän henkilöä. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain 3.2 §:n mukaan toimintayksikössä tulee olla riittävät ja asianmukaiset toimitilat. Näillä perusteilla lääninoikeus hylkäsi valituksen.

<sup>68</sup> Ks. myös *Husa* 2006 s. 646.

<sup>69</sup> *Nieminen* 1999 s. 130.

vaatimuksia asumisen tasolle. Perusoikeussäännösten muodostamasta kokonaisuudesta on mahdollista saada tulkinnallista apua säännökselle. Esimerkiksi vain sellaista asuntoa, joka samalla mahdollistaa perustuslain 10 §:n tarkoittaman yksityiselämän ja kotirauhan, voidaan pitää perusoikeuden täysimääräisen toteutumisen kannalta hyväksyttävänä.<sup>70</sup> Edistämisvelvoite voi tällä tavoin vahvistaa yksityisyyden suojan sosiaalivaltiollista tulkintaa.<sup>71</sup> Eri sukupolvien perusoikeudet ovat sidoksissa toisiinsa. Yhdessä ne muodostavat oman erityisen normatiivisen järjestelmänsä, perusoikeusjärjestelmän. Sosiaalihuoltojärjestelmän kannalta on tärkeää selvittää, millä tavoin koko tästä järjestelmästä voidaan kehittää aineksia sosiaalihuollon yleisten oppien lähtökohdiksi. Enää ei voida rajoittaa pohtimaan vapausoikeuksien merkitystä muusta perusoikeusjärjestelmästä irrotettuina erillisinä ja yksittäisinä normeina.<sup>72</sup>

Yhteenvedona voidaan todeta, että alun perin yksityisyyden suoja määriteltiin oikeudeksi olla yksin. Informaation merkitys on kuitenkin koko ajan lisääntynyt ja teknologia on kehittynyt, ja siksi määritelmä ei enää riitä. Kun tarkastellaan yksityisyyden suojaa sosiaalihuollon informaatioprosessin osana, yksityisyyden suoja määritellään ennen kaikkea informaatioyksityisyydeksi. Se tarkoittaa yksilön oikeutta vaikuttaa itseään koskevien tietojen käsittelyyn eli tiedollista itsemääräämisoikeutta. Käytännössä sosiaalihuollon asiakkaan informaatioyksityisyys on monella tavalla vaarassa. Yhtenä esimerkkinä tästä voidaan pitää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevassa laissa säädettyä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasrekisterien yhteiskäyttöä.

Tiedollisen itsemääräämisoikeuden sääntely ei perustu yhtenäiseen käsitykseen ja viitekehykseen yksityisyyden suojasta, vaan suojan taso voi vaihdella erilaisissa horisontaalisissa ja vertikaalisissa suhteissa. Suoja ei ole tasoltaan yhtenäinen henkilötietojen käsittelyssäkään, koska erityislainsäädäntö, kuten asiakaslaki, poikkeaa yleislaeista eli henkilötietolaista ja julkisuuslaista. Myöskään henkilötietojen käsittelyä ja luovutusta koskevat tietosuojaperiaatteet eivät sellaisinaan ole yhdistettävissä yksilön oikeuteen määrätä itseään koskevien tietojen julkaisemisesta tiedotusvälineissä.<sup>73</sup>

## 2.2 Yksityisyyden suoja ja sananvapaus

Tietoyhteiskunnan informaatio-oikeudelliset haasteet kohdistuvat kaikkiin oikeudellisiin toimijoihin: lainsäätäjään (lainsäädännön kehittämistarpeet), lainsoveltajaan (oikeussäännösten soveltamisen kehittämistarpeet), yksilöihin, yrityk-

<sup>70</sup> HE 309/1993 vp. s. 72.

<sup>71</sup> *Jyränki* 2003 s. 491.

<sup>72</sup> Ks. *Pöyhönen* 2003 s. 25.

<sup>73</sup> *Ollila* 2004 s. 165.

siin ja muihin tietoyhteiskunnan toimijoihin (oikeudellisen suojan ja yhteisten pelisääntöjen tarve) sekä oikeustutkijoihin (uuden oikeuspoliittisen, oikeusso-  
siologisen, oikeusteoreettisen ja oikeusdogmaattisen tiedon tarve). Haasteet pitä-  
vät sisällään oikeudellisia jännitteitä. Joukkoviestinnän alueella ne liittyvät esi-  
merkiksi sananvapauden ja yksityiselämän suojan välisiin suhteisiin. Sähköinen  
hallinto aiheuttaa jännitteitä yksilön tiedollisen itsemääräämisoikeuden, yksityi-  
syyden, tietosuojan ja oikeusturvan välillä. Henkilötietojen tehokas kerääminen,  
yhdisteleminen ja käyttö lisäävät tehokkuutta ja yksilönkin etuja. Julkista hallin-  
toa ja yritysten toimintaa voidaan tehostaa ja suunnata tarkemmin.<sup>74</sup>

Erityyppisellä yksilöihin kohdistuvalla valvonnalla pyritään myös lisäämään  
turvallisuutta yhteiskunnassa. Samalla kuitenkin heikkenevät yksilön mahdolli-  
suudet hallita ja kontrolloida itseään koskevien tietojen käyttöä. Tällainen kehi-  
tys muodostaa tietoyhteiskunnassa myös uhan yksilön tiedolliselle itsemäärää-  
misoikeudelle ja yksityisyydelle.<sup>75</sup> Yksityisyyden suojassa on erotettavissa mon-  
ta eri näkökulmaa. Näitä ovat esimerkiksi yksityisyys – mediajulkisuus, yksityi-  
syys – (viranomaistoiminnan)julkisuus ja yksityisyys – julkisen vallan oikeus  
kerätä ja vaatia tietoja.

Sekä yksityisyyden suojalla että sananvapaudella on perustavaa laatua oleva  
merkitys. Monissa tapauksissa ne ovat kuitenkin potentiaalisessa konfliktissa  
keskenään. Tiedotusvälineiden ilmaisuvapaus voi kuitenkin johtaa uutisen koh-  
teena olevan henkilön yksityisyyden loukkaamiseen. Yksityisyyden suojan laa-  
jennus saattaa puolestaan aiheuttaa ongelmia sananvapauden suojalle.<sup>76</sup> Kun pe-  
rustuslailla suojataan yhtäältä sananvapautta ja toisaalta kunnian- ja yksityiselä-  
män suojaa, lainsäätäjällä on joutunut ottamaan kantaa näiden perusoikeuksien si-  
sältöön ja keskinäisiin suhteisiin. Yhtäältä edellytetään, että yksityiselämän ja  
kunnian suoja ylläpidetään näiden loukkaamisen kriminalisoivalla lainsäädän-  
nöllä ja toisaalta vaaditaan, että sananvapautta ei aiheuttomasti rajoiteta.<sup>77</sup>

Sananvapaus kuuluu ihmisoikeuksien kovaan ytimeen, koska se on perimmäi-  
siä ja perinteisimpiä demokraattisen yhteiskunnan poliittisia oikeuksia. Se on  
samankaltainen kuin yleinen ja yhtäläinen äänioikeus tai yhdistymisvapaus. Yk-  
sityiselämän suoja sisältyy klassisiin vapausoikeuksiin. Se on säädetty perusoi-  
keudeksi aikaisemmin kuin sosiaaliset perusoikeudet. Kansainvälisesti yksityis-  
elämän suoja tunnetaan 1800-luvulta, vaikka täällä se kirjattiin perustuslakiin  
vasta 1995. Se on kauempana ihmisoikeuksien kovasta ytimeestä kuin sananva-  
paus; tätä tulkintaa näyttäivät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutkin

<sup>74</sup> Hoikkala – Kultalahti – Tuomela 2005 s. 283–284.

<sup>75</sup> Hoikkala – Kultalahti – Tuomela 2005 s. 284.

<sup>76</sup> Clayton – Tomlinson 2001 s. ix.

<sup>77</sup> Tiilikka 2003 s. 81.



edustavan. Lähihistoriasta on myös helppo löytää esimerkkejä siitä, että sananvapauden puuttuminen viittaa heikkoon yksilön suojaan.<sup>78</sup>

Sananvapauden rajat määritetään viime kädessä tuomioistuimessa sananvapauden käytön konfliktitilanteissa.<sup>79</sup> Sananvapauskaan ei ole sillä tavalla ehdoton perusoikeus, ettei sitä voitaisi lainkaan rajoittaa. Perusoikeusjärjestelmä on kokonaisuus, jolla suojataan muitakin oikeuksia kuin sananvapautta. Julkiseen keskusteluun osallistuvan voidaan esimerkiksi perustellusti edellyttää kunnioittavan toisten henkilöiden yksityisyyden suojaa.<sup>80</sup> Sananvapauden rajoitettavuudesta seuraa, että vapauden tosiasiallinen merkitys ei niinkään riipu siitä, soveltuuko tiettyyn viestintään sananvapausperusoikeus, vaan siitä, onko sananvapauden käyttöä kyseisessä tilanteessa rajoitettu lailla jonkin painavamman intressin toteuttamiseksi.<sup>81</sup>

*Veli-Pekka Viljasen* mukaan sananvapauden rajoituksen sallittavuutta arvioitaessa on punnittava rajoitusperusteen painoarvoa suhteessa rajoitettavan perusoikeuden painoarvoon asianomaisessa oikeudellisessa kontekstissa. Esimerkiksi sananvapauden ja yksityiselämän välistä ristiriitaa ei voida ratkaista abstraktilla tasolla jommankumman hyväksi, vaan ristiriita ratkaistaan punnitsemalla keskenään kyseisiä perusoikeuksia konkreettisessa soveltamistilanteessa. Sananvapauden painoarvoa punninnassa vahvistaa esimerkiksi ilmaisun yhteiskunnallinen merkitys. Poliitikon tai korkean virkamiehen tulee sietää pidemmälle menevää arvostelua ja myös yksityiselämän piirin tapahtumien julkista käsittelyä verrattuna tavalliseen kadunmieheen. Rikoksesta epäilyn tai syytetyn nimen paljastaminen sanomalehdessä voi olla perusteltua sananvapauden näkökulmasta silloin, kun on kyseessä törkeä rikos tai julkisessa tehtävässä toimivaa henkilöä koskeva rikosepäily. Sen sijaan muutoin rikoksentekijän henkilöllisyyden paljastamista mediassa voidaan rajoittaa yksityiselämän suojan nimissä sananvapauden estämättä.<sup>82</sup>

Silloin kun sananvapauteen perustuvat yhteiskunnallisen keskustelun edellytykset saavat suuremman painoarvon kuin tilanteeseen liittyvä henkilön yksityisyyden suoja, tavallisen ihmisen yksityiselämää koskevan tiedon levittäminen on laillista. Vastaavasti voidaan kysyä, koskeeko kaikki tavalliseen ihmiseen liittyvä tieto yksityiselämää.<sup>83</sup> *Päivi Tiilikka* on korostanut, että yksityiselämää loukkaavaan tiedon levittämisen osalta ei ole yhtenäistä oikeuskäsitystä Euroopan ihmis-oikeussopimukseen liittyneiden valtioiden kesken, joten yhtenäistä eurooppa-

<sup>78</sup> *Arolainen* 2005 s. 188.

<sup>79</sup> *Uoti* 2006 s. 110.

<sup>80</sup> *Manninen* 1999 s. 401.

<sup>81</sup> *Lavapuro* 2006 s. 27.

<sup>82</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 2006 s. 12.

<sup>83</sup> *Ollila* 2006 s. 857.



laista standardia ei ole. Näin ollen valtioiden harkintamarginaali saattaa olla tuomioistuimessa perinteisesti käsiteltyjä kunnianloukkaustapauksia suurempi. Asia on näin, jos kysymyksessä ei ole yhteiskunnallisesti merkittävä keskustelu tai jos tieto ei koske yhteiskunnallisen vallan käyttäjää.<sup>84</sup>

KKO 2001:96, 26.9.2001, taltio 1914, dnro S2000/133. Lehdessä olleessa artikkelissa kerrottiin kärkeäoikeudessa vireillä olevasta rikosasiasta, jossa A:ta syytettiin muun muassa törkeistä petoksista. Kirjoituksen kuvituksena oli käytetty A:n luvatta eräässä toisessa lehdessä aikaisemmin julkaistua muuta asiaa koskevaa kirjoitusta, jonka tekstistä on näkynyt A:n nimi, ja sen yhteydessä julkaistua A:n kuvaa, josta A oli tunnistettavissa. Kun rikosjutussa ei ollut kysymys asiasta, joka yksittäistapauksena olisi ollut sillä tavoin yhteiskunnallisesti merkittävä, että sitä koskevan artikkelin yhteydessä olisi ollut perusteita luvatta julkaista kuvituksena A:n kaltaisessa asemassa olevan henkilön nimi ja kuva, kysymyksessä oli rikoslain 27 luvun 3a §:ssä tarkoitettu yksityiselämän loukkaaminen. Artikkelin kirjoittaja, päätoimittaja ja lehden kustantaja veloitettiin suorittamaan A:lle korvausta henkisestä kärsimyksestä.

Korkeimman oikeuden mukaan siinä rikosasiassa, joka on ollut Alibi-lehdessä julkaistun artikkelin aiheena, on ollut kysymys muun ohella siitä, onko A hankkiakseen itselleen oikeudetonta taloudellista hyötyä salaamalla, että hän saa elantonsa yrittäjänä, erehdyttänyt kansaneläkelaitosta ja vakuutusyhtiötä suorittamaan hänelle työkyvyttömyyseläkettä, ja siten aiheuttanut näille taloudellista vahinkoa. Syytteessä tarkoitettu menettely on liittynyt A:n toimintaan pienehkön siivousalan yritystoiminnan harjoittajana. Vaikka rikosasia on koskenut suuruudeltaan sinänsä huomattavaa taloudellista etua, kysymyksessä ei ole ollut asia, joka yksittäistapauksena olisi ollut sillä tavoin yhteiskunnallisesti merkittävä, että sitä koskevan artikkelin yhteydessä olisi ollut perusteita luvatta julkaista kuvituksena toinen, A:n nimen ja kuvan sisältävä kirjoitus. Vaikka artikkelin taustalla on saattanut olla tarkoitus kiinnittää yksittäistapauksen kautta huomiota sosiaaliturvaetuksien väärinkäyttöön yleensä ja siten yhteiskunnallisesti merkittävään epäkohtaan, aiheen käsittelyn kannalta ei kuitenkaan ole ollut tarpeen, eikä siis oikeutettua, luvatta julkaista yksittäisen, tällaisesta menettelystä syytetyn tai tuomitun ja A:n kaltaisessa asemassa olevan yksityishenkilön henkilöllisyyden paljastava kuvitus. Näin ollen C, joka on kirjoittanut kysymyksessä olevan artikkelin ja tahallaan käyttänyt sen kuvituksena edellä mainittua, aikaisemmin kirjoittamaansa ja julkaistua artikkelia ja sen yhteydessä ollutta A:n kuvaa, ja B, joka lehden päätoimittajana on hyväksynyt artikkelin julkaisemisen, ovat menettelyllään ilman laillista oikeutta joukkotiedotusvälinettä käyttäen julkisesti levittäneet A:n yksityiselämästä tiedon, vihjauksen ja kuvan, joka on omiaan aiheuttamaan hänelle vahinkoa tai kärsimystä.

*Tiilikan* mukaan korkeimman oikeuden arvion pohjana oli lainsäädäntö, joka rajaa lehdistön sananvapautta suhteessa yksityisyyden suojaan. Yksityiselämän

<sup>84</sup> *Tiilikka* 2007 s. 231–232 ja *Tiilikka* 2005 s. 170.

suojaamista voidaan pitää hyväksyttävänä tavoitteena, koska se on suojattu perusoikeutena perustuslaissa sekä EIS:ssä (tosin ongelmana sananvapauden ja yksityiselämän välisessä punninnassa on myös juuri se, mikä on yksityiselämää). Ongelmallisinta *Tiilikan* mukaan tässä tapauksessa on sen kysymyksen ratkaiseminen, oliko rajoittaminen välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa.<sup>85</sup> Olennaista on siten hänen mielestään se, oliko olemassa yhteiskunnallisesti merkittävä tarve käsitellä kysymyksessä olevan henkilön menettelyä tietys-  
sä toiminnassa julkistamalla siitä seikkoja, jotka muuten luetaan yksityiselämän piiriin.<sup>86</sup>

Yhdysvalloissa yksityisyys on tasapainoilua yksilön oikeuksien ja yhteisön tarpeiden välillä.<sup>87</sup> Yhdysvaltojen korkein oikeus on turvautunut intressipunninnassa tasapainoprosessiin. Siinä sananvapautta on punnittu toisia intressejä, kuten kansallista turvallisuutta, yleistä järjestystä jne. vastaan. Jos tällaisia intressejä on pidetty pakottavina tai olennaisina taikka jos on olemassa selvä ja välitön uhka sille, että sananvapaus aiheuttaa merkittävää vahinkoa julkiselle edulle, on tuomioistuimien hyväksynyt sananvapauden rajoituksen.<sup>88</sup> Koska rikoksessa on kyse yksilön ja yhteiskunnan välisestä suhteesta ja yhteiskunnan teosta langettamasta sanktiosta, rikosta koskevaa tietoa ei voida lukea sellaiseen yksityiselämän piiriin, jossa yksilöllä tai yksityisillä osapuolilla olisi täysi itsemääräämisoikeus.<sup>89</sup>

Joukkoviestimillä on tärkeä tehtävä moniarvoisessa demokraattisessa yhteiskunnassa. Niiden velvollisuutena on välittää ihmisille tietoja ja mielipiteitä yleiseltä kannalta kiinnostavista asioista. Moniarvoisessa yhteiskunnassa tulee voida esittää erilaisia katsomuksia, jotka voivat olla toisilleen vastakkaisia. Kuten *Kari Uoti* toteaa, sananvapauden rajoitusten perustuminen itsesensuuriin on kuitenkin riittämätöntä. Sananvapaus on liian tärkeä asia jätettäväksi yksin medialle – jonka mielestä sananvapaus on niin tärkeä asia, että se tulee jättää yksin medialle. Oikeudet eivät koskaan voi muodostua yksinomaan yksittäisten tahojen käsityksistä. Oikeuksien rajojen ylittäminen tarkoittaa jonkun toisen oikeuden loukkaamista. Jotta oikeuden loukkaaminen voidaan todeta ja korjata, valtio on velvollinen järjestämään tehokkaan oikeussuojajärjestelmän. Oikeus ilman mahdollisuutta toteuttaa oikeuttaan ei ole ainakaan *Kari Uotin* käsityksen mukaan oikeus vaan jotakin muuta, (”pehmeämpää”).<sup>90</sup>

*Veli-Pekka Viljanen* on korostanut, että lähtökohtaisesti sananvapaus ja yksityiselämän suoja ovat perusoikeuksina samanarvoisia. Asiakkaan saamaa sosiaa-

<sup>85</sup> *Tiilikka* 2003 s. 104.

<sup>86</sup> *Tiilikka* 2007 s. 516.

<sup>87</sup> *Warma* 2004 s. 25.

<sup>88</sup> *Wacks* 2000 s. 262.

<sup>89</sup> *Ollila* 2006 s. 853.

<sup>90</sup> *Uoti* 2006 s. 111.

lihuoltoa koskevat tiedot ovat usein suomalaisen lainsäädännön mukaan arkaluonteisia, vaikka ne eivät EIS:n mukaan kuulukaan yksityiselämän ydinalueeseen. Perhesuhteisiin ja perheen sisäisiin ongelmiin kuuluvat tiedot (muun muassa lastensuojelu ja perheväkivalta) ovat tyypillisesti yksityis- ja perhe-elämän suojaan kuuluvaa tietoa. Koska tieto köyhyydestä ei sinänsä ole arkaluonteinen tieto, pelkästään tiedon arkaluonteisuudella ei voida helposti perustella esimerkiksi toimeentulotuen taikka asumistuen päätöksenteon salassapitoa. Tältä osin kyse on myös kunnallisen ja kansaneläkelaitoksen päätöksenteon yleisöjulkisuudesta ja julkisen varainkäytön valvonnasta. Toisessa vaakakupissa on journalistinen sananvapaus, jonka merkitystä on painotettu erityisesti poliittisista ja yhteiskunnallisista asioista käytävässä julkisessa keskustelussa.<sup>91</sup>

Poliittisista ja yhteiskunnallisista asioista käytävässä julkisessa keskustelussa myös yksityiselämän piiriin kuuluvat tiedot voivat poikkeuksellisesti saada yhteiskunnallista merkitystä. On haettava kilpailevien perus- ja ihmisoikeuksien välistä oikeudenmukaista tasapainoa, jossa otetaan huomioon sekä sananvapaus että yksityisyyden suoja asianomaisen tapauksen muodostamassa kontekstissa. Tämä edellyttää niiden painoarvojen huolellista punnintaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tapaus Karhuvaara ja Iltalehti vastaan Suomi viestittää selvästi tarvetta nykyistä suurempaan herkkyyteen tunnistaa ja käsitellä perusoikeusrelevantteja tilanteita.<sup>92</sup> Sananvapauteen kohdistuvien henkilötietojen käsittelyrajoitusten perustelu sillä, että journalistien sananvapaus ei voisi olla laajempi kuin muiden tahojen, ei vastaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä korostettua journalistien erityisasemaa tiedonvälityksen turvaajina yleistä mielenkiintoa koskevissa asioissa.<sup>93</sup> Koska yhtäältä sekä yksityiselämän että kunnian suoja ja toisaalta sananvapaus ovat perusoikeuksia, niiden vaikutusten ja ulottuvuuksien punninnassa ydin- ja reuna-alueiden määrittäminen ja kaikkien ratkaisuharkinnassa vaikuttavien tekijöiden esille ottaminen on erityisen tärkeää.<sup>94</sup> *Teuvo Arolaisen* mukaan suomalaisissa tuomioistuimissa yksityiselämän suoja näkyy kuitenkin lähes automaattisesti sivuuttavan sananvapauden oikeuksien joutuessa vastakkain.<sup>95</sup> Asiasta voidaan olla eri mieltä, sillä viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on nähtävissä sananvapauden painoarvon kasvua demokraattisen yhteiskunnan edellyttämän avoimen ja kriittisen keskustelun turvaajana.

Julkisuuden ja yksityisyyden suojan välinen suhde ei ole itsestään selvä. Informaatioyhteiskunnan luonteeseen ehkä kuuluu, että yksityisyyden suojan ja

<sup>91</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 2006 s. 17.

<sup>92</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 2006 s. 17.

<sup>93</sup> *Ollila* 2006 s. 856.

<sup>94</sup> *Tiilikka* 2006 s. 147.

<sup>95</sup> *Arolainen* 2005 s. 188.

julkisuuden välillä on pysyvä jännite. Perustuslaistakaan ei ole johdettavissa yksiselitteistä tapaa tuon jännitteen purkamiseen.<sup>96</sup> Oikeusturva-aspektia käsiteltäessä *Timo Konstari* on korostanut sitä, että liiallinen julkisuus saattaa olla vahingollistakin. Yksityisen kansalaisen henkilökohtaisten etujen mukaista ei voi olla esimerkiksi se, että häntä koskevat arkaluontoiset, viranomaisten hallussa olevat tiedot olisivat jokaisen saatavilla. Ylenpalttinen julkisuus voi lisäksi vaikeuttaa viranomaistoimintaa siinä määrin, että hallinnon tehokkuus ja samalla kansalaisten oikeusturva tästä kärsii.<sup>97</sup> Informaatioteknologian kehitys, viranomaisten välisen yhteistyön lisääntyminen ja tiivistyminen sekä vaatimukset hallinnon tehokkuudesta ja kustannussäästöistä ovatkin muuttaneet tasapainoa viranomaisten tiedonsaantioikeuden suuntaan.

### 3 JULKISUUSPERIAATE

#### 3.1 Johdanto

Yksityisyyttä ja tietosuojaa tarkasteltaessa on aina otettava huomioon myös julkisuusperiaate, jolla on pohjoismaisittain pitkät perinteet ja josta Suomessa on perusoikeustasoisesti säädetty perustuslain 12 §:ssä.<sup>98</sup> Julkisuusperiaate soveltuksineen konkretisoi metatason oikeutta tietoon – oikeutta yhteiskuntaa koskevaan tietoon.<sup>99</sup> Oikeus tietoon on ehkä kaikkein keskeisin perusoikeus demokraattisessa oikeusvaltiossa. Kansalaisella, ihmisellä organisoidussa yhteiskunnassa, on ja tulee olla oikeus tietoon. Vain sillä tavalla voidaan yhteiskuntaa kehitettäessä lähentyä demokratian saavuttamatonta ideaalia.<sup>100</sup>

Julkisuusperiaatteelle on myös vaihtoehtoja. Julkisuusperiaatteen vastakohtana, salassapitoperiaatteen, varaan rakentuvassa järjestelmässä viranomaistoiminta, -asiakirjat ja -tallenteet ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä: julkisuus on mahdollista vain erityisellä oikeudellisella perusteella. Julkisuus- ja salassapitoperiaatteen väliin sijoittuva harkintaperiaate irtisanoutuu sekä lähtökohtaisesti julkisuudesta että lähtökohtaisesti salassapidosta: tiedon julkisuus ratkeaa jokaisessa konkreettisessa tapauksessa erikseen, ja viranomaisella on toimivalta ratkaista julkisuuskysymys harkintansa mukaan. Julkisuusperiaate puolestaan

<sup>96</sup> *Mäenpää*: Media, offentlighet och integritet s. 8.

<sup>97</sup> *Konstari* 1977 s. 95–96.

<sup>98</sup> *Korhonen* 2005 s. 22. Sen sijaan esimerkiksi Saksassa ei ole liittovaltiotasolla säädetty yleistä oikeutta saada tietoa viranomaisten asiakirjoista. *Heitsch* 2003 s. 27.

<sup>99</sup> *Voutilainen* 2006 s. 45.

<sup>100</sup> *Saarenpää* 1997a s. 47.

rakentuu julkisuusolettamalle, jonka mukaan julkisuuden rajoitukselle on aina osoitettava oikeusperuste.<sup>101</sup>

### 3.2 Henkilötahoerottelu

Tietoa käyttävät monet eri tahot, niin viranomaiset, yksityiset ihmiset, tiedotusvälineet kuin yrityksetkin. Julkisuuden funktioiden tarkastelussa on tarpeen määritellä erilaiset tiedon käyttäjät. Tässä määrittelyssä voidaan käyttää hyväksi *Simo Zittingin* esineoikeuteen kehittämää käsiteanalyysiä. Sen tarkoituksena on henkilötahoerottelua käyttämällä selvittää, mistä eri kieliyhteisöt puhuvat, sekä osoittaa ne osaelementit, joista kysymyksessä oleva yläkäsite muodostuu, ja saavuttaa näin aikaisempaa luotettavampi kuvaus normista. Henkilötahoerotteluun liittyy ajatus siitä, että oikeudellisessa konfliktinratkaisussa on kysymys kahden (tai useamman) subjektin oikeudellisen suhteen järjestämisestä.<sup>102</sup> Tarkoituksena on ratkaista se, kumman subjektin oikeudet oikeuksien kollisiotilanteessa säilyvät, ellei molempia pystytä toteuttamaan.<sup>103</sup>

Siviilioikeudessa käytetään dynaamisen suojan käsitettä. Dynaamisella suojalla tarkoitetaan sitä, että kahden (tai useamman) oikeuden sattuessa yhteen on ratkaistava, kumpi joutuu väistymään toisen tieltä, ellei molempia voida toteuttaa. Tässä mielessä dynaaminen suoja tulee esiin kollisiotilanteissa. Ristiriidat ratkaistaan tiettyjen sääntöjen mukaan jommankumman osapuolen hyväksi. Kollisoratkaisu tietyn oikeudenhaltijan hyväksi merkitsee dynaamisen suojan antamista ko. henkilösuhteessa.<sup>104</sup>

Analyyttisen oikeusteorian mukaista henkilötahoerottelua voidaan soveltaa myös julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa, vaikka sitä ei olekaan usein käytetty. Analyyttisen oikeusteorian vähäinen hyväksikäyttö julkisoikeudessa on johtunut yksilön alisteisesta asemasta suhteessa käskyjä antavaan valtiovaltaan. Valtiovalta on suhteessa yksilöön ehdottomasti velvoittava, käskävä valta.<sup>105</sup> Julkisoikeudessa on perinteisesti korostettu oikeussuhteiden lakisidonnaisuutta ja yksipuolisuutta, niihin sisältyvää julkisen vallan käyttöä sekä vastaavasti oikeussuhteen osapuolten eriarvoisuutta sekä keskitettyä, valtiokeskeistä valtarakennetta.<sup>106</sup> Oikeudellisesti hallintotoimia on pidetty nimenomaan valtatoimina, puuttumisena kansalaisten suojattuun oikeusasemaan.<sup>107</sup> Näin ollen ongelmia sivullistahojen

<sup>101</sup> Koillinen 2006 s. 66–67.

<sup>102</sup> Aarnio 1971 s. 53–54.

<sup>103</sup> Zitting 1989 s. 18.

<sup>104</sup> Zitting 1989 s. 18.

<sup>105</sup> Merikoski 1976 s. 29.

<sup>106</sup> Mäenpää 1997a s. 206.

<sup>107</sup> Mäenpää 2003b s. 36.

asemasta taikka eri intressitahojen oikeuksien toteutumisesta konfliktitilanteessa ei nähty olevan.<sup>108</sup>

Kuten *Lasse Lehtonen* on väitöskirjassaan todennut, hallinnon kuva on kuitenkin muuttunut 1900-luvun loppupuolelta lähtien. Julkinen valta ei enää päättää vain kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista, vaan se on yhä enemmän palvelujen ja hyvinvoinnin tuottaja. Lisäksi se on ottanut itselleen sellaisia tehtäviä, joita aiemmin säädeltiin yksittäisten kansalaisten välisiä suhteita määrittelevässä lainsäädännössä. Toisaalta julkisen vallan tehtäviä toteutetaan yhä enemmän markkinaohjauksen, markkinaorientoituneiden toimintamallien, vapaamuotoisten menettelyjen, yhteisymmärrykseen perustuvien menettelyjen, yksityisoikeudellisten organisaatioiden ja yksityisoikeudellisten muotojen kautta. Samalla julkisen organisaation homogeenisuus on vähentynyt ja hallinnon hajauttaminen on lisääntynyt, eikä virkakoneiston voida enää samassa määrin katsoa edustavan kuntaa tai valtiota sinänsä.<sup>109</sup>

On selvää, että julkisuus ei ole vain rajoiltaan määrittyvä tila tai sfääri. Julkisuuden toteuttamiseen ja rajoittamiseen liittyy toimintaa, muuttuvia tilanteita ja erilaisia julkisuuspositioita. Erityisesti asiakirjajulkisuutta määrittelevän julkisuuslainsäädännön osoittama universaali perussuhde on viranomaisen ja yksityisen, tietoa pyytävän tahon välinen suhde. Tämän suhteen perussisältöä määrittelee myös perustuslain 12.2 §: jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Mutta julkisuuteen, julkisuuden toteuttamiseen ja julkisen sfäärin muodostumiseen, liittyy muitakin suhteita. Niillä on keskeinen, joskin yleensä välillinen, merkitys julkisuussfäärin luonteen ja laajuuden tarkentajana. Näistä ehkä tärkein, vaikkakin vähiten huomioon otettu ja tematisoitu, on suhde viranomaisen ja tiedon antajan välillä tai viranomaisen ja tiedon antamiseen velvoitetun välinen suhde.<sup>110</sup>

Lisäksi viranomaiskoneisto hallitsee erittäin laajaa tietovarantoa, jonka sisällä kulkevan tiedon julkisuutta säännellään ja säännöstellään eri tavoin. Viranomaisjulkisuuteen liittyviä perussuhteita ovat ainakin asiakirjaa/tietoa pyytävän yksityisen ja viranomaisen välinen suhde: jokaisen oikeus saada (julkinen) tieto viranomaiselta (access to government held information, freedom of information), viranomaisen ja tiedon antamiseen velvoitetun yksityisen välinen suhde: viranomaisen toimivalta saada tieto yksityiseltä (access to private information), viranomaisten väliset suhteet: viranomaisen toimivalta saada tieto toiselta viranomai-

<sup>108</sup> *Lehtonen* 2001 s. 14.

<sup>109</sup> Näin on todennut myös *Lasse Lehtonen* väitöskirjassaan analyttisen oikeusteorian soveltamismahdollisuudesta terveydenhuollossa. *Lehtonen, Lasse* 2001 s. 14. Ks. julkishallinnon murrosvaiheesta esimerkiksi *Kulla* 2003 s. 8–13.

<sup>110</sup> *Mäenpää* 2003c s. 8–9.

selta sekä viranomaisten tietovarannot ja niiden (kaupalliseen) hyväksikäyttöön liittyvät suhteet.<sup>111</sup>

### 3.3 Julkisuuden funktiot

Viranomaistoiminnan julkisuudella on erilaisia tehtäviä, kuten kontrollointi. Virkamiehistöön kohdistuvan valvonnan tehostamista on pidetty asiakirjajulkisuuden läpimurtovaiheessa periaatteen omaksumisen ensisijaisena tarkoituksena.<sup>112</sup> Yksilöillä ja yhteisöillä tulee olla mahdollisuus saada tietoja viranomaistoiminnasta sekä valvoa julkisen vallan käytön laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tausta-ajatuksena on, että kansanvaltaan kuuluu mahdollisuus valvoa viranomaisten toimintaa ja julkisen vallan käyttöä ja kritisoida sitä. Valvonta ja kritiikki eivät ole puolestaan mahdollisia ilman tietojen saamista viranomaisten toiminnasta.<sup>113</sup>

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut tapauksessa Rechnungshof ym., että Itävallan tasavallan intressissä on taata julkisten varojen mahdollisimman hyvä käyttö, ja erityisesti sen intressissä on se, että palkat pysyvät kohtuullisissa rajoissa. Tilintarkastustuomioistuimella (Rechnungshof) ja erilaisilla parlamentaarisisilla elimillä on tässä suhteessa kiistämätön tarve tietää eri julkisten yhteisöjen henkilöstöstä aiheutuneiden kustannusten määrä, jotta ne voisivat tarkistaa julkisten varojen asianmukaisen käytön. Tämän lisäksi demokraattisessa yhteiskunnassa verovelvollisilla ja suurella yleisöllä on yleensä oikeus saada tietoja julkisten varojen käytöstä muun muassa henkilöstökuluihin. Tällaisilla selvitykseen kootuilla tiedoilla edistetään julkista keskustelua yleiseen etuun liittyvästä kysymyksestä ja palvellaan siis yleistä etua.<sup>114</sup>

Julkisuusperiaate edistää jo olemassaolollaan virkamiesten huolellisuutta ja lain noudattamista. Se kannustaa lainkäyttäjiä entistä parempiin suorituksiin ja muuttamaan vanhoja menettelytapojaan tai ratkaisukäytäntöjään. Viranomaistoiminnan julkisuus estää jo ennakolta epäasianmukaista ja lainvastaista hallintoa toimintaa, joten sillä on tässä mielessä myös ennalta vaikuttava tehtävä. Julkisuusperiaatteen avulla kansalaiset voivat välillisesti vaikuttaa julkisen vallan käyttöön. Julkisuus kuuluu siten demokratian toteutumisen edellytyksiin.<sup>115</sup>

<sup>111</sup> Mäenpää 2003c s. 9.

<sup>112</sup> Konstari 1977 s. 94.

<sup>113</sup> Työryhmämietintö 2003:8 s. 29 sekä Norström 1995 s. 26 ja 37.

<sup>114</sup> EYT:n tuomio Rechnungshof vastaan Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines ja Österreichische Luftverkehrs-AG sekä Christa Neukomm ja Joseph Lauermann vastaan Österreichischer Rundfunk, yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, 20.5.2003, kohdat 84–85.

<sup>115</sup> Konstari 1977 s. 94, Mäenpää 2000 s. 2 ja Virolainen – Pölönen 2003 s. 299.

Avoimuus ja julkisuus voivat myös osaltaan vahvistaa viranomaistoiminnan uskottavuutta ja legitimitettä. Ei riitä, että hallinto toimii asianmukaisesti ja lainmukaisesti, vaan jokaisen on myös voitava arvioida ja todeta tämä mahdollisimman luotettavan tiedon perusteella.<sup>116</sup>

KHO 2.9.2005, taltio 2209, dnro 3589/2/03. Kysymyksessä oli ukrainalaisperheen käännetyksessä syntyneiden asiakirjojen julkisuus. Valittaja vetosi siihen, että kysymys oli siitä, olivatko viranomaiset toimineet lain ja kansainvälisten sopimusten mukaisesti pakkolääkitessään perheenjäseniä. Viranomaisten toimintaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen säilyttämiseksi oli valittajan mukaan välttämätöntä, että kansalaiset saavat tarkkaa ja täsmällistä tietoa siitä, mitä asiassa oli tapahtunut, millä perusteella pakkolääkityspäätös oli tehty ja ketkä siitä olivat vastuussa. Valittajan käsityksen mukaan oli kysymys myös sisäministeriön poliisiosaston suorittaman valvonnan uskottavuudesta. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että sisäasiainministeriön poliisiosaston päätöksestä eivät ilmenneet ne seikat, joiden perusteella se oli arvioinut julkisuuslain 17.2 §:iin sisältyvän vahinkoedellytyslausekkeen soveltamista pyydettyjen asiakirjojen osalta. Päätöksestä eivät myöskään ilmenneet yksilöitynä ne asiakirjat, joita valittajan pyyntö koski. Poliisiosaston asiakirja-aineiston perusteella ei voitu päätellä, että se olisi käsitelty valittajan asiakirjapyyntöä, jota oli pidettävä julkisuuslain 13.1 §:n edellyttämällä tavalla riittävästi yksilöitynä, asiakirjoittain ja julkisuuslain 10 § huomioon ottaen. Näistä syistä korkein hallinto-oikeus kumosi poliisiosaston tietojenannon kieltävän päätöksen ja palautti asian poliisiosastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Julkisuudella on lisäksi legitimaatiotehtävä.<sup>117</sup> Sosiaalityöntekijöiden pitää ylläpitää julkista luottamusta ja uskoa sosiaalipalveluihin.<sup>118</sup> Julkisuuden hyvä tai huono taso on varsinkin sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta merkittävää: heikkotasoinen julkisuus voi syrjäyttää ihmisiä palveluverkosta, ja hyvin järjestetty julkisuus voi jo sinänsä toimia tukena kriisitilanteissa.<sup>119</sup>

Julkisuus luo mahdollisuuksia yleisen mielipiteen muodostukselle, hallinnon toimintaa koskevalle viestinnälle ja sekä viranomaistoiminnan arvioinnille ja kritiikille. Tätä kautta julkisuusperiaate kuuluu myös sananvapauden käyttämisen edellytyksiin.<sup>120</sup> Julkisuusperiaatteen asema ja tärkeys perusoikeutena liittyy demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän yhteiskunnallisen keskustelun ja arvostelun vapauden turvaamiseen. Kansalaisten ei tarvitse olla riippuvaisia siitä, mitä viranomaiset haluavat kertoa asioista, vaan heillä on oikeus vaatia

<sup>116</sup> Mäenpää 2000 s. 2.

<sup>117</sup> Konstari 1977 s. 91.

<sup>118</sup> Brayne – Carr 2003 s. 9.

<sup>119</sup> Moksunen 1991 s. 14.

<sup>120</sup> Mäenpää 2000 s. 2.



tarvitsemiaan tietoja viranomaisilta. Tiedon saatavuus on yleensäkin välttämätön perusta mahdollisuudelle osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttaa päätöksentekoon.<sup>121</sup>

Julkisuudella on myös osallistumistehtävä. Viranomaisten tuottaman ja hallitseman tiedon merkitys on tässä suhteessa keskeinen.<sup>122</sup> Esimerkiksi yleisen edun konstruointi erilaisissa päätöksentekotilanteissa ei ole välttämättä yksiselitteinen tehtävä, vaan sen määrittelyyn voi sisältyä hyvinkin tulkinnanvaraisia ja arvosidonnaisia vaiheita. Siksi on tärkeää, että yleisen edun määrittelystä hallinnon eri alueilla voitaisiin käydä mahdollisimman laajaa kansalaiskeskustelua. Tämä puolestaan asettaa suuria vaatimuksia viranomaistoiminnan julkisuudelle. Jokaisella tulee olla mahdollisuus saada tietää ja osallistua keskusteluun siitä, millä kriteereillä viranomaiset päätöksiään tekevät. Toisaalta esimerkiksi asianomaisten yksityisyyden suojaaminen voi edellyttää, etteivät viranomaiset jälkikäteen julkista kaikkia yksittäisen päätöksen perusteita. Tästäkin syystä on erityisen tärkeää, että viranomaiset pyrkisivät ennakolta muotoilemaan ja julkistamaan toimintansa tavoitteet ja yleiset päätöksentekostrategiansa sekä saattamaan ne mahdollisimman laajan julkisen keskustelun kohteiksi.<sup>123</sup>

Lisäksi julkisuudella on integraatiotehtävä. Julkisuus voi joissakin tilanteissa toimia yhteiskuntajärjestystä lujittavana instrumenttina, ei sitä muuttavana instrumenttina. Integraatio saattaa olla yhteiskuntamuodostumien rakenteen lujittamisessa välttämätön prosessi, jossa oikeusjärjestyksellä instituutioineen on oma tärkeä tehtävänsä. Merkityksellisenä on tässä suhteessa pidetty erityisesti edustuksellisten elinten ja oikeudenkäynnin julkisuutta. Integraatiopäämäärää palvelee myös asiakirjajulkisuus hallinnossa.<sup>124</sup> Toisaalta on hyvä muistaa, että julkisuus on käytännössä ollut myös radikaalien muutosten vauhdittaja (esimerkiksi Yhdysvalloissa Watergate, Berliinin muurin kaatuminen ja Neuvostoliiton hajoaminen).

Jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä. Julkinen keskustelu, mikä merkittävässä määrin toteutuu joukkotiedotusvälineiden kautta, on olennainen osa demokratiaa. Asiakirjajulkisuuteen ja julkishallinnon viestintään liittyy siten edellä kuvattujen funktioiden lisäksi ja niiden kanssa päällekkäisinä jo vanhastaan julkisuuslainsäädäntöön liittyvä ajatus valituksesta.<sup>125</sup>

Nykyään julkisuusperiaatteella on enemmän myös taloudellista arvoa ja väli-neellinen tehtävä. Se mahdollistaa viranomaisten tuottaman ja sen hallussa ole-

<sup>121</sup> Virolainen – Pölönen 2003 s. 299, Mäenpää 2000 s. 2, Konstari 1977 s. 90 ja Mäenpää 2000 s. 2.

<sup>122</sup> Virolainen – Pölönen 2003 s. 299, Mäenpää 2000 s. 2, Konstari 1977 s. 90 ja Mäenpää 2000 s. 2.

<sup>123</sup> Länsineva 1998a s. 278.

<sup>124</sup> Konstari 1977 s. 88–89.

<sup>125</sup> Työryhmämietintö 2003:8 s. 29.

van tiedon tehokkaan taloudellisen hyväksikäytön. Viranomaistiedon luonteen laajentuessa demokratian osatekijästä myös vaihdannan kohteeksi, julkisuusperiaatteen toteuttamiseen voivat aikaisempaa enemmän vaikuttaa muun muassa kilpailu- ja tekijänoikeudellinen sääntely. Julkisuusperiaate ei enää ole vain yhteiskunnallinen arvo, vaan sillä on myös taloudellista merkitystä.<sup>126</sup> Kaupallisen uudelleenkäytön pitäisi olla mahdollista aina, kun julkisen sektorin tieto on yleisesti saatavilla.<sup>127</sup> Yritysten ja yksityisten yhteisöjen kannalta viranomaisten hallussa olevalla informaatiolla on ainakin kaksi tehtävää. Ensinnäkin se palvelee riskinhallintaa sopimustoiminnassa ja markkinoilla. Toiseksi julkishallinnon tietovarannot kiinnostavat kaupallisesti joko välittömän hyödynnettävyytensä vuoksi (osoitteistot suoramarkkinointiin) tai yksityisen informaatioteollisuuden raaka-aineena (esim. luottotietotoiminta). Informaatioteollisuuden kasvu lisää todennäköisesti paineita myös viranomaisten tietovarastojen nykyistä suurempaan hyödyntämiseen.<sup>128</sup>

Julkisen sektorin tiedolla on huomattavaa taloudellista potentiaalia. Tietoyhteiskunnan uuden teknologian ansiosta käytössä on ennen kokemattomia mahdollisuuksia yhdistää eri lähteistä saatavaa tietoa ja luoda lisäarvotuotteita ja -palveluja. Julkisen sektorin tieto on monien digitaalisten tietotuotteiden olennainen perusta, ja siitä voi tulla uusien palvelujen ja erityisesti Internetin tärkeä raaka-aine. Kyseessä on tärkeä hyödyke, josta voi tulla avaintekijä sisältöalan tulevassa kehityksessä.<sup>129</sup>

Osa kaupallisesti kiinnostavasta julkisen sektorin hallussa olevasta tiedosta on luonteeltaan henkilökohtaista, eli se koskee tiettyjä henkilöitä tai mahdollistaa heidän tunnistamisensa. Luonteeltaan henkilökohtaista on esimerkiksi lääketieteellinen ja sosiaaliturvaan liittyvä henkilöitä koskeva tieto. Tällaisen tiedon saannista voi olla hyötyä yksityiselle sektorille markkinoinnissa, tutkimuksessa tai muussa käytössä. Näissä tapauksissa tiedon tarve ja oikeus yksityisyyteen on sovitettava yhteen. Tasapainottamisen tarve näkyy kaikissa kansallisissa tiedonsaantia koskevilla laeilla. Henkilötietojen käsittelystä vastaavien julkisten elinten tehtävä on sovitettava yhteen toisaalta vapaus käyttää tietoja ja toisaalta yksityisyyteen liittyvät näkökohdat. Tilastotietoihin sovellettava salassapitoperiaate vahvistaa tietosuojan tasoa. Tilastosalaisuus ei ainoastaan estä kaikkien muiden yksityisten käyttäjien tiedonsaantia vaan myös salassa pidettävien tietojen siirron muille hallinnollisille elimille kuin tilastolaitokselle.<sup>130</sup>

<sup>126</sup> Mäenpää 2000 s. 4.

<sup>127</sup> KOM(2001)607 lopullinen s. 11.

<sup>128</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 30–31.

<sup>129</sup> KOM(2002)207 lopullinen s. 2.

<sup>130</sup> KOM (1998)585 s. 17.

EU:ssa julkisen sektorin tietojen liikkuvuutta on harmonisoitu direktiivillä julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäytöstä ja kaupallisesta hyödyntämisestä (2003/98/EY). Se on saatettu Suomessa voimaan lähinnä maksuja koskevalla julkisuulain ja kuntalain muutoksilla. Direktiivin taustalla on havainnot siitä, että julkinen sektori kerää, tuottaa, jäljentää ja jakelee suuria määriä eri aloja koskevaa tietoa, kuten yhteiskunnallista ja taloudellista tietoa, paikkatietoa, sää-tietoja, matkailutietoa, yritystietoa, patenttitietoa ja koulutukseen liittyvää tietoa.<sup>131</sup>

Lisäksi esimerkiksi vakuutusyhtiöt ja rahoituslaitokset saattavat olla kiinnostuneita sosiaalihuollon tuottamista asiakirjoista. Saadessaan sosiaalihuoltoa koskevaa tietoa, ne pystyvät analysoimaan ja ennakoimaan riskejään ja tuottamaan paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavia tuotteita ja palveluja. Julkisen sektorin tiedon käyttöä kehittämällä siitä voitaisiin tehdä tärkeä voimavara Euroopan kansalaisille, yrityksille ja hallintoelimille. Kansalaisille ja yrityksille voi olla paljon hyötyä siitä, että Internetissä tarjotaan laajasti julkisen sektorin tietoa. Tämä helpottaa asiointia hallinnon kanssa ja voi lisätä osallistumista demokra-tiaan.<sup>132</sup> Toisaalta on mahdollista, että kun julkisen sektorin tietoa annetaan sähköisesti, se johtaa yksityisyyden loukkauksiin ja merkittäviin konkreettisiin hait-toihin. Esimerkiksi henkilön vakuutus saatetaan evätä, kun vakuutusyhtiö hank-kii sähköisten rekistereiden avulla häntä koskevan luottamuksellisen tiedon, että hän on käyttäytynyt itsetuhohakuisesti.<sup>133</sup>

Direktiivin tarkoituksena onkin tehostaa ja parantaa ns. sisältöteollisuuden toimintaedellytyksiä luomalla edellytykset julkisen sektorin viranomaisten tieto-aineistojen hyödyntämiselle, ja tätä kautta parantaa työllisyyttä.<sup>134</sup> Direktiivin 1 artikla 3 kohdan mukaan direktiivi perustuu jäsenvaltioiden nykyisiin viran-omaisten asiakirjojen julkisuutta määritteleviin järjestelmiin, eikä se aiheuta muutosta henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn. Jos tietty tieto ei tietosuojasyistä ole yleisesti saatavilla, se ei ole myöskään hyödynnettävissä. Tähän sisältyy myös tilanne, jossa julkisen sektorin hallussa olevien tietojen saatavuudelle asetetaan erityisehtoja (esim. hakijan on tietosuojasyistä osoitettava jokin perusteltu syy saada tiedot tai tiedon saatavuutta on jollakin tavalla rajoitet-tu).<sup>135</sup>

Direktiivin 3 artiklan ilmaiseman pääperiaatteen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että silloin kun julkisen sektorin hallussa olevien asiakirjojen uu-delleenkäyttö on sallittua, asiakirjoja voidaan käyttää kaupallisiin tarkoituksiin

<sup>131</sup> HE 20/2005 vp. s. 6.

<sup>132</sup> KOM(2001)607 lopullinen s. 3.

<sup>133</sup> *Räikkä* 2007 s. 86.

<sup>134</sup> HE 20/2005 vp. s. 6.

<sup>135</sup> KOM(2002)207 lopullinen s. 8.

direktiivissä säädettävin edellytyksin. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan julkisen sektorin toimielimellä tarkoitetaan valtion viranomaisia, alueviranomaisia ja paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä.

Asiakirjojen toimittamisesta ja uudelleenkäyttöoikeuksien luovuttamisesta saatavat kokonaistulot eivät saa direktiivin 6 artiklan mukaan ylittää niiden keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä ja jakelusta aiheutuvia kustannuksia ja investoinneille saatavaa kohtuullista tuottoa. Maksujen olisi oltava kustannusläh-  
töiset asianmukaisena tilikautena laskettuina ja kyseisiin julkisen sektorin eli-  
miin sovellettavien kirjanpitoperiaatteiden mukaisesti lasketut. Maksujen kus-  
tannuslähtöisyyttä koskeva todistustaakka on asiakirjan uudelleenkäyttöoikeu-  
desta maksua perivällä julkisen sektorin elimellä. Tämä ei tietenkään estä julki-  
sen sektorin elintä perimästä asiakirjan uudelleenkäytöstä alhaisempaa maksua  
tai tarjoamasta tällaista oikeutta täysin ilmaiseksi.<sup>136</sup>

Direktiivissä korostetaan syrjimättömyyttä.<sup>137</sup> Kansalaiset, yritykset, yhdis-  
tykset, säätiöt ja muut yksityiset elimet sekä julkiset organisaatiot ovat yhdenver-  
taisia. Ketään ei saa syrjiä negatiivisesti eikä positiivisesti. Jos julkisen sektorin  
elin käyttää asiakirjoja julkisen tehtävänsä ulkopuolisessa kaupallisessa toimin-  
nassa, on sovellettava samoja edellytyksiä ja maksuja kuin muihinkin käyttäjiin,  
jos uudelleen käyttö on sallittu (10 artikla 2 k.). Muutoin julkisen sektorin elin  
voisi käyttää etulyöntiasemaansa väärin kilpailuedun saamiseksi muihin markki-  
noilla toimijoihin nähden.<sup>138</sup> Direktiivin 7 artiklan mukaan kaikki julkisen sekto-  
rin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat maksut on  
määriteltävä etukäteen ja julkistettava mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksen-  
mukaisissa tapauksissa sähköisessä muodossa.

## 4 YKSITYISYYDEN SUOJAN JA JULKISUUS- PERIAATTEEN VÄLINEN SUHDE

Yksityisyydellä ja julkisuusperiaatteella on perusoikeuksina yhtäläinen paino  
Suomessa.<sup>139</sup> Näiden kahden oikeuden välillä ei ole hierarkkista järjestystä eikä  
yleensä jännitteitä silloinkaan, kun molempiin oikeuksiin voidaan turvautua sa-  
manaikaisesti.<sup>140</sup> Vaikkei eri perusoikeuksien välillä ole painavuuseroja, voidaan

<sup>136</sup> KOM(2002)207 lopullinen s. 10.

<sup>137</sup> HE 20/2005 vp. s. 6.

<sup>138</sup> KOM(2002)207 lopullinen s. 11.

<sup>139</sup> Saarenpää 2001a s. 40.

<sup>140</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 4.

niiden merkitystä erilaisten yhteiskunnallisten pyrkimysten kannalta arvioida ja arvottaa. Arvopunninnassa voivat esimerkiksi yksilön vapaus ja siihen liittyvät arvot näyttäytyä niin tärkeinä, että ne ajavat ilman muuta yhteisön kokonaisarvojen edelle. Tällaisen katsomuksen mukaan yksilön vapautta ei voitaisi rajoittaa muussa tapauksessa kuin silloin, kun hän käyttäisi vapauttaan toisten vastaavaa vapautta loukkaavalla tavalla. Tällä tavoin eri perusoikeudet tavallaan rajoittavat ja tasapainottavat toisiaan.<sup>141</sup>

Muut perusoikeudet rajoittavat julkisuusperiaatetta. Se ei oikeuta yksityisyyden suojan loukkausta eikä muutakaan oikeuden väärinkäyttöä. Tällainen lähtökohta on perusoikeustasolla riidaton. Tulkintatilanteisiin joudutaan käytännön rajanvedoissa eri perusoikeuksien ulottuvuutta arvioitaessa. Julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojaan liittyvät näkökohdat on pyrittävä sovittamaan yhteen ja toteuttamaan rinnakkain. Periaate ilmenee myös EIS:n 17 artiklasta. Sen mukaan yleissopimus ei oikeuta mihinkään sellaiseen, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin yleissopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin yleissopimuksessa on sallittu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö osoittaa, että julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan suhteessa on kysymys 8 artiklassa turvattujen oikeuksien sisällöllisestä tulkittamisesta vastakkaisten etujen yhteensovittamiseksi. Sopimuksen 8 (2) artiklasta ilmenee yksityiselämän suojan sallitut rajoitusperusteet. Sopimuksen 8 (2) artiklan mukaan yksityisyyden suojaan voi kohdistua demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä rajoituksia. Toisen oikeuksien turvaaminen kuuluu siinä lueteltuihin sallittuihin rajoitusperusteisiin. Perusoikeuksien huomioon ottaminen kussakin yksittäistapauksessa on johtanut eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaan ja huomion kiinnittämistä oikeuksien toteutumisesta edistäviin näkökohtiin.<sup>142</sup>

Perustuslain julkisuuslainsäädännös (12.2 §) on yhteydessä ja vuorovaikutussuhteessa perustuslain 10.1 §:ssä säädettyyn henkilötietojen suojaan. Säännökset ovat eräiltä osin kollisiosuhteessa. Mitä laajemmassa määrin ihmisellä on oikeus saada tietoja viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista ja tallenteista, kuten henkilörekistereistä, sitä herkemmin tietojensaantioikeus viranomaisten asiakirjoista voi uhata yksityisyyden suojaa.<sup>143</sup> Julkisuusperiaatteen vaatimukset kulkevat käsi kädessä tietosuojaperiaatteiden asettamien vaihtoehtojen kanssa siten, että niitä on punnittava keskenään joka kerta tehtäessä informaation käsittelyä koskevia teknisiä ratkaisuja.<sup>144</sup> Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välinen vaikutussuhde on periaatteessa kaksisuuntainen. Yhtäältä joudutaan tarkas-

<sup>141</sup> Vuortama – Kerosuo 2004 s. 13.

<sup>142</sup> Ks. esimerkiksi KKO 2005:82, 4.7.2005, taltio 1621, dnro R2003/191.

<sup>143</sup> Saraviita 2005 s. 399.

<sup>144</sup> Voutilainen 2006 s. 45–46.

telemaan sitä, millä tavalla yksityisyyden suoja vaikuttaa julkisuusperiaatteen ulottuvuuteen. Toisaalta on taas kysymys siitä, miten julkisuusperiaatteen oikeudellinen sääntely vaikuttaa yksityisyyden suojan ulottuvuuteen. Yksityisyyden suojalla on useissa tilanteissa julkisuutta rajoittava vaikutus, ja vastaavasti julkisuus kaventaa monesti oikeutta yksityisyyteen.<sup>145</sup> *Kaarlo Tuorin* mukaan voidaan väittää, että julkisuutta ei ole ilman julkisuuden rajoituksia.<sup>146</sup> Yhtä perusteltua on katsoa, että yksityisyyden suoja ei ole ilman yksityisyyden suojan rajoituksia.

Yksityisyyden suojaan liittyvät ongelmat ovat hyvin yleisiä.<sup>147</sup> Tämä käy ilmi esimerkiksi perustuslakivaliokunnan asiakirjasalaisuutta koskevasta lausunnosta vuodelta 2000.<sup>148</sup> Asiakaslain 14.1 §:n perusteella salassa pidettäviä ovat sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä. Perustuslakivaliokunta totesi, että tältä osin lakia on arvioitava perustuslain 12.2 §:n tallennejulkisuutta koskevan säännöksen valossa. Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisuusvaatimuksen vastapainona jotkut muut perusoikeudet, ennen muuta yksityiselämän ja henkilötietojen suoja saattavat vaatia sosiaalihuollon asiakastietojen salassapitoa. Mutta toisaalta perustuslain sisältämänä oikeusnormina on voimassa viranomaisten asiakirjojen julkisuus, ja siten tämän oikeuden sisältöä ei ole jätetty perustuslaissa lailla määriteltäväksi. Lainsäätäjän toimivallassa on asettaa pelkästään sellaisia julkisuuden rajoituksia, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla välttämättöminä. Välttämättömyysvaatimuksella on rajoittava vaikutus laintulkintaan.<sup>149</sup> *Ahti Saarenpää* on puolestaan korostanut yksityisyyden suojan tärkeyttä. *Saarenpään* mukaan julkisuusperiaatteen pitää perustua yksilöiden oikeuteen saada sitä julkista informaatiota, jota he haluavat ja siinä muodossa, jossa he haluavat ja ilman viivästystä. Yksilöllä on tämä oikeus, elleivät yksityisyyden vaatimukset muuta määrää. Tällainen lähtökohta painottaa läpinäkyvyyttä kontrollin tunnusmerkkinä. *Saarenpää* jopa arvioi, että kyseessä on humaani eurooppalainen malli ymmärtää yksityisyyden ja julkisuuden välinen suhde.<sup>150</sup>

Yksityisyyden ja julkisuuden välinen raja on liukuva ja vaihteleva. Käsiteparia yksityisyys–julkisuus ei voida selkeästi jakaa kahtia. Yksityisyyden suojan laajuuden arvioimiseksi ei voida laatia sitovaa luetteloa tapahtumista, ominaisuuksista, teoista tai muista seikoista, joita aina ja kaikissa olosuhteissa olisi pidettävä yksityisyyteen kuuluvina. Yleisesti ottaen tietyn tiedon yksityisyys tai

<sup>145</sup> *Kulla* 2003 s. 259.

<sup>146</sup> *Tuori* 2002b s. 244.

<sup>147</sup> *Nieminen* 2004 s. 179. *Liisa Nieminen* tosin käyttää yksityisyyden suoja -käsitteen sijasta käsitettä yksityiselämä.

<sup>148</sup> PeVL 7/2000 vp. s. 4.

<sup>149</sup> *Koskinen – Kulla* 2005 s. 153.

<sup>150</sup> *Saarenpää* 1999b s. 152.

julkisuus sosiaalihuollossa riippuu kysymyksessä olevan henkilön asemasta sosiaalihuollon toimintaympäristössä ja tiedon laadusta. Lainsäädännöllisesti paras ratkaisu lienee se, että kunkin lain säätämismvaiheessa muotoillaan suhteellisen yleinen periaate. Sitä yksittäistapauksessa soveltamalla voidaan ratkaista, onko kysymys yksityisyyteen kuuluvasta seikasta.<sup>151</sup>

Kokonaistarkastelussa perusoikeussäännösten välillä on tärkeitä normatiivisia vuorovaikutussuhteita. Perusoikeussäännökset saattavat ensinnäkin vaikuttaa samansuuntaisesti, ikään kuin toisiaan vahvistaen ja toistensa sisältöä rakastaen. Mutta toisaalta perusoikeudet saattavat rajoittaa toisiaan.<sup>152</sup> Näin on tilanne myös yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välillä. *Veli-Pekka Viljanen* on puhunut pysyvästä jännitepotentiaalista. Tällaiset jännitteet voivat kehittyä konkreettisesti soveltamistilanteessa avoimeksi yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen väliseksi kollisioksi. Tästä huolimatta yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaate eivät ole abstraktilla tasolla yhteensopimattomia tai välttämättömässä ristiriidassa keskenään, vaan molemmat voivat toimia myös samansuuntaisesti: yksilön itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi.<sup>153</sup>

Henkilötietosuojalainsäädäntö paaluttaa jokaiselle tietyn henkisen koskemattomuuden ja ”henkisen kotirauhan” piiriin kuuluvan alueen. Sen piirissä jokainen voi vapaasti muodostaa mielipiteensä ja näin valmistautua harkintansa mukaan osallistumaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja vaikuttamiseen. Yksityisyyden suojalla on siis rajapintansa tiedonsaantioikeuteen ja sananvapauteen. Tietosuoja vahvistaa ja turvaa perusoikeuksien toteuttamista.<sup>154</sup>

Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välinen suhde on kaksijakoinen. Näillä oikeudellisilla instituutioilla on toisaalta yhteisiä (itsemääräämisoikeus) ja toisaalta vastakkaisia (tietojen julkisuus/salassapito), suorastaan ristiriitaisia tavoitteita ja piirteitä. Instituutiot ovat samalla puolella rintamaa: kumpikin vahvistaa itsemääräämisoikeutta ja kumpikin kuuluu jokaiselle ihmisyksilölle asemasta riippumatta. Mainittuja oikeuksia ei ole syytä nähdä vain toistensa rajoitteina vaan myös toisiaan tukevinä instrumentteina, joilla pyritään vahvistamaan yksilöiden itsemääräämisoikeutta.

Niin sanotun konfliktimallin mukaan yksityisyyden suoja on pysyvässä ristiriidassa julkisuusperiaatteen kanssa. Tästä näkökulmasta ristiriita näyttää sovitamattomalta. Sitä ei voida ratkaista muuta kuin yhtä kautta: joko yksityisyyden suojalle tai julkisuusperiaattele tunnustetaan etusija ilman ehtoja. Toinen, nyan-soidumpi tapa tarkastella asiaa on käyttää yksityiskohtaista tarkastelumallia.

<sup>151</sup> Samaan on päädytty esimerkiksi kumotun rikoslain 27:3a §:n kohdalla. KM 1973:1 s. 103–104.

<sup>152</sup> *Tuori* 2001b s. 1342.

<sup>153</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 2001 s. 138–139.

<sup>154</sup> *Aarnio, Reijo* 2005c s. 16.

Suomessa ollaan siirtymässä lähemmäs tätä mallia. Siinä yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaate eivät ole lähtökohtaisesti sovittamattomassa ristiriidassa keskenään, koska niillä on demokratian edellytyksinä itsemääräämisoikeuden vahvistamisessa samansuuntaisia tavoitteita. Ne voivat kuitenkin konkreettisesti tapauksessa joutua konfliktiin keskenään. Tällöin ristiriita on pystyttävä ratkaisemaan rationaalisin perustein ja välinein. Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen pohjana olevat oikeushyvät on ensin arvioitava erikseen ja sen jälkeen suoritettava vertaileva kokonaispunninta.<sup>155</sup>

## 5 YHDISTÄVÄNÄ LÄHTÖKOHTANA ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS

Julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan jyrkkä vastakkainasettelu ei ole mielekäs systemaattinen lähtökohta. Molemmilla on yhtenäinen perusta yksilön itsemääräämisoikeudessa.<sup>156</sup> Julkisuusperiaatetta ja yksityisyyden suojaa joudutaan sovittamaan yhteen joko lainsäädännöllä tai tulkintatilanteissa. Joissakin sovellutustilanteissa yksityisyys on etusijalla, jossain toisessa vastaavasti julkisuus. Kuitenkin myös hallinnossa *Ahti Saarenpään* mukaan etusijan tulisi jo perustuslain yleisistä tavoitteista johtuen olla yksityisyydellä. Perustuslain 1.1 § ilmaisee asian Saarenpään mielestä selkeästi: ”Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.”<sup>157</sup> Mutta eikö perustuslain yleisiin tavoitteisiin ja erityisesti hallinnon tavoitteisiin sisälly myös julkisuuden ja avoimuuden edistäminen ja vaaliminen? Eikö julkisuusperiaate vapausoikeutena kuulu perustuslain 1.1 §:ssä turvattuihin yksilön vapauteen ja oikeuksiin? On nähdäkseni perusteltua ajatella, että perustuslain 1.1 §:n säännös yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisesta käsittää sekä julkisuusperiaatteen että yksityisyyden suojan eikä pelkästään yksityisyyden suojaa.

Ihmisen itsemääräämisoikeus on keskeinen osa länsimaista ihmiskäsitystämme. Meillä on – näin olemme tottuneet ajattelemaan – vapaus toimia yksilönä yksilöiden joukossa yhteiskunnassa. Yhteiskunnan velvollisuutena on puolestaan sellaisten olosuhteiden luominen ja ylläpitäminen, jotka antavat yksilölle mahdollisuuden toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan. Oikeusvaltiossa itsemääräämisoikeuden toteuttamista sekä sen välttämätöntä rajoittamista suhteessa toisen

<sup>155</sup> Rainer Oesch on käyttänyt konfliktimallia ja yksityiskohtaista tarkastelumallia analysoidessaan tekijänoikeuksien ja perusoikeuksien välistä suhdetta. Oesch 2005 s. 358–359.

<sup>156</sup> Pöysti 1999b s. 499.

<sup>157</sup> Saarenpää 2006 s. 35–36.



ihmisen itsemääräämisoikeuteen suojataan perusoikeuksin, niitä ilmentävin periaattein sekä niitä toteuttavin ja niistä poikkeamaan osoittavin säännöin.<sup>158</sup>

*Ahti Saarenpää* on korostanut, että itsemääräämisoikeus on suomalaisessa oikeustieteessä vielä uudehko käsite, joka on ensisijaisesti tullut meille tutuksi filosofisessa keskustelussa. Sieltä tuo käsite on vähin erin siirtynyt henkilöoikeuden yleisiin oppeihin ja edelleen lainsäädäntöön. Sekä laissa potilaan asemasta ja oikeuksista että mielenterveyslaissa on jo useamman vuoden ajan käytetty itsemääräämisoikeutta yhtenä potilaan oikeuksia ilmentävänä keskeisenä käsitteenä. Myös asiakaslaissa itsemääräämisoikeus on sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia ilmentävä merkittävä käsite. Asiakaslain 8.1 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan.<sup>159</sup> Näistä sääntelyistä huolimatta itsemääräämisoikeus on ensisijaisesti oikeustieteen yleisten oppien tasolla käytetty ilmaisu.<sup>160</sup>

Ihmisoikeudet ja perusoikeudet ovat itsemääräämisoikeutta keskeisesti turvaavia oikeuksia.<sup>161</sup> Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, että perustuslain 1.1 §:ssä säädettyyn yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamisen piiriin kuuluu monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan.<sup>162</sup> *Anna Mäki-Petäjä-Leinonen* on lausunut, että tavoitteena niin sosiaalihuollossa kuin muillakin oikeudenaloilla on henkilöiden mahdollisimman täydellinen itsemääräämisoikeuden toteutuminen. Kysymys on optimointikäskystä, jonka sisältönä on: ”valittaessa menettelytapaa T pitää pyrkiä siihen, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeus itse päättää omista asioistaan mahdollisimman hyvin toteutuisi”.<sup>163</sup> *Sami Mahkonen* mukaan itsemääräämisoikeus kietoutuu integriteettiin. Koska jokaisella on oikeus olla aktiivinen osapuoli tehtäessä häntä koskevia päätöksiä, sosiaalihuollon asiakkaan suostumus ja myötävaikutus ovat keskeisiä.<sup>164</sup> Yksityisyyden suoja merkitsee yksilön oikeutta pitää halutessaan tietyt henkilökohtaiset asiansa pois julkisuudesta.

Sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuteen kuuluu oikeus tehdä päätöksensä ja toimia henkilökohtaisten toivomustensa ja arvostustensa mukaisesti siinä määrin kuin se ei loukkaa muiden ihmisten oikeuksia. Hänen alentunut toimintakykynsä ei oikeuta itsemääräämisoikeuden sivuuttamiseen. Kuitenkin

<sup>158</sup> Bundesverfassungsgericht 15.12.1983, BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Gründe C. II. 1. a ja b, *Schlink* 1986 s. 233–250 ja *Saarenpää* 1995 s. 582.

<sup>159</sup> *Saarenpää* 2000a s. 28, *Saarenpää* 2003 s. 308 ja *Saarenpää* 2005b s. 48.

<sup>160</sup> *Saarenpää* 1995 s. 583.

<sup>161</sup> *Saarenpää* 2000a s. 28–29, *Saarenpää* 2003 s. 310 ja *Saarenpää* 2005b s. 50.

<sup>162</sup> HE 309/1993 vp. s. 42.

<sup>163</sup> *Mäki-Petäjä-Leinonen* 2003 s. 14 ja 17.

<sup>164</sup> *Mahkonen* 1995 s. 35.

tällaisen asiakkaan etujen turvaaminen ja hänen ja muiden ihmisten suojaaminen vahingoilta voivat edellyttää itsemääräämisoikeuden rajoittamista.<sup>165</sup>

Henkilön oikeus määrätä toiminnastaan asettaa muille moraalisia velvollisuuksia. Jos henkilöllä on oikeus toimia haluamallaan tavalla, se asettaa jollekin toiselle henkilölle tai henkilöiden ryhmälle velvollisuuden menetellä hänen tahdonsa mukaisesti, joko toimia tietyllä tavalla tai pidättäytyä ryhtymästä tiettyihin toimenpiteisiin.<sup>166</sup> Itsemääräämisoikeudesta syntyvien velvoitteiden luonne riippuu siitä, minkä tyyppiseksi oikeudeksi oikeus itsemääräämiseen luokitellaan. Itsemääräämisoikeus edellyttää paitsi negatiivisia puuttumattomuustekoja myös aktiivisia tai positiivisia toimia yksilön tahdon toteutumisen edistämiseksi. Positiiviseksi oikeudeksi tulkittuna yksilön itsemääräämisoikeus ei kuitenkaan velvoita kaikkia kanssaihmisii, vaan positiiviset velvoitteet näyttävät paremmin syntyvän erityissuhteista. Näistä tyypillisiä esimerkkejä ovat potilaan ja lääkärin sekä sosiaalihuollon asiakkaan ja sosiaalihuoltohenkilöstön väliset suhteet.<sup>167</sup> Myös yhteiskunnalla on positiivisia velvoitteita, joiden tehtävänä on luoda järjestelmä, joka turvaa yksilön eheyden sekä luo mahdollisuuksia hyvän asiakkaan itsemääräämisoikeutta koskevan päätöksen tekemiseen ja sen toteuttamiseen.<sup>168</sup>

*Irma Pahlmanin* mukaan itsemääräämisoikeus on peruskäsite, joka sisältää oikeuden vapauteen ja tasa-arvoon sekä syrjinnän kiellon.<sup>169</sup> Toiseksi se sisältää *Pahlmanin* mukaan oikeuden yksityisyyteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja kolmanneksi oikeuden kompetenssiin. Itsemääräämisoikeus tarkoittaa yksilön oikeutta tehdä vapaita valintoja sellaisella tavalla, ettei näillä valinnoilla loukata toisen yksilön yhtäläistä oikeutta itsemääräämiseen. Yksilön vapaita valintoja voidaan loukata tai rajoittaa ainoastaan lainsäädännöllä.<sup>170</sup> Itsemääräämistä ja yhteisöllisyyttä ei voi erottaa toisistaan. Yhteisölliset pelisäännöt rajoittavat itsemääräämisoikeutta. Ei ole perusteltua suojata vain yhden henkilön itsemääräämisoikeutta ja sen myötä hänen oikeuttaan omaan yksityisyyteensä. On otettava huomioon myös muiden henkilöiden yhtä oikeutetut edut.<sup>171</sup>

<sup>165</sup> Ks. myös *Andersson* 1994 s. 181–182.

<sup>166</sup> *Pietarinen* 1994 s. 26.

<sup>167</sup> *Rauhala* 1994 s. 93. Myös Saksan perustuslakituomioistuin on katsonut, että jos lääkäri vapautetaan salassapitovelvollisuudesta, se loukkaa potilaan itsemääräämisoikeutta. Bundesverfassungsgericht 6.6.2006, 2 BvR 1349/05, kappale 12.

<sup>168</sup> *Rauhala* 1994 s. 93.

<sup>169</sup> *Pahlman* 2003 s. 182–183. Toisaalta voidaan katsoa, että tasa-arvo ja syrjinnän kiello rajoittavat itsemääräämistä, koska hallinnossa täytyy jonkun itsemääräämisen lisäksi huomioida muiden oikeudet.

<sup>170</sup> *Pahlman* 2003 s. 183. Saksan perustuslakituomioistuin on katsonut, että henkilön tiedollista itsemääräämisoikeutta ei loukattu, kun elektronista terveystietoa koskevasta lainsäädännöstä kävi ilmi, millä edellytyksillä tietyt terveystiedot voitiin rekisteröidä, luovuttaa ja muokata. Bundesverfassungsgericht 13.2.2006, 1 BvR 1184/04, kappale 67.

<sup>171</sup> *Mahkonen* 1997 s. 101–104.

*Tuomas Pöysti* tarkoittaa itsemääräämisoikeudella yksilön moraalista ja persoonallista autonomiaa. Se on vapautta ja toimivaltaa tehdä itse omaa elämää sekä yhteiskunnallisia ja moraalisia kannanottoja koskevia valintoja.<sup>172</sup> Toisaalta itsemääräämisoikeus koostuu julkisesta ja yksityisestä itsemääräämisoikeudesta. Yksityinen itsemääräämisoikeus viittaa yksilön oikeuteen määrätä suhteistaan toisiin yksilöihin ja saada näissä suhteissa kunnioitusta ja suojaa. Tällainen yksityisautonomia liittyy näin henkilön toimintaan dominiumin piirissä, yksityisenä.<sup>173</sup> Yksityisyyteen kuuluva luottamuksellisuus suojaa yksityistä itsemääräämistä, yksilöllisen elämänpiirin loukkaamattomuutta.<sup>174</sup> Julkinen itsemääräämisoikeus puolestaan kattaa ne oikeudet, joiden avulla yksityinen osallistuu yhteiskunnan toimintaan ja varsinkin yhteiskunnan poliittiseen mielipiteen muodostukseen. Julkinen itsemääräämisoikeus on poliittisen demokratian perusta.<sup>175</sup>

Suomessa tiedollinen itsemääräämisoikeus on melko uusi käsite. Oikeuskäytännössä sitä ei ole juurikaan käytetty.<sup>176</sup> Tiedollinen itsemääräämisoikeus tarkoittaa, että henkilö voi lähtökohtaisesti asettaa itsestään kerättävän ja luovutettavan tiedon – henkilötiedon – rajat.<sup>177</sup> Tiedollinen itsemääräämisoikeus merkitsee yksilön oikeutta tietää ja määrätä itseään koskevien tietojen käytöstä eli kontrolloida, jakaako itseään koskevia tietoja, milloin ja kenen kanssa vai pitääkö itseään koskevat tiedot salassa. Tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen kuuluvat myös oikeus valvoa itseään koskevien tietojen käsittelyä sekä oikeus itseään koskevien tietojen oikeellisuuteen.<sup>178</sup> Itsemääräämiseen liittyy lisäksi se, että henkilöllä on oikeus saada informaatiota hänestä kerätystä tiedosta. Vasta informaation avulla todellinen itsemäärääminen mahdollistuu.<sup>179</sup> Juridisesti vahvimmin suojattuja ovat henkilön itsemääräämisoikeus omasta ruumistaan ja henkilöä koskevat arkaluonteiset tiedot. Nämä tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Tällaisten tietojen rekisteröinnin voi kokonaan kieltää, ja myös laillisesti rekisteröityjen tietojen käyttöä voi rajoittaa.<sup>180</sup>

Saksan perustuslain 2 artiklan 1 kappaleessa ei säädetä suoraan tiedollisesta itsemääräämisoikeudesta vaan oikeudesta persoonallisuuteen ja sen suojaan. Tiedollinen itsemääräämisoikeus on Saksan oikeuden periaatteiden systemaattisessa hierarkiassa siten nähtävissä yleisemmän yksilön persoonallisuuden kun-

<sup>172</sup> *Pöysti* 1999b s. 472.

<sup>173</sup> *Pöysti* 1999b s. 472.

<sup>174</sup> *Tuori* 2004 s. 552.

<sup>175</sup> *Pöysti* 1999b s. 472.

<sup>176</sup> *Heikki Kulla* 2006: Biometriset tunnistetunnukset voivat loukata tiedollista itsemääräämisoikeutta. Luotettava henkilötunnistus on entistä tärkeämpää. TS 28.9.2006.

<sup>177</sup> *Saarenpää* 1995 s. 586.

<sup>178</sup> *Hoikkala – Kultalahti – Tuomela* 2005 s. 284 alaviite 5.

<sup>179</sup> *Sorvari* 2001 s. 20.

<sup>180</sup> *Lehtonen, Lasse* 2002 s. 194.

nioituksen periaatteen konkretisaationa. Yksityisyyden ja persoonallisuuden kunnioittaminen ovat Saksan oikeudellisessa traditiossa ja systematiikassa tiedollisen itsemääräämisoikeuden taustalla oleva eettinen arvo.<sup>181</sup>

Saksan perustuslakituomioistuin argumentoi tiedollisella itsemääräämisoikeudella jo 1983 niin sanotussa väestölaskentatuomioissa. Perustuslaillisen järjestelmän keskiössä ovat ihmisen arvo ja arvokkuus siten, että ihmisellä pitää olla oikeus vapaaseen itsestään määräämiseen vapaassa yhteiskunnassa. Vapaus vaarantuu, jos henkilötietoja voidaan käsitellä, varastoida ja profiloida rajoituksetta. Saksan oikeustieteessä vakiintuneen näkemyksen mukaan henkilötietojen laajamittainen varastointi liittovaltion tasolla on perustuslain vastaista, jollei siihen ole perusteltuja syitä.<sup>182</sup> Materiaaliset vaatimukset tietojen ristiinajolle vaihtelevat suuresti osavaltioittain. Jos osavaltio on ylipäättään sitonut edellytyksiin itsemääräämisoikeuden vaarantamisen, hajaannus ei koske pelkästään vaaran astetta vaan myös suojeltavia oikeushyviä.<sup>183</sup>

Saksan perustuslakituomioistuin on todennut muun muassa seuraavaa. Poliisin ja tiedusteluviranomaisten menettely, jossa yksityisiä ja julkisia henkilörekistereitä ajetaan ristiin ns. nukkuvien ja terroristien löytämiseksi, on mahdollista tiettyjen rikosjuttujen tutkinnassa ja rikosten torjunnassa silloin, kun on olemassa konkreettinen vaara turvallisuudelle. Yleinen vaara ei riitä.<sup>184</sup> Ristiinajossa on kysymys tiedonkeruun ja tiedonmuokkauksen yhteenliittymisestä. Sitä ei ole säännelty tietojenkeruun vaan henkilötietojen uudelleenmuokkauksen yhteydessä. Ristiinajon tarkoituksena on suodattaa elektronisen tuntomerkkijon keinoin mielivaltaisen suuresta henkilömäärästä mahdollisimman pieni ryhmä epäiltyjä, jotka voivat aiheuttaa esimerkiksi potentiaalisia häiriöitä. Ristiinajossa tutkitaan

<sup>181</sup> Pöysti 1999b s. 476–477, Meuth 2006 s. 157–157, 167–170 ja Schlink 1986 s. 233–250.

<sup>182</sup> Kulla 2007 s. 35–36 ja Heikki Kulla: Biometriset tunnistetietävät loukkaavat tiedollista itsemääräämisoikeutta. Luotettava henkilötunnistus on entistä tärkeämpää. TS 28.9.2006. Saksan liittovaltion perustuslakituomioistuimen mukaan perustuslaillisen järjestelmän keskiössä ovat ihmisen arvo ja arvokkuus siten, että ihmisellä pitää olla oikeus vapaaseen itsestään määräämiseen vapaassa yhteiskunnassa. Itsemääräämisoikeus tarkoittaa sitä, että henkilö saa periaatteessa itse päättää milloin ja missä määrin hän julkistaa henkilökohtaisia elämästään koskeviaan asioita. Tiedollinen itsemääräämisoikeus ei olisi yhteensopiva yhteiskunta- ja oikeusjärjestyksen kanssa, jos kansalainen ei voisi enää tietää, kenellä, mitä, milloin ja missä tilanteissa hänestä on tietoa. Tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen ei kuulu se, että informaatiota rekisteröidään, käytetään tai luovutetaan pysyvästi. Henkilöllisyys oikeus asettaa edellytyksiä henkilötietojen rajoittamattomalle keräämiselle, rekisteröinnille, käytölle ja luovuttamiselle. Yksilö saa periaatteessa itse päättää henkilötietojensa luovuttamisesta ja käytöstä. Tiedollinen itsemääräämisoikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Yksilöllä ei ole absoluuttista omistusoikeutta tiedoistaan. On olemassa jännite yksilöllisyyden ja yhteisöllisyyden välillä. Periaatteessa silloin, kun on olemassa painava yleinen etu, voidaan tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen puuttua. Bundesverfassungsgericht 15.12.1983, BVerfGE 65,1 – Volkszählung, Gründe C. II. 1. a ja b.

<sup>183</sup> Meuth 2006 s. 127.

<sup>184</sup> Bundesverfassungsgericht 4.4.2006, 1 BvR 518/02, kappale 140.

uudelleen tiettyjä tietojenkeruita aikaisemmin vahvistettujen tuntomerkkien perusteella.<sup>185</sup>

Saksassa valtuutus preventiiviseen ristiinajoon sisältyy lähes yksinomaan osavaltioiden poliisilakeihin. Niiden mukaan julkisilla ja ei-julkisilla paikoilla: tallennettuja tiettyjen henkilöryhmien henkilötietoja saa toimittaa vain, kun ne on sovitettu yhteen muiden tietojen käyttötarkoitusten kanssa.<sup>186</sup> Poliisilla on valtuus asettaa hakukriteerit etsityn henkilön todennäköisten ominaisuuksien mukaisesti ja ristiinajaa tältä pohjalta omat tietonsa ja sen jälkeen kolmansilta tahoilta saadut tiedot. Tällä tavalla saadaan poimittua epäiltyjen henkilöiden joukko. Ristiinajon oikeudellisena ongelmana ei ole epäiltyjä koskevien tietojen löytyminen, koska lainsäädännössä on tältä osin riittävät valtuudet. Pulmallista on lähinnä epätarkkuus: mukaan tulee runsaasti henkilöitä, joita ei kuitenkaan ole aihetta epäillä.<sup>187</sup> Luvavastaisesti hankittuja tietoja ei saa käyttää, ja vastoin lakia rekisteröidyt tiedot pitää poistaa.<sup>188</sup>

\* \* \*

Itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden käsitteiden välinen suhde on monitasoinen.<sup>189</sup> Lähtökohtaisesti yksityisyydessä on katsottu olevan kysymys yksilölle kuuluvasta itsemääräämisoikeudesta, johon kuuluu oikeus olla yksin ja määrätä itsestään sekä itseään koskevasta informaatiosta.<sup>190</sup> Ihmisellä katsotaan olevan oikeus yksityisyyteen itsemääräämisoikeutensa puitteissa.<sup>191</sup> Siinä tapauksessa, että ihmisen katsotaan nauttivan itsemääräämisoikeudesta myös silloin, kun hänen toimintakykynsä on hetkellisesti tai kokonaan kadonnut tai vielä saavuttamatta, voidaan pitää perusteltuna sitä, että ihmisellä katsotaan olevan oikeus yksityisyyteen itsemääräämisoikeutensa puitteissa.<sup>192</sup>

Ihminen ei nauti yksityisyyden suojasta vain silloin, kun hän on pätevä tekemään itsenäisiä päätöksiä esimerkiksi osallistumisestaan tieteelliseen tutkimukseen tai antamaan luvan henkilötietojensa rekisteröintiin muuta tarkoitusta varten.<sup>193</sup> Myös *Sami Mahkosen* mukaan itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden oikeuden samaistaminen johtaisi outoihin ajatusmalleihin: oikeus yksityisyyteen olisi vain niillä, joilla on itsemääräämisoikeus. Toisin sanoen, kun vajaavaltaisilta puuttuu itsemääräämisoikeus, heillä ei voi olla oikeutta yksityisyyteen. Tämän

<sup>185</sup> *Son* 2006 s. 219.

<sup>186</sup> *Meuth* 2006 s. 126.

<sup>187</sup> *Gusy* 2000 s. 235.

<sup>188</sup> *Meuth* 2006 s. 131.

<sup>189</sup> *Lötjönen* 2004 s. 92.

<sup>190</sup> *Piispanen* 1998a s. 31 ja *Saarenpää* 1997b s. 271.

<sup>191</sup> *Saarenpää* 1997b s. 270 ja *Saarenpää* 2005b s. 50.

<sup>192</sup> *Lötjönen* 2004 s. 92–93.

<sup>193</sup> *Lötjönen* 2004 s. 93.

perusteella olisi johdonmukaista esimerkiksi väittää, että pieniä lapsia saa vapaasti pahoinpidellä niin fyysisesti kuin henkisesti. Terve järki kuitenkin osoittaa, että itsemääräämisoikeus ja oikeus yksityisyyteen eivät ole samaistettavissa.<sup>194</sup>

Tietosuojalainsäädännön ehkäpä suurin ansio on ihmisten itsemääräämisoikeuden ja tiedonsaantioikeuden korostaminen: alamaista on tullut asiakas, jota pyritään palvelemaan ja jonka tiedolliset oikeudet pyritään täyttämään mahdollisimman hyvin.<sup>195</sup> Jotta sosiaalihuollon asiakas voi suojata yksityisyytään, hänen oikeuttaan itsemääräämiseen pitää kunnioittaa. Jos sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyttä ei kunnioiteta, tämä voi kaventaa hänen itsemääräämisoikeuttaan. Toisin sanoen virkailijoiden on kuunneltava sosiaalihuollon asiakasta. Tällöin henkilöstö ottaa huomioon asiakkaan kokemuksen sosiaalihuollon tarpeesta ja seurauksista, joita hänelle huollon tarpeesta aiheutuu. Kyse on siis huomion kiinnittämisestä asiakkaan kokemiin ongelmiin ja hänen toiveisiinsa. Edelleen asiakkaalle pitää antaa ymmärrettävää informaatiota sekä mahdollisuus osallistua palveluiden suunnitteluun ja toteutukseen.<sup>196</sup>

Sosiaalihuollossa itsemääräämisoikeus voidaan ymmärtää yksilön oikeudeksi määrätä omasta elämästään ja toteuttaa sitä koskevat päätökset. Henkilö voi määrätä itsestään, kun hän ymmärtää asian kannalta erilaiset vaihtoehdot, osaa arvioida niiden mahdolliset seuraukset ja kykenee päättämään asiassa tarvittavan ratkaisun. Itsemääräämisoikeuden tarkoituksena on suojata yksilöä muiden yksilöiden ja yhteisöjen perusteettomalta väliintulolta silloin, kun yksilö pyrkii määräämään itsestään ja omasta elämästään.<sup>197</sup> Asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttaminen edellyttää yhteistyötä ja vuorovaikutusta sosiaalihuoltoja järjestävän tahon kanssa. Itsemäärääminen edellyttää ennen kaikkea tiedon antamista oikeaan aikaan ja oikeassa muodossa.<sup>198</sup> *Irma Pahlmanin* mukaan viime kädessä kysymys on heikomman suojasta.<sup>199</sup> Heikommaksi osapuoleksi nähdään asiakas ja erityisesti ne asiakasryhmät, jotka eivät kykene tai kykenevät puutteellisesti huolehtimaan itsestään ja oikeuksistaan.

Kuten *Ahti Saarenpää* on korostanut, oikeudellisina käsitteinä itsemääräämisoikeus, yksityisyys ja yksilöllisyys ovat osin päällekkäisiä. Itsemääräämisoikeuden avulla suojataan yksityisyyttä ja yksilöllisyyttä. Vastaavasti yksilöllisyys on myös osa yksityisyyttä. Sosiaalihuollon toimintaympäristössä kaikki nämä kolme käsitettä ovat teoriassa ja käytännössä tärkeitä.<sup>200</sup>

<sup>194</sup> *Mahkonen* 1997 s. 14.

<sup>195</sup> *Sipola* 2006 s. 22.

<sup>196</sup> Ks. myös *Andersson* 1994 s. 182.

<sup>197</sup> HE 137/1999 vp. s. 22.

<sup>198</sup> *Jouttimäki* 2000 s. 337–338.

<sup>199</sup> *Pahlman* 2003 s. 182.

<sup>200</sup> *Saarenpää* 2000a s. 28.



### III Ihmis- ja perusoikeudet punnintamallin osina

#### 1 IHMISOIKEUDET OSANA YKSITYISYYDEN SUOJAN JA JULKISUUSPERIAATTEEN VÄLISTÄ PUNNINTAA

##### 1.1 Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkitys Suomen oikeusjärjestykselle

Perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset ovat keskeisiä myös sosiaalihuollossa. Ensinnäkin perustuslaki muodostaa pohjan koko oikeudelliselle ajattelulle, oikeusjärjestykselle ja kansalliselle lainsäädännölle. Toiseksi perustuslaki sisältää keskeiset säännökset paitsi vapausperusoikeuksista myös taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista (TSS-oikeudet), joiden sisältöä rajataan osittain sosiaalipalveluja koskevan erityislainsäädännön perusteella. Perusoikeussäännökset ovat erityisen merkittäviä myös analysoitaessa sosiaalihuollon viranomaisten ja asiakkaiden välisiä suhteita. Perusoikeussäännösten ohella erityisesti EIS on välittömästi vaikuttanut oikeuskäytäntöön.<sup>1</sup>

Näin ollen myöskään yksityisyyden suojaa ja julkisuutta sosiaalihuollossa ei voida tarkastella pelkästään Suomen perustuslain ja muun suomalaisen lainsäädännön pohjalta. Ihmisoikeussopimuksen sisältö kehittyy ja muuttuu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön myötä. Sen vuoksi sopimus on erityisen sopiva oikeuslähde aloilla, joilla tekninen kehitys etenee nopeasti ja joilla yksilöiden vapauksien ja oikeuksien turvaamiseen kohdistuu uusia vaatimuksia.

Yksilön kannalta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmät täydentävät toisiaan.<sup>2</sup> Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välillä on vahvat sisällölliset kytkennät, mikä on luonut edellytykset perustuslain perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavien ihmisoikeusartiklojen tulkinntalliselle harmonisoinnille.<sup>3</sup> Perustuslain 10 § yksityiselämän suojasta saa sisältönsä juuri EIS:n 8 artiklan soveltamiskäytännöstä. Tällä artiklalla ja perustuslain 10 §:llä on useimmissa tilanteissa samansuuntainen sisältö.<sup>4</sup> Näin esimer-

<sup>1</sup> Narikka 2006c s. 21.

<sup>2</sup> HE 309/1993 vp. s. 40.

<sup>3</sup> Viljanen, Veli-Pekka 2001 s. 283.

<sup>4</sup> Viljanen, Veli-Pekka 1996 s. 802–803. Viljasen kannanotto siihen, että perustuslain 10 §:lle ja EIS:n 8 artiklalle on ongelmitta annettavissa yhtenevä sisältö, on kuitenkin liian yksioikoinen.



kiksi (EIT:n) kannanotoilla on merkitystä sekä Suomen kansainvälisten velvoitteiden kannalta että perustuslain 10 §:n soveltamiskäytäntöön.<sup>5</sup>

Perustuslain perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavien ihmisoikeusartiklojen tulkinnallista harmonisointia puoltaa myös ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus. Kun eduskunta vuonna 1990 käsitteli EIS:n ratifiointia ja valtiosisäistä voimaansaattamista, perustuslakivaliokunta esitti ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan omaksumista tuomioistuinten ja muiden lainsoveltajien velvollisuudeksi. Ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla on valiokunnan mukaan merkitystä esimerkiksi siinä tilanteessa, jossa niin sanotut muodolliset etusijasäännöt näyttäisivät johtavan ihmisoikeussopimuksen syrjäytymiseen kansallisen lain tieltä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa yleissopimuksella ja sen lisäpöytäkirjoilla sekä niiden pohjalta syntyneellä vakiintuneella tulkintakäytännöllä on vastaisuudessa tärkeä merkitys. Valiokunta korosti, että tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusmyönteinen.<sup>6</sup> Epäselvissä tapauksissa lakia on tulkittava ja sovellettava siten, että saavutetaan sopusointu ihmisoikeusnormien kanssa.<sup>7</sup>

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että perusoikeusjärjestelmälle ja kansainvälisille ihmisoikeussopimuksille jäisi sisällöllisestä ja osin suoraan säännöksiin kirjoitetuista liittynnöistä riippumatta jatkossakin tietty itsenäisyys toisiinsa nähden. Siten yksittäisen perusoikeussäännöksen ja vastaavan ihmisoikeussopimuksen määräyksen tulkinnat eivät välttämättä ole samanlaiset huolimatta mahdollisista sananmuotojen yhtäläisyyksistä.<sup>8</sup> Esimerkiksi oikeuksien suoja kansallisella ja ylikansallisella tasolla ei ole koskaan täysin identtinen.<sup>9</sup> Kuten *Jukka Viljanen* on todennut, kansainvälinen ihmisoikeusjärjestelmä ei näin ollen koskaan kokonaan korvaa kansallista perusoikeusjärjestelmää.<sup>10</sup>

## 1.2 Yhdistyneet kansakunnat

Merkityksellinen askel kansainvälisen ihmisoikeusohjelman laatimisessa otettiin 10.12.1948, kun YK:n yleiskokous hyväksyi ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen ”kaikkien kansojen ja kaikkien kansakuntien tavoiteltavaksi yh-

<sup>5</sup> Lehtonen, Lasse 2002 s. 247–248.

<sup>6</sup> PeVL 2/1990 vp s. 2–3.

<sup>7</sup> Scheinin 1991 s. 335.

<sup>8</sup> HE 309/1994 vp. s. 39–40.

<sup>9</sup> Viljanen, Jukka 1998 s. 255.

<sup>10</sup> Viljanen, Jukka 1998 s. 255.

teiseksi ohjeeksi”.<sup>11</sup> Julistuksen 12 artiklan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti, eikä kenenkään kunniaa ja mainetta saa loukata. Lait, tavat ja kulttuurit vaihtelevat. Hallitusten tai paikallisten lakien ja perinteiden sisältämät rajoitukset ja laintulkinnat vaihtelevat erityisesti, kun kysymyksessä ovat yksilön yksityisyys, perhe, koti, kunnia ja maine. Siksi yksityisyyden toteutuminen on erityisen riippuvainen kansallisesta lainsäädännöstä. Nykyaikainen teknologia synnyttää uusia ongelmia yksityisyyden suojalle. Tällainen on esimerkiksi luvaton pääsy sosiaalihuollon asiakasrekistereissä oleviin luottamuksellisiin tietoihin. Väärinkäytöksiä on yhä vaikeampi paljastaa ja todistaa. Joissakin maissa, esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa, on kuitenkin säädetty lainsäädäntö suojaamaan yksilön perusvapauksia, ja kansalaisjärjestöt sekä media toimivat niiden loukkaamista vastaan.<sup>12</sup>

Ihmisoikeuksien julistus ei ole valtioiden välinen kansainvälinen sopimus, vaan Yhdistyneiden Kansakuntien antama julistus. Silti asiakirjalla on myös oikeudellista merkitystä. Ihmisoikeuksien julistus mielletään yhä enemmän luonteeltaan velvoittavaksi ihmisoikeussopimusten saatua lähes yleismaailmallisen luonteen. Tällöin ihmisoikeuksien ydinsisältö, sellaisena kuin se on kirjattu ihmisoikeuksien julistukseen, on usein osa tavanomaista kansainvälistä oikeutta, joka sitoo myös niitä valtioita, jotka eivät ole liittyneet ihmisoikeussopimukseen.<sup>13</sup>

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 17 artiklan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. Jokaisella on oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai tällaisia hyökkäyksiä vastaan. Artiklassa siis kielletään vain mielivaltainen puuttuminen.<sup>14</sup> Mainitulla yleissopimuksella perustettu ihmisoikeuskomitea ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen kansainvälisestä valvonnasta nykyisin huolehtiva YK:n talous- ja sosiaalineuvoston asettama TSS-komitea ovat toiminnassaan korostaneet kahden yleissopimuksen kiinteää yhteyttä ja tulkinnallista yhteensovittamista. Laatimissaan yleisissä kannanotoissa ihmisoikeuskomitea on korostanut, että KP-sopimuksesta seuraa valtiolle myös positiivisia toimintavelvoitteita, ja TSS-komitea puolestaan on tähdentänyt, että myös

<sup>11</sup> Levin 2001 s. 22.

<sup>12</sup> Levin 2001 s. 114.

<sup>13</sup> Scheinin 1999a s. 188–189.

<sup>14</sup> Nowak 2000 s. 87.

taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta voi seurata luonteeltaan yksilöllisiä oikeuksia.<sup>15</sup>

### 1.3 Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus

#### 1.3.1 Yksityiselämän määritelmä

Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei sisälly mainintaa ihmisoikeuksien keskinäisestä hierarkiasta tai etusijajärjestyksestä ristiriitatilanteessa. Lähtökohtaisesti kaikki ihmisoikeudet ovatkin hierarkkisesti samalla tasolla ilman etusija- tai tärkeysjärjestyksiä. Näin ollen esimerkiksi yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaate ovat samanarvoisia oikeuksia.<sup>16</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksille voidaan antaa merkittävä painoarvo kansallisen tason oikeuslähteenä. Soveltamiskäytännön merkitys korostuu tilanteissa, joissa varsinaiset sopimusmääräykset on muotoiltu lyhyesti. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeneet suomalaisten ihmisoikeusvalitukset ovat useimmiten liittyneet EIS:n 8 artiklan 1 kohdassa turvattuun yksityis- ja perhe-elämän, kodin ja kirjeenvaihdon suojaan sekä 6 artiklan 1 kohdassa turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>17</sup>

Valituksissa on vedottu myös 13 artiklaan, jonka mukaan jokaisella tulee olla mahdollisuus saattaa viranomaisen toimet riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan toistaiseksi ole käsitellyt valituksia erikseen 13 artiklan perusteella. Kysymys siitä, onko valittajalla ollut riittävät keinot oikeussuojansa toteuttamiseksi, on arvioitu 8 artiklan 2 kohdan tai 6 artiklan 1 kohdan perusteella.<sup>18</sup> Silloinkin, kun valittaja on katsonut, ettei hänelle ole turvattu oikeutta 6 artiklassa edellytettyyn oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tai ettei hänellä ole ollut 13 artiklan mukaisia keinoja saattaa viranomaisen toimenpiteitä riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi, asiaa on arvioitu ainoastaan 8 artiklan mukaisesti. Sosiaalihuollon osalta EIT:n käsiteltävänä on ollut erityisesti lastensuojeluun ja sen yhteydessä toteutettuun huostaanottoon sekä lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyviä valitusasioita.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Scheinin 2002b s. 16.

<sup>16</sup> Davies: Time for a byte of privacy please. 14. kappale.

<sup>17</sup> Narikka 2006c s. 49.

<sup>18</sup> Narikka 2006c s. 49. Tässä on tapahtunut muutos prosessin joutuisuutta ja pituutta koskevien asioiden osalta, koska Kudla vastaan Puola tapauksesta lähtien 13 artiklalle on annettu itsenäistä merkitystä: 13 artikla edellyttää kotimaista oikeussuojakeinoja esimerkiksi oikeudenkäynnin liian pitkästä kestosta. EIT:n tuomio Kudla vastaan Puola 26.10.2000, 30210/96, kohta 149, Siitari-Vanne 2005 s. 231–235 ja Pellonpää 2005 s. 523–525.

<sup>19</sup> Narikka 2006c s. 49.

EIS:n 8(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Sopimuksen 8(2) artiklan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.<sup>20</sup> Oikeus yksityisyyteen ihmisoikeutena on perinteisesti jaettu neljään luokkaan: henkilötietojen väärinkäyttö, kotiin tunkeutuminen, valokuvaaminen, valvonta ja telekuuntelu sekä muut yksityisyyttä koskevat oikeudet.<sup>21</sup> Näistä oikeuksista on kansainvälisesti käytetty käsitettä ”the right to privacy”, joka on yleisellä tasolla määritelty oikeudeksi elää omaa elämäänsä ilman ulkopuolisten puuttumista.<sup>22</sup>

Yksityiselämän suojan lisäksi 8 artikla suojaa myös perhe-elämän, kodin ja kirjeenvaihdon. Nämä oikeudet ovat läheisesti sidoksissa yksityiselämän suojaan.<sup>23</sup> Perhe-elämää voidaan itse asiassa pitää yksityiselämän osana, ja sama koskee suuressa määrin myös kotia ja kirjeenvaihtoa.<sup>24</sup> Artiklan kattamat lukuisat intressit ovat kaikki riippuvaisia käsitteen yksityisyys tai yksityiselämä tulkinnasta.<sup>25</sup> Yksityiselämän, perhe-elämän, kodin ja kirjeenvaihdon tarkan määrittelyn tarvetta vähentää se, että soveltamisratkaisu voidaan perustaa EIS:n 8 artiklaan kokonaisuudessaan.<sup>26</sup> Artiklan osa-alueiden erillinen tarkastelu onkin usein teennäistä.<sup>27</sup>

Vaikka näiden suojelukohteiden jyrkkä erottaminen toisistaan ei siis aina ole mahdollista eikä välttämättä edes tarpeellista – esimerkiksi laitoshoidossa olevan henkilön kirjeiden avaaminen voi loukata paitsi kirjeenvaihdon myös yksityiselämän suojaa – voidaan niitä kutakin *Matti Pellonpään* mukaan lähtökohtaisesti tarkastella myös erikseen.<sup>28</sup> *Veli-Pekka Viljasen* mukaan yksityiselämän suoja kattaa mitä moninaisimpia ulottuvuuksia, joiden tyhjentävä luettelointi on mahdotonta. Joka tapauksessa EIS:n soveltamiskäytännön pohjalta yksityiselämän suoja kattaa ainakin yksilön henkilökohtaisen identiteetin suojan, moraalisen ja fyysisen koskemattomuuden suojan, vaatimuksen riittävän yksityisyyden turvaamista ulkonaisista olosuhteista, henkilötietojen suojan sekä vapauden päättää

<sup>20</sup> *Pellonpää* 2005 s. 444.

<sup>21</sup> *Clayton – Tomlinson* 2001 s. 4–5.

<sup>22</sup> *Warren – Brandeis* 1890 s. 194.

<sup>23</sup> *Danielius* 2002 s. 261.

<sup>24</sup> *Danielius* 1991 s. 76.

<sup>25</sup> *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 228.

<sup>26</sup> *van Dijk – van Hoof* 1998 s. 489.

<sup>27</sup> *Danielius* 2002 s. 261.

<sup>28</sup> *Pellonpää* 2005 s. 444.

suhteistaan muihin ihmisiin, kuten vapauden päättää sukupuolisesta käyttäytymisestään.<sup>29</sup>

Oikeus yksityisyyden suojaan henkilötietoja käsiteltäessä eli henkilötietosuojaa nähdään osana yksityiselämän suojaa.<sup>30</sup> EIS:ssa ei ole erityisiä henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä, vaikka henkilötietojen suojan juuret ovat yksityiselämän suojassa.<sup>31</sup> Euroopan neuvosto totesi 1970-luvun alussa, että EIS:n 8 artikla oli osittain liian rajoittunut, erityisesti tietotekniikassa tapahtuneen kehityksen vuoksi. Artiklassa ”yksityiselämän” soveltamisala oli epäselvä, ja siinä korostettiin suojaa viranomaisten puuttumista vastaan. Artiklassa ei myöskään otettu riittävästi huomioon lisääntyntä tarvetta käsitellä määrätietoisesti ja aktiivisesti myös muita asiaankuuluvia intressejä, kuten esimerkiksi toisten yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tekemiä yksityiselämän loukkauksia (ovatko nämä organisaatioita ja intressejä?).<sup>32</sup> EIT on kuitenkin käsitellyt ja ratkaissut henkilötietojen käyttöön ja mm. henkilötietojen luovuttamiseen liittyviä asioita osana 8 artiklassa tarkoitettua yksityiselämän kunnioittamisen suojaa.<sup>33</sup> Yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa ja menevät jopa päällekkäin.<sup>34</sup> Ihmisoikeustuomioistuin ei ole epäröinyt laajentaa 8 artiklan alaa viranomaisten henkilörekistereihin.<sup>35</sup> Näin ollen viranomaisten systemaattisesti keräämät ja tallentamat henkilötiedot voivat kuulua yksityiselämän suojan piiriin. Myös henkilön kaukaista menneisyyttä koskevat tiedot saattavat olla tällaisia tietoja.<sup>36</sup> Kaiken tyyppistä henkilötietojen käsittelyä 8 artikla ei kuitenkaan kata, koska henkilötietojen käsittelyn pitää koskea yksityiselämää, perhe-elämää, kotia tai kirjeenvaihtoa. Tässäkin on kyse ensi sijassa suojasta julkisen vallan toimia vastaan.<sup>37</sup>

### 1.3.2 Yksityiselämään puuttuminen

Minkälainen henkilötietojen käsittely ja minkä tietojen luovuttaminen merkitsevät puuttumista yksityiselämään? Millaiset asiat yksilöllä tulisi olla oikeus pitää omana tietonaan? Vastauksen lähtökohdaksi voidaan asettaa tiedon luonne, sen arkaluonteisuus tai haitallisuus yksilön kannalta. Ihminen ei kuitenkaan elä

<sup>29</sup> Viljanen, Veli-Pekka 2001 s. 295–296

<sup>30</sup> SOU 2002:100 s. 50.

<sup>31</sup> Wallin 2001 s. 373.

<sup>32</sup> Hustinx 2005 s. 22.

<sup>33</sup> Wallin 2001 s. 373. Ks. esimerkiksi EIT:n päätös X. vastaan Iso-Britannia 6.10.1982, 9702/82, EIT:n tuomio Leander vastaan Ruotsi 26.3.1987, A116 ja EIT:n tuomio M.S. vastaan Ruotsi 27.8.1997, 74/1996/693/885.

<sup>34</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 21.

<sup>35</sup> Introduction to the European Convention on Human Rights 2005 s. 43.

<sup>36</sup> EIT:n tuomio Rotaru vastaan Romania 4.5.2000, 28341/95, kohta 43.

<sup>37</sup> SOU 2004:6 s. 38.

tyhjiössä. Muiden yksilöiden ja yhteiskunnan tarpeet on myös otettava huomioon.<sup>38</sup>

Tapauksessa M.S. vastaan Ruotsi relevanttien terveystietojen luovuttaminen maan taloudellisen hyvinvoinnin turvaamiseksi ei ollut yksityiselämän loukkaamista, koska laissa oli säädetty luovutuksen rajoituksista ja tehokkaista ja riittävästä oikeusturvakeinoista.<sup>39</sup> Tapauksessa Leander vastaan Ruotsi ihmisoikeustuomioistuinin piti 8 (2) artiklan mukaisesti valtion harkintamarginaalin rajoissa pysyvänä sitä, että Ruotsin suojelupoliisin rekisteristä annettiin tietoja työnantajana toimineelle laivamuseolle, vaikka Leander ei ollut voinut perehtyä häntä itseään koskeviin rekisterin tietoihin. Tietojen luovuttaminen oli valtion turvallisuuden nimissä hyväksyttävää ja myös suhteellisuusperiaatteen mukaista ottaen huomioon mm. järjestelmään liittyvä parlamentaarinen valvonta.<sup>40</sup> Tapauksessa Amann vastaan Sveitsi syyttäjävirston henkilöstä tekemä ja konfederaation kortti-indeksiin talletettu kortti loukkasi yksityiselämää, koska Sveitsin lainsäädäntö ei ollut riittävän selvästi säännellyt viranomaisten harkintavallan perusteita ja rajoituksia.<sup>41</sup> Samoin tapauksessa Rotaru vastaan Romania henkilörekisteröinnin katsottiin loukkaavan 8 artiklaa. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että henkilöä koskevien tietojen kerääminen ja käyttö ilman, että yksilöllä on mahdollisuutta osoittaa tiedot vääriksi, loukkaa 8 (1) artiklassa turvattua yksilön oikeutta yksityiselämän kunnioitukseen. Asiaa koskeva lainsäädäntö ei myöskään täyttänyt 8 (2) artiklan edellyttämää ennustettavuusvaatimusta. Lainsäädäntö ei esimerkiksi sisältänyt säännöksiä siitä, minkälaisia tietoja voitiin kerätä, mistä henkilöryhmästä niitä voitiin kerätä ja kuinka kauan niitä voitiin pitää tallennettuina. Samoin asiassa puuttui itsenäinen, puolueeton ja menettelyltään asianmukainen oikeudellinen valvonta.<sup>42</sup>

Tapauksessa Z. vastaan Suomi EIT puolestaan totesi, että henkilötietojen suoja, ei vähiten terveystietojen suoja, on olennaisen tärkeää, jotta yksilö voi nauttia EIS:n 8 artiklassa turvattua yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Terveystietojen luottamuksellisuuden kunnioittaminen on välttämätön periaate kaikkien sopimuksen sopijapuolten oikeusjärjestelmissä. Se on tärkeää ensinnäkin potilaan yksityisyyden suojaamiseksi ja toiseksi potilaan luottamuksen säilyttämiseksi terveydenhuollon ammattikuntaan ja terveyspalveluihin yleensä.<sup>43</sup> Velvollisuus

<sup>38</sup> Vuortama 1983 s. 23.

<sup>39</sup> EIT:n tuomio M.S. vastaan Ruotsi 27.8.1997, 74/1996/693/885, kohta 3.

<sup>40</sup> EIT:n tuomio Leander vastaan Ruotsi 26.3.1987, A116, kohdat 58–67. Ks. Pellonpää 2005 s. 452.

<sup>41</sup> EIT:n tuomio Amann vastaan Sveitsi 16.2.2000, 27798/95, kohta 80.

<sup>42</sup> EIT:n tuomio Rotaru vastaan Romania 4.5.2000, 28341/95, kohdat 45–63. Ks. Pellonpää 2005 s. 452–453.

<sup>43</sup> EIT:n tuomio Z. vastaan Suomi 25.2.1997, 9/1996/627/811, kohta 95 ja EIT:n tuomio M.S. vastaan Ruotsi 27.8.1997, 74/1996/693/885, kohta 41.

säilyttää salaisuudet hoitavan lääkärin ja potilaan välisessä suhteessa on siten keskeinen myös julkisen terveydenhuollon etujen kannalta.<sup>44</sup> Mainittu tuomio korostaa etenkin sitä, että hoitava lääkäri ei voi paljastaa terveystietoja paitsi potilaiden suostumuksella ja aiemmalla valtuutuksella.<sup>45</sup>

Läheiset linkit yksityisyyden kunnioittamisen, luottamuksellisuuden ja julkisen terveydenhuollon välillä osoittavat, että valtion tulee ryhtyä riittäviin toimenpiteisiin estääkseen perusteettoman terveystietojen paljastumisen lääkärin ja potilaan välisessä suhteessa.<sup>46</sup> Kyseessä on valtion positiivinen toimintavelvoite. Lisäksi potilassuhteen luottamuksellisuutta koskeva lainsäädäntö suojaa sekä yksityisyyttä että oikeutta terveyspalveluihin.<sup>47</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan käy ilmi, missä laajuudessa arkaluonteiset tiedot sisältyvät 8 artiklaan.<sup>48</sup> Kansallisten tuomioistuinten ja kansainvälisten (kvasi-) juridisten elinten oikeuskäytännössä kehitellyllä testillä voidaan arvioida lääkäri–potilas-suhteen luottamuksellisuuteen puuttumisen edellytyksiä. Luottamuksellisuuteen puuttumisen sallittavuus riippuu tietojen paljastamistilanteesta sekä siitä, millä tavalla tietoja saaneen henkilön oikeudet ja velvollisuudet on määriteltä lainsäädännössä.<sup>49</sup> Esimerkiksi tietoja saaneen henkilön salassapitovelvollisuus lieventää tietojen luottamuksellisuuteen puuttumisen edellytyksiä.<sup>50</sup> Tällä on merkitystä myös annettaessa tietoja lainkäyttöasian käsittelyä varten.<sup>51</sup> Eritäin poikkeuksellisissa tapauksissa lääkärin oikeus paljastaa henkilötieto voidaan perustella intressipunninnalla. Moraalinen velvollisuus estää tai vähentää muille aiheutettua vahinkoa painaa enemmän kuin velvollisuus säilyttää luottamuksellisuus.<sup>52</sup> Tuomioistuimet näkyvät suosivan suhteellisuuden perusteellista arviointia juuri sellaisissa tapauksissa, joissa on kyse hoitavan lääkärin ulkopuolisille luovuttamista tiedoista.<sup>53</sup>

Ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ei takaa tiedonsaantioikeutta eikä tarkastusoikeutta viranomaisen rekistereihin. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin kat-

<sup>44</sup> *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 251.

<sup>45</sup> EIT:n tuomio Z. vastaan Suomi 25.2.1997, 9/1996/627/811, kohta 47. Ks. *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 251.

<sup>46</sup> EIT:n tuomio Z. vastaan Suomi 25.2.1997, 9/1996/627/811, kohta 95. Ks. *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 233.

<sup>47</sup> *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 233–234.

<sup>48</sup> *Westregård* 2002 s. 313.

<sup>49</sup> *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 250.

<sup>50</sup> EIT:n tuomio M.S. vastaan Ruotsi 27.8.1997, 74/1996/693/885, kohta 51. Ks. *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 250.

<sup>51</sup> *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 250.

<sup>52</sup> Supreme Court, 551 2nd 322 (Cal 1976), *Tarasoff versus Regents of the University of California*, at 347. Ks. *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 250.

<sup>53</sup> *Jansen van Vuuren & Anor NNO vastaan Kruger*, (1993) (4)SA 842(A), kohta 59. Ks. *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 250–251.

sonut, että 8 artiklaa voidaan rikkoa myös evättäessä henkilöltä tarkastusoikeus häntä itseään koskeviin tietoihin.<sup>54</sup> Tietoja luovuttaneiden suojaaminen voi kuitenkin olla laillinen peruste evätä tiedonsaantioikeus. Tällöin kuitenkin henkilöllä on oltava lain mukaan mahdollisuus saattaa intressipunninta tuomioistuimen tutkittavaksi.<sup>55</sup> Tapauksessa M.G. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta EIT katsoi 8 artiklan suojaamia oikeuksia loukatun, kun henkilöltä evättiin osittain oikeus sosiaalihuollon asiakirjoihin, jotka käsittelivät hänen hyväksikäyttöään lapsena ja hänen isäänsä kohdistuneita epäilyjä. EIT perusteli tiedonsaantioikeutta mm. sillä, että henkilön pitää tällaisessa tilanteessa saada kaikki käytettävissä olevat asian käsittelyssä tarpeelliset tiedot.<sup>56</sup>

EIS:n 10 artiklan turvaamasta oikeudesta vastaanottaa tietoja ei ole johdettavissa suoranaista oikeutta tutustua viranomaisilla oleviin asiakirjoihin. Valtiolla ei myöskään ole mainitun artiklan perusteella velvollisuutta kerätä ja julkaista esimerkiksi ympäristöasioita koskevaa tietoa. Kuitenkaan viranomaisilla ei ole oikeutta rajoittaa henkilöä vastaanottamasta yleisistä tietolähteistä saatavissa olevaa tietoa tai tietoa, jota muut ovat halukkaita hänelle välittämään.<sup>57</sup> Valtion on taattava tosiasialliset mahdollisuudet hankkia tietoja olennaisista yhteiskunnallisista kysymyksistä. Viimeksi mainittu seikka on todettu myös ihmisoikeussopimuksen johdannossa.<sup>58</sup>

EIT on korostanut yksityiselämän piirin laajaa tulkintaa. Tuomioistuimen mukaan piirin tarkka määrittäminen ei ole ollut mahdollista tai tarpeellista. Olenasta kuitenkin on, ettei sitä tulkita liian suppeasti yksityisenä sisäpiirinä, jossa yksilö saisi elää elämäänsä valitsemallaan tavalla erillään muusta maailmasta. Yksityiselämän suoja sisältää myös oikeuden tietyissä rajoissa solmia ja kehittää suhteita muita ihmisiin. Esimerkiksi ei ole mitään syytä, miksi henkilön ammatin tai liikkeenharjoittamiseen liittyvät oikeudet olisi jo lähtökohtaisesti suljettava yksityiselämän suojan ulkopuolelle.<sup>59</sup> Sama perustelu koskee avioliiton ulko-

<sup>54</sup> Jäntti 2003 s. 76.

<sup>55</sup> EIT:n tuomio Gaskin vastaan Iso-Britannia 23.2.1989 A 160, kohta 49. Ks. *Westregård* s. 313.

<sup>56</sup> EIT:n tuomio M.G. vastaan Yhdistynyt Kuningaskunta, 24.12.2002, 39393/98, kohdat 28, 30 ja 32. Ks. Jäntti 2003 s. 76–77.

<sup>57</sup> *Pellonpää* 2005 s. 489 ja 506.

<sup>58</sup> *Heitsch* 2003 s. 18–19, 71. *Veli-Pekka Viljanen* on todennut ympäristöä koskevasta informaatiosta, että Suomen perustuslain perusoikeussäännöstö nimenomaisine ympäristöperusoikeuksiin antaa ehkä tukea pidemmälle meneviinkin johtopäätöksiin kuin Euroopan ihmisoikeussopimus. Esimerkiksi julkisen vallan velvollisuus informoida merkittävistä tiedossa olevista ympäristöuhista voidaan ehkä kiinnittää perustuslain sananvapaus- ja julkisuussäännöksen, ympäristösäännöksen, terveyden edistämisvelvollisuuden ja hyvän hallinnon vaatimusten muodostamaan perusoikeuskokonaisuuteen. *Viljanen, Veli-Pekka* 1999a s. 98.

<sup>59</sup> EIT:n tuomio Petri Sallinen ja muut vastaan Suomi, 27.9.2005, 50882/99, kohta 70, EIT:n tuomio Amann vastaan Sveitsi 16.2.2000, 27798/95, kohta 65, EIT:n tuomio Rotaru vastaan Romania 4.5.2000, 28341/95, kohta 43 ja EIT:n tuomio Niemietz vastaan Saksa 16.12.1992, A 251-B, kohta 29. Ks. *Viljanen, Veli-Pekka* 2001 s. 296.



puolella syntyneen lapsen ja hänen biologisen isänsä välisen oikeussuhteen määrittämisestä.<sup>60</sup> Yksityiselämä käsittää myös henkilön fyysisen ja henkisen koskemattomuuden, ja joskus siihen saattaa sisältyä henkilön fyysiseen ja sosiaaliseen identiteettiin liittyviä seikkoja. Artiklan suojan alaan sisältyy sellaisia seikkoja kuin sukupuoli, nimi ja sukupuoliset taipumukset ja sukupuolielämä. Artikla suojaa myös persoonallista kehitystä sekä suhteiden perustamista ja kehittämistä muiden ihmisten kanssa. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan henkilökohtainen autonomia on yksi artiklan tulkinnan perustana olevista keskeisistä periaatteista.<sup>61</sup> Erilaiset aktiviteetit jne. (matkustaminen, lomailu) kuuluvat yksityiselämän suojan puitteisiin, koska niissä on kysymys oman persoonan kehittämisestä.<sup>62</sup>

Yhteys yksityiselämän kunnioitukseen tarvitaan. Tämä tarkoittaa, että normaalisti yksinkertainen maininta henkilön nimestä ja osoitteesta ei loukkaa yksityiselämää. Tosin tilanne voi olla erilainen, jos näitä tietoja käytetään erityisessä kontekstissa.<sup>63</sup> Yksityiselämän suoja ei rajoitu pelkästään yksityisiin tiloihin tai suljettuihin tilaisuuksiin. Se, että yksityiselämän piiriin kuuluva seikka on havaittavissa julkisessa tilaisuudessa tai julkisella paikalla, ei sinänsä merkitse sen sulkeutumista yksityiselämän suojan ulkopuolelle.<sup>64</sup>

Myös julkinen informaatio voi kuulua yksityiselämän piiriin, jos viranomaiset keräävät ja säilyttävät sitä systemaattisesti, varsinkin silloin, kun tällainen informaatio koskee henkilön kaukaista menneisyyttä.<sup>65</sup> EIT on korostanut, että tällainen yksityiselämän piiriin laaja tulkinta vastaa yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelystä annettua yleissopimusta, joka tuli voimaan 1.10.1985 ja jonka tarkoituksena on 1 artiklan mukaan turvata yksilön perusoikeudet ja -vapaudet ja erityisesti oikeus yksityisyyteen henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä ja jonka 2 artiklassa henkilötiedot on määritelty kaikenlaisiksi tunnistetuksi tai tunnistettavaksi olevaksi henkilöä koskeviksi tiedoksi.<sup>66</sup>

Monet viranomaisten säilyttämät asiakirjat koskevat ihmisten erityisiä olosuhteita. Tämä voi antaa syyn kysyä, millaisia vaatimuksia 8 artikla tältä osin asettaa tällaisten asiakirjojen käsittelylle. Onko henkilöllä oikeus saada tieto itseään koskevista asiakirjoista? EIS:n 10 artiklaa tulkitaan siten, että oikeus vastaanottaa informaatiota koskee vain sellaista informaatiota, jota informaation haltija on

<sup>60</sup> EIT:n tuomio Mikulić vastaan Kroatia, 7.2.2002, 53176/99, kohta 53.

<sup>61</sup> EIT:n tuomio Pretty vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 29.4.2002, 2346/02, kohta 61.

<sup>62</sup> Nieminen 2005 s. 916.

<sup>63</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 17.

<sup>64</sup> EIT:n tuomio Peck vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 28.1.2003, 44647/98, kohdat 62–63 ja EIT:n tuomio von Hannover vastaan Saksa, 59320/00, 24.6.2004,

<sup>65</sup> EIT:n tuomio Rotaru vastaan Romania 4.5.2000, 28341/95, kohta 43.

<sup>66</sup> EIT:n tuomio Amann vastaan Sveitsi 16.2.2000, 27798/95, kohta 65 ja EIT:n tuomio Rotaru vastaan Romania 4.5.2000, 28341/95, kohta 43.

valmis luovuttamaan. Näin ollen EIS:n 10 artikla ei voi muodostua pohjoismaisen mallin mukaiseksi julkisuussäännökseksi eikä siihen voida perustaa oikeutta saada tieto salassa pidettävistä tiedoista.<sup>67</sup>

Oikeus yksityiselämän kunnioitukseen voi kuitenkin sisältää oikeuden saada tieto omia henkilökohtaisia olosuhteita koskevista yleisistä asiakirjoista. *Hans Daneliuksen* mukaan on periaatteessa epätydyttävää, jos virkamiehet voivat viran puolesta tietää enemmän henkilön olosuhteista kuin henkilö itse. Toisaalta eräissä tilanteissa tieto on pidettävä salassa myös asianosaiselta. Tällöin salassapito voi perustua esimerkiksi henkilöä koskeviin lääketieteellisiin syihin, kuten psyykkisen tilan arviointiin.<sup>68</sup> Vaikka ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että 8 artiklasta ei voi johtaa yleistä oikeutta saada tietää henkilötiedoista, asianosaisjulkisuus on saatettu johtaa artiklasta esimerkiksi silloin, kun kyse on erittäin henkilökohtaisista oloista, kuten henkilön lapsuudesta, kehityksestä ja historias-  
ta.<sup>69</sup> Tuomioistuin on ollut haluton perustelemaan tiedonsaantioikeutta 8 artiklalla, mutta se on kuitenkin ollut taipuvainen takaamaan, viittaamalla valtion tietojenantovelvollisuuteen, tietyille henkilöryhmille oikeuden saada itseään tai perhettään koskevia tietoja. Kun alisteisessa asemassa olevat ihmiset ovat tai ovat olleet hyvin läheisessä suhteessa viranomaisien kanssa (lastensuojelussa olevat lapset), valtion on luotava tehokkaat mekanismit tarkoituksenmukaisen julkisen tiedon saamiseen.<sup>70</sup>

Menettelyn puutteellisuudesta johtuvasta perhe-elämän loukkauksesta on kyse silloin, kun vanhemmalla ei ole ollut mahdollisuuksia saada tietoa asian ratkaisemisen kannalta keskeisestä aineistosta. Tapauksessa *McMichael* vastaan *Iso-Britannia* kysymys oli äidin ja lapsen biologisen isän oikeudesta tutustua asiakirjoihin, jotka liittyivät avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen huostaanottoasian käsittelyyn.<sup>71</sup>

### 1.3.3 EIT:n 8(2) artiklassa ilmaistut yksityiselämän rajoitusperusteet

Ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, kuten useat muutkin keskeiset sopimuksen artiklat, on kaksijakoinen. Artiklan 1 kappale ilmaisee lyhyesti turvatu-  
den nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistu-  
vaa kunnioitusta, kun taas 2 kappaleessa määritellään perusteet ja edellytykset,  
joiden nojalla ja mukaisesti oikeuden nauttimista voidaan rajoittaa. Yksityis- ja

<sup>67</sup> *Danelius* 2002 s. 277.

<sup>68</sup> *Danelius* 2002 s. 277.

<sup>69</sup> EIT:n tuomio *Gaskin* vastaan *Iso-Britannia* 23.2.1989 A 160, kohta 37. Ks. *Clayton – Tomlinson* 2001 s. 73.

<sup>70</sup> *Mowbray* 2004 s. 146.

<sup>71</sup> EIT:n tuomio *McMichael* vastaan *Iso-Britannia* 24.2.1995, A 308, kohta 92. Ks. *Siitari-Vanne* 2005 s. 188 alaviite 16.

perhe-elämän, kodin ja kirjeenvaihdon kunnioituksen ulottuvuus riippuu ratkaisevasti 8 (2) artiklaan sisältyvästä rajoituslausekkeen tulkinnasta.<sup>72</sup> Siinä korostuvat *Jukka Viljasen* mukaan kaikki ne osatekijät, joita EIS:n tulkinta yleensäkin sisältää.<sup>73</sup> Näitä ovat sopimustulkinnan näkeminen kokonaisuutena, harkintamarginaalioppi, suhteellisuusperiaate, sopimuksen erityisluonteen huomioiminen, sopimustulkinnan oikeusvertaileva lähestymistapa ja sopimuksen evolutiivinen tulkinta. *Viljanen* on korostanut, että rajoituslausekkeiden tulkinta ei ole irrallaan yleisestä sopimustulkinnasta ja siihen kohdistuvista periaatteista. EIS:n tapausaineistopohjaiselle tulkintakehykselle on tyypillistä, että rajoituslausekkeiden tulkinnassa käytetyt periaatteet ovat siirtyneet myös muiden sopimusmääräysten tulkintaan.<sup>74</sup>

Ihmisoikeustuomioistuin soveltaa kolmiosaista testiä, jos valtio vetoaa rajoituslausekkeeseen. Ensiksi se päättää, salliiko laki väliintulon, sitten se tutkii, onko väliintuloon hyväksyttävä syy ja lopuksi se päättää, onko väliintulo välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa. Keskeistä tässä on väliintulolta edellytettävä suhteellisuus. Väliintuloon on hyväksyttävä syy silloin, kun oikeuteen puututaan niin vähän kuin mahdollista. Olennaista rajoittamisessa on se, että kokonaisarviossa yhteiskunnan edut voivat olla yksilön etuja voimakkaampia. Sen jälkeen on selvennettävä, onko väliintulo välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa.<sup>75</sup> Välttämättömyyskriteeri sallii toimenpanotoimen oikeudenmukaisuuden itsenäisen arvioinnin, erityisesti suhteellisuusvaatimuksen valossa.<sup>76</sup> Puuttumiselle pitää olla painava yhteiskunnallinen tarve ja puuttumisen pitää olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan hyväksyttävään päämäärään nähden.<sup>77</sup> Arvioon vaikuttaa myös valtion harkintamarginaali,<sup>78</sup> eli valtion harkintavalta päättää välttämättömistä toimista ihmisoikeuksien rajoittamiseksi.<sup>79</sup> Tämän vuoksi vähemmän rajoittavat toimintatavat jätetään *Jukka Viljasen* mielestä usein tämentämättä. Harkintamarginaaliin ei kuitenkaan voida vedota kansallisella tasolla.<sup>80</sup> Oikeuskäytännön mukaan välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa on verrattavissa suhteellisuusperiaatteeseen. Se sisältää kaikkien relevanttien intressien tasapainottamisen tosiasiallisten olosuhteiden pohjalta.<sup>81</sup>

<sup>72</sup> *Pellonpää* 2005 s. 222.

<sup>73</sup> *Viljanen, Jukka* 2003 s. 78.

<sup>74</sup> *Viljanen, Jukka* 1995 s. 374.

<sup>75</sup> *Ovey – White* 2002 s. 201.

<sup>76</sup> *Gearty* 2004 s. 75.

<sup>77</sup> EIT:n tuomio *Leander* vastaan *Ruotsi* 26.3.1987, A116, kohta 58 ja EIT:n tuomio *Foxley* vastaan *Iso-Britannia* 20.6.2000, 33274/96, kohta 43.

<sup>78</sup> EIT:n tuomio *Foxley* vastaan *Iso-Britannia* 20.6.2000, 33274/96, kohta 43.

<sup>79</sup> *Cameron* 2002 s. 95–96.

<sup>80</sup> *Viljanen, Jukka* 2005a s. 498.

<sup>81</sup> *Public access to documents and data protection* 2005 s. 34.

Hyväksyttäviä rajoitusperusteita ovat kansallinen ja yleinen turvallisuus, maan taloudellinen hyvinvointi, epäjärjestyksen ja rikollisuuden estäminen, terveyden tai moraalin suojaaminen tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen. Hyväksyttävä syy on sinänsä lähes mikä tahansa julkisen vallan toimi. Sen vuoksi vaatimuksilla rajoituksen lakiperusteisuudesta ja välttämättömyydestä demokraattisessa yhteiskunnassa on todella keskeinen merkitys.<sup>82</sup>

Yksityisyyden suojalla on sekä yksilökohtainen että yhteisöllinen ulottuvuus. Artikla 8(1) palautuu yksilölliseen ihmiskäsitykseen, kun taas artiklaa 8(2) sävyttää yhteisöllinen ulottuvuus.<sup>83</sup> Yksilökohtaisen ja yhteisöllisen ulottuvuuden keskinäistä kollisiota ei ole eksplisiittisesti ratkaistu 8 artiklassa.<sup>84</sup>

Lähtökohtaisesti 8 artiklassa vapausoikeusluonteiset, yksilöitä julkisen vallan toimenpiteiltä suojaavat ihmisoikeudet on pidetty erillään niiden rajoittamiseen oikeuttavista yhteiskunnan kollektiiviseen tilaan liittyvistä intresseistä, politiikanäkökohdista.<sup>85</sup> Tarvitaan osaltaan arvoihin perustuvaa tasapainoa keskenään kilpailevien julkisen ja yksityisen ulottuvuuden välille.<sup>86</sup> Ihmisoikeussopimusta on tulkittava siten, että löydetään oikeudenmukainen tasapaino yleisen edun ja henkilön oikeuksien välillä, viimeksi mainittuja painottaen. Kysymys siis on punninnasta henkilön oikeuden ja yleisen edun välillä. Yleisellä edulla voidaan perustella henkilön oikeuksien rajoittamista, ei niiden laajentamista.<sup>87</sup> Sopimuksessa turvatut oikeudet eivät siis ole absoluuttisia eivätkä selväpiirteisiä. Jokainen oikeus on suoraan tai välisesti palautettavissa tiettyyn artiklaan, kuten 8 artiklaan, jossa otetaan huomioon yksilön oikeuksien ja julkisten etujen välisen tasapainon tarve.<sup>88</sup>

Intressipunnintaa yksilöpainotteisen ja yhteisöllisen ihmiskäsityksen välillä kuvastaa se, että EIS ei turvaa lapselle yleistä oikeutta saada oleskelulupaa siinä maassa, jossa hänen vanhempansa oleskelevat. Sopimus turvaa kuitenkin oikeuden perheen yhdistämiseen, ellei sille ole 8 artiklassa mainittuja vastasyitä. Tähän ihmisoikeuteen viranomaiset saavat puuttua vain silloin, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen tai yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi. Esimerkiksi toimeentuloehdon asettaminen oleskeluluvan saamiseksi ei sinänsä ole ristiriidassa EIS:n 8 artiklan kanssa, koska sopimusmääräyksen mukaan perhe-elämän suojaan voidaan yksittäistapauksessa puuttua maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi.<sup>89</sup>

<sup>82</sup> *Gerty* 2004 s. 9–10.

<sup>83</sup> *Mahkonen* 1997 s. 32.

<sup>84</sup> *Tuori* 2002a s. 105.

<sup>85</sup> *Tuori* 2002a s. 105.

<sup>86</sup> *Lessig* 1999 s. 186–187.

<sup>87</sup> *Uoti* 2004 s. 202 ja 332.

<sup>88</sup> *Brayne – Carr* 2003 s. 24.

<sup>89</sup> KHO 2003:28, 27.5.2003, taltio 1292, dnro 417/3/02.

EIT on oikeuskäytännössään katsonut, että päättäessään lasten huollosta viranomaisilla on väljä harkintamarginaali. Viranomaisten tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino lapsen ja vanhempien etujen välillä ja kiinnittää niitä punnitessaan erityistä huomiota lapsen etuun. Vanhemmat eivät voi vaatia toimenpiteitä, jotka vahingoittaisivat lapsen terveyttä ja kehitystä. Ihmisoikeustuomioistuिन arvioi, onko lapsen huollon uskomiselle toiselle vanhemmalle riittäviä ja relevantteja perusteita. Riittävyyttä ei voi punnita tutkimatta samalla, onko päätöksentekomenettely kokonaisuudessaan turvannut tarpeellisessa määrin valittajan intressejä.<sup>90</sup>

Ihmisoikeustuomioistuिन on arvioinut lapsen huoltoa muun muassa tapauksessa C. vastaan Suomi. Korkein oikeus oli antanut lasten käsityksille huollosta yksinomaisen merkityksen harkitsematta muita seikkoja, erityisesti valittajan oikeuksia isänä. Tuomioistuिन oli tosiasiassa antanut lapsille, jotka olivat täyttäneet 12 vuotta, ehdottoman veto-oikeuden. Se oli tehnyt niin pitämättä suullista käsittelyä, jossa se olisi voinut kehottaa asianosaisia antamaan lausumia asiasta. Se ei myöskään ollut ryhtynyt toimenpiteisiin selventääkseen näytön erilaisia tulkintoja tai sitä kysymystä, aiheuttaisiko valittajalle myönteinen päätös lapsille enemmän vahinkoa kuin äidille L myönteinen päätös, joka tosiasiassa katkaisi lasten suhteet isäänsä. Päätöksen tekotapa antoi ymmärrettävästi valittajalle sen vaikutelman, että L oli saanut manipuloida lapsia ja oikeuslaitos oli riistänyt häneltä oikeudettomasti vanhemman aseman. Niin ollen ihmisoikeustuomioistuिन katsoi, että päätöksentekomenettelyssä ei ollut löydetty asianmukaista tasapainoa eri intressien välillä ja että ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa oli rikottu.<sup>91</sup> Kun kysymys on kaikkein intiimeimmasta yksityiselämän osasta, tarvitaan erityisen vakavia syitä ennen kuin loukkaukset 8(2) artiklan mukaisesti voidaan tyydyttävästi sallia.<sup>92</sup>

Myös sovellettaessa julkisuusperiaatetta 8 artiklalla on merkitystä, sillä artiklalla on sekä julkisuutta tukeva että sitä rajoittava funktio. Artiklan nojalla on eräissä tapauksissa vaadittu asianomaiselle oikeutta saada viranomaiselta tietoa yksityisyyteensä piiriin kuuluvista asioista. Artikla voi toisaalta edellyttää myös riittävän tehokkaan salassapitosääntelyn toteuttamista yksityistä koskevien tietojen osalta.<sup>93</sup> Ihmisoikeussopimus edellyttää yksityiselämän kunnioittamista asiakirjajulkisuudessa, ja julkisuuden intressien ja yksityiselämän suojan pitää olla tasapainossa noudatettaessa asiakirjajulkisuutta. Asiakirjajulkisuus ei oikeuta

<sup>90</sup> EIT:n tuomio C. vastaan Suomi 9.5.2006, 18249/02, kohdat 54 ja 56.

<sup>91</sup> EIT:n tuomio C. vastaan Suomi 9.5.2006, 18249/02, kohdat 58 ja 59.

<sup>92</sup> EIT:n tuomio Lustig-Prean ja Beckett vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 27.9.1999, 31417/96 ja 32377/96, kohta 82 ja EIT:n tuomio Dudgeon vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 22.10.1981, A 45, kohta 52.

<sup>93</sup> *Mäenpää* 2000 s. 15 ja *Kulla* 2003 s. 262.

syRJäyttämään yksityiselämän suojaa. Toisaalta on tärkeä harkita, loukkaako yksilöihin liittyvä informaation laatu todella heidän yksityiselämäänsä.<sup>94</sup> Kysymys on siten ihmisoikeusnormien periaatevaikutuksesta, joka voidaan paikallistaa ihmisoikeusnormien välisiin tai ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien välisiin kollisiotilanteisiin.<sup>95</sup>

Silloin, kun on kysymys positiivisten toimintavelvoitteiden laiminlyönnistä pikemminkin kuin suoranaista ”puuttumisesta” yksityis- ja perhe-elämän, kotinsa ja kirjeenvaihtonsa kunnioitukseen, ei rajoituslauseke sanamuotonsa mukaan ole kirjaimellisesti sovellettavissa.<sup>96</sup> Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin korostanut, että molemmissa tapauksissa sovellettavat periaatteet ovat lähtökohdaisesti samanlaisia; kysymyksessä on yksilön edun ja yleisen edun välinen punninta, jossa on otettava huomioon myös valtion harkintamarginaali. Koska intressien vertailua koskevat periaatteet ovat samanlaisia, ei tuomioistuin ole aina pitänyt välttämättömänä ottaa kantaa siihen, onko kysymyksessä suoranaisesti 8 (2) artiklan loukkaus. Käytännössä ero näkyy siinä, että jälkimmäisessä tapauksessa ei vastakkaisia etuja punnittaessa käydä systemaattisesti läpi 8 (2) artiklan sisältämiä edellytyksiä (laillisuus, hyväksyttävä tarkoitusperä, välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa). Koska noudatettavat periaatteet kuitenkin ovat samanlaisia, ei tuomioistuin ole aina pitänyt välttämättömänä ottaa nimenomaista kantaa siihen, onko kysymyksessä ”puuttuminen” vai positiivisen velvoitteen laiminlyönti.<sup>97</sup>

Tosin joissakin tapauksissa tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että kysymyksessä ei ole ollut ”puuttuminen”, vaan asiaa oli tarkasteltava positiivisten velvoitteiden kannalta.<sup>98</sup> López Ostra- ja Guerra -tapauksissa tuomioistuin suoritti yksityiskohtaisen analyysin ja vaati samanlaista tarkastelua kuin rajoituslausekkeiden kohdalla. Tämä tiukka lähestymistapa osoittaa epäilyä viranomaisen vilpittömästä mieltä ja hallituksen argumenttien automaattista hyväksyntää eli hyväksyttävänä syynä toimivaa valtion hyvinvointia kohtaan. Jukka Viljasen mukaan tulevaisuudessa ei mahdollisesti olekaan ratkaisevaa, onko loukkaus hallituksen tai hallituksen viranomaisen toimenpiteiden välitön tulos vai voidaanko

<sup>94</sup> Ollila 2001 s. 345–346.

<sup>95</sup> Scheinin 1991 s. 331.

<sup>96</sup> Pellonpää 2005 s. 446–447.

<sup>97</sup> EIT:n tuomio Hatton ja muut vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 8.7.2003, 36022/97, kohdat 98 ja 119. Ks. Pellonpää 2005 s. 446–447. Saman näkökulman EIT on tuonut esiin myös esimerkiksi tuomiossaan Powell ja Rayner vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 21.2.1990, A 172, 3/1989/163/219, kohta 41, tuomiossaan López Ostra vastaan Espanja, 9.12.1994, A 303-C, 41/1993/436/515, kohta 51 ja tuomiossaan Rees vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 17.10.1986, A 106, 2/1985/88/135, kohta 37.

<sup>98</sup> Näin esimerkiksi EIT:n tuomiossa Guerra ja muut vastaan Italia 19.2.1998, 116/1996/735/932, kertomukset 1998 kohta 58. Ks. Pellonpää 2005 s. 447.

loukkausta pitää sen tuloksena, että valtio on laiminlyönyt suojella sopimuksessa turvattuja oikeuksia.<sup>99</sup>

Käytännössä oppi harkintamarginaalista on kehitelty, koska on ollut vaikeuksia luoda yhtenäiset eurooppalaiset käsitykset käsityksiä 8 artiklassa turvattujen oikeuksien laajuuden rajoituksista.<sup>100</sup> Oppi harkintamarginaalista on relevantti sekä harkittaessa valtion mahdollisuuksien rajaa loukata 8 artiklassa suojattuja oikeuksia eli siis harkittaessa negatiivisia velvollisuuksia että harkittaessa niitä toimia, mihin valtion pitää ryhtyä taatakseen yksilölle suojatut oikeudet eli harkittaessa positiivisia velvollisuuksia. Kun on kysymys yksilön olemassaolon tai identiteetin erityisen tärkeästä näkökulmasta, on epätodennäköisempää, että ihmisoikeustuomioistuimien hyväksyy sen, että valtiolle myönnetään laaja harkintamarginaali.<sup>101</sup>

Jos sopimusvaltioiden keskuudessa vallitsee yhtenäinen käsitys rajoitusperusteen sisällöstä, on kansallisen viranomaisen harkintavalta tällöin kapeampi.<sup>102</sup> Mikäli yhtenäistä käsitystä ei ole ja kyse on arkaluonteisesta eettisestä asiasta, on kansallisen viranomaisen harkintavalta tällöin laajempi.<sup>103</sup> Merkitystä on myöskin rajoitettavan oikeuden sisällöllä. Jos kysymyksessä on yksityisyyden suojan keskeinen sisältö, edellytetään rajoitusperusteelta erityistä perusteltavuutta. Suojan ydinsisältöä turvataan rajoitusedellytysten tiukalla tulkinnalla. Marginaali ei siis *Kari Uotin* mukaan ulotu taatun oikeuden ytimeen, eikä marginaalia voi käyttää sopimuksen muita oikeuksia loukkaavalla tavalla.<sup>104</sup>

*Jukka Viljanen* on korostanut, että useat muuttujat vaikuttavat suhteellisuustestin tarkkuuteen, ihmisoikeustuomioistuimen tutkimisvallan intensiivisyyteen ja samalla valtion harkintamarginaalin määräytymiseen. Millainen on oikeus, johon puututaan? Mihin oikeuden osaan puuttuminen kohdistuu? Mikä on puuttumisen hyväksyttävä peruste? Miten vakavasta puuttumisesta on kysymys? Täydentävinä muuttujina suhteellisuustestissä ovat perinteinen vertailu jäsenmaiden välillä ja eurooppalaisen tason (European standard) etsintä sekä toisaalta jäsenmaiden valtiosääntökäytännön monimuotoista vertailua edustava kansainvälisten trendien (international trends) arviointi.<sup>105</sup>

<sup>99</sup> *Viljanen, Jukka* 2003 s. 184.

<sup>100</sup> *Cameron* 2002 s. 95–96

<sup>101</sup> *Ovey – White* 2002 s. 210–211.

<sup>102</sup> *van Dijk – van Hoof* 1998 s. 87.

<sup>103</sup> EIT:n tuomio *Evans* vastaan Iso-Britannia, 7.3.2006, 6339/05, kohta 62.

<sup>104</sup> *Uoti* 2004 s. 332.

<sup>105</sup> *Viljanen, Jukka* 2004 s. 524.



### 1.3.4 Yksityiselämän suojan merkitys yksityisten välisissä suhteissa

Ihmisoikeuksien ensisijainen vaikutusalue on nähty julkisen vallan ja yksityisen kansalaisen välisessä vertikaalisessa suhteessa. Tämä vastaa perinteistä liberaalille oikeusvaltiolle ominaista käsitystä vapausoikeusluonteisista ihmisoikeuksista.<sup>106</sup> Kansalaisoikeudet sekä sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet muodostavat kokonaisuuden. Siten valtiolle voi syntyä oikeuksien luonteesta riippumatta sekä positiivisia että negatiivisia velvoitteita.<sup>107</sup> Perinteisen puuttumattomuuden lisäksi EIT on korostanut myös positiivisten velvoitteiden näkökulmaa yksityiselämän suojan yhteydessä.<sup>108</sup> Erityisesti vammaisille henkilöille on merkitystä sillä periaatteellisesti merkittävällä seikalla, että vapauspiiriin puuttumattomuuden lisäksi ihmisoikeussuoja edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimia oikeuksien toteuttamiseksi myös käytännössä. Tämä vaatimus koskee kaikkia ihmisoikeuksia, ei pelkästään sosiaalisia oikeuksia.<sup>109</sup>

Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin huomauttanut, että valtiolla on periaatteessa harkintavaraa tehdä valinta käytettävissä olevien eri keinojen välillä. Yksityiselämän alueen erityispiirteistä kussakin tilanteessa riippuu, millä tavoin velvoite on täytettävä. Turvautuminen rikoslain tarjoamaan oikeussuojaan ei ole välttämättä ainoa kyseeseen tuleva keino. Tuomioistuin on muun muassa katsonut 16-vuotiaaseen kehitysvammaiseen tyttöön kohdistuneen seksuaalisen väkivaltateon kohdalla, että kyse oli perustavaa laatua olevista arvoista ja yksityiselämän keskeisestä alueesta. Lailla tuli olla tällä alueella tehokas oikeudenloukkauksia ehkäisevä vaikutus, joka voitiin saada vain rikoslain säännöksillä.<sup>110</sup>

Artiklan 8 mukaiset positiiviset velvoitteet voivat syntyä kahdentyyppisissä tilanteissa. Ensinnäkin valtio on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin turvataksaan artiklassa turvatut oikeudet erotuksena yksinkertaiselta pidättymiseltä loukkaamasta oikeutta. Toisentyyppinen tilanne on se, kun valtiolle syntyy velvollisuus suojata yksilöä toisten yksilöiden taholta tulevaa puuttumista vastaan.<sup>111</sup> Ihmisoikeustuomioistuin on myös määrännyt valtiolle positiivisia velvoitteita,

<sup>106</sup> Tuori 2002a s. 95 ja Anderson 2005 s. 5–6.

<sup>107</sup> Fredman 2006 s. 500.

<sup>108</sup> EIT:n tuomio Stjerna vastaan Suomi 25.11.1994, A 299-B, kohta 38. Ks. Viljanen, Veli-Pekka 2001 s. 296. Ks. myös EIT:n tuomio X ja Y vastaan Alankomaat 26.3.1985, A 91, kohta 23. Ks. Pellonpää 2005 s. 29 ja 445, Anderson 2005 s. 138 sekä Clapham 2006 s. 349. Sama näkökulma on ollut esillä myös esimerkiksi EIT:n tuomiossa Gaskin vastaan Iso-Britannia 23.2.1989 A 160, kohta 38, EIT:n tuomiossa McGinley ja Egan vastaan Iso-Britannia 9.6.1998, 10/1997/794/995–996, kohta 98 ja EIT:n tuomiossa Guerra ja muut vastaan Italia 19.2.1998, 116/1996/735/932, kertomukset 1998, kohta 58.

<sup>109</sup> Nieminen 2005 s. 901–902.

<sup>110</sup> EIT:n tuomio X ja Y vastaan Alankomaat 26.3.1985, A 91, kohdat 24 ja 27 sekä EIT:n tuomio M.C. vastaan Bulgaria, 4.12.2003, 39272/98, kohta 150. Ks. Clapham 2006 s. 387–388.

<sup>111</sup> Ovey – White 2002 s. 219.



jotta oikeuden asianmukainen käyttö helpottuisi. Yksityiselämän suoja esimerkiksi edellyttää valtion antavan informaatiota, jotta yksilö voisi arvioida häntä koskevia riskejä.<sup>112</sup>

Kun ihmisoikeustuomioistuin pohtii, onko positiivista velvollisuutta olemassa, tavoitteena on löytää oikeudenmukainen tasapaino yhteisön yleisen intressin ja yksilön intressin välille.<sup>113</sup> Tällöin tiettyä relevanssia on artiklan 8 (2) mukaisilla tavoitteilla, vaikka tämä artikla koskee negatiivista velvollisuutta.<sup>114</sup> *Jukka Viljasen* mukaan positiivista velvoitetta arvioitaessa on kysymys periaatteesta samanlaisesta punninnasta eri intressien välillä, ja punnintaan tarvitaan tiettyjä kriteerejä. Tässä erityistä merkitystä on rajoituslausekkeen mukaisilla puuttumisedellytyksillä ja niitä koskevalla tulkinta-aineistolla.<sup>115</sup>

*Kari Uotin* mukaan valtion sopimukseen perustuva toimintavelvoite koostuu negatiivisesta ja positiivisesta sekä joissakin tapauksissa vielä kvalifioidusta positiivisesta toimintavelvoitteesta. Velvoitteen sisältö on suhteessa suojattavan oikeushyvän tärkeyteen. Mitä ”pehmeämmästä” oikeudesta on kysymys, sitä passiivisempi on suojaamisvelvoite, ja kääntäen, mitä tärkeämmästä oikeus on kysymys, sitä aktiivisempia toimia sopimus edellyttää valtiolta. Silloin, kun on kysymys ihmisoikeussopimuksen tausta-arvojen keskeisen sisällön toteuttamisesta, edellyttää henkilön oikeuden toteuttaminen erityisiä toimenpiteitä valtiolta.<sup>116</sup> *Liisa Nieminen* on korostanut, että myös ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan välinen yhteys on kiinteytynyt, vaikka ihmisoikeustuomioistuin yhä mielellään korostaa sopimusten valtioille asettamien velvoitteiden välisiä eroja.<sup>117</sup>

Tuomioistuin on korostanut, että kuuluakseen 8 artiklan soveltamisalaan tulee positiivisten toimintavelvoitteiden ja yksityisyyden suojan välillä olla suora ja välitön yhteys.<sup>118</sup> Ihmisoikeustuomioistuin on ollut tietoinen 8 artiklan liian laajan tulkinnan sisältämistä riskeistä ja artiklan rajojen epäselvyydestä. Se on rajoittanut asianomaisen artiklan soveltuvuutta kiistämättä kuitenkaan sen laajentumista työelämään.<sup>119</sup> Sen sijaan artikla ei sovellu tilanteisiin, joissa henkilösuhteet ovat alaltaan niin väljiä ja epämääräisiä, että valtiolta vaadittujen toimenpi-

<sup>112</sup> EIT:n tuomio *Roche vastaan Iso-Britannia* 19.10.2005, 32555/96, kohta 162. Ks. *Fredman* 2006 s. 501. Sama näkökulma on ollut esillä myös esimerkiksi EIT:n tuomiossa *Guerra ja muut vastaan Italia* 19.2.1998, 116/1996/735/932, kertomukset 1998 kohta 60. Ks. *Clapham* 2006 s. 390.

<sup>113</sup> EIT:n tuomio *Gaskin vastaan Iso-Britannia* 23.2.1989 A 160, kohta 42 ja EIT:n tuomio *McGinley ja Egan vastaan Iso-Britannia* 9.6.1998, 10/1997/794/995–996, kohta 98.

<sup>114</sup> EIT:n tuomio *Gaskin vastaan Iso-Britannia* 23.2.1989 A 160, kohta 42.

<sup>115</sup> *Viljanen, Jukka* 1995 s. 375.

<sup>116</sup> *Uoti* 2004 s. 82.

<sup>117</sup> *Nieminen* 2005 s. 917.

<sup>118</sup> EIT:n tuomio *Botta vastaan Italia* 24.2.1998, kohta 35. Ks. *Pellonpää* 2005 s. 445.

<sup>119</sup> *Introduction to the European Convention on Human Rights* 2005 s. 45.

teiden ja yksilön yksityiselämän välillä ei ole ymmärrettävää yhteyttä. Asianosaisena olevan henkilön on näytettävä, että valituksessa tarkoitettun tilanteen ja hänen yksityiselämänsä vaatimusten välillä on erityinen yhteys.<sup>120</sup> Kysymys voi olla esimerkiksi vammaisen henkilön vaatimuksesta asuinkaupunkinsa julkisten laitosten varustamisesta rakennelmin ja laittein, joilla liikuntavammaiset pääsisivät laitoksiin ja voisivat käyttää niitä. Ihmisoikeustuomioistuimen mielestä 8 artiklaa ei voida soveltaa tällaiseen tilanteeseen yleisesti, eikä silloin, kun kysymys on valittajan arkielämästä. Soveltaminen tulee kysymykseen vain niissä poikkeuksellisisissa tapauksissa, joissa vammaisen henkilön oikeus kehittää persoonaansa sekä perustaa ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ulkopuoliseen maailmaan on kyseenalaistunut sen johdosta, että hänellä ei ole pääsyä julkisiin ja yleisölle avoinna oleviin laitoksiin.<sup>121</sup>

*Liisa Niemisen* mielestä tapauksissa *Botta vastaan Italia*, *Zehnalova ja Zehnal vastaan Tšekki* ja *Sentges vastaan Alankomaat* annettuja tuomioita kohtaan esitetystä kritiikistä huolimatta niissä on nähtävissä myös positiivisia kehityspiirteitä: yksityiselämän suojalle on annettu niissä varsin laaja sisältö. Ihmisoikeustuomioistuin on lukenut erilaisten aktiviteettien (matkustamisen, lomailun) kuuluvan yksityiselämän suojan puitteisiin, koska niissä on kyse oman persoonallisuuden kehittämisestä.<sup>122</sup> Tuomioistuin on hylännyt rajoittavan lähestymistavan ja omaksunut kannan, jonka mukaan yksityiselämään kuuluu sosiaalinen ja yhteisöllinen dimensio.<sup>123</sup> *Sandra Fredmanin* mukaan tuomioistuin ei ole välttämättä luopunut mahdollisuudesta, että positiivisilla velvollisuuksilla saattaisi olla sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia.<sup>124</sup>

Tuomiossa *Airey vastaan Irlanti* ihmisoikeustuomioistuin toteaa seuraavaa. Vaikka ihmisoikeussopimus sääntelee olennaisesti poliittisia oikeuksia ja kansalaisoikeuksia, monilla oikeuksilla on kuitenkin myös sosiaalisia tai taloudellisia vaikutuksia. Tuomioistuin ottaa huomioon sen tosiasian, että sopimuksen tulkintaa voidaan laajentaa. Sosiaalisten tai taloudellisten oikeuksien sfäärin ei pidä olla ratkaiseva tekijä, jolla vastustetaan laajentavaa tulkintaa: ei siis ole vedenpitävää rajaa, jolla erotetaan pois tämä alue sopimuksen soveltamisalasta.<sup>125</sup> Näin ollen 8 artiklasta saattaa seurata valtiolle positiivisia perushyvinvointiin suuntau-

<sup>120</sup> EIT:n päätös *Nikky Sentges vastaan Alankomaat*, 8.7.2003, 27677/02, The Law.

<sup>121</sup> EIT:n päätös *Zehnalova ja Zehnal vastaan Tšekki* 14.5.2002, 38621/97, The Law. A. Alleged violation of Article 8 of the Convention.

<sup>122</sup> *Nieminen* 2006 s. 244–245.

<sup>123</sup> Introduction to the European Convention on Human Rights 2005 s. 41.

<sup>124</sup> *Fredman* 2006 s. 502.

<sup>125</sup> EIT:n tuomio *Airey vastaan Irlanti*, 9.10.1979, A 32, 6289/73, kohta 26. Ks. *Fredman* 2006 s. 502. Virallisesti myös Suomessa korostetaan ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaatetta: vapausoikeuksia ja sosiaalisia oikeuksia ei voida aina erottaa toisistaan, vaan ne nivoutuvat monin tavoin yhteen. *Nieminen* 2006 s. 131.

tuvia velvollisuuksia. Tulevissa tapauksissa valittajat luultavasti väittävät, että nämä hyvinvointivaltiolliset velvollisuudet pitää ulottaa muuallekin kuin asunto-oloihin.<sup>126</sup>

Tuomioistuin on lausunut olevan tärkeää muistaa, että 8 artiklan sisältö ei takaa oikeutta vaatia omaa kotia. Myöskään tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei tunnusta sellaista oikeutta. On täysin toivottavaa, että jokaisella ihmisellä olisi paikka, jossa hän voisi asua arvokkaasti ja jota hän voisi kutsua kodiksi. Sopimusvaltioissa on valitettavasti monia kodittomia. Valtion varojen suuntaaminen asuntotuotantoon on poliittinen, ei oikeudellinen päätös.<sup>127</sup> Vain yhdenvertaisuusartikla ilmaisee positiivisen toimintavelvoitteen.<sup>128</sup>

*Annamaria J. Westregårdin* mukaan on epäselvää, kuinka pitkälle valtion positiiviset toimintavelvoitteet ulottuvat. Tämä koskee myös valtion velvollisuutta suojata lainsäädännöllä yksilön vapauksia ja oikeuksia 8 artiklan mukaisesti toisten tekemiä loukkauksia vastaan.<sup>129</sup> Tyypillistä juuri 8 artiklalle on myös se, että pelkän lainsäädännön olemassaolon sellaisenaan on voitu katsoa rikkovan sopimusmääräyksessä turvattuja oikeuksia.<sup>130</sup> Yksilöön suoraan kohdistettujen toimenpiteiden (kuten kotietsintä) ohella myös epäsuorat toimenpiteet saattavat periaatteessa merkitä 8(1) artiklan tarkoittamaa puuttumista esimerkiksi henki-

<sup>126</sup> *Mowbray* 2004 s. 150.

<sup>127</sup> EIT:n tuomio *Chapman* vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 18.1.2001, 27238/95, kohta 99. Ks. *Fredman* 2006 s. 502. Yksilön näkökulmasta tärkeää on, että hänen kaikki oikeutensa toteutuvat mahdollisimman hyvin. Näin ei kuitenkaan aina käy, mikä on osin selitettävissä myös sillä, että eri ihmisoikeussopimusten valvontamekanismien tehokkuuden välillä on suuria eroja. Euroopan ihmisoikeussopimuksella on tunnetusti tehokkain kansainvälinen valvontamenettely ihmisoikeustuomioistuimineen, kun taas YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen – kuten ei myöskään TSS-sopimukseen – ei sisälly lainkaan yksilövalitusmahdollisuutta. Lapsen oikeuksien sopimus, samoin kuin YK:n naisten oikeuksien sopimus, on kuitenkin siinä suhteessa poikkeuksellinen ihmisoikeussopimus, että siinä turvataan samassa sopimuksessa sekä klassisia vapausoikeuksia että uudemman tyyppisiä sosiaalisia oikeuksia, toisin kuin on asianlaita vielä YK:n vuoden 1966 ihmisoikeussopimuksissa (erikseen KP- ja TSS-sopimus) ja Euroopan neuvoston piirissä laadituissa ihmisoikeussopimuksissa. *Nieminen* 2006 s. 131–132.

<sup>128</sup> *Fredman* 2006 s. 502. Sen sijaan Euroopan sosiaalinen peruskirja sisältää nimenomaisen artiklan esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksista. Vuonna 1996 uudistetun sosiaalisen peruskirjan 15 artiklan koskee vammaisten henkilöiden oikeutta itsenäisyyteen, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen. Siinä asetetaan valtioille aktiivisia velvoitteita huolehtia muun muassa vammaisten henkilöiden koulutusmahdollisuuksista, edistää heidän työelämään osallistumistaan ja yleensäkin osallistumistaan yhteiskuntaelämään. Tämä merkitsee huomattavaa laajennusta alkuperäiseen vuodelta 1962 olevaan sopimustekstiin, josta puuttui viimeksi mainittu kohta. Tämä heijastaa yleisempää vammaisiin henkilöihin suhtautumisessa tapahtunutta muutosta, ja näin korostetaan myös sosiaalisten KP-oikeuksien välistä yhteyttä. Samanaikaisesti myös EIS:n ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan välinen yhteys on tullut edellä kuvatuin tavoin aikaisempaa läheisemmäksi, vaikka EIT yhä mielellään korostaa noiden sopimusten valtioille asettamien velvoitteiden välisiä eroja. *Nieminen* 2006 s. 245.

<sup>129</sup> *Westregård* 2002 s. 294.

<sup>130</sup> EIT:n tuomio *Modinos* vastaan Kypros 22.2.1993, A 259. Ks. *Pellonpää* 2005 s. 446 ja 449.

lön yksityiselämään. Sen mahdollinen hyväksyttävyyys riippuu 8(2) artiklaan sisältyvän rajoituslausekkeen tulkinnasta tai vastaavanlaisesta intressipunninnasta.<sup>131</sup>

Ihmisoikeustuomioistuimen valtion positiivisia ja negatiivisia toimintavaroitteita koskevissa kannanotoissa voidaan nähdä yleisesti oikeustieteen piirissä hyväksytty käsitys vapaudesta, jonka *Robert Alexy* on esittänyt seuraavasti. Oikeudellinen vapaus eli oikeudellinen lupa tehdä tai olla tekemättä jotain on arvon ilman tosiasiallista vapautta eli tosiasiallista mahdollisuutta valita sallittujen vaihtoehtojen välillä. Nykyaikaisessa teollistuneessa yhteiskunnassa suurimmalla osalla ihmisistä oleva mahdollisuus nauttia faktista vapautta riippuu olennaisesti valtion toimenpiteistä.<sup>132</sup> Tosiasiallista vapautta turvaava perusoikeus edellyttää negatiivisen ja oikeudellisen vapauden turvaamisen lisäksi vapauden käytön tosiasiallisten esteiden poistamista. Negatiivista vapautta turvaava perusoikeus vaatii yhtäältä sitä, että yksilöllä on oikeus vaatia valtiota pidättäytymään perusoikeusloukkauksesta ja toisaalta sitä, että yksilöllä on oikeus vaatia valtiota suojaamaan perusoikeuttaan muiden yksilöiden aiheuttamilta perusoikeusloukauksilta.<sup>133</sup>

Näin ollen vapauskäsitteen sisältö ei ole ainoastaan negatiivinen eli julkisen vallan passiivisuutta edellyttävä, vaan julkisen vallan olennaisena tehtävänä on aktiivisilla toimenpiteillä suojella yksilöä muiden – sekä yksityisten että julkisten – toimijoiden mahdollisesti aikaansaamilta uhkilta.<sup>134</sup> Valtiovallan tulee kunnioittaa yksilön oikeuksia pidättäytyen loukkaamasta niitä, suojella oikeuksia muiden taholta tulevia loukkauksia vastaan ja taata (perus-)oikeuksien mahdollisimman täysimittainen toteutuminen.<sup>135</sup> Yksityisyyden suoja on olemassa ilman sitä konkretisoivaa lainsäädäntöä samoin kuin vapausoikeudet, mutta niiden toteutumisen tosiasialliset esteet poistetaan lainsäädännöllä. Sen sijaan perusoikeuden käyttöön perustuvia velvoitteita voidaan asettaa vain lainsäädännöllä.<sup>136</sup>

Klassisen liberalismiin negatiivisen vapauskäsitteen näkökulmasta oikeusjärjestyksen tulee puuttua kansalaisten toimintavapauteen vain puolueettoman erotuomarin tavoin, ja valtio on tehtäviltään minimivaltio. On todettu, että Yhdysvalloissa konstitutionismi suojaa negatiivisia vapauksia, esimerkiksi yksityisyyttä ja sananvapautta, positiivisten vapauksien, kuten itsemääräämisen kustannuksella.<sup>137</sup> Samoin kuin *Alexyn*, myös EIT:n vapauskäsitteeseen näyttäisi olevan lähempänä englantilaista vapauskäsitteeseen kuin idealistista saksalaista va-

<sup>131</sup> Pellonpää 2005 s. 446.

<sup>132</sup> Alexy 2002 s. 337–338.

<sup>133</sup> Karapuu 1999 s. 81.

<sup>134</sup> Karapuu 1999 s. 81.

<sup>135</sup> Nuotio 1998 s. 22.

<sup>136</sup> Ollila 2004 s. 17.

<sup>137</sup> Dworkin 1996 s. 21.

pauskäsitystä. Vapaus on luonteeltaan negatiivinen positio, vapautta jostakin. Sen ytimessä on yksilön suoja julkisen vallan toimenpiteiltä. Vapaus tarkoittaa esteettömyyttä tehdä tai olla tekemättä jotakin.<sup>138</sup>

Klassisen liberalismiin negatiivinen vapauskäsitelmä ei kuitenkaan ole koko kuva *Alexyn* eikä EIT:n perusoikeusteoriasta, jossa oikeudellista vapautta käytetään eräänlaisena yläkäsitteenä. Se tarkentuu oikeusnormien suojaamien oikeuksien kautta. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa säännelty oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta on ymmärrettävissä niin, että artiklan oikeusvaikutuksia ei niinkään haeta ”vapaudesta” kuin ”oikeudesta johonkin”. Vapaus ei näin typisty negatiiviseen vapauteen vaan pitää sisällään myös valtiota positiivisiin toimenpiteisiin velvoittavan ulottuvuuden. Tarkastelussa on aiheutta kysyä, kuka käyttää vapauteen vaikuttavaa päätösvaltaa ja miten. Sosiaalihuollon asiakkaan vapautta ei ole syytä tarkastella 8 artiklaa tulkittaessa ainoastaan yksittäisen sosiaalihuollon asiakkaan negatiivisena vapausoikeutena, klassisena englantilaisena vapautena tai liberaalina perusoikeutena, jossa perusoikeuksien tehtävänä on suojata yksityisen vapauspiiriä julkisen vallan puuttumiselta. On mahdollista, että sosiaalihuollon asiakkaan vapaus on yksilövapautta ja torjuntaoikeutta laajempi asia ja että sosiaalihuollon asiakkaan vapauden merkityssisältö on osittain löydettävissä sosiaalihuollon asiakkaan ja yhteiskunnan suhteita koskevista käsityksistä.<sup>139</sup>

Artiklassa 8 mainitun yksityiselämän ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen ei ole yksinkertaista eikä helppoa, vaikka asiaa koskevia ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapauksia on jo jonkin verran. Ongelmaa on tarkasteltu myös oikeuskirjallisuudessa. Sekä yksityiselämän suojan että julkisuusperiaatteen arvo tulee ottaa huomioon, kun tuomioistuimet ja muut lainsoveltajat perustelevat näitä perusoikeuksia koskevia ratkaisujaan. Toisaalta pitää varoa tulkintoja, joita ei sopimuksesta tai sitä tulkitsevasta EIT:n oikeuskäytännöstä ole pääteltävissä.<sup>140</sup> *Kari Uotin* mukaan ihmisoikeussopimuksessa eri oikeudet saavat sisältönä osana kokonaisuutta. Millekään oikeudelle ei voi antaa sellaista sisältöä, että se tekee toisen oikeuden ytimen merkityksettömäksi. *Uotin* mukaan tätä voidaan selvittää sääntö-periaate-konstruktioilla: säännöt eivät voi olla ristiriidassa keskenään, kun taas periaatteet sallivat sekavuutta.<sup>141</sup>

Ihmisoikeussopimukseen liittyy luontaisesti oikeudenmukaisen tasapainon etsiminen yhteisön yleisen edun vaatimusten ja yksilöiden ihmisoikeuksien suo-

<sup>138</sup> *Miettinen* 2001 s. 47.

<sup>139</sup> Samaa on todennut *Tarmo Miettinen* tieteen vapaus -käsitteestä. *Miettinen* 2001 s. 47.

<sup>140</sup> Ks. myös *Tiilikka* 2005a s. 170–171.

<sup>141</sup> *Uoti* 2006 s. 110.

jaamisen vaatimusten välille.<sup>142</sup> Oikeudenmukaisen tasapainon mukaan intressien sopusointu ja kokonaispunninta ovat luonnollisesti välttämättömyydestin kulmakiviä. *Jukka Viljasen* mukaan Soering-tapaus kuitenkin osoittaa, että tasapainon etsiminen on pikemminkin ihmisoikeussopimuksen yleinen periaate.<sup>143</sup> Kuten *Viljanen* toteaa, punninnan perusidea on palautettavissa sopimuksen taroitukseen ja päämäärään sekä sen erityisasemaan ihmisoikeussopimuksena.<sup>144</sup> Ihmisoikeussopimus on ennen kaikkea järjestelmä ihmisoikeuksien suojelemiseksi, ja sen ytimenä on ihmisarvon ja yksilön vapauden kunnioittaminen.<sup>145</sup>

## 2 PERUSOIKEUDET OSANA YKSITYISYYDEN SUOJAA JA JULKISUUSPERIAATETTA

### 2.1 Perusoikeusjärjestelmän ja perusoikeuksien merkitys

Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen näkeminen perusoikeuksina antaa käyttöön lisää työkaluja.<sup>146</sup> Kun tutkimusteemana on yksityisyyden suoja ja julkisuus sosiaalihuollossa, perusoikeuskytkentä on helposti havaittavissa. Niin julkisuuteen, yksityisyyden suojaan kuin asiakastiedon käsittelyyn liittyvät ongelmat voidaan palauttaa perusoikeustasolle, kun lähtökohdaksi valitaan yksityisen henkilön oikeudet ensi sijassa siinä muodossa kuin ne ilmenevät lain tasolla sekä vaikuttavat laintulkinnassa ja -soveltamisessa. Yksityisyyden suojaamisessa, tietojen julkisuudessa, viranomaisten tiedonhankintatapojen sääntelyssä ja tietojen luovuttamisessa on viime kädessä kysymys perusoikeuksien toteuttamisesta. Tämä korostaa perustuslain merkitystä. Sen lisäksi, että perusoikeudet rajoittavat toimivat lainsäädäntövaltaa, merkitystä saa perusoikeusmyönteinen – tai ehkä ennemminkin – perusoikeusvelvoitteinen tulkinta.

Henkilötietojen suoja on relatiivista. Yksityisyyden suojan ulottuvuus vaihtelee eri tilanteissa, ja henkilötietojen suoja on tasapainotettava suhteessa muihin oikeuksiin. Lainsäätäjän ratkaisu on henkilötietolain säätämisen yhteydessä ollut siirtää tarkastelu käytännön tasolle kiinnittämällä huomio niihin yhteyksiin, joissa henkilötietoja yleisesti käytetään ja joissa henkilötietoja on siksi myös rekis-

<sup>142</sup> EIT:n tuomio Soering vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 7.7.1989, A 161, kohta 89. Ks. *Viljanen, Jukka* 2005b s. 646 alaviite 7.

<sup>143</sup> *Viljanen, Jukka* 2003 s. 233.

<sup>144</sup> *Viljanen, Jukka* 2005b s. 650.

<sup>145</sup> EIT:n tuomio Christine Goodwin vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, 11.7.2002, 28957/95, kohdat 74 ja 90. Ks. *Viljanen, Jukka* 2005b s. 650.

<sup>146</sup> *Sorvari* 1998 s. 39.

teröitävä. Sääntelyn yksityiskohtaisuuteen vaikuttaa erityisesti se, missä asemassa tiedon kohde on suhteessa tietojä käsittelyyn. <sup>147</sup>

*Olli Mäenpää* on korostanut, että oikeudellisena käsitteenä julkisuus määräytyy pitkälti sitä koskevan sääntelyn mukaan. Sääntelyyn kuuluu etenkin julkisuuden oikeudellisten edellytysten määrittäminen. Tässä perusoikeusnäkökulma on keskeinen, joskaan ei yksinomaan ratkaiseva. Tämä näkökulma on myös huomattavan moniulotteinen, sillä julkisuus kytkeytyy useisiin tiedollisiin perusoikeuksiin. Ne määrittelevät yksilön tiedollista asemaa sekä siihen liittyvää suojaa ja oikeuksia. Tällaiset perusoikeudet sääntelevät etenkin yhtäältä tiedon välittämistä ja viestintää sekä toisaalta tiedon käyttämistä ja hyödyntämistä. Vain edelliseen ryhmään kuuluvat perusoikeudet on muotoiltu erityisesti koskemaan tietoa, kun taas jälkimmäiset eivät yleensä kohdistu yksinomaan tietoon. Tiedolliset perusoikeudet voivat sisältää myös toisilleen vastakkaisia tai toisiaan rajoittavia vaatimuksia, joiden yhteensovittaminen ja tasapainottaminen on käytännössä erittäin haasteellinen tehtävä. <sup>148</sup>

Perusoikeuksien väliset kollisioasetelmat ovat hallinto- ja oikeuskäytännössä jokapäiväinen ilmiö. *Pekka Lämsivevan* mukaan niissä on kyse lähinnä eri henkilötahojen vastakkaisista perusoikeuspositioista. Konflikti ei kohdistu erityisesti kenenkään asemaan, vaan harkinta on tehtävä ristikkäisten perusoikeusnäkökokohtien pohjalta. <sup>149</sup> Perusoikeuksien välisiin kollisioihin, kuten julkisuuden ja yksityisen suojan väliseen vastakkainasetteluun, joudutaan varautumaan jo yleisellä tasolla lakeja säädettäessä. Kollision ratkaiseminen jää useimmissa tapauksissa joltain osin riippumaan yksittäisestä lainsoveltamis päätöksestä. Esimerkiksi säätääessään sosiaalihuollon asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevia tietoja sisältävät sosiaalihuollon asiakirjat salassa pidettäväksi lainsäätäjä on omalta osaltaan ottanut kantaa sananvapauden, julkisuuden ja yksityisyyden suojan välisen kollisiotilanteen ratkaisemiseen. Lainsäätäjä on toisin sanoen katsonut, että sananvapauden ja julkisuuden rajoittaminen on tässä tapauksessa yksityisyyden suojaan liittyvä hyväksyttävä peruste. <sup>150</sup> Perusoikeuksia ei voida asettaa ennalta toisiinsa nähden tiettyyn tärkeysjärjestykseen. Kussakin lainvalmistelu-, lainsäätämisen- ja soveltamistilanteessa tulisi etsiä ratkaisua, jolla kaikki asiaan vaikuttavat perusoikeudet voidaan ottaa samanaikaisesti mahdollisimman hyvin huomioon. <sup>151</sup>

*Veli-Pekka Viljasen* mukaan ongelma ei liity niinkään perusoikeusnäkökulman tuomiseen eri oikeudenaloille, vaan siihen, millä tapaa perusoikeuksia käytetään.

<sup>147</sup> Wallin 2001 s. 381–382.

<sup>148</sup> Mäenpää 2003c s. 15.

<sup>149</sup> Lämsineva 2002a s. 86.

<sup>150</sup> Ks. myös Viljanen, Veli-Pekka 2001 s. 139–140.

<sup>151</sup> HE 13/2006 vp. s. 39.



Kaiken oikeudellisen päättelyn ei ole tarkoitus palautua perusoikeuksiin, eivätkä perusoikeudet ratkaise tyhjentävästi oikeudellisen ratkaisun lopputulosta. Oikein ymmärrettyinä perusoikeuksissa on kysymys oikeudellisen päätöksenteon valtiosääntöoikeudellisista reunaehdoista. Perusoikeuksien tehtävänä on varmistaa, että päätöksenteko on länsimaisen demokraattisen oikeusvaltion peruseriaatteiden mukaista.<sup>152</sup> Perusoikeudet eivät vaikuta jokaiseen lainsoveltamistilanteeseen, koska lainsäätäjä on jo ennalta suorittanut eri perusoikeuksien välisen punninnan.<sup>153</sup> Näin on tehty esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa koskevassa laissa.

Lainsäätäjän suorittama punninta ei kuitenkaan ole pysyvää. Lainsäätämisvaiheessa tehdyt punninnat muuttuvat sitä todennäköisemmin, mitä kauemmin laki on ollut voimassa. Pitkään voimassa olleen lain lainsäätämisvaiheessa tehtyä punnintaratkaisua voidaankin pitää yleisen tason kollisiotilanteen ratkaisuna, joka kuitenkin konkreettisen perusoikeuskollision osalta toimii ainoastaan eräänlaisena *prima facie* -luonteisena kannanottona. Siten sovellettaessa lain punnintaa koskevia säännöksiä yksittäistapauksessa on lain säännösten mekaanisen soveltamisen sijasta perusoikeuksia punnittava keskenään juuri siinä soveltamistilanteessa. Jos punnintatilanteessa – kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen valossa – tuomioistuin painottaisi vain yhtä perusoikeutta, saataisi tuomioistuimen päätös tarkoittaa sitä, että juuri käsillä olevassa yksittäistapauksessa olisi rajoitettu liiallisesti toista perusoikeutta. Näin ollen tuomioistuimen päätös olisi vastoin perustuslain perusoikeussäännöksiä.<sup>154</sup> Sen sijaan oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa koskevan lain säännöksiä voidaan soveltaa sangein mekaanisesti, koska laki on uusi.

On ongelmallista, jos moniulotteisen harkintatilanteen kokonaisuudesta nostetaan esiin ainoastaan valikoituja perusoikeusnäkökohtia, mutta samalla sivuutetaan kaikki muut tilanteen hahmottamisen kannalta olennaiset perusoikeusluttuvuudet. Konkreettisessa harkintatilanteessa ei ole perusteltua ylikorostaa yksityisyyden suojaa ja antaa julkisuudelle ja sananvapaudelle erittäin vähäinen merkitys. Tällöin on vaarana, että tilanteeseen liittyvien erisuuntaisten perusoikeusluttuvuuksien kokonaisvaltainen punninta jää suorittamatta.<sup>155</sup> Yksityisyyden suojaa ei ole aihetta pitää mustana aukkona, joka imee itseensä kaikki sitä ympäröivät oikeudet. On tärkeää ottaa tarkasteltavaksi kaikki yksityisyyden suojaa lähellä olevien oikeuksien välissä olevat aspektit.<sup>156</sup> Perusoikeuseriaatteet

<sup>152</sup> Viljanen 2002 s. 34–35.

<sup>153</sup> Siitari-Vanne 2005 s. 121 alaviite 168.

<sup>154</sup> Veli-Pekka Viljanen on esittänyt esimerkin sananvapauden sekä yksityiselämän ja kunnian suojaan liittyvien perusoikeusintressien punninnasta rikoslain kunnian ja yksityiselämän suojaa koskevia rangaistussäännöksiä sovellettaessa. Viljanen, Veli-Pekka 2001 s. 140.

<sup>155</sup> Lämsineva 2003 s. 681.

<sup>156</sup> Ollila 2001 s. 199.



ovat *prima facie* -luonteisina avoimia jatkokysymyksille, ja vasta ”kaikki asianhaarat huomioon ottaen” (all things considered) voidaan perusoikeudelle antaa tulkinnallinen sisältö tai painoarvo punninnassa.<sup>157</sup>

Tuomas Pöysti on korostanut, että perusoikeuksien väliset jännitteet ovat oikeuden perustavia arvoja edustavien oikeusperiaatteiden välisiä. Ratkaisua ei tule tehdä mekaanisesti siten, että jokin perusoikeus väistyy toisen tieltä, vaan pyrkimyksenä tulee olla kaikkien perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen.<sup>158</sup> Tavoitteena on siten saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotilanne yhteen sovitettavien perusoikeusintressien kesken.<sup>159</sup> Kun punnitaan yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta sosiaalihuollossa, keskeistä on ei-juridisina argumentteina toimivien, sosiaalihuollon asiakkaalle ja tietoja pyytävälle koituvien hyötyjen ja haittojen vertailu sekä yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen loukkaamattomuus ja loukkauksen aste.

Minkälainen painoarvo kullekin perusoikeudelle yksittäisessä punnintatilanteessa annetaan? Jaakko Husan mukaan tulkintatilanteissa väljien maksimien muotoon puetuilla perusoikeuksilla/perusarvoilla on tietty tulkinnallinen funktio. Tilanteen viimekätinen ratkaisu edellyttää vastausta kysymykseen: Mitä perusoikeuden ilmaisemaa perusarvoa on käsillä olevassa tilanteessa priorisoitava? Vastaus tähän kysymykseen on perimmiltään kannanotto arvoarvostelmaan – samalla kun se tietysti sisältää tulkinnan käsillä olevan tilanteen tosiseikoista ja niiden oikeudellisesta relevanssista. Arvoasetelmaan perustuvan kannanoton esittävä lainsoveltaja tai oikeustieteen tutkija voi mahdollisesti – tulkintatilanteessa – ikään kuin piilotellen asettaa oman tilannesidonnaisen arvoarvostelmansa lainsäätäjän asettaman sijaan.<sup>160</sup> Perusoikeuksien aiempaa suurempi painoarvo antaa mitä ilmeisimmin aiempaa enemmän tulkinnallista tilaa lainsoveltajan arvoarvostelmille ja tulkinnoille, jotka voivat perusoikeusystävällisyydessään ehkä irtautua selvemmin lainsäätäjän säätämistä tavallisista laeista.<sup>161</sup>

## 2.2 Perusoikeuden ydin- ja reuna-alue

Tulkintaperiaatteena perustuslain 12.2 §:n kriteerit toimivat siten, että asiakirjan julkisuusrajoituksia on myös sovellettava perusoikeusmyönteisesti. Jos rajoitus voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla, soveltajan tulee valita julkisuutta vähiten rajoittava tapa. Tämä periaate ei kuitenkaan ole sellaisenaan toimiva ratkaisuperuste silloin, kun oikeudelliset intressit ovat samantasoiset. Etenkin yksityiselä-

<sup>157</sup> Aarnio, Aulis 2006 s. 334.

<sup>158</sup> Pöysti 1999b s. 497.

<sup>159</sup> Viljanen, Veli-Pekka 1999b s. 157.

<sup>160</sup> Husa 2004 s. 123.

<sup>161</sup> Husa 2004 s. s. 125.

män suojan ja julkisuuden välisen ristiriidan ratkaiseminen edellyttää molempien intressien välistä punnintaa ja yhteensovitusta. Ristiriitatilanteessa ainakin kummankin perusoikeuden ydinalueelle sijoittuvat oikeudet on pyrittävä turvaamaan.<sup>162</sup> Oikeuksien olennainen sisältö on jätettävä koskemattomaksi.<sup>163</sup>

Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus voidaan ymmärtää niin, ettei muiden perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttyminen riitä oikeutamaan rajoituksen toteuttamista tavallisella lailla. Erikseen on vielä selvitettävä, koskettaako rajoitus tästä huolimatta perusoikeuden ydintä. Tai kääntäen: jos lakiehdotuksen todetaan koskettavan perusoikeuden ydintä, ei riitä, että kaikki muut yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät.<sup>164</sup> Valtioneuvoston oikeuskansleri on lausunut asiasta seuraavaa. Sähköpostiliikenteen tunnistamistiedot<sup>165</sup> eivät kuulu viestintäsalaisuuden ydinalueeseen. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että tunnistamistietojen käyttö olisi ehdoitta mahdollista, kunhan asiasta säädetään lailla. Tämän yleisen rajoitusedellytyksen ohella on tarpeen tarkastella perusoikeuksien muiden yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä sekä perustuslain 10.3 §:ssä säädetyn kvalifioitujen rajoituslausekkeen vaatimusten täyttymistä.<sup>166</sup> *Kaarlo Tuo-*

<sup>162</sup> *Mäenpää* 2000 s. 18.

<sup>163</sup> KM 1992:3 s. 116 ja 298.

<sup>164</sup> *Jyränki* 2003 s. 489.

<sup>165</sup> Sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 §:n 8 kohdan mukaan tunnistamistiedolla tarkoitetaan tilaajaan tai käyttäjään yhdistettävissä olevaa tietoa, jota viestintäverkoissa käsitellään viestien siirtämiseksi, jakelemiseksi tai tarjolla pitämiseksi. Olennaista on, että näiden tietojen tulee olla yhdistettävissä tilaajaan tai käyttäjään. Tilaja, johon tunnistamistieto voidaan yhdistää, voi olla luonnollisen henkilön lisäksi myös oikeushenkilö. Tärkeää on havaita henkilötiedon ja tunnistamistiedon ero. Henkilötiedon tulee aina olla yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön. *Helopuro – Perttula – Ristola* 2004 s. 19–20, 33–34 ja HE 125/2003 vp. s. 46. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta totesi sähköisen viestinnän tietosuojalakia koskevassa mietinnössään, että tunnistamistiedon käsitettä ei ole rajattu pelkästään viestintäverkoissa käsiteltäviin tietoihin, vaan sillä tarkoitetaan myös viestintäverkoissa olevia tietoja, joita käsitellään tiettyihin tarkoituksiin eli viestien siirtämiseen, jakeluun ja tarjolla pitämiseen. Sääntelyssä on välttämätöntä pyrkiä teknologia-neutraalisuuteen. LiVM 13/2004 vp. s. 4–5.

<sup>166</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 21.9.2006, dnro 22/20/06 s. 4. Työnantajan oikeus tunnistetietojen seuraamiseen ei ole ongelmatonta perustuslain 10.3 §:n turvaaman viestintäsalaisuuden kannalta. On selvää, että yrityssalaisuuksia ja niihin liittyviä taloudellisia intressejä on suojeltava. On kuitenkin epätodennäköistä, että yritysvakoilua, yrityssalaisuuden rikkomista tai yrityssalaisuuden väärinkäyttöä saadaan poistettua antamalla työnantajalle oikeus seurata työntekijän sähköpostiliikenteen tunnistamistietoja. Sähköisen viestinnän muutosesityksessä työnantajalle haluttiin antaa mahdollisuus tarkkailla työntekijöiden sähköpostiliikennettä tietovuodon havaitsemiseksi tai estämiseksi ilman konkreettista epäilyä rikoksen tapahtumisesta. Työnantajalle haluttiin siis antaa laajemmat toimintavaltuudet kuin poliisilla on. Työnantajapuolen halu seurata sähköpostiliikennettä ilmentää epäluottamusta työntekijöitä kohtaan. Ei ole varmaa, ettei seurannan kautta saatua muuta, esimerkiksi yksityiselämän piiriin kuuluvaa, tietoa käytettäisi missään tilanteessa työntekijän vahingoksi. Sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttaminen ei saa tapahtua ilman tarkkaa punnitsemista suojattavien ja uhrattavien oikeuksien välillä. Punninnassa on arvioitava, ovatko yrityssalaisuuden suoja ja siihen liittyvät taloudelliset intressit niin tärkeitä, että niiden suojelemiseksi viestintäsalaisuuden suoja tulisi rajoittaa. *Lipasti* 2006 s. 7.

ri on tässä asiassa ollut toisella kannalla. Hänen mukaansa tunnistamistiedot eivät kuulu luottamuksellisen viestin salaisuuden ydinalueeseen.<sup>167</sup> Sen vuoksi omaisuuden suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden välisessä punninnassa omaisuudensuojan toteuttamista on pidettävä painavampana näkökohtana.<sup>168</sup> Tuorin kanta vaikuttaa perustellulta: tunnistamistietoja ei voida pitää luottamuksellisen viestin ydinalueelle kuuluvina. Tunnistamistietojen käyttö ei tee luottamuksellisen viestin salaisuutta tyhjäksi ja merkityksettömäksi. Luottamuksellisen viestin salaisuuden olennainen sisältö jää koskemattomaksi. Tilanne olisi toinen, jos puututtaisiin sähköpostiviestien sisältöön. Silloin voitaisiin katsoa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden ydinsisältö on merkityksetön tai ainakin erittäin suppea.

Ydinalueen koskemattomuus voidaan nähdä sillä tavalla suhteellisena, että ydinalue on se, mikä jää rajoittamisen jälkeen jäljelle. Tällöin on mahdollista, että perusoikeudesta ei suhteellisuusperiaatteen puitteissa jää jäljelle mitään.<sup>169</sup> Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välisessä punninnassa tilanne voi olla se, että kysymyksessä on yksityisyyden suojan ydinalue ja julkisuusperiaatteen reunaosa tai/ja se, että kysymyksessä on julkisuusperiaatteen ydinalue ja yksityisyyden suojan reunaosa.

Ydin- ja reuna-alueajattelun riskinä on se, että perusoikeusongelman sijoittuminen reuna-alueelle johtaa normaalia helpommin siihen kohdistuvien rajoitusten hyväksymiseen ja suojan murenemiseen. Tällöin suojaan kohdistuvat rajoituspaineet nähdään helpommin hyväksyttäviksi ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimiksi. Harkintavaltaa on toki mahdollisuus käyttää väärin ja tulkita perusoikeuksia rajoittavalla tavalla sen sijaan, että ydinalueen kattamat oikeudet ja hyväksyttävyyden ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimukset otetaan vakavasti. Ydin- ja reuna-alueajattelun sijasta olisi parempi arvioida eri perusoikeuksista lähteviä yksityisyyden suojan käyttöön kohdistuvia vaatimuksia. Ydin- ja reuna-aluekategorian toisena riskinä voi olla kovan ytimen suppeus ja perusoikeuspunninnan sallivan reuna-alueen ja näiden välisen harmaan alueen laajuus.<sup>170</sup>

Ydinalueajattelu on kiinteässä yhteydessä perusoikeussuojan tasoa ja sitä kautta perusoikeuksien rajoittamista koskeviin kysymyksiin. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus sisältyy perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöön kirjattuun perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden

<sup>167</sup> Samaa mieltä *Tuorin* kanssa on ollut myös perustuslakivaliokunta. PeVL 9/2004 vp. s. 4.

<sup>168</sup> *Tuori* 2006 s. 16 ja Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamiseksi 21.8.2006 s. 27.

<sup>169</sup> *Linna* 2004 s. 625.

<sup>170</sup> Ks. myös *Ollila* 2004 s. 53–54

luetteloon.<sup>171</sup> Saattaa olla jopa niinkin, että ydin- ja reuna-alueitten normit ovat ymmärrettävissä – matemaattisin termein ilmaistuna – vain rajoittamisnormien funktiona ja toisin sanoen määritettävissä vain rajoittamisperusteiden ja -tapojen avulla. Väitettä voidaan puolustaa, vaikka perusoikeuden ydinalueen kerrostumista löydettäisiin vielä silläkin tavalla kova ydin, ettei sen suojaaman toiminnan rajoittamista pidettäisi millään perusteella eikä millään tavalla sallittuna. Perustuslakivaliokunnan käytännössä korostuu rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimus eli rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Perusoikeuden kova ydinkin voidaan nähdä rajoitusnormien funktiona siten, että tuota ydintä määrittäisi olennaisesti juuri hyväksyttävän rajoitusperusteen ja -tavan puuttuminen.<sup>172</sup> Mitä syvemmälle henkilön yksityisyyteen tiedonhankinnassa halutaan mennä, sitä merkittävämmästä yksilöoikeudesta tai kollektiivisesta hyvästä ja niiden suojelemisen merkityksestä täytyy olla kysymys. Mitä lähemmäksi ydinaluetta tullaan, sitä merkittävämmäksi nousee myös vaatimus yksityisyyden suojaa koskevan perustuslain 10.1 §:n soveltamisesta sääntönä.<sup>173</sup>

*Veli-Pekka Viljasen* mukaan yleisesti voidaan arvioida, että ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella ei normaaleissa perusoikeuksien rajoitusten arviointitilanteissa välttämättä ole itsenäistä merkitystä, sillä perusoikeuden ydinalueeseen puuttuvat rajoitukset ovat lähes aina ainakin suhteellisuusvaatimuksen ja useimmissa tapauksissa myös ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia. Ydinalueen ideaa onkin käytetty *Viljasen* mukaan lähinnä käänteisesti. On katsottu, että lainsäätäjän liikkumavara on normaalia suurempi, jos perusoikeusrajoitukset jäävät

<sup>171</sup> PeVM 25/1994 vp. s. 4–5.

<sup>172</sup> *Manninen* 1995 s. 595–596. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että asunnossa olevan henkilön tekninen tarkkailu terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen estämiseksi on hyväksyttävää tällaisen rikoksen kohteena olevien perusoikeuksien turvaamiseksi, jos tarkkailu on välttämätöntä poliisitoimenpiteen turvalliseksi suorittamiseksi. PeVL 11/2005 vp. s. 5. Perustuslakivaliokunta on myös todennut kohdennettujen viranomaistiedotteiden välittämisestä, joka vaatii päätelaitteiden tai liittymien paikkatietojen selvittämistä, että matkaviestien paikantamista koskeva sääntely on tarkkarajaista ja hyväksyttävää, koska viranomaisten tiedotteiden välittämismahdollisuus on rajattu tapauksiin, joissa välittäminen on tarpeen ihmisten hengen, terveyden tai omaisuuden suojaamiseksi, eikä viranomaistiedotetta välitettäessä viranomaisille siirry tietoa matkaviestien sijainnista eikä niillä käydystä viestinnästä. PeVL 53/2005 vp. s. 2. Passia ei passilain 15.2 §:n mukaan anneta henkilölle, joka on määrätty pakkokeinolaissa tarkoitettuun matkustuskieltoon tai konkurssilaissa tarkoitettuun maastapoistumiskieltoon. Nämä passin epäämisperusteet ovat perustuslain 9.2 §:ssä tarkoitettuja rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden turvaamiseksi. Epäämisperusteet ovat perustuslakivaliokunnan mukaan perusteltuja rajoitusten välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. PeVL 27/2005 vp. s. 2.

<sup>173</sup> *Kauppi* 2007 s. 288.

eräänlaiselle perusoikeussuojan reuna-alueelle.<sup>174</sup> Silloin perusoikeuteen voidaan puuttua enemmän ja syvälle käyvämmiin kuin ydinalueella.<sup>175</sup>

Vähäiset kajoamiset sekä edellytysten täytyessä myös vähäistä pidemmälle menevät kajoamiset perusoikeuksiin voidaan punnintaperiaatteiden mukaisesti toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tällöin kyseessä on sallittu perusoikeuden rajoitus. Kun perustuslakivaliokunta on arvioinut sallittua perusoikeuden rajoitusta, kysymys on usein ollut varsin monipuoliseen tarkasteluun ja eri suuntiin käyvien argumenttien punnintaan perustuvasta kokonaisarviosta.<sup>176</sup> Ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset perusoikeuksiin taas ovat mahdollisia vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska kyseessä on kielletty

<sup>174</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 2001 s. 248–249. Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkollista, preventiivistä valvontaa suorittava perustuslakivaliokunta on useasti ottanut kantaa lainsäätäjän liikkumavaran laajuuteen. Arvopaperimarkkinalakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että säännökset etujen ja ristiriitojen julkaisemisvelvollisuudesta samoin kuin väärien ja harhaanjohtavien tietojen julkaisemiskiellosta ovat sinänsä hyväksyttävissä, riittävän tarkkarajaisia ja oikeasuhteisia sananvapauden rajoituksia. PeVL 4/2005 vp. s. 4. Perustuslakivaliokunta on todennut lastensuojelulakia koskevassa lausunnossaan, että sääntelyn lastensuojeluun tähtäävät tavoitteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävissä. Viime kädessä kysymys on lapsen oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhteisuuden lisäksi on kiinnitettävä huomiota rajoitustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvaan. Kysymys on osin lastensuojelullisista tarkoituksista ja pyrkimyksestä suojella sijaishuollossa olevan lapsen henkeä, terveyttä, kehitystä ja turvallisuutta sekä osin tarpeesta suojella muiden henkilöiden henkilökohtaista turvallisuutta. PeVL 5/2006 vp. s. 2–3.

<sup>175</sup> *Ojanen* 2003 s. 66.

<sup>176</sup> *Manninen* 1995 s. 587. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi säännöksessä, joka koski poliisin oikeutta saada matkaviestimen sijaintitieto, kun tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys verraten törkeän rikoksen estämisessä tai vaaran torjumisessa, antanut suurta painoa sille, että kysymyksessä olevan yksityiselämän suojan rajoitus on varsin vähäinen verrattuna rajoitukseksi perusteena olevan yhteiskunnallisen intressin tärkeyteen. Poliisin oikeus on sidottu varsin tiukoihin edellytyksiin siitä, että sijaintitietojen suojaamisella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys verraten törkeiden rikosten estämisessä taikka henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumisessa. PeVL 11/2005 vp. s. 5–6. Säännöksissä laitoshuollossa olevaan lapseen kohdistettavien rajoitustoimenpiteiden käytön yleisistä edellytyksistä perustuslakivaliokunta on korostanut tarkoitussidonnaisuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimusten asianmukaisen huomioon ottamisen tärkeyttä sovellettaessa lain yksittäisiä toimivaltasäännöksiä. Tämä merkitsee muun ohella sitä, ettei rajoitustoimenpiteitä saa käyttää rangaistuksina. Esimerkiksi luottamuksellisen viestin salaisuutta voidaan perustuslain kannalta rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua. Jos rajoituksen tarkoitus on saavutettavissa pidättämällä viesti, ei viestin lukemista voida pitää välttämättömänä, eikä siihen siten perustuslain mukaan saa ryhtyä. Vastaavasti esimerkiksi lapsen ja tämän vanhempien tapaamisen epäminen kokonaan voi perustuslain näkökulmasta tulla kysymykseen vain, jos rajoituksen tarkoitusta ei ole mahdollista saavuttaa lievemmillä toimenpiteillä, kuten päätöksellä tapaamisajasta ja -paikasta. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että omaisuuden haltuun ottaminen on sidottava esimerkiksi peruteltuun epäilyyn vakavan haitan aiheuttamisesta laitoksen yleiselle järjestykselle taikka sijaishuollossa olevien lasten hoidon tai kasvatuksen järjestämiselle. Suojattavaksi intressiksi ei riitä lasten sijaishuollon järjestämiseen yleisesti liittyvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen. PeVL 5/2006 vp. s. 2–5.

poikkeus perusoikeudesta. Vähäistä pidemmälle menevä kajoaminen on sallittua vain suhteellisuusperiaatteen puitteissa, joten pidemmälle menevä kajoaminen on toisinaan arvioitavissa sallituksi rajoitukseksi ja toisinaan taas kielletyksi poikkeukseksi. Suhteellisuusperiaatteella onkin keskeinen asema perustuslakivaliokunnan käytännössä.<sup>177</sup> Valtiosääntöoikeudellisen näkökulman keskeinen kulmakivi on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö linjauksineen perusoikeuksien sisällöstä ja merkityksestä.<sup>178</sup>

Se, että perusoikeuden olennaiseen sisältöön ei saa puuttua, antaa eräänlaisen institutionaalisen suojan perusoikeussäännöksissä mainituille oikeuksien osaluueille. Arvioitaessa perusoikeuden rajoituksen olennaisuutta olisi kiinnitettävä huomiota paitsi rajoituksen vaikutukseen yksittäisen perusoikeuden kannalta myös perusoikeussäännösten muodostamaan kokonaisuuteen. Huomattavassa osassa niistä käytännön tilanteista, joissa tiettyä perusoikeutta rajoitetaan, on nimittäin samalla kysymys toisen perusoikeuden suojaamisesta. Olennaisen

<sup>177</sup> Manninen 1995 s. 587. Poliisilain tiedonhankinnan paljastumisen estämistä koskevan sääntelyn tarkoitus on mahdollistaa poliisin sinänsä lainmukaisten tiedonhankintakeinojen tehokas käyttö pyrkimällä estämään niiden käytön paljastuminen. Viime kädessä sääntelyllä suojataan tiedonhankintatoimiin osallistuvien virkamiesten henkilökohtaista turvallisuutta. Sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on olennaista, että valtuutta on säännöksen perusteella mahdollista käyttää ainoastaan, jos se on tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi välttämätöntä. PeVL 11/2005 vp. s. 8. Perustuslakivaliokunta on todennut työsuojelutarkastusta koskevasta säännöksestä, että työsuojelutarkastusta koskevaa sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellistä se, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10.3 §:ssä tarkoittamassa mielessä välttämättöminä ”perusoikeuksien turvaamiseksi”. Tarkastuksen suorittamisen edellytyksenä on välttämättömyysvaatimuksen kannalta asianmukaisella tavalla se, ettei valvontaa muutoin voida toteuttaa riittävästi. Lisäksi säännös edellyttää perusteltua epäilyä vaaran aiheuttamisesta työntekijän hengelle tai terveydelle. Sääntely ei näiltä osin muodostu ongelmaksi perustuslain 10 §:n kannalta. PeVL 42/2005 vp. s. 2. Perustuslakivaliokunta on todennut elintarvikkeiden mainontaa ja markkinointia koskevista tiedoista, että mainonta ja markkinointi kuuluvat lähtökohtaisesti sananvapauden suojan piiriin, mutta niihin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Rajoitusten taustalla ovat elintarvikkeiden mainontaan ja markkinointiin liittyvät kuluttajansuojelulliset ja väestön terveyden edistämiseen tähtäävät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on tärkeää, että vain vakavaa terveysvaaraa aiheuttava taikka oleellisesti totuudenvastainen tai harhaanjohtava markkinointi voi johtaa hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön ja että hallinnolliset pakkokeinot ovat viimesijainen keino. PeVL 37/2005 vp. s. 2–5. Perustuslain 10.3 §:ään sisältyy erityinen rajoituslauseke, jossa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkriteerejä. PeVM 25/1994 vp. s. 5. Perustuslain säännöksen tarkoituksena on perustuslakivaliokunnan mielestä, että tavallisen lain tasolla täsmennetään niitä ”perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömiä toimenpiteitä” joihin perustuslain säännös viittaa. Laista tulee käydä ilmi, mitä perusoikeuksien turvaamisella kulloisesakin sääntely-yhteydessä tarkoitetaan. Kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus voitaisiin tehdä perusoikeuksien turvaamiseksi silloin, kun sen avulla on mahdollista ehkäistä tai estää vakavan terveysvaaran syntyminen taikka sen laajeneminen. Perustuslakivaliokunnan mielestä lain säännöksestä tulee ilmetä tämä tarkoitus. PeVL 37/2005 vp. s. 4.

<sup>178</sup> Siitari-Vanne 2005 s. 127.

puuttumisen kiello vaikuttaisi siten eri perusoikeuksien välisten jännitteiden tai kollisoiden ratkaisemiseen.<sup>179</sup>

Saksan perustuslain 19.2 artikla kieltää puuttumasta perusoikeuksien ydinsisältöön. *Robert Alexyn* mukaan perustuslain 19.2 artiklan tulkinta on kiistanalainen. Teoria perusoikeuden ydinsisällön rajoittamattomuudesta voi olla absoluuttinen tai suhteellinen. Absoluuttisen teoria painottaa jokaisen perusoikeuden ydintä, johon ei voida missään tapauksessa puuttua. Suhteellisen teorian mukaan perusoikeuden ydinsisältö on se, mikä jää punninnan jälkeen jäljelle. *Alexy* katsoo, että useat valtiosääntötuomioistuimen ratkaisut tukevat absoluuttista teoriaa, mutta on myös sellaisia valtiosääntötuomioistuimen kannanottoja, jotka viittaavat suhteelliseen teoriaan. Hänen oma kantansa perustuu siihen, että perusoikeusperiaatteesta tulee sitä vastustuskykyisempi, mitä pidemmälle periaate väisyy; loppujen lopuksi vastakkaisilta perusteilta edellytetään suhteettoman suurta painoarvoa. Näin periaatteen suoja muotoutuu niin vahvaksi, että voitaisiin puhua absoluuttisesta suojasta. Saksan perustuslain 19.2 artiklan tarkoittama perusoikeuden ydinsisällön suoja ei tuo perusoikeuden rajoitettavuuteen mitään selalaista uutta, joka ei sisälly jo suhteellisuusperiaatteeseen. Tältä pohjalta arvioituna suhteellisuusperiaatteella on laaja sovellutusalue perustuslain tulkintatilanteissa.<sup>180</sup> Useimmissa muissa oikeusjärjestyksissä ei ole määritelty oikeuksien ydinsisältöä. Kuitenkin Kreikan, Italian, Portugalin ja Espanjan perustuslaista ja noiden maiden perustuslakikirjallisuudesta voidaan löytää viittauksia oikeuksien ydinsisältöön, mikä antaa mahdollisuuden oikeuksien ydinalueen säilymiseen.<sup>181</sup>

*Sami Manninen* katsoo jokaisella perusoikeudella olevan sellainen ydinalue, jonka antamaa suojaa ei voida poistaa eikä edes merkittävästi heikentää. Perusoikeuden ytimen poistaminen tekisi asianomaisen perusoikeuden tyhjäksi ja merkityksettömäksi. Ytimeen ulottuva rajoitus voisi kääntää rajoituksen ja perusoikeuden välisen suhteen pääläelleen tekemällä rajoituksesta pääsäännön ja perusoikeudesta poikkeuksen, vaikka ei sitä kokonaan merkityksettömäksi tekisikään.<sup>182</sup> Kullakin perusoikeudella on olennainen sisältönsä, eräänlainen ydinalue, jonka piirissä se saa kollisiotilanteessa etusijan muihin perusoikeuksiin nähden.<sup>183</sup> Lainsäätäjän tai tuomioistuimen ei tarvitse suorittaa punnintaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että minkäänlaista punnintaa ei suoriteta vaan sitä, että perustuslainsäätaja suorittaa punninnan. Kysymys on perusoikeuden ydin-

<sup>179</sup> KM 1992:3 s. 383–384.

<sup>180</sup> *Alexy* 2002 s. 192–196.

<sup>181</sup> *Kühling* 2006 s. 541.

<sup>182</sup> *Manninen* 1999 s. 409. Korkeimman oikeuden tulkinnan mukaan tunneperäisiä suhteita, seurustelua ja perhe-elämää koskevat tiedot kuuluvat epäilyksettä yksityiselämän piiriin ja vieläpä suojan ydinalueeseen. KKO 2005:82, 4.7.2005, taltio 1621, dnro R2003/191.

<sup>183</sup> KM 1992:3 s. 383.



alueen välillisestä normituksesta. Tämä vahvistaa selvästi seuraavaa punninta-sääntöä: mitä suurempi on perusoikeuden toteuttamisaste, sitä suurempi on sen paino. Perusoikeuden ydinalue pitää ymmärtää äärimmäisen ahtaaksi.<sup>184</sup>

Ydinalueen määräävät ne nimenomaiset arvot ja tavoitteet, joiden turvaamiseksi kyseinen perusoikeus on syntynyt. Mitä lähempänä ydinaluetta kyseissä yksittäistapauksessa ollaan, sitä suurempi paino on juuri kyseiselle perusoikeudelle annettava. Toinen, sinänsä yhtä tärkeä perusoikeus voi joutua väistymään, jos tapaus ei satu sen kannalta yhtä lähelle ydinaluetta. Oikea ratkaisu asettuu teoreettisesti sellaiseen kohtaan, jonka perusteella kaikki perusoikeudet toteutuvat mahdollisimman optimaalisesti.<sup>185</sup> Esimerkiksi ristiriidassa sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välillä joudutaan näitä eri perusoikeuksia arvioimaan juuri tällä tavalla. Julkisuusperiaatteen ydinaluetta on avoimuuden ja hyvän tiedonhallintatavan toteuttaminen viranomaisten toiminnassa, yksilöille ja yhteisöille annettu mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, yksilöille ja yhteisöille annettu mahdollisuus muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä yksilöille ja yhteisöille annettu mahdollisuus vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuusperiaatetta käytettäessä voidaan joutua yksityisyyden suojan alueelle tavalla, joka ei muutoin olisi sallittua.

Tämän vuoksi on perusteltua *Tarmo Miettisen* tavoin todeta seuraavaa: perusoikeusnormeja voitaisiin pitää lähtökohtaisesti sääntöinä, jos vaatimus perusoikeuden ytimen loukkaamattomuudesta hyväksyttäisiin kaikkia oikeuden muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia koskevaksi. Oppi perusoikeuksien kovasta ytimestä soveltuu hyvin sääntöihin mutta ei eriasteisesti toteuttaviin optimointikäskyihin eikä politiikkoihin.<sup>186</sup> Myös *Veli-Pekka Viljasen* mukaan ydinalueellaan perusoikeudet toimivat sääntöinä, jotka sulkevat kokonaan pois rajoitusmahdollisuuden. Kyse ei ole punninnasta, vaan sen määrittämisestä, ollaanko perusoikeuden ydinalueella. Jos vastaus tähän kysymykseen on myöntävä, on samalla jo saatu kieltävä vastaus siihen, onko rajoitus perustuslain mukaan mahdollista toteuttaa tavallisella lailla.<sup>187</sup>

Perusoikeuden ydinalueen määrittely ei kuitenkaan ole yksiselitteinen tehtävä. Useassa tapauksessa selvästi perusoikeuden ydinalueeseen kuuluvien aineosien ja selvästi ydinalueen ulkopuolelle eli reuna-alueelle sijoittuvien aineosien välille jää eräänlainen harmaa vyöhyke. Perusoikeussäännösten ydinalueen hahmottamisessa voidaan apua kyllä saada esimerkiksi kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Kun ihmisoikeusvelvoitteet määrittävät kansainvälisesti suo-

<sup>184</sup> Jansen 1997 s. 52.

<sup>185</sup> Vuortama – Kerosuo 2004 s. 12–13.

<sup>186</sup> Miettinen 2001 s. 91.

<sup>187</sup> Viljanen, Veli-Pekka 2001 s. 231 ja 237.



jatun oikeuksien vähimmäistason, saattaa olla perusteltua katsoa tähän vähimmäistasoon puuttuvat toimenpiteet myös perusoikeuden ydinalueeseen puuttumiseksi. Tosin tällainen ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen liittäminen ihmisoikeusvelvoitteisiin vähentää vaatimuksen itsenäistä merkitystä perusoikeuksien rajoitusedellytysten testin kokonaisuudessa, koska testi sisältää erillisenä vaatimuksena myös ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksen. Toisaalta on ilmeistä, että perusoikeuden koskemattomuuden vaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus ovat osin päällekkäisiä.<sup>188</sup>

Yksityisyyden suojan ydinaluetta voidaan yrittää määritellä toisellakin tavalla. Eräs lähestymistapa on arvioida sitä, onko perusoikeussäännöksestä johdettavissa yksiselitteisiä ja poikkeuksettomia sääntöjä.<sup>189</sup> Tällöin on syytä tutkia laajasti perustuslakia ja sen takaamaa yksilön autonomiaa. Keskeinen ihmis- ja perusoikeusperiaate on perustuslain 7.1 §:n mukainen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Henkilökohtainen vapaus on ihmisen valtaa päättää esimerkiksi yhteiskunnallisista mielipiteistään, omasta terveydenhoidostaan ja sosiaalihuollostaan tai asumisestaan. Se on myös vapausoikeus: henkilön oikeus ja vapaus pääsääntöisesti määrätä itseään koskevasta tiedosta.<sup>190</sup>

Jos ratkaisutilanteessa on konflikti yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välillä, ratkaisijan pitää punnita argumentteja rajoituksien puolesta ja niitä vastaan ja konkretisoida tasapainottava ratkaisu painavampien argumenttien pohjalta. Jos ongelma ratkaistaan yksityisyyden suojan ydinalue- ja reuna-aluekategorian avulla, voidaan menettää perustelut rajoitusta vaativiin syihin. Seurausena olisi se, että rajoitukset voisivat perustua erittäin yleiseen ydinaluekonseptiin ilman viittausta suojelua vaativiin konkreettisiin oikeuksiin.<sup>191</sup>

## 2.3 Perusoikeuksien velvoittavuus

### 2.3.1 *Perusoikeuksien velvoittavuus viranomaistoiminnassa tai siihen rinnastettavissa olevassa toiminnassa*

Perusoikeussäännökset koskevat ensisijaisesti julkisen vallan ja yksityisen ihmistä välistä vertikaalista suhdetta. ”Julkinen valta” on useissa perustuslain perusoikeussäännöksissä mainittu velvoitettuna tahona. Siten esimerkiksi perustuslain 22 §:n yleinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus kohdistuu jo säännöksen sananmuodon mukaan julkiseen valtaan. Samoin perustuslain

<sup>188</sup> Viljanen, Veli-Pekka 2001 s. 237, 244–245.

<sup>189</sup> Viljanen, Veli-Pekka 2001 s. 237–238.

<sup>190</sup> Sorvari 2001 s. 19–20.

<sup>191</sup> Ollila 2001 s. 100.

19.2 §:n riittävien sosiaalipalvelujen turvaamisvelvoite kohdistuu julkiseen valtaan.<sup>192</sup> Yksilön kannalta perusoikeussäännösten velvoittavuuden ulottuminen viranomaisiin merkitsee, että hän voi suoraan vedota perusoikeussäännökseen suhteessa viranomaisiin. Tämä mahdollisuus on tärkeä jo pelkästään perusoikeusajattelun omaksumisen ja perusoikeuksien arvostuksen kannalta, sillä tällöinhän säännökset ovat juuri oikeussuojaa tarvitsevien käytettävissä.<sup>193</sup>

Perinteisesti perusoikeussääntelyn tavoitteena on ollut turvata yksilölle oikeuspiiri, johon valtiovalta ei puutu, vaan jossa hän saa vapaasti toimia.<sup>194</sup> Näin valtio turvaa perusoikeuksien (vapausoikeuksien) yksityisautonomian alueen, jonka sisällä yksityiset voivat järjestää valtion puuttumatta keskinäiset suhteensa haluamallaan tavalla.<sup>195</sup> Tosin esimerkiksi Saksassa perusoikeuksien on katsottu vieläkin olevan ennen muuta vapauksia, puolustuksellisia oikeuksia valtiota vastaan. Perusoikeudet asettavat rajoja valtion toiminnalle.<sup>196</sup>

Vielä nykyisinkin julkisen vallan käsitteen piiriin kuuluvista tahoista perusoikeussäännökset velvoittavat ensisijaisesti valtiota. Se ei voi esimerkiksi vapautua perusoikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä perusoikeuksien toteuttamistehtävän muun oikeussubjektin, esimerkiksi kunnan, tehtäväksi. Jos kunnat eivät pysty suoriutumaan toteuttamistehtävästä, vastuu perusoikeuden toteutumatta jäämisestä palautuu valtiolle. Antaessaan muille oikeussubjekteille perusoikeuksien toteuttamistehtäviä valtion tuleeekin huolehtia lainsäädännöllisenä, taloudellisena ja muuna toimintana, että näillä on riittävät edellytykset selviytyä tehtävistään.<sup>197</sup>

Kaikki julkisen vallan käyttö ei kuitenkaan ole palautettavissa valtion toiminnaksi. Kunnat, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina sekä ns. välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki ja julkisoikeudelliset yhdistykset (esimerkiksi paliskunnat ja metsänhoitoyhdistykset) toimivat aloilla, joilla perusoikeussuoja saattaa olla yhtä tärkeä kuin valtion viranomaisten toiminnassa.<sup>198</sup> Julkisen vallan käsitteen omaksumisella perustuslakiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä oli tarkoitus saada juuri valtion ulkopuolinen julkisen vallan käyttö ja muu julkinen toiminta selkeästi perusoikeussäännösten alaisuuteen. Perusoikeussäännösten lähtökohtana on siten, että niiden vaikutukset ulottuvat muuhunkin lakisääteiseen julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan ja että myös viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta on perusoi-

<sup>192</sup> Viljanen, Veli-Pekka 1999c s. 136.

<sup>193</sup> Perusoikeustyöryhmän muistio 3/1982 s. 19.

<sup>194</sup> Merikoski 1932 s. 90.

<sup>195</sup> KM 1992:3 s. 129.

<sup>196</sup> Rivers 2002 s. xlviii.

<sup>197</sup> Viljanen, Veli-Pekka 1999c s. 137–138.

<sup>198</sup> HE 309/1993 vp. s. 25.

keuksien kannalta julkista toimintaa.<sup>199</sup> Perusoikeusturvan kannalta ei ole oleellista niinkään se, minkälaiset elimet ovat toimivaltaa käyttämässä, vaan käytetyn vallan laatu – onko toimivalta järjestetty ja sanktioitu siten, että se on perusteltua luonnehtia juuri julkisen vallan käytöksi.<sup>200</sup>

Käsitteen julkinen valta täsmällinen sisältö kuitenkin vaihtelee perusoikeuksittain. Yleisesti voidaan todeta, että valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekoelementineen ovat keskeisimmät velvoitetuiksi tulevat tahot. Esimerkiksi TSS-oikeuksia koskevat säännökset voivat ulottua tämän ydinryhmän ulkopuolelle vain silloin, kun tällaisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä on asianmukaisessa järjestyksessä annettu muille yksiköille. Vapausoikeuksia koskevat säännökset taas ulottavat vaikutuksensa kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu toimivaltaa käyttää tällaisten oikeuksien kannalta merkitykseltä julkista valtaa.<sup>201</sup> *Kaarlo Tuorin* mukaan vapausoikeudet ovat sosiaalihuollossa välittömästi velvoittavaa oikeutta siten, että säännösten oikeusvaikutukset eivät ole riippuvaisia täydentävästä tavallisen lain tasoisesta sääntelystä. Tämä koskee esimerkiksi perustuslain 11 §:n säännöstä uskonnon ja omantunnon vapaudesta, perustuslain 12 ja 13 §:n säännöksiä sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöstä yksityiselämän suojasta. Näillä säännöksillä on välitöntä vaikutusta esimerkiksi kunnallisen sosiaalitoimen laitoksissa. Sen sijaan sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännökset eivät ole sosiaalihuollossa välittömästi velvoittavaa oikeutta lukuun ottamatta perustuslain 19.1 §:n säännöstä välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta. Niiden oikeusvaikutukset ovat riippuvaisia täydentävästä tavallisen lain tasoisesta sääntelystä.<sup>202</sup>

*Mikael Hidén* tulkitsee perusoikeuksien velvoittavuutta jo vuonna 1971 ilmentyneessä artikkelissaan. Hänen mukaansa perusoikeussäännökset ovat kaikkia virkamiehiä välittömästi ja konkreettisesti sitovaa oikeutta siitä riippumatta, minkä julkisyhteisön palveluksessa nämä ovat. Kuntien, kuntainliiton, evankelis-luterilaisen kirkon, Ahvenanmaan maakunnan tai jonkin julkisoikeudellisen laitoksen palveluksessa olevat virkamiehet ovat samalla tavoin perusoikeussäännösten sitomia. Mikäli jokin toiminta on järjestelyiltään sekä siihen liittyvän julkisen luottamuksen ja virallisten sanktioiden puolesta rinnastettavissa viranomaistoimintaan, ei se seikka, että toiminta on uskottu muun kuin jonkin julkisyhteisön elimen tehtäväksi, voi olla ratkaiseva. Myös tällainen toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa.<sup>203</sup>

<sup>199</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 1999c s. 137.

<sup>200</sup> *Hidén* 1996 s. 764.

<sup>201</sup> PeVM 25/1994 vp. s. 3.

<sup>202</sup> *Tuori* 1996 s. 849–854.

<sup>203</sup> *Hidén* 1971 s. 25.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluvat esimerkiksi lakien toimeenpanoon, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon sekä julkisten palvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Lähtökohtana tulisi olla, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti, eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.<sup>204</sup>

Tällainen toimivaltasäännös on kuntalain 2.3 §, jonka mukaan kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta. Tällaisia palvelujen tuottajia voivat olla joko julkisyhteisöt tai yksityiset palvelujen tuottajat.<sup>205</sup> Myös sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan taikka muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toi-

<sup>204</sup> HE 1/1998 vp. s. 179, Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Stakes 2006 s. 29, Huhtanen 2006 s. 1267–1268, Huhtanen 2005 s. 142, Länsineva 2006 s. 1186–1187, Tuori 2004 s. 51–52, Ahvenainen – Rätty 1999 s. 36–38 ja Kulla 2003 s. 27. Tilanteessa, jossa kunta on sopinut sosiaalipalvelujen järjestämisvastuun siirtämisestä esimerkiksi niin sanotulle isäntäkunnalle tai kuntayhtymälle, on oikeus sosiaalihuollon asiastietojen siirtämiseen siinä määrin tulkinnanvarainen, että tietosuojavaltuutettu on katsonut, että tietojen siirtämisestä tulee erikseen säätää lailla. Tietosuojavaltuutetun kannanotto 22.2.2007, dnro 150/49/2007.

<sup>205</sup> HE 192/1994 vp. s. 75 ja Sutela 2003 s. 77. Esimerkiksi lapsen sijaishuolto voidaan järjestää kodinomaississa tai lasten kodinomaista kasvuympäristöä muuten muistuttavissa olosuhteissa ja siten myös esimerkiksi perhehoitona tai laitoshoidona muun kuin viranomaisen ylläpitämässä laitoksessa. PeVL 5/2006 vp. s. 8. Vartiointitehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. PeVL 28/2001 vp. s. 4–6. Komissiolle vuosittain toimitettavien tilitietojen asianmukaisuutta koskevan todistuksen voi antaa muu toimitus kuin viranomainen. PeVL vp. 46/2001 s. 4. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää ei voida lainkaan siirtää. Tällaisia niin sanotun ydinvaltion tehtäviä ovat esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva voimakeinojen käyttö ja merkittävä puuttuminen yksilön perusoikeuksiin. HE 1/1998 vp. s. 179. Ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen tarkastustehtävässä voi kuitenkin joissakin tapauksissa olla esimerkiksi valvonnan kohteina oleviin seikkoihin liittyvien ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi tarkoituksenmukaista. Asiantuntijalla on kotirauhan piirissä ainoastaan viranomaisia tarkastuksessa avustavia tehtäviä. PeVL 42/2005 vp. s. 2–3, PeVL 40/2002 vp. s. 3–4 ja PeVL 46/2001 vp. s. 5.

mintaa hoitavassa kuntainliitossa tai hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntainliitolta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Sosiaalihuollon tehtävien organisoimisessa on erotettava palvelujen järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Lakisääteisessä sosiaalihuollossa palvelujen järjestämisvastuu kuuluu kunnille. Kunnat voivat toteuttaa järjestämisvastuutaan myös hankkimalla palveluita yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Palvelujen hankkimisen yksityisiltä palvelujen tuottajilta mahdollistaa kuntalain 2.3 §:n yleissäännös ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 4 kohdan erityissäännös. Molemmat säännökset koskevat kunnan lakisääteisiä tehtäviä. Ne perustuvat tehtävien ja palvelujen käsitteelliselle erottelulle. Kunta ei voi siirtää yksityiselle velvollisuuttaan hoitaa tai järjestää lakisääteisiä tehtäviä. Lainsäädännön esityöt eivät kuitenkaan anna yksiselitteistä johtoa siihen, mitä täsmällisesti ottaen kuuluu kunnalle – tai kuntien yhteistyömuodoille – jäävään hoitamisen- tai järjestämisvelvollisuuteen ja mitä puolestaan palveluihin, jotka sopimusperusteisesti voidaan uskoa yksityisille palvelujen tuottajille.<sup>206</sup>

Kunta voi uskoa yksityisille sellaisia lakisääteisiä toimintoja, joihin liittyy julkisen vallan käyttämistä, ainoastaan tähän valtuuttavan lain tasoisen säännöksen nojalla. Kuntalain 2.3 § tai sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 4 kohta eivät vielä riitä vaadittavaksi valtuutusperustaksi.<sup>207</sup>

*Maija Sutelan* mukaan niihin lakisääteisten tehtävien hoitamiseen edellyttämiin palveluihin, joita kunta voi kuntalain 2.3 §:n mukaan hankkia yksityisiltä palvelujen tuottajilta, ei voine kuulua määrämuotoisessa päätöksentekomenettelyssä käytettävää eikä tosiasiallistakaan julkista valtaa. Tätä päätelmää tukee kuntalain 44 §:n säännös, jonka mukaan kunnalliset virat perustetaan kunnan viranomaistehtäviä varten. Viranomaistehtävillä tarkoitetaan erityisesti sellaisten asioiden valmistelua ja päätöksentekoa, jotka koskevat yksityisen kansalaisen tai yhteisön etua, oikeutta tai velvollisuutta.<sup>208</sup> Myös julkisuus-, salassapito-, vastuu- ja oikeusturvanäkökohdat rajoittavat palvelujen tuottamisen järjestämistä ulkopuolisen toimesta.<sup>209</sup> Perusoikeussäännöksiin, joilla on merkitystä arvioitaessa edellytyksiä, joiden vallitessa julkisia hallintotehtäviä/julkista valtaa voidaan uskoa julkisyhteisöjen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, kuuluu perustuslain 12.2 §:n säännös tallennejulkisuudesta.<sup>210</sup>

<sup>206</sup> Tuori 2004 s. 52–53 ja Sutela 2003 s. 77.

<sup>207</sup> Tuori 2004 s. 53. Samalla kannalla on ollut Raija Huhtanen. Huhtanen 2005 s. 128.

<sup>208</sup> Sutela 2003 s. 78.

<sup>209</sup> HaVM 18/1994 vp. s. 4.

<sup>210</sup> Tuori 1998 s. 327.

*Sutelan* mukaan johtopäätöksenä voidaan todeta, että kunta voi uskoa yksityiselle sellaisia lakisääteisiä toimintoja, joihin liittyy julkisen vallan käyttämistä – toisin sanoen päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta – ainoastaan nimenomaisesti valtuuttavalla lailla ja lain nojalla annetulla säännöksellä. Kuntalain 2.3 § tai sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 4 kohta eivät vielä riittä vaadittavaksi valtuutusperustaksi. Valtuuttava perussäännös onkin perustuslain 124 § sekä kyseessä oleva erityislaki. Esimerkiksi päihdehuoltolain 26 §:ssä säädetään henkilön perusoikeuksien rajoittamisesta päihdehuollon toimintayksikössä.<sup>211</sup> Niin sanottu kolmas sektori tuottaa usein päihdehuollon palveluita. Yksityinen hoitolaitos voi käyttää julkista valtaa, kun siihen on annettu valtuutus erityislaissa.<sup>212</sup>

Kysymys voi olla esimerkiksi vanhusten hoitamiseen keskittyneestä yksityisestä hoitolaitoksesta, jolta kunta ostopalvelusopimuksen nojalla ostaa hoito- ja asumispalveluja kuntansa vanhuksille. Kunnan yksityiseltä palvelujen tuottajalta tällä tavoin ostamia palveluja pidetään kunnan järjestäminä palveluina.<sup>213</sup> *Olli Mäenpää* on todennut, että viranomaisen yksityiseltä palveluntuottajalta hankkiimiin palveluihin ei yleensä sisälly julkisen vallan käyttämistä. Ostopalvelun yksityinen toteuttaja tai viranomaisen muun toimeksiannon yksityinen suorittaja ei siten ole julkisuuslain tarkoittama viranomainen. Toimeksiantoon liittyvät yksityisen palveluntuottajan asiakirjat eivät myöskään kuulu tällä perusteella julkisuuslain alaan. Julkisuuslain 5.2 §:ssä julkisuuslain soveltamisalaa laajennetaan kuitenkin toimeksiannon perusteella laadittuihin ja saatuihin asiakirjoihin. Muun muassa ostopalvelua voidaan pitää toimeksiantona ja tällä perusteella sekä tuohon toimeksiantoon liittyviä että sen perusteella laadittuja asiakirjoja on pidettävä viranomaisen asiakirjoina, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Esimerkiksi kunnan ostamaa hoitopalvelua suorittavan yksityisen laitoksen tuota tehtävää varten laatimat ja saamat asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan.<sup>214</sup>

Kunnan sosiaalipalveluun liittyviä tehtäviä on voitu uskoa esimerkiksi osakeyhtiölle, yhdistykselle, säätiölle tai muulle yksityiselle yhteisölle. Tällainen yhteisö on julkisuuslain 4.2 §:n tarkoittama viranomainen vain, jos se käyttää julkista valtaa.<sup>215</sup> Julkisuuslain mukaan julkisuusperiaate koskee julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Näin ollen *Mäenpään* mukaan julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten on noudatettava julkisuuslakia, mutta vain silloin, kun ne käyt-

<sup>211</sup> *Sutela* 2003 s. 79. Päihdehuoltolain lisäksi rajoituksista ja pakon käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksissa säädetään mielenterveyslaissa, tartuntatautilaissa, lastensuojelulaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa. *Huhtanen* 2005 s. 136.

<sup>212</sup> *Sutela* 2003 s. 79.

<sup>213</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2001:33 s. 14.

<sup>214</sup> *Mäenpää* 2000 s. 53.

<sup>215</sup> *Mäenpää* 2000 s. 54.

tävät julkista valtaa. Julkisuuslain soveltamisala on siten suppeampi kuin hallintolain, jonka 2.3 § velvoittaa yksityistä sen hoitaessa julkista hallintotehtävää riippumatta siitä, sisältyykö tehtävään julkisen vallan käyttöä.<sup>216</sup>

Julkisuuslain viranomaismääritelmän piiriin ei yleensä kuulu yksityisen henkilön tai järjestön toiminta sen paremmin kuin kansalaistoimintakaan. Yksityisen henkilön tai järjestön hallussa oleva asiakirja ei näin ollen myöskään tavallisesti kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Tämä merkitsee muun muassa, että yksityisellä ei ole velvollisuutta antaa tietoa tällaisesta asiakirjasta kenellekään – viranomaiselle tai toiselle yksityiselle – ellei tällaisesta velvollisuudesta ole nimenomaisesti säädetty lailla, esimerkiksi asiakaslaissa.<sup>217</sup> Tuollainen asiakirja ei ole julkisuuslain salassapitoperusteiden kohteena, vaikka se sisältäisikin salassapitosäännösten mukaan arvioituna salassa pidettäviä tietoja. Sikäli kuin yksityinen toimija hoitaa julkista tehtävää ja käyttää siinä julkista valtaa, viranomaista koskevia säännöksiä kuitenkin sovelletaan tähän toimintaan. Samoin viranomaisen toimeksiantotehtävää hoitava yksityinen rinnastuu tässä tehtävässään asiallisesti viranomaiseen. Lisäksi yksityistä asianosaista sitovat julkisuuslain salassapitovelvoitteet, mikäli tämä on saanut salassa pidettävän tiedon tai asiakirjan tämän lain nojalla. Samat velvollisuudet koskevat yksityistä, joka on viranomaisen päätöksellä oikeutettu samaan tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta. Lainsäädännössä on lisäksi runsaasti erityissäännöksiä, jotka määrittelevät myös yksityisiä koskevia salassapito- ja vaitiolovelvoitteita. Julkisuutta ja salassapitoa määritteleviä säännöksiä sisältyy useisiin yksityistä toimintaa koskeviin erityislakeihin, kuten sosiaalipalveluja koskeviin lakeihin.<sup>218</sup>

*Anna Mäki-Petäjä-Leinosen* mukaan julkisen vallan, esimerkiksi kunnan ylläpitämissä vanhainkodissa, tulee toiminnassaan noudattaa perus- ja ihmisoikeuksia. Saman voidaan ajatella koskevan myös sellaisia tapauksia, joissa yksityinen palvelujen tuottaja hoitaa kunnan kanssa tekemänsä ostopalvelusopimuksen nojalla sosiaalihuollon lakisääteisiä tehtäviä. Esimerkiksi yksityinen vanhainkoti on näissä tapauksissa järjestelyiltään ja julkisen luottamuksensa puolesta rinnastettavissa julkiseen toimintaan. Siten *Mäki-Petäjä-Leinosen* mukaan voitaisiin katsoa, että myös yksityisen vanhainkodin työsuhteessa olevat työntekijät tällöin olisivat perus- ja ihmisoikeuksien velvoittamia.<sup>219</sup>

Sosiaalihuollon asiakkaan kannalta ratkaisevaa ei saa olla toiminnan muoto vaan sen sisältö. Julkisen vallan on luotava takeet asiakkaan perusoikeuksien ja

<sup>216</sup> *Mäenpää* 2003b s. 317.

<sup>217</sup> *Mäenpää* 2003a s. 282, *Tuori* 2004 s. 547 ja 556, *Wallin – Konstari* 2000 s. 50 ja HE 30/1998 vp. s. 46, 52 ja 10.

<sup>218</sup> *Mäenpää* 2000 s. 54–55.

<sup>219</sup> *Mäki-Petäjä-Leinonen* 2003 s. 88.



oikeusturvan toteutumiselle siitä huolimatta, kuka palvelun tuottaa.<sup>220</sup> Kansalaisille on tärkeää, että asiakkaina heillä on samantasoinen palvelutaso sekä julkisissa että yksityisissä palveluissa. Keskeistä on muun muassa se, miten varmistetaan, että palvelu suoritetaan asianmukaisesti, miten palvelujen yhtenäinen laatu- taso määritellään, miten palvelun jatkuvuus taataan häiriötilanteissa, miten ns. asiakasryhmien, kuten iäkkäiden ja kehitysvammaisten, asema turvataan, mikä taho vastaa asiakkaalle käytännössä palvelusta ja miten asiakas ylipäättään pääsee oikeuksiinsa.<sup>221</sup>

### 2.3.2 Perusoikeuksien velvoittavuus yksityisten välisissä suhteissa

Yksityiselämän suoja klassisena vapausoikeutena on määritelty yksilön oikeudeksi elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten ja muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.<sup>222</sup> Tällöin puhutaan perusoikeuksien vertikaalisesta ulottuvuudesta.<sup>223</sup> Juha Pöyhösen mukaan perusoikeuksien horisontaalisen ulottuvuuden mukaan perusoikeudet vaikuttavat kansalaisten, tai paremminkin yksityisoikeudellisten toimijoiden, välisissä suhteissa. Kunnioittamista, toteuttamista ja suojaamista voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän toimintatapoina myös silloin, kun on kysymys tuon järjestelmän vaikutuksesta sosiaalihuollon asiakkaan ja toisen yksityisoikeudellisen toimijan välisiin suhteisiin.<sup>224</sup>

Perusoikeuksien vaikutukset sosiaalihuollossa eivät rajoitu koskemaan ainoastaan sosiaalihuollon viranomaisen ja sosiaalihuollon asiakkaan välistä vertikaalista suhdetta. Oikeudet vaikuttavat myös sosiaalihuollon asiakkaan ja yksityisen sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan välisessä horisontaalisessa suhteessa. Voidaan puhua perusoikeuksien horisontaalivaikutuksesta. Perusoikeus- uudistuksen esitöissä omaksuttiin käsitys, jonka mukaan perusoikeuksilla voi olla tietynasteinen, normaalitapauksissa kuitenkin vain välillinen horisontaalinen vaikutus.<sup>225</sup> Yksilö ei näin ollen voisi vedota tuomioistuimessa suoraan ja pelkästään perustuslain mukaisiin oikeuksiinsa. Välittömän vaikutuksen olemassaolo edellyttäisi viime kädessä sitä, että kanne ja tuomioistuimen täytäntöönpanokelpoinen päätös voisivat perustua yksinomaan perustuslakiin.<sup>226</sup>

Perusoikeus uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnan yleisesti hyväksyttyjä perusarvoja. Sen vuoksi ei voida

<sup>220</sup> Sutela 2003 s. 222.

<sup>221</sup> Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006 s. 2.

<sup>222</sup> HE 309/1993 vp. s. 52.

<sup>223</sup> Pöyhönen 2003 s. 70.

<sup>224</sup> Pöyhönen 2003 s. 70.

<sup>225</sup> Viljanen, Veli-Pekka 1999c s. 153–154.

<sup>226</sup> Nyyssölä 2004 s. 16.



pitää riittävänä, että oikeuksien vaikutus koskee pelkästään yksilön ja valtion välisiä suhteita, vaan vaikutuksen pitää säteillä koko yhteiskuntaan. Käytännössä vaikutus yksityisten keskinäissuhteisiin välittyy tavallisesti oikeuksia konkreti-soivan tavallisen lainsäädännön, kuten esimerkiksi asiakaslain, henkilötietolain ja julkisuuslain välityksellä.<sup>227</sup> Lainsäädännössä pitäisi kiinnittää huomiota eten-kin erityisessä suojan tarpeessa olevien kansalaisten mahdollisuuksiin toteuttaa ao. oikeutta (mm. lapset, vanhukset ja kehitysvammaiset). Yhtäältä on tärkeää se, että alan varsinainen aineellinen lainsäädäntö on mahdollisimman täydellistä, jotta perusoikeutta tulkittaisiin rajoittavasti mahdollisimman harvoin. Toisaalta kovin yksityiskohtainen perusoikeuden sisällön sääntely tavallisessa lainsäädän-nössä voi estää sisällön tulkinnallisen kehityksen.<sup>228</sup>

Perusoikeuksien horisontaalivaikutuksessa ei ole kysymys vain yksityisten välisestä suhteesta. Valtio on tiivistä mukana silloinkin, kun yksilöille tunnuste-taan oikeus keskinäisissä suhteissaan vedota suoraan perusoikeussäännökseen. Tällöinkin yksilö saa perusoikeudelleen turvaa viime kädessä valtion oikeustur-vakoneiston kautta. Valtion kannalta perusoikeuksien horisontaalivaikutuksen ulottuvuus palautuu perusoikeussäännöksistä valtiolle johtuvaan velvollisuuteen suojella yksilön perusoikeuksia ulkopuolisia loukkauksia vastaan.<sup>229</sup> Perustus-lain 22 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen osaltaan vahvistaa perusoikeuksien ja niiden taus-talla olevien arvojen vaikutusta myös yksityisten välisiin ja siten kansalaisyhteis-kunnan piirissä oleviin suhteisiin perusoikeusnormien perinteisen vertikaalisen vaikutuksen ohella.<sup>230</sup>

*Jukka Kultalahti* arvioi, että vertikaalisuhde on monilta osin ensisijainen suh-de ja horisontaalisuhteet tulevat esille lähinnä kietoutuneina vertikaalisuhteisiin. Usein on ratkaistava vain, kuinka pitkälle julkinen valta voi rajoittaa jonkun yk-sityisen tahon oikeuksia suojatakseen toista osapuolta. Näin asia on ainakin lainsäätämisvaiheessa. Horisontaalisuhde voi sen sijaan kyllä nousta esiin muis-sa tulkinta- ja ratkaisutilanteissa.<sup>231</sup> *Kaarlo Tuori* tosin huomauttaa historiallises-sa katsannossa olevan totta, että perustuslakeihin otetut perusoikeudet suuntas-i-vat alun pitäen kärkensä valtiokoneiston valtakeskittymää kohtaan. Tästä histo-riallisesta tosiasiasta huolimatta perusoikeuksien horisontaalisen vaikutuksen voidaan katsoa loogisesti edeltävän vertikaalista vaikutusta, joka kohdistuu jul-kisen vallan ja kansalaisten suhteeseen. Kansalaisten on näet ensin tunnustettava

<sup>227</sup> HE 309/1993 vp. s. 29

<sup>228</sup> *Lehtonen, Lasse* 1993 s. 176–178.

<sup>229</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 1988 s. 276 ja *Råman* 2006a s. 481.

<sup>230</sup> *Scheinin* 1998 s. 58.

<sup>231</sup> *Kultalahti* 2003 s. 710.

perusoikeudet toinen toisilleen, ennen kuin ne voidaan mieltää ja muuntaa kansalaisten ja julkisen vallan välisissä suhteissa vaikuttaviksi normeiksi.<sup>232</sup>

*Robert Alexy* on erottanut kolme eri tasoa tarkastella horisontaalivaikutuksen ulottuvuutta: ensimmäinen taso on valtion velvollisuus suojella perusoikeuksia, toinen taso on yksilön oikeudet valtiota vastaan ja kolmas taso on kahden yksityisoikeudellisen subjektin välinen suhde. Valtiolla on velvollisuus ottaa huomioon perusoikeusnormit sekä siviililainsäädännössä että siviililainkäytössä. Liittotasavallan perustuslakituomioistuimen doktriinissa varsinainen perusoikeuksien loukkaaja on itse asiassa valtio-orgaani, esimerkiksi tuomioistuin, joka on laiminlyönyt velvollisuutensa suojata yksilön perusoikeuksia, ei suoraan toinen yksityinen. Tässä mielessä myös horisontaalivaikutus-tilanteessa perusoikeudet kohdistuvat erityisesti valtioon. Yksityisten välinen suhde ei voi olla samanlainen kuin suhde yksityisen ja valtion välillä jo sen vuoksi, että yksityisten välisessä suhteessa kumpikin osapuoli voi olla perusoikeuksien kantajana. Tällöin tuomioistuin joutuu punnitsemaan keskenään kilpailevia perusoikeuksia. Toisaalta yksityisten välisessä suhteessa toiselle yksityiselle saattaa perusoikeussäännöksestä johtua oikeuksia, vapauksia ja toimivaltuuksia, joita hänellä ilman säännöstä ei olisi.<sup>233</sup>

*Veli-Pekka Viljasen* mukaan perusoikeuksien näkökulmasta kahden yksilön välinen suhde poikkeaa yksilön ja julkisen vallan välisestä suhteesta siinä, että edellisessä kumpikin voi olla samanaikaisesti perusoikeuksien subjektina. Näin ollen voi periaatteessa syntyä tilanne, jossa kumpikin yksilö voi samanaikaisesti vedota oikeuksiensa suojaksi perusoikeussäännökseen, mutta kyseiset perusoikeudet eivät ole aina ainakaan täysimääräisesti samanaikaisesti toteutettavissa. Tuomioistuin tai muu viranomainen joutuu punnitsemaan, kummalle annetaan etusija. Ongelmallinen tilanne on silloin, jos kummatkin oikeudet on turvattu perustuslain tasolla.<sup>234</sup> Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyttä turvaava perusoikeus voi olla ristiriidassa yksityisiä sosiaalipalveluja järjestävän tahon sananvapautta turvaavan perusoikeuden kanssa. Jos sen sijaan vastakkain on esimerkiksi lapsen itsemääräämisoikeus tai yksityisyyden suoja (jotka molemmat on turvattu perustuslain tasolla) ja huoltajille tavallisen lain tasolla turvatut oikeudet, on tilanne paljon yksinkertaisempi. Huoltajien oikeuksia tulee tulkitä EIT:n käytännön mukaisesti mahdollisimman laajasti.<sup>235</sup>

<sup>232</sup> *Tuori* 2004 s. 182–183.

<sup>233</sup> *Alexy* 2002 s. 358–365.

<sup>234</sup> *Nieminen* 1990 s. 104.

<sup>235</sup> Ks. esimerkiksi EIT:n tuomio C. vastaan Suomi 9.5.2006, 18249/02, kohta 60, EIT:n tuomio Kutzner vastaan Saksa 26.2.2002, 46544/99, kohta 67 ja EIT:n tuomio L. vastaan Suomi 27.4.2000, 25651/94, kohta 118.

Oikeusturvamekanismien käyttäjät eroavat toisistaan aikaisempaa selvemmin menettelyedellytysten kannalta – esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaat sosiaalihuollossa, turvapaikanhakijat ulkomaalaisasioissa, Euroopan kansalaiset eurooppaoikeuden kohteena. Tämä on saattanut perustella myös menettelyjen eriytymistä.<sup>236</sup> Vapausoikeuksien horisontaalivaikutusta hierarkkisesti jäsenytyneissä yksityisten välisissä suhteissa voidaan perustella myös sillä, että myös julkisen vallan ja yksityisten välisessä suhteessa perusoikeuksilla pyritään suojaamaan hierarkkisen valtasuhteen heikompa osapuolta.<sup>237</sup>

Sosiaalihuollossa horisontaalivaikutuksen taustalla on ajatus siitä, että sosiaalihuollon asiakkaat tarvitsevat perusoikeussuojaa, koska he ovat yksityisen sosiaalihuollon järjestäjään tai toteuttajaan nähden oikeudellisesti ja tosiasiallisesti erivertaisessa asemassa. Asiakkaalla ei ole oikeussuhteeseen osallistumiseen nähden todellista valinnanvaraa tai hänen vaikutusvaltansa on ainakin oikeussuhteen sisältöön nähden rajoitettua. Hänellä on suhteen heikompana osapuolena merkittävä suojantarve vahvempana osapuolena olevan yksityisen sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan vallankäyttömahdollisuuksia vastaan.<sup>238</sup> Taustalla on siis ajatus siitä, että yksityisten muodollisoikeudellinen yhdenvertaisuus sopijapuolena on todellisuudessa hyvin näennäistä.<sup>239</sup> Näin horisontaalivaikutus toteuttaa sosiaalihuollon asiakkaan ja yksityisen sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan välisissä suhteissa perusoikeuksille vanhastaan kuuluvaa tehtävää. *Kaarlo Tuori* tekee horisontaalivaikutuksesta seuraavan päätelmän: mitä enemmän yksityisten väliset suhteet etääntyvät yksityisoikeuden ideologisina lähtökohtina olevista vapauden ja tasa-arvon periaatteista, sitä enemmän ne saavat julkisoikeudelle ominaisia piirteitä ja sitä perustellumpaa on ulottaa vapausoikeuksien tarjoama suoja myös niihin.<sup>240</sup>

Asiakkaan perustellut suojantarpeet eivät olennaisesti eroa toisistaan, olipa sitten kysymys heidän suhteistaan julkiseen tai yksityiseen sosiaalihuollon järjestäjään tai toteuttajaan. Virheet, huolimattomuudet tai mielivaltaisuudet niin julkisen kuin yksityisen sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan toiminnassa voivat aiheuttaa esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaiden yksityisyyden suojalle ja muiden perusoikeuksien toteutumiselle hyvinkin vakavia negatiivisia seurauksia. Yksityisten sosiaalihuollon järjestäjien tai tuottajien ja sosiaalihuollon asiakkaiden välisiin suhteisiin liittyy tyypillisesti piirteitä, joita voidaan pitää pikemminkin vertikaalisina kuin horisontaalisina siinä mielessä, ettei osapuolten väli-

<sup>236</sup> *Mäenpää* 2005a s. 31.

<sup>237</sup> *Tuori* 2003b s. 934, *Råman* 2006b s. 821–822 ja *Råman* 2006c s. 333.

<sup>238</sup> Ks. myös *Länsineva* 2002 s. 23.

<sup>239</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 1988 s. 274.

<sup>240</sup> *Tuori* 2003b s. 934.

nen suhde ole aidosti tasavertainen.<sup>241</sup> Sosiaalihuollon asiakkaat eivät ole täysin vapaita ryhtymään oikeussuhteeseen ja irtautumaan siitä. Heillä on heikko neuvotteluasema ja kontrollivalta oikeussuhteen sisältöön nähden.<sup>242</sup>

*Pekka Länsineva* on oikeutetusti todennut, että nuoret, iäkkäät, vammaiset ja huonosti kieltä taitavat henkilöt eivät välttämättä pysty valvomaan omia etujaan keskiwertokansalaisen tavoin vaan voivat tarvita tehostettua perusoikeussuojaa erilaisia vallankäyttäjätahoja vastaan.<sup>243</sup> *Kaarlo Tuori* on korostanut, että vapaus-oikeusluonteisten perusoikeuksien suojaava vaikutus on erityisen tärkeä laitospiloissa. Perusoikeussäännöksiin onkin kiinnitettävä asianmukaista huomiota yksityisten ylläpitämässä sosiaalihuollon laitoksissa myös silloin, kun nämä eivät huolehdi julkisyhteisön hankkimista ostopalveluista. Perusoikeussuojan merkitys yksityisissä laitoksissa korostaa lakisääteisiä valvontamenettelyitä.<sup>244</sup> Perusoikeuksien horisontaalivaikutus näkyy ennen kaikkea henkilötietolain 11 §:ssä säädetyssä arkaluonteisten tietojen käsittelykiellossa.

Perusoikeuksien takaaminen kansalaisille mahdollisimman täydellisinä näyttää siis edellyttävän niiden vaikutuksen ulottamista paitsi kansalaisen ja julkisen vallan välisiin suhteisiin, myös yksityisoikeudellisiin suhteisiin.<sup>245</sup> Perusoikeussäännösten itsenäinen merkitys on tällöinkin *Veli-Pekka Viljasen* mukaan riippuvainen siitä, kuinka yksityiskohtainen tilannetta sääntelevä alemmanasteinen normisto on. Perusoikeuksien suora sovellettavuus on riippuvainen tavallisen lainsäädännön aukollisuudesta.<sup>246</sup> Sosiaalihuollon lainsäädäntöä on kehitetty siten, että yksityiset ja julkiset sosiaalihuollon palvelut täyttävät samat vähimmäisvaatimukset, eikä sosiaalihuollon asiakkaan kannalta sosiaalipalvelun järjestäjällä tai tuottajalla ole merkitystä. Niinpä asiakaslakia sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon. Lisäksi yksityisistä sosiaalipalveluista säädetään yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetussa laissa.

<sup>241</sup> Ks. myös *Länsineva* 2002 s. 24 ja 149.

<sup>242</sup> *Länsineva* 2006 s. 1189–1190.

<sup>243</sup> *Länsineva* 2006 s. 1190.

<sup>244</sup> *Tuori* 2004 s. 506.

<sup>245</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 1988 s. 273.

<sup>246</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 1999c s. 155.

## 3 EUROOPAN UNIONIN OIKEUS

### 3.1 Euroopan unionin sosiaali oikeus

Hallinto-oikeudelliseen lainsäädäntöön on suodattunut yhä enemmän kansainvälisiä vaikutteita, erityisesti EY-oikeudesta.<sup>247</sup> Sen sijaan sosiaali oikeus ei ole kuulunut EY:n oikeuden keskeisiin oikeudenaloihin.<sup>248</sup> Taloudellisen toiminnan vapaudella ja sitä tukevilla oikeuksilla on yhä vahva asema EU:n oikeudessa.<sup>249</sup>

Euroopan unionin sosiaalipoliittinen lainsäädäntö on siinä suhteessa ongelmallista, että sen antaminen edellyttää täsmällistä perussopimuksen (yhteisö-sopimuksen) antamaa toimivaltaa. Erityisesti sosiaalipoliitikassa tällaista toimivaltaa ei juurikaan ole ollut tai se ei ainakaan ole ollut kovin täsmällistä tai yksiselitteistä. Lisäksi sosiaalipoliittinen toimivalta edellyttää edelleenkin yksimielisiä päätöksiä EU:n lakiasäätävässä elimessä, neuvostossa.<sup>250</sup> Unionin toimivalta on rajoittunut kysymyksiin, jotka liittyvät työvoiman liikkuvuuteen, työelämän suhteisiin, työturvallisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon työelämässä ja aluepolitiikkaan.<sup>251</sup> Säännöksiin ei ole vahvistettu aloja, jotka on yleisesti hyväksytty sosiaalipoliitikan keskeiseksi ytimeksi. EU:n toimivalta ei koske sosiaalivakuutusta, sosiaalihuoltoa, terveydenhoitoa, hyvinvointipalveluja eikä asuntopolitiikkaa.<sup>252</sup> Vasta viime aikoina yhteisön sosiaalipoliitika on alkanut ulottua valtion sosiaaliturvajärjestelmiin.<sup>253</sup>

Sosiaalisia oikeuksia ei olekaan kehitetty pääasiassa ihmisoikeuksina tai perusoikeuksina.<sup>254</sup> Todisteena sosiaalisten oikeuksien korkeammasta profiilista on Amsterdamin sopimuksen 136 artikla, jonka mukaan yhteisö ja jäsenvaltiot ottavat huomioon sosiaaliset perusoikeudet sellaisina kuin ne ovat Torinossa 18 päivänä lokakuuta 1961 allekirjoitetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja vuoden 1989 työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa yhteisön peruskirjassa edistäessään säännöksessä asetettuja tavoitteita. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalisten oikeuksien kunnioitus on hyväksytty yhteisön yhdeksi yleiseksi periaatteeksi.<sup>255</sup>

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen kaltaisten asiakokonaisuuksien nousu unionin poliittiselle asialistalle kertoo kiistatta Euroopan integraation laadullisesta muutoksesta. Sen kuluessa kilpailu- ja markkinapolitiikan näkö-

<sup>247</sup> Tässä väitöstutkimuksessa on käytetty termiä EY:n oikeus silloin, kun tarkoitetaan Euroopan unionin ensimmäisen pilarin oikeusjärjestelmää. Termiä EU-oikeus on käytetty silloin, kun tarkoitetaan Euroopan unionin kolmen pilarin kokonaisuutta. Ks. *Joutsamo et al.* 2000 s. 17 ja *Siitari-Vanne* 2000 s. 1222.

<sup>248</sup> *Nieminen* 1998 s. 1.

<sup>249</sup> *Lindfelt* 2007 s. 303–304.

<sup>250</sup> *Saari – Kari* 2006 s. 172.

<sup>251</sup> *Kosonen* 1999 s. 182.

<sup>252</sup> *Craig – de Búrca* 1999 s. 496.

<sup>253</sup> *Hanlon* 2003 s. 288.

<sup>254</sup> *Sakslin* 1994 s. 74.

<sup>255</sup> *Hanlon* 2003 s. 290.

kulmasta tapahtunut yhtenäisen sisämarkkina-alueen syventäminen ja yhteisen kilpailulainsäädännön systemaattinen toimeenpano on muuntunut lähtökohtaisesti talous-, työllisyys-, sosiaali- ja ympäristöpoliittisesti tasapainoisen ”Euroopan sosiaalisen mallin” rakentamiseksi.<sup>256</sup>

Vuonna 2000 EU:ssa hyväksyttiin perusoikeuskirja. Perusoikeuskirjan säädökset koskevat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita niiden soveltaessa yhteisön oikeutta, mutta perusoikeuskirjaa ei ole toistaiseksi hyväksytty oikeudellisesti sitovaksi asiakirjaksi.<sup>257</sup> Kiistanalaisuudestaan ja epävarmuudesta huolimatta perusoikeuskirjalla on alkanut olla oikeudellista vaikutusta.<sup>258</sup> EY-tuomioistuin viittasi EU:n perusoikeuskirjaan ensimmäisen kerran vuoden 2006 kesäkuussa antamassaan tuomiossa.<sup>259</sup> Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on viitannut perusoikeuskirjaan jo aikaisemmin.<sup>260</sup>

Eurooppa-neuvosto pääsi kesäkuussa 2007 yksimielisyyteen EU:n perussopimusten uudistamisesta. Kokouksessa sovittiin, että suurin osa vuonna 2004 neuvotellun EU:n perustuslaillisen sopimuksen asiasisällöstä siirretään vanhoihin sopimuksiin. Uudistus toteutetaan muuttamalla nykyistä Euroopan unionia koskevaa sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta, jonka nimeksi muutetaan sopimus EU:n toiminnasta. Samalla sovittiin, että sopimusuudistuksella tullaan määrittelemään EU:n perusoikeuskirja oikeudellisesti sitovaksi. Isolle-Britannialle annettiin mahdollisuus jättäytyä pois perusoikeuskirjan osalta. Näin perusoikeuskirjaa ei sovelleta Ison-Britannian kansallisten viranomaisen toimintaan.

Perusoikeuskirjan 34 (3) artiklan mukaan yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden sosiaalitukeen ja asumistukeen tai sosiaalisesti tuettuun asuntoon ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi

<sup>256</sup> Raunio – Saari 2006 s. 19–20.

<sup>257</sup> Narikka 2006c s. 23.

<sup>258</sup> Hanlon 2003 s. 81–82 ja KHO 2007:9, 8.2.2007, taltio 272, dnro 3154/1/05.

<sup>259</sup> EYT:n tuomio Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto C-540/03, 27.6.2006, kohta 38. Ks. Rosas 2007 s. 38, Allan Rosas: Oikeustieteellä tehtävä EU-normiston karsimis- ja siivoustalkoissa. EU-oikeus laajenee uusille tehtävälueille. TS 30.9.2006 ja Salminen 2007 s. 285.

<sup>260</sup> Esimerkiksi Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomio max.mobil Telekommunikation Service GmbH vastaan Euroopan yhteisöjen komissio T-54/99, 30.1.2002, kohdat 56 ja 57 ja Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomio Jégo-Quéré vastaan Euroopan yhteisöjen komissio T-177/01, 3.5.2002, kohdat 42 ja 47. Näitä tuomioita ennen Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, ettei perusoikeuskirjaan voinut nojautua ennen sen julistamista tehdyn päätöksen oikeudellisessa arvioinnissa. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomio Mannesmannröhren-Werke AG vastaan komissio, T-112/98, 20.2.2001, kohta 76 ja Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomio Salzgitter Mannesmann GmbH vastaan komissio C-411/04 P, 25.1.2007 kohta 50. Ks. Salminen 2007 s. 289–290, Salminen 2002 s. 19–20 ja Lindfelt 2007 s. 230–232.

jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja, yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta. Perusoikeuskirjan 36 artiklan mukaan edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta.

Muutosta sisämarkkinoiden Euroopasta kohti sosiaalista Eurooppaa ei kuitenkaan tule ylikorostaa. Esimerkiksi köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen eivät ole unionissa tasa-arvoisia politiikkalohkoja sisämarkkina- ja kilpailupolitiikan kanssa. Ne kuitenkin ovat asiakokonaisuuksia, joita ei enää voida entiseen tapaan sivuuttaa olankohauksella. Lisäksi köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen kytkeytyvät yhä useampaan politiikkalohkoon – esimerkiksi maatalouspolitiikkaan, työllisyyspolitiikkaan ja kehitysyhteistyöpolitiikkaan. Sosiaalipoliittiset asiat ovat siten Suomen jäsenyyssaikana vähitellen nousseet entistä tärkeämpään asemaan unionin politiikassa.<sup>261</sup>

Sosiaalioikeuden alaan kuuluvia säädöksiä syntyy kuitenkin EY:n oikeudessa koko ajan lisää, ja sosiaalinen aspekti nousee entistä useammin esille myös muita aloja koskevien säädösten yhteydessä. Myös kyseistä oikeudenalaa koskevaa tuomioistuinkäytäntöä on jo jonkin verran.<sup>262</sup> EY-tuomioistuimen vuositilastossa vuodelta 2005 vireille tulleiden kanteiden ja ennakkoratkaisupyyntöjen suurimpiin ryhmiin kuuluu sosiaalipolitiikka.<sup>263</sup> Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen vapaa liikkuvuus saattaa tulla EY-tuomioistuimen käsiteltäväksi jo Rooman sopimuksesta lähtien turvatus tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkumisen kautta (esimerkiksi silmälasista saatava sairausvakuutuskorvaus saattaa aiheuttaa juridisia tulkintaongelmia tätä kautta).<sup>264</sup> EY-oikeudella on lisäksi ollut ratkaiseva vaikutus eräisiin julkisten palvelujen järjestämistä säänteleviin oikeudenaloihin. Esimerkiksi kilpailu- ja henkilötietolainsäädännön kansalliset normit perustuvat EY-oikeuden periaatteisiin. Vaikka kaikki sosiaalipolitiikan osa-alueet eivät suoranaisesti kytkeydy sosiaalipalveluihin, yhteisön sosiaaliturvan koordinoinnilla ja sosiaalipolitiikan kehittymisellä on kuitenkin ollut merkitystä myös kansallisia sosiaalipalveluja kehitettäessä.<sup>265</sup>

Lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveyspalvelut ja niitä koskeva lainsäädäntö kuuluvat Euroopan unionin perustamissopimusten mukaan kansallisen päätösvaltaan. Myös palveludirektiivin (2006/1213/EY) mukaan sosiaaliturva jää palve-

<sup>261</sup> Raunio – Saari 2006 s. 20.

<sup>262</sup> Nieminen 1998 s. 1.

<sup>263</sup> Rosas 2007 s. 37 ja Allan Rosas: Oikeustieteellä tehtävä EU-normiston karsimis- ja siivoustarjoissa. EU-oikeus laajenee uusille tehtäväalueille. TS 30.9.2006.

<sup>264</sup> Nieminen 1998 s. 1.

<sup>265</sup> Kattelus 2006a s. 71–72.

luiden liikkuvuuden ulkopuolelle. Direktiivin soveltamisalaa koskevan 2 artiklan 2 j kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta sosiaalipalveluihin, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen, lastenhoitoon sekä pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen ja joiden tarjoamisesta huolehtivat valtio, valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt. EY-oikeudella ja sen periaatteilla on kuitenkin keskeinen merkitys niillä oikeudenaloilla, jotka koskettavat käytännössä kansallisen tason sosiaali- ja terveysoikeutta ja määräävät oikeuden sisältöä. Euroopan unionin sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta olennaiset neljä vapautta – tavaroiden, palvelujen, työvoiman ja pääoman vapaa liikkuvuus – ovat EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön suojaamia perusvapauksia. Niillä on ratkaiseva merkitys esimerkiksi arvioitaessa julkisia hankintoja – kuten kuntien yksityisiltä hankkimia sosiaali- ja terveyspalveluja – koskevia tulkintakysymyksiä.<sup>266</sup>

Unionijäsenyyden jälkeen annetut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätökset ovat voineet vaikuttaa Suomen sosiaalipoliittisen järjestelmän institutionaaliseen rakenteeseen. Nämä tapaukset koskevat suomalaisen sosiaalipoliittisen järjestelmän erityispiirteitä, kuten Raha-automaattiyhdistyksen asemaa, alkoholipoliittikkaa ja universaalia, asumiseen perustuvaa sosiaaliturvajärjestelmää. Tärkeimmät EY-tuomioistuimen päätökset ovat olleet Suomen valtiolle myönteisiä ja hävittyjen tapausten merkitys toistaiseksi suhteellisen vähäinen.<sup>267</sup>

Hävitetyt tapaukset ja yhteisön oikeuden linjaukset kertovat kahdesta asiasta. Ensinnäkin ne antavat viitteitä sisämarkkinoiden vahvasta – joskaan ei kiistattomasta – asemasta suhteessa kansallisiin sosiaalipoliittisiin järjestelmiin. Toiseksi päätöksistä seuraa institutionaalinen pyrkimys sopeuttaa pohjoismaista asumiseen perustuvaa sosiaaliturvamallia enemmän tai systemaattisemmin keskieurooppalaiseen työpohjaiseen järjestelmään. Näin mahdolliset epäsymmetrisyydet Suomen ja muiden Pohjoismaiden ja Keski-Euroopan sosiaalipoliittisten järjestelmien välillä voidaan minimoida puuttumatta Suomen järjestelmän erityispiirteisiin.<sup>268</sup>

Sosiaalipoliittikka on erityisesti vanhoissa jäsenvaltioissa vaikuttanut varsin merkittävällä tavalla yhteiskuntien kehittämiseen. Se on kuitenkin aktiivisesti pyritty pitämään EU:n toimivallan ulkopuolella, minkä vuoksi se ei ole kuulunut EU:n ytimeen eli sisämarkkinoihin. Tulevaisuudessakin sosiaalipoliittisen lainsäädännön antaminen on rajoitettua, koska lainsäädäntö edellyttää pääosin yksi-

<sup>266</sup> Narikka 2006c s. 24.

<sup>267</sup> Saari 2006 s. 254.

<sup>268</sup> Saari 2006 s. 254–255.



mielisyyttä ja luultavasti 27 jäsenen EU:ssa ei ole tällä alueella mahdollista kehittää yhteiskuntia yhtenevin näkemyksin.<sup>269</sup>

## 3.2 Euroopan unionin perusoikeudet

Ihmisoikeudet ovat osa Euroopan unionin jäsenvaltioiden ”yhteisiä eurooppalaisia arvoja”.<sup>270</sup> Unionisopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa on perusoikeuksille ja vapauksille Amsterdamin sopimuksen myötä annettu kirjoitetun primäärioikeuden tasolla virallinen juridinen status yhteisön oikeudessa. Yhteisöjen tuomioistuim on nyt velvollinen soveltamaan perusoikeuksia ja vapauksia, kun aikaisemmin sillä oli huomattavasti enemmän tulkinnanvaraa.<sup>271</sup>

Perusoikeudet eivät ole yhteisöoikeudessa – kuten eivät Suomen kansallisessa oikeudessakaan – ehdottomia. Niitä voidaan rajoittaa, mikäli se on yhteisön tavoittelemien päämäärien kannalta oikeutettua ja lisäksi edellyttäen, ettei perusoikeuksien ydinsisältö menetä merkitystään. Perusoikeudet on ymmärrettävä nimenomaan yhteisöoikeuden valossa ja yhteisön intressit huomioon ottaen. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EYT) on 1960-luvulta lähtien johdonmukaisesti katsonut yhteisöoikeudella olevan ehdottoman etusijan kansalliseen oikeuteen ja siten myös kansallisiin perusoikeuksiin nähden.<sup>272</sup> Tuomioistuimen soveltaman ihmisoikeusnormin rakentaminen on eräänlaista palapeleä, jossa paloja ovat jäsenvaltioiden perusoikeussäännökset, kansainväliset ihmisoikeussopimukset, ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimus, sekä kirjoitettu EY-oikeus, sikäli kuin siihen sisältyy säännöksiä, joilla on ihmisoikeuslottuvuus.<sup>273</sup>

EIS:lla on ollut erityinen rooli EYT:n perustelutavassa.<sup>274</sup> Ihmisoikeussopimukseen ja sitä koskevaan oikeuskäytäntöön sisältyy samantyyppisiä periaatteita kuin EY-oikeudessa on omaksuttu. Toisaalta EYT:n oikeuskäytännössä ihmisoikeussopimusta – tai täsmällisemmin sen ilmaisemia periaatteita – on vakiintuneesti käytetty oikeuslähteenä. Tätä on tapahtunut siitä huolimatta, että EU ei ole liittynyt eikä ole voinutkaan liittyä sopimukseen, koska vain valtiot voivat olla osapuolia. Nojautumista EIS:een on perusteltu sillä, että sopimus sisältää samalla myös EU:n jäsenvaltioille yhteisiä oikeusperiaatteita. Näistä syistä EYT onkin tavallisesti soveltanut yleisiä ihmisoikeusperiaatteita eikä välittömästi ihmisoikeussopimuksen artikloja.<sup>275</sup> EYT on korostanut sitä, että se tulkitsee käyttämiään ulkopuolisia lähteitä aina yhteisön oikeuden kokonaisuuden valossa nimenomaan yhteisön oikeuden oikeudellisina periaatteina, ei siis välttämättä identtisesti alkuperäisten lähteiden tulkitsijoiden

<sup>269</sup> Saari – Kari 2006 s. 175.

<sup>270</sup> Pellonpää 2005 s. 74.

<sup>271</sup> Joutsamo et al. 2000 s. 28.

<sup>272</sup> Laakso 2001 s. 17.

<sup>273</sup> Ojanen 1993 s. 157.

<sup>274</sup> Tiilikainen – Helander – Heliskoski 2005 s. 64.

<sup>275</sup> Mäenpää 2001 s. 324–325.

kanssa. Näin se turvaa yhteisön oikeuden itsenäisyyden suhteessa alkuperäisiin lähteisiin.<sup>276</sup>

EYT:n mukaan yhteisön oikeutta samoin kuin sen toimeenpanemiseksi annettua kansallista oikeutta on tulkittava yhteensopivasti yhteisön oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden ja varsinkin niihin sisältyvien perusoikeuksien kanssa.<sup>277</sup> Tuomioistuin on todennut, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeudet muodostavat kiinteän osan yleisiä oikeusperiaatteita, joiden kunnioittamisen tuomioistuin varmistaa. Tässä tarkoituksessa tuomioistuin hakee virikkeitä jäsenvaltioiden yhteisistä valtiosääntöperinteistä, samoin kuin kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen, joissa jäsenvaltiot ovat osapuolina tai joiden laadintaan ne ovat osallistuneet, tarjoamista suuntaviivoista. Käytännössä keskeiseksi virikkeeksi kohosi pian Euroopan ihmisoikeussopimus, johon EYT viittasi ensimmäisen kerran vuonna 1975.<sup>278</sup>

EYT on muutamissa tapauksissa viitannut myös muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan sekä ILO:n tiettyihin sopimuksiin. Tästä seuraa, että yhteisössä ei voida hyväksyä näin tunnustettujen ja turvattujen ihmisoikeuksien kanssa ristiriidassa olevia toimenpiteitä.<sup>279</sup> EYT:n käytäntö kirjattiin myös Amsterdamin sopimuksen 6 artiklan 2 kappaleeseen, jonka mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.<sup>280</sup>

Ihmisoikeuksia tulee tulkita Euroopan integraation vaatimusten valossa.<sup>281</sup> Tähän mennessä perusoikeudet on varsinkin EYT:n oikeuskäytännössä nähty alisteisina taloudellisille perusvapauksille, vain eräänlaisina potentiaalisina perusvapauksien rajoitusperusteina. Perustuslaillisessa sopimuksessa itsessään ei osoiteta minkäänlaista hierarkiajärjestystä perusoikeuksien ja perusvapauksien välillä. Ainakin periaatteessa olisi mahdollista, etteivät taloudelliset perusvapaukset enää yksin muodostaisi oikeudellisen arvioinnin perustaa. Tässä mielessä EYT on – jälleen kerran – avainasemassa. Se voi oikeudellisessa ratkaisutoimin-

<sup>276</sup> Tiilikainen – Helander – Heliskoski 2005 s. 64.

<sup>277</sup> Ojanen 1999 s. 230.

<sup>278</sup> Ojanen 2003 s. 131–133. Tätä oikeuskäytäntöä ilmentäviä EYT:n ratkaisuja ovat esimerkiksi Mary Carpenter vastaan Secretary of State for the Home Department, C-60/00, 11.7.2002, kohta 41 ja Secretary of State for the Home Department vastaan Hacene Akrich, C-109/01, 23.9.2003, kohta 58.

<sup>279</sup> Ojanen 2003 s. 131–133. Tätä oikeuskäytäntöä ilmentävä EYT:n ratkaisu on esimerkiksi Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto C-540/03, 27.6.2006, kohta 35.

<sup>280</sup> Ojanen 2003 s. 139–140.

<sup>281</sup> Clapham 1993 s. 275.

nassaan määritellä pitkälti sen, korostuuko unionin poliittinen ulottuvuus taloudellisen perustan kustannuksella vai ei. Valinnan seuraukset ovat kauaskantoiset.<sup>282</sup>

### 3.3 EU:n perusoikeuskirja

#### 3.3.1 Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen

Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Tosin jo ennen EU:n perusoikeuskirjaa EYT on todennut, että Euroopan neuvoston asetusta on tulkittava EIS:n 8 artiklassa mainitun perhe-elämän kunnioittamisen vaatimuksen näkökulmasta. Perhe-elämän kunnioittaminen kuuluu niihin perusoikeuksiin, jotka Euroopan yhtenäisasiakirjan johdanto-osassa vahvistetun, yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tunnustetaan yhteisön oikeudessa.<sup>283</sup> Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut lainsäätäjän myöntäneen, että jäsenvaltioiden kansalaisten perhe-elämän suojelun varmistaminen on tärkeää perustamissopimuksella taattujen perusvapauksien käyttämisen esteiden poistamiseksi.<sup>284</sup>

Yhteisöjen tuomioistuin on perhe-elämän suojaa koskevista tapauksista viitannut EIS:n 8 artiklaan. Vaikka sopimuksessa ei sellaisenaan taatakaan esimerkiksi ulkomaalaisen oikeutta saapua tietyn maan alueelle tai oleskella siellä, henkilön karkottamisella maasta, jossa hänen lähiomaisensa elävät, saatetaan puuttua perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden käyttämiseen, sellaisena kuin tätä oikeutta suojataan 8(1) artiklassa. Tällaisella puuttumisella rikotaan ihmissopimusta, jollei se täytä 8(2) artiklan määrättyjä edellytyksiä.<sup>285</sup>

Yhteisön lainsäädäntö tunnustaa yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen kollision mahdollisuuden, mutta ei anna selvää opastusta siihen, miten toimia, kun kollisio tapahtuu. Lisäksi pitää huomata, että yksityisyyden suoja ja julki-

<sup>282</sup> Tiilikainen – Helander – Heliskoski 2005 s. 74.

<sup>283</sup> EYT:n tuomio Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Saksan Liittotasavalta 249/86, 18.5.1989, kohta 10, EYT:n tuomio Mary Carpenter vastaan Secretary of State for the Home Department, C-60/00, 11.7.2002, kohta 41, EYT:n tuomio Secretary of State for the Home Department vastaan Hacene Akrich, C-109/01, 23.9.2003, kohta 58 ja EYT:n tuomio Baumbast ja R vastaan Secretary of State for the Home Department, C-413/99, 17.9.2002, kohta 72.

<sup>284</sup> EYT:n tuomio Mary Carpenter vastaan Secretary of State for the Home Department, C-60/00, 11.7.2002, kohta 38, EYT:n tuomio Nani Givane ym. vastaan Secretary of State for the Home Department, C-257/00, 9.1.2003, kohta 45 ja EYT:n tuomio Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRA) vastaan Belgian valtio, C-459/99, 25.7.2002, kohta 53.

<sup>285</sup> EYT:n tuomio Mary Carpenter vastaan Secretary of State for the Home Department, C-60/00, 11.7.2002, kohta 42.

suusperiaatte ovat yhtä tärkeitä.<sup>286</sup> Oikeustapauksessa Österreichischer Rundfunk yhteisöjen tuomioistuin tutki EIS:n 8 artiklan laajuutta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yksilön työtuloihin liittyvien nimitietojen kerääminen niiden ilmoittamiseksi ulkopuolisille kuuluu EIS:n 8 artiklan soveltamisalaan. EIT on tältä osin todennut, että ilmaisua yksityiselämä ei pidä tulkita suppeasti ja ettei mikään periaatteellinen syy salli sitä, että ammattitoiminta jätettäisiin yksityiselämän käsitteen ulkopuolelle. Vaikka sillä, että työnantaja tallentaa henkilökunnalleen maksamiinsa palkkoihin liittyvät nimitiedot, ei sinänsä puututakaan näiden yksityisyyteen, näiden tietojen ilmoittamisella ulkopuoliselle, tässä tapauksessa viranomaiselle, loukataan asianomaisten oikeutta yksityisyyteen, käytettiin näin ilmoitettuja tietoja sittemmin miten tahansa, ja näin ollen se on EIS:n 8 artiklassa tarkoitettua puuttumista. Tällaisen puuttumisen olemassaolon osoittamisessa merkitystä ei ole sillä, ovatko ilmoitetut tiedot arkaluonteisia vai eivät tai onko asianomaisille mahdollisesti aiheutunut haittaa tästä puuttumisesta. Riittää, kun todetaan, että työnantaja on ilmoittanut työntekijän tai eläkeläisen saamiin tuloihin liittyviä tietoja ulkopuoliselle.<sup>287</sup>

### 3.3.2 Henkilötietojen suoja

Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista, ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisten henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.

Tietojenkäsittelyn ehdot ovat huomattavasti yksityiskohtaisemmin säänneltyinä EU:n henkilötietodirektiivissä ja kotimaisessa henkilötietolaissa.<sup>288</sup> Henkilötietojen suoja on oma oikeudellinen instituutiossa, joka ei sen enempää sisältönsä kuin keinojensa puolesta ole tyhjennettävissä perinteiseen yksityiselämän suojaa koskevaan perusoikeuteen.<sup>289</sup> Henkilötietojen käsittely saattaa kuitenkin vaarantaa oikeutta yksityisyyteen ja muitakin perusoikeuksia. Sen vuoksi mainittuja säädöksiä on vaarantamistilanteessa tulkittava perus- ja ihmisoikeuksien valossa. Nämä oikeudet ovat nimittäin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuo-

<sup>286</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 31.

<sup>287</sup> Kühling 2006 s. 519. EYT:n tuomio Rechnungshof vastaan Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines ja Österreichische Luftverkehrs-AG sekä Christa Neukomm ja Joseph Lauermann vastaan Österreichischer Rundfunk, yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, 20.5.2003, kohdat 73–75.

<sup>288</sup> Korhonen 2005 s. 28.

<sup>289</sup> Wallin 2001 s. 385.

mioistuin valvoo.<sup>290</sup> EYT:n oikeuskäytännöstä käy ilmi, että direktiivillä on laaja soveltamisala ja sitä sovelletaan myös julkisen sektorin henkilötietojen käsittelyyn.<sup>291</sup> EU:n toimielinten halussa olevien asiakirjojen julkinen saatavuus ei merkitse vapaata saatavuutta. Henkilötietojen suojelun periaatteita sovelletaan edelleen EU:n toimielinten käsittelemiin henkilötietoihin. Se seikka, että nämä tiedot voivat sisältyä yhteisön hallinnolliseen asiakirjaan, ei vie henkilöltä oikeutta riittävään yksityisyyden suojaan.<sup>292</sup>

Asiakirjojen julkisuus ja tietosuoja voivat joutua keskenään ristiriitaan, jos pyyntö kohdistuu nimenomaan tiettyä henkilöä koskeviin tietoihin. Joissakin tilanteissa henkilötietojen luovuttaminen on yleisen edun mukaista. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun kyse on julkisten virkojen haltijoista, jotka toimivat viranomaisasemassa, ja luovutettavat tiedot liittyvät vain heidän virkatehtäviensä hoitoon, jollei heidän henkilöllisyytensä suojaamiseen ole erityisiä syitä (esimerkiksi kyse on tutkijoista). On ilmeistä, että tietojen luovuttaminen ei tällöin loukkaa henkilön yksityisyyttä eikä koskemattomuutta. Toisaalta oikeus tutustua asiakirjojen osiin siten, että henkilötiedot on poistettu, on yksi hyvä tapa löytää tasapaino avoimuuden ja henkilötietojen suojaamisen välillä.<sup>293</sup>

Suomen hallitus tähdentää vuonna 2007 antamassaan kannanotossa, että julkisuuden ja tietosuojan välistä suhdetta määriteltäessä tulisi ottaa huomioon julkisuusasetuksen ja henkilötietoasetuksen tarkoitus. Henkilötietoasetuksen tavoitteena on suojella luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia sekä erityisesti heidän oikeuttaan yksityisyyteen henkilötietojen käsittelyssä. Julkisuusasetuksen tarkoituksena on määritellä asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, ja mahdollistaa tämän oikeuden mahdollisimman helppo käyttö sekä edistää asiakirjoihin tutustumismahdollisuuksia koskevia hyviä hallintokäytäntöjä. Suomi katsoo, että julkisuusasetusta tarkistettaessa voitaisiin tutkia mahdollisuutta rajata julkisuusasetukseen sisältyvän yksityisyyden ja tietosuojaa koskevan poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle tiedot, jotka eivät koske yksityiselämää ja yksilön koskemattomuutta. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedot julkisen tehtävän hoitoon osallistuneiden henkilöiden nimet. Tämä vahvistaisi oikeaa tasapainoa asiakirjojen julkisuuden ja tietosuojan välil-

<sup>290</sup> EYT:n tuomio Rechnungshof vastaan Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines ja Österreichische Luftverkehrs-AG sekä Christa Neukomm ja Joseph Lauermann vastaan Österreichischer Rundfunk, yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01, C-139/01, 20.5.2003, kohta 68 ja EYT:n tuomio Bodil Lindqvist, C-101/01, 6.11.2003, kohta 87.

<sup>291</sup> *Hustinx* 2005 s. 24.

<sup>292</sup> KOM (2001)607 lopullinen s. 13.

<sup>293</sup> KOM (2007)185 lopullinen s. 5 ja 16.

lä.<sup>294</sup> Suomen kanta vaikuttaa perustellulta: toimielinten hallussa olevat asiakirjat eivät voi olla automaattisesti salassa pidettäviä pelkästään sen vuoksi, että ne sisältävät henkilötietoja. Julkisuusasetuksen tietosuojaa koskevan poikkeuksen soveltamisen edellytyksenä tulee olla se, että asiakirjojen pitää olla salassa pidettäviä vain silloin, kun konkreettisesti ja tapauskohtaisesti arvioinnissa on todettu, että henkilötietojen luovuttaminen tosiasiallisesti vahingoittaa sen henkilön yksityisyyden suojaa, jota tiedot koskevat.<sup>295</sup>

### 3.3.3 Asianosaisjulkisuus

Asianosaisjulkisuus kuuluu EIS:n 6 artiklassa turvattuihin puolustautumisoikeuksiin, ja asianosaisella on kuulemistilanteessa oikeus esittää oma käsityksensä asiaa koskevien tietojen johdosta. Päätöksenteon jälkeen asianosaisjulkisuudella on merkitystä oikeusturvakeinojen käyttämisessä: asianosaisen on voitava tietää päätöksen tekemisessä käytetyt tiedot ja päätöspremissit oikeusturvansa tehokkaaksi toteuttamiseksi. Vaikka asianosaisjulkisuudesta ei ennen perustus oikeus kirjaa ole ollut nimenomaisia määräyksiä yhteisön perustamissopimuksessa, yleisen oikeusperiaatteen mukaan asianosaiselle on pyynnöstä annettava tieto kaikista asiaan relevantisti vaikuttavista asiakirjoista. Viranomaisilla on kuitenkin yhteisöoikeuden soveltamisalalla laajahko harkintavalta sen suhteen, mitä asiakirjoja asianosainen hallinnollisessa menettelyssä saa tietoonsa. Silti asianosaisen mahdollisuus tutustua asiakirjoihin kuuluu olennaisena osana puolustautumisoikeuksiin.<sup>296</sup>

Asianosaisjulkisuutta on pidetty asianosaisen perustavanlaatuisena arvona olla yhdenvertainen tai asianosaisen oikeuteen tulla kuuluksi liittyvänä menettelyoikeutena.<sup>297</sup> Nykyään asianosaisen oikeus saada tietoja tunnustetaan hyvään hallintoon kuuluvaksi perusoikeudeksi.<sup>298</sup> Hyvää hallintoa jäsentävät perusoikeus kirjjan määräykset koskevat unionin toimielinten ohella jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.<sup>299</sup> Sen sijaan Euroopan unionin oikeusasiamiehen laatima hyvän hallintotavan säännöstö rajoittuu

<sup>294</sup> Suomen vastaus komission vihreään kirjaan: yleisön oikeutta saada tietoja Euroopan yhteisön toimielinten hallussa olevista asiakirjoista koskevan asetuksen 1049/2001 (EY) tarkistaminen s. 5.

<sup>295</sup> Näin on todennut myös Euroopan tietosuojavaltuutettu Peter J. Hustinx. Public access to documents and data protection 2005 s. 2–3.

<sup>296</sup> Laakso 2001 s. 30–31.

<sup>297</sup> Nehl 1999 s. 50.

<sup>298</sup> Kulla 2003 s. 330

<sup>299</sup> Laakso 2001 s. 37.

organisatorisen soveltamisalansa puolesta koskemaan unionin toimielinten henkilöstöä sekä sen ja yleisön välisiä suhteita.<sup>300</sup>

Perusoikeuskirjan 41 artiklassa säädetään hyvästä hallinnosta. Sen mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti asianosaisjulkisuus eli jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset. Artiklan säännöksellä voi olla mahdollisesti merkitystä asianosaisjulkisuuden vahvistajana, mikä on pääsääntöisesti liitetty sekä asianosaisen puolustautumisoikeuksiin että yleisöjulkisuuden toteuttamiseen.<sup>301</sup> Asianosaisjulkisuudessa on kyse lähinnä henkilön oikeudesta tutustua häntä itseään koskeviin tietoihin. Perusoikeuskirjan valmisteluvaiheen viittaukset tietosuojaan kuitenkin antavat aiheita myös laajempaan tulkintaan erityisesti asianosaisjulkisuudesta, koska asiakirjat voisivat sisältää myös muiden henkilötietoja.<sup>302</sup>

Tuomioistuin on asettanut suhteellisen vähän vaatimuksia sille, mihin asiakirjoihin henkilöllä on oikeus saada tutustua.<sup>303</sup> Vaatimuksilla turvataan herkkä tasapaino puolustautumisoikeuksien ja menettelyiden tehokkuuden varmistamisen välille.<sup>304</sup> Asianosaisilla on laaja oikeus, koska oikeus tutustua asiakirjoihin omassa asiassaan on puolustautumisoikeus. Tehokkaan oikeusturvan toteutuminen edellyttää siis asianosaisjulkisuuden toteuttamista.<sup>305</sup>

Asianosaisjulkisuuden toteuttamiseen liittyvää, normatiivisesti tarkemmin määrittelemätöntä harkintavaltaa käyttää asianomainen EU:n toimielin tai kansallinen viranomainen EU-oikeutta soveltaessaan. Myös suomalaisen viranomaisen on otettava huomioon puolustautumisoikeuksiin kuuluva asianosaisjulkisuuden vaatimus. Konkreettisesti tämä merkitsee, että lainsäädännön mahdollisesti sisältämiä asianosaisjulkisuuden rajoituksia on ainakin EU-oikeudellisesti relevantin asian käsittelyssä tulkittava suppeasti. Mikäli salassapitosäännösten katsotaan tällaisessa tilanteessa estävän asianosaisen kuulemisen, salassa pidettyä tietoa ei voida käyttää viranomaisen päätöksen perusteena ainakaan, jos päätös olisi yksityisen kannalta negatiivinen tai muuten asianosaiselle vastainen.<sup>306</sup> Tältä osin EYT on kuitenkin muistuttanut seuraavasta seikasta: suppean tulkinnan vaatimus ei estä sitä, että neuvostolla on julkisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen yleistä etua koskevien poikkeuksien osalta laaja

<sup>300</sup> Laakso 2001 s. 37 alaviite 100.

<sup>301</sup> Kuusikko 2001 s. 433.

<sup>302</sup> Kuusikko 2001 s. 424 alaviite 68.

<sup>303</sup> Schwarze 2005 s. 1292.

<sup>304</sup> KOM(2007) 185 lopullinen s. 6.

<sup>305</sup> Hautamäki 2004 s. 188.

<sup>306</sup> Mäenpää 2003a s. 218.

harkintavalta määritettäessä, vahingoittaako tietyn asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle tässä säännöksessä suojattuja etuja.<sup>307</sup> EYT on myös todennut, että koko asiakirja-aineiston tiedoksi antaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, vaikka osa asiakirja-aineistosta jouduttaisiinkin antamaan asianosaiselle tiedoksi hänelle vastaisen viranomaispäätöksen vuoksi.<sup>308</sup>

Perusoikeuskirjan mukaisen asianosaisjulkisuuden tulkinta voi muodostua jatkossakin tiukaksi, kun otetaan huomioon aikaisempi soveltamiskäytäntö. Tiedonsaantioikeus on kytketty lähinnä puolustautumisoikeuksiin, jolloin negatiivisen päätöksen on kohdistuttava välittömästi henkilöön. Mikäli tämä vaatimus ei täyty, on päätöksen vaikutuspiiriin kuuluvan henkilön vedottava yleisöjulkisuuteen. Sinänsä heillä saattaa olla tällöinkin oikeuskäytännön mukaan oikeus tulla kuuluksi ja esittää omia kannanottojaan. Esimerkiksi normaaliin yleisöjulkisuuteen on vedottu tapauksessa, jossa tehdyllä komission päätöksellä oli tosiasiallisesti välillisiä negatiivisia vaikutuksia kyseiseen henkilöön.<sup>309</sup> Jos asia koskee henkilöä vain välillisesti, hänelle tulee myöntää tehokkaat keinot puolustaa intressejään, mutta tämä ei välttämättä vaadi varsinaiselle asianosaiselle taattavan suojan tasoa.<sup>310</sup>

*Kirsi Kuusikko* on esittänyt, että asiakirjajulkisuus voidaan jakaa neljään alaryhmään: 1) henkilön oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin perusoikeuskirjan 41 artiklan pohjalta, 2) henkilön oikeus tutustua hänen asiaansa koskeviin asiakirjoihin puolustautumisoikeuksiin (lähinnä kuulemisoikeuteen) liittyen ja tukeutuen tältä osin myös perusoikeuskirjan 41 artiklan säännökseen, 3) henkilön oikeus tutustua hänen asiaansa välillisesti koskeviin asiakirjoihin mahdollisesti myös kuulemisoikeuden perusteella tai sitten yleisöjulkisuuteen tukeutuen sekä 4) jokaisen oikeus tutustua asiakirjoihin yleisöjulkisuuteen perustuviin säännöksiin tukeutuen mukaan lukien perusoikeuskirjan 41 artikla.<sup>311</sup> Hallintomenettelyyn liittyvällä asianosaisen tiedonsaantioikeudella ja yleisellä oikeudella saada informaatiota on eri oikeudellinen perusta. Yleinen tiedonsaantioikeus palautuu demokratiaperiaatteeseen ja mahdollisesti EIS:n 10 artiklaan. Asianosaisjulkisuus on puolestaan menettelyllisen oikeudenmukaisuuden peruselementti ja siten laajasti tulkittuna lähtöisin EIS:n 6 artiklasta tai oikeusvaltioajattelusta.<sup>312</sup>

<sup>307</sup> EYT:n tuomio Jose Maria Sison vastaan Euroopan unionin neuvosto C-266/05 P, 1.2.2007, kohta 64.

<sup>308</sup> EYT:n tuomio Établissements Consten SARL ja Grundig-Verkaufs GmbH vastaan Euroopan talousyhteisön komissio, yhdistetyt asiat 56/64 ja 58/64, 13.7.1966, s. 283.

<sup>309</sup> *Kuusikko* 2001 s. 431.

<sup>310</sup> *Nehl* 1999 s. 69.

<sup>311</sup> *Kuusikko* 2001 s. 433–434.

<sup>312</sup> *Nehl* 1999 s. 60.



Suomen hallitus katsoo, että todellinen ongelma asianosaisjulkisuudessa on se, että asianosaisen oikeudesta saada tietoa asiakirjoista ei ole riittävästi säännöksiä yhteisön lainsäädännössä. Näiden säännösten puuttuessa asianosaisella ei ole muuta mahdollisuutta kuin vedota julkisuusasetukseen saadakseen tietoa asiakirjoista. Suomen näkemyksen mukaan yleisön oikeutta saada tietoa asiakirjoista ei ole syytä rajoittaa eikä asettaa asianosaisia muuta yleisöä heikompaan asemaan.<sup>313</sup> Komission mukaan suhdetta yleisen, asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden ja erityisten oikeuksien välillä olisi ehkä selvennettävä epäjohtamukaisuuksien välttämiseksi.<sup>314</sup> Komission kanta vaikuttaa perustellulta: asianosaisjulkisuuteen liittyy tällä hetkellä paljon epäselvyyksiä ja tulkinnanvaraisuuksia.

### 3.3.4 Oikeus tutustua asiakirjoihin

Avoimuutta (openness) käytetään yläkäsitteenä puhuttaessa yhteisön toiminnan julkisuudesta (transparency), asiakirjajulkisuudesta (access to documents) ja päätöksenteon julkisuudesta.<sup>315</sup> Avoimuuden periaatteella pyritään parantamaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin, ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimitetti ja että hallinto on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Se vahvistaa kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatetta.<sup>316</sup> Jos esimerkiksi jäsenmaita koskevat hallinnolliset laiminlyöntiprosessit olisivat julkisia, se varmasti rohkaisisi jäsenmaita sopeuttamaan käyttäytymistään nopeasti laillisuusperiaatteen mukaiseksi ja näin ollen vahvistaisi komission tehtävää laillisuusperiaatteen varmistamisessa. Kansalaiset voisivat myös seurata prosessia ja huomata, että oikeus toteutuu.<sup>317</sup>

<sup>313</sup> Suomen vastaus komission vihreään kirjaan: yleisön oikeutta saada tietoja Euroopan yhteisön toimielinten hallussa olevista asiakirjoista koskevan asetuksen 1049/2001 (EY) tarkistaminen s. 2.

<sup>314</sup> KOM(2007) 185 lopullinen s. 6.

<sup>315</sup> Joutsamo et al. 2000 s. 221.

<sup>316</sup> Savia – Maunu 2002a s. 142. Saman on esimerkiksi todennut myös Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimien tuomiossaan Aldo Kuijer vastaan Euroopan unionin neuvosto T-211/00, 7.2.2002, kohta 52. Institutionaalisista suhteista ja viestintästrategioista vastaava Euroopan komission varapuheenjohtaja Margot Wallström on todennut, että EU:n täytyy pitää yllä niitä tärkeitä uudistuksia, jotka lisäävät EU:n avoimuutta ja vastuullisuutta kansalaisten suuntaan, kuten EU:n kansalaisaloitetta ja EU:n toimien tarpeellisuuden arvioimista jäsenvaltioiden parlamenteissa. Lisäksi Wallströmin mielestä EU:n pitäisi ottaa käyttöön uusi Euroopan kansalaisten oikeus – oikeus tiedon saamiseen ja mielipiteen ilmaisemiseen. Margot Wallström: EU:n haasteina demokratia, oikeudenmukaisuus ja solidaarisuus. Huomisen Eurooppaa rakennettava uusilla työkaluilla. TS 25.3.2007.

<sup>317</sup> Söderman 2001b: 4. Strengthening citizenship and the rule of law, openness and effectiveness go together in the Art 226 procedure. 6. kappale.

Avoimuuden tarvetta lainsäädäntöasiakirjojen osalta onkin erityisesti korostettu julkisuusasetuksen 6. perustelukappaleessa ja 12 artiklan 2 kohdassa.<sup>318</sup> Avoimuus täydentää julkisuutta: avoimuuden keskeisenä sisältönä on yksilön mahdollisuus yksinkertaisesti ja ymmärrettävällä tavalla saada tieto organisaation käsittelemistä asioista ja niiden ratkaisemista koskevista perusteista. Nykyisin avoimuuteen liitetään enenevässä määrin myös käsitys osallistumisesta. Prosessia pidetään luonteeltaan kaksisuuntaisena ja kommunikatiivisena eikä vain sellaisena, jossa tieto kulkee viranomaiselta kansalaiselle.<sup>319</sup>

Läpinäkyvyydellä viitataan usein avoimuutta laveampaan kokonaisuuteen. Siihen kuuluvat kansalaisen mahdollisuudet ylipäättään hahmottaa ja ymmärtää toimielin kokonaisuuksia ja toimielinten välisiä suhteita sekä niiden tuottamaa informaatiota ja hallita päätöksentekomenettelyjä.<sup>320</sup> Tyydyttävä avoimuus tarkoittaa, että kansalaisten tulee pystyä ymmärtämään, mitä viranomaiset tekevät, miksi ne tekevät niin ja mitä ne suunnittelevat tekevänsä tulevaisuudessa. Sen vuoksi avoimuus on perustavaa laatua oleva asia demokratialle; se on ehto sekä julkisen vallan vastuullisuudelle kansalaisille että kansalaisten osallistumiselle julkiseen elämään.<sup>321</sup>

EY:n perustamissopimuksessa ei ole kuitenkaan ennen Amsterdamin sopimusta ollut yleistä säännöstä asiakirjajulkisuudesta. Lähtökohta oli toinen: sopimuksessa oli määriteltä vain salassapitovelvollisuus.<sup>322</sup> Unionin asiakirjojen julkisuus perustui poliittisiin julistuksiin ja kunkin toimielimen tapauskohtaiseen harkintaan, koska asiakirjajulkisuudesta ei ollut lainsäädäntöä. Maastrichtin sopimukseen liitetty julistus totesi, että päätöksentekomenettelyn avoimuus vahvistaa toimielinten kansanvaltaisuutta sekä yleisön luottamusta hallintoa kohtaan. Käytännössä asiakirjojen julkisuus ja tietojen saanti mahdollisuudet nojasivat harkintaan ja julkisuutta rajoittivat eri tasoiset salassapito- ja vaitiolosäännökset.<sup>323</sup> Toisin sanoen käytännössä tietojen saanti yhteisön toiminnasta sijoittui salassapitoperiaatteen ja julkisuusperiaatteen välimaastoon. Vaikka julkisuusperiaate puuttui, EY:ssä ei myöskään määriteltä yleistä salassapitoperiaatetta, joka olisi edellyttänyt yhteisön toimielinten toimintaan liittyvien tietojen olevan aina yleisen julkisuuden ulottumattomissa. Käytännössä tietojen saatavuus harkinnanvaraisissa tilanteissa ei välttämättä olennaisesti poikennut julkisuusperiaatteen mukaan toimivasta järjestelmästä. Julkisuusmyönteisyys saattoi olla EU:n toimielimissä paikoitellen kansallisen viranomaiskoneiston avoimuutta laajempakin. Tietojen saatavuus ei myöskään aina ollut kiven takana. Erilaiset tietovuodot olivat yleisiä. Toisaalta tie-

<sup>318</sup> *Savia – Maunu* 2002b s. 324.

<sup>319</sup> *Salminen* 2006 s. 98.

<sup>320</sup> *Salminen* 2006 s. 98.

<sup>321</sup> *Söderman* 2005 s. 95.

<sup>322</sup> *Joutsamo et al.* 2000 s. 221.

<sup>323</sup> *Alm* 1995 s. 20 ja *Norström* 1995 s. 114–122.

tojen antamisen ja saamisen harkinnanvaraisuus oli osaltaan omiaan vahvistamaan mahdollisuuksia valikoivaan ja epätasapuoliseen tietojen jakamiseen.<sup>324</sup>

Vasta 1.5.1999 voimaan tullut Amsterdamin sopimus merkitsi uutta askelta päätöksentekoprosessin avoimuudessa EU:ssa. EY-sopimuksen 255(1) artiklan mukaan kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Unionin kansalaisille myönnetty lakisääteinen oikeus tutustua asiakirjoihin antaa heille aikaisempaa enemmän suojaa, kun instituutiot eivät saa rajoittaa yksipuolisesti tiedonsaantioikeuden laajuutta vain muuttamalla sisäisiä sääntöjään, kuten ne olivat tehneet ennen Amsterdamin sopimusta.<sup>325</sup> Julkisuusperiaatteen mukaan tiedonsaantioikeus on jokaisella siitä riippumatta, mihin tietoja on tarkoitus käyttää.<sup>326</sup> Avoimuussääntö jättää itse orgaaneille päätösvallan siitä, mitä informaatiota voidaan antaa julkisuuteen ja mitä ei.<sup>327</sup> Asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten mukaan julkisuus on pääsääntö. Virkamiesten vaitiolovelvollisuus kapenee vastaavasti, mutta jonkinasteista luottamusvaatimusta edellytetään vastaisuudessaakin.<sup>328</sup>

Uusi artikla on kuitenkin sijoitettu toimielimiä koskeviin yleisiin määräyksiin. Tämä viittaa *Heikki Kullan* mukaan siihen, että kyseessä on pikemminkin toimielinten velvollisuus kuin perusoikeus.<sup>329</sup> Esimerkiksi 6.12.2001 annetusta EYT:n tuomiosta Hautala-tapauksessa ei ole katsottu voitavan päätellä, että EYT:n oikeuskäytännössä olisi vahvistettu perusoikeus tutustua asiakirjoihin.<sup>330</sup> Vielä vuonna 2002 julkisasiamies *Philippe Léger* katsoi, että yhteisöjen tuomioistuinten sen hetkiseen oikeuskäytäntöön ei sisältynyt sellaista perustavanlaatuista oikeutta saada tietoja asiakirjoista, joka olisi kuulunut jäsenvaltioiden yhteisistä perustuslaillisista perinteistä johtuviin yleisiin oikeusperiaatteisiin.<sup>331</sup>

Perusoikeuskirjan 42 artiklassa säädetään julkisuusperiaatteesta. Sen mukaan jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta. Julkisuusperiaate tarkoittaa

<sup>324</sup> *Mäenpää* 1994 s. 43.

<sup>325</sup> *de Leeuw* 2003 s. 325.

<sup>326</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 9.

<sup>327</sup> *Heitsch* 2003 s. 11.

<sup>328</sup> *Koskinen – Kulla* 2005 s. 156.

<sup>329</sup> *Kulla* 2003 s. 329–330.

<sup>330</sup> Julkisasiamies *Philippe Légerin* ratkaisuehdotus Interporc Im- und Export GmbH vastaan Euroopan yhteisöjen komissio C-41/100 P, 12.3.2002, kohta 79.

<sup>331</sup> Julkisasiamies *Philippe Légerin* ratkaisuehdotus Interporc Im- und Export GmbH vastaan Euroopan yhteisöjen komissio C-41/100 P, 12.3.2002, kohta 80.

mahdollisuutta tutustua asiakirjojen sisältämiin tietoihin eikä ainoastaan mahdollisuutta tutustua asiakirjoihin sellaisinaan, sillä tavoitteena on taata kansalaisille mahdollisimman laaja tiedonsaantioikeus.<sup>332</sup> Mainittu artikla vahvistaa näkemyksen siitä, että julkisuusperiaate liittyy yksilöiden perusoikeuksiin ja että julkisuusperiaatteella on yhteys sananvapauteen ja demokratiaan.<sup>333</sup>

Asiakirjojen julkisuusrajoituksia on käsitelty Euroopan unionin piirissä jo ennen julkisuusasetuksen voimaantuloa. Kaikki viralliset asiakirjat eivät ole julkisia. Mikäli viranomaisen kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, sen on näytettävä toteen julkisuuden rajoitusperuste. Olettamana on siis julkisuus, jolloin todistustaakka on sillä julkisella viranomaisella, joka kieltäytyy antamasta asiakirjaa. Olettama poikkeaa perinteisestä presumptiosta, joka koskee monissa maissa yhä vallitsevaa salassapitoa.<sup>334</sup> Jos täysimääräinen tiedonsaantioikeus heikentää yksilön yksityisyyttä, pitää ottaa harkittavaksi mahdollisuus myöntää osajulkisuus.<sup>335</sup> Koska tavoitteena on antaa yleisölle mahdollisimman laaja mahdollisuus tutustua komission hallussa oleviin asiakirjoihin, kaikkia tästä oikeudesta tehtäviä poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti.<sup>336</sup> Jos poikkeus kattaa vain osan asiakirjasta, osajulkisuus pitää normaalisti myöntää loppuosaan asiakirjasta.<sup>337</sup> Suhteellisuusperiaate edellyttää, että poikkeukset eivät ylitä sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, jolloin on selvää, että jos on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, näistä on valittava vähiten velvoittava.<sup>338</sup> Suhteellisuusperiaate vel-

<sup>332</sup> EYT:n tuomio Heidi Hautala vastaan Euroopan unionin neuvosto C-353/99 P, 6.12.2001, kohdat 22 ja 23. Ks. Kulla 2003 s. 332.

<sup>333</sup> *Salminen* 2006 s. 120.

<sup>334</sup> *Diamandouros* 2006: 4. Transparency. 13. kappale.

<sup>335</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 33.

<sup>336</sup> EYT:n tuomio Jose Maria Sison vastaan Euroopan unionin neuvosto C-266/05 P, 1.2.2007, kohta 63, EYT:n tuomio Heidi Hautala vastaan Euroopan unionin neuvosto C-353/99 P, 6.12.2001, kohta 25, Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Jose Maria Sison vastaan Euroopan unionin neuvosto, yhdistetyt asiat T-110/03, T-150/03 ja 405/03, 26.4.2005, kohta 45, Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Maurizio Turco vastaan Euroopan unionin neuvosto T-84/03, 23.11.2004, kohta 60, Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Svenska Journalistförbundet vastaan Euroopan unionin neuvosto T-174/95, 17.6.1998, kohta 110, Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio The Bavarian Lager Company Ltd vastaan Euroopan yhteisöjen komissio T-309/97, 14.10.1999, kohta 39, EYT:n tuomion Alankomaiden kuningaskunta ja Gerard van der Wal vastaan Euroopan yhteisöjen komissio C-174/98 P ja C 189/98 P, 11.1.2000, kohta 27 ja EYT:n tuomio Interporc Im- und Export GmbH vastaan Euroopan yhteisöjen komissio C-41/00 P, 6.11.2003 kohta 48.

<sup>337</sup> *Diamandouros* 2006: 6. The development of transparency at the EU level. The main features of the legal framework. 3. kappale.

<sup>338</sup> Ks. esimerkiksi oikeustapaukset EYT:n tuomio Heidi Hautala vastaan Euroopan unionin neuvosto C-353/99 P, 6.12.2001, kohta 28 ja Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Jean-Claude Martinez, Charles de Gaulle, Kansallinen Rintama (Front national), Emma Bonino, Marco Pannella, Marco Cappato, Gianfranco Dell'Alba, Benedetto Della Vedova, Olivier

voittaa instituution tutkimaan, pitäisikö myöntää osajulkisuus informaatioon, jota julkisuusasetuksen 4 (1) (b) artiklan poikkeus ei kata.<sup>339</sup>

Julkisasiamies *Philippe Léger* on esittänyt seuraavan tulkintasuosituksen. Koska poikkeukset eivät kata niitä tietoja, joiden osalta tutustumismahdollisuus on evätty, nämä tiedot eivät ole millään tavoin luottamuksellisia. Näin ollen yleisen edun suojelu ei edellytä, että yleisöllä ei olisi mahdollisuutta tutustua niihin tietoihin, jotka ovat osoittautuneet vaarattomiksi, vaikka ne olisivatkin joitain sellaisia tietoja sisältävässä asiakirjassa, jotka saattavat tämän suojelun vaarantaa.<sup>340</sup> Siten oikeus tutustua asiakirjan tietoon ei yleensä riipu siitä, että muu osa asiakirjasta on salassa pidettävä. Sillä, onko asiakirja julkaistu tai julkaisematon, ei ole merkitystä julkisuuden kannalta. Julkisuus ulottuu kaikkiin toimielimen laatimiin ja muuten sen hallussa oleviin asiakirjoihin, kuten sille ulkopuolelta toimitettuihin asiakirjoihin.<sup>341</sup> Hautala-tapauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan luottamuksellisuuden vaatimus ei sovellu asiakirjoihin sellaisenaan, vaan siihen informaatioon, jonka asiakirjat sisältävät. Tämän tuomion mukaisesti instituutiot saattavat olla velvollisia luovuttamaan ei-luottamukselliset osat asiakirjasta, vaikka muita osia koskisi joku poikkeuksista.<sup>342</sup> Julkisuusperiaate ei kata vain asiakirjoja sellaisenaan, vaan myös tiedot, jotka sisältyvät asiakirjoihin. Osapuoli, joka pyytää asiakirjaa, ei instituutio tai elin, jolla asiakirja on, päättää, onko asiakirjalla hänelle intressiä tai relevanssia.<sup>343</sup>

Yleisöjulkisuutta on pidetty hyvän hallinnon osatekijänä.<sup>344</sup> Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tarkastellut myös sellaisia erityistapauksia, joissa neuvostolle aiheutuisi pyydetyn asiakirjan tai siitä poistettavien osien laajuuden vuoksi epätarkoituksenmukaisen laajoja hallinnollisia tehtäviä. Neuvosto voi suhteellisuusperiaatteen nojalla punnita keskenään yleisön tiedonsaanti-intressiä yksittäisen asiakirjan osiin ja neuvostolle aiheutuvaa työtaakkaa. Neuvosto voisi tällä tavalla täyttää näissä erityistapauksissa hyvän hallinnon vaatimukset.<sup>345</sup> Tuomioistuimen mukaan neuvostolla on joka tapauksessa velvollisuus konkreettisesti arvioida sitä haitan vaaraa, joka pyynnön kohteena

Dupuis, Maurizio Turco ja Lista Emma Bonino vastaan Euroopan parlamentti yhdistetyt asiat T-222/99, T-327/99 ja T-329/99, 2.10.2001, kohta 215. Ks. *Craig – de Búrca* 2003 s. 375.

<sup>339</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 32.

<sup>340</sup> Julkisasiamies *Philippe Légerin* ratkaisuehdotus Heidi Hautala vastaan Euroopan unionin neuvosto C-353/99 P, 10.7.2001, kohta 114.

<sup>341</sup> *Kulla* 2003 s. 332.

<sup>342</sup> *Brown – Kennedy* 2000 s. 107–108.

<sup>343</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 32.

<sup>344</sup> *Kuusikko* 2001 s. 434.

<sup>345</sup> Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Heidi Hautala vastaan Euroopan unionin neuvosto T-14/98, 19.7.1999, kohta 86. EYT yhti Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen näkemykseen. EYT:n tuomio Heidi Hautala vastaan Euroopan unionin neuvosto C-353/99 P, 6.12.2001, kohta 30. Sama näkökulma on tullut esiin myös Euroopan yhtei-

olevien asiakirjojen julkistamisella voi olla yleiselle edulle. Näin ollen näissä asiakirjoissa olevien arkaluonteisten osien poistaminen ei välttämättä aiheuta tälle toimielimelle sietämätöntä työtaakkaa.<sup>346</sup>

Neuvosto tai muu toimielin voi poikkeustapauksissa vapautua velvollisuudesta antaa oikeus tutustua asiakirjojen osiin, jos salassa pidettävien tietojen poistaminen olisi hallinnollisesti liian työlästä ja ylittäisi sen, mitä voidaan kohtuudella vaatia.<sup>347</sup> Osoittaakseen, että tiettyjen asiakirjojen julkistamisesta ”voi” aiheutua haittaa julkisen edun turvaamiselle, toimielimellä on velvollisuus tutkia jokaisen tiedonsaantipyynnön kohteena olevan asiakirjan osalta, voiko sen julkistamisesta toimielimen käytettävissä olevat tiedot huomioon ottaen todella aiheutua haittaa julkiselle edulle. Se on yksi ensimmäiseen ryhmään kuuluvista suojaetuista eduista. Jos näin on, toimielimellä on velvollisuus kieltäytyä antamasta tietoja kyseisestä asiakirjasta.<sup>348</sup> Toimielimen on päätöksensä perusteluissa osoitettava, että se on todellisuudessa tutkinut kyseiset asiakirjat. Arviointia ei voi perustaa yksinomaan pyydettyjen asiakirjaryhmien yleisiin ominaispiirteisiin.<sup>349</sup> Näin ollen toimielin ei voi tyytyä vetoamaan yleisluontoisesti poikkeuksiin.<sup>350</sup>

Jotta toimielin voisi määrittää sen, onko asiakirjan antamiseen sovellettava jotakin poikkeusta, sen olisi ensinnäkin punnittava keskenään niitä etuja, joita kyseisellä poikkeuksella halutaan suojata ja mahdollisimman laajan tiedonsaantioikeuden yleistavoitetta, ja toisekseen sen pitäisi jokaisen asiakirjan osalta selvittää ne ”pakottavat syyt”, joiden vuoksi edellytykset poikkeuksen soveltami-

---

söjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomiossa Aldo Kuijer vastaan Euroopan unionin neuvosto T-188/98, 6.4.2000, kohta 55.

<sup>346</sup> Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Aldo Kuijer vastaan Euroopan unionin neuvosto T-188/98, 6.4.2000, kohta 56.

<sup>347</sup> Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomiossa Aldo Kuijer vastaan Euroopan unionin neuvosto T-211/00, 7.2.2002, kohta 57 ja KOM(2007) 185 lopullinen s. 18.

<sup>348</sup> Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Svenska Journalistförbundet vastaan Euroopan unionin neuvosto T-174/95, 17.6.1998, kohta 112. Tämä sama näkökulma on ollut esillä myös esimerkiksi Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomiossa Aldo Kuijer vastaan Euroopan unionin neuvosto T-188/98, 6.4.2000, kohta 37, Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomiossa JT's Corporation Ltd vastaan Euroopan yhteisöjen komissio T-123/99, 12.10.2000, kohta 64, Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomiossa Aldo Kuijer vastaan Euroopan unionin neuvosto T-211/00, 7.2.2002, kohta 56 ja Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomiossa Interporc Im- und Export GmbH vastaan Euroopan yhteisöjen komissio T-124/96, 6.2.1998, kohta 52.

<sup>349</sup> Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio JT's Corporation Ltd vastaan Euroopan yhteisöjen komissio T-123/99, 12.10.2000, kohta 65. Saman mielipiteen Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin toteaa esimerkiksi tuomiossaan Aldo Kuijer vastaan Euroopan unionin neuvosto T-188/98, 6.4.2000, kohta 38, KOM(2007) 185 lopullinen s. 7 ja Suomen vastaus komission vihreään kirjaan: yleisön oikeutta saada tietoja Euroopan yhteisön toimielinten hallussa olevista asiakirjoista koskevan asetuksen 1049/2001 (EY) tarkistaminen s. 2.

<sup>350</sup> Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Aldo Kuijer vastaan Euroopan unionin neuvosto T-211/00, 7.2.2002, kohta 56.

selle ovat täyttyneet. Lisäksi jotta näitä poikkeuksia voitaisiin soveltaa, julkisen edun vaarantumisen riskin on oltava kohtuudella ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen.<sup>351</sup> Se, ettei kysymyksessä oleviin asiakirjoihin anneta tutustua, tulee perustua kunkin kertomuksen sisältöön tai asiayhteyteen liittyvistä seikoista tehtyyn analyysiin, jonka perusteella voidaan päätellä, että tietyistä erityisistä olosuhteista johtuen tietojen antaminen tällaisesta asiakirjasta vaarantaisi yleistä etua.<sup>352</sup>

Julkisuusasetus konkretisoi EY-sopimuksen 255 artiklassa määriteltyä julkisuusperiaatetta. Asetuksen lähtökohtana on näin ollen yleinen oikeus saada tieto EU:n keskeisten toimielinten – Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston – asiakirjoista. Asetuksen tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan määritellä julkisuuden perusteet siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin. Lisäksi asetus pyrkii määrittelemään säännöt, jotka takaavat tämän oikeuden mahdollisimman helpon käytön. Asetus pyrkii myös yleisesti edistämään hyviä hallintokäytäntöjä julkisuuden toteuttamisessa.<sup>353</sup> Oikeus saada tutustua asiakirjoihin on yleinen ja ehdoton sikäli, että oikeus kuuluu kaikille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, eikä sitä tarvitse perustella.<sup>354</sup> Oikeutta saada tieto asiakirjasta on käsitettävä laajaksi. Julkisia ovat kaikki asiakirjat eli kaikki informaatio riippumatta siitä, missä muodossa informaatio on, mikä on yhteisön toiminta-ala, onko yhteisön orgaani laatinut sen itse vai saanut sen ja onko informaatio sen hallussa. Toisaalta yleinen oikeus saada tieto koskee vain Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston asiakirjoja.<sup>355</sup> Esimerkiksi EYT ja tilintarkastustuomioistuimien jäivät asetuksen ja samalla yleisen asiakirjajulkisuuden soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>356</sup>

Julkisuusasetusta edelsivät monet instituutioiden sisäiset käytännesäännöt, joita Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimien tulkitsi päätöksissään laajentavasti. Tämä oikeuskäytäntö on huomattavilta osin otettu huomioon julkisuusasetusta säädettäessä.<sup>357</sup> Julkisuutta rajoittavat paitsi asetukseen sisältyvät salassapitoperusteet myös tiedonsaantioikeuden perustavan säädöksen soveltamisalan rajoitukset sekä viranomaiselle annettu harkintavalta tiedon antamisesta keskeneräisestä asiakirjasta ja henkilörekistereistä annettavia tulosteita

<sup>351</sup> Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Aldo Kuijer vastaan Euroopan unionin neuvosto T-211/00, 7.2.2002, kohta 56.

<sup>352</sup> Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Aldo Kuijer vastaan Euroopan unionin neuvosto T-211/00, 7.2.2002, kohta 61.

<sup>353</sup> *Mäenpää* 2001 s. 303.

<sup>354</sup> *Salminen* 2006 s. 115.

<sup>355</sup> *Heitsch* 2003 s. 63–64.

<sup>356</sup> *Lehtonen – Häll – Brander* 2007 s. 210.

<sup>357</sup> *Kranenborg* 2006 s. 253.



koskevat rajoitukset.<sup>358</sup> Kuitenkin periaatteessa kaikkien asiakirjojen tulee olla saatavilla ja poikkeukset oikeuteen saada tieto pitää rajoittaa niin pitkälle kuin mahdollista.<sup>359</sup>

Asiakirjojen ja tietojen julkisuuden yleisenä rajoituksena on EY-sopimuksen 287 artiklan sisältämä yleinen salassapitosäännös, jonka mukaan yhteisön toimielimen jäsen, komitean jäsen, yhteisön virkamies ja muu sen henkilöstöön kuuluva ei saa, tehtävänsä päätyttyäkään, ilmaista salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja eikä varsinkaan tietoja yrityksistä taikka niiden liikesuhteista tai kustannustekijöistä. Salassapitonormi velvoittaa EU:n toimielimiä ja EU:n palveluksessa olevia henkilöitä. Se koskee näiden toimielimien laatimia asiakirjoja. Salassapidon soveltamisalaan kuuluvat lisäksi yrityksiltä ja muilta tahoilta, myös kansallisilta viranomaisilta, saadut tiedot ja asiakirjat samoin kuin luonnollisilta henkilöiltä saadut tiedot ja asiakirjat, jos ne sisältönsä vuoksi ovat salassa pidettäviä.<sup>360</sup> Salassapito on voimassa, vaikka informaatio, jonka viranomainen on saanut, ei enää kuuluisikaan yhteisön toimivalta-alaan.<sup>361</sup>

Julkisuusasetuksen 4 artikla sisältää yleistä salassapitosäännöstä täydentäviä salassapitoperusteita. Yksityistä intressiä suojaavien salassapitoperusteiden mukaan salassa pidettäviä ovat etenkin yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa koskevat asiakirjat. Näiden salassapitoperusteiden soveltaminen edellyttää aina sen arviointia, vahingoittaisiko asiakirjassa olevan tiedon ilmaiseminen kyseisen salassapitointressin toteuttamisen.<sup>362</sup> Oikeutta saada tieto asiakirjasta ei voi evätä asetuksen 4 (1) (b) artiklan perusteella, jos asiakirja ei sisällä henkilötietoja. Kun pohditaan, pitääkö salassapitopäätökseen soveltaa julkisuusasetuksen 4 (1) (b) artiklaa, tulee harkinnassa pitää mielessä julkisuus- ja suhteellisuusperiaate.<sup>363</sup>

Julkisuusasetuksen 4 (1) (b) artikla on soveltamisalaltaan yleinen ja muotoiltu pakolliseksi ja ehdottomaksi. Asetuksen 4 (1) (b) artiklan analysoinnissa pitää ottaa huomioon, että yksin se seikka, että asiakirjassa on henkilötietoja, ei automaattisesti merkitse, että se vaikuttaisi henkilön yksityisyyteen. Kysymyksessä pitää olla rekisteröidyn yksityisyys. Julkisuusperiaatteen pitää myös sisällöllisesti vaikuttaa rekisteröityyn. Julkisuusperiaate voidaan myöntää, jos se on sallittu tietosuojalainsäädännössä. Lisäksi jokaisen julkisuusasetuksen 4 (1) (b) artiklan mukaisen päätöksen pitää kunnioittaa EIS:n 8 artiklaa. Asiakirjan luovuttamisella ei ehkä ole sellaista vaikutusta, että EIS:n 8 artiklaa loukattaisiin.<sup>364</sup>

<sup>358</sup> Wallin 2001 s. 361–362.

<sup>359</sup> Birkinshaw 2001 s. 376.

<sup>360</sup> Mäenpää 2001 s. 304–305.

<sup>361</sup> Schwarze 2005 s. 1302.

<sup>362</sup> Savia – Maunu 2002a s. 146 ja Mäenpää 2001 s. 305.

<sup>363</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 54–55.

<sup>364</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 10, 12 ja 34.



Julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden ja henkilötietojen suojan välisen jännitteen kannalta on merkittävää havaita, että julkisuusperiaate huomioidaan EU:ssa aikaisempaa paremmin, vaikka se ei EU:ssa olekaan yhtä tärkeä oikeusperiaate kuin Pohjoismaissa. Toisin kuin Suomessa henkilötietojen suoja muodostaa EU:ssa poikkeuksen julkisuudesta. Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen välinen jännite on ratkaistu EU:n toimielinten käsittelemiä henkilötietoja suojaavassa henkilötietoasetuksessa viittaamalla julkisuusasetukseen. Sääntelytapa osoittaa julkisuusperiaatteen merkityksen korostumista – henkilötietodirektiivissä julkisuusperiaate todettiin vain seikkana, joka voidaan ottaa huomioon direktiiviä implementoitaessa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että *Anna-Riitta Wallinin* artikkelissaan tarkastelemat perusoikeudet olisivat asettavissa yleisesti keskinäiseen tärkeysjärjestykseen. On paremminkin syytä lähteä siitä, että kysymys on lopultakin samasta asiasta – yksilön oikeudesta tietoon ja sitä kautta mahdollisuudesta hallita elämäänsä. Lainvalmistelijain asiana on tuoda yleiseen keskusteluun ja lainsäätäjän arviotavaksi, miten konkreettiset jännitteet on kulloinkin ratkaistava.<sup>365</sup>

On todettu, että julkisuutta ei voida Euroopan unionin toimielinten osalta pitää yhtä laajana kuin viranomaistoiminnan julkisuutta Ruotsissa tai Suomessa. Toimielinten oma harkintavalta julkisuuden toteuttamisessa on käytännössä hyvin laaja. Pohjoismaisessa julkisuuslainsäädännössä on perinteisesti vierastettu toimielinten laajaa harkintavaltaa ja sen sijaan on pyritty suhteellisen tarkkarajaisesti määrittelemään se intressi, jonka perusteella kansalaisten tiedonsaantia julkisesta päätöksenteosta voidaan rajoittaa. EU:n perustamissopimuksen 255 artiklan määritelmät asiakirjajulkisuuden laajuudesta ja julkisuuden hyväksyttävistä rajoitusperusteista eivät ole riittävän täsmällisiä pohjoismaisesta näkökulmasta. Oikeus tutustua asiakirjoihin jätetään liian pitkälti määriteltäväksi sekundaarioikeudessa ja toimielinten työjärjestyksissä. Merkillepantavaa on myös se, että Suomen julkisuuslain 5 luvun kaltaiset viranomaisen aktiiviset velvollisuudet julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi ovat voimassa olevassa EU:n julkisuusasetuksessa hyvin niukkoja. Toki julkisuusasetuksen 14, 15 ja 17 artiklassa käsitellään toimielinten velvollisuuksia tiedottaa yleisölle sen oikeuksista, kehittää hyviä hallintokäytäntöjä tutustumisoikeuden käytön tukemiseksi ja julkaista vuosittaisia kertomuksia tapauksista, joissa toimielin on kieltäytynyt antamasta asiakirjoja tutustuttavaksi.<sup>366</sup>

<sup>365</sup> Wallin 2001 s. 385–386.

<sup>366</sup> Lehtonen – Häll – Brander 2007 s. 224 ja 226–227.

### 3.4 Euroopan unionin henkilötietoasetus

Euroopan unioni perustuu tavaroiden, palvelujen, työvoiman ja pääomien vapaalle liikkuvuudelle. Sosiaalihuolto ja sosiaalihuollon tuotteet kuuluvat kuitenkin lähtökohtaisesti kullekin jäsenvaltiolle. Myös palveludirektiivin (2006/1213/EY) mukaan sosiaaliturva jää palveluiden liikkuvuuden ulkopuolelle. Direktiivin soveltamisalaa koskevan 2 artiklan 2 j kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta sosiaalipalveluihin, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen, lastenhoitoon ja pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen ja joiden tarjoamisesta huolehtivat valtio, valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt. Yksittäinen jäsenvaltio ei voi kuitenkaan tehokkaasti unionin toimielimiin nähden kansallisella lainsäädännöllä rajoittaa sosiaalihuoltoyritysten mahdollisuutta hajauttaa toimintojaan unionin alueella ja esimerkiksi edellyttää kansallisten viranomaisten lupaa sosiaalihuollon asiakastietojen siirrettävyydelle, silloin kun tiedonkeruu muuten on unionin lainsäädännön mukaista. Tällaista kontrollointia pidetään pääsääntöisesti sellaisena kiellettynä kansallisen elinkeinotoiminnan protektionistisena suojeluna, joka rajoittaa yhteismarkkinoiden toimintaa.<sup>367</sup> On kuitenkin syytä huomata, että tietosuojaa pidetään yhä yleisemmin horisontaalisena asiana, joka on merkitykseltään laajempi kuin sisämarkkinoiden toimivuus.<sup>368</sup>

Toimivalta tietosuojan sääntelyyn Euroopan unionissa perustuu Rooman sopimukseen. Sen 286 artiklan mukaan yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettuja yhteisön säädöksiä sovelletaan Rooman sopimuksella tai Rooman sopimuksen nojalla perustettuihin toimielimiin ja elimiin 1 päivästä tammikuuta 1999. Neuvosto on perustanut 1 päivään tammikuuta 1999 mennessä näiden yhteisön säädösten soveltamista yhteisön toimielimiin ja elimiin valvovan riippumattoman valvontaelimen sekä antaa tarvittaessa muut aiheelliset säännökset.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat joulukuun 18 päivänä 2000 asetuksen yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (45/2001). Asetuksen johdannossa edellytetään, että yksilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojelua henkilötietojen käsittelyssä koskevien sääntöjen johdonmukainen ja yhtenäinen soveltaminen olisi varmistettava koko yhteisössä. Asetuksen tavoitteena on varmistaa sekä yksilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojelua koskevien sääntöjen tosiasiallinen noudattaminen että henkilötietojen vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden sekä yhteisöjen toimielinten ja elinten kesken tai yhteisöjen toimielinten ja elinten välillä niiden toimivaltaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Tämän vuoksi olisi annettava yhteisö-

<sup>367</sup> Ks. myös Lehtonen, Lasse 2003 s. 245 ja Ylipartanen 2004 s. 112–115.

<sup>368</sup> Hustinx 2005 s. 25.

jen toimielimiä ja elimiä velvoittavia säännöksiä. Näitä säännöksiä olisi sovellettava kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, jota yhteisöjen toimielimet ja elimet suorittavat, jos käsittely suoritetaan yhteisön oikeuden soveltamisalaan kokonaan tai osittain kuuluvien toimien toteuttamiseksi.

Henkilötietoasetuksen peruslähdekohdat ovat samat kuin henkilötietodirektiivissä, mutta sen soveltamisala on laajempi. Suojeltavia ovat henkilöt, joiden henkilötietoja yhteisöjen toimielimet käsittelevät. Tarkoituksena on turvata paitsi henkilöiden tietosuojaa myös turvata EU:n toimintaedellytykset. Sääntely mahdollistaa henkilötietojen vapaan liikkuvuuden jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten kesken.<sup>369</sup> Henkilötietoasetuksen 3 artiklan mukaan asetusta sovelletaan kaikkien yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun käsittely suoritetaan yhteisön oikeuden soveltamisalaan kokonaan tai osittain kuuluvien toimien toteuttamiseksi.<sup>370</sup> On tarkoitus, että asetusta sovelletaan yhtäläisesti kaikkeen yhteisön toimielinten ja elinten toimintaan kuuluvien tietojen käsittelyyn. Näiden toimintojen välillä ei tehdä minkäänlaista eroa.<sup>371</sup>

Asetuksen määritelmät ja sisältö noudattavat kiinteästi jäsenvaltioihin sovellettavan henkilötietodirektiivin lähestymistapaa. Voidaan sanoa, että henkilötietoasetuksella pannaan EU:ssa täytäntöön henkilötietodirektiivi.<sup>372</sup> Rooman sopimuksen 286 artiklan mukaisesti yhteisön toimielinten ja elinten on sovellettava yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettuja yhteisön säädöksiä. Tämä velvoite rajoittaa valinnanvapautta henkilötietoasetuksessa määriteltyjen henkilötietojen suojelumääräysten sisällön ja soveltamisalan osalta. Toisin sanoen 286 artikla velvoittaa noudattamaan henkilötietodirektiivissä annettuja rajoja. Tämä on ensisijainen syy sille, että henkilötietoasetus seuraa läheisesti henkilötietodirektiivin sananmuotoa ja järjestelmää. Toinen syy on tarve tulkita henkilötietodirektiiviä ja -asetusta samalla tavalla. Asetuksen teksti ei kuitenkaan ole sanasta sanaan sama kuin direktiivin. Direktiivissä määritellään puitteet, jotka vaativat toisten säädösten antamista joko jäsenvaltioiden kansallisissa lainsäädännöissä tai henkilötietoasetuksen antamista yhteisön toimielinten ja elinten ollessa kyseessä.<sup>373</sup> Henkilötietojen suojasta on asetuksessa säännelty monilta osin yksityiskohtaisemmin kuin henkilötietodirektiivissä. Esimerkiksi käyttötarkoitussidonnaisuus on asetuksen 6 artiklassa määritelty yksiselitteisemmin kuin direktiivissä. Käyttötarkoitussidonnaisuus on olennainen osa rekisteröidyn oikeusturvaa. Se määrää henkilötietojen

<sup>369</sup> Wallin 2001 s. 375–376.

<sup>370</sup> Hustinx 2005 s. 25.

<sup>371</sup> KOM(1999)337 lopullinen s. 37.

<sup>372</sup> Hustinx 2005 s. 25.

<sup>373</sup> KOM(1999)337 lopullinen s. 35.

käsittelyä. Se saattaa myös rajoittaa hallinnon tehokkuutta estämällä tai rajoittamalla tietojen keräämistä tai yhdistelyä hallinnossa taikka estämällä alun perin toista tarkoitusta varten suunnitellun rekisterin käytön toisessa käyttötarkoituksessa. Toisaalta käyttötarkoitussidonnaisuudesta on asetuksessa säädetty lukuisia poikkeuksia. Samoin henkilötietojen siirto yhteisöjen toimielinten välillä on säännelty varsin tarkasti asetuksen 7 artiklassa. Myös rekisteröidyn oikeudet ovat varsin täsmällisesti osoitettuja: asetuksen 15 artiklassa on henkilötiedot suojattu estämällä niiden käyttö ja asetuksen 17 artiklassa on säännelty sivullisille tehtävästä ilmoituksesta. Käsittelyn turvallisuutta koskeva asetuksen 22 artikla on yksityiskohtaisempi.<sup>374</sup>

Henkilötietojen käsittelyn yleisperiaatteet sekä yksilön oikeuksien ja yksityisyyden suojan edellyttämät välttämättömät suojatoimet ovat ajankohtaisia ja asianmukaisia henkilötietoasetuksen kohdalla.<sup>375</sup> Henkilötietoasetuksen 10 artiklassa säädetään yleisperiaatteena arkaluonteisia tietoja koskevista erityisryhmistä. Asetuksen 10 artiklan mukaan sellaisten henkilötietojen, jotka koskevat rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaukusta tai ammattiliittoon kuulumista, sekä terveyteen ja seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyvien tietojen käsittely on kielletty, paitsi silloin, kun rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksen tällaiseen tietojen käsittelyyn tai jos käsittely on tarpeen rekisteröidyn tai jonkun toisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseksi, jos rekisteröity on fyysisesti tai juridisesti estynyt antamasta suostumustaan. Muita asetuksessa käsiteltäviä yleisperiaatteita ovat mm. asianmukainen ja laillinen käsittely, kohtuullisuus ja yhteensopiva käyttö, rekisteröidylle annettavat tiedot, rekisteröidyn oikeudet sekä valvonta noudattamisen valvonta ja oikeuskeinot.<sup>376</sup>

### 3.5 Euroopan unionin henkilötietodirektiivi

Euroopan yhteisö hyväksyi vuonna 1995 tietosuojalainsäädännön erityisalaa koskevan direktiivin yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (95/46/EY).<sup>377</sup> Direktiivin tarkoituksena on luoda yksityisyyden suojalle yhtenäinen korkea taso, joka puolestaan johtaa henkilötietojen vapaaseen liikkuvuuteen jäsenvaltioiden välillä.<sup>378</sup> Direktiivissä vahvistetaan säännöt, jotka sitovat sekä julkista että yksityistä sektoria, ja luodaan tarvittava tasapaino julkisen sektorin tiedon saatavuuden periaatteen ja henkilö-

<sup>374</sup> Wallin 2001 s. 376.

<sup>375</sup> Talous- ja sosiaalikomitean lausunto 2000/C 51/13 s. 49.

<sup>376</sup> Hustinx 2005 s. 25.

<sup>377</sup> Hustinx 2005 s. 23–24.

<sup>378</sup> SOU 2002:100 s. 43.

tietojen suojaamisen välille. Direktiiviä on noudatettava, kun on kysymys julkisen sektorin hallussa olevista henkilötiedoista.<sup>379</sup> Direktiivi koskee myös sosiaalietusuojan alaa, koska sosiaaliala kuuluu välittömästi Euroopan unionin säätelykompetenssiin.<sup>380</sup> Henkilötietodirektiivi ei ole pelkästään minimidirektiivi. Näin ollen ei ole sallittua säätää – tai pitää voimassa – henkilötietojen käsittelyssä huonompaa muttei myöskään parempaa yksityisyyden suojaa kuin mitä direktiivistä seuraa.<sup>381</sup> Henkilötietodirektiivin keskeinen tavoite on turvata henkilötietojen vapaa liikkuvuus EU:n sisällä. Tämä edellyttää tietosuojan riittävää ja yhtenäistä perustasoa.<sup>382</sup>

Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita saattamaan lainsäädäntönsä direktiivin sisältöä vastaavaksi. Henkilötietodirektiivi – kuten muutkaan direktiivit – ei ole suoraan jäsenvaltiossa sovellettavaa oikeutta. Suomessa direktiivin vaatimukset on toteutettu 1.6.1999 voimaan tulleella henkilötietolailla.<sup>383</sup> Henkilötietodirektiivi muodostaa sääntelyjärjestelmän, joka määrittelee, minkälaisia vaatimuksia yksilön suojan toteuttamiseksi on asetettava kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivi asettaa yleispuitteet henkilötietojen käsittelyn sääntelylle.<sup>384</sup>

Perusvapauksien suoja on sellainen merkittävä arvo ja edellytys, jonka yhteisön lainsäätäjät on ottanut huomioon laatiessaan suuntaviivoja sisämarkkinoiden toteuttamiselle ja toiminnalle tarpeellisille harmonisoiduille lainsäädännöille, mutta se ei ole direktiivin yksinomainen tavoite. Direktiivillä pyritään nimittäin suojaamaan yksilöitä henkilötietoja käsiteltäessä myös näiden tietojen vapaan liikkuvuuden edistämistavoitteesta riippumatta. Tästä syystä sen soveltamisalaan kuuluu myös tietojenkäsittely sellaisten toimintojen yhteydessä, joilla ei ole mitään yhteyttä sisämarkkinoiden toteuttamiseen tai toimintaan. Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon se, että direktiivin tavoitteena on edistää henkilötietojen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. EY 100 a artiklaa ei voida käyttää perustana sellaisille toimenpiteille, joilla ylitetään tässä määräyksessä mainitut erityiset tavoitteet, eli siis toimenpiteille, joita ei voida perustella sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan edistämisellä.<sup>385</sup>

<sup>379</sup> KOM (1998)585 s. 17.

<sup>380</sup> *Steinbach* 2003b s. 63–64

<sup>381</sup> SOU 1997: 39 s. 108, KHO 2007:9, 8.2.2007, taltio 272, dnro 3154/1/05 ja EYT:n tuomio Bodil Lindqvist, C-101/01, 6.11.2003, kohdat 95–96.

<sup>382</sup> *Nurmi* 1999 s. 7.

<sup>383</sup> *Nyyssölä* 2004 s. 21.

<sup>384</sup> *Blume* 2001 s. 4.

<sup>385</sup> Julkisasiamiehen *Antonio Tizzanon* ratkaisuehdotus Rechnungshof vastaan Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines ja Österreichische Luftverkehrs-AG sekä Christa Neukomm ja Joseph Lauerermann vastaan Österreichischer Rundfunk, yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, 14.11.2002, kohdat 53–54.

Tiedollisen yksityisyyden kontekstissa direktiivi ei tarjoa yksityisyyden määritelmää. Sen tavoitteena ei ole yhteinen konsepti vaan pikemminkin turvata yksityisyys demokraattisena periaatteena sekä ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden peruslaillisena osana sekä yhteiskunnan arvona.<sup>386</sup> Yksityisyys on arvokäsite ja samalla teoreettinen käsite, joka ei ole täysin sidoksissa positiiviseen oikeuteen. *Tuomas Pöystin* mukaan on oikeutettua puhua eurooppalaiseen lainsäädäntöön perustuvasta eurooppalaisen yksityisyyden käsitteestä. Oikeuslähteet ovat EIS:n 8, 9 ja 10 artikkelit, henkilötietodirektiivi ja yhteisesti tunnustettu suhteellisuusperiaate.<sup>387</sup>

Henkilötietodirektiivi korostaa rekisteröityjen oikeuksia. Direktiivin mukaan tietojenkäsittelyohjelmat on tehty palvelemaan ihmistä; järjestelmiä käytettäessä on kunnioitettava yksilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia heidän kansalaisuudestaan ja asuinpaikastaan riippumatta, erityisesti oikeutta yksityisyyteen.<sup>388</sup> Direktiivissä on useita viittauksia yksityisyyden suojaan. Direktiivi on tarkoitettu suojaamaan paitsi tuota oikeutta myös meidän kaikkien intressiä meitä koskevaan informaatioon, jota käsitellään tietämättämme tai ilman suostumustamme.

Oikeus henkilötietosuojaan sisältää siten yksityisyyden suojan ohella muutakin.<sup>389</sup> Direktiivi velvoittaa kaikkien perusoikeuksien ja -vapauksien, ei pelkästään yksityisyyden, tehokkaaseen suojaan henkilötietoja käsiteltäessä. Näin ollen yksityisyyttä ei ole, sen systemaattisesta tärkeydestä huolimatta, lupa ylikorostaa direktiivin toimeenpanossa ja soveltamisessa. Direktiivin tavoitteen mukaista on pikemminkin yksityisyyden asettaminen mahdollisimman optimaaliseen suhteeseen muiden perusoikeuksien kanssa. Direktiivi osoittaa tässä eri perusoikeuksien turvaamisen ja yhteensovittamisen tehtävässä optimaaliset perusratkaisut.<sup>390</sup> Kansallisen sääntelyn soveltamisesta vastaavien viranomaisten ja tuomioistuinten tehtävänä on taata kyseessä olevien oikeuksien ja intressien, yhteisön oikeusjärjestyksessä suojatut perusoikeudet mukaan lukien, välinen asianmukainen tasapaino.<sup>391</sup>

Henkilötietodirektiivi mahdollistaa julkisuusperiaatteen huomioon ottamisen kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivin johdanto-osan 72 kappaleen mukaan julkisuusperiaate voidaan ottaa huomioon direktiivin velvoitteita kansallisesti voimaan saatettaessa. Yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä ja julkisuusperiaate on siten lain tasolla sopeutettava toisiinsa.<sup>392</sup> Direktiivin artikloissa

<sup>386</sup> *Van Hoecke – Dhont* 1999 s. 133.

<sup>387</sup> *Pöysti* 1999a s. 171–172.

<sup>388</sup> HE 96/1998 vp. s. 16.

<sup>389</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 19.

<sup>390</sup> *Pöysti* 1999b s. 495.

<sup>391</sup> EYT:n tuomio Bodil Lindqvist, C-101/01, 6.11.2003, kohta 90. Ks. myös KHO 2007:9, 8.2.2007, taltio 272, dnro 3154/1/05.

<sup>392</sup> HE 96/1998 vp. s. 18.

ei sen sijaan ole nimenomaisia mainintoja julkisuusperiaatteesta perusteena poiketa direktiivin mukaisesta henkilötietojen suojan tasosta.<sup>393</sup>

EYT:n julkisasiamies on todennut, että avoimuutta voidaan rajoittaa vain erityisten oikeuttamisperusteiden nojalla. Koska tietosuojan abstrakti periaate ei ole riittävä peruste, on käytettävä intressipunnintaa.<sup>394</sup> EYT:n mukaan toimivaltaisen viranomaisen on punnittava, arvioidessaan edellytyksiä antaa tietoja tietokannasta, keskenään yhtäältä tiedon antaneen henkilön ja toisaalta tietoja tarvitsevan henkilön intressejä. Niiden henkilöiden intressejä, joiden henkilökohtaisista tiedoista on kyse, on kuitenkin arvioitava ottaen huomioon perusvapauksien ja -oikeuksien suoja. Henkilötietodirektiivissä säädetään niistä perusteista, joita toimivaltaisen viranomaisen on tätä arviointia suorittaessaan sovellettava. Tietojen antamisen osalta EYT on korostanut, että direktiivin 7 artiklan f kohdassa sallitaan tietojen antaminen, jos se on tarpeen tiedot saavan sivullisen oikeutetun intressin toteuttamiseksi. Poikkeuksen muodostaa tilanne, jossa rekisteröidyn suojaa tarvitsevat intressit ja perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät sivullisen oikeutetun intressin. Koska ainoastaan kansallinen tuomioistuin voi tietää kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat, sen tehtäviin kuuluu punnita kyseisten henkilöiden intressejä, kun se arvioi tietojen antamisen edellytyksiä.<sup>395</sup>

Vaikka henkilötietodirektiivissä on kysymys vain Euroopan unionin laajuudesta tietosuojalainsäädännön harmonisoinnista, direktiivillä saattaa olla myös kansainvälistä merkitystä. Henkilötietodirektiivillä tahdotaan osoittaa, millaisia tosiasiallisia vaatimuksia yksityisyyden suojan tasolle voitaisiin yleismaailmallisesti asettaa.<sup>396</sup>

EYT:n tuomio Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto, yhdistetyt asiat C-317/04 ja C-318/04, 30.5.2006. Kysymys oli Euroopan parlamentin kanteesta, jossa se katsoi, että EY:n ja USA:n välinen PNR-tietojen (muun muassa matkustajan nimen, sukupuolen, yhteystietojen, maksutavan, matkareitin, kanta-asiakkuuksien sekä mahdollisten erikoispalvelujen, kuten erikoisruoan ja paikkatoivomuksen) luovuttamista USA:n sisäisen turvallisuuden alaiselle tulli- ja rajaturvallisuusviranomaiselle koskeva sopimus loukkaisi henkilötietojen suojaa. Lisäksi parlamentin mukaan neuvoston päätös EY:n ja USA:n välisen sopimuksen solmimisesta ja komission tietosuojan riittävää tasoa koskeva päätös oli tehty vääriä oikeusperusteluja käyttäen. Parlamentti pyysi EYT:ta kumoamaan päätökset.

<sup>393</sup> HE 30/1998 vp. s. 42.

<sup>394</sup> Julkisasiamies *Siegbert Alberin* ratkaisuehdotus *The Queen vastaan Minister of Agriculture, Fisheries & Food*, ex parte: *Trevor Robert Fisher and Penny Fisher*, jotka toimivat toiminimellä *TR & P Fisher* C-369/98, 10.2.2000, kohta 44.

<sup>395</sup> EYT:n tuomio *The Queen vastaan Minister of Agriculture, Fisheries & Food*, ex parte: *Trevor Robert Fisher and Penny Fisher*, jotka toimivat toiminimellä *TR & P Fisher* C-369/98, 14.9.2000, kohdat 31, 32, 33, 35 ja 38.

<sup>396</sup> *Warma* 2004 s. 26.



EYT kumosi päätökset. Sen mukaan päätöksillä ei ollut asianmukaista oikeudellista perustaa. Komissio ei voinut tehdä päätöstä tietosuojan riittävästä tasosta henkilötietodirektiivin perusteella. Kysymyksessä oli henkilötietodirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisesta direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä henkilötietojen käsittelystä, joka koski yleistä turvallisuutta ja rikosoikeuden alalla tapahtuvaa valtion toimintaa. Yksityisinä toimijoina lentoyhtiöt olivat keränneet PNR-tiedot kaupalliseen tarkoitukseen eli lentolippujen myyntitilanteessa. Ne myös järjestivät kyseisten tietojen siirron USA:han. Komission päätös tietosuojan riittävästä tasosta ei kuitenkaan koskenut tietojen käsittelyä, joka oli tarpeen palvelujen tarjoamiseksi, vaan se koski tietojen käsittelyä, jota pidettiin tarpeellisenä yleisen turvallisuuden suojelemiseksi ja lainvalvontatarkoituksia varten. Toiminnot olivat kaikki valtiolle tai valtion viranomaisille tyypillisiä toimintoja, jotka eivät liittyneet yksityisten henkilöiden toiminta-aloihin. Tietojen siirto tapahtui julkishallinnon asettamissa puitteissa, jotka liittyivät yleiseen turvallisuuteen. Tämä päätös ei kuulunut direktiivin soveltamisalaan ja suojan riittävää tasoa koskeva päätös oli kumottava. Lisäksi EYT kumosi sopimuksen solmimista koskevan neuvoston päätöksen, koska oikeusperustana käytetty sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskeva EY:n perustamissopimuksen 95 artikla ei voinut olla perusteena yhteisön toimivallalle sopimuksen tekemiseen. Sopimus koski tietojen siirtoa tietojen käsittelyä, joka oli suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen neuvoston päätöstä sopimuksen solmimisesta ei voitu tehdä pätevästi EY 95 artiklan perusteella. Kyseinen päätös oli siis kumottava. (Kohdat 27, 54–61, 67–70.)

On todettu, että edellä kuvattu EYT:n tuomio on erittäin tärkeä tietosuojanäkökulmasta, ja huolellista analyysiä sen seurauksista tarvitaan. Euroopan tietosuojavaltuutetun ensimmäisen reaktion mukaan tuomio osoittaa henkilötietodirektiivin rajoitetun ulottuvuuden varsinkin, kun kysymys on lain täytäntöönpanon vuorovaikutuksesta. Tuomio näyttää myös luovan porsaanreiän Euroopan kansalaisen turvaan. Enää ei ole varmuutta siitä, että kaupallisiin tarkoituksiin kerätyt mutta poliisin käyttämät tiedot on suojattu henkilötietodirektiivillä.<sup>397</sup>

<sup>397</sup> European Data Protection Supervisor. Newsletter Nr. 4 – 1 June 2006. 4. PNR judgement. Tuomioistuimen päätös johti siihen, että vanhan sopimusjärjestelyn voimassaolo päättyi 30.9.2006. Syksyllä 2006 tehtiinkin uusi heinäkuun loppuun 2007 voimassa ollut sopimus. Uusi, 1.10.2006 voimaan tullut sopimus vastasi pääosin vanhaa sopimusta. HE 260/2006 vp. s. 1 ja *Rantalankila* 2006 s. 5. Suomessa sopimuksen johdosta eduskunta hyväksyi ja tasavallan presidentti vahvisti lain Euroopan unionin ja Amerikan Yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta (293/2007). EU:n ja USA:n neuvottelijat pääsivät 27.6.2007 sopimukseen uudesta PNR-tietojen luovuttamista koskevasta sopimuksesta ja siihen liittyvästä kirjeenvaihdosta. Sopimusta sovelletaan väliaikaisesti sen allekirjoittamispäivästä 23.7.2007 alkaen. Suuri valiokunta hyväksyi uuden PNR-sopimuksen allekirjoittamisen. Se kuitenkin edellytti, että Suomi tekee neuvostolle ilmoituksen kansallisten menettelyjen käytöstä. Se tarkoittaa, että sopimus tulee Suomea sitovaksi vasta, kun eduskunta on käsitellyt asian Suomen perustuslain edellyttämällä tavalla.



Henkilötietodirektiivi vaikuttaa Suomessa kansallisen lainsäädännön kautta. Henkilötietodirektiivin panee täytäntöön ennen kaikkea 1.6.1999 voimaan tullut henkilötietolaki. Lisäksi direktiivi pitää ottaa huomioon kaikessa lainsäädännössä, esimerkiksi sosiaalihuollon erityislainsäädännössä. Direktiivin johdanto-osan 10 kohdassa todetaan muun muassa, ettei jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen lähentäminen saa johtaa lainsäädännöllä turvattavan tietosuojan heikentymiseen. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden oli henkilötietosuojadirektiivin edellyttämää kansallisen lainsäädännön harmonisointia toteuttaessaan pyrittävä pitämään se tietosuojan kokonaistaso, mikä niiden voimassa olevassa lainsäädännössä oli direktiiviä täytäntöön pantaessa.<sup>398</sup>

Henkilötietodirektiiviä lieenee oikeata monilta keskeisiltä osin luonnehtia yksilönsuojan perustasoa määritteleväksi.<sup>399</sup> *Hannu Sorvari* on todennut, että direktiivi turvaa jokaiselle lähtökohtaisen oikeuden yksityisyyteen. Yksityisyyden suojaa koskevaa rajoitus tai poikkeus on mahdollista henkilötietodirektiivin 13 artiklan mukaan vain, jos rajoitus tai poikkeus perustuu lakiin ja jos poikkeus tai rajoitus on välttämätön, jotta varmistettaisiin henkilötietodirektiivin 13 artiklan a–g kohdissa mainitut perusteet. Näistä perusteista sosiaalihuollon lainsäädännössä joudutaan ottamaan huomioon poikkeus- ja rajoitusperusteet, jotka liittyvät toisten ihmisten oikeuksien ja vapauksien varmistamiseen sekä poikkeus- ja rajoitusperusteet, jotka liittyvät rikosten torjuntaan, tutkintaan ja selvittämiseen. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyteen voidaan puuttua sosiaalihuoltopäätöksen tasapuolisuuden, oikeellisuuden ja oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi. Yksityisyyden suojasta voidaan poiketa tai sitä voidaan rajoittaa

---

la. Sopimus tulee voimaan neuvoston tehtyä lopullisen päätöksen sopimuksen hyväksymisestä sen jälkeen, kun jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet neuvostolle kansallisten menettelyjensä loppuunsaattamisesta. SuVX 60/2007 vp (SuV 14/2007 vp). Uusi sopimus muodostuu varsinaisesta sopimuksesta ja siihen liittyvästä USA:n viranomaisten kirjeestä. Pääsopimus vastaa rakenteeltaan aiempaa sopimusta, mutta sen sisältö ei ole täysin yhtenevä aiempien sopimusten kanssa. Kirje korvaa aiempien sopimusten perustana olleet vuonna 2004 annetut PNR-tietojen käsittelyä ja siirtoa koskeneet sitoumukset. Kirjeessä selostetaan muun muassa luovutettavien tietojen käyttötarkoitusta, tietojen luovuttamista USA:n viranomaisille, luovutettavia tietokenttiä, USA:n oikeusjärjestelmän mukaisia oikeusturvakeinoja ja tietojen luovutusaikoja. U 18/2007 vp. s. 2. Uuden PNR-sopimuksen voidaan katsoa olevan joiltakin osin heikompi kuin edeltäjänsä. Ministeri *Astrid Thors* onkin nostonut esille Suomen huolen erityisesti koskien USA:n pääsyä arkaluonteisiin tietoihin, tietojen säilytysaikoja sekä tietojen tuhoamista.

EU ja Yhdysvallat sopivat kesäkuun viimeisellä viikolla 2007 myös siitä, että Yhdysvallat saa seurata edelleen eurooppalaista rahaliikennettä kansainvälisen Swift-pankkitunnuksen avulla. Jatkossa pankkien osuuskunta Swiftin on ilmoitettava asiakkailleen käytännöstä. Yhdysvallat saa jatkossakin EU-matkustajien lentotiedot. TS 30.6.2007.

<sup>398</sup> HE 96/1998 vp. s. 16.

<sup>399</sup> HE 96/1998 vp. s. 16.

myös siksi, että oikeudettomat edut voidaan estää. Mutta näiden rajoitusten ja poikkeuksien on perustuttava lakiin.<sup>400</sup>

Kuten *Sorvari* on todennut, henkilötietodirektiivi antaa lainsäätäjälle mahdollisuuden tehdä poikkeuksia ja rajoituksia yksityisyyden suojaan. Poikkeus- tai rajoitusperuste on olemassa silloin, kun henkilön yksityisyyden suoja vahingoitaisi toisen henkilön oikeutta ja vapautta. Sosiaalihuollon lainsäädännössä tästä esimerkkinä ovat useat lapsen etua turvaavat menettelysäännökset. Lainsäätäjä voi poiketa yksityisyyden suojasta tai rajoittaa sitä rikosten estämiseksi tutkimiseksi ja selvittämiseksi. Direktiivin mukaista on näin esimerkiksi lailla säätää menettelystä, jolla selvitetään asiakkaan sosiaalihuollolta salaamia tuloja ja varoja.<sup>401</sup> Tämän pohjalta henkilötietodirektiivin mukainen on esimerkiksi asiakaslain 20.2 §. Säännöksessä säädetään rahalaitoksen velvollisuudesta antaa sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset. Edellytyksenä on, että tiedot ja selvitykset ovat viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten. Rahalaitoksella on tietojenantovelvollisuus kuitenkin vain silloin, kun sosiaalihuollon viranomainen ei saa riittäviä tietoja ja selvityksiä asiakaslain 20.1 §:ssä mainituilta tahoilta, ja on perusteltua syytä epäillä asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta.

### 3.6 Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi ja sähköinen asiointi viranomaistoiminnassa

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoi heinäkuun 12 päivänä 2002 direktiivin henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (2002/58/EY).<sup>402</sup> Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivillä täydennetään yleisen henkilötietodirektiivin sääntelyä viestintäalan osalta.<sup>403</sup> Direktiivi on yksi osuutta sääntelyjärjestelmästä. Sillä pyritään varmistamaan sähköisen viestinnän alan jatkuva kehitys kilpailumarkkinoiksi, jotka hyödyttävät kaikkia sähköisiä viestintäpalveluja käyttäviä yrityksiä ja yksityishenkilöitä yhteisössä. Keskeinen tavoite on luoda sääntöjä, jotka ovat tekniikasta ja palvelun tarjoamisen tavasta riippumattomia eli eivät edellytä tai suosi tietyn tyyppisen tekniikan käyttöä.

<sup>400</sup> *Sorvari* 2001 s. 22.

<sup>401</sup> *Sorvari* 2001 s. 22–23.

<sup>402</sup> *Hustinx* 2005 s. 24.

<sup>403</sup> HE 125/2003 vp. s. 19.

Näin ollen kuluttajien ja käyttäjien on voitava nauttia samantapaisesta suojelusta riippumatta siitä, minkälaista tekniikkaa käyttäen palvelu on tarjottu.<sup>404</sup>

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivillä pyritään suojaamaan luonnollisten henkilöiden yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojaa, mutta myös oikeushenkilöiden asemaan on pyritty kiinnittämään huomiota.<sup>405</sup> Direktiivin yhtenä tavoitteena on ylläpitää kansalaisten henkilötietojen ja yksityisyyden suojan korkeaa tasoa. Yhdenmukainen tietosuojan taso sähköisen viestinnän alalla on välttämätön edellytys sähköisen viestinnän palvelujen ja verkkojen sisämarkkinoiden toimivuudelle.<sup>406</sup> Käyttäjän mahdollisuus suojata henkilötietonsa on sähköisen viestinnän moitteettoman toiminnan edellytys. Talous- ja sosiaalikomitea totesi lausunnossaan, että tällainen valvontamahdollisuus koskee kuitenkin lähinnä yksityisyyden suojaa koskevaa laaja-alaista lainsäädäntöä eikä yksittäisiä alakohtaisia toimenpiteitä. Vaikka yksityisyyden suojaa pidetään televiestinnän alalla tärkeämpänä ja tarpeellisempana kuin muilla aloilla, komitea katsoi, että tällaisia kysymyksiä tulee käsitellä samalla tavalla, oli kyseessä sitten sähköinen tai ”perinteinen” viestintä.<sup>407</sup> Direktiivin johdanto-osan mukaan direktiivissä pyritään kunnioittamaan perusoikeuksia ja siinä noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita. Direktiivissä pyritään erityisesti varmistamaan mainitun perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettujen oikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen. Viestinnän luottamuksellisuus taataan ihmisoikeuksia koskevien kansainvälisten asiakirjojen, erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen sekä jäsenvaltioiden valtiosääntöjen mukaisesti.

Direktiivin tarkoituksena on toisaalta mahdollistaa uusien, nykyaikaiseen viestintäteknologiaan perustuvien monipuolisten palveluiden sujuva käyttöönotto ja toisaalta turvata perusoikeudet viestinnän luottamuksellisuuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen.<sup>408</sup> Tavoitteena on 1 artiklan mukaan yhdenmukaistaa ne jäsenvaltioiden säännökset, joita tarvitaan samantasoisien perusoikeuksien ja -vapauksien, erityisesti yksityisyyttä koskevan oikeuden, suojan varmistamiseksi henkilötietojen käsittelyssä sähköisen viestinnän alalla sekä varmistaa tällaisten tietojen ja sähköisten viestintälaitteiden ja -palvelujen vapaa liikkuvuus yhteisössä.

Direktiivissä on lukuisia intressipunnintaa sisältäviä kohtia. Euroopan unionin neuvosto korosti yhteisessä kannassaan yksityisyyden suojaa koskevien vaatimusten ja demokraattisen yhteiskunnan turvallisuuden varmistamisesta vastaa-

<sup>404</sup> KOM(2000)385 lopullinen s. 2 ja 24.

<sup>405</sup> HE 125/2003 vp. s. 19.

<sup>406</sup> KOM(2000)385 lopullinen s. 2 ja 24.

<sup>407</sup> Talous- ja sosiaalikomitean lausunto 2001/C 123/11 s. 54.

<sup>408</sup> HE 125/2003 vp. s. 19.

vien jäsenvaltioiden viranomaisten tarpeiden välistä tasapainoa.<sup>409</sup> Lisäksi esimerkiksi direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kansallisia säännöksiä soveltaessaan sovittava yhteen toisaalta eriteltyjä laskuja saavien tilaajien oikeudet ja toisaalta soittavien käyttäjien ja vastaanottavien tilaajien oikeus yksityisyyteen, esimerkiksi varmistamalla, että tällaisille käyttäjille ja tilaajille on olemassa riittävästi vaihtoehtoisia yksityisyyttä parantavia viestintä- tai maksutapoja.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi on lainvalmisteluohje. Jäsenvaltioiden velvoitteet tulevat täytetyiksi, jos jäsenvaltion lainsäädäntö täyttää ne vaatimukset, joita direktiivi edellyttää. Direktiivissä on ilmaistu eriasteisesti ja eri tavoin se, minkälaisia kansallisia säännöksiä direktiivin mukaan on annettava tai voidaan antaa.<sup>410</sup> Suomessa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin täyttämiseenpanoa toteuttaa ennen kaikkea 1.9.2004 voimaan tullut sähköisen viestinnän tietosuojalaki.<sup>411</sup> Laissa sähköisen viestinnän palvelun tarjoajia ja yhteisötilaajia on lähtökohtaisesti kielletty käsittelemästä luottamuksellisia viestejä ja viestintään liittyviä tunnistamistietoja. Sähköisen viestinnän mahdollistamiseksi heille on kuitenkin annettu rajoitetuissa tilanteissa oikeus puuttua yksilöiden tiedollisiin perusoikeuksiin, kuten luottamuksellisen viestinnän ja henkilötietojen suojaan.<sup>412</sup> Sähköisen viestinnän tietosuojalain muutosehdotuksessa on esitetty, että yhteisötilaaja saisi tietyin edellytyksin käsitellä luottamuksellista viestintää koskevia tunnistamistietoja muun muassa luvattoman käytön havaitsemiseksi ja lopettamiseksi sekä yrityssalaisuuksien oikeudettoman paljastamisen selvittämiseksi.<sup>413</sup> Tällainen sääntely saattaa kuitenkin ilman erittäin tiukkoja reunaehtoja vaarantaa luottamuksellisen viestinnän suojan ja sananvapauden. Tarvitaankin erittäin tarkkaa punnintaa eri tahojen intressien välillä.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi on pitänyt ottaa huomioon myös muussa sähköistä viestintää koskevassa sääntelyssä. Tällaista sääntelyä ovat esimerkiksi laki sähköisistä allekirjoituksista ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Kyseiset lait pyrkivät edistämään sähköistä asiointia ja verkkoliiketoimintaan kohdistuvaa luottamusta. Laki sähköisistä allekirjoituksista sääntelee sähköisessä viestinnässä tahdonilmaisun antamisen, viestinnän osapuolten tunnistamisen ja viestinnän suojaamisen kannalta käyttökelpoisia sähköisiä allekirjoituksia ja varmennepalveluja. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa määrittelee yleiset sähköisen asioinnin menettelysäännöt jul-

<sup>409</sup> Neuvoston yhteinen kanta (EY) N:o 26/2002, 2002/C 113 E/03 s. 50.

<sup>410</sup> Näin on todettu henkilötietolakia koskevassa hallituksen esityksessä myös henkilötietodirektiivistä. HE 96/1998 vp. s. 16.

<sup>411</sup> HE 125/2003 vp. s. 1, HaVL 9/2004 vp. s. 3 ja *Helopuro – Perttula – Ristola* 2004 s. 28.

<sup>412</sup> *Råman* 2006b s. 822 ja *Helopuro – Perttula – Ristola* 2004 s. 223–225.

<sup>413</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 29/2007 s. 18–27.

kishallinnossa. Lakiin sisältyy myös sähköiseen viestintään liittyviä säännöksiä, muun muassa asioiden sähköisen vireillepanon osalta.<sup>414</sup>

\* \* \*

Sähköisellä asioinnilla sosiaalihuollossa on *Heikki Kullan* mukaan pyritty parantamaan sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa lisäämällä asioinnin joustavuutta ja riippumattomuutta ajasta ja paikasta. Esimerkiksi useimmissa hakemusasioissa sähköinen tiedonsiirto on kätevä verrattuna paperilomakkeisiin. Uusi tekniikka myös lisää vaikutusmahdollisuuksia (aloitteet, moitteet) ja helpottaa vammaisten ja sairaiden asemaa hallinnon suuntaan.<sup>415</sup> Lisäksi sähköiset järjestelmät mahdollistavat muun muassa sen, että asiakkaan suostumuksella tarvittavat tiedot ovat palvelun antajien eri tahojen käytettävissä, jolloin työntekijällä on ajantasaiset tiedot asiakkaan tilanteesta.<sup>416</sup> *Jorma Kuopuksen* mukaan hallinnon näkökulmasta sähköisen asioinnin etuja ovat palvelutason parantuminen, toiminnan tehokkuus, tietoturvallisuus ja informaation yhteiskäytön lisääntyminen. Julkishallinnossa ei sinänsä tavoitella informaation käytön lisäämistä. Pikemminkin pyritään tiedonhankinnan vähentämiseen ja järkiperaistamiseen kulujen alentamiseksi.<sup>417</sup>

*Jouko Narikan* mukaan kuntatasolla sosiaalipalveluissa on käytössä tietojärjestelmiä asiakastietojen käsittelyä varten. Tietojärjestelmiä käytetään suhteellisen laajasti esimerkiksi toimeentulotuessa hakemusten käsittelyssä, päätöksenteossa ja maksatuksessa. Myös esimerkiksi päivähoitopalvelujen sähköisen hakemisen kuntakohtaisia hankkeita on aloitettu.<sup>418</sup> Paineet erityisesti tietojärjestelmien alueelliseen hyväksikäyttöön ovat lisääntyneet sitä mukaa kuin teknologia on antanut siihen mahdollisuuksia. Alueellisia tiedonvälityshankkeita on käynnistynyt sosiaali- ja terveydenhuollon saumattoman palveluketjun ja sosiaaliturvakortin kokeilusta annetun lain perusteella. Kokeiluhankkeen tarkoituksena on ollut kehittää ja kokeilla tietoteknisiin välineisiin ja ratkaisuihin pohjautuvia potilas- ja asiakaslähtöisiä saumattomia palveluketjuja, itsenäistä suoriutumista tukevia ratkaisuja ja omanuvoajo toimintaa sekä sähköistä asiakaskorttia huomioon ottaen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden tietoturva ja tietosuojat. Alueellisen hyväksikäytön lisäksi sosiaalihuollolla on tarve yhteistyöhön terveydenhuollon kanssa.

Kokonaisuutena sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmien kehittämisessä ja käyttöön ottamisessa on *Narikan* mukaan kuitenkin erityisongelmana se, ettei tietojärjestelmille ole olemassa valtakunnallisesti määriteltyjä tietorakenteita tai

<sup>414</sup> HE 125/2003 vp. s. 18.

<sup>415</sup> *Kulla* 2003 s. 45.

<sup>416</sup> Sosiaalipalvelujen termit yhtenäistyvät. VATES-info 2/2007 s. 22.

<sup>417</sup> *Kuopus* 2000 s. 89.

<sup>418</sup> *Narikka* 2006b s. 626–627.

-sisältöjä. Myös tietoturvakysymyksissä on käytännössä esiintynyt ongelmia ja puutteellisuuksia.<sup>419</sup> Sähköisen asioinnin on *Heikki Kullan* mukaan katsottu vaarantavan yksityisyyden suojaa niissä tilanteissa, joissa käytetään avointa lähetystekniikkaa, kuten telekopiota ja salaamatonta sähköpostia.<sup>420</sup> Esimerkiksi suojamattomassa sähköpostissa ongelmana on se, että salassa pidettävät tiedot eivät ole suojattu sivullisilta. Pulmallista on myös se, ettei viestinnän toista osapuolta voida luotettavasti tunnistaa. Toinen henkilö saattaa lähettää viestin jonkun toisen henkilön nimissä. Myöskään varmuutta siitä, että viesti olisi tullut muuttumattomana perille, ei ole.<sup>421</sup> Vuorovaikutteisten palvelujen nopea lisääminen ei ole *Heli Sahalan* mukaan mahdollista tietoturvan vuoksi, mutta siihenkin pyritään.<sup>422</sup>

Sosiaalipalvelujen sähköisten asiakastietojärjestelmien kehittämiseksi on sosiaali- ja terveysministeriö vuonna 2005 käynnistänyt Sosiaalialan tietoteknologiahankkeen. Kehittämistyön ensimmäisessä vaiheessa on tarkoituksena yhtenäistää tietojärjestelmät niin, että sähköisten asiakirjojen käyttöönotto tulee mahdolliseksi. Tämä edellyttää sosiaalialan käsitteiden ja asiakirjojen tietosisältöjen valtakunnallisesti yhtenäistä kehittämistä. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesin tietoteknologian osaamiskeskus osallistuu sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen palvelun ja asioinnin edellytysten kehittämiseen. Osaamiskeskus kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteistoiminnallisuutta ja yksityisyyden suojaa tietoverkoissa. Erityisessä Sosiaalityön luokitus -projektissa kehitetään sosiaalityölle yhteinen luokitusjärjestelmä.<sup>423</sup>

Yhtenäistyvät järjestelmät tuottavat vertailukelpoista tietoa suunnittelun ja päätöksenteon tueksi. Kasvava ylikunnallinen palvelujen järjestäminen edellyttää tarvittavien tietojen siirtämistä organisaatorajojen yli.<sup>424</sup> Tällöin yhtenäiset järjestelmät helpottavat tiedonsiirtoa. *Sahalan* mukaan ensimmäiset tarkemmat määritykset tietosisällöistä ja asiakastietojen rakenteista valmistuvat päivähoitoon. Sosiaalialan työstä yhä suurempi osa tehdään asiakkaan kotona, ja myös silloin hyvä palvelu edellyttää riittäviä, ajantasaisia tietoja työntekijöiden käyttöön. Mobiilitekniikka tarjoaa monenlaisia ratkaisuja, jotka on saatava toimimaan asiakasjärjestelmien kanssa. Käytännössä asiakastietoja siis käsitellään tulevaisuudessa lähes missä tahansa. *Sahalan* mukaan tavoitteena on ensi vuosi-

<sup>419</sup> *Narikka* 2006b s. 627.

<sup>420</sup> *Kulla* 2003 s. 45.

<sup>421</sup> *Voutilainen* 2007a s. 80, *Voutilainen* 2007b s. 23–24 ja Asiaa tietosuojasta 1/2007 s. 2.

<sup>422</sup> *Sahala* 2006 s. 31.

<sup>423</sup> *Narikka* 2006b s. 627.

<sup>424</sup> Sosiaalipalvelujen termit yhtenäistyvät. VATES-info 2/2007 s. 22.

kymmenellä tarjota todella toimivia sähköisiä palveluja, jolloin asia etenisi sähköisesti ja henkilö voisi seurata esimerkiksi asiansa käsittelyvaiheita.<sup>425</sup>

Lainsäädännöllisesti sosiaalialan teknologiahankkeen edellyttämät säännökset on osittain sisällytetty 1.7.2007 voimaan tulevaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevaan yleislakiin. Laki koskee sekä rekisterinpitäjän sisäistä sähköistä asiakastietojen käsittelyä että näiden tietojen sähköistä luovutusta rekisterinpitäjältä toiselle. Lailla säännellään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen yleiset vaatimukset sekä toteutetaan terveydenhuollon palvelujen antajien yhtenäinen sähköinen potilastietojen käsittely- ja arkistointijärjestelmä. Laissa on säännökset esimerkiksi asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ja luovuttamisesta, asiakastietojen hakemistosta ja suostumushallinnasta sekä yhteisen tietojärjestelmäpalvelun ylläpidosta ja tietojen luovuttamisesta järjestelmästä. Tavoitteena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen tietoturvallista käsittelyä sekä terveydenhuollon palvelujen tuottamista potilasturvallisesti ja tehokkaasti. Lisäksi tavoitteena on edistää potilaan tiedonsaantimahdollisuuksia omista potilastiedoistaan ja niiden käsittelyyn liittyvistä lokitiedoista muun muassa sähköisen katseluyhteyden avulla.<sup>426</sup>

## 4 YHTEENVETO

Perustuslain 10 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ovat keskeisiä sosiaalihuollon yksityisyyden suojaa pohdittaessa. Tuomioistuinten käsiteltävänä on ollut erityisesti lastensuojeluun ja sen yhteydessä toteutettuun huostaanottoon liittyviä sekä lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyviä valitusasioita.<sup>427</sup> Tuomioistuimet ovat korostaneet yksityiselämän piirin laajaa tulkintaa. Tuomioistuinten mukaan yksityiselämän piirin tarkka määrittäminen ei ole ollut mahdollista tai tarpeellista.<sup>428</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin soveltaa kolmiosaista kyselyä, jos valtio turvautuu EIS:n 8(2) artiklan rajoituslausekkeen. Ensiksi se päättää, salliiko laki väliintulon, sitten se tutkii, onko väliintuloon hyväksyttävä syy ja lopuksi se päättää, onko väliintulo välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa.<sup>429</sup> Hyväk-

<sup>425</sup> *Sahala* 2006 s. 31.

<sup>426</sup> HE 253/2006 vp. s. 1–2, StVM 47/2006 vp. s. 3–4, *Narikka* 2006a s. 620–621 ja *Narikka* 2006b s. 627

<sup>427</sup> *Narikka* 2006c s. 49.

<sup>428</sup> EIT:n tuomio Petri Sallinen ja muut vastaan Suomi, 27.9.2005, 50882/99, kohta 70, EIT:n tuomio Amann vastaan Sveitsi 16.2.2000, 27798/95, kohta 65, EIT:n tuomio Rotaru vastaan Romania 4.5.2000, 28341/95, kohta 43 ja EIT:n tuomio Niemietz vastaan Saksa 16.12.1992, A 251-B, kohta 29. Ks. *Viljanen, Veli-Pekka* 2001 s. 296.

<sup>429</sup> *Ovey – White* 2002 s. 201.



syttäviä rajoitusperusteita ovat kansallinen ja yleinen turvallisuus, maan taloudellinen hyvinvointi, epäjärjestyksen ja rikollisuuden estäminen, terveyden tai moraalien suojaaminen taikka muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen. Hyväksyttävien syiden kategoriaan soveltuu sinänsä lähes mikä tahansa julkisen vallan toimi. Sen vuoksi vaatimuksilla rajoituksen lakiperusteisuudesta ja välttämättömyydestä demokraattisessa yhteiskunnassa on todella keskeinen merkitys.<sup>430</sup>

Ihmisoikeussopimusta on tulkittava siten, että löydetään oikeudenmukainen tasapaino yleisen edun ja henkilön oikeuksien välillä, viimeksi mainittuja painottaen. Kysymys siis on punninnasta henkilön oikeuden ja yleisen edun välillä.<sup>431</sup> Julkisuusperiaatetta sovellettaessa myös 8 artiklalla on merkitystä, sillä artiklalla on sekä julkisuutta tukeva että sitä rajoittava funktio. Artiklan nojalla on eräissä tapauksissa edellytetty asianomaisen oikeutta saada viranomaiselta tietoa yksityisyyteensä piiriin kuuluvista asioista. Artikla voi toisaalta edellyttää myös riittävän tehokkaan salassapitosääntelyn toteuttamista yksityistä koskevien tietojen osalta.<sup>432</sup> Ihmisoikeussopimus edellyttää yksityiselämän kunnioittamista asiakirjajulkisuudessa, ja julkisuuden intressien ja yksityiselämän suojan pitää olla tasapainossa noudatettaessa asiakirjajulkisuutta. Toisaalta on tärkeä harkita, loukkaako informaatio laadultaan todella asianomaisen yksityiselämää.<sup>433</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksien ensisijainen vaikutusalue on nähty julkisen vallan ja yksityisten välisessä vertikaalisessa suhteessa.<sup>434</sup> Perinteisen puuttumattomuuden lisäksi tuomioistuimet ovat korostaneet myös positiivisten velvoitteiden näkökulmaa yksityiselämän suojan yhteydessä.<sup>435</sup> Negatiivista vapautta turvaava perusoikeus edellyttää yhtäältä sitä, että yksilöllä on oikeus vaatia valtiota pidättäytymään perusoikeusloukkauksesta ja toisaalta sitä, että yksilöllä on oikeus vaatia valtiota suojaamaan perusoikeuttaan muiden yksilöiden aiheuttamilta perusoikeusloukkauksilta.<sup>436</sup>

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä muodostaa kokonaisjärjestelmän. Yksittäisiä perus- ja ihmisoikeussäännöksiä ei voi tarkastella toisistaan irrallisten oikeuksien kokoelmana vaan niitä on tarkasteltava perusoikeusjärjestelmän muodostamaa taustaa vasten. Saman järjestelmän osina perus- ja ihmisoikeudet ovat eri tavoin yhteydessä toisiinsa. Tämä yhteys on pelkkää rinnakkaisuutta voimakkaampi: perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä koostuu toisistaan eri tavoin riippuvai-

<sup>430</sup> Gearty 2004 s. 9–10.

<sup>431</sup> Uoti 2004 s. 202 ja 332.

<sup>432</sup> Mäenpää 2000 s. 15 ja Kulla 2003 s. 262.

<sup>433</sup> Ollila 2001 s. 345–346.

<sup>434</sup> Tuori 2002a s. 95 ja Anderson 2005 s. 5–6.

<sup>435</sup> EIT:n tuomio Stjerna vastaan Suomi 25.11.1994, A 299-B, kohta 38. Ks. Viljanen, Veli-Pekka 2001 s. 296.

<sup>436</sup> Karapuu 1999 s. 81.



sista normeista.<sup>437</sup> Yksittäisille oikeuksille annettujen tulkintojen tulee olla koherentteja eli tietyllä tavalla sisällöllisesti johdonmukaisia suhteessa perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen.<sup>438</sup>

Koska perus- ja ihmisoikeudet muodostavat kokonaisuuden, niitä ei voida asettaa ennalta toisiinsa nähdessä tiettyyn tärkeysjärjestykseen. Niiden väliset jännitteet ovat oikeuden perustavia arvoja edustavien oikeusperiaatteiden välisiä. Ratkaisua ei voi tehdä mekaanisesti siten, että jokin perus- tai ihmisoikeus väistyy toisen tieltä, vaan pyrkimyksenä tulee olla kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen.<sup>439</sup> Tavoitteena on siten saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotilanne yhteen sovitettavien perus- ja ihmisoikeusintressien kesken.<sup>440</sup> Kun punnitaan yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta sosiaalihuollossa, keskeistä on ei-juridisina argumentteina toimivien, sosiaalihuollon asiakkaalle ja tietoja pyytävälle koituvien hyötyjen ja haittojen vertailu sekä yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen loukkaamattomuus ja loukkauksen aste.

Yksityiselämän ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen ei ole yksinkertaista eikä helppoa, vaikka asiaa koskevia tuomioistuinten oikeustapauksia on jonkin verran. Ongelmaa on tarkasteltu myös oikeuskirjallisuudessa. Sekä yksityiselämän suojan että julkisuusperiaatteen arvo tulee ottaa huomioon, kun tuomioistuimet ja muut lainsoveltajat perustelevat näitä perusoikeuksia koskevia ratkaisujaan. Toisaalta pitää varoa tulkintoja, joita ei perustuslaista, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta tai niitä tulkitsevasta oikeuskäytännöstä voi päätellä<sup>441</sup> Koska perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksessa eri oikeudet saavat sisältönsä osana kokonaisuutta, millekään oikeudelle ei voi antaa sellaista sisältöä, että se tekee toisen oikeuden ytimen merkityksettömäksi. Tätä voidaan perustella sääntö-periaate-konstruktioilla: säännöt eivät voi olla ristiriidassa keskenään, kun taas periaatteiden välillä voi olla konflikteja.<sup>442</sup>

<sup>437</sup> Pöyhönen 2003 s. 79.

<sup>438</sup> Viljanen 2001 s. 142.

<sup>439</sup> Pöysti 1999b s. 497.

<sup>440</sup> Viljanen, Veli-Pekka 1999b s. 157.

<sup>441</sup> Ks. myös Tiilikka 2005a s. 170–171.

<sup>442</sup> Uoti 2006 s. 110.

---

## IV Henkilötietolaki ja julkisuuslaki punnintamalla sovellettaessa

### 1 HENKILÖTIETOLAKI

#### 1.1 Tietosuojasta

Perustuslain mukaan tietosuoja on kansalaisten perusoikeus, ja asiakaslain mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottamukselliseen asiakassuhteeseen sekä hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Tietosuoja on oleellinen osa sosiaalihuollon laadukasta ja luottamuksellista toimintaa; se takaa osaltaan sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan.

Tietosuoja on informaatioyhteiskunnan automaattiseen tietojenkäsittelyyn liittyvä varotoimi. Tietosuoja koskee ensisijaisesti yksityiselämän ja yksityisyyden suojaa.<sup>1</sup> *Raymond Wacks* on todennut, että informaatioyhteiskunnassa yksityisyyden suojan ydin on henkilötietojen suoja.<sup>2</sup> On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että yksityisyys ja henkilötietojen suoja eivät ole identtisiä. Yksityisyyden suoja on perusoikeus, joka on alun perin suojattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja myöhemmissä määräyksissä Euroopan unionin puitteissa. Henkilötietojen suoja sisältää perusperiaatteet, joilla suojataan rekisteröityä. Yhtäältä henkilötietojen suoja on suppeampi kuin yksityisyyden käsite, koska yksityisyyden käsite sisältää enemmän kuin henkilötietojen suojan. Toisaalta henkilötietojen suoja käsittää laajemman alueen. Henkilötietoja ei ole suojattu vain yksityisyyden varjelemiseksi, vaan myös siksi, että voitaisiin taata muut perusoikeudet, kuten esimerkiksi syrjintäkielto ja arkaluonteisten tietojen käsittelykielto.<sup>3</sup> *Ahti Saarenpään* mukaan tietosuojalla turvataan eri intressitahojen oikeudet käsiteltäessä ja välitettäessä informaatiota eri tavoin. Tästä näkökulmasta arvioituna tietosuoja täydentää aikaisempia ja edelleen luonnollisesti käytettäviä asioiden salassapitoa ja henkilöiden vaitiolovelvollisuutta sekä eri oikeustointen muotoja koskevia sääntelyjä. *Saarenpään* mukaan perinteisin sääntelytavoim ei

---

<sup>1</sup> *Kuronen* 1998 s. 62.

<sup>2</sup> *Wacks* 2005 s. 1. Myös *Peter Seipel* on todennut, että tavallisesti yksityisyyden suoja keskittyy henkilöä koskeviin tietoihin, ennen muuta henkilötietojen käsittelyyn, kuten esimerkiksi nimien, osoitteiden, henkilötunnusten ja puhelinnumeroiden keräämiseen, levittämiseen ja muokkaamiseen. *Seipel* 2006 s. 372.

<sup>3</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 15.

tulla toimeen uudessa informaatioyhteiskunnassa, missä informaation ja sen käsittelyn rooli on muuttunut aikaisempaa olennaisesti tärkeämmäksi.<sup>4</sup>

Tietosuoja on osa tiedollista itsemääräämisoikeutta. Tietosuoja on yksityisyyden kattamien tietojen eli henkilötietojen suojaamista kaikenlaiselta oikeudettomalta käytöltä. Tietosuojaan kuuluu myös yksilön oikeus saada tietää itseään koskevista rekisteritiedoista.<sup>5</sup> Tietosuojalla rajoitetaan ja tehdään luvanvaraiseksi yksilöistä kerättävien rekistereiden ja tiedostojen ylläpitäminen sekä tietojen luovuttaminen niistä. Yksilöllä on myös oikeus tarkistaa ja tarvittaessa oikaista häntä koskevat tiedot.<sup>6</sup> *Tomi Voutilainen* mukaan tietosuojalla ei tarkoiteta kaikissa tilanteissa henkilötietojen salassapitoa eikä tietosuoja ole julkisuudenkaan vastakohta. Tietosuojalla tarkoitetaan sekä julkisten että salassa pidettävien henkilötietojen käsittelyn laissa säädettyjä toiminnallisia edellytyksiä ja mahdollisuuksia.<sup>7</sup>

Säännösten tarkoituksena ei ole säätää kaikkia henkilötietoja salassa pidettäviksi, eikä ole myöskään antaa perusteita niille, jotka haluavat puolustaa ”hallinnon salaisuuskulttuuria”.<sup>8</sup> Yksityisyyden suoja voi toteutua vain viestien ja tunnistamistietojen luottamuksellisuuden kautta.<sup>9</sup> Huolellisuusvelvollisuus konkretisoituu henkilötietolain säännöksinä ja muina yleisinä tietosuojasäännöksinä, kuten yksityisyyden suojasta työelämässä annettuna lakina ja sähköisen viestinnän tietosuojalain säännöksinä. Kyse on myös hallinnonalakohtaisista erityissäädöksistä, kuten potilaslaista ja asiakaslaista sekä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetusta laista.<sup>10</sup>

Tietosuojassa ensisijaisena suojelun kohteena on ihmisen yksityisyyden suoja, luottamuksellinen asiakassuhde.<sup>11</sup> Luottamuksellisuus on erillinen osa autonomisuutta koskevaa yksityisyyttä. Kun yksityisyys itsessään on paljon laajempi käsite, luottamuksellisuus on vain yksi muoto, jolla henkilötietoja suojataan.<sup>12</sup> Luottamuksellisuuden rikkomisesta on kyse edellyttäen, että tieto oli luottamuksellista, että tieto oli annettu luottamuksellisissa olosuhteissa ja että tietoa on käytetty tai tullaan käyttämään väärin.<sup>13</sup> Eduskunnan oikeusoikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat korostaneet, että yksilön ja yhteisön on voitava luot-

<sup>4</sup> *Saarenpää* 2006 s. 4–5.

<sup>5</sup> Tietoyhteiskunnan sanakirja 2001.

<sup>6</sup> *Kortteinen* 2002 s. 425.

<sup>7</sup> *Voutilainen* 2006 s. 47–48.

<sup>8</sup> *Söderman* 2001a: 3 Limits on the right of access to documents, privacy and data protection. 1. kappale.

<sup>9</sup> *Korhonen et al.* 2004 s. 210.

<sup>10</sup> *Voutilainen* 2006 s. 132.

<sup>11</sup> *Ylipartanen* 2000 s. 288.

<sup>12</sup> *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 234.

<sup>13</sup> *Clayton – Tomlinson* 2001 s. 15 ja *Neill* 1999 s. 8.

taa siihen, että viranomaisten haltuun luovutetut arkaluonteiset ja muut salassa pidettävät tiedot eivät joudu sivullisten käyttöön.<sup>14</sup>

Julkiset intressit tai kolmansien osapuolten oikeudet ja vapaudet voivat voittaa salassapitovelvollisuuden. Kyse on lähinnä tiedonsaannin välttämättömyydestä. Edellytykset koskevat tiedon keräämistä, käsittelyä, varastointia ja paljastamista.<sup>15</sup> Luottamuksellisuus ei ole vain sosiaalialan ammatillisen työn eettinen periaate, jota käsitellään kansainvälisissä ja kansallisissa sosiaalihuollon ammattieettisissä koodeissa. Se on tunnustettu myös rikoslaissa, oikeuskäytännössä, sopimusoikeudessa ja hallinto-oikeudessa, ja joissakin maissa, kuten Saksassa, perustuslaissa. Näin ollen voidaan väittää, että sosiaalihuollon työntekijän velvollisuus suojella luottamuksellisuutta – luonnollinen seuraus sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta yksityisyyden kunnioittamiseen – on saavuttanut universaalin tunnustuksen sekä oikeudellisenä että eettisenä periaatteena.<sup>16</sup> Esimerkiksi Ruotsin salassapitolaki sisältää säännökset vaitiolovelvollisuudesta julkisessa toiminnassa ja kiellosta luovuttaa julkisia asiakirjoja. Henkilötietoja ei saa luovuttaa, mikäli tiedon myöhempi käsittely olisi henkilötietolain vastaista.<sup>17</sup>

Tietosuojaan kuuluu olennaisena osana henkilötietojen tarpeettoman käsittelyn rajoittaminen tai kieltäminen.<sup>18</sup> Perustuslain 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännös viittaa *Ilkka Saraviidan* mukaan tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä. Tietosuoja on siten perusoikeus, jonka yksityiskohdista voidaan säätää lain tasolla, ja laki voi sisältää rajoituksia tähän suojaan lakiviittauksen periaatteiden mukaisesti.<sup>19</sup> *Reijo Aarnion* mukaan sääntelemätön rekisterinpito sisältää riskin siitä, että syntyy kansanvallan periaatteisiin soveltumatonta, yhteiskunnan kontrollin ulkopuolelle jäävää vallankäyttöä.<sup>20</sup>

Perustuslain 10.1 § sisältää perustuslaillisen toimeksiannon. Lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää perusoikeusuudistuksen tarkoituksen mukaisesti lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan.<sup>21</sup> Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja sisältyy osittain samassa perustuslain 10 §:ssä turvattuun

<sup>14</sup> EOA:n päätös 13.9.2004, dnro 507/4/02, AOA:n päätös 9.10.2002, dnro 1835/2/99, ja AOA:n päätös 9.10.2002, dnro 2200/4/99.

<sup>15</sup> *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 233.

<sup>16</sup> Näin ovat myös todenneet *Sofia Gruskin* ja *Aart Hendriks* luottamuksellisuudesta terveydenhuollossa. *Gruskin – Hendriks* 2000 s. 232 – 233.

<sup>17</sup> *Petersson – Reinholdsson* 2000 s. 50.

<sup>18</sup> *Korhonen* 2005 s. 21.

<sup>19</sup> *Saraviita* 2005 s. 370.

<sup>20</sup> *Aarnio, Reijo* 2005c s. 16.

<sup>21</sup> PeVL 25/1994 vp. s. 6.

yksityiselämän piiriin. Henkilötietojen suoja onkin turvattava perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävällä tavalla.<sup>22</sup>

Henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan lukien tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla.<sup>23</sup>

Suojan sisältö on riippuvainen muun muassa siitä, minkälaisesta henkilötietojen käyttöyhteydestä on kysymys ja minkälainen tietoja tallettavan ja käyttävän viranomaisen ja rekisteröidyn välinen suhde on. Keskeistä tällöin on, minkälaisessa roolissa eri osapuolet esiintyvät ja minkälainen alistumisvelvollisuus henkilöllä on asemansa vuoksi tietystä henkilötietojen käsittelytilanteesta.<sup>24</sup> *Tomi Voutilaisen* mukaan hallinnon rekisteröity asiakas on suhteessa viranomaiseen pääsääntöisesti heikommassa asemassa. Viranomaisen toiminta perustuu lähtökohtaisesti lakiin, jolloin sen toimintaan liittyy useimmiten lakiin perustuvaa henkilötietojen käsittelyä eikä rekisteröidyn lupaa tällöin erikseen tarvitse pyytää.<sup>25</sup> Tällöin tietojenkäsittelyn laillisuutta koskevat normit voidaan nähdä säännöstasoisina määrittelyinä niistä tilanteista, joissa toisen osapuolen oikeus tai yleiset edut muodostavat rekisteröidyn tahdosta riippumattoman perusteen tietojenkäsittelylle. Norminantaja on antanut sitovan tulkinnan rekisteröidyn alistumisvelvollisuudesta.<sup>26</sup> *Voutilaisen* mukaan hallinnon asiakkaan asioidessa viranomaisessa hän alistuu oletusarvoisesti siihen, että viranomainen voi käsitellä hänen henkilötietojaan, mikäli viranomaisella on lakiin perustuva oikeus käsitellä niitä. Jos viranomaisella ei kuitenkaan ole suoraan lakiin perustuvaa oikeutta käsitellä tietystä asiassa asiakkaan henkilötietoja, on viranomaisen pyydettyä rekisteröidyn suostumus henkilötietojen käsittelyyn.<sup>27</sup>

Sosiaalihuolto on myös henkilötietojen käsittelyä. Sosiaalihuolto ja sen asiakkaan itsemääräämisoikeus ja tietosuojat ovat luonteva osa asiakkaan ja sosiaalityöntekijän kumppanuussuhdetta, ei byrokraattinen välttämättömyys. Tämän vuoksi on tärkeää, että sosiaalihuollon viranomaiset sekä yksityiset sosiaalihuollon järjestäjät ja toteuttajat ottavat huomioon sosiaalihuollon ja tietojenkäsittelyn keskinäisen suhteen.<sup>28</sup>

<sup>22</sup> PeVL 25/2005 vp. s. 5.

<sup>23</sup> PeVL 25/2005 vp. s. 5–6.

<sup>24</sup> HE 96/1998 vp. s. 5.

<sup>25</sup> *Voutilainen* 2006 s. 131.

<sup>26</sup> HE 96/1998 vp. s. 5.

<sup>27</sup> *Voutilainen* 2006 s. 132.

<sup>28</sup> Ks. myös *Aarnio, Reijo* 2004 s. 27.

Luonteeltaan teknisten ristiriitatilanteiden ohella sosiaali- ja terveydenhuollossa esiintyy runsaasti aitoja yksityisten ja julkisten etujen ristiriitoja. Esimerkkinä voidaan mainita yksilön oikeuksia palveleva tietosuoja, joka voi tietyin edellytyksin syrjäytyä vielä painavamman toisen yksilön oikeuden tai yleisen edun vuoksi.<sup>29</sup> Henkilötietoja käsiteltäessä ovat vastakkain yhtäältä sosiaalihuollon viranomaisen tiedonkeruutarve ja toisaalta sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyys. Henkilötietojen käsittely on sallittua, kun se tapahtuu laissa säädettyjä tarkoituksia varten ja lain mukaisia menettelytapoja noudattaen. Henkilöllä, jonka henkilötiedoista on kysymys, on lisäksi oikeus kontrolloida häntä koskevien tietojen käsittelyä.<sup>30</sup> Sosiaalihuollon etuuksiin oikeutettu henkilö voi kokea loukkaavaksi sen, että hänen pitää etuuksia saadakseen rekisteröityä etuuden saajaksi. Kuitenkin suostumuksenvarainen rekisteröinti on yleensä avustustoiminnan välttämätön edellytys. Sen vuoksi tunne yksityisyyden loukkaamisesta ei tässä tilanteessa perustu objektiivisiin näkökohtiin.<sup>31</sup>

## 1.2 Henkilötietolain taustaa

Yksityiselämän ja yksityisyyden suojan toteuttamiseksi henkilötietojen rekisteröinnistä ja rekisteröityjen tietojen käyttämisestä on yleissäännöstö henkilötietolaissa, joka vastaa kansainvälisiä velvoitteita ja joka suojaa yksityisyyttä julkisen tai yksityisen rekisterinpitäjän käsitellessä henkilötietoja. Henkilötietolaki on toissijainen laki, joka pitäisi ehkä katsoa ”taustalainsäädännöksi” eli normistoksi, jota sovelletaan kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, ellei erityislainsäädännössä ole nimenomaisesti säännelty toisin.<sup>32</sup>

*Maija Kleemola* on korostanut, että henkilötietolaissa rekisteröityjen yksityisyyden ja heidän etujensa ja oikeuksiensa suojaaminen ei ole erillinen velvoite, vaan se kuuluu olennaisena osana hyvään hallintotapaan ja palveluun. Rekisteröidyn, esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan, suojan huomioonottaminen ja hänen oikeuksistaan kertominen lisää luottamusta rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn välillä sekä edistää näin myös toiminnallisia tavoitteita. Rekisterinpitäjän

<sup>29</sup> *Narikka* 2006c s. 25.

<sup>30</sup> *Nyyssölä* 2004 s. 140.

<sup>31</sup> *Collste* 1997 s. 804.

<sup>32</sup> *Heuru* 2002 s. 58–59, *Birkinshaw* 2001 s. 359–360, *Ylipartanen* 2006 s. 637, Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2001:11 s. 15 ja HE 96/1998 vp. s. 32, *Schartum* 2001 s. 94. Olennaisia hallinnonalakohtaisia tietosuojavaatimuksia löytyy mm. potilaslaista, asiakaslaista, väestötietolaista, henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevasta laista ja verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevasta laista. Tietosuojaperiaatteita toteutettavaksi ja hallinnolle tietosuojallisia vaatimuksia asettavaksi laiksi voidaan katsoa osittain myös julkisuuslaki, joka pitää sisällään luvuissa 3–4 menettelyllisiä vaatimuksia henkilötietojen luovuttamisesta sekä luvuissa 6–7 vaatimuksia henkilöön liittyvien salassa pidettävien tietojen säilyttämisestä ja käsittelystä. *Voutilainen* 2006 s. 52–53.

toiminnalliset ja yksityisyyden suojan edellyttämät tavoitteet ovat *Kleemolan* mukaan lähes yhteneväiset.<sup>33</sup>

Henkilötietolaissa on lukuisia intressipunnintaa sisältäviä säännöksiä. Henkilötietoja kerättäessä ja luovutettaessa on huomioitava henkilötietolain 7 ja 9 §:n asettamat vaatimukset henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja henkilötietojen tarpeellisuudesta. Henkilötietoja saa käyttää vain ennalta määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen mukaisesti, ja kerättyjen tietojen pitää olla tämän määritellyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia, eivätkä ne saa olla esimerkiksi liian laajoja. Nämä vaatimukset eivät aina kuitenkaan välttämättä toteudu täysimääräisesti tilanteessa, jossa henkilötietoja luovutetaan alkuperäisestä poikkeavaan tarkoitukseen.<sup>34</sup>

Käsiteltävien henkilötietojen tulee henkilötietolain 9 §:n mukaan olla myös virheettömiä, eli tiedot eivät saa olla virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita. Henkilön yksityiselämän suojan kannalta on tärkeää, ettei hänestä pääse leviämään virheellisiä tietoja – tietoyhteiskunnassa kun sekä oikea että virheellinen informaatio leviävät nopeasti. Lainsäädännössä asetetaan rekisterinpitäjälle velvollisuus korjata virheellinen tieto sekä oma-aloitteisesti että rekisteröidyn vaatimuksesta. Rekisterinpitäjällä on myös henkilötietolain 29 §:n mukaan velvollisuus estää yksilön yksityisyyden suojaa tai oikeuksia vaarantavan virheellisen tiedon leviäminen. Luovutusten aiheuttaman tietojen pirstaleisuuden vuoksi tietojen korjaaminen ja virheellisen tiedon estäminen ei kuitenkaan ole helppoa.<sup>35</sup>

### 1.3 Tarpeellisuusvaatimus

Henkilötietolain 9.1 §:n mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Säännöksen tarkoituksena on *Timo Konstarin* mukaan henkilötietojen käsittelyn pitäminen mahdollisimman vähäisenä eli kysymyksessä on käsittelyn minimoinnin periaate.<sup>36</sup> *Reijo Aarnion* mukaan kyse on myös tietosuojan laatuperiaatteesta. Tarpeellisuuden arvioinnissa ei mittarina voida käyttää yksinomaan rekisterinpitäjän omaa arviota, vaan arvion tulisi perustua objektiivisesti havaittavaan tarpeellisuuteen. *Aarnion* mukaan rekisterinpitäjien on siis aina kyettävä vastaamaan kunkin tietotyyppin ja käsittelytilanteen osalta kysymykseen ”miksi?”<sup>37</sup> Esimerkiksi Ison-Britannian tietosuojavaltuutettu *Richard Thomas* on antanut kannanoton Ison-Britan-

<sup>33</sup> *Kleemola* 1999 s. 15.

<sup>34</sup> *Hoikkala – Kultalahti – Tuomela* 2005 s. 293.

<sup>35</sup> *Hoikkala – Kultalahti – Tuomela* 2005 s. 293.

<sup>36</sup> *Konstari* 1992 s. 145.

<sup>37</sup> *Aarnio, Reijo* 2001 s. 54.

nian hallituksen suunnitelmasta muodostaa tietokanta kaikista Englannin ja Walesin lapsista. *Thomasin* mielestä ehdotus on ristiriidassa yksityisyyden suojaa koskevien periaatteiden kanssa. Ehdotuksen mukaan vain keskeisimmillä viranomaisilla on oikeus saada tietoja.<sup>38</sup>

Tarpeellisuusvaatimuksen kattama ala määräytyy viranomaisen lakisääteisten tehtävien ja toimivallan perusteella. Ongelmattomia ovat sellaiset tapaukset, joiden osalta voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy nimenomainen säännös tietäntyyppisten tietojen rekisteröinnistä.<sup>39</sup> *Lasse Lehtosen* mukaan viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamista varten perustettuun henkilörekisteriin tallennetut tiedot ovat aina henkilötietolain 9.1 §:n tarkoittamalla tavalla ”tarpeellisia”. Henkilötietolaki ei kuitenkaan anna kansalaiselle mahdollisuutta arvioida rekisterinpidon tarpeellisuutta sinänsä.<sup>40</sup> Lakisääteisestä tiedonkeruuoikeudesta ei kuitenkaan voi johtaa oikeutta yhdistää tietoja joltain toista käyttötarkoitusta varten.<sup>41</sup>

Henkilörekisterin on oltava tarpeellinen rekisterinpitäjän toimialan, tehtävien ja hallinnon kannalta Organisaation toimiala on jo sellaisenaan ratkaiseva rajauseruste.<sup>42</sup> Sosiaalihuollon asiakkaasta saa kerätä ja tallettaa asiakasrekisteriin ainoastaan sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeellisia juuri tämän asiakkaan palveluiden järjestämisessä. Asiakasrekisterin tietosisältö on erilainen siitä riippuen, mistä rekisteristä on kysymys. Esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvolatyössä tarvitaan asiakkaista erilaisia tietoja kuin toimeentulotukea myönnettäessä. Henkilötietolain 13.2 §:n perusteella sosiaalihuollossa saadaan käsitellä asiakkaan henkilötunnusta, jos asiakkaan yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää. Henkilötunnusta, kuten muitakaan tietoja, ei kuitenkaan saa tarpeettomasti merkitä esimerkiksi häntä koskeviin tulosteisiin. Asiakasmaksulain mukainen tarverajaus on otettava huomioon myös laadittaessa tiedonhankinnan lomakkeita. Laista käyvät ilmi maksun määräämisessä huomioonotettavat tulot, joten tulotietojen kerääminen asiakailta esimerkiksi lomakkeilla on tarpeellista.<sup>43</sup>

Toimeentulotukilain 1 ja 2 §:n mukaan toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon henkilön ja hänen perheenjäsentensä käytettävissä olevat tulot ja varat. Lain 17.1 §:ssä on myös säädetty velvollisuus antaa toimielimelle kaikki toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot.<sup>44</sup> Toimeentulotuen hakija on siis velvollinen ilmoittamaan kaikki tukeen vaikuttavat asiat, kuten tulonsa ja varallisuutensa sekä selvittämään menonsa. Myös näiden muutoksista on toi-

<sup>38</sup> Information Sharing Databases in Children’s Services 2005 s. 1 ja 4.

<sup>39</sup> *Konstari* 1992 s. 145.

<sup>40</sup> *Lehtonen, Lasse* 2001 s. 238 ja *Lehtonen, Lasse* 2003 s. 111.

<sup>41</sup> *Lehtonen, Lasse* 2002 s. 261.

<sup>42</sup> *Wallin – Nurmi* 1991 s. 41.

<sup>43</sup> *Heiliö – Ylipartanen* 2006 s. 645.

<sup>44</sup> *Heiliö – Ylipartanen* 2006 s. 645.



meentulotukilain 17.2 §:n mukaan toimeentulotuen saajan ilmoitettava välittömästi sosiaalitoimistoon.<sup>45</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö on toimeentulotuen soveltajille laatimassaan oppaassa todennut, että annettavia tietoja voivat olla muun muassa kuitit ja tositteet suoritetuista/suoritettavista maksuista, tulo- ja pankkitilitositteet, vuokrasopimus tai vastaavat tukea myönnettäessä tarvittavat asiakirjat.<sup>46</sup>

Tarpeellinen tieto saattaa olla myös selvitys siitä, onko avopuolisoiilla yhteistalous vai kaksi erillistä taloutta. Toimeentulotukilain 17.3 §:ssä onkin säädetty, että toimeentulotuen hakijalle, hänen perheenjäsenelleen ja elatusvelvolliselle on tarvittaessa varattava tilaisuus esittää selvitystä talouden erillisyydestä. Kysymys on perheen määritelmään liittyvistä selvityksistä yhdessä asuvien henkilöiden talouden erillisyydestä. Asialla on vaikutusta laskelman laatimiseen ja tuen määrään. Viranomaisen tulee osoittaa yhteistaloudessa asuminen, jos se kiistetään. Ongelmallinen tilanne syntyy esimerkiksi väestörekisterin tietojen ja muualta saatujen välisestä ristiriidasta. Tarvittaessa asiaa on selvitettävä esimerkiksi kotikäynnin.<sup>47</sup>

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 6.9.2001, dnro 982/45/2001. Ratkaistavana asiana oli kysymys siitä, olivatko tiliotteiden tiedot tarpeellisia tietoja toimeentulotukea myönnettäessä ja voitiinko asiakasta siten pyytää toimittamaan tiliote sekä voiko asiakas peittää osan tiedoista. Tietosuojavaltuutetun kannanoton mukaan sosiaalivirastossa voitiin toimeentulotukea myönnettäessä tiliote pyytää. Tiliotteiden tiedot olivat tarpeellisia tietoja toimeentulotukea myönnettäessä tai oikeutta sen saamiseen arvioitaessa. Tiliotetta pyydettyä tuli kuitenkin myös henkilöiden yksityisyyden suoja ottaa huomioon. Jos tiliote sisälsi hyvin arkaluonteisia tietoja (esimerkiksi uskonnollisten yhdyskuntien tai poliittisten puolueiden jäsenmaksut), joilla ei ollut merkitystä toimeentulotukea myönnettäessä, tuli kyseinen kohta voida peittää. Tieto siitä, kuinka paljon tilillä oli säästöjä, ei kuitenkaan ollut sellainen tieto, joka voitiin peittää. Säästötieto tarvittiin toimeentulotuen myöntämistä varten, koska silloin otettiin huomioon käytettävissä olevat tulot ja varat toimeentulolain mukaisesti. Myös sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukilain soveltajille antamassa oppaassa todetaan, että käytettävissä olevat varat kuten säästöt, arvopaperit ja muu helposti realisoitavissa oleva varallisuus otetaan huomioon kohtuullisuusharkintaa käyttäen. Samassa oppaassa todetaan myös, että sosiaalivirastolle annettavia tietoja voivat olla muun muassa kuitit ja tositteet suoritetuista/

<sup>45</sup> Valpola 2002 s. 176.

<sup>46</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2001:7 s. 75.

<sup>47</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2001:7 s. 75. Saksan perustuslakituomioistuin on katsonut, että tietojenantovelvollisuutta ei ole henkilöllä, joka on alivuokralaisena asuinyhteisössä sosiaalisen tuen saajan kanssa, ilman avio- tai avoliittoa. Bundesverfassungsgericht 2.9.2004, 1 BvR 1962/04, kappale 8.

suoritettavista maksuista, tulo- ja pankkitilitositteet, vuokrasopimus tai vastaavat tukea myönnettäessä tarvittavat asiakirjat.<sup>48</sup>

Tarpeellisuusvaatimuksen vaikutuksesta hyvä esimerkki on sosiaaliasiamiehen ylläpitämä asiakasrekisteri. Sosiaaliasiamiehellä ei ole itsenäistä päätösvaltaa, joten hän voi toimia yksityisen asiakkaan puolesta ja saada tietoja sosiaali-toimelta tai muulta viranomaiselta vain asiakkaan nimenomaisen suostumuksen perusteella. Sosiaaliasiamiehen tulee olla puolueeton ja riippumaton. Näiden vaatimusten perusteella sosiaaliasiamies ei voi osallistua päätöksentekoon. Asiakasrekisteriin voidaan tallentaa lukumäärä- ja muita tilastollisia tietoja. Asiakkaiden ilmoittamien työntekijöiden tietoja voidaan kerätä ainoastaan yhteyden-ottotarkoitusta varten.<sup>49</sup> Saman on vahvistanut tietosuojavaltuutettu seuraavassa kannanotossaan.

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 27.9.2001, dnro 807/422/2001. Ratkaistavana asiana oli kysymys siitä, saiko sosiaaliasiamies kerätä ja tallettaa asiakkaidensa henkilötietoja asiakasrekisteriin. Tietosuojavaltuutetun mukaan henkilötietojen käsittelyn tuli olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Sosiaaliasiamiehen asiakasrekisteriin voitiin kerätä ja tallettaa henkilötietoja vain sellaisista asiakkaista, joiden asian hoitaminen edellytti

<sup>48</sup> Ks. myös EOA:n päätös 10.5.2005, dnro 2324/2/04. Eduskunnan oikeusasiamies päätti omana aloitteena selvittää Pohjois-Karjalan ammattiopiston pääsykokeisiin liittyvän terveystarkastuksen asianmukaisuuden. Eduskunnan oikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että terveydentilaa koskevia arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittely on mahdollista vain henkilötietolain 12 §:ssä mainitun edellytyksin. Säännöksen 5 kohdan mukaan terveystietoja voidaan käsitellä, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilasvalintarekisteristä annetun lain 3 §:n mukaan ammattikorkeakoulujen yhteishakurekisteriin voidaan tallettaa hakijan ilmoituksen mukaisina ammatinvalintaan vaikuttavat terveystiedot. Henkilötietolain 9 §:n tarkoittaman henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksen täytymistä on siis arvioitava tämän erityissäännöksen mukaan. Koska terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta koskevat tiedot ovat henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisia tietoja, niitä tiedustellaan eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan vain hakijoilta itseltään ja vain siinä tapauksessa, että tiedoilla on merkitystä koulutuksen ja ammatinharjoittamisen kannalta. Rekisteriin ei siis voi tallettaa yleisesti tietoja viime vuosien sairauksista tai terveyshaitoista. Arkaluonteisten henkilötietojen kirjaamisessa tulee eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan olla lähtökohtana se, että henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta arvioidaan tiukin kriteerein. Tällainen henkilötietolain soveltaminen merkitsee eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilasvalintarekisteristä annetun lain perusoikeusmyönteistä tulkintaa. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaan viranomaisen tulee valita perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien, tässä tapauksessa yksityisyyden suojan toteutumista. Pohjois-Karjalan ammattiopiston opiskelijavalinnassa kyselylomakkeella tarkoitettujen terveystietojen kerääminen ei siis eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan täyttänyt kokonaisuudessaan lainsäädännössä asetettujen henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksia eikä siis perustunut näiltä osin lakiin.

<sup>49</sup> Turun sosiaaliasiamiehen selvitys asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehityksestä 2004. 9. kappale.

henkilötietojen pyytämistä. Tällöin arkaluonteisten tietojen käsittelyn täytyi perustua asiakkaan suostumukseen. Useimmiten sosiaaliasiamies voi kuitenkin hoitaa laissa säädettyä neuvontatehtäväänsä tai muutoin hoitaa tehtäviään ilman, että asiakkaan henkilötietoja tarvitaan. Jos kyse oli yleisestä neuvonnasta, jossa asiakkaan henkilötiedoilla ei ole merkitystä, ei asiakasta koskevia henkilötietoja myöskään saanut tallettaa asiakasrekisteriin pelkästään tilastointitarkoituksia varten. Tällöin voitiin tallettaa vain lukumäärä- ja muita tilastollisia tietoja. Asiakkaiden ilmoittamien työntekijöiden tietoja voitiin kerätä ja tallettaa ainoastaan yhteydenottotarkoitusta varten.

Muiden kuin asiakastietojen tallettamiseen tulee suhtautua varovasti. Tallettamiseen tulee aina olla rekisterin käyttötarkoituksen kannalta yleisesti perusteltavissa ja hyväksyttävissä oleva syy. Vaikka tiedot ovat tarpeellisia, viranomaisen tulee varmistaa sanottujen tietojen virheettömyys. Esimerkiksi lastensuojeluilmoituksia ei tule sisällyttää automaattisesti lastensuojeluasiakkaiden rekisteriin vaan ne tulee säilyttää pääsääntöisesti erikseen. Lastensuojelun asiakasrekisteriin tieto asiasta ja ilmoittajasta voitaneen kirjata, jos ilmoitus antaa aihetta lastensuojelutoimenpiteisiin. Asian käsittelyn päätyttyä arvioidaan erikseen kysymys siitä, missä ja kuinka pitkään esimerkiksi aiheettomiksi todetut ilmoitukset säilytetään sen jälkeen, kun asian käsittely on päättynyt. Viranomaisen on merkittävä asian käsittelyn päättymisajankohta asiakirjaan. Aiheettoman ilmoituksen tallettaminen lastensuojelun asiakasrekisteriin on lainvastaista.<sup>50</sup>

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 5.1.2001, dnro 287/45/1998. Hakijat olivat hakenneet kotinsa hyväksymistä perhekodeiksi. Hakemuksessa he olivat antaneet sijaishuoltotoimistolle suostumuksensa vain omien tietojensa tarkistamiseen. Sosiaalivirasto oli tarkistanut myös perheen täysi-ikäisen, kotona asuvan pojan lastensuojelutiedot, vaikka tähän ei ollut hänen suostumustaan. Ongelmana oli se, olivatko nämä tiedot tarpeellisia asiakasrekisterissä ja oliko niiden hankkimiseen ollut laillinen peruste. Tietosuojavaltuutetun mielestä täysi-ikäistä, kotona asuvaa poikaa koskevat lastensuojelutiedot olivat olleet tarpeellisia perhekodin sopivuutta arvioitaessa ja siten niitä oli ollut mahdollista kerätä ja tallettaa asiakasrekisteriin tätä tarkoitusta varten. Hakijat eivät olleet voineet antaa täysi-ikäisen poikansa puolesta suostumusta näiden tietojen pyytämiseen ja eikä siihen ollut myöskään pojan suostumusta. Sijaishuoltotoimistolla oli kuitenkin ollut oikeus saada lastensuojelutiedot tuolloin voimassa olleen sosiaalihuoltolain 56 §:n nojalla.

Henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuus on ratkaisevassa asemassa arvioitaessa objektiivisesti sitä, millaisiin yksityisyyden loukkauksiin on mahdollista ryhtyä. Henkilötietojen käsittelyä harkittaessa on sovellettava tapauskohtaista intressipunnintaa. Siinä on arvioitava, onko henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuus

<sup>50</sup> Tietosuojan toteuttaminen kunnassa. Osa II 1996 s. 21.

painavampi näkökulma kuin sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyttä puoltava ja henkilötietojen käsittelyn kieltävä seikka. Määriteltäessä sallittujen henkilötietojen laajuutta joudutaan sovittamaan yhteen sosiaalihuollon asiakkaan ja sosiaalihuollon viranomaisen intressejä. Asiakkaan osalta on kysymys perustuslain mukaisesta yksityisyyden suojasta ja viranomaisen osalta esimerkiksi sosiaalihuollon tarpeen selvittämisestä, sosiaalihuollon järjestämisestä ja siihen liittyvien tukitoimien toteuttamisesta, viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamisesta tai viranomaiselle laissa säädettyjen tehtävien toteuttamisesta.

Kysymys tietojen tarpeellisuudesta saattaaakin kärjistää sosiaalihuollon viranomaisen ja asiakkaan välistä suhdetta. Sosiaalihuollon viranomaisen edun mukaista on tietää olennaiset tiedot asiakkaasta ennen päätöksentekoa; myös mahdolliset negatiiviset seikat ovat viranomaiselle tärkeitä. Asiakkaalla on puolestaan tarve säilyttää oma yksityisyytensä ja varmaan myös salata itselleen epäedullisia tietoja.<sup>51</sup> Vaikka siis asiakkaan henkilötiedot kuuluvat lähtökohtaisesti hänen yksityisyytensä piiriin, sosiaalipalveluja ja muita sosiaalihuollon etuuksia hakiessaan ja saadessaan hän joutuu tiettyssä mielessä ja tietyltä osin luopumaan yksityisyydestään. Henkilötietoja käsitellessään sosiaalihuollon viranomaisen on otettava huomioon, että kysymys on sosiaalihuollon asiakkaan perustuslain mukaisista oikeuksista. Lain lähtökohtana on edellä mainittu minimointiperiaate: yksityisyyden suojaan tulisi puuttua niin vähän kuin mahdollista.<sup>52</sup> Tarpeellisuusvaatimus rajoittaa käsiteltäviä henkilötietoja.<sup>53</sup>

*Timo Konstarin* mukaan henkilötietolain 9.1 §:n sanamuoto viittaa siihen, että tarpeellisuusvaatimuksen täyttymisen ratkaisevana kriteerinä on rekisterin käytötarkoitus. Vaatimusta tulkittaessa pitää kuitenkin ottaa huomioon myös lain tarkoitus, jonka ydinsisältönä on yksityisyyden suojaaminen. Arvioitaessa tarpeellisuusvaatimuksen sisältöä yksittäistapauksissa on otettava huomioon yksityisyyden suojaamisintressi. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta ja hyväksyttävää myös yleisen mittapuun mukaan arvosteltuna.<sup>54</sup> Tiedon keräämistä varmuuden vuoksi, esimerkiksi mahdollista tulevaa huoltosuhdetta tai tilastointia varten, ei yleensä voida pitää tarpeellisena.<sup>55</sup>

Henkilötietolain 8.1 §:n 5 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä ainoastaan, jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelussuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan. *Jon Bing* on nimittänyt Norjan henkilötietolain vastaavaa säännöstä relevanssi-

<sup>51</sup> Ks. myös *Syrjänen* 2006a s. 15 ja *Syrjänen* 2006b s. 251.

<sup>52</sup> Ks. *Nyyssölä* 2004 s. 57–58.

<sup>53</sup> Työhallinnon julkaisu 247:2000 s. 18.

<sup>54</sup> *Konstari* 1992 s. 147–148.

<sup>55</sup> *Kleemola – Tervo-Pellikka* 1998 s. 53.

periaatteeksi.<sup>56</sup> *Lasse Lehtonen* on korostanut, että yhteysvaatimus henkilötietojen käsittelyä rajoittavana periaatteena ei kuitenkaan sovellu sosiaalihuollon viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Nimittäin henkilötietolain 8.1 §:n 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta. Tältä osin yhteysvaatimus ja tarpeellisuusvaatimus ovat *Lehtosen* mukaan osittain päällekkäisiä.<sup>57</sup>

Yhteyden sosiaalihuollon asiakkaan ja sosiaalihuollon viranomaisen välille luo juuri sosiaalihuollon viranomaisen lakiperusteinen velvollisuus hallinnoida. Yhteys sosiaalihuollon asiakkaan ja sosiaalihuollon viranomaisen välillä luo puolestaan tarpeen ylläpitää henkilörekisteriä hallinnon tehokkuuden, hallintopäätösten oikeellisuuden ja sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan varmistamiseksi. Henkilörekisteriin talletettujen yksittäisten henkilötietojen rekisteröinnin hyväksyttävyyttä voidaan arvioida *Lehtosen* mukaan pelkästään sen valossa, ovatko juuri kyseiset henkilötiedot tarpeellisia tai joissakin tilanteissa välttämättömiä sosiaalihuollon viranomaisen tehtävien toteuttamisessa.<sup>58</sup> Tällainen välttämätön ja tarpeellinen tietojen keruu ja käsittely on henkilötietolain mukaista, mutta tarve on perusteltava asianmukaisesti. Kuten muissakin tilanteissa, kerätä ja tallettaa saa vain kyseisen tehtävän eli käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia ja virheettömiä tietoja.<sup>59</sup>

## 1.4 Käyttötarkoitussidonnaisuus

Yksityisyyden suojan kannalta aivan keskeinen merkitys on henkilötietolain 7 §:n mukaisella käyttötarkoitussidonnaisuudella.<sup>60</sup> Henkilötietoja saa käyttää tai muutoin käsitellä vain tavalla, joka ei ole yhteensopimaton ennakolta määriteltujen henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten kanssa. Myöhempiä henkilötietojen

<sup>56</sup> *Bing* 1991 s. 44.

<sup>57</sup> *Lehtonen, Lasse* 2001 s. 235 ja *Lehtonen, Lasse* 2003 s. 108.

<sup>58</sup> *Lehtonen, Lasse* 2001 s. 235–236 ja *Lehtonen, Lasse* 2003 s. 108.

<sup>59</sup> Asiaa tietosuojasta 9/1999 s. 7. Perustuslakivaliokunta on todennut säännöksestä poliisin oikeudesta saada poliisitehtävän suorittamisessa tarvittavia osoite- ja muita vastaavia yhteys- ja yksilöintitietoja, että ongelmallista on, että kysymys on sellaisesta teknisestä laitteesta, jolla voidaan lisäksi siepata viestiliikennettä muutenkin, purkaa salauksia, kuunnella viestien sisältöä ja saada viestiyhteyksien tunnistamistietoja. Tarkoitus on teknisin ja valvonnallisin keinoin varmistua siitä, että laitetta käytetään vain yhteys- ja yksilöintitietojen hankkimiseen. Tällaisista perustuslain 10 §:ssä turvatuun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaamisen kannalta olennaista seikoista on valiokunnan mielestä välttämätöntä säätää laissa riittävän täsmällisesti esimerkiksi rajaamalla poliisin oikeus koskemaan ainoastaan sellaista laitetta, jota on teknisesti mahdollista käyttää siten, että vain säännöksessä tarkoitettujen yhteys- ja yksilöintitiedot tulevat hankituksi. PeVL 11/2005 vp. s. 9.

<sup>60</sup> *Konstari – Kalima* 2002 s. 157–158.

käsittelyä historiallista tutkimusta taikka tieteellistä tai tilastotarkoitusta varten ei pidetä yhteensopimattomana alkuperäisten käsittelyn tarkoitusten kanssa. Henkilörekisterin käyttötarkoituksen tulee olla konkreettinen eikä se voi olla täysin yleinen ja epäselvä. Käyttötarkoituksia voi olla yksi tai useampia.<sup>61</sup> Tietojen luovuttaminen muuhun käyttötarkoitukseen kuin siihen, mihin tiedot on rekisteröity, on tyypillisesti yksityisyyden suojan perustavoitteiden vastaista. Tällöin loukataan rekisteröidyn henkilön oikeutta tietää ja päättää itseään koskevien tietojen käytöstä.<sup>62</sup> Korkein oikeus on katsonut, että henkilörekisteririkoksen edellyttämä rekisteröidyn yksityisyyden suojan loukkaus syntyy käytettäessä rekisteröidyn tietoja johonkin muuhun kuin rekisterin määritellyyn käyttötarkoitukseen, vaikka teosta ei aiheutuisikaan rekisteröidylle vahinkoa tai haittaa.<sup>63</sup>

*Anna-Riitta Wallinin* mukaan käyttötarkoituksen keskeinen asema kuvastaa myös yksityisyyden suojan relatiivisuutta. Suojan tarvetta ei voida liittää tietoon sinänsä – arkaluonteisia tietoja osittain huomioon ottamatta. Arkaluonteisten tietojen tallettaminen ja muu käsittely on rajoitetumpaa kuin muiden tietojen. Jos rekisteröidyllä on oikeuksia ja velvollisuuksia – joko sopimusperusteisia tai lainsäädäntöön perustuvia – suhteessa tietojen käsittelijään, yksityisyyden suojan riskiä voidaan pitää suhteellisen pienenä, etenkin kun käsiteltävät tiedot rajataan vain tuossa käyttötilanteessa tarpeellisiin. Tällaisen yhteyden puuttuessa lainsäätäjän on osoitettava, millä edellytyksillä henkilötietojen käsittely on sallittua. Henkilötietolainsäädäntöön on pitänyt sisällyttää koko joukko käyttötarkoitusta ja käyttöyhteyssidonnaisia säännöksiä, kuten säännöksiä tieteellisestä tutkimuksesta ja tilastoinnista.<sup>64</sup>

Henkilötietolain 6 §:n mukaan käsittelyn tarkoitus määritellään osoittamalla, mitä rekisterinpitäjän tehtävää varten tietoja kerätään ja käsitellään. Käyttötarkoituksen peruslähtökohtana viranomaistoiminnassa ovat viranomaisen lakisääteiset tehtävät ja toimivalta. Tämä ilmenee muun muassa julkisuuslain 5.2 §:stä. Soveltamisalan määrittelyssä keskeinen viranomaisen asiakirjan käsite edellyttää, että asiakirja on viranomaisella asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Käyttötarkoitussidonnaisuuden rajoittava vaikutus ulottuu myös henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä. Julkisuuslain 16.3 §:n mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisiin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on

<sup>61</sup> *Schartum*: Forventede endringer i norsk personvernlovgivning. 5. Krav til formålsangivelse og saklig begrunnelse (§7). 2. kappale.

<sup>62</sup> Henkilötietolain mukaisia kannanottoja 2005 s. 43.

<sup>63</sup> KKO 1998:85, 3.7.1998, taltio 2261, dnro R96/129.

<sup>64</sup> *Wallin* 2001 s. 379.

henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.<sup>65</sup>

Käyttötarkoituksen määrittely sosiaalihuollon toimintaympäristössä ei voi tapahtua mielivaltaisesti, sillä sosiaalihuollon eri tehtävät on määritelty sosiaalihuollon lainsäädännössä.<sup>66</sup> Tällaisia sosiaalihuollon tehtäviä määritteleviä lakeja ovat muun muassa asiakaslaki, sosiaalihuoltolaki, toimeentulotukilaki, lastensuojelulaki, vammaispalvelulaki, laki kehitysvammaisten erityishuollosta, päihdehuoltolaki, lasten päivähoitolaki ja asiakasmaksulaki.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta kyseenalaista on kuitenkin se, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lain 14 §:n perusteella Kansaneläkelaitos ylläpitää keskitettyjä valtakunnallisesti toteutettavia potilastietojen säilytys- ja välityspalveluja. Lain 15 §:n mukaan sekä julkisen että yksityisen sektorin terveydenhuollon palvelujen tuottajilla on erään poikkeuksin velvollisuus liittyä näiden valtakunnallisena toteuttavien tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjiksi. Sääntelyä on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lain hallituksen esityksessä perusteltu sillä, että laajan liittymisvelvollisuuden kautta pystytään luomaan mahdollisimman kattava potilastietokokonaisuus, jonka avulla potilaan tiedot kyetään jäljittämään sähköisesti yhden tietojärjestelmäkokonaisuuden kautta. Lisäksi tällä varmistetaan terveydenhuollon palvelujen antajien tietojärjestelmien valtakunnallinen yhteentoimivuus sekä järjestelmän kehittämismahdollisuudet jatkossa.<sup>67</sup>

Käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta kyseenalaista on myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lain 10.3 §. Säännöksen mukaan valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla voidaan toteuttaa arkistointipalveluun liittyneiden terveydenhuollon palvelujen antajien lukuun terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä annetun lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukainen tietojen luovutus terveydenhuollon valtakunnallisiin henkilörekistereihin. Sääntelyä on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lain hallituksen esityksessä perusteltu sillä, että ilman kyseistä säännöstä terveydenhuollon palvelujen antajat joutuisivat kukin erikseen tuottamaan tiedot eri terveydenhuollon valtakunnallisiin henkilörekistereihin. Tällöin on tarpeettoman työn välttämiseksi ja resurssien säästämiseksi perusteltua, että tiedot voidaan luovuttaa suoraan arkistointipalvelun kautta valtakunnallisen rekisterin pitäjälle. Arkistointipalvelun avulla tapahtuva luovutus tulee toteuttaa tietoturvallisesti siten, ettei samalla luovuteta tarpeettomia tietoja. Säännös ei estä palvelun antajaa luovuttamasta

<sup>65</sup> Asiaa tietosuojasta 1/2000 s. 6.

<sup>66</sup> Asiaa tietosuojasta 1/2000 s. 6.

<sup>67</sup> HE 253/2006 vp. s. 60.



tietoja valtakunnallisiin henkilörekistereihin suoraan omasta tietojärjestelmästä.<sup>68</sup>

Kunnan sosiaalihuollon viranomainen ei voi muodostaa sosiaalihuoltoon eri tehtävien hoitamista varten yhteistä kuntakohtaista asiakasrekisteriä.<sup>69</sup> Viranomainen saa käyttää kuntakohtaisten sosiaalihuollon rekisterien sisältämiä asiakastietoja vain keräämistarkoitukseensa. Esimerkiksi lasten päivähoidon järjestämistä varten kerättyjä tietoja ei lähtökohtaisesti saa käyttää muuhun tarkoitukseen ilman asiakkaan suostumusta tai lainsäädännöstä johtuvaa perustetta. Toiseen käyttötarkoitukseen perustetun asiakasrekisterin tietoja saa käyttää ainoastaan sosiaalihuollon erityislainsäädännössä olevien säännösten mukaisesti ja jos se on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi kullakin työntekijällä on oikeus päästä pelkästään sellaisiin tietoihin, joita hän työtehtävissään tarvitsee. Vaikka eri toiminnot, esimerkiksi kotipalvelutoiminta ja kotisairaanhoido, toiminnallisesti yhdistettäisiin, se ei oikeuta työntekijää saamaan rekisteritietoja toisesta rekisteristä ilman asianomaisen suostumusta tai lainsäädännöstä johtuvaa perustetta. Asiakkaan suostumuksella voidaan muodostaa yhteinen kotipalvelun ja kotisairaanhoidon rekisteri siltä osin, kun se on toiminnallisesti perusteltua ja tarpeellista. Kuitenkin yhteisesti käytettävien tietojen osalta on tehtävä merkintä siitä, kuuluvatko ne sosiaalihuoltolain tarkoittamaan kotipalveluun vai kansanterveyslain mukaiseen terveydenhuollon rekisteriin vai molempiin. Asialla on merkitystä esimerkiksi luovutettaessa asiakastietoja, koska asiakaslaissa ja potilaslaissa on mm. erilaiset luovutussäännökset.<sup>70</sup> Estettä sisällyttää eri rekisterit samaan tietojärjestelmään tai tietokantaan ei siis ole, kunhan eri käyttötarkoituksiin perustettujen henkilörekisterien tiedot ja niiden käyttö ja käyttöoikeudet sekä muut rekisteritoiminnot määritellään ja toteutetaan erillisinä.<sup>71</sup>

## 1.5 Muita punnintaelementtejä

Henkilötietolain 32 §:n mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta pääsylvä tietoihin ja vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämislä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä taikka muulta laittomalta käsittelyltä. Toimenpiteiden toteuttamisessa on otettava huomioon käytettävissä olevat tekniset mahdollisuudet, toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset, käsiteltävien tietojen laatu, määrä ja ikä sekä käsittelyn merkitys rekisteröidyn yksityisyyden suojalle. Sen, joka toimii itsenäisenä elinkeinonharjoittajana rekisterinpi-

<sup>68</sup> HE 253/2006 vp. s. 55.

<sup>69</sup> Tietosuojan toteuttaminen kunnassa. Osa II 1996 s. 13.

<sup>70</sup> Asiaa tietosuojasta 1/2000 s. 7–8.

<sup>71</sup> Tietosuojan toteuttaminen kunnassa. Osa II 1996 s. 13.



täjän lukuun, on ennen tietojen käsittelyyn ryhtymistä annettava rekisterinpitäjälle asianmukaiset sitoumukset ja muutoin riittävät takeet henkilötietojen suojaamisesta.

Henkilötietolain 32 §:n tietoturvaluissäännöstä sovellettaessa on suoritettava tapauskohtaista intressipunnintaa. Siinä on arvioitava, ovatko yksityisyyden suojaa puoltavat kalliit ja laajat suojaamistoimenpiteet perustellumpia kuin kohtuutta perusteleva kalliista ja laajoista suojaamistoimenpiteistä luopuminen. Tällöin verrataan yksityisyyden suojan loukkaamisesta ao. tilanteessa rekisteröidylle aiheutuvaa haittaa yksityisyyden loukkaamisesta saatuihin objektiivisiin hyötyihin (kohtuuttomista suojaamistoimenpiteistä luopumisesta saataviin etuihin). Näin ollen kohtuullisten suojaustoimenpiteiden laatu ja laajuus ovat ratkaisevassa asemassa arvioitaessa objektiivisesti sitä, millaisiin yksityisyyden loukkauksiin on mahdollista ryhtyä.

Vertailun tulos saadaan tekemällä kokonaisarviointi kussakin yksittäistapauksessa. Kohtuullisten suojaustoimenpiteiden laatua ja laajuutta joudutaan pohtimaan esimerkiksi silloin, kun kyse on erittäin arkaluonteisten tietojen käsittelystä pienessä yksikössä, kuten sosiaalihuollon asiakkaan seksuaalista käyttäytymistä koskevan tiedon käsittelystä pienen kunnan sosiaalivirastossa. Intressivertailussa pitää voida todeta suojaamistoimenpiteiden kustannusten sekä sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan rajoitusten saavuttavan keskinäisessä vertailussa hyväksyttävän suhteen.<sup>72</sup>

Mainittu tietoturvaluissuunnormi on *Ahti Saarenpään* mukaan ilmaus suhteellisuusperiaatteesta.<sup>73</sup> Suhteellisuusperiaate yleisenä järjestelyperiaatteena on tietoturvaluissuunnvelvoitteiden ja niistä aiheutuvien kustannusten ja suojattavan intressin välisen suhteen järkevää tasapainottamista osoittava kriteeri. Tietoturvaluissuunnvelvoitteiden sitoman osapuolen on huolehdittava tietoturvaluissuudesta tavalla, joka on perusteltavissa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään eli suojattavan informaation arvoon.<sup>74</sup> On siis pyrittävä optimaaliseen ja järkevään suhteeseen suojaustoimenpiteiden ja niistä aiheutuvien kustannusten sekä käsiteltävien tietojen luonteesta, laajuudesta ja muista seikoista aiheutuviin riskeihin yksityisyyden suojan, salaisuuksien suojan tai muiden informaatio-oikeuksien kannalta.<sup>75</sup> Oikeusnormit – viime kädessä perusoikeudet – ja valtion turvaluissuus osoittavat informaation suhteellisen arvon ja samalla suhteellisuusperiaatteesta johtuvat rajoitukset.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> HE 266/2004 vp. s. 46.

<sup>73</sup> *Saarenpää* 2005b s. 91.

<sup>74</sup> *Saarenpää – Pöysti* (toim.) 1997 s. 53

<sup>75</sup> *Pöysti* 1999b s. 501.

<sup>76</sup> *Saarenpää – Pöysti* (toim.) 1997 s. 53

Täsmällistä tietoturvallisuuden tasoa ei ole edes yritetty määritellä oikeusnormein. Tietoturvallisuus määräytyy suojan tarpeen mukaan. Tietoturvallisuus tähtää optimaaliseen suhteeseen tietoturvallisuusriskien ja tietoturvallisuustoimenpiteistä aiheutuvien kustannusten välillä. Optimointi edellyttää näin uhkien ja riskien taloudellista arvottamista optimoitavassa yhtälöryhmässä. Kysymys ei kuitenkaan ole vain taloudellisesta laskemisesta, sillä merkittävällä osalla informaatiota ei ole suoranaista vaihdanta-arvoa tai tuottoarvoa.<sup>77</sup>

Tietyissä tilanteissa informaatio liittyy tietosuojaan, jossa on kysymys perusoikeuksien suojasta. Tällaisella informaatiolla on hyvin korkea absoluuttinen arvo, eikä vaadittava tietoturvallisuuden taso voi näin ollen olla vaatimaton. Informaatiota on pyrittävä suojaamaan, vaikka kustannukset tietoturvallisuustoimenpiteistä nousisivat hyvinkin korkeiksi. Tietoturvallisuuden tehtävänä on haluta riskejä. Suojattavan informaation poikkeuksellinen arvo otetaan huomioon tietoturvallisuusuuhkaa, riskejä ja taloudellisia menetyksiä arvotettaessa. Lisäksi on syytä muistaa, että tietoturvallisuudessa ei ole kysymys ainoastaan turvallisuudesta ulkoista uhkaa vastaan vaan myös turvallisuudesta organisaation sisällä. Siellä henkilötietoja saavat käsitellä ainoastaan ne henkilöt, joiden tehtäviin henkilötietojen käsittely kuuluu. Tietojärjestelmän tulee olla suojattu kaikkien muiden organisaatiossa työskentelevien henkilöiden tunkeutumisia vastaan.<sup>78</sup>

Ruotsin henkilötietolain 10 §:n mukaan henkilötietoja saa käsitellä intressipunninnan osoittaessa, että rekisterinpitäjän käsittelyyn oikeuttavat intressit painavat enemmän kuin rekisteröidyn intressi suojaan henkilökohtaisen integriteetin loukkausta vastaan. Kysymys voi olla sekä juridisen että luonnollisen henkilön oikeutetuista intresseistä. Rekisterinpitäjän intressejä pidetään samanarvoisina kuin sellaisen kolmannen henkilön intressit, jonka tietoja luovutetaan. Käsitellä saa vain sellaisen rekisteröidyn tietoja, jonka intressit eivät paina yhtä paljon kuin rekisterinpitäjän. Jos rekisteröity ilmoittaa rekisterinpitäjälle, että hän ei halua käsittelyn jatkuvan, rekisteröidyn intressillä välttyä jatketusta käsittelystä on yleensä suurempi painoarvo kuin rekisteröijän intressillä jatkaa käsittelyä. Jos ei enää ole edellytyksiä käsitellä henkilötietoja intressipunninnan jälkeen ja käsittely ei ole sallittua muun säännöksen perusteella, täytyy käsitellyt tiedot hävittää tai muuttaa identifioimiskelvottomiksi. Myös henkilötietojen varastointi on nimittäin yksi käsittelyn muoto. Luultavasti intressipunnintaan perustuva rekisterinpitäjän oikeus on käytännössä keskeisin peruste käsitellä henkilötietoja.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Saarenpää 2005b s. 91 ja Saarenpää – Pöysti (toim.) 1997 s. 49–50.

<sup>78</sup> Saarenpää 2005b s. 91 ja Saarenpää – Pöysti (toim.) 1997 s. 49–50.

<sup>79</sup> Petersson – Reinholdsson 2000 s. 102–103.

## 2 JULKISUUSLAKI

### 2.1 Viranomaisten tiedonsaantioikeus

Koska yksityisyyden suoja ja julkisuus ovat keskenään ristiriidassa, on ne sovittava lailla toisiinsa.<sup>80</sup> Yhä enemmän lainsäätäjä säättää tiedonsaantioikeudesta ja tietosuojasta yhtenä kokonaisuutena tai ainakin harmonisoituna kokonaisuutena.<sup>81</sup> Julkisuuslaki on merkittävin laki taattaessa sekä perustuslain 12.2 §:n mukainen tiedonsaantioikeus että perustuslain 10.1 §:ään perustuva henkilötietojen suoja silloin, kun on kysymys ulkopuolisten yksityisten ja julkisten toimijoiden oikeudesta saada tieto toisen henkilökohtaisia oloja koskevista henkilötiedoista.<sup>82</sup> Henkilötietojen käsittelyssä suojattavan yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovitus on toteutettu henkilötietolain 8 §:ssä ja julkisuuslain 16 §:ssä. Tiedonsaanti viranomaisen henkilörekistereistä säännellään julkisuuslain 16.3 §:ssä siten, että yhtäältä turvataan julkisuuden toteutuminen mutta toisaalta estetään tietojen henkilötietolain vastainen tallettaminen ja käyttö.<sup>83</sup> Viranomaisten välinen tiedonvaihto on olennainen osa informaatioyhteiskunnan kehitystä.<sup>84</sup>

*Olli Mäenpää* on korostanut, että viranomaisella tai virkamiehellä ei ole yleistä, ainoastaan virka-asemaan tai virkatehtävien suorittamiseen perustuvaa oikeutta saada toiselta viranomaiselta tai virkamieheltä tietoja asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia.<sup>85</sup> Pääsääntö on, että viranomainen voi luovuttaa salassa pidettävän tiedon vain silloin, kun laissa on nimenomaisesti säädetty joko tiedon luovuttamisvelvollisuudesta tai saamisoikeudesta. Myös asianosaisen suostumus oikeuttaa salaisuuden luovuttamiseen.<sup>86</sup> Näin ollen toiset viranomaiset ovat *Mäenpään* mukaan salassapitovelvoitteiden näkökulmasta sivullisen asemassa. Julkisuuslain salassapitoperusteet rajoittavat viranomaisten välistä tiedonsaantia samalla tavoin ja periaatteessa yhtä laajasti kuin viranomaisen ja yksityisen välillä. Salassapitovelvoitteilla voi olla tiedonsaannin estävä merkitys myös saman viranomaisen eri yksiköiden välillä, etenkin niiden hoitaessa selvästi erilaisia tehtäviä.<sup>87</sup> Julkisuuslaki perustuu nimittäin viranomaisten erillisyyden periaat-

<sup>80</sup> *Heuru* 2002 s. 155.

<sup>81</sup> *Burkert* 2006 s. 105.

<sup>82</sup> *Wallin – Konstari* 2000 s. 66.

<sup>83</sup> *Nurmi* 1999 s. 7.

<sup>84</sup> *Wallin* 1997 s. 43.

<sup>85</sup> *Mäenpää* 2003b s. 340.

<sup>86</sup> *Harjula – Prättälä* 2004 s. 270. Samanlainen sääntely on voimassa myös Ruotsissa salassapitolain 1 kappaleen 3 §:n ja 14 kappaleen 4 §:n mukaan. *Clevesköld – Thunved* 2006 s. 19–20 ja 41.

<sup>87</sup> *Mäenpää* 2003a s. 185.

teelle, ja valtion tai kunnan viranomaiskoneisto ei muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Julkisuuslakia on päinvastoin sovellettava myös viranomaisten välisissä suhteissa, vaikka viranomaiset eivät olekaan itsenäisiä oikeussubjekteja.<sup>88</sup>

Yksityisyyden suojan rajoissa on usein kysymys viranomaisten rekistereissä olevista tiedoista ja niiden luovuttamisesta.<sup>89</sup> Julkisuuslaissa on yleisiä säännöksiä tilanteista, joissa viranomaisen salassapitovelvollisuus väistyy. Näitä säännöksiä sovelletaan myös asiakaslain sääntelemässä sosiaalihuollossa.<sup>90</sup> *Timo Konstari* on korostanut, että julkisuuslain 26 ja 29 §:n tarkoituksena ei ole salassapitovelvollisuuden tekeminen merkityksettömäksi, vaan salassapitovelvollisuuden murtaminen sen sääntelemissä tilanteissa.<sup>91</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulinja painottaa julkisuuden ja salassapidon välisessä rajanvedossa myös julkisuuslain yleistä tavoitteenasettelua ja periaatteita koskevia säännöksiä. Näitä ovat julkisuusperiaatetta yleisesti sääntelevä lain 1 §:n säännös, lain tarkoitusta hahmottava 3 §:n säännös ja tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamista kokeva 17 §:n säännös. KHO näkyy antavan niille viranomaisen harkintaa ohjaavan yleisluonteisen merkityksen konkreettisen sääntelyn rinnalla.<sup>92</sup>

Julkisuuslain 26 §:ssä on säännökset yleisistä perusteista antaa tieto salassa pidettävästä asiakirjasta. Tietoja voidaan antaa riippumatta siitä, onko tiedonsaajana toinen viranomainen vai yksityinen. Viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Rajaukset antavat *Sami Mahkosen* mukaan aiheen kysyä, onko salassa pidettävän tiedon luovuttaminen sallittua muissa tilanteissa? *Mahkosen* mukaan on olemassa vain yksi helppo perusvastaus: jos laki ei ehdottomasti kiellä tiedon luovuttamista tai jos laki ei nimenomaisesti velvoiteta tiedon luovuttamiseen, salassa pidettävän tiedon luovuttaminen on tietyin kriteerein sallittua laissa olevan erityissääntelyn perusteella.<sup>93</sup> Muiden kuin viranomaisten velvollisuus antaa tietoja esimerkiksi sosiaalihuollon etuiksi koskevaa päätöksentekoa varten vaa-

<sup>88</sup> Mäenpää 2003b s. 340.

<sup>89</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 46.

<sup>90</sup> Tuori 2004 s. 583.

<sup>91</sup> Konstari et al. 2003 s. 96.

<sup>92</sup> Konstari et al. 2003 s. 96. Tätä ratkaisulinjaa ilmentäviä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja on esimerkiksi KHO 30.12.2005, taltio 3685, dnro 2060/2/04, KHO 2005:89, 22.12.2005, taltio 3483, dnro 355/2/04, KHO 2004:25, 2.3.2004, taltio 413, dnro 2548/1/03, KHO 2003:77, 7.11.2003, taltio 2729, dnro 1258/1/03, KHO 2003:57, 1.9.2003, taltio 1998, dnro 2012/1/02, KHO 2002:90, 30.12.2002, taltio 3442, dnro 215/1/02. Myös Helsingin hallinto-oikeus on antanut esimerkiksi päätöksessään 7.6.2007, taltio 07/0804/2, dnro 05656/06/1203 julkisuuslain 1, 3 ja 17 §:lle viranomaisen harkintaa ohjaavan yleisluonteisen merkityksen konkreettisen sääntelyn rinnalla.

<sup>93</sup> Mahkonen 2007 s. 169 ja Mahkonen 2003 s. 124–125.

tii aina tuekseen erityisen säännöksen. Yksityisilläkin sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajilla on julkisuuslain tai asiakaslain ja potilaslain nojalla salassapitolvelvollisuus, jonka voi syrjäyttää laissa oleva sääntely.<sup>94</sup>

Viranomainen voi antaa salassa pidettävän tiedon, mikäli asianosainen antaa siihen suostumuksensa. Jos tiedot koskevat alaikäistä henkilöä, tiedon luovuttamiseen on saatava alaikäisen huoltajan tai muun laillisen edustajan suostumus. Mikäli kysymys on potilastiedoista, alaikäinen potilas voi potilaslain 9.2 §:n mukaisesti kieltää itseään koskevien tietojen antamisen huoltajilleen. Kiellolla ei rajoiteta erityislailla säädettyä tiedonsaantioikeutta, esimerkiksi sosiaalilautakunnan oikeutta. Suostumus on syytä pyytää kirjallisesti. Jos suullinen suostumus hyväksytään, se on syytä merkitä viranomaisen asiakirjaan kuten hallintolain 42 § edellyttää. Arkaluonteisia ja salassa pidettäviä henkilötietoja saa luovuttaa henkilötietolain 12.1 §:n 1 kohdan mukaan rekisteröidyn antamalla nimenomaisella suostumuksella, joka käytännössä on yleensä kirjallinen.<sup>95</sup> Tavalisesti asiakkaan tietoja saa luovuttaa hänen nimenomaisella suostumuksellaan. Tämä koskee sekä viranomaisen että yksityisen järjestämää sosiaalihuoltoa.<sup>96</sup>

Lailla säättämisen vaatimuksen korostuessa oikeutta salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen ei voi johtaa yleisistä esimerkiksi viranomaisten yhteistoimintaa koskevista säännöksistä tai velvollisuudesta antaa virka-apua.<sup>97</sup> Erityislain säännös voi olla muotoiltu joko tiedonanto-oikeuden taikka tiedonsaantioikeuden tai viranomaisen tiedonantovelvollisuuden muotoon. Kunkin erityissäännöksen kohdalla pitää erikseen selvittää, koskeeko säännös myös salassa pidettäviä tietoja. Erityisesti sosiaalihuoltoa koskevia salassapitolvelvoitteen murtavia erityissäännöksiä ovat asiakaslain 3 ja 4 luvun säännökset, julkisuuslain 11 ja 12 §, henkilötietolain 26 § sekä lastensuojelulain (13.4.2007/417) 25.1 ja 25.2 §.<sup>98</sup>

<sup>94</sup> Tuori 2004 s. 320.

<sup>95</sup> Ahvenainen – Rätty 1999 s. 156.

<sup>96</sup> Parkkari – Soikkeli – Siira 2001 s. 38.

<sup>97</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 274–275.

<sup>98</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 275. Lastensuojelulain (13.4.2007/417) 25.1 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen, nuorisotoimen, poliisitoimen ja seurakunnan tai muun uskonnollisen yhdyskunnan palveluksessa tai luottamustoimessa olevat henkilöt sekä muun sosiaalipalvelujen tai terveydenhuollon palvelujen tuottajan, opetuksen tai koulutuksen järjestäjän tai turvapaikan hakijoiden vastaanottotoimintaa tai hätäkeskustoimintaa taikka koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa harjoittavan yksikön palveluksessa olevat henkilöt ja terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia viipymättä ilmoittamaan salassapitosäännösten estämättä kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he tehtävässään ovat saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Lastensuojelulain (13.4.2007/417) 25.2 §:n mukaan myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu henkilö voi tehdä tällaisen ilmoituksen häntä mahdollisesti koskevien salassapitosäännösten estämättä. Myös vanhan lastensuojelulain (5.8.1983/683) 40.1 §:n säännöstä, jonka mukaan jos sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutoimen, poliisitoimen tai seurakunnan palveluksessa taikka luottamustoimessa olevan henkilön, joka virkaa tai tointa hoitaessaan oli saanut tietää

Holhoustoimilain 91 §:n mukaan sellainen henkilö, joka on saanut tiedon edunvalvonnan tarpeesta ilmeisesti olevasta henkilöstä, voi vaitiolovelvollisuuden estämättä ilmoittaa asiasta holhousviranomaiselle. Esimerkiksi sosiaalihuollon työntekijät voivat ilmoittaa asiasta salassapidon estämättä holhousviranomaisena toimivalle maistraatille.<sup>99</sup> Lastensuojelulain (13.4.2007/417) 25.1 §:ssä kyse on ilmoitusvelvollisuudesta, kun taas holhoustoimilain 91 §:ssä on kyse ilmoitusoikeudesta.<sup>100</sup> Erityissäännökset tiedon antamisesta ja tiedon saannista saattavat olla tulkinnanvaraisia. Käytännössä joudutaan noudattamaan tapauskohtaista harkintaa sen arvioimiseksi, voidaanko esimerkiksi ns. ”vanhojen sääntöjen” nojalla luovuttaa tällä perusteella salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle.<sup>101</sup>

Julkisuuslain 26.2 §:n mukaan viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta taikka liike- tai ammattisalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi taikka tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. Säännös ei edellytä, että salassapitovelvollisuus perustuu julkisuuslain 24 §:ään. Salassa pidettävä tieto voidaan luovuttaa myös silloin, kun salassapito perustuu muussa laissa olevaan vastaavaan säännökseen, kuten esimerkiksi asiakaslain 14 §:ään.<sup>102</sup> Kun sosiaaliviranomainen tarvitsee toiselta viranomaiselta tietoja, se joutuu pyytäessään ilmoittamaan tietojen käytötarkoituksen, esimerkiksi huoltopäätöksen. Käyttötarkoituksen ilmoittaminen voi sekin paljastaa salassa pidettävän seikan, esimerkiksi sosiaalihuollon asiak-

---

ilmeisestä perhe- tai yksilökohtaisen lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta, oli ilmoitettava asiasta viipymättä sosiaalilautakunnalle, tulkittiin vakiintuneesti siten, että ilmoitusvelvollisuus mursi salassapidon, ei kuitenkaan rippisalaisuutta. Muilla kuin säännöksessä mainituilla tahoilla ei ollut velvollisuutta tehdä ilmoitusta, mutta 40.2 §:n mukaan myös muu henkilö voi tehdä ilmoituksen. Tämä ei ilmeisesti oikeuttanut salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen. *Ahvenainen – Rätty* 1999 s. 199. Lasta koskevasta viranomaisten ja viranhaltijoiden ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty myös Ruotsin sosiaalihuoltolain 14 kappaleen 1.2 §:ssä. Katso säännöksestä tarkemmin *Clevesköld – Thunved* 2006 s. 51–56 ja *Norström – Thunved* 2007 s. 244–245. Ruotsissa ilmoitusvelvollisuus on säädetty koskemaan sosiaalihuoltolain 14 kappaleen 2 §:ssä lasten lisäksi vanhuk-  
sia ja vammaisia. *Mattsson* 2002 s. 79.

<sup>99</sup> *Ahvenainen – Rätty* 1999 s. 199.

<sup>100</sup> *Lohiniva-Kerkelä* 2004 s. 165.

<sup>101</sup> *Ahvenainen – Rätty* 1999 s. 155. Niin sanottuja ”vanhoja sääntöjä” ovat esimerkiksi kirkkolain 5:2, kirkkolain 6:12, avioliittolain 23a §, rikoslain 15:10, poliisilain 35.1 §, oikeudenkäymiskaaren 17:23, perusopetuslain 40 §, lukiolain 32 § ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 42 §. Ks. *Mahkonen* 2007 s. 162–175 ja *Mahkonen* 2003 s. 123–135.

<sup>102</sup> *Wallin – Konstari* 2000 s. 276.

kuussuhteen.<sup>103</sup> Tiedonantovelvollisuus voi olla myös yksityisellä.<sup>104</sup> Yksityisiä tiedonantovelvollisia voivat olla esimerkiksi yksityiset sosiaalihuollon järjestäjät ja toteuttajat.

Sanonnalla ”muun vaatimuksen toteuttamiseksi” on julkisuuslain 26.2 §:n 2 kohdassa laaja sisältö. Sillä tarkoitetaan sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia saatavia ja muita suorituksia. Vaatimuksen toteuttamisessa voi olla kyse myös sopimusoikeudellisista toimista, kuten sopimuksen mitätöimisestä.<sup>105</sup> Julkisuuslain 26.2 §:n mukaan tietoja voidaan antaa luovutettavan viranomaisen hoidettavana olevan korvausvaatimuksen selvittämistä ja ratkaisemista varten. Korvausvaatimuksessa voi olla kysymys vahingonkorvauksesta taikka veron tai maksun tai muun saatavan perinnästä, esimerkiksi sosiaalihuollon asiakasmaksujen perinnästä ja sosiaalihuollon etuuksien takaisinperinnästä.<sup>106</sup>

Rahamääräisten sosiaalisten etuuksien takaisinperintään saatetaan ryhtyä kahden tyyppisissä tilanteissa. Etuus voi ensinnäkin olla sinänsä myönnetty ja maksettu asianmukaisesti, mutta etuuden luonteeseen kuuluu, että se on aikanaan maksettava takaisin. Toiseksi takaisinperintään saatetaan ryhtyä, kun etuus on myönnetty tai maksettu aiheettomasti.<sup>107</sup> Tämä sosiaalioikeudellinen takaisinperinnän muoto on sovellus hallinto-oikeudessa yleisesti noudettavasta perustetoman edun palautuksen periaatteesta.<sup>108</sup> Sosiaalihuollon asiakasmaksujen perintä sekä etuuksien takaisinperintä eivät esty sen vuoksi, että se johtaisi tiedon paljastumiseen esimerkiksi henkilön hoitosuhteesta vanhainkodissa. Takaisinperintäasian käsittelyä varten voidaan antaa tieto myönnetystä etuudesta sekä sellaisista henkilökohtaisista oloista, joista edunsaaja on antanut viranomaiselle virheellistä tietoa.<sup>109</sup>

Julkisuuslain 26.3 §:n 1. virkkeen mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävän tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiantonastaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Toimeksiantotehtävää varten viranomaisen salassa pidettäviä asiakirjoja voidaan antaa sekä toisille viranomaisille että viranomaiskoneiston ulkopuolisille. Tällaisia toimeksiantoja käytetään muun muassa järjestettäessä sosiaalihuollon tehtäviä ostopalveluina.<sup>110</sup> Kunnallisilla viranomaisilla on erityislainsäädännön mukaan useissa tapauksissa oikeus pyytää ja saada virka-apua muilta viranomaisilta, esimerkiksi poliisilta. Virka-apupyynnön perus-

<sup>103</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 277.

<sup>104</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 277.

<sup>105</sup> HE 30/1998 vp. s. 103.

<sup>106</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 277.

<sup>107</sup> Van Aerschot 1996 s. 270.

<sup>108</sup> Tuori 2004 s. 387.

<sup>109</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 278.

<sup>110</sup> Mäenpää 2000a s. 108.



teeksi joudutaan luovuttamaan tarpeen mukaan myös salassa pidettäviä tietoja. Kunnan ostaessa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, esimerkiksi vammais- tai vanhushuollon palveluja, yksityiseltä palvelujen tuottajalta, on lähes säännönmukaisesti välttämätöntä antaa myös salassa pidettäviä asiakastietoja. Yksityinen sosiaali- ja terveystieteiden tuottaja saa käsitellä myös arkaluonteisia henkilötietoja, kun käsittely on henkilöiden huollon ja hoidon kannalta välttämätöntä (henkilötietolaki 12.1 § 10 ja 12 kohta).<sup>111</sup>

Ensisijaisesti tiedot on annettava paljastamatta salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi poistamalla henkilön tai yhteisön tunnistetiedot. Tämä vaatimus ei kuitenkaan ole ehdoton. Julkisuuslain 26.3 §:n 2. virkkeen mukaan salassa pidettäviä tietoja voi luovuttaa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiantonastaa tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista.<sup>112</sup> Tunnistetiedot voidaan siten jättää poistamatta, jos poistaminen on hankalaa tai vaikeuttaa asian ymmärtämistä.<sup>113</sup> Julkisuuslain 26.3 §:n 3. virkkeen mukaan viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti. Varminta on, että toimeksianto tehdään kirjallisesti.<sup>114</sup> Tällöin esimerkiksi ostopalvelu- ja muihin toimeksiantosopimuksiin otetaan määräykset tai ohjeet salassa pidettävien tietojen käsittelystä ja säilyttämisestä.<sup>115</sup> Tiedon saajalla ei itsellään ole oikeutta vaatia salassa pidettävää tietoa, vaan tiedon antamisesta toimeksiantoon tai virka-apuun liittyvästä asiakirjasta päättää edelleen sen luovuttava viranomainen. Tiedon saaneella viranomaisella on oikeus käyttää tietoa ainoastaan sen tehtävän suorittamiseksi, jota varten se on annettu.<sup>116</sup>

Julkisuuslain 29 § koskee ainoastaan viranomaisten oikeutta antaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle.<sup>117</sup> Salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa vain viranomaiselle tai muulle julkisia tehtäviä hoitavalle, jolla on erikseen säädetty oikeus saada tietoja.<sup>118</sup> *Kaarlo Tuorin* mukaan julkisuuslain 29 § ei kuitenkaan perusta viranomaiselle velvollisuutta antaa tällaisia tietoja.<sup>119</sup> *Tosin Heikki Kulla* on todennut, että vaikka laissa käytetään harkintaan viittaavaa sanaa ”voi”, mahdollisuutta harkintaan yleensä ei ole, jos säännöksen mukaiset

<sup>111</sup> *Ahvenainen – Rätty* 1999 s. 157.

<sup>112</sup> *Wallin – Konstari* 2000 s. 275.

<sup>113</sup> *Wallin – Konstari* 2000 s. 275–276.

<sup>114</sup> *Wallin – Konstari* 2000 s. 276.

<sup>115</sup> *Ahvenainen – Rätty* 1999 s. 158.

<sup>116</sup> *Mäenpää* 2000a s. 109.

<sup>117</sup> *Wallin – Konstari* 2000 s. 278.

<sup>118</sup> *Tuori* 2004 s. 320.

<sup>119</sup> *Tuori* 2004 s. 319.



edellytykset tiedon antamiseen täyttyvät ja jos erityisiä luovuttamisrajoituksia ei ole. Luovuttamisen edellytykset pitää kuitenkin arvioida erikseen kunkin tiedon osalta, ottaen huomioon, myös yksityiselämän suojasta johtuvat yleiset rajoitukset.<sup>120</sup>

Julkisuuslain 29.1 §:n 1 ja 2 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. *Sami Mahkosen* mukaan viranomaisten välinen yhteistyö on siis sallittua joko asiakkaan suostumuksella tai ilman asiakkaan suostumusta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen säädetty. Jälkimmäisessä tapauksessa laintasoinen normitus menee seuraamusharkinnan eli vaihtoehtojen seurausten selvittämisen edelle. Ennen kirjoitetun lain normeihin ja niiden esitöihin tutustumista on *Mahkosen* mukaan syytä verrata tietoja pyytävän ja tietopyynnön kohteena olevien perustehtäviä toisiinsa. Jos ne ovat samansuuntaisia, yhteistyöhön on perusteltua asennoitua myönteellisesti. Mikäli ne eroavat toisistaan tai ovat toisilleen vastakkaisia, määrätty varauksellisuus on paikallaan. Kysymys on tietysti orientaatiotavasta, mutta ei sellaisesta, jossa ohitetaan kirjoitetun lain normit ja niiden esityöt. Kun yleislain normi kieltää seuraamusharkinnan, se tuo mukanaan erityislainsäädäntöä suuremman puristusrenkaan lainsoveltajan ympärille. Lakia soveltaviin virkamiehiin kohdistuvia tehosteita ja sanktioita ovat virkamiesoikeudelliset seuraamukset, kuten varotus ja irtisanominen, sekä rikosoikeudelliset rangaistukset, kuten rikoslain 40.5 §:ssä mainittu.<sup>121</sup>

*Kaarlo Tuorin* käsityksen mukaan tietojen antamista tai saamista koskeva, julkisuuslain säätämistä edeltävä säännös saattaa kuitenkin jättää salassapitovelvollisuuden merkityksen avoimeksi. Tällöin nimenomaisen sääntelyn vaatimukselle julkisuuslain valmisteluasiakirjoissa annetusta tulkinnasta ei aina ole syytä pitää ehdottomasti kiinni.<sup>122</sup> Tietojensaantioikeuden voidaan eräissä tapauksissa katsoa kattavan myös salassa pidettävät tiedot, vaikka sitä koskevassa säännöksessä ei ole erikseen mainittu salassapitovelvollisuuden syrjäytymisestä. *Tuorin* mukaan asia on näin siinä tapauksessa, että säännöksessä yksilöityä tietojen antamisvelvollisuutta ei ylipäättään voitaisi täyttää salassa pidettäviä tietoja paljastamatta.<sup>123</sup>

Julkisuuslain 29.1 §:n 3 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos asiakirja

<sup>120</sup> Kulla 2002 s. 169.

<sup>121</sup> *Mahkonen* 2003 s. 204 ja *Mahkonen* 1995 s. 199.

<sup>122</sup> HE 30/1998 vp. s. 101.

<sup>123</sup> *Tuori* 2004b s. 320.

on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alistusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkimus elimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi. *Heikki Kullan* mukaan säännöksen tarkoituksena on pyrkiä takamaan se, että asiaa jatkovaiheessa käsittelevällä viranomaisella on käytössään ainakin samat tiedot kuin ensiasteen viranomaisella. Jatkovaiheessa tiedonsaantioikeus on usein laajempi, koska ensiasteen viranomaisella ei ole kaikissa tilanteissa lakisääteistä oikeutta saada tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta.<sup>124</sup>

Julkisuuslain 29.1 §:n 4 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.<sup>125</sup> Tietojen luovutusosoikeus koskee ainoastaan sellaisia tietoja, joita ilman yksittäistä valvonta- tai tarkastustehtävää ei olisi mahdollista suorittaa.<sup>126</sup> Salassa pidettäviä tietoja voi kohdan perusteella luovuttaa ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa kysymys on yksittäisen tehtävän hoitamisesta. Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena ei ole, että viranomainen voisi säännöksen nojalla saada valvonnan tai tarkastuksen kohteena olevalta viranomaiselta yleisesti kaikki tietynlaiset tiedot. Tiedon saamisen on oltava tarpeen kulloinkin kysymyksessä olevan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.<sup>127</sup>

Julkisuuslaissa on auktoritatiivisesti otettu kantaa tiettyihin julkisuutta koskeviin intressiritiriitoihin ja jännitteisiin. Se on tapahtunut määrittelemällä julkisuuden ja salassapidon rajoja sekä salassapitoperusteittain että ajallisesti.<sup>128</sup> *Risto Heinosen* mukaan viranomaisten välisten salassa pidettävien tietojen luovutuksessa tietosuojalainsäädännön rooli on jatkossa, jos mahdollista, entistäkin passiivisempi. Luovutuksista säännellään julkisuus- ja osin erityislainsäädännössä, kuten esimerkiksi sosiaalihuoltoa koskevien salassa pidettävien tietojen osalta asiakaslaissa.<sup>129</sup>

Henkilötietodirektiivin mukaan henkilötietojen käsittelyssä ei saa loukata perusteettomasti yksityisyyden suojaa. Esimerkiksi tietojen luovutusten tulee olla perusteltuja ja perustua lainsäädäntöön. Direktiivin mukaan henkilötietojen käsittely ja luovutus voidaan sallia muun muassa silloin, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän ja tiedot saavan sivullisen oikeutetun intressin toteuttamiseksi. Vastavasti henkilötietolaki edellyttää, että henkilötietojen käsittelyssä ja käytössä ei

<sup>124</sup> *Kulla* 2003 s. 326.

<sup>125</sup> *Wallin – Konstari* 2000 s. 279.

<sup>126</sup> *Ahvenainen – Rätty* 1999 s. 159.

<sup>127</sup> HE 30/1998 vp. s. 106.

<sup>128</sup> *Tähni* 2002 s. 183.

<sup>129</sup> *Heinonen* 1999 s. 22.

loukata perusteettomasti yksityisyyttä. Salassa pidettävien tietojen vaihto viranomaisten välillä on sallittua, mikäli tähän on laissa säädetty peruste tai rekisteröity on antanut luovutukselle suostumuksensa. Julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja saa luovuttaa, mikäli yksityisyyttä ei perusteettomasti loukata ja mikäli erityislaissa löytyy peruste ja oikeutus luovutukselle tai rekisteröity antaa luovutukselle suostumuksensa.<sup>130</sup> Vaikka julkisuuslaissa salassapito on säännelty yksityiskohtaisesti, säännösten tulkinta muotoutuu lopullisesti vasta oikeuskäytännössä.

## 2.2 Yleinen, lapsen tai muu yksityinen etu osana punnintaa

Julkisuuslain 11.2 §:n 1 kohdan mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen on vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Yleisen tai yksityisen taikka lapsen edun suojaamisen tärkeys on ratkaisevassa asemassa arvioitaessa objektiivisesti sitä, millaisiin yksityisyyden loukkauksiin on mahdollista ryhtyä. Intressivertailussa pitää voida todeta yleisen tai yksityisen tai lapsen edun taikka asianosaisen intressin sekä sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan rajoitusten saavuttavan keskinäisessä vertailussa hyväksyttävän suhteen.<sup>131</sup> Koska säännöksessä käytetään sanontaa ”erittäin tärkeä”, poikkeusperusteen soveltamiskynnys on *Heikki Kullan* mukaan korkea. Arvio on tapauskohtaista kokonaisharkintaa, jossa asianosaisen intressiä tiedonsaantiin ja yleisten tai yksityisten etujen mukaista rajoitusperustetta punnitaan keskenään.<sup>132</sup>

Viranomaisen on tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa pyrittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeus vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toista henkilöä koskevat tärkeät edut. Lisäksi viranomaisen on huolehdittava siitä, että keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyjen tarkoitus toteutuu.<sup>133</sup> Rajoitukset ovat poikkeuksia asianosaisjulkisuudesta, joten niitä ei saa *Kullan* mukaan tulkita laajentavasti.<sup>134</sup> Laajentavan tulkinnan kieltö viittaa suppean tulkinnan vaatimukseen. Vain ehdottoman välttämättömät tiedonsaantioikeuden rajoitukset ovat mahdollisia, jos niitä puoltavat esimerkiksi toisen asianosaisen perusoikeuksien suojaaminen tai erittäin tärkeä yleinen intressi.

<sup>130</sup> *Heinonen* 1999 s. 22.

<sup>131</sup> HE 266/2004 vp. s. 46.

<sup>132</sup> *Kulla* 2003 s. 284.

<sup>133</sup> HE 30/1998 vp. s. 67.

<sup>134</sup> *Kulla* 2002 s. 166.

*Hannu Sorvarin* mukaan sosiaalioikeuden alalla ei yleensä voitane osoittaa sellaista erittäin tärkeää yleistä etua, joka syrjäyttäisi asianosaisen oikeuden saada tietoja. Ainoastaan poikkeustapauksissa voidaan, tärkeää yksityistä etua koskevilla perusteilla, jättää tieto antamatta.<sup>135</sup> Erittäin tärkeä yleinen etu saattaa olla epäämisperusteena esimerkiksi lastensuojelussa. Tiedon antaminen siitä, kuka on tehnyt valvontaviranomaiselle selvityspyynnön tai lastensuojelulain (13.4.2007/417) 25.2 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta, saattaa yksittäistapauksessa olla vastoin yleistä etua. Näin asia on etenkin silloin, kun tiedon antaminen voi vaarantaa valvontaviranomaiselle tärkeän tiedonsaannin tai lastensuojelun tarkoituksen toteutumisen.<sup>136</sup>

Kun harkitaan tiedon epäämistä asianosaiselta, on *Arto Ylipartasen* mukaan syytä kiinnittää huomiota tiedon leviämisen oletettuihin kielteisiin seurauksiin selvityspyynnön tai ilmoituksen tekijälle. Naapurien ja sukulaisten on uskallettava tarvittaessa informoida viranomaisia avohuollon tukitoimien kohteena olevan perheen ja sen lapsia lisätoimia vaativasta tilanteesta. Luottamus tietojen pysymiseen salaisina alentaa *Ylipartasen* mukaan selvästi ilmoituksenteon kynnystä ja turvaa lastensuojelulain (13.4.2007/417) 25.2 §:ssä tavoiteltuja tiedonsaanti-mahdollisuuksia lastensuojelussa.<sup>137</sup> Yleisen edun painavuuden arviointi edellyttää erisuuntaisten intressien punnintaa, mikä tulee ilmi seuraavassa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä.<sup>138</sup>

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 30.5.2002, taltio 02/0330/2, dnro 05273/01/5300. Oikeuskysymyksinä asiassa oli, olivatko moottoritien tie-suunnitelman valmisteluun liittyvät asukashaastattelujen muistiot salassa pidettäviä asiakirjoja, oliko haastatteluun osallistunut ja alueella maataloutta harjoittava valittaja asianosainen ja oliko hänellä oikeus saada tieto myös muiden haastattelumuistioista. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja lausui perusteluissaan seuraavaa: julkisuuslain 24.1 §:n 16 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, tutkimuksen tai tilaston perusaineistot, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle tutkimusta tai tilastointia varten. Haastattelumuistiot katsottiin salassa pidettäviksi mainitun säännöksen nojalla. Säännöksen soveltamista ei estänyt se seikka, että haastattelut liittyivät tausta-aineistona konkreettiseen moottoritiehankkeeseen.

Hallinto-oikeus katsoi, että vaaditut asukashaastattelumuistiot, jotka liittyivät tiehankkeen eteläisen ja pohjoisen linjausvaihtoehdon vaikutusten selvittämiseen ja vaihtoehtojen vertailuun, olivat julkisuuslain 11.1 §:ssä tarkoitettuja asiakirjoja, jotka voivat vaikuttaa tiehankkeen käsittelyyn. Eteläisen linjausvaihtoehdon kohdalla tilallaan maataloutta harjoittava valittaja oli tie-

<sup>135</sup> *Sorvari* 2001 s. 55.

<sup>136</sup> HE 30/1998 vp. s. 67.

<sup>137</sup> *Ylipartanen* 2006 s. 710.

<sup>138</sup> *Kulla* 2003 s. 284 – 285.

hankkeessa asianosainen. Hänen oikeutensa saada tieto mainituista asiakirjoista riippui siitä, oliko pyydetyn tiedon antamiseen julkisuuslain 11 §:ssä säädettyä estettä, jollaisena asiassa saattoi tulla kysymykseen ainoastaan erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu. Hallinto-oikeus katsoi, ettei asiassa ollut tullut ilmi sellaisia erittäin tärkeitä yksityisiä etuja, joiden vastaisena pyydettyjen tietojen antamista voitaisiin pitää. Yleinen etu asiassa liittyi kysymyksessä olevan kaltaisten kysely- ja haastattelututkimusten käyttöön erilaisissa kiistanalaisissa ja voimakkaita vastakohta-asetelmia synnyttävissä hankkeissa. Päätöksenteon tiedollisten perusteiden varmistaminen puolsi voimakkaasti tällaisten tutkimusten suorittamista. Oli yleisesti tunnettua, että haastattelututkimusten luotettavuus edellytti yksittäisten tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden mielipiteiden käsittelemistä luottamuksellisina niin, ettei yksittäisiä haastattelulausuntoja ilmaistu muille samassa hankkeessa etuaan valvoville tai ulkopuolisille. Tiepiirin päätöksen mukaan tässäkin asiassa oli sovittu haastateltavien kanssa haastattelumuistioiden luottamuksellisuudesta. Valittajan kannalta kysymys oli menettelyn tasapuolisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Hänellä tulisi olla samat mahdollisuudet tutustua selvityksiin ja kerätyihin tietoihin kuin asian ratkaisevalla viranomaisellakin. Hallinto-oikeus katsoi, ettei tätä nk. neutraliteettiperiaatteen mukaista tilannetta voitu täysin saavuttaa, mikäli asianosaiselta evättiin mahdollisuus tutustua kaikkiin asiassa käytettäviin selvityksiin ja niiden perusaineistoihin. Laintulkinnassa oli punnittava näitä vastakkaisia intressejä.

Hallinto-oikeus katsoi, että haastattelu- ja kyselytutkimusten luotettavuuteen liittyi huomattava yleinen intressi, koska ne olivat oikein tehtyinä käyttökelpoisia kiistanalaisten hankkeiden eräiden tärkeiden vaikutusten selvittämisessä. Sen vuoksi oli vältettävä tämän tiedonhankintatavan käyttökelpoisuutta heikentävää tulkintaa. Hallinto-oikeus piti tutkimussalaisuuden murtamisesta yleiselle edulle aiheutuvaa haittaa suurempana kuin sitä haittaa, joka valittajalle aiheutui siitä, ettei hänellä ollut mahdollisuutta kontrolloida haastatelluista laaditun yhteenvedon oikeellisuutta. Asiassa oli otettava huomioon, että kaikki tiehankkeen yksityiset asianosaiset olivat tiedon saannin osalta samassa asemassa ja että juuri yhteenvedosta asianosaisilla oli mahdollisuus saada tietoa asiassa esitetyistä kannanotoista ilman, että tutkimuksen luottamuksellisuus kärsi. Viime kädessä merkitystä oli silläkin, että yleinen etu oli asetettava yksityisen edelle; asia ei kuitenkaan ollut tämän perusteen osalta täysin yksiselitteinen, sillä myös hallintomenettelyn valvottavuuteen liittyi suuri julkinen intressi. Korkein hallinto-oikeus yhtyi hallinto-oikeuden päätökseen eikä muuttanut sitä.

Tapauksessa Helsingin hallinto-oikeus suoritti aitoa ja oikeaa punnintaa, jolloin oikeudenmukaisen tasapainon saavuttaminen yksityisen ja julkisen intressin välille oli harkittua eikä se jäänyt pelkästään sattuman varaan. Kun hallinto-oikeus ratkaisua tehdessään ei soveltanut automaattisesti ja varauksettomasti julkisuuslain säännöksiä vaan punnitsi yksityistä ja julkista intressiä keskenään, se käytännössä otti tasapainoisesti huomioon julkisuuslain mukaiset kilpailevat intressit. Ratkaisevat tekijät kytkeytyivät yksityisyyden suojaan ja asianosaisjulki-

suuteen. Yksityisyyden suojan kohdalla tällainen painoarvoltaan muita merkittävämpi tekijä oli luottamuksellisuuden turvaaminen. Asianosaisjulkisuuden kohdalla painoarvoltaan muita tärkeämpi tekijä oli asianosaisen mahdollisuus kontrolloida haastatteluista laaditun yhteenvedon oikeellisuutta.

*Kaarlo Tuorin* mukaan julkisuuslain 11.2 §:n 1 kohdassa mainittujen rajoitusten tulkintaongelmat koskevat sosiaalioikeuden alalla lähinnä lapsen etua ja muuta erittäin tärkeää yksityistä etua, joiden nojalla tieto voidaan jättää antamatta.<sup>139</sup> Lapsen etu saattaa tapauskohtaisen kokonaisharkinnan tuloksena oikeuttaa kieltäytymään tietojen antamisesta. Kysymyksessä on tyypillinen intressivertailua ja punnintaa edellyttävä säännös, jota sovellettaessa on pyrittävä erilaiset intressit tasapainotetusti huomioon ottavaan ratkaisuun tietojen antamista harkittaessa.<sup>140</sup> Lapsen etu on *Pentti Arajärven* mukaan tyypillinen hyvinvointioikeudellinen punnintanormi.<sup>141</sup> Lasten oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa ei ole määritelty lapsen edun käsitettä. Näin ollen tulisi lainsäädännössä ja sen pohjalta hallinnollisissa määräyksissä määritellä yleisellä tasolla lapsen edun käsitteen kriteerit eri elämäntilanteita varten. Kussakin tilanteessa, esimerkiksi lapsen huostaanotossa, lapsen etua arvioidaan *in casu* säännösten puitteissa. Mikäli jonkun muun intressin kuin lapsen edun katsotaan painavan punninnassa enemmän, tulee tällainen muu intressi yksilöidä ja perustella.<sup>142</sup>

Lapsen tärkeän edun painottaminen on keskeistä etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa vajaanvaltaisen ja hänen laillisten edustajiensa edut voivat olla myös vastakkaiset.<sup>143</sup> Lapsi on oikeussubjekti, joten lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus luo suoraan suhteen lapsen ja valtion välille. Konfliktitilanteet tulee ratkaista lapsen edun mukaisesti, jolloin häneen kohdistuvaa välinpitämättömyyttä tai ruumiillista tai henkistä väkivaltaa ei voida hyväksyä.<sup>144</sup> Lapsen oma tärkeä etu vaatii erityistä suojaa esimerkiksi lapsen huostaanottotapauksissa ja muissa lastensuojeluasioissa.<sup>145</sup> Julkisuuslain 11.2 §:n 7 kohdan mukaan voitaisiin tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella suojata esimerkiksi ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä lastensuojeluasioissa, jos ilmoituksen tekijä on lapselle läheinen henkilö, esimerkiksi isovanhempi, ja jos tiedon antaminen johtaisi lapsen hyvinvoinnin kannalta tärkeän aikuissuhteen katkeamiseen.<sup>146</sup>

<sup>139</sup> *Tuori* 2004 s. 568.

<sup>140</sup> *Wallin – Konstari* 2000 s. 256.

<sup>141</sup> *Arajärvi* 2002 s. 203.

<sup>142</sup> *Tigerstedt-Tähtelä* 2002 s. 677.

<sup>143</sup> HE 30/1998 vp. s. 67 ja *Mattsson* 2002 s. 96–97.

<sup>144</sup> *Tigerstedt-Tähtelä* 2002 s. 679.

<sup>145</sup> HE 30/1998 vp. s. 67, *Mäenpää* 2003a s. 221 ja *Kulla* 2003 s. 286.

<sup>146</sup> HE 30/1998 vp. s. 67

Myös lapsen yksityiselämää tai terveydentilaa koskevan arkaluonteisen tiedon suojaaminen voi olla lapsen tärkeän edun mukaista.<sup>147</sup> Lapsen etu voi vaarantua luovutettaessa lapselle häntä itseään koskevia tietoja, tai lapsen ollessa asianosaisen asemassa, luovutettaessa hänelle tai hänen lailliselle edustajalleen taikka muulle samassa asiassa asianosaisena olevalle esimerkiksi lapsen lausumia taikka hänen perhettään koskevia tietoja. Jos asiakirjat sisältävät esimerkiksi sellaisia tietoja lapsen vanhemmista, jotka voisivat vaarantaa lapsen mielenterveyden tai hänen suhteensa vanhempiinsa, tietojen antaminen lapselle tai hänen vanhemmalleen voi kokonaisuudessaan olla vastoin lapsen etua.<sup>148</sup>

Helsingin hallinto-oikeus 12.11.2003, taltio 03/0837/2, dnro 02163/03/5300. A oli lastensa toisena huoltajana pyytänyt Kansaneläkelaitoksen vakuutuspiiriltä kaikki alaikäisiä lapsiaan koskevat sen hallussa olevat asiakirjat. Vakuutuspiiri oli hylännyt tietopyynnön katsoen, että pyydettyjen asiakirjojen luovuttaminen voisi johtaa lääkärinlausunnoissa suositellun hoidon vaarantumiseen, mikä olisi lasten edun vastaista. Asiakirjoista ilmenikin, ettei A ollut hyväksynyt yksityisen terapian antamista lapsilleen. Hallinto-oikeus katsoi, että lastensa huoltajana A:lla oli oikeus osallistua heille annettavaa hoitoa koskevaan keskusteluun ja päätöksentekoon. Vakuutuspiirin päätös merkitsi, että yhteishuoltajuus tosiasiaa suljettiin pois lasten elämän ja hyvinvoinnin kannalta ratkaisevan tärkeässä päätöksentekotilanteessa. Kun tällainen lopputulos ei ollut sopusoinnussa lasten huoltoa koskevien yleisten periaatteiden kanssa, ei sitä voitu perustella myöskään julkisuuslaissa tarkoitettulla lapsen edulla, vaikka viranomainen arvioisikin tietojen antamisen johtavan hoidon lykkäytymiseen; vanhempien ollessa erimielisiä annettavasta hoidosta ei hoitoa voida yleensä muutoinkaan aloittaa viranomaisten ja toisen vanhemman välisin sopimuksin. Julkisuuslakia sovellettaessa ei näin ollen voitu pitää lapsen edun vastaisena sitä, että lapsen huoltaja pyytämänsä tiedot saatuaan mahdollisesti aktiivisesti osallistuu lapsen hoitoa koskevaan päätöksentekoon. Vakuutuspiirin päätös ei sisältänyt riittäviä lainmukaisia perusteita A:n tietopyynnön hylkäämiseksi. Hallinto-oikeus kumosi vakuutuspiirin päätöksen ja oikeutti A:n saamaan asiakirjat.

*Arto Ylipartasen* mukaan erittäin tärkeä yksityinen etu liittyy useimmissa sosiaalihuoltoasioissa asianosaisen omaan tai toisen henkilön tai muun tahon yksityisyyteen.<sup>149</sup> *Kaarlo Tuorin* mukaan yleisenä tulkintaperiaatteena on, että epäselvissä tilanteissa on valittava asianosaisen tiedonsaantioikeuden kannalta myönteinen ratkaisu. Säännöksiä, joiden nojalla oikeutta saada tietoja voidaan rajoittaa, on poikkeussäännöksinä tulkittava suppeasti. Rajoitussäännökseen vetoaminen tietoja pyytäneen asianosaisen edun nimissä ilmentää paternalistista

<sup>147</sup> *Mäenpää* 2003a s. 221 ja *Schartum* 2006 s. 354.

<sup>148</sup> *Ylipartanen* 2006 s. 710.

<sup>149</sup> *Ylipartanen* 2006 s. 711.



ajattelutapaa, jonka mukaan itseään koskevia tietoja pyytävän etu voidaan määritellä hänen puolestaan. Se poikkeaa itsemääräämisen periaatteesta, joka on keskeinen lähtökohta sosiaalioikeudellisessa lainsäädännössä, kuten asiakaslais-  
sa. Asianosaisen oma yksityinen etu, joka rajoittaa asianosaisjulkisuutta, voi *Tuorin* mukaan sosiaalioikeuden alalla liittyä lähinnä vain sen kaltaiseen hänen hoitoonsa tai terveyteensä liittyvään seikkaan, jonka nojalla häneltä voidaan evätä oikeus tarkastaa itseään koskevat tiedot potilasasiakirjoista ja muista henkilörekistereistä.<sup>150</sup>

Henkilötietolain 27.1 §:n 2 kohdan mukaan rekisteröidyllä ei ole oikeutta saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on tallennettu, jos tiedon antamisesta saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa hänen terveydelleen tai hoidolleen taikka jonkun muun oikeuksille.<sup>151</sup> Esimerkiksi vanhustenhuollossa omainen saattaa toivoa, ettei vanhukselle kerrota hänen ilmaisemiaan asioita vanhuksesta, koska vanhuksen luottamuksellinen suhde omaiseen ja tervehtyminen saattaisi vaarantua. Vanhus voi esimerkiksi peitellä oireitaan vanhainkodin työntekijöiltä.<sup>152</sup> Asianosaisen oma erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarantua myös esimerkiksi silloin, kun lääkärintodistuksesta ilmenevä tieto vakavasti heikentäisi mielen-  
terveyttä.<sup>153</sup>

Toisen henkilön erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarantua viranomaisen saatua henkilöltä sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen asianosaiselle vaarantaisi kyseisen henkilön turvallisuuden.<sup>154</sup> Vaarantumisesta on kyse esimerkiksi lastensuojeluilmoituksen yhteydessä, jos on perusteltua syytä olettaa lastensuojeluilmoituksen tekijän joutuvan jopa hengen tai terveyden vaaraan asianosaisen mahdollisten kustotoimien johdosta.<sup>155</sup> *Olli Mäenpään* mukaan asianosaisjulkisuuden rajoittaminen tässä tilanteessa edellyttää, että muiden henkilöiden etujen suojaaminen on erittäin tärkeää, joten pelkästään tietojen salassa pidettävyys ei automaattisesti voi olla rajoituksen perusteena.<sup>156</sup>

Kuopion lääninoikeus 18.3.1999, taltio 239, dnro 838/5300/98. Tapauksessa oli kysymys lastensuojeluilmoituksen kohteena olevan lapsen vanhemman oikeudesta saada tieto lastensuojeluilmoituksesta. Sosiaalitoimistoon oli tehty A:n lapsia koskeva lastensuojeluilmoitus. Ilmoitus ja siitä aiheutuneet sosiaaliviranomaisen tutkimukset eivät olleet johtaneet toimenpiteisiin. A oli vaatinut lastensuojeluilmoitusta nähtäväkseen. Sosiaalilautakunta oli päätöksellään kieltäytynyt antamasta vaadittua tietoa, koska tärkeä henkilökohtainen etu oli

<sup>150</sup> *Tuori* 2004 s. 568.

<sup>151</sup> *Tuori* 2004 s. 568.

<sup>152</sup> *Ylipartanen* 2006 s. 711.

<sup>153</sup> HE 30/1998 vp. s. 67

<sup>154</sup> HE 30/1998 vp. s. 67

<sup>155</sup> *Ylipartanen* 2006 s. 711.

<sup>156</sup> *Mäenpää* 2000 s. 125.



sitä vaatinut ja koska tiedon antaminen kokonaisuudessaan lastensuojeluilmoituksen sisällöstä olisi ollut vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Lääninoikeus totesi, että lastensuojelun tärkeimpänä tavoitteena on lapsen etu. Tämän tavoitteen saavuttamista edesauttaa muun muassa se, että lastensuojelulain (5.8.1983/683) 40.2 §:n mukaisesti jokainen henkilö voi tehdä sosiaalilautakunnalle ilmoituksen ilmeisestä lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta. Lastensuojelun päämäärät ja tavoitteet saattavat edellyttää, että lastensuojeluilmoituksen tekijän henkilöllisyys on sellainen seikka, joka tulee pitää salassa. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:n mukaan on pääsääntö, että asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta asiakirjasta, jos se voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Tieto voidaan kuitenkin pääsäännöstä poiketen jättää antamatta mm., jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Kyseissä tapauksessa oli näin ollen punnittava vastakkain toisaalta A:n oikeutta asianosaisena saada tieto puheena olevasta lastensuojeluilmoituksesta kokonaisuudessaan mukaan luettuna tieto ilmoituksen tekijästä ja toisaalta ilmoituksen tekijän yksityistä etua. Lastensuojeluilmoitus oli koskenut A:n ja hänen perheensä etua ja heidän oikeussuojan tarpeensa edellyttää tiedon saamista lastensuojeluilmoituksesta ja sen tekijästä. Asiassa ei ollut esitetty selvitystä, jonka johdosta olisi pidettävä ilmeisenä, että edellä mainitun tiedon antaminen A:lle olisi vaarantanut lastensuojeluilmoituksen tekijän henkilökohtaisen turvallisuuden. Sosiaalilautakunta ei ollut esittänyt muutakaan perustetta joka osoittaisi, että puheena olevan tiedon antaminen olisi ollut vastoin lastensuojeluilmoituksen tekijän erittäin tärkeää yksityistä etua. Lääninoikeus näin ollen katsoi, että A:lla oli oikeus saada pyytämänsä tiedot.

Lisäksi toisen henkilön erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarantua sosiaalihuoltoasiassa, jos asiakirja sisältää tietoja henkilölle annetuista sosiaalihuollon palveluista. Tällöin tietojen antamisen seurauksena saattaisi *Arto Ylipartasen* mukaan olla, ettei asiakas enää uskalla hakeutua kyseisten palvelujen piiriin. Asia edellyttää aina intressipunnintaa ja tapauskohtaista harkintaa.<sup>157</sup> Jos asiakirjasta ei voida antaa asianosaiselle tietoja ilman, että paljastetaan toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, on punnittava keskenään näkökohtia, jotka perustelevat yhtäältä asianosaisen tiedonsaannin tarvetta ja toisaalta muun henkilön yksityisyyden suojaa.<sup>158</sup>

Punnintaan vaikuttavat julkisuuslain 23.2–3 §:ssä asianosaiselle sekä tämän edustajalle ja avustajalle säädetyt vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. He eivät saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. He eivät myöskään saa käyttää näitä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai vahingoksi muutoin kuin sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevassa asiassa, johon

<sup>157</sup> *Ylipartanen* 2006 s. 711.

<sup>158</sup> *Tuori* 2004 s. 569.

asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut.<sup>159</sup> Julkisuuslaki korostaa vaitiolo-velvollisuuden liittyntä julkisuusperiaatteen toteuttamiseen.<sup>160</sup>

Intressivertailu painottuu eri tavoin siitä riippuen, minkä intressentin kannalta asiaa tarkastellaan.<sup>161</sup> *Aulis Aarnion* mukaan intressivertailussa on pohjimmiltaan kysymys seuraamusvaihtoehtojen punnitsemisesta. Siinä ratkaisija ottaa huomioon sen, mihin tietty vaihtoehto johtaa eri asianosaisten kannalta. Sen jälkeen ratkaisija sopeuttaa kannanottonsa sen mukaan, mitä hän katsoo näiden eri tahojen intressien vaativan.<sup>162</sup> *Konstarin* mukaan tulkinnanvaraisten intressien vertailu saattaa merkitä tien avaamista harkintavallan väärinkäytölle.<sup>163</sup> Edellä mainitussa oikeustapauksessa oli kysymys asianosaisjulkisuudesta ja haastattelu- ja kyselytutkimuksen luotettavuudesta ja vertailua suoritettaessa olivat vastakkain yksityinen ja julkinen etu. Oikeaan ratkaisuun pääsyä on vaikeuttanut se, etteivät vastakkain asetettavat käsitteet ole yksiselitteisiä. Haastattelu- ja kyselytutkimuksen luotettavuudella on vahva yhteiskunnallisen intressin värityneisyys. Asianosaisjulkisuudella on taas merkittävä yksityisen intressin värityneisyys. Yksityisen ja julkisen edun vastakkainasettelussa saatetaan siten joutua erittäin vaikeiden painotusongelmien eteen.

Julkisuuslain 11.2 § luo yksittäistapauksissa takeita sille, että sivullisen aito ja tärkeä intressi voi jo sellaisenaan muodostaa esteen luovuttaa tietoja; sen sijaan julkisuuslain 26.1 §:n 2 kohtaa sovellettaessa sivullinen saattaa käyttää dispo-  
nointioikeuttaan täysin mielivaltaisesti. Sivullisen suostumusvaatimus ei ole sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeuden toteuttamisen ehto. *Ilpo Paason* käsityksen mukaan käsitys vastanee julkishallinnossa nykyään yleisesti noudatettavaa käytäntöä.<sup>164</sup> *Heikki Kullan* mukaan oikeuskäytännössä näitä rajoituspe-  
rusteita on tulkittu melko tiukasti. Pääsääntönä olevasta asianosaisjulkisuudesta on katsottu voitavan poiketa vain harvoin.<sup>165</sup>

<sup>159</sup> *Tuori* 2004 s. 569.

<sup>160</sup> *Koskinen – Kulla* 2005 s. 152.

<sup>161</sup> *Järvi-Laturi* 1981 s. 247.

<sup>162</sup> *Aarnio, Aulis* 1971 s. 110–111.

<sup>163</sup> *Konstari* 1979 s. 149.

<sup>164</sup> *Paaso* 2002 s. 322.

<sup>165</sup> *Kulla* 2002 s. 167.



## V Punnintamallivaihtoehtoja

### 1 ALUSTAVIA HUOMIOITA JURIDIIKASSA ESITETYISTÄ PUNNINTAMALLEISTA

On tärkeää tehdä ero punninnan ja viranomaisen harkintavallan välillä.<sup>1</sup> Samoin on tehtävä ero sääntöjen ja faktojen välillä. Jos kyse on julkisuuslain 24 §:n 25 kohdan tyyppisen normin soveltamisesta, jossa tieto on säädetty ehdottomasti salassa pidettäväksi, kysymys ei ole punninnasta. Sen sijaan henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön liittyy runsaasti punnintaa. Esimerkiksi henkilötietolain 7 §:ssä säädetyn käyttötarkoitussidonnaisuusvaatimuksen ja 9.1 §:ssä määritellyn tarpeellisuusvaatimuksen soveltamisessa ja tulkinnassa tarvitaan punnintaa.

Yksityisyyden suoja ja sen osana henkilötietojen suoja sekä julkisuusperiaate ovat vahvasti oikeusperiaatetyypisiä perusoikeuksia, joiden soveltamiseen liittyy runsaasti punnintaa muiden oikeuden kantavien perusoikeusperiaatteiden ja muiden oikeusperiaatteiden kanssa. Punninnan tarvetta ja vaativuutta lisää se seikka, että yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa ja sekä julkisuusperiaatetta toteutetaan usein jonkin muun lain ja kyseiselle oikeudenalalle ominaisten oikeusperiaatteiden hallitsemassa ympäristössä. Lisäksi yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä julkisuusperiaatteen soveltamistilanteissa on aitoja jännitteitä perustavanlaatuisten periaatteiden ja oikeudenmukaisuusargumenttien välillä.<sup>2</sup>

Punnintamalleista voidaan löytää työkalut ja yleiset suuntaviivat perusoikeuksien punnintaan. Jokainen yksittäistapaus on kuitenkin aina logiikaltaan erilainen. *Aleksander Peczenikin* mukaan tietyt juridiset argumentit, kuten lainanalogia, ovat lähes merkityksettömiä, jos niitä ei täytetä perustella punninnoilla. Lainanalogia määritellään osittain tulkintatuloksen eli lainsäädännön soveltamisalan voimakkaan laajentamisen mukaan ja osittain tulkintatavan eli tiettyjen tapausten olennaisten samankaltaisuuksien huomioonottamisen mukaan. Jos päätetään olla käyttämättä lainanalogiaa, voidaan sen sijasta turvautua vastakohtapäätelmään (argumentti *e contrario*): mikään oikeusnormi ei sääntele kysymyksessä olevaa tapausta. Tulkinnan tuloksena on vastakohtapäätelmä oikeusnormia koskevasta tapauksesta. Useissa tapauksissa punnintoja hyödynnetään

<sup>1</sup> Punninta ja viranomaisen harkintavalta on määritelty luvussa I.3.

<sup>2</sup> *Pöysti* 2006 s. 315.

myös päätettäessä lain tarkoituksesta.<sup>3</sup> Näin on tehty esimerkiksi henkilötietolain 1 §:ssä.

Tässä tarkastellaan vain muutamaa punnintamallia. Juridisilla punninnolla on ollut erityisen suuri merkitys oikeusperiaatteita koskevan teorian yhteydessä. Metodisesti oikeusperiaatesidonnaisessa lainopissa voidaan erottaa kaksi pääsuuntausta, joista toinen on palautettavissa amerikkalaisen *Ronald Dworkin*in oikeusteoriaan ja toinen saksalaisen *Robert Alexyn* osin *Dworkin*in teorian pohjalta esittämiin ajatuksiin. Suomalaisista väitöskirjoista *Juha Pöyhösen* väitöskirja *Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu* soveltaa lähinnä *Dworkin*in käsitystä oikeusperiaatteista, kun taas *Jaakko Jonkan* väitöskirja *Syytekyynys ja Irma Pahlmanin* väitöskirja *Potilaan itsemääräämisoikeus* tukeutuvat *Alexyn* ajatuksiin oikeusperiaatteiden määrittelyn osalta.<sup>4</sup>

*Dworkin*in mukaan tuomari on sidottu sekä oikeussääntöihin että oikeusperiaatteisiin. Oikeussäännöt ovat voimassa alkuperänsä vuoksi, esimerkiksi siksi, että eduskunta on ne säätänyt. Oikeusperiaatteet täyttävät kaksi ehtoa: ne sopivat hyvin oikeuden institutionaaliseen historiaan ja ilmaisevat juristien ja muiden kansalaisten käsityksiä oikeudenmukaisuudesta tai jostakin muusta moraalin ulottuvuudesta.<sup>5</sup> Esimerkiksi perustuslain perusoikeussäännökset sisältävät useita periaatteita, jotka voivat olla konkreettisesti yksittäistapauksessa ristiriidassa keskenään. Tällaiset kahden tai useamman perusoikeuden keskinäiset kollisiotilanteet ratkaistaan pääsäännön mukaan punninnalla.<sup>6</sup>

Oikeusperiaatteisiin tukeutuva on sitoutunut ajatukseen sellaisista oikeusperiaatteista, jotka pohjautuvat yhteisölliseen arvoperustaan ja joilla on siten riittävä institutionaalinen tuki ja yhteisöllinen hyväksyntä. Tällaiset periaatteet ohjaavat tuomioistuinten ja muiden viranomaisten, kuten sosiaalihuollon viranomaisten, oikeudellista ratkaisuharkintaa muodollisesti velvoittavien oikeussääntöjen lisäksi.<sup>7</sup> Oikeusperiaatteiden ja niihin rinnastuvien oikeudellisten ratkaisustandardien soveltaminen edellyttää niiden taustalla vaikuttavien yhteiskunnallisten arvo- ja tavoiteperusteiden tilannesidonnaista punnintaa ja keskinäistä tasapainotamista (weighing and balancing). Yleensä oikeusperiaatteiden punnintatilanteissa on kysymys kahdesta toisilleen vastakkaisesta oikeusperiaatteesta, joiden täysimääräinen toteuttaminen samanaikaisesti on mahdotonta. Tosin tapaukseen soveltuvia arvosidonnaisia oikeusperiaatteita saattaa olla useampiakin.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Peczenik 1997 s. 698–699.

<sup>4</sup> Siltala 2003 s. 556 ja Pahlman 2003 s. 117–118.

<sup>5</sup> Dworkin 2002 s. 40 ja 340.

<sup>6</sup> Viljanen, Veli-Pekka 1999b s. 157.

<sup>7</sup> Siltala 2003 s. 556.

<sup>8</sup> Siltala 2004 s. 501.

*Aleksander Peczenikin* mukaan yleisillä eettisillä ja oikeudellisilla periaatteilla ja arvoilla on *prima facie* -luonne. Mikään niistä ei lopullisesti määrää, miten punninnassa toimitaan. Ne ovat pelkästään eettisiä näkökulmia. Lopullinen eettinen arvio vaatii useiden perusteiden välistä punnintaa. Jos ihminen toteaa, että hänellä on tietty lopullinen oikeudellinen velvollisuus tai oikeus, hänellä on samansisältöinen lopullinen eettinen velvollisuus tai oikeus. Tämä teesi sisältää kahdentyyppistä eettistä punnintaa. Etiikka 1 ilmaisee tiettyjä yleisiä periaatteita. Etiikka 2 määrää punninnasta näiden periaatteiden ja lainsäädännön välillä. Vain etiikka 2, ei etiikka 1, määrää lopulliset (ei vain *prima facie*) velvollisuudet ja arvot. Etiikka 1 ei välitä voimassa olevasta oikeudesta.<sup>9</sup>

Sekä juridiset että eettiset punninnat ovat *Peczenikin* mukaan kontekstisidonnaisia. Täydellinen ja lopullinen punninta tapahtuu konkreettisessa yhteydessä, jossa esimerkiksi todetaan yksittäisen toimen olevan eettinen hyve. Tällainen punninta on seurausta tapauksen täydellisestä kontekstuaalisuudesta eli sen yhteydestä kaikkeen relevanttiin juridiseen ja eettiseen ainekseen. Esimerkiksi median ilmaisuvapaus voi yhdessä tapauksessa painaa enemmän kuin yksilön yksityisyyden suoja, mutta toisessa tapauksessa tilanne voi olla toisinpäin.<sup>10</sup>

*Peczenikin* mukaan punninta voi tapahtua useammankin kuin kahden arvon välillä. Lopullisessa punninnassa ratkaisevaa on kunkin arvon painavuus suhteessa toisiin arvoihin. Kaikkia arvoja on punnittava toisiaan vastaan. Kysymys on ainutlaatuisen monimutkaisesta suhteesta kaikkien relevanttien arvojen välillä.<sup>11</sup>

Punnintamalleja voidaan muotoilla eri tavalla. *Jan Odelstadin* mukaan punninnassa on kysymys tasapainokohdan löytämisestä. Tämän tasapainokohdan hakemisessa *Odelstad* käyttää kaksipuolista ajatuksenkulkumallia. Sitä voidaan havainnollistaa tasapainossa olevan vaa'an avulla. Esimerkiksi uusi asutusalue saadaan rakentaa, jos hyödyt asujille painavat enemmän kuin haitat ympärillä asuville. Hyödyt asukkaille uudisrakennusalueella sijoitetaan toiseen vaakakuppiin ja haitat ympärillä asuville asetetaan toiseen vaakakuppiin. Tällöin punnitaan tietyille asukkaille tulevia hyötyjä toisille aiheutuvia haittoja vastaan. Punninnan muotoutuminen riippuu molempien vaakakuppien painosta. Tällöin pitää ottaa huomioon molempien vaakakuppien sisältö, eikä vain toisen. Näin asia on silloin, kun kysymys on kahden intressin välisestä punninnasta.<sup>12</sup>

*Göran Hermerén* on laatinut toimijamallin eettisten ongelmien käsittelyä varten. Ongelmat ovat toimintasidonnaisia ja ne koskevat sitä, mitä tehdään / mitä ei tehdä ja miten tehdään. Ongelman ratkaiseminen edellyttää eri arvojen ja intres-

<sup>9</sup> *Peczenik* 1997 s. 701–702.

<sup>10</sup> *Peczenik* 1997 s. 702.

<sup>11</sup> *Peczenik* 1997 s. 705.

<sup>12</sup> *Odelstad* 2002 s. 25–26.

sien asettamista toisiaan vastaan. Niiden välillä on konflikteja, ja kysymys on siitä, miten yksi arvoista – tai intresseistä – valitaan jonkun toisen arvon tai intressin kustannuksella. Eettisen ongelman paikantamiseksi on välttämätöntä selvittää taustalla olevat arvo- ja intressikonfliktit. *Hermerén* valitsee käytännöllisen lähtökohdan. Riippumatta teorioista, asianosaisten vastuusta, velvollisuuksista ja oikeuksista ja muista eettisistä peruskäsitteistä, on tärkeä täsmentää, mikä vaihtoehtoisista keskusteluista koskee jokaista yksittäistapausta. Intressien henkilöllinen kohdentuminen riippuu vaihtoehdon valinnasta Mitkä ovat eri vaihtoehtojen seuraukset? Miten eri intressejä punnintaan toisiaan vastaan? On tärkeää muotoilla normit ja arvopremissit selvästi ja sen jälkeen askel askeleelta näistä lähtökohdista järkeillä käytännölliset johtopäätökset.<sup>13</sup>

Kysymys on siitä, pitääkö kaikki arvot suhteuttaa toimijoihin ja heidän intresseihinsä.<sup>14</sup> *Hermerénin* mukaan myös tutkimuseettistä ongelmaa on aihetta tarkastella pragmaattisesti. Tällainen ongelma aktualisoituu tutkijan tehdessä jotain tai jättäessä jotain tekemättä seurauksella, että jonkun intressit, esimerkiksi yksityiselämäään kuuluvat, tulevat uhatuiksi tai loukatuiksi. Tämän takia on kohtuullista, että ongelmista keskustellaan ja niitä käsitellään ottamalla huomioon osapuolet ja heidän intressinsä.<sup>15</sup>

*Hermerén* korostaa vaihtoehtojen seurausten selvittämistä. Täydellistä varmuutta ei voida koskaan saavuttaa: tulevaisuudessa voi syntyä olosuhteita, joita ei voida tänään ennakoida ja jotka tulevat vaikuttamaan seurausanalyysiin. Siksi lähtökohtana eivät ole vaihtoehtojen faktiset seuraukset vaan perustellusti oletetut seuraukset.<sup>16</sup>

Myös *Aulis Aarnion* mukaan intressipunninnassa on pohjimmiltaan kysymys seuraamusvaihtojen punnitsemisesta. Ratkaisija ottaa huomioon sen, mihin tietty vaihtoehto johtaa eri asianosaisten kannalta ja sopeuttaa ratkaisunsa esiin nousevien intressien pohjalta. Vetoaminen määrätyn henkilötahon intresseihin ei välttämättä aina tapahdu nimenomaisen vaan implisiittisen edunvalvonnan muodossa. Intressiajattelusta on kysymys myös silloin, kun argumenttina käytetään ns. oikeussuojan tarvetta. Tietty henkilötaho saattaa olla enemmän suojan tarpeessa kuin muut tahot. Intressivertailussa on aina pohjimmiltaan kysymys oikeudenmukaisuusperiaatteen soveltamisesta. Tulkitsija pyrkii saattamaan eri etutahot suhteellisesti ottaen keskenään tasa-arvoiseen asemaan. Kun sanomme, että A:n suojan tarve on suurempi kuin B:n suojan tarve, tai kun toteamme, että A:n intressit asiassa edellyttävät hänen suojaamistaan, lausumme vain käsityksemme siitä, että mielestämme on oikeudenmukaista turvata A:n asema suhteessa B:n

<sup>13</sup> *Hermerén* 1995 s. 64–67.

<sup>14</sup> *Westregård* 2002 s. 66.

<sup>15</sup> *Hermerén* 1996 s. 73.

<sup>16</sup> *Hermerén* 1995 s. 75–77.

asemaan. Tällainen vertailuasetus tulee *Aarnion* esittämällä tavalla toistuvasti esiin juridisessa tulkinnassa.<sup>17</sup>

*Robert Alexy* on kehittänyt rakenteeltaan kolmiportaisen punnintamallin. Ensimmäisellä askelmalla määrätään täyttämättä jättämisen tai loukkauksen aste. Tällöin voidaan puhua periaatteeseen puuttumisen intensiteetistä (”Intensität des Eingriffs in Prinzip”). Toisella askelmalla määrätään vastakkaisen periaatteen toteutumisen tärkeys. Tällöin voidaan puhua periaatteeseen puuttumisen tärkeydestä (”Wichtigkeit des Eingriffs in das Prinzip”). Kolmannella portaalla määrätään kollisiolain kautta ehdollinen preferenssisuhde. Kolmannella portaalla kuvataan siis sitä, mikä on periaatteen täyttämättä jättämisen tai loukkauksen intensiteetin ja vastakkaisen periaatteen tärkeyden keskinäinen suhde. Tätä voidaan kuvata punninnan ytimeksi.<sup>18</sup>

Arviot ensimmäisellä ja toisella askelmalla voidaan tehdä asteikolla kevyt – normaali – raskas. *Alexyn* mukaan olisi teoreettisesti mahdollista käyttää kolmiportaista asteikkoa tarkempaa asteikkoa, mutta sen käyttäminen olisi käytännössä vaikeaa. Ei ole nimittäin olemassa metodeja, joiden avulla voidaan mitata tarkasti periaatteen täyttämättä jättämisen tai loukkauksen intensiteettiä ja periaatteen tärkeyttä. *Alexy* on laatinut ”painoarvokaavan” (”Gewichtsformel”), joka määrittelee periaatteiden painoarvon konkreettisesti yksittäistapauksessa. Periaatteen painoarvo konkreettisesti yksittäistapauksessa eli periaatteen konkreettinen painoarvo on tämän periaatteen täyttämättä jättämisen tai loukkauksen intensiteetin ja vastakkaisen periaatteen tärkeyden osamäärä.<sup>19</sup> Loukkauksen suhteettomuus syntyy ahtaassa mielessä vain silloin, kun konkreettinen tärkeys laskee alle loukkauksen intensiteetin. Jos loukkauksen puolesta puhuva syy on yhtä vahva kuin loukkausta vastaan puhuva syy, loukkaus ei ole suhteeton. Sama koskee loukkauksen vastinetta eli suojan myöntämisen epäonnistumista. Jos syyt suojan myöntämisen epäonnistumiselle ovat yhtä vahvat kuin suojaamisen peruste, suojaamattomuus ei ole suhteeton.<sup>20</sup>

Oikeusperiaateanalyysin lopputulos voidaan ilmaista yleisen punnintalain muodossa. Siinä lainsoveltajan eli esimerkiksi sosiaalihuollon viranomaisen punnintaan vaikuttavat periaatemuotoiset osatekijät on suhteutettu eli ”tasapainotettu” keskenään kyseessä olevan oikeustapauksen ainutkertaisessa soveltamiskontekstissa. Oikeusperiaatteiden punnintalaki jää väistämättä varsin yleiselle tasolle. Oikeusperiaatteethan ovat määritelmänsä mukaisesti aidosti tilannesidonnaisia, oikeudelliselta ratkaisulogiikaltaan enemmän–vähemmän–tyypisiä

<sup>17</sup> *Aarnio, Aulis* 1971 s. 110–111.

<sup>18</sup> *Alexy* 2001 s. 73.

<sup>19</sup> *Alexy* 2001 s. 73–77.

<sup>20</sup> *Alexy* 2002 s. 411–412.



oikeudellisia ratkaisuperusteita, jotka eivät ainakaan tavallisesti kykene yksinään määräämään jutun aineellista lopputulosta.<sup>21</sup>

## 2 JONKAN RIKOSPROSESSUAALINEN PUNNINTAMALLI

*Jaakko Jonkka* on kiteyttänyt rikosprosessuaalisten pakkokeinojen punnintatilanteen siten, että vastakkain ovat yksilön oikeusturvavaatimus ja rikosvastuun toteuttamisvaatimus.<sup>22</sup> Hän on tutkimuksensa tarpeiden mukaisesti pelkistänyt keskeisten optimointikäskyjen asettamat vaatimukset syytekynnystä määrättäessä seuraavasti. Syyttäjän on epävarmuustilanteessa punnittava rikoksen selvittämistä intressiä ja epäilyn oikeusturvaintressiä keskenään.<sup>23</sup> Oikeusperiaatteiden punnintamalli perustuu *Alexyn* ajatukseen oikeusperiaatteista optimointikäskynä (”Optimierungsgebote”). Lainsoveltajan tulee pyrkiä oikeusperiaatteen ilmentämien yhteiskunnallisten arvojen tai tavoitteiden täyttämiseen mahdollisimman suuressa määrin niin tosiasiallisesti kuin oikeudellisesti.<sup>24</sup> Lähtökohdiana on oikeastaan *Dworkinin* idea, jonka mukaan periaatteilla on ulottuvuus, joka säännöiltä puuttuu – painon tai tärkeyden ulottuvuus.<sup>25</sup>

*Jonkan* esitys etenee kolmivaiheisesti. Ensiksi hän tarkastelee itse punnintaprosessia. Kummankin intressin – selvittämistä intressin ja oikeusturvaintressin – taustalla olevat periaatteet on pyrittävä toteuttamaan niin täydellisesti kuin mahdollista. Päätöksentekijän on siten etsittävä kollisiotilanteessa optimaalista suhdetta näiden toteuttamisessa. Toiseksi hän on pyrkinyt selvittämään intressien taustalla olevien periaatteiden *prima facie* -järjestystä eli näiden lähtökohtaiset suhteelliset painoarvot. Arvoille ei ole mahdollista vahvistaa absoluuttista tärkeysjärjestystä, mutta sen sijaan voidaan puhua arvojen *prima facie* -järjestyksestä. Käytännössä tämä merkitsee muun muassa sitä, että arvojen (ja periaatteiden/intressien) painoarvoista puhuttaessa on erotettava abstrakti ja konkreettinen taso. Yleisellä (abstraktilla) tasolla hyvin korkeaksi arvioitu arvo saattaa konkreettisessa yksittäistapauksessa joutua väistymään punnintaoperaation seurauksena *prima facie* -painoarvoltaan vähäisemmän hyväksi. Lopuksi *Jonkka* on selvittänyt niitä perusteita, jotka voivat konkreettisessa tilanteessa vähentää tai lisätä intressien *prima facie* -painoarvoa eli kääntää *prima facie* -järjestyksen.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> *Siltala* 2004 s. 502.

<sup>22</sup> *Jonkka* 2003 s. 149.

<sup>23</sup> *Jonkka* 1991 s. 248.

<sup>24</sup> *Alexy* 2002 s. 47–48.

<sup>25</sup> *Dworkin* 2002 s. 26.

<sup>26</sup> *Jonkka* 1991 s. 248–249.

Hän on siis kiinnittänyt huomiota sekä sisällöllisiin eli intressien painoarvoon vaikuttaviin kriteereihin että muodollisempaan, itse punnintaa koskevaan argumentointiin.<sup>27</sup>

Punninnan perusajatus on seuraava: mitä tärkeämpää rikoksen selvittäminen on ja mitä enemmän aiottu toimenpide sitä palvelisi, sitä korkeampi selvittämisen intressin painoarvo kyseisessä tapauksessa on. Vastaava pätee oikeusturvaintressin kohdalla: mitä tärkeämpää arvoa aiottu toimenpide loukkaisi ja mitä syvemmälle tuo loukkaus ulottuisi, sitä korkeammaksi oikeusturvaintressin painoarvo kohoaa. Aiotun toimenpiteen oikeutus määräytyy selvittämisen intressin ja oikeusturvaintressin keskinäisten painoarvojen punninnalla. Mitä korkeampi selvittämisen intressin painoarvo on suhteessa oikeusturvaintressiin, sitä matalammalle konkreettinen näyttökynnys on perusteltua sijoittaa kynnyksen reuna-alueelle – ja päinvastoin.<sup>28</sup>

*Alexya* mukailleen *Jonkka* on muotoillut syyteharkintaa varten kaksi punnintalakia:

- 1) Mitä tärkeämpää tutkinnan jatkaminen rikosvastuun toteuttamistavoitteen kannalta olisi ja mitä enemmän syyttämättä jättäminen tämän tavoitteen toteuttamista loukkaisi, sitä painavamman oikeusturvaintressin painoarvon on oltava, jotta syyttämättä jättäminen epävarmuustilanteessa olisi perusteltua.
- 2) Mitä tärkeämpää syyttömän suojaamisen periaatteen kannalta syyttämättä jättäminen olisi ja mitä enemmän syytteen nostaminen tätä arvoa loukkaisi, sitä painavamman selvittämisen intressin on oltava, jotta syytteen nostamista epävarmuustilanteessa voisi pitää perusteltuna.<sup>29</sup>

Perusoikeuksien kollisiotilanteessa joudutaan arvioimaan niiden tausta-arvojen keskinäistä painotusta. Ehdottomien arvojärjestysten konstruointi lienee *Jonkan* mukaan mahdotonta. Rikosprosessin näkökulmasta hän kiinnittää huomiota vain siihen, että perusoikeuksien kokonaisuudesta nousee esiin yksilön oikeusasema suhteessa julkiseen valtaan eli yksilön oikeusturva. Yksilön oikeusturvaintressillä ja sitä koskevilla perusoikeussäännöksillä on korkea *prima facie*-painoarvo. Tämä on otettava huomioon lainkäytössä ilmenevässä kollisiotilanteessa. Lopullisesti eri suuntiin johtavien perusoikeuksien suhteelliset painoarvot määräytyvät kuitenkin konkreettisessa yksittäistapauksessa ilmenevien seikkojen perusteella.<sup>30</sup> Oikeusturvaintressin *prima facie* -etusijan mukaisesti tämä merkitsee syyteharkinnassa sitä, että epävarmuustilanteessa tulisi syyte jättää nostamatta, ellei konkreettisessa tapauksessa ilmene perusteita nostaa syyte.

<sup>27</sup> *Jonkka* 1991 alaviite 7 s. 249.

<sup>28</sup> *Jonkka* 2003 s. 150.

<sup>29</sup> *Jonkka* 1991 s. 250.

<sup>30</sup> *Jonkka* 1998 s. 1261.

*Prima facie* -järjestyksen voi kääntää selvittämisentressin lisääntynyt ja/tai oikeusturvaintressin vähentynyt painoarvo. *Prima facie* -järjestys ja punnintalaki antavat harkinnalle vasta tekniset raamit. Ne osoittavat sen, millä osapuolella perustelutaakka on ja mitä seikkoja epävarmuustilanteessa pitää perustella.<sup>31</sup>

*Jonkka* korostaa sitä, että selvittämisentressin ja oikeusturvaintressin konkreettisesti painoarvossa on otettava huomioon se, että konkreettiseen syytekynnykseen vaikuttavilla seikoilla voi eri tilanteissa olla erilainen arvo. Samanaikaisesti on kiinnitettävä huomiota useisiin tekijöihin ja punnittava niiden yhteistä merkitystä.<sup>32</sup> Ensinnäkin tulisi kiinnittää huomiota siihen, minkä luontoisesta epävarmuudesta on kysymys eli minkä tyyppinen on ratkaisutilannetta rasittavan epävarmuuden syy. Tällä on merkitystä ennen kaikkea arvioitaessa sitä, missä määrin epävarmuutta olisi mahdollista häivyttää syytteen nostamisella. Toisin sanoen miten paljon syyttämättä jättäminen tältä osin loukkaisi selvittämisentressiä? Tässä mielessä karkea jaottelu on perinteinen: oikeusepävarmuus/tosiseikkaepävarmuus. Toiseksi tulisi arvioida epävarmuuden kohdistumisen vaikutusta teemakohtaisella erittelyllä. Varsinkin oikeusturvaintressin painoarvo saattaa vaihdella sen mukaan, minkä teeman (millaisen oikeustositseikan) olemassaolosta epävarmuus vallitsee.<sup>33</sup>

Mainitut kaksi luokittelukriteeriä eli epävarmuuden syyn määrittely ja epävarmuuden kohdistumisen vaikutuksen arviointi teemakohtaisella erittelyllä ovat suhteellisen selväpiirteisiä ja ne täyttävät myös yleistettävyyksvaatimuksen. Kolmas kategorisointikriteeri on tässä suhteessa Jonkan mielestä ongelmallisempi. Hän korostaa, että intressin painoarvoa punnittaessa huomiota pitäisi kiinnittää myös itse tapahtumaan (esimerkiksi rikoksen laatuun) ja mahdollisesti myös joihinkin epäiltyyn henkilöön liittyviin erityispiirteisiin. Vaikeutena on ennen kaikkea tällaisten korostetusti tapauskohtaisten tekijöiden yleistävä ryhmittely, mitä muun muassa kansalaisten yhdenmukainen kohtelu edellyttää.<sup>34</sup>

### 3 PAHLMANIN LÄÄKINTÄOIKEUDELLINEN PUNNINTAMALLI

*Irma Pahlman* tarkastelee väitöskirjassaan Potilaan itsemääräämisoikeus potilaan itsemääräämistä ja autonomiaa terveydenhuollossa. Itsemääräämisoikeuden painavuutta arvioidaan punnintamallin sovellutuksissa, joita ovat hoitotahto, eu-

<sup>31</sup> *Jonkka* 1991 s. 253.

<sup>32</sup> *Jonkka* 1991 s. 254.

<sup>33</sup> *Jonkka* 1991 s. 257.

<sup>34</sup> *Jonkka* 1991 s. 257.

tanasia ja kivun hoito.<sup>35</sup> *Pahlman* perustelee periaatteiden punnintaa sillä, että lääkintäoikeudellisella punnintamallilla voidaan saavuttaa mahdollisimman oikeudenmukainen terveydenhuollon päätöksenteko. Punninnassa saavat painoa ihmisarvo ja yhdenvertaisuus, joka sisältää syrjinnän kiellon. Oikeudenmukaisuus on myös yhdenvertaisuutta, mikä edellyttää yhdenvertaista palvelujen saantia ja yhdenvertaista laatua.<sup>36</sup>

Periaatteiden tehtävänä on ohjata punnintaa erilaisilla painoarvoilla ja tuoda arvot ja tavoitteet lääkintäoikeudelliseen argumentaatioon. Lääkintäoikeudessa harmaat alueet ovat tätä kautta osittain sääntelyn piirissä. Periaatteen loukkaamattomuuden tärkeys ja loukkaamisen aste tulevat tarkasteltavaksi punnintamallissa ja konkreettisissa sovellustilanteissa, joissa hyvän tekeminen ja vahingon välttäminen konkretisoivat loukkaamattomuuden tärkeyttä ja loukkauksen astetta. Itsemääräämisoikeus, ihmisarvo ja oikeus elämään ovat arvoasteikolla korkealla. Tutkimuksen sovellutuksissa ne kaikki tulevat punnittaviksi.<sup>37</sup>

*Pahlman* on korostanut, että ei-juridista punnintaa sisältävän lääkintäoikeudellisen punnintamallin punnukset, oikeudet ja periaatteet, ovat ihmisarvon kunnioitus (loukkaamattomuus), elämän suojelu (oikeus elämään), integriteetti (koskemattomuus), itsemäärääminen ja autonomia (vapaus), tiedonsaanti, oikeudenmukaisuus, tasa-arvo (syrjintäkielto) ja luottamuksellisuus (salassapito) sekä hyvän tekeminen ja vahingon välttäminen, mihin sisältyy kärsimyksen lievittäminen. Painoarvo määräytyy sen mukaan, mikä arvo punnuksella on ihmisoi-keussopimuksissa, perusoikeuksissa, terveydenhuollon lainsäädännössä ja eettisissä koodeissa ja julistuksissa. Painoarvoa punninnassa saavat eniten ihmisarvo ja elämän suojelu, hyvän tekeminen tai vahingon välttäminen, itsemäärääminen ja autonomia sekä oikeudenmukaisuus. Näistä painavimpana voidaan *Pahlmanin* mukaan pitää ihmisarvon kunnioitusta, mikä oli biolääketiedesopimuksen laadinnan lähtökohta. Kaikki mainitut punnukset ovat esillä biolääketiedesopimuksessa. Sopimus onkin keskeinen tulkintalähde lääkintäoikeudellisessa punnintamallissa.

Suhteellisuusvaatimuksella on keskeinen merkitys punninnan kohdistuessa kollisiotilanteeseen (suhteellisuusperiaate). Oikeutta ja velvollisuutta punnitaan keskenään, ja painoarvoltaan painavampi sivuuttaa heikomman. Ihmisarvoa sekä hengen ja terveyden suojaa ja sen arvoa on vaikea ohittaa muilla perusoikeuksilla. Sama punninta toistuu myös lääkintäoikeudellisia periaatteita sovellettaessa. Kollisiotilanteessa keskeistä on potilaalle koituvien hyötyjen ja haittojen vertailu sekä loukkaamattomuus ja loukkauksen aste. Punnittaessa potilaalle tutkimuksesta tai hoidosta koituvaa haittaa suhteessa saatuun hyötyyn tulee niiden olla

<sup>35</sup> *Pahlman* 2003 s. 120.

<sup>36</sup> *Pahlman* 2003 s. 99–100.

<sup>37</sup> *Pahlman* 2003 s. 117–118.

oikeassa suhteessa toisiinsa sekä laadullisesti että määrällisesti. Hyöty ei voi olla pelkästään taloudellista tai tieteellistä. Mikäli potilas sairastaa vakavaa tautia, otettu riski voi olla suurempi kuin tilanteessa, jossa potilaan sairaus on hyvälaatuinen ja vaaraton. Punnittaessa haittaa tai hyötyä punnitaan samalla lääkintäoikeudellisen periaatteen loukkauksen astetta tai loukkaamattomuutta. Punnusten keskinäinen tärkeysjärjestys ratkeaa sovelluksissa (hoitotahto, kivun hoito ja eutanasia). Oikeuksien keskinäinen punninta määräytyy perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ja lääkintäoikeudellisten periaatepunnusten painon avulla. Tarkastelussa otetaan huomioon ihmisarvo ja vahingon välttäminen, hyvän tekemisen, itsemääräämisen ja oikeudenmukaisuuden periaatteet.<sup>38</sup>

Elämän suojele (hengen ja terveyden suoja) on painava punnus. Toisessa vaakakupissa voi olla kuitenkin kärsimyksen lieventäminen eli itsemäärääminen ja hyvän tekeminen tai vahingon välttäminen. Tällöin itsemäärääminen ja hyvän tekeminen tai vahingon välttäminen, mitkä saattavat olla painavampia kuin elämän suojele. Ihmisarvon kunnioittaminen merkitsee epäinhimillisen kohtelun kieltoa. Kärsimysten pitkittäminen saattaa olla juuri EIS:n 3 artiklassa mainittua epäinhimillistä kohtelua. Vahingon välttäminen tai hyvän tekeminen merkitsee vielä sitä, että tosiasiallisessa hoitotoiminnassa ensimmäisellä sijalla eivät voi olla tutkimus- tai talousnäkökohdat vaan potilaan hyvä hoitaminen. Näennäisesti hyvää tekemällä, ylihoidolla ja ylitutkimisella, eli toimilla, joilla ei ole tosiasiallista merkitystä potilaan hoidon kannalta, ei tule oikeuttaa vahingon aiheuttamista potilaalle. Hyvän tekeminen ja vahingon välttäminen on arvioitava yksittäisen potilaan edun kannalta.<sup>39</sup>

Perustavia lääkintäoikeudellisia periaatteita ovat *Pahlmanin* mukaan itsemääräämisoikeuden periaate, hyvän tekemisen periaate, vahingon välttämisen periaate ja oikeudenmukaisuuden periaate. Hyvän tekemisen ja vahingon välttämisen periaatteet voidaan yhdistää hoidon antamisen periaateeksi. Kuinka paljon nämä kolme keskeistä periaatetta ovat painaneet punninnassa? Mitä vähäisemmästä hoitotoimesta on ollut kyse, sitä enemmän itsemääräämisen periaate on saanut painoarvoa punninnassa. Mitä fataalimmasta päätöksenteosta on ollut kyse, sitä enemmän itsemääräämisen periaate on saanut väistyä hoidon antamisen periaatteen tieltä.<sup>40</sup> Oikeudenmukaisuuden periaate on tukenut tarvittaessa jompaakumpaa punninnan legitimoijana. *Pahlmanin* mukaan asiantilan tulisi

<sup>38</sup> *Pahlman* 2003 s. 118–120.

<sup>39</sup> *Pahlman* 2003 s. 120.

<sup>40</sup> Asiasta voidaan olla eri mieltä. Esimerkiksi *Lasse Lehtonen* on ollut sitä mieltä, että mitä tärkeämmästä hoitotoimenpiteestä on kysymys, sitä enemmän potilaan itsemääräämisoikeus korostuu. *Lehtonen, Lasse* 2004 s. 1689–1690. *Lehtosen* mielipiteessä korostuvat nykyaikana tärkeänä pidetyt itsemääräämisen ja suhteellisuuden periaatteet. Myös potilaslain muutosesityksessä korostetaan potilaan itsemääräämisoikeutta siten, että merkittäviin hoitopäätöksiin olisi hankittava potilaan nimenomainen, tietoon perustuva suostumus. Muilta osin riittäisi asiayhteydestä ilmenevä

olla päinvastoin: mitä enemmän puututaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, sitä suurempi painoarvo tulee olla henkilön omalla kannalla asiassa. Viimeisten kymmenen vuoden aikainen oikeustilan muutos Suomessa ja kansainvälinen keskustelu eutanasiasta, jonka legalisoinnin taustalla on vahvana potilaan itsemääräämisoikeus, vaativat uutta punnintaa. Itsemääräämisoikeus on punnittava suhteessa muihin periaatteisiin antamalla sille vahvempi painoarvo.<sup>41</sup>

## 4 PÖYHÖSEN VAHINGONKORVAUS-OIKEUDELLINEN PUNNINTAMALLI

*Juha Pöyhönen* (nyk. *Karhu*) erottaa oikeudenmukaisen yhteisöllisen käytännön mallin, tahtomallin ja heikomman hyvittämisen mallin. Lainsoveltajan ratkaisuharkinnan tuloksena on sopimusmallien taustalla vaikuttavien oikeusperiaatteiden eli sopimusvapauden, vaihdannan intressin, yhteisöllisen kohtuusperiaatteen sekä heikomman hyvittämisen periaatteen tilannekohtainen punninta (weighing and balancing) yksittäisen sopimuksen tai sopimusehdon tilannesidonnaista kohtuullisuutta tai kohtuuttomuutta arvioitaessa.<sup>42</sup> Kullakin sopimusoikeutta jäsentävällä oikeusperiaatteella on tapauskohtaisesti vaihteleva painoarvo, jota tuomarin tulee arvioida suhteessa käsillä olevaan tapaukseen sekä muiden asiaan vaikuttavien oikeusperiaatteiden vastaavaan painoarvoon. Taustalla on *Ronald Dworkin*in ajatus, jonka mukaan voimassa olevaa oikeutta jäsentävät lainsäätäjän ja tuomioistuinten selväsanaisesti asettamien oikeussääntöjen ohella myös institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivat oikeusperiaatteet ja muut vastaavat oikeudelliset ratkaisustandardit. Niillä on – toisin kuin oikeussäännöillä – sisällöllisen painoarvon tai tärkeyden ulottuvuus (a dimension of weight or importance). Periaatteet ja standardit avaavat positiivista oikeutta erilaisten yhteiskunnallisten arvo- ja tavoiteperusteiden eli yhteiskunnallisten oikeudenmukaisuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien suuntaan.<sup>43</sup>

Kokonaisharkinnassa jokaiselle neljästä sovitteluperiaatteesta eli sopimusvapaudesta, vaihdannan intressistä, yhteisöllisestä kohtuusperiaatteesta sekä heikomman hyvittämisen periaatteesta voidaan muodostaa painoarvoasteikko, jonka mukaisesti niiden merkitys harkinnassa määräytyy. Sovitteluperiaatteiden saamista tapauskohtaisista painoarvoista muodostetaan yhteinen kohtuuttomuus-

---

potilaan suostumus. Hallituksen esitys Eduskunnalle potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta s. 15.

<sup>41</sup> *Pahlman* 2003 s. 354.

<sup>42</sup> *Siltala* 2003 s. 557.

<sup>43</sup> *Siltala* 2003 s. 557. Ks. myös *Dworkin* 2002 s. 26–27.

arvo. Se saadaan laskemalla yhteen neljän sovitteluperiaatteen saamat, sovittelua puoltavat ja sitä vastaan puhuvat painoarvot.<sup>44</sup>

*Pöyhösen* mukaan kohtuusperiaatteen maksimiarvo on kaksi kertaa niin suuri kuin muiden periaatteiden. Tämä maksimiarvo on seurausta yhteisöllisen käytännön sopimusmallista, jonka mukaan kohtuusperiaatteen systeemi-arvo on korkein. Painoarvoasteikon maksimi-arvot ovat numeroarvoinen konkretisoituma periaatteiden systeemi-arvoista. Kohtuusperiaatteen maksimi-arvon valinta voidaan myös perustella sopimusmallista riippumatta ajatuksella kohtuusperiaatteen ensisijaisuudesta sovitteluharkinnassa.<sup>45</sup>

Kun kullekin periaatteelle on saatu sen systeemi-arvoa vastaava painoarvoasteikko, voidaan myös sovittelukynnykselle antaa numeerinen arvo. *Pöyhönen* myöntää, että sovittelukynnys on täsmällisesti määriteltävissä ainoastaan teoreettisena käsitteenä. Käytännössä sitä ei edes tarvitse tietää yksiselitteisenä arvona. Käytännön ratkaisutilanteessa riittää tieto siitä, sijoittuuko tapauksen kohtuuttomuusarvo sovittelukynnyksen ylä- vai alapuolelle.<sup>46</sup>

Sovitteluperiaate voi saada painoarvon nolla. Tämä voi olla *Pöyhösen* mukaan seurausta kahdesta asiasta. Ensinnäkin tilanne voi olla sellainen, ettei periaate sovellu; tapauksen oikeustositteikat eivät ole merkityksellisiä kyseisen periaatteen kannalta. Toiseksi kysymys voi olla siitä, että tapauksen eri oikeustositteikat saavat erisuuntaisia painoarvoja samassa periaatteessa. Sopimuksesta on ehkä neuvoteltu, mutta vastapuolen neuvottelujen yhteydessä saamat tiedot eivät ole olleet täysin paikkansapitävät. Sopimusvapauden periaate saa tällöin painoarvon nolla, mikäli oikeustositteikkojen erisuuntaiset vaikutukset ovat yhtä suuria. Kahden yrityksen välillä solmitussa sopimuksessa sovittelua vaativa osapuoli saattaa olla liikevaihdoltaan huomattavasti pienempi, mutta sen ammattitaito ja erityistiedot saattavat keskeisesti suuntautua sopimuksen alaan. Tämä voi kompensoida vähäisemmän liikevaihdon ja johtaa siihen, että heikomman hyvittäminen lopulta saa painoarvon nolla.<sup>47</sup>

## 5 WESTREGÅRDIN INTRESSITAHOMALLI

*Annamaria J. Westregård* käsittelee väitöskirjassaan Integritetsfrågor i arbetslivet yksityisyyden suojaa työelämässä. Westregårdin intressitahomallissa on seuraavat intressitahot: 1) työnantajat, 2) työnantajaorganisaatiot, 3) työntekijät,

<sup>44</sup> *Pöyhönen* 1988 s. 311.

<sup>45</sup> *Pöyhönen* 1988 s. 311–312.

<sup>46</sup> *Pöyhönen* 1988 s. 312.

<sup>47</sup> *Pöyhönen* 1988 s. 312–314.

jotka vuorostaan jaetaan a) yksittäiseen työntekijään X, joka asetetaan alttiiksi aktuaalille toimenpiteelle ja b) muihin työntekijöihin, 4) työnhakijat, jotka vuorostaan jaetaan a) työnhakijaan X, joka asetetaan alttiiksi aktuaalille toimenpiteelle ja b) muihin työnhakijoihin, 5) ammattiyhdistysorganisaatiot, 6) yleisö, joka voidaan vuorostaan jakaa a) yleisöön kuluttajana, b) yleisöön tuotteiden valmistajana ja c) yleisöön kansalaisen (homo politicus) ominaisuudessa. Lisäksi intressitahoihin voidaan lisätä se taho, joka eroaa olennaisesti luonnoltaan muista. Tämä intressitaho on 7) yhteiskunta valtiovallan merkityksessä, joka koostuu a) lainsäädäntö-, b) täytäntöönpano- ja c) tuomiovallasta. Yhteiskunta ei kuitenkaan sisälly *Westregårdin* intressitahomalliin. Yhteiskunnan rooli saa suurimman merkityksen silloin, kun valitaan sääntelyinstrumenttia.

Yhdellä ja samalla intressitaholla on siten usein vastakkaisia intressejä. Pohdittaessa konkreettisia toimintavaihtoehtoja intressitahon täytyy tehdä valinta eri intressien välillä eli asettaa intressit etusijajärjestykseen niiden vahvuuden perusteella. Tätä kautta erisuuntaiset etuvaateet vaikuttavat lopulliseen kokonaisarviointiin. *Westregård* on etsinyt etunäkökohtia vahvistavia tekijöitä työtuomiois-  
tuimen käytännöstä.<sup>48</sup>

*Westregårdin* intressitahomalli rakentuu kolmelle portaalle, jotka on vuorostaan jaettu momentteihin. Malli sisältää sekä kuvauksia että arviointeja. Punninnat ja päätökset kuuluvat arviointeihin. Kysymys on arvoarvostelmista, joilla on normatiivisia seurauksia. Arvioinnit ja punninnat perustetaan erilaisiin valintoihin. Sen vuoksi mallin voi katsoa sisältävän momentteja, jotka eivät ole täysin objektiivisia. Mallin ensisijainen tavoite on paljastaa ne punninnat ja päätökset, jotka tehdään arvioitaessa tietyn toimenpiteen sallittavuutta. Yhteenlasketussa punninnassa päädytään yhdistelmään, kun taas intressien välisessä punninnassa on kysymys tasapainon löytämisestä.<sup>49</sup>

Kun tarkastellaan intressejä, jotka puhuvat toimenpiteen puolesta ja toimenpidettä vastaan, on kysymys punninnasta eri intressitahojen kokonaisintressien välillä. Itse punnintamenettelyä voidaan *Westregårdin* mukaan kuvata tasapainovaa'alla. Intressitahojen kokonaisintressit, jotka puhuvat toimenpidettä vastaan tai sen puolesta, otetaan punnuksiksi. Niiden valinta riippuu intressentin kannanotosta toimenpidettä vastaan tai sen puolesta. Arvotetuista arvioinneista riippuu, kuinka painava intressi on. Joitakin tahoja toimenpide voi koskettaa tuntuvammin, joten näillä intressitahoilla on vahvempi intressi toimenpiteen toteuttamisen puolesta tai sitä vastaan. Intressin vahvuus riippuu vaihtoehtojen sijainnista skaalalla hyvä – yhdenkevä – huono. Jos kysymys on tahosta, jota toimenpide koskettaa vain vähän, vaihtoehdot sijoittuvat lähelle toisiaan ja skaalan keskelle

<sup>48</sup> *Westregård* 2002 s. 88–89.

<sup>49</sup> *Westregård* 2002 s. 142.



yhden tekeväksi. Jos toimenpide kohdistuu tahoon voimakkaasti, käytetään koko skaalaa hyväksi. Mahdolliset taustalla vaikuttavat tekijät, jotka voivat vaikuttaa arviointiin, on jo huomioitu skaalojen sijoittelussa kuvattaessa toimenpiteet eri tahojen osaintressien näkökulmasta ja tehtäessä yhteenlaskettu punninta kokonaisintresseihin. Tällöin otetaan huomioon myös tarkastustarve ja toimenpiteen tehokkuusaste.<sup>50</sup>

*Westregårdin* mallissa on ongelmallista se, millä intressit mitataan. Asetetaan ko useiden tahojen intressit samaan vaakakuppiin niin, että määräytyistä asianomaisista intresseistä tulee intressitaho? Painaako monien tahojen intressejä sisältävä vaakakuppi enemmän kuin se kuppi, jossa on vain yhden intressitahon intressejä? Lopputulokset riippuu tietysti intressien yhteispainosta ja yksittäisten intressien painosta. Intressitahojen kokonaisintressien yhteenlaskettu punninta hyödyntää ennen kaikkea parhaan vaihtoehdon selvittämistarvetta. Yhteenlaskettu punninta helpottaa intressitahojen tekemää valintaa eri toimintavaihtoehtojen välillä. Tuomioistuimien otaksuttavasti hakee argumentaationsa kokonaisintressien arvioinneista. Tuomioistuimien voi myös turvautua tietyn osaintressin kokonaisarvioon tai jopa eri tahojen osaintressien arviointiin.<sup>51</sup>

*Westregårdin* mallin mukaisessa lopullisessa kokonaisarviointissa punnitaan toisiaan vasten niitä kokonaisintressejä, jotka puhuvat toimenpidettä vastaan tai toimenpiteen puolesta. Intressien paino riippuu muun muassa taustalla vaikuttavista tekijöistä, tarkastustarpeesta ja toimenpiteen tehokkuudesta. Intressipunnintaan sisältyy myös suhteellisuusarviointi. Intressipunninnassa suhteellisuusarvio on sidoksissa eri tahojen relevantteihin intresseihin ja niiden intensiivisyyteen. Punnintamalli on mutkikas, ja sen vuoksi arvioijan, esimerkiksi tuomioistuimen, on syytä pitää silmällä myös punninnan arvioituja seurauksia.<sup>52</sup>

Tämän vuoksi mallia ei olekaan syytä käyttää puhtaana mekaanisesti siten, että faktat syötetään sisään ja ulos tulee automaattisesti tulos, riippumatta seurauksista. Lopullinen kokonaisarviointi on tehtävä selvällä ja rakentavalla tavalla ja niin, että arvioinnin pohjana olevat tekijät selvästi erottuvat toisistaan. Saattaa käydä niin, että punninnassa päädytään pitämään integriteetin loukkausta sekä sallittuna että kiellettynä. Tällöin lopullinen arvio tehdään mahdollisen tapaukseen soveltuvan lainkohdan mukaisesti tai ottamalla huomioon hyvä työmarkkinatapa.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> *Westregård* 2002 s. 179.

<sup>51</sup> *Westregård* 2002 s. 179.

<sup>52</sup> *Westregård* 2002 s. 182.

<sup>53</sup> *Westregård* 2002 s. 182.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on käytetty hyväksi lähinnä *Alexyn*, *Jonkan* ja *Pahlmanin* punnintamalleja. Merkittävin on *Alexyn* kehittämä punnintalaki. Punnintalaissa merkittävintä on määritellä loukkaamattomuuden tärkeys ja loukkaamisen aste.<sup>54</sup> Loukkaamattomuuden tärkeys ja loukkaamisen aste ovat tärkeitä myös punnit- taessa yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta sosiaalihuollossa.

*Jonkan* punnintamalli perustuu *Alexyn* mainittuun ajatukseen oikeusperiaat- teista optimointikäskyinä ("Optimierungsgebote"). Lainsoveltajan tulee pyrkiä oikeusperiaatteen ilmentämien yhteiskunnallisten arvojen tai tavoitteiden täyttä- miseen mahdollisimman suurella määrällä niin tosiasiallisesti kuin oikeudellisestikin.<sup>55</sup> Tämän punnintamallin keskeinen anti tälle tutkimukselle on *Jonkan* joh- topäätös siitä, että lainsoveltajan tulee pyrkiä oikeusperiaatteen ilmentämien yhteiskunnallisten arvojen tai tavoitteiden täyttämiseen mahdollisimman suures- sa määrällä niin tosiasiallisesti kuin oikeudellisestikin. Tärkeä on myös *Jonkan* toteamus siitä, että yksilön oikeusturvaintressillä ja sitä koskevilla perusoikeus- säännöksillä on korkea *prima facie* -painoarvo. Tämä on otettava huomioon lainkäytössä ilmenevässä kollisiotilanteessa. Lopullisesti eri suuntiin johtavien perusoikeuksien suhteelliset painoarvot määräytyvät kuitenkin konkreettisesti yksittäistapauksessa ilmenevien seikkojen perusteella.<sup>56</sup> Intressien konkreettises- sa painoarvossa on otettava huomioon se, että yksittäistapaukseen vaikuttavilla seikoilla voi eri tilanteissa olla erilainen arvo. Edelleen olisi yleensä samanaikai- sesti kiinnitettävä huomiota useisiin tekijöihin ja punnittava niiden yhteistä mer- kitystä.<sup>57</sup> Nämä tulevat tarkasteltavaksi myös sosiaalihuoltoa koskevassa punnin- nassa ja sen konkreettisissa sovellutuksissa.

*Pahlmanin* lääkintäoikeudellisen punninnan olennaisin anti tälle tutkimuksel- le on se, että periaatteet ohjaavat punnintaa erilaisilla painoarvoilla. Periaatteet tuovat arvot ja tavoitteet lääkintäoikeudelliseen argumentaatioon. Periaatteiden punninnassa mitataan samalla arvoja. Lääkintäoikeudessa harmaat alueet ovat tätä kautta osittain sääntelyn piirissä. Periaatteen loukkaamattomuuden tärkeys ja loukkaamisen aste tulevat tarkasteltavaksi punnintamallissa ja konkreettisissa sovellutustilanteissa. Hyvän tekeminen ja vahingon välttäminen konkretisoivat loukkaamattomuuden tärkeyttä ja loukkauksen astetta.<sup>58</sup> Samanlainen arvojen ja tavoitteiden korostaminen on tärkeää myös punnitessa yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta sosiaalihuollossa. Mitä tärkeämpää yksityisyyden suojaami-

<sup>54</sup> Alexy 2002 s. 102.

<sup>55</sup> Alexy 2002 s. 47–48.

<sup>56</sup> Jonkka 1998 s. 1261.

<sup>57</sup> Jonkka 1991 s. 254.

<sup>58</sup> Pahlman 2003 s. 117.

nen sosiaalihuollon asiakkaan kannalta olisi ja mitä enemmän julkisuusperiaatteen toteuttaminen yksityisyyden suojaamista loukkaisi, sitä painavamman julkisuusperiaatteen painoarvon on oltava, jotta julkisuusperiaatteen mukainen asiakirjan antaminen kenelle tahansa kansalaiselle epävarmuustilanteessa olisi perusteltua. Mitä tärkeämpää julkisuusperiaatteen kannalta asiakirjan antaminen olisi ja mitä enemmän asiakirjan salassa pitäminen tätä arvoa loukkaisi, sitä painavamman yksityisyyden suojaamisen painoarvon on oltava, jotta asiakirjan salassa pitämistä epävarmuustilanteessa voisi pitää perusteltuna.

*Pöyhösen* punnintamallin ongelmana tämän tutkimuksen näkökulmasta on se, että punnittaessa yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta sosiaalihuollossa, yksityisyyden suojalle ja julkisuusperiaatteelle ei voi antaa matemaattisia luku-arvoja. *Pöyhösen* mallin mukaisessa kokonaisharkinnassa sen sijaan jokaiselle neljästä sovitteluperiaatteesta eli sopimusvapaudelle, vaihdannan intressille, yhteisölliselle kohtuusperiaatteelle sekä heikomman hyvittämisen periaatteelle voidaan muodostaa painoarvoasteikko, jonka mukaisesti niiden merkitys harkinnassa määräytyy. Sovitteluperiaatteiden saamista tapauskohtaisista painoarvoista muodostetaan yhteinen kohtuuttomuusarvo. Se saadaan laskemalla yhteen neljän sovitteluperiaatteen saamat, sovittelua puoltavat ja sitä vastaan puhuvat painoarvot.<sup>59</sup> *Pöyhösen* mallin mukaista matemaattisista yhteenlaskua ei voi tehdä yksityisyyden suojalle ja julkisuusperiaatteelle, jotka ovat riippuvaisia yhteiskunnallisista arvoista ja tavoitteista.

Tässä tutkimuksessa ei ole käytetty hyväksi *Westregårdin* punnintamallia, vaikka molemmissa tutkimuksissa on käytetty hyväksi suhteellisuusarviointia. Yhteistä tässä tutkimuksessa kehitetyssä ja *Westregårdin* punnintamallissa on, että molemmissa on käytetty hyväksi suhteellisuusarviointia. Kuten työntekijällä on vahva intressi suojautua häntä loukkaavia työnantajan toimenpiteitä vastaan, myös sosiaalihuollon asiakkaalla on vahva intressi suojautua häntä loukkaavia sosiaalihuollon viranomaisen toimenpiteitä vastaan. Intressipunninnassa suhteellisuusarvio on näin sidoksissa eri tahojen relevantteihin intresseihin ja niiden intensiivisyyteen. Yhteistä sosiaalihuollossa noudatettavalle punnintamallille ja *Westregårdin* punnintamallille on myös se, että lopullisessa kokonaisarvioinnissa punnitaan toisiaan vasten niitä kokonaisintressejä, jotka puhuvat toimenpidettä vastaan ja toimenpiteen puolesta. Kumpaakaan mallia ei olekaan syytä käyttää puhtaana mekaanisesti siten, että faktat syötetään sisään ja ulos tulee automaattisesti tulos, riippumatta seurauksista.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> *Pöyhönen* 1988 s. 311.

<sup>60</sup> *Westregård* 2002 s. 179 ja 182

# VI Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen väliset punnintatilanteet sosiaalihuollossa

## 1 PUNNINTAMALLIN SOVELLUSALUSTA

### 1.1 Johdanto

Sosiaalihuollon eri osapuolet käyvät jatkuvaa taustakeskustelua siitä, mikä sosiaalihuollossa on tärkeää ja miten sosiaalihuollon linjaukset ja rajaukset tehdään. Myös sosiaalihuollon työntekijöiden tulee asenteitaan, arvojaan ja tietojaan käyttämällä osallistua tähän keskusteluun. Vastaavasti sosiaalihuollon asiakkaiden on syytä esittää omia kannanottoja, jotta heidän toivomuksensa ja mielipiteensä eivät jäisi vaille huomiota.

Hallinnossa organisaatiomuutokset, lainsäädäntömuutokset ja toimintakulttuurimuutokset ovat seuranneet toisiaan. *Eija Siitari-Vanteen* mukaan hallinnon rakennemuutoksia ei pidä korostaa liikaa, sillä hallinnossa perinteiset ratkaisutehtävät kuuluvat edelleenkin pääosin hallintoviranomaisille.<sup>1</sup> *Heikki Kullan* mukaan on perusteltua puhua julkishallinnon murroksesta, muttei mistään vallankumouksesta. Suomen julkishallinto rakentuu edelleen pääosin perinteisen formaalisen rationaalisuuden varaan.<sup>2</sup>

*Pentti Arajärven* mukaan Suomea voidaan luonnehtia oikeusvaltioksi, hyvintointivaltioksi ja oikeudelliseksi verkkoyhteiskunnaksi. Oikeusvaltiolliset kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevat perusoikeudet ovat olleet Suomessa voimassa jo lähes vuosisadan. Suomen itsenäistymisen yhteydessä säädettyt Suomen kansalaisen yleiset oikeudet säilyivät liki muuttumattomina aina vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen saakka, jolloin klassisia perusoikeuksia lähinnä korjailtiin vastaamaan modernin yhteiskunnan vaatimuksia. Sen sijaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien historia on sangen lyhyt. Suurimmaksi osaksi TSS-oikeudet säädettiin perusoikeuksiksi vasta perusoikeusuudistuksen yhteydessä.

Yksilöiden ja viranomaisten oikeuksien, etujen ja velvollisuuksien täsmällinen sääntely lailla ja hallinnon lainalaisuus ovat oikeusvaltion tyypillisiä tunnusmerkkejä.<sup>3</sup> Liberalistiselle oikeusvaltioajatukselle on ominaista erityisesti val-

<sup>1</sup> *Siitari-Vanne* 2000 s. 1222–1223.

<sup>2</sup> *Kulla* 2000 s. 802.

<sup>3</sup> *Arajärvi* 2001 s. 349.

tion toimenpiteiden ennustettavuuden ja samalla oikeusturvan lisääminen yleisten lakien välityksellä.<sup>4</sup>

Myös ideologian tasolla on mahdollista esittää ero oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion välillä: oikeusvaltio suojaa valtion puuttumista vastaan, kun taas hyvinvointivaltio tarjoaa ihmisille riittävän tuen.<sup>5</sup> Hyvinvointivaltio suojaa yhteiskunnan jäsenten sosiaalista turvallisuutta ja tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Perustuslain 1.2 §:ään sisältyvä hyvinvointivaltion idea turvaa tosiasialliset edellytykset käyttää oikeusvaltion takaamia klassisia vapausoikeuksia, ja oikeusvaltion idea suojaa yhteiskunnan jäsenten yksityistä autonomiaa ja spontaaniin vuorovaikutukseen perustuvaa elämismailmaa kolonisaatiolta.<sup>6</sup>

Eroista huolimatta oikeus- ja hyvinvointivaltiolla on myös yhteisiä piirteitä. *Pekka Hallbergin* mukaan käsitteet oikeusvaltio ja hyvinvointivaltio eivät ole vastakkaisia, vaan ne heijastavat saman ilmiön eri puolia.<sup>7</sup> Hyvinvointivaltio tuottaa sosiaalipalveluja kansalaisilleen. Valtiona se myös kontrolloi heidän oikeuksiaan käyttäen näitä palveluja. Sosiaalipalvelujen tuottaminen, jakaminen ja käyttäminen edellyttävät monentasoista valvontaa. Hyvinvointivaltion ja sen sosiaalipalvelujen kytkäisenä tulee laaja ja yksityiskohtainen sosiaalihuollon asiakkaiden kontrolli. Oikeusvaltiolliseen sosiaalihuoltoon kuuluu puolestaan perustavana oikeutena myös yksityisyyden suoja. Merkittävä yhteiskunnallinen kysymys kuuluu, mihin vedetään kulloinkin yksityisyyden suojan ja valvonnallisten intressien välinen raja.<sup>8</sup>

*Antero Jyrängin* mukaan perustuslain 1.2 §:ssä ovat yleisesti ja rinnakkain ilmaistuina liberaalinen ja sosiaalinen periaate, liberaalisen oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion idea. Asettaessaan liberaalisen ja sosiaalisen periaatteen rinnakkain perustuslainsäätäjät osoittaa hyväksyvänsä liberaalisen ja sosiaalisen periaatteen rinnakkaisen kehittämisen sekä suhteessa ihmisten oikeuksiin ja vapauksiin että valtion tehtäviin. Perustuslain mukaan yhteiskuntaa ei tule kehittää ääri-liberalistisen mallin mukaan, jossa yksilöt jätetään yksin ilman julkista tukea ja huolenpitoa vaan yhteiskuntaa on kehitettävä ihmisten perustarpeiden mukaisesti. Perusoikeuksia on toteutettava koko asteikolla sekä liberaalisen että sosiaalisen periaatteen mukaan.<sup>9</sup>

*Pentti Arajärven* mukaan yhteiskunnan jäsenen kannalta optimaalinen onkin valtiomalli, jonka pohjalta demokraattinen oikeusvaltio ja hyvinvointivaltio toimivat yhtenäisesti ja ristiriidattomasti.<sup>10</sup> Perustuslain 2.3 §:n edellyttämä hallin-

<sup>4</sup> *Konstari* 1977 s. 22.

<sup>5</sup> *Arajärvi* 2001 s. 349–350.

<sup>6</sup> *Ilveskivi* 1998 s. 46–47.

<sup>7</sup> *Hallberg* 2004 s. 58–59.

<sup>8</sup> *Heinonen* 1998 s. 21.

<sup>9</sup> *Jyränki* 2000 s. 61–62.

<sup>10</sup> *Arajärvi* 1995 s. 384.

non lainalaisuus ilmaisee *Heikki Kullan* mukaan sen, että hallintoviranomaiset ovat toiminnassaan lakien sitomia. Tämä päätöksentekomalli sitoo ideaalitasolla toisiinsa oikeusvaltion laillisuuden ja demokratian legitiimisyyden, joita täydentää hyvinvointivaltiolle tyypillinen pyrkimys oikeudenmukaisuuteen.<sup>11</sup>

## 1.2 Oikeusvaltio

Oikeusvaltio-käsitteen sisällöstä ja funktiosta on esitetty monia eri tulkintoja. Miltei kaikkia teorioita yhdistää kuitenkin kaksi teemaa: vaatimus valtion puutumisilta suojatusta yksityisautonomian alueesta ja vaatimus valtion toiminnan sitomisesta oikeuteen.<sup>12</sup> Hallinnon kannalta keskeinen oikeusvaltion funktio on taata hallinnon lainalaisuus. Yksilön oikeuksien rajoittaminen ja velvollisuuksien asettaminen edellyttävät selkeää lainsäädäntöpohjaista toimivaltaa. Viranomaiskoneisto on selkeän hierarkkinen, mutta kuitenkin kullakin tasolla suhteellisen itsenäinen. Tavoitteena on toimeenpanna lainsäädäntö muodollisesti lainmukaisesti, määräyksiä noudattaen ja yhden oikean ratkaisun periaatteen mukaisesti.<sup>13</sup>

Oikeusvaltioteoriat voidaan ryhmitellä muodollisiin, materiaalisiin ja demokraattisiin.<sup>14</sup> *Antero Jyrängin* mukaan oikeusvaltio saatetaan muodolliselta kannalta määritellä valtioksi, joka on organisoitu oikeussäännöin ja jossa sekä valtio-organien ja viranomaisten että kansalaisten on toimittava näiden sääntöjen mukaan.<sup>15</sup> Perusajatus on se, että julkinen vallankäyttö on oikeussäännösten alaista ja oikeussäännösten kontrolloimaa. Tämä koskee sekä toimenpiteitä, joihin ryhdytään, että menettelymuotoja, joiden puitteissa julkista valtaa käytetään. Lisäksi yksilöllä pitää olla mahdollisuus saattaa viranomaisten toiminnan laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi.<sup>16</sup>

*Kaarlo Tuorin* mukaan muodollinen oikeusvaltio edellyttää, että julkista valtaa on lupa käyttää vain oikeudellisesti määritellyn toimivallan nojalla ja kansalaisten oikeuksia, ennen muuta perusoikeuksia, kunnioittaen. Kyse on siis kahdesta julkista vallankäyttöä rajoittavasta takeesta, perusoikeuksien kunnioittamisesta ja hallinnon lainalaisuudesta. Yhtäältä kansalaisilla on perusoikeuksien turvaama vapauspiiri ja toisaalta viranomaiset voivat puuttua kansalaisten oikeuksiin vain lain antaman valtuutuksen nojalla.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> *Kulla* 1995 s. 396.

<sup>12</sup> *Tuori* 1999 s. 932.

<sup>13</sup> *Mäenpää* 2003b s. 33–38.

<sup>14</sup> *Tuori* 1999 s. 932–936.

<sup>15</sup> *Jyränki* 2003 s. 249.

<sup>16</sup> *Seipel* 1998 s. 70.

<sup>17</sup> *Tuori* 1990 s. 114–115.

Demokraattinen oikeusvaltio edellyttää muun muassa hyvin toimivaa julkisuusperiaatetta ja yksityisyyden suojaamista. Julkisuusperiaate mahdollistaa tehokkaan tiedonsaannin julkisen vallan toiminnasta ja antaa kansalaisille myös mahdollisuuden kontrolloida, miten tuota valtaa käytetään lain puitteissa. Näin ollen julkisuusperiaate hyödyttää oikeusvarmuutta. Kansalaisten mahdollisuus julkisuusperiaatteen avulla kontrolloida viranomaisten käsittelyrutiineja edistää myös viranomaisten toiminnan tehokkuutta. Asiakirjajulkisuuden klassinen tarkoitus, taata oikeusvarmuus sekä hallinnon ja kansanvallan tehokkuus edistää siis sekä poliittista että hallinnollista demokratiaa.<sup>18</sup>

Yksityisyys pitää suojata osana oikeusvaltion valtiosäännössä vahvistettuja perusoikeuksia. Ihmisen yksityinen sfääri suojataan paitsi julkista valtaa vastaan, myös muiden yksityisten loukkauksilta. Oikeusvaltion on turvattava riittävän tehokas yksityisyyden suoja. Velvollisuus ryhtyä positiivisiin toimenpiteisiin on kirjattu sekä EIS 8 artiklaan että Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 17 artiklaan.<sup>19</sup>

Oikeusvaltio ei ole pelkästään muodollinen periaate, vaan sillä on myös arvo- pohjainen sisältö. Lainsäädännön dynaamisen, yhteiskunnallisen luonteen korostuessa painottuu myös lakien materiaalin sisältö.<sup>20</sup> Oikeusvaltioperiaate liittyy läheisesti perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän arvolähtökohtiin. Perusoikeuksilla on merkitystä ainoastaan sellaisessa yhteiskunnassa, jossa perustuslain 2.3 §:n mukaisesti julkisen vallan käyttö perustuu lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia.<sup>21</sup> Oikeusjärjestys, joka ei sitoudu kansainvälisesti hyväksyttyihin ihmis- ja perusoikeuksiin, ei myöskään saa oikeusvaltion statusta.<sup>22</sup>

*Ahti Saarenpää* on puhunut perusoikeusvelvoitteisesta oikeusvaltiosta. Saarenpään mielestä on turha puhua perusoikeusmyönteisyydestä, koska perusoikeudet velvoittavat.<sup>23</sup> Perusoikeusvelvoitteisessa oikeusvaltiossa perusoikeudet ovat kaikkien oikeuksia ja perusoikeusvelvoitteisuus koskee kaikkia. Kansalaisilla on oikeus yhtäältä vedota perusoikeuksiin ja toisaalta odottaa eri instituutioilta perusoikeudet huomioon ottavaa laadukasta toimintaa. Viranomaisilla on puolestaan velvollisuus ottaa perusoikeudet erityisesti huomioon toiminnassaan.<sup>24</sup> Avoimeksi *Saarenpään* mallissa näkyy jäävän perusoikeusvelvollisuuksien kansalaisia sitova vaikutus.

<sup>18</sup> *Blanc-Gonnet Jonason* 2006 s. 74.

<sup>19</sup> *Blanc-Gonnet Jonason* 2006 s. 74.

<sup>20</sup> *Hallberg* 2004 s. 15.

<sup>21</sup> *Scheinin* 1999c s. 227.

<sup>22</sup> *Aarnio, Aulis* 2002 s. 5.

<sup>23</sup> *Saarenpää* 2001b s. 207.

<sup>24</sup> *Saarenpää* 2002a s. 114.

Sekä julkisuusperiaate että yksityisyyden suoja ovat demokraattisessa oikeusvaltiossa paitsi perusoikeuksia myös peruseriaatteita. Lainsäätäjän tehtävä on huolehtia tasapainon säilymisestä periaatteiden välillä. Hyvin punnitun balanssin saavuttaminen ei ole helppo tehtävä. Tasapainoon vaikuttavat julkisuuslain-säädännön ja yksityisyyden suoja koskevan lainsäädännön ohella monet muut oikeusjärjestyksen osa-alueet, kuten rikosoikeus ja vahingonkorvausoikeus.<sup>25</sup>

### 1.3 Hyvinvointivaltio

Perusoikeusuudistuksen lähtökohtiin kuului, ettei hyvinvointivaltio ole oikeusvaltion vastakohta vaan oikeusvaltion nykyinen muoto. Hyvinvointivaltion käsite kuvaa tietynlaista muutosta valtion tehtävissä. Nämä muutokset käynnistyivät maailmansotien välisenä aikana, tullakseen yhteiskunnan kehityksen keskeiseksi piirteeksi 1950–1970-luvuilla. Nykyiselle hyvinvointivaltiolle on tyypillistä paitsi perinteisen oikeusvaltion saavuttaman vapausoikeuksien tason säilyttäminen ja edelleen kehittäminen, myös perusoikeuden käsitteen lavennus sekä tosiasiallisen tasa-arvon että TSS-oikeuksien suuntaan.<sup>26</sup> Valtion roolia yhteiskunnassa on kasvatettu vastapainona liberalistiselle yksityisautonomialle.<sup>27</sup> Olli Mäenpää on korostanut, että uudenlaisia oikeusturvavaatimuksia aiheuttavat hallinnollisen sääntelyn laajeneminen uusille alueille (esimerkiksi informaatio, viestintä, uusi teknologia), sääntelyyn sisältyvien uudenalaisten velvoitteiden toteuttaminen sekä julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan laadulliset erityispiirteet.<sup>28</sup>

*Mäenpään* mukaan modernissa hallinnossa erilaisten oikeuksien ja vapauksien turvaamiseen kohdistuu uudenlaisia haasteita, jotka heijastuvat myös sosiaalihuollon viranomaisten toimintaan. Muutospaineita aiheuttavat muun muassa oikeudellinen integraatio ja talouden globalisaatio, säädännäisten oikeuksien lisääntyminen ja velvoitteiden laajentuminen sekä mm. informaatioyhteiskunnan kehittymisen aiheuttamat muutokset.<sup>29</sup>

Julkinen valta tukee laajasti heikommassa asemassa olevia ihmisiä mutta samalla rajoittaa heidän yksityisyyttään.<sup>30</sup> *Kaarlo Tuorin* mukaan tuesta riippuvaisilla ihmisillä ei ole aina sellaisia tiedollisia, taloudellisia ja sosiaalisia voimavaroja, jotka antaisivat mahdollisuuden yksityisyyden suojaamiseen. He voivat olla myös suorastaan hädänalaisessa asemassa, jolloin heidän ja julkisen vallan välisestä suhdetta leimaa selvä tosiasiallinen eriarvoisuus.<sup>31</sup> *Olli Mäenpään* mukaan

<sup>25</sup> *Blanc-Gonnet Jonason* 2006 s. 75.

<sup>26</sup> KM 1992:3 s. 46.

<sup>27</sup> *Uoti* 2004 s. 75.

<sup>28</sup> *Mäenpää* 2005a s. 31.

<sup>29</sup> *Mäenpää* 2005a s. 30–31.

<sup>30</sup> *Arajärvi* 2002 s. 26.

<sup>31</sup> *Tuori* 2004 s. 303.



julkisoikeudellinen suhde on tällöin korostetun asymmetrinen ja merkittävää yksipuolista vallankäyttöä sisältävä. Toimeenpanovallan käyttö realisoituu hierarkkisessa valtasuhteessa. Sen aktiivisena osapuolena on sosiaalihuollon viranomainen ja toisena osapuolena yksipuolisen hallintotoimen tai -toiminnan kohteena oleva sosiaalihuollon asiakas.<sup>32</sup>

Sosiaalipalveluja käyttävät paljon sairaat, vammaiset, vanhukset, työttömät ja yleensäkin vähätuloiset, joten valvonnalla on vahva sosiaalinen ulottuvuus.<sup>33</sup> Byrokratia pyrkii läpivalaisemaan ne, jotka joutuvat turvautumaan hyvinvointivaltion palveluihin ja tukiin, se erottelee ihmiset toisistaan ja asettaa heidät järjestykseen. Valvonta asettaa köyhät, sairaat, työttömät, opiskelijat, erilaiset vähemmistöt ja normien rikkojat tai jollakin tavoin poikkeavat tehostetun tarkkailun alaisiksi. Mitä marginaalisempi, epäsovinmaisempi tai poikkeavampi ihminen on, sitä tiuhempi hänen valvontansa verkko on ja sitä kapeampi on hänen yksityisyytensä ala. Yhtäältä hyvinvointiyhteiskunta tuottaa sosiaalipalveluja ja muita sosiaalietuuksia kansalaisilleen, toisaalta valtiona se kontrolloi heidän oikeuksiaan käyttäen näitä etuuksia. Tämän seurauksena yksityisyyden hinta nousee. Kansalaiset joutuvat näkemään vaivaa tai kieltäytymään suuresta osasta hyvinvointivaltion palveluja välttyäkseen jatkuvilta rekisteröinneiltä. Kun on mahdollista valita yksityisyyden ja jonkun muun intressin kesken, lähes aina ja ymmärrettävistä syistä valitaan yksityisyyttä vastaan.<sup>34</sup> Teknologisesti kehittyneessä ja samalla haavoittuvassa riskiyhteiskunnassa viranomaisten tietohuollon tehostamiselle on esitettävissä hyviä perusteita. Samalla on vaarana, että yksityisyyden suojasta jää jäljelle pelkkä kuori.<sup>35</sup>

Valvonnan ja asiakaspalvelun tehostamismäkökohtien käyttäminen perusteluna voidaan asettaa kyseenalaiseksi, jos se johtaa perustuslain vastaisesti kansalaisten eriarvoiseen asemaan lain edessä tai yksityisyyden suojan loukkaamiseen.<sup>36</sup> Esimerkiksi entinen tietosuojavaltutettu *Jorma Kuopus* on todennut, että yhteiskunnan kokonaisedun nimissä viranomaisten oikeus saada arkaluonteisia tietoja voi olla perusteltua. Hän on kuitenkin kyseenalaistanut sen, ovatko ne perusoikeusnäkökulmasta välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa.<sup>37</sup> Ihmis- ja perusoikeudet ilmentävät tärkeitä arvoperusteisia oikeuksia, joiden rajoittamisessa kollektiivisten kontrolli- ja turvallisuusintressien nimissä tulisi olla erityisen varovainen.<sup>38</sup>

<sup>32</sup> *Mäenpää* 2005b s. 1069–1070.

<sup>33</sup> *Heinonen* 1998 s. 21.

<sup>34</sup> *Heinonen – Hannula* 1999 s. 22, 65 ja 151.

<sup>35</sup> *Konstari* 2001 s. 5.

<sup>36</sup> Viranomaisten tietojensaantioikeus, pankkisalaisuus ja perusoikeudet 2000 s. 12.

<sup>37</sup> *Kuopus* 2002 s. 246 alaviite 76.

<sup>38</sup> *Piispanen* 1998b s. 192.

Kaikkein heikompien ihmisten yksityisyyteen tunkeutuminen on ymmärrettävää. Juuri nämä henkilöt yleensä käyttävät hyvinvointiyhteiskunnan niitä tulonsiirtoja ja palveluja, joiden myöntäminen luontevasti edellyttää tietoja henkilöiden elinoloista. Kun hyvinvointiyhteiskunta on omaksunut tehtävän huolehtia kaikkien hyvinvoinnista, se on katsonut, että sillä on oikeus puuttua yksityisyyteen ja ainakin osittain se myös saanut hyväksynnän puuttumiselleen. Tämä saattaa myös heikentää kansalaisyhteiskunta ja sen kehitystä. Käsitykset yksityisyyden hyväksyttävästä rajoittamisesta vaihtelevat tilanteittain.<sup>39</sup> *Kirsi Piispanen* on ehdottanut, että yksilön oikeuksiin ja vapauksiin puuttumisen maksimi voisi olla seuraava: ”parempi puuttua enemminkin (liian) vähän kuin varmuuden vuoksi liian paljon”.<sup>40</sup>

Suomen perustuslain 1.1 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeuden kehittää persoonallisuuttaan sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Vastaavasti Saksan perustuslain 1.1 §:n mukaan ihmisarvo on loukkaamaton. Julkisen vallan velvollisuutena on kunnioittaa ja suojella sitä. Lisäksi Saksan perustuslain 1.2 §:n mukaan Saksan kansa tunnustaa loukkaamattomat ja luovuttamattomat ihmisoikeus-oikeudet jokaisen yhteiskunnan sekä maailmassa vallitsevan rauhan ja oikeudenmukaisuuden perustaksi.

Liberaalisten vapausoikeuksien ja sosiaalivaltioperiaatteen välinen suhde on jännitteinen. Sosiaalivaltioperiaatteessa jännite ilmenee sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista turvallisuutta koskevana dualismina. Tämä jännite käy ilmi Saksan perustuslain 1.1 §:ssä mutta ei Saksan perustuslain 1.2 §:ssä, koska 1.2 §:ssä kuvataan ainoastaan yksittäisiä vapausperusoikeuksia. Jännite paikantuu ensisijaiseen velvollisuuteen varmistaa huonossa sosiaalisessa asemassa olevien ihmisten perusoikeudet. Sosiaalilainsäädännön pitää taata ihmisarvoinen olemassaolo, luoda yhdenvertaiset edellytykset kehittää vapaasti persoonallisuuttaan sekä torjua ja tasoittaa elämän erityisiä rasituksia.<sup>41</sup>

## 1.4 Oikeudellinen verkkoyhteiskunta

*Ahti Saarenpää* on korostanut, että suomalainen yhteiskunta oikeudellistuu uudella tavalla ja yhä nopeammin. Lainsäädäntö muuttuu, viestintätavat uudistuvat ja informaatiota käytetään uusilla tavoilla.<sup>42</sup> Myös demokraattinen oikeusvaltio on entistä tärkeämpi. Aikaisemmasta hallintovaltiosta on selkeämmin edetty yksilön itsemääräämisoikeuden kunnioitukseen perustuvan oikeusvaltion lainsää-

<sup>39</sup> *Arajärvi* 2002 s. 26–27.

<sup>40</sup> *Piispanen* 1998a s. 41.

<sup>41</sup> *Steinbach* 2003a s. 20–21.

<sup>42</sup> *Saarenpää* 2000b s. 5–6.

dännölliseen rakentamiseen. Yhä useammista informaatioon, tietojenkäsittelyyn ja viestintään liittyvistä asioista säädetään – on säädetävä – laissa. Tuo sääntely tapahtuu entistä useammin yksilön oikeuksien näkökulmasta. Voimmekin perustellusti puhua oikeudellisesta verkkoyhteiskunnasta.<sup>43</sup>

Oikeudellisella verkkoyhteiskunnalla tarkoitetaan *Saarenpään* mukaan yhteiskuntaa, missä tietotekniikan hyödyntäminen ja informaatioinfrastruktuurin ja informaatiomarkkinoiden muutokset ovat aiheuttaneet yhteiskunnan informaatio-oikeudellisen sääntelyn lisääntymistä. Oikeudellinen viestintä on muuttunut pääasiassa elektroniseksi, digitaaliseksi viestinnäksi ja hallinto sähköiseksi, verkkojen avulla toimivaksi. Perusoikeuksien käyttö on siirtynyt merkittävässä määrin tietoverkkoihin. Tietotekniikan sekä tietojärjestelmien käytön seurauksena päätetyöskentely on muodostunut keskeiseksi oikeudellisessa elämässä ja hallinnossa. Nämä kaikki seikat yhdessä vaikuttavat uusin tavoin yksilön itsemääräämisoikeuteen, muuttavat oikeuskulttuuria ja oikeudellista viestintää, aiheuttavat uusia laatuvaatimuksia kaikilla oikeudellisen elämän tasoilla sekä edellyttävät uutta ammattitaitoa oikeudellisen elämän toimijoilta.<sup>44</sup>

Sosiaalityöntekijän työ käy kaikilla tasoilla yhä tieto- ja digitaali-tekniikkapainotteisemmaksi. Digitaali-tekniikan merkitys lisääntyy sosiaalihuollon hallinnossa sekä yksittäisten sosiaalityöntekijöiden kohdalla että kansallisella ja alueatasolla. Digitaali-tekniikka antaa mahdollisuuden alentaa hallinnollisia kustannuksia ja tarjota sosiaalihuollon etäpalveluja. Lisäksi kansalaiset käyttävät sosiaalipalveluja koskevaan tiedon hankintaan yhä enemmän internetiä. Samalla sosiaalihuoltobudjetteihin kohdistuvat paineet kasvavat teknologian kehittyessä, väestön ikääntyessä ja sosiaalihuollon asiakkaiden odotusten ja tarpeiden muuttuessa.

Se, että sosiaalihuollossa on siirrytty entistä enemmän sähköiseen asiakastietojen käsittelyyn, on aiheuttanut toimintatapojen ja menettelyiden uudelleenarviointia. Tulkintaongelmia aiheutuu myös siitä, että käytännön toiminta on teknologian kehityksen myötä ajanut osittain ohi lainsäädännön. Asiakastietojen säilyttämiseen ja käytettävyyteen liittyvät kysymykset on tarpeellista arvioida uudelleen. Sosiaalihuollon asiakkaan asema suhteessa sosiaalihuollon viranomaiseen sekä sosiaalihuollon järjestäjään tai toteuttajaan aktivoituu ja muuttuu. Kaikki nämä synnyttävät suuria haasteita kehittämistyölle. Keskeinen ongelma sosiaalihuollon asiakastietojen käsittelyssä on, että kehittämistyö ja lainsäädäntö kulkevat osin eri tahtia. Kun teknologiaa otetaan käyttöön ja kun sitä käytetään, täytyy kuitenkin muistaa, että voimassa oleva lainsäädäntö koskee myös sähköisesti tapahtuvaa asioiden käsittelyä. Tärkein henkilötietojen käsittelyä koskeva

<sup>43</sup> *Saarenpää* 2004 s. 7.

<sup>44</sup> *Saarenpää* 2004 s. 8.

laki on henkilötietolaki, jota täydentävät kunkin alan erityissäännökset, kuten asiakaslaki.<sup>45</sup>

Informaatioteknologiasta on tullut aikaisempaa selvemmin viestintäteknologiaa.<sup>46</sup> *Tuomas Pöysti* on todennut verkkoyhteiskunnan lainsäädännön oikeusajatuksiin kuuluvan, että asianmukaisella infrastruktuurien järjestämisellä voidaan optimoida samanaikaisesti yksilön vapaudet ja oikeudet sekä yhteisön tavoitteet ja yhteisöllisyyden arvot ja hyveet.<sup>47</sup> *Saarenpään* mukaan uudistuvan oikeusvaltion ja uuden verkkoyhteiskunnan jännitteisen kehityksen myötä keskustelu yksityisyydestä on saamassa yhä enemmän uusia teknisiä, lakitekniisiä, yhteiskunnallisia ja oikeusvaltiollisia ulottuvuuksia.<sup>48</sup> Monilla oikeudenaloilla on tärkeää pystyä erottamaan toisistaan julkinen ja yksityinen. Vaikka rajanveto julkisen ja ei-julkisen välillä ei aina ole helppoa, on se yleensä kuitenkin tehtävissä: tuomioistuimissa on muodostunut laaja ratkaisukäytäntö tämäntyyppisissä kysymyksissä. Tietotekniikan ja tietoliikennetekniikan kehittyminen kuitenkin hämärtää yksityisen ja julkisen toiminnan rajoja entisestään. Jatkossa on yhä vaikeampi määritellä, milloin jokin on julkista.<sup>49</sup>

Tiedollinen itsemäärääminen ja yksityisyys eivät voi olla tietoyhteiskunnassa rajoittamattomia periaatteita. Mitkä sitten ovat yksityisyyden ja tiedollisen itsemääräämisen rajat? Teknologia ja yhteiskunnan muutos luovat jatkuvasti uusia uhkakuvia yksityiselämän suojalle ja yksilön tiedolliselle itsemääräämisoikeudelle. Tietoyhteiskunnassa yksilön oikeuksien toteutumiseen on jatkuvasti kiinnitettävä huomiota.<sup>50</sup> Julkisuusperiaatetta ei saa heikentää hallinnon tietokoneistamisen perusteella. Päävastoin julkisuusperiaatetta voidaan edistää hyödyntämällä niitä mahdollisuuksia, joita tietotekniikka tarjoaa. Toisaalta yksityisyyden suojaa pitää vahvistaa, jotta voidaan ehkäistä informaatiotekniikasta aiheutuvia uusia uhkia.<sup>51</sup>

*Saarenpään* mukaan verkkoyhteiskunnassa yksityisyys voidaan nähdä verkko-intressinä. Avoimiin tietoverkkoihin liitetyt päätteet mahdollistavat suojamattomina rajoittamattoman yksityisyyden loukkaamisen. Julkisuus tunkeutuu yksityisyyteen. Päätteiden käyttäjät ja sisällöt kiinnostavat tietoverkoissa kuljijoita ja niiden käytön automaattisia seuraajia. Digitaalisessa maailmassa suoja urkintaa ja valvontaa vastaan on tärkeä yksityisyyden suojan käytännöllinen, ei

<sup>45</sup> Samaa on todennut *Maija Kleemola* sähköisestä potilastietojen käsittelystä. *Kleemola* 2005a s. 16.

<sup>46</sup> *Seipel* 2001 s. 131.

<sup>47</sup> *Pöysti* 2002 s. 40.

<sup>48</sup> *Saarenpää* 2002b s. 314.

<sup>49</sup> *Pitkänen* 2003 s. 18.

<sup>50</sup> *Hoikkala – Kuitalahti – Tuomela* 2005 s. 293–294.

<sup>51</sup> *Blanc-Gonnet Jonason* 2006 s. 51.

vain äärimuotoinen uhkaelementti.<sup>52</sup> Valvonnan ja yksityisyyden välillä on kiinteä riippuvuus. Niitä voidaan luonnehtia magneetin vastakkaisiksi, toisiaan karttaviksi navoiksi. Valvonnalla puututaan aina yksityisyyteen, ja yksityisyyden suojalla taas puolustaudutaan valvontaa vastaan. Kun valvontaa lisätään sosiaalisen elämän kaikilla alueilla, yksityisyyden säilyttämiseksi pitää ponnistella entistä enemmän. Valta ja auktoriteetti ovat yksityisyyden ja valvonnan määräytyksen keskeisiä komponentteja. Yksityisyys on valvonnasta riippuvainen valtasuhde. Valta tarkoittaa jonkun vapauksien rajoittamista.<sup>53</sup>

*Tomi Voutilaisen* mukaan sosiaalihuollon viranomainen voi suorittaa sosiaalihuollon asiakkaiden profilointoja ja analyysyjä. Asiakkaat voidaan luokitella heidän tiedollisten profiiliensa mukaan erilaisiin riskiluokkiin muun muassa taloudellisten etuuksien käytön valvonnassa. Luokittelu perustuu säännöllisiin väliajoin tehtäviin asiakasanalyysseihin. Nämä analyysit perustuvat viranomaisen mahdollisesti muilta viranomaisilta ja sidosryhmiltä saatuihin vertailutietoihin, joita verrataan viranomaisella itsellään oleviin mahdollisesti asiakkaalta saatuihin tietoihin. Esimerkiksi asiakaslain 20 ja 21 §:ssä on sosiaalihuollon viranomaiselle säädetty laaja tiedonsaantioikeus salassapitosäännösten estämättä useista eri viranomaisista ja sidosryhmistä.<sup>54</sup>

Asiakkaiden profilointi ja analyysi sisältävät tietosuojan ja yksityisyyden kannalta sekä eettisestikin arveluttavia seikkoja. Viranomaiset, joilla on laajat tiedonsaantioikeudet eri sidosryhmistä, pystyvät tekemään asiakkaistaan laajoja asiakasanalyysyjä valvontatoimenpiteisiin vedoten. Analyysien tekemistä ja tietojen keräämistä helpottaa laajasti eri rekistereissä käytössä oleva henkilötunnus, jonka avulla henkilö pystytään yksilöimään yksiselitteisesti.<sup>55</sup>

Perustuslakivaliokunta ilmaisi huolensa henkilötunnuksen käytöstä profilointitarkoituksiin, kun se antoi lausunnon henkilötietolaista. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötunnuksella on keskeinen osuus henkilötietojen käsittelyssä, koska tunnus mahdollistaa samaa henkilöä koskevien tietojen nopean löytymisen rekisteristä ja niiden joustavan yhdistelyn muiden henkilörekisterien tietoihin samasta henkilöstä. Näin muodostunut kokonaisuus saattaa olla luonteeltaan arkaluontoisempi kuin yksittäinen tieto. Tämän vuoksi on perusteltua suhtautua henkilötunnuksen käsittelyn sallittavuuteen varovaisesti.<sup>56</sup>

Uhkien jatkuva muuttuminen ja ongelmien vaikutusten olennainen laaja-alaisuus tekee välttämättömäksi arvioida yksityisyyden suojan ja tietoturvan

<sup>52</sup> *Saarenpää* 2001b s. 213.

<sup>53</sup> *Heinonen – Hannula* 1999 s. 10–11 ja *Häyhä* 1997 s. 17.

<sup>54</sup> *Voutilainen* 2006 s. 87.

<sup>55</sup> *Voutilainen* 2006 s. 87.

<sup>56</sup> *PeVL* 25/1998 vp. s. 4.

intressien välistä painotusta uudesta näkökulmasta.<sup>57</sup> *Risto Heinonen* on korostanut, että kun hyvinvointivaltio edellyttää kansalaistensa valvontaa, oikeudellinen verkkoyhteiskunta tarjoaa tähän välineet.<sup>58</sup> Rekistereitä ja tietoverkkoja käyttäen on helppo esimerkiksi paljastaa sosiaalipalvelujen ja sosiaalisten etuuksien väärinkäyttötapauksia ja kontrolloida myös suoranaisia rikoksia. Puhutaan nimenomaan mahdollisuuksista, koska valvonnan laajuus ja yksityisyysskohtaisuus riippuvat muiden seikkojen ohella siitä, mikä merkitys annetaan sosiaalihuollon asiakkaiden yksityisyydelle.<sup>59</sup> Yksityisyyden ja valvonnan välisen rajankäynnin kannalta tärkeä seikka on se, miten kansalaiset asennoituvat valvontaan ja yksityisyyden suojaan.<sup>60</sup>

*Risto Heinosen* mukaan sosiaalipalvelujen käyttäjien oikeuksien ja käyttöjen asianmukaisuuden kontrolloimiseen tarvitaan eri rekistereissä olevien tietojen vertailua. Rekistereiden yhdistely ja yhteiskäyttö oikeudellisessa verkkoyhteiskunnassa voidaan teknisesti helppo toteuttaa. Kun tietojen kaikkinaisen käyttömahdollisuus on parantunut, yksityisyys on kaventunut ja kaventuu edelleen, vaikka säädökset pysyisivät ennallaan. Jotta näin ei kävisi, säädöksiä tietojen käytöstä ja luovutuksista pitäisi itse asiassa tiukentaa. Kuitenkin säädökselliset edellytykset käyttää eri rekistereiden tietoja ovat jatkuvasti laajentuneet. Säädetään uusia lakeja ja tarkistetaan olemassa olevia siten, että ne edesauttavat rekisterien ja niiden tietojen sinänsä perusteltua käyttöä eri tarkoituksiin. Asiakaslaki antaa mahdollisuuden käyttää rekistereitä eri tarkoituksiin. Sen sijaan henkilötietolaki rajoittaa juuri käyttötarkoitussidonnaisuuden vuoksi rekistereiden käyttöä eri tarkoituksiin.<sup>61</sup>

*Ilmari Melander* kysyi jo 1960-lvulla, vastaavatko voimassa olevan oikeutemme intimitetin oikeussuojaa koskevat säännökset nykyajan vaatimuksia. Kysymys tuntui *Melanderin* mukaan perustellulta erityisesti sen vuoksi, että edellisinä vuosikymmeninä tapahtunut teknillinen kehitys saattoi monella tavalla vaarantaa intimitetin loukkaamattomuutta.<sup>62</sup> *Warrenin* ja *Brandaisin* määritelmä yksityisyydestä oikeutena olla yksin sisältää passiivisen elementin. Kun uusi tekniikka mahdollistaa henkilötietojen säilyttämisen ja käyttämisen, määritelmää pitää täydentää aktiivisella osamomentilla, yksittäisen toimijan oikeudella kontrolloida henkilötietojaan. Yksittäisellä toimijalla tulee olla oikeus ja mahdollisuus olla

<sup>57</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamiseksi 21.8.2006 s. 29.

<sup>58</sup> *Heinonen* 1998 s. 21. *Risto Heinonen* käyttää tosin tietoyhteiskunta-käsitettä.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Heinonen* 1998 s. 22–23.

<sup>61</sup> *Heinonen* 1999 s. 20–22.

<sup>62</sup> *Melander* 1964 s. 799.

itse mukana valvomassa henkilötietojensa käsittelyä ja päättää, saako tietoja käyttää ja missä yhteydessä.<sup>63</sup>

Yksityisyyden suojan toteuttaminen henkilötietoja sisältävissä, loppupalveluja tarjoavissa julkishallinnon tietojärjestelmissä voi olla erilainen riippuen siitä, onko kysymys pääsääntöisesti julkisesti saatavilla olevista (esimerkiksi nimi ja osoite) vai arkaluonteisista henkilötiedoista. Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisessä asiointissa on lähes aina kysymys arkaluonteisten, salassa pidettävien tietojen käsittelystä. Yksityisyyden suojan toteuttaminen asettaakin sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen asiointin tietoturvasta huolehtiville erityisiä vaatimuksia.

Sähköisestä viranomaisyhteistyöstä on säädetty asiakaslain 21 §:ssä, jonka mukaan sosiaalihuollon viranomainen voi saada veroviranomaisilta ja Kansaneläkelaitokselta teknisen käyttöyhteyden avulla näiden henkilörekistereissä olevia salassa pidettäviä henkilötietoja asiakkaan suostumuksesta riippumatta maksun määräämistä ja tietojen tarkistamista varten. Sosiaalihuollon viranomaisen on ilmoitettava asiakkaalle etukäteen tästä mahdollisuudesta. Ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista tietoja pyytävän viranomaisen on esitettävä selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti. On suositeltavaa, että selvityksestä käy ilmi ainakin luovutuksensaajana olevan viranomaisen tietoturvallisuuspolitiikka tai suunnitelma siitä, kuinka kyseisiä tietoja suojataan.<sup>64</sup>

*Jorma Kuopuksen* mielestä verkkoyhteiskunnassa yksityisyyden suoja on heikkenemässä ja ennen pitkää häviämässä, koska yksityisyyden suojaa koskeva lainsäädäntö on tulkinnanvarainen, kansalaiset ovat tietämättömiä tiedollisista oikeuksistaan, pitää tehdä arvovalintoja sähköisissä palveluissa, verkkoviestinnässä on tietoteknisiä puutteita, verkottuva hallinto on monimutkainen, tukipolitiikkaan kuuluvia etuja pitää valvoa ja kansainvälistä terrorismia on torjuttava muun muassa verkkoseurannan avulla. Verkkoyhteiskunnan sosiaalilainsäädännön monimutkaisuudesta seuraa tiedostojen valvonta- ja moninaiskäyttöä. Tietosuojan yleislainsäädäntö on jo sinänsä vaikeaselkoinen. Lisäksi direktiivipohjaiset tietosuojanormit hajaantuvat alakohtaiseen rekisteritoiminnan itsesääntelyyn, kansainvälisiin tietovirtoihin sekä erityislainsäädännön antamiin tiedonkeruuvaltuuksiin.<sup>65</sup>

Erityisesti arkaluonteisten tietojen säilyttämisessä avoimeen tietoverkkoon yhteydessä olevassa tietojärjestelmässä sekä niiden välittämisessä avoimessa tietoverkossa on noudatettava varovaisuutta. On huolehdittava riittävän vahvasta salauksesta ja tietojen suojaamisesta avoimen verkon kautta tapahtuvilta hyökkäyksiltä. Sähköisen asiointin suunnittelussa on muistettava, ettei pelkkä asioin-

<sup>63</sup> *Blanc-Gonnet Jonason* 2006 s. 53–54.

<sup>64</sup> *Voutilainen* 2006 s. 159–160.

<sup>65</sup> *Kuopus* 2002 s. 241–242.

nin nopeampi ja tehokkaampi toteuttaminen oikeuta vaarantamaan hallinnon asiakkaan yksityisyyttä. Yksityisyyden suoja on perustuslain 10 §:ssä turvattu perusoikeutena, eikä siitä voida poiketa tavallisella lailla, saatikka viranomaisen sähköistä asiointia koskevalla päätöksellä. Niinpä asiointimuoto, jossa ei kyetä riittävästi turvaamaan henkilötietojen suojaa, on jätettävä toteuttamatta. Käytännössä kuitenkin tavallinen sähköposti on yleisin asiointimuoto, ja myös laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa hyväksyy tämän. Hallinnon asiakkaan yksityisyyden suojaaminen ja itsemääräämisoikeus edellyttävät ennen kaikkea sitä, että heille avoimesti kerrotaan, mihin heidän tietoverkon kautta antamia tietoja käytetään. Lisäksi on annettava tarpeelliset ohjeet, jotta hallinnon asiakkaat pystyvät hyödyntämään järjestelmän tietoturvallisuusratkaisuja ja ehkäisemään sen väärinkäyttöä.<sup>66</sup>

## 2 PERIAATTEIDEN JA SÄÄNTÖJEN EROSTA

Normien on katsottu jakaantuvan sääntöihin ja periaatteisiin.<sup>67</sup> Jaottelulla on tärkeä merkitys perusoikeusjuridiikan ja myös tämän tutkimuksen kannalta, koska tutkimusteemaan liittyy kahden perusoikeuden – yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen – analysointi. Pekka Länsinevan mukaan perusoikeuksia koskevassa harkinnassa on tärkeitä kyetä hahmottamaan, kumman perusoikeuslottomuuden kanssa kulloinkin ollaan tekemisissä. Yleisemmällä tasolla periaatteet-säännöt-erottelua voidaan hyödyntää myös erilaisten perusoikeusnäkökulmien tyypittelyssä. Voidaan puhua sääntö- tai periaatehakuista perusoikeusnäkökulmasta.<sup>68</sup>

Länsinevan mukaan sääntö- ja periaatehakuista lähestymistapoja ei tule pitää toisilleen vastakkaisina tai vaihtoehtoisina tulkintamalleina vaan pikemminkin toisiaan täydentävinä näkökulmina. Ne tulisi yhdistää luontevaksi ja keskenään yhteensopivaksi kokonaisuudeksi. Periaateulottuvuuden sisällyttäminen täysipainoiseksi perusoikeusnäkökulman osaksi ei näin ollen merkitse sääntönäkökulmasta luopumista vaan pikemmin sen avartamista. Perusoikeuksiin liittyvä tavoiteulottuvuus on otettava tässä yhteydessä myös huomioon.<sup>69</sup>

Sääntöjen ja periaatteiden välisenä erottavana tekijänä pidetään kummallekin normikategorialle ominaisia soveltamiskeinoja.<sup>70</sup> Ronald Dworkinin mukaan säännöille on ominaista ehdottomuus. Niitä joko sovelletaan tai ei sovelleta; ne

<sup>66</sup> Lantto 1999 s. 109–110.

<sup>67</sup> Aarnio, Aulis 1989a s. 78.

<sup>68</sup> Länsineva 2002 s. 92.

<sup>69</sup> Länsineva 2002 s. 98.

<sup>70</sup> Tolonen 1989 s. 348.



ovat joko voimassa tai eivät ole. Säännöille on ominaista ”kaikki tai ei mitään” -ajattelu. Jos säännön määrittelemät tosiasiat ovat käsillä, sääntö joko on pätevä, jolloin sen osoittama vastaus on hyväksyttävä, tai se ei ole pätevä, jolloin sillä ei ole ratkaisulle mitään merkitystä. Jos kaksi sääntöä on keskenään ristiriidassa, ainoastaan toinen niistä voi olla voimassa eli pätevä. Sen sijaan periaatteiden sovellettavuutta luonnehtii painoulottuvuus ja ”enemmän–vähemmän” -ajattelu. Periaate ilmaisee vain tiettyyn suuntaan osoittavan perusteen eikä vielä sinänsä osoita kulloisenkin tapauksen ratkaisua. Periaatteiden välinen ristiriita edellyttää niiden painoarvojen punnintaa. Punninnan häviävä periaate ei menetä pätevyyttään. Se vain osoittautuu konkreettisesti yksittäistapauksessa kevyemmäksi. Punninnan voittava periaate osoittautuu muihin kysymykseen tuleviin periaatteisiin nähden painavammaksi. Periaatteiden soveltamiselle on näin ollen tunnusomaista niiden keskinäinen punninta tai balansointi.<sup>71</sup>

Periaatteisiin liittyä myös toinen arvoarvostelmille ominainen piirre: niiden arvon tai merkityksen toteaminen tapahtuu usein konkreettisten olosuhteiden vaatimusten mukaisesti eli kontekstuaalisesti.<sup>72</sup> Siksi periaatteiden soveltamisessa ja yhteensovittamisessa on otettava huomioon niiden asianmukaisuus konkreettisesti tapauksessa. Se tarkoittaa ratkaistavan tapauksen sellaisia relevantteja ja tyypillisiä piirteitä, joiden mukaan periaatteita voidaan soveltaa.<sup>73</sup> Tapauskohtaisuuden korostaminen on oikeutettua ratkaistaessa yksittäisiä tapauksia. Argumentoinnin vakuuttavuuden ja kontrolloitavuuden kannalta se voi kuitenkin muuttua ongelmaksi, jos tapauskohtaisuutta käytetään yleisessä analyysissä korostetun individuaalisesti ja relativistisesti.<sup>74</sup>

Sosiaalihuollossa periaatteet ja säännöt ohjaavat yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välistä rajanvetoa. Periaatteiden painoarvo voi muodostua erilaiseksi riippuen siitä, mikä sosiaalihuollon toiminta on kulloinkin kysymyksessä. Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välisessä ratkaisussa on tarpeen suorittaa periaateargumentoinnin kautta tapahtuvaa punnintaa, koska asia ei helposti avaudu pelkän käsitetulkinnan perusteella.<sup>75</sup> Voidaan tosin silti kysyä, tarjoaako säännöt–periaatteet-jaottelu liian helpon lähtökohdan oikeudelliselle analyysille. Kun tähän liittyy myös kysymys sääntöjen tulkinnallisesta avoimuudesta, niiden tilannekohtainen muuttaminen periaatteiksi ei välttämättä pysty selvittämään todellisia ongelmia.<sup>76</sup> Tämä huomautus koskee esimerkiksi asiakas-

<sup>71</sup> Dworkin 2002 s. 24–27.

<sup>72</sup> Tolonen 1989 s. 349.

<sup>73</sup> Tolonen 2000b s. 158–159.

<sup>74</sup> Haarmann – Mäenpää 2006 s. 676.

<sup>75</sup> Ks. myös Kontkanen 2006 s. 11.

<sup>76</sup> Haarmann – Mäenpää 2006 s. 674.

lain säännöksiä salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ja sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta salassa pidettäviin tietoihin.

*Kaarlo Tuori* on korostanut, että olennaista oikeusperiaatteiden soveltamisessa on, että niiden painoarvojen välinen punninta tapahtuu ottamalla huomioon kulloisenkin ratkaisutilanteen erityispiirteet.<sup>77</sup> Voi kuitenkin olla epäselvyyttä siitä, miten pitkälle ratkaisun sisältämä ohje periaatteen painavuudesta kollisio-tilanteessa voidaan yleistää ja mikä ratkaisun periaatetta painottavasta viestistä liittyy tapauksen erityisolosuhteisiin. Ennalta arvattavuus ja yhdenvertainen koh-  
telu ovat kuitenkin oikeudellisen sääntelyn keskeiset muodolliset arvot.<sup>78</sup>

*Kaarlo Tuorin* mukaan sosiaalioikeudellisessa päätöksenteossa tulisi noudattaa sääntöä, jonka mukaan julkinen etu väistyy yksilön ja perheen asemaan liittyvien eettisten ja moraalisten näkökohtien tieltä, ja antaa tämän pääsäännön ohjata oikeusperiaatteiden keskinäistä etusijajärjestystä ja viime kädessä päätök-  
sentekoa.<sup>79</sup> Tosin esimerkiksi *Paul van Aerschot* katsoo, että viranomaisten ensisijainen tehtävä ei ole laillisuusideaalin vaan institutionaalisten tavoitteiden täyt-  
täminen. Sen vuoksi on vaikeaa kuvitella, että ne käyttäisivät tulkintavaltaansa yksinomaan avustettavien hyväksi. Hän kysyykin, onko ylipäätään mahdollista eliminoida periaatteellisten harkintakriteerien avulla sellaiset harkintavaltaa oh-  
jaavat tekijät, jotka kytkeytyvät viranomaisten rakenteellisiin sidoksiin ja toi-  
mintaympäristön asennoitumiseen.<sup>80</sup> *Tuorin* kanta vaikuttaa perustellulta: hyvin-  
vointiyhteiskunnan perusajatuksiin kuuluu heikommassa asemassa olevien yksi-  
löiden oikeuksien ja aseman turvaaminen.

*Robert Alexy* on todennut, että periaatteet ovat optimointikäskyjä. Periaatteet käskyvät, mitä oikeudellisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista optimoida. Niiden vaatimukset voidaan täyttää eriasteisesti.<sup>81</sup> Mahdollisuudet on optimoitava sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti.<sup>82</sup> Pyritään löytämään paras (optimaalinen) punninta kaikkien kyseessä olevien oikeusperiaatteiden välillä, esimerkiksi jul-  
kisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojaperiaatteen välillä. Siten esimerkiksi vähäinen julkisuuden lisääminen ei saa rajoittaa liikaa yksityisyyden suojaa. Vastaavasti hienoinen yksityisyyden lisääminen ei saa johtaa liialliseen julkisuu-  
den rajoittamiseen. Julkisuusperiaate ei näin edellytä mahdollisimman laajaa julkisuutta vaan ainoastaan sellaista julkisuusastetta, joka on yhdenmukainen muiden periaatteiden kanssa. Näin punnittuna julkisuus ei syrjäytä liikaa muita periaatteita.<sup>83</sup> *Tarmo Miettinen* korostanut, että perusoikeuspunninnassa yhtä-

<sup>77</sup> *Tuori* 2003a s. 88.

<sup>78</sup> *Pöyhönen* 1988 s. 5.

<sup>79</sup> *Tuori* 2004 s. 160.

<sup>80</sup> *Van Aerschot* 1996 s. 278.

<sup>81</sup> *Alexy* 2002 s. 47–48.

<sup>82</sup> *Sieckmann* 2004 s. 73.

<sup>83</sup> *Peczenik* 1987 s. 53.

kään asiaan liittyvää periaatetta ei voida sivuuttaa kokonaan, vaan kaikki relevantit näkökohdat tulee ottaa huomioon. Perusoikeusperiaatteen oikeudellinen optimointi on perusoikeuden sopeuttamista muuhun lainsäädäntöön perusoikeusmyönteisellä tavalla.<sup>84</sup>

Perusoikeussuojan suhteellisuuden vuoksi perusoikeussäännökset voivat olla joko oikeusperiaatteita tai oikeussääntöjä. Ne voivat myös samanaikaisesti ilmentää useita oikeusperiaatteita ja oikeussääntöjä.<sup>85</sup> Robert Alexyn mukaan perusoikeusnormilla on tällainen kaksoisluonne silloin, kun siinä yhtyvät säännön ja periaatteen tasot. Tällöin normin formulointi liittyy yhteen säännön ja punnintaan viittaavan rajoitusklausuulin. Esimerkiksi perustuslain 10 §:stä seuraa sekä sääntöjä (”Jokaisen kotirauha on turvattu”) että periaatteita: (”Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikoksen selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä”). Normin sääntöelementti näkyy tällöin vaatimuksena kotirauhan ehdottomasta toteuttamisesta. Tällaista ehdotonta, rajoittamatonta oikeutta joudutaan väistämättä täydentämään – realisoimaan – rajoitusklausuulilla, joka liittää normiin punninnan ja periaatteen elementin. Asetettu lisäklauseuli vaatii Alexyn mukaan ensinnäkin sen, että vastakkaisella periaatteella – kuten esimerkiksi toisella perusoikeudella – on valtiösääntöarvoa, toiseksi sen, että puuttuminen on välttämätöntä (sisältäen sopivuuden) ja kolmanneksi sen, että tapauksen olosuhteissa kotirauhan suoja väistyy. Rajoituslause huomioon ottaen voidaan muotoilla normi, jonka mukaan valtion puuttuminen perusoikeuteen on kielletty, elleivät rajoituslausekkeen ehdot täyty. Tällainen normi sisältää sekä säännön että periaatteen aineksia. Sääntöluonnetta ilmentää normin sovellettavuus (subsumointi) ilman punnintaa suhteessa muihin normeihin. Kuitenkin rajoituslause viittaa periaatteeseen ja samalla punnintaan. Tällaista normia Alexy kutsuu kaksoisluonteen omaavaksi perusoikeusnormiksi. Sellainen syntyy aina, kun perusoikeusmääräystä täydennetään punnintaa osoittavalla klausuulilla.<sup>86</sup>

Myös Martin Scheinin on korostanut, että perusoikeusnormit voivat samanaikaisesti ilmentää useita oikeusperiaatteita ja oikeussääntöjä, joten sääntö tai periaate ei välttämättä ole palautettavissa vain yhteen perustuslain perusoikeussäännökseen. Tämän vuoksi puhuminen perustuslain tietyn perusoikeussäännöksen sääntövaikutuksesta yksin ei edellytä, että kyseinen perustuslain perusoikeussäännös – tai oikeammin säännöksessä ilmaistu oikeusnormi – itsessään olisi luonnehdittavissa säännöksi. Riittää, että se yhdessä oikeusjärjestyksen muiden osien kanssa muodostaa yksittäisessä tapauksessa sovellettavan säännön, joka ei olisi johdettavissa pelkästään näistä oikeusjärjestyksen muista osis-

<sup>84</sup> Miettinen 2001 s. 114.

<sup>85</sup> Scheinin 1991 s. 32.

<sup>86</sup> Alexy 2002 s. 84–85.

ta.<sup>87</sup> Yksityisyyden suoja on esimerkki perusoikeudesta, johon liittyvät säännöt ja periaatteet rakentuvat useampien perusoikeussäännösten varaan. Tämä käy ilmi esimerkiksi henkilötietolakia koskevasta hallituksen esityksestä, jonka mukaan yksityisyyden suoja muodostuu yksityiselämän suojasta, yhdenvertaisesta kohtelusta, oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, oikeudesta kunniaan, oikeudesta ihmisarvoiseen kohteluun ja oikeudesta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.<sup>88</sup>

*Kaarlo Tuorin* mukaan kullakin perusoikeudella on tietty loukkaamaton ydinalue, jota suojaava normi on luonteeltaan oikeussääntö. Ydinaluetta ympäröi eräänlainen rajavyöhyke, jolla perustuslain antama suoja ei ole ehdotonta vaan jolla perusoikeutta voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa. Ydinalueen ulkopuolella perusoikeutta suojaavaa normia voi pitää luonteeltaan oikeusperiaatteena.<sup>89</sup> Sen sijaan perusoikeussäännöksen käyttämät arvosidonnaiset ilmaukset eivät vielä tee asianomaisesta perusoikeusnormista periaatetta.<sup>90</sup> Kustakin perusoikeussäännöksestä on johdettavissa sekä kiinteitä, tietyn lopputuloksen määrääviä normeja eli sääntöjä että näiden perusoikeuden olennaiseksi sisällöksi luonnehdittavien kiinteiden normien ulkopuolella vaikuttavia argumentteja eli periaatteita. Eri perusoikeuksista johdettavia periaatteita voidaan punnita toisiaan vasten, mutta tällainen punninta ei oikeuta rajoittamaan säännön luonteisen perusoikeusnormin soveltamisalaa eli puuttumaan kyseisen perusoikeuden olennaiseen sisältöön.<sup>91</sup>

*Tuorin* käsityksen mukaan perusoikeusnormien sääntö/periaate-luonne on siis kiinteässä yhteydessä eräisiin perusoikeuksien yleisten oppien keskeisiin kysymyksiin ehdottomista perusoikeuksista ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Hänen mukaansa perusoikeusnormin sääntö- tai periaateluonne on pääteltävä siitä, voidaanko asianomaista perusoikeutta rajoittaa joko perusoikeussäännöksen sisältämän kvalifoidun lakivarauksen tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla. Jos perusoikeus on ehdoton siten, että sitä ei voi rajoittaa, sitä koskeva normi on luonteeltaan sääntö. Lisäksi sääntöluonteisia ovat ne muitakin kuin ehdottomia perusoikeuksia koskevat normit, jotka määrittelevät asianomaisen perusoikeuden ydinaluetta. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu myös ydinalueen koskemattomuuden vaatimus. Muilta osin perusoikeusnormit ovat *Tuorin* mukaan periaatteen luonteisia.<sup>92</sup>

<sup>87</sup> *Scheinin* 1991 s. 34.

<sup>88</sup> HE 96/1998 vp. s. 5.

<sup>89</sup> *Tuori* 2003a s. 58–59.

<sup>90</sup> *Tuori* 2001b s. 1338.

<sup>91</sup> KM 1992:3 s. 383.

<sup>92</sup> *Tuori* 2001b s. 1338.

Näin tulkittuna sääntöjen ja periaatteiden erottelua voidaan soveltaa sekä lainsäätäjän että lainsoveltajan näkökulmaan. Normit, jotka määrittelevät ehdottomia perusoikeuksia ja muiden perusoikeuksien ydinaluetta, ovat sääntöjä myös lainsäätäjälle: lainsäätäjäkään ei saa rajoittaa ehdottomia perusoikeuksia tai muiden perusoikeuksien ydinaluetta, eikä siten voi alistaa asianomaisia normeja periaatteille ominaiseen punnintaan. Muilta osin normit ovat periaatteita. Kuitenkin *Tuori* myöntää, että samojen normien sääntö/periaate-luonne näyttäytyy erilaisena lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien kannalta. Normatiivinen konteksti, johon perusoikeusnormit sijoittuvat, on erilainen. Myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset vaikuttavat eri tavoin eri päätöksentekotilanteissa.<sup>93</sup> Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa yksityiselämän suojaan kuuluvasta aineksista vain kaikista arkaluonteisin tieto on sääntövaikutuksen piirissä, jolloin se ohittaa julkisuusperiaatteen periaatevaikutuksen. Kaikissa muissa tapauksissa yksityisyyden suojallakin on julkisuusperiaatteen tavoin optimoitava periaatevaikutus suhteessa muihin perusoikeuksiin. Näin ollen yksityiselämän suojaan kohdistuvan punninnan tulisi noudattaa samanlaista harkintamallia kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin noudattaa ratkaisukäytännössään.<sup>94</sup>

Ihmisoikeussopimusten yksityisyyden suojan määritelmät ovat sananmuodoltaan laajempia ja yksityiskohtaisempia kuin perustuslain 10 §. Näin perusoikeuden kattaman alan reunoille jää ihmisoikeuksista johdettavaa vaikutusta. Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä on muistettava, että uutta sisältöä 8 artiklalle antaa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Sen vuoksi kotimainen perusoikeus ei voi kattaa koko Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmän tarkoittamaa alaa. Yksityisyyden suojaan kuuluva oikeus nauttia yksityiselämän kunnioitusta muuttuu suhteutettavaksi oikeudeksi, jota voidaan periaatteen lailla punnita ja suhteuttaa muiden perusoikeuksien periaateosiin sekä muiden ihmisoikeuksien kautta ilmeneviin periaatevaikutuksiin. Yksityisyyden suoja ei ole ehdoton oikeus mutta ei myöskään oikeus, jonka voi jonkin muun perus- tai ihmisoikeuden toteuttamiseksi sivuuttaa ilman punnintaa. Yksityisyyden suoja on aina tilannekohtaisesti suhteutettava muihin perusoikeuksiin.<sup>95</sup>

### 3 PERIAATTEIDEN PUNNINNASTA – ALUSTAVIA KOMMENTTEJA

*Aulis Aarnion* mukaan punninnassa periaatteen sovellutuksille etsitään tilanne huomioon ottaen optimaalinen sisältö. Optimipiste ei aina ja kaikkialla ole sa-

<sup>93</sup> *Tuori* 2001b s. 1338–1339.

<sup>94</sup> Ks. myös *Neuvonen* 2005 s. 177.

<sup>95</sup> Ks. myös *Neuvonen* 2005 s. 34.

malla kohdalla, ei edes rationaalisesti harkittaessa, koska pisteen paikantamista ohjaavat muutkin kuin rationaalisesti hallittavat argumentit, kuten arvot, tavoitteet ja periaatteet.<sup>96</sup>

Perusoikeuksien ja periaatteiden taustalla ovat arvot. Arvot taipuvat eri tavoin toisistaan poikkeavissa tilanteissa.<sup>97</sup> *Ronald Dworkin* on todennut, että poliittisesti tärkeät arvot, kuten vapaus ja tasa-arvo, ovat pysyvästi keskenään ristiriitaisia. Tarvittavaa kompromissia ei voida ohjata toisilla vielä perustavanlaatuisimmilla arvoilla, koska ristiriita löytyy kaikkein perustavanlaatuisimmista arvoista. Lopulta ilman ohjetta tapahtuva ja subjektiivinen valinta arvojen välillä on tarpeen.<sup>98</sup>

*Juha Häyhän* mukaan keskustelun lopettaminen arvovalintoihin saattaa olla retorisesti houkuttelevaa. Usein on kuitenkin mahdollista jatkaa käsittelyä syventymällä erilaisten arvovalintojen taustalla vaikuttavien tekijöiden ja arvovalintojen tosiasiallisten vaikutusten analysointiin. Ihmiset tarvitsevat tietoa paitsi hyvän elämän arvoista, myös siitä, minkälainen toiminta käytännössä edistää heidän omaksumiaan arvoja ja mitä heidän arvovalinnoistaan seuraa. Oikeudellisen päättelyn käytännölliset piirteet edellyttävät myös arvojen suhteuttamista niihin keinoihin, joiden uskotaan edistävän valittujen arvojen toteuttamista. Arvokeskustelussa on siksi ilmeinen tarve pohtia arvojen mahdollista sidonnaisuutta ne tuottaneeseen kontekstiin. Myös arvojen suhteuttaminen muihin oikeuden ulottuvuuksiin, kuten esimerkiksi valtaan ja todellisuuden asettamiin rajoituksiin, on omiaan ehkäisemään aatteellista fanatismia.<sup>99</sup>

Normiston jaottelu oikeussäätöihin ja oikeusperiaatteisiin palauttaa keskustelun arvoihin ja moraaliin.<sup>100</sup> Periaatteiden punninnassa on kyse samalla kyse arvojen punninnasta. Kokonaisuus on asetettava arvojärjestykseen eri painoarvolla vaikuttavien seikkojen perusteella.<sup>101</sup> Oikeusperiaatteet vaativat konkreettista toissijaisten periaatteiden ja itsenäisen materiaalsen sisällön omaavien erityisten arvoarvostelmien kautta.<sup>102</sup> *Robert Alexyn* mukaan arvojen kollisiossa kysymys on siitä, mikä viimekätisesti on hyvää tai parempaa. Kun puhutaan periaatteiden kollisiosta, huomio kiinnittyy siihen, mitä pitää tehdä. Tästä puolestaan seuraa, että periaatteiden tärkeysjärjestys noudattaa aina väistämättä arvojen tärkeysjärjestystä.<sup>103</sup> Arvojen ja periaatteiden kohdalla ei ole mahdollista luoda tiukkaa etusijajärjestystä, koska arvoille ja periaatteille ei voida ennakolta antaa

<sup>96</sup> *Aarnio, Aulis* 2006 s. 137.

<sup>97</sup> *Kontkanen* 2006 s. 5.

<sup>98</sup> *Dworkin* 2006 s. 26.

<sup>99</sup> *Häyhä* 2000 s. 55.

<sup>100</sup> *Hallberg* 1996 s. 844.

<sup>101</sup> *Jonkka* 1991 s. 167 ja *Kontkanen* 2006 s. 10.

<sup>102</sup> *Alexy* 1989a s. 4–5.

<sup>103</sup> *Alexy* 1989b s. 625–626.

lukuarvoja.<sup>104</sup> Jokaisessa yksittäistapauksessa, jossa arvot ovat ristiriidassa keskenään, argumentoinnin täytyy osoittaa, että ristiriidan aiheuttava arvo on sopivin. On varsin helppoa laatia sellaiset vapauden, tasa-arvon, demokratian yhteisöllisyyden ja oikeudenmukaisuuden määritelmät, jotka ovat ristiriidassa keskenään. Filosofisesti paljon vaikeampaa on näyttää, miksi juuri nämä määritelmät pitäisi hyväksyä.<sup>105</sup>

Sosiaalihuollon toimintaympäristössä perusoikeuksien sisältämät arvot on suhteuttava niihin intresseihin, joita sosiaalihuolto turvaa. Sosiaalihuollon ja yhteiskunnallisen todellisuuden interaktiivinen suhde edellyttää jatkuvaa arvojen uudelleenarviointia. Perusoikeuksien sisältämien arvojen punninnan onkin oltava joustavaa. Arvosidonnaiset sosiaalihuollon käsitteet, jotka toimivat perusoikeuksien porttina, saavat konkreettisen merkityksensä vasta yksittäistapauksen yhteydessä. Silloin niitä sovelletaan perusoikeudet ja soveltamisajankohdan arvot huomioon ottaen.

*Hannu Tolonen* on korostanut, että periaatteilla, tai oikeastaan niiden taustaarvoilla, ei ole yleispäteviä etusijajärjestyksiä. Niiden etusija riippuu olennaisesti ratkaistavan tilanteen relevanteista ja tyypillisistä piirteistä. Tämän mukaisesti periaatteet ovat riippuvaisia niin sanotuista sovellutuskonteksteista ja tyyppitapauksista. Tämä puolestaan liittyy periaatteet ja arvot yhteiskuntatodellisuuteen ja sen kehitykseen. Periaatteilla ei voi olla yleispäteviä etusijajärjestyksiä ensinnäkään siksi, että periaatteilla on useita alakriteereitä ja vielä niitä täsmentäviä näkökohtia. Konkreettisessa ratkaisutilanteessa ne toteutuvat suuremmassa tai pienemmässä määrin eivätkä joko/tai -tyyppisesti. Toiseksi periaatteiden sovellutus on usein kokonaisharkintaa. Peruskriteerit ja niitä täydentävät alakriteerit ovat aina tulkinnanvaraisia. Perusseikat tai niiden alakriteerit muodostavat lukemattomia yhdistelmiä, jotka toteutuvat erityyppisissä oikeustapauksissa ja erilaisissa olosuhteissa.<sup>106</sup> Vaikka jokainen ”kova” periaateluetelo onkin tuomittu kaatumaan, on *Robert Alexyn* mukaan mahdollista laatia periaatteiden heikko preferenssijärjestys. Se koostuu kolmesta elementistä: 1) suhteellisten painoarvojen järjestelmästä, 2) punnintajärjestelmästä ja 3) *prima facie* -etusijojen systemistä.<sup>107</sup>

*Alexyn* mukaan ne ehdot, joiden vallitessa tietty periaate ohittaa toisen periaatteen, muodostavat tapaukseen soveltuvan yksilöidyn säännön oikeustositseikaston. Tämä oikeussääntö ilmaisee etusijalle asetetun periaatteen määräämän oikeusseuraamuksen. Kollisiolaki kuvastaa periaatteiden luonnetta optimointikäytinä. Ensinnäkään absoluuttinen etusijasijajärjestys periaatteiden välillä ei ole

<sup>104</sup> *Alexy* 1989b s. 626.

<sup>105</sup> *Dworkin* 2006 s. 116.

<sup>106</sup> *Tolonen* 2000b s. 160 ja 179–180.

<sup>107</sup> *Alexy* 1989b s. 626.

mahdollinen, ja toiseksi periaatteiden välillä esiintyviä toimenpiteitä ja olotiloja ei voida ilmaista numeroin.<sup>108</sup>

Periaatteet ovat punninnan perusteita eli normatiivisia argumentteja. Punninnan lopputulokset ovat puolestaan normatiivisia sääntöinä ilmaistavia lauseita.<sup>109</sup>

*Jaakko Jonkan* mukaan punninnan lopputuloksena muodostuu sääntötyyppinen normi: tiettyjen edellytysten ollessa käsillä periaatteella 1 on aina kollisiotilanteessa etusija periaatteeseen 2 nähden. Toisin sanoen: periaatteita punnitessaan lainkäyttäjät luo säännön vastaavalla tavalla kuin lainsäätäjät tekee sovittaessaan yhteen useita erisuuntaisia arvoja ja tavoitteita.<sup>110</sup> Optimoinnin tulos on yksittäiseen tapaukseen soveltuva ratkaisu. Ratkaisun oikeudelliselta kannalta tärkein tai ongelmallisin vaihe voi koskea periaatteiden punnitsemista, ja lopullisen säännön soveltaminen saattaa olla periaatepunninnan lopputuloksen sanelema, lähes mekaaninen toimenpide.<sup>111</sup>

*Jaakko Jonkan* mukaan oikeusperiaatteita voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen ottaa lähtökohdakseen ratkaisuvaihtoehtojen tosiasialliset seuraukset ja punnitsee niiden hyötyjä ja haittoja yleisesti. Toinen kiinnittää huomion niihin oikeudellisiin normeihin, jotka ohjaavat vaihtoehtojen valintaa, ja punnitsee näiden keskinäisiä painoarvoja. Ratkaisutilanteessa tarkastelukulmat yhdistyvät. Päätösvaihtoehtojen seurauksia arvioidaan oikeudellisessa yhteydessä periaatteista johdettavin kriteerein. Oikeusperiaatteet osoittavat sen, mitä arvoja/tavoitteita ratkaisunsaossa pitää optimoida, ja samalla ne ovat mittapuuta, joita vasten ratkaisuvaihtoehtojen seurausten haitallisuutta/tavoiteltavuutta on arvioitava, jotta kyseessä olisi juuri oikeudellinen arviointi. Oikeusperiaatteet voidaan siis nähdä linkkeinä, jotka sitovat seurausten haitallisuuden arvioinnin juridiseen argumentointiin.<sup>112</sup>

Kun yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaate – kaksi periaatetta – ovat ristiriidassa keskenään, tilanne ratkaistaan painoulottuvuuden eli sen merkityksen ja arvon mukaan, mikä niille toisiinsa nähden sovellutustilanteessa annetaan. Päälekkäinen sovellutustilanne ratkaistaan siten sisällöllisin ja arvostuksenvaraisin kriteerein.<sup>113</sup> Sosiaalihuoltoa koskevassa punninnassa pitää ottaa huomioon keskeisimmät arvot ja tavoitteet, joita sosiaalihuollon pitää edistää sekä niihin pohjautuvat päätöksentekoa ohjailevat periaatteet. Sen jälkeen täytyy arvioida, miten tehty päätös vaikuttaa noiden arvojen ja tavoitteiden toteutumisasteeseen.

<sup>108</sup> *Alexy* 2002 s. 54.

<sup>109</sup> *Sieckmann* 1994 s. 209.

<sup>110</sup> *Jonkka* 1991 s. 168–169.

<sup>111</sup> *Scheinin* 1991 s. 31.

<sup>112</sup> *Jonkka* 1991 s. 169–170.

<sup>113</sup> *Tolonen* 1989 s. 351.



Tiedon antamatta jättäminen saattaa olla jonkin periaatteen taustalla olevan arvon/tavoitteen toteutumisen kannalta edullinen, jonkin toisen kannalta taas asiakirjan antamista tarkoittava ratkaisu. Miten konkreettisesti yksittäistapauksessa on löydettävissä periaatteiden toteutumisen kesken optimisuhde? On tarkasteltava ensinnäkin periaatteiden muodollista punnintaprosessia ja toiseksi niitä sisällöllisiä perusteita, jotka ovat relevantteja periaatteiden konkreettisen painoarvon kannalta.

#### 4 INTRESSIEN PUNNINNASTA – KYSYMYKSENASETTELUN KEHITTELYÄ

Viime vuosikymmenten keskustelussa on tähdennetty, että periaatteiden soveltamiseen kuuluu aina tapauskohtainen punninta. Lainoppinut voi yleisiä oppeja muotoillessaan saattaa oikeusperiaatteet vain *prima facie* -etusijärjestykseen; niiden keskinäinen painoarvo on punnittava kussakin tilanteessa erikseen. Joustavuus ja tilannesidonnaisuus ovat näin sisäänrakennettuina siinä periaatekäsitteessä, jonka juuret ovat *Ronald Dworkinin* ja *Robert Alexyn* kirjoituksissa.<sup>114</sup> *Aulis Aarnion* mukaan seuraamusharkinnassa on kysymys useamman kuin yhden seuraamuksen (seuraamusehdokkaan) vertaamisesta keskenään ja tämän vertailun perusteella tehtävästä oikeudellisesta ratkaisusta. Tätä silmällä pitäen on mahdollista puhua myös intressipunninnasta, joka on yksi reaalisien argumenttien ydinalue.<sup>115</sup>

Jotta sosiaalihuoltoa varten on ylipäättään mahdollista saada informaatiota, joudutaan asiakkaiden yksityisyyteen puuttumaan eri tavoin. Julkisuusperiaatetta ei kuitenkaan voida toteuttaa asiakkaan yksityisyyden suojan kustannuksella mihin hintaan hyvänsä. Nämä optimointikäskyt voivat toteutua eriasteisesti, mitä täydellisemmin, sitä parempi. Voidaan tosin kysyä, onko vastakkainasettelu perusteltua nähdä näin jyrkkänä. Tietojahan ei kerätä julkisuusperiaatteen (tavanomaisessa merkityksessä on kyse viranomaistiedon julkisuudesta) nimissä, vaan tiedot pysyvät salassa. Kysymys ei ole vain punninnasta yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välillä vaan pikemminkin viranomaisen tiedonsaantioikeuden (yleisen edun) ja yksityisyyden suojan vastakkain asettumisesta. Tällöin tiedonsaanti-intressit poikkeavat toisistaan. Viranomaiselta pyydetään tietoja sen hallussa olevista asiakkaan arkaluonteisista tiedoista, jotka yleensä ovat salassa

<sup>114</sup> Tuori 2002c s. 3.

<sup>115</sup> Aarnio, Aulis 2006 s. 302.

pidettäviä. Yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaate rajoittavat toistensa toteutumista.<sup>116</sup>

Viranomaisvalvonnan tasolla on epävarmuustilanteessa punnittava yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaatetta keskenään. Yksityisyyden suoja, julkisuusperiaate ja hallinnon tehokkuus rajaavat ja ohjaavat harkintavallan käyttöä sillä tavalla, että viranomaisvalvonnassa on arvioitava esimerkiksi tapaukseen liittyviä konkreettisia ominaispiirteitä niiden valossa. Viranomaisvalvonnassa ei voida suoraan etsiä ja arvioida tekijöitä, jotka voisivat perustella sosiaalihuollon asiakkaan tai muun yksityisen henkilön yksityisyyden suojaamista taikka julkisuusperiaatteen toteuttamista, vaan on pohdittava, mikä vaikutus näillä tekijöillä on kummankin intressin – tai tarkemmin sanottuna niiden taustalla vaikuttavien yhteiskunnallisten arvo- ja tavoiteperusteiden – suhteelliseen painoarvoon. Tämä mahdollistaa erittelevemmän harkintavallan käytön ja paremmin perusteltavissa olevan lopputuloksen.<sup>117</sup>

Seuraavassa kehitellään sosiaalihuollossa noudatettavaa intressipunnintamallia akselilla yksityisyys–julkisuus *Jaakko Jonkan* muotoileman punnintamallin pohjalta. Intressipunnintamallin rakenne on kolmiportainen. Ensiksi tarkastellaan itse punnintaprosessia. Yksityisyyden ja julkisuuden taustalla vaikuttavat yhteiskunnalliset arvo- ja tavoiteperusteet on pyrittävä toteuttamaan niin täydellisesti kuin se juridisesti ja tosiasiallisesti on mahdollista. Kun yksityisyyden suoja ja viranomaisen tiedonsaantioikeuden periaate ovat ristiriidassa keskenään, on sosiaalihuollon työntekijän siten etsittävä optimaalista suhdetta niiden toteuttamisessa. Toiseksi on pyrittävä selvittämään yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen taikka täsmällisemmin näiden intressien taustalla vaikuttavien yhteiskunnallisten arvo- ja tavoiteperusteiden *prima facie* -järjestys eli näiden lähtökohtaiset suhteelliset painoarvot. Arvoille ei ole mahdollista vahvistaa absoluuttista tärkeysjärjestystä, mutta sen sijaan voidaan puhua arvojen suhteellisesta etusijajärjestyksestä. Käytännössä tämä merkitsee muun muassa sitä, että arvojen (ja periaatteiden/intressien) painoarvoista puhuttaessa on erotettava abstrakti ja konkreettinen taso. Yleisellä (abstraktilla) tasolla hyvin tärkeäksi arvioitu arvo saattaa konkreettisen yksittäistapauksen tasolla joutua väistymään punnintaoperaation seurauksena *prima facie* -painoarvoltaan vähäisemmän hyväksi. Kolmanneksi on etsittävä ja arvioitava niitä perusteita, jotka voivat konkreettisessa tilanteessa vähentää tai lisätä intressien *prima facie* -painoarvoa eli kääntää järjestyksen. Huomiota on siis kiinnitettävä sekä sisällöllisiin (eli yksityisyyden suojan julkisuusperiaatteen painoarvoon vaikuttaviin) kriteereihin että muodollisempaan, itse punnintaprosessia koskevaan argumentointiin.

<sup>116</sup> Ks. myös *Jonkka* 1992 s. 65.

<sup>117</sup> *Jonkka* 1991 s. 248.

## 5 MUODOLLINEN PUNNINTAMALLI

### 5.1 Punnintalaki

Intressien punninnassa lähtökohtana voidaan pitää *Robert Alexyn* kehrittelemää ”punnintalakia” (”Abwägungsgesetz”): ”Mitä enemmän jokin periaate jätetään täyttämättä tai mitä enemmän sitä loukataan, sitä tärkeämpää täytyy toisen periaatteen toteutumisen olla.”<sup>118</sup> Punnintalain ydin on loukkaamattomuuden tärkeys ja loukkaamisen aste. Punnintalaki nojaa periaatteiden ominaisuuteen vaatia täyttämistään niin pitkälle kuin oikeudelliset ja tosiasialliset mahdollisuudet antavat myöten.<sup>119</sup> Tosiasiallisen mahdollisuuden puolella optimointikäskyä seuraa Pareto-optimina tunnettu vaatimus: Jos menettely M1 ei ole omiaan edistämään periaatetta P1 mutta on omiaan haittaamaan periaatetta P2, on asetelmassa ”P1 ja P2” kielletty. Toiseksi: jos menettelyyn M1 on vaihtoehto M2, joka vähintään yhtä hyvin edistää periaatetta P1 mutta haittaa vähemmän periaatetta P2, on M1 asetelmassa ”P1 ja P2” kielletty. Oikeudellisella puolella punnintasäätö saa muodon: Mitä korkeampaan periaatteen P3 täyttymättömyyteen tai estymiseen periaatteen P4 soveltaminen johtaa, sitä tärkeämpää on periaatteen P4 soveltamisen oltava.<sup>120</sup>

Kun kyse on tilanteesta, jossa viranomainen harkitsee tiedon antamista sen hallussa olevasta yksityistä tuensaajaa koskevasta asiakirjasta, *Alexya* mukaillen voidaan punnintalait yksityisyyden suojaamista ja julkisuusperiaatteen<sup>121</sup> toteuttamista varten muotoilla seuraavasti:

1) Mitä tärkeämpää yksityisyyden suojaaminen sosiaalihuollon asiakkaan kannalta olisi ja mitä enemmän julkisuusperiaatteen toteuttaminen yksityisyyden suojaamista loukkaisi, sitä painavamman julkisuusperiaatteen painoarvon on oltava, jotta julkisuusperiaatteen toteuttava asiakirjan antaminen epävarmuustilanteessa olisi perusteltua. 2) Mitä tärkeämpää julkisuusperiaatteen kannalta asiakirjan antaminen olisi ja mitä enemmän asiakirjan salassa pitäminen tätä arvoa loukkaisi, sitä painavampi yksityisyyden suojan on oltava, jotta asiakirjan salassa pitämistä epävarmuustilanteessa voisi pitää perusteltuna.

Näin ollen kysymys on myös perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen liitynnästä suhteellisuuspunnintaan.<sup>122</sup> Oppi perusoikeuden louk-

<sup>118</sup> *Alexy* 2002 s. 102 ja *Alexy* 2001 s. 73.

<sup>119</sup> *Alexy* 2002 s. 102.

<sup>120</sup> *Alexy* 1985 s. 27.

<sup>121</sup> Perinteinen julkisuusperiaate suuntautuu vain julkishallinnon tietoihin, eikä tietoja yksityiseltä sosiaalihuollon saajalta hankita julkistamista varten: kyse on viranomaisen tiedonhankinnasta virkatoimintaa varten (eikä tiedon julkistamista varten).

<sup>122</sup> *Tuori* 2001a s. 931.

kaamattomasta ytimestä ja perusoikeuksien rajoittamisen suhteellisuusvaatimus edustavat erilaisia käsityksiä perusoikeuksien rajoittamismahdollisuuksista. Jos perusoikeudella on stabiili, ajasta ja yhteydestä riippumaton kova ydin, nämä rajoituskriteerit ovat myös kilpailevia kriteereitä: toinen pyrkii estämään sen, minkä toinen saattaa sallia. Jos taas perusoikeuden kova ydin tarkoittaa tapauskohtaisesti määriteltävää perusoikeuden rajoitusmahdollisuutta, ei tällaista vastakkainasettelua synny; perusoikeuden kova ydin on suhteellisuusvaatimuksen soveltamisen lopputulos.<sup>123</sup> Perusoikeuden kova ydin elää ja muuttuu yhteiskunnan muuttuessa. Tietosuojan kova ydin on heikko ja kapea.

Punnintalaki ottaa tässä muodossa siis samanaikaisesti huomioon yhden periaatteen toteutumisen ja toisen loukkaamisen tärkeyden ja määrän. Molemmat ovat asteikollisia. Vaikka niitä ei voi kvantifioida objektiivisesti, osoittaa punnintalaki esimerkiksi tilanteessa, jossa on perusteltavana etusijaehdon muotoon puettu kollisionormi, että argumentaatiossa tulee ottaa huomioon sekä se, kuinka suuressa määrin tärkeämpää *prima facie* -periaatetta loukataan että se, kuinka tärkeänä menettelyä on pidettävä toisen periaatteen kannalta.<sup>124</sup> Konkreettista tapausta on tarkasteltava kummankin kriteerin valossa intressin suhteellista painoarvoa arvioitaessa.<sup>125</sup>

Vaikka asiakirjan antamisen tärkeyttä voitaisiin perustella miten hyvin tahas, vaikuttaa julkisuusperiaatteen suhteelliseen painoarvoon myös se, missä määrin asiakirjan salassa pitämisen arvioidaan loukkaavan julkisuusperiaatteen taustalla vaikuttavia yhteiskunnallisia arvo- ja tavoiteperusteita.

Yksityisyyden suojaamisen painoarvoon vaikuttavat tekijät voidaan jaotella samalla tavoin. Ensinnäkin on kysyttävä, miten suuressa määrin asiakirjan antaminen epävarmuustilanteessa loukkaisi yksityisyyden suojaa (itse asiassa sen taustalla vaikuttavia yhteiskunnallisia arvo- ja tavoiteperusteita). Ja toiseksi: miten tärkeä etu tulisi loukatuksi, mikäli asiakirja annettaisiin – miten lähellä yksityisyyden suojan keskeistä ydintä loukattu etu on.

Ihmisillä on jokseenkin samanlainen käsitys tietosuojan loukkaamisen törkeydestä eli siitä, miten syvälle yksilöön käyviä tietoja milloinkin käsitellään (vrt. arkaluonteiset tiedot). Tietosuojakeskustelussa vallitsee painotuseroja sen suhteen, mikä itsenäinen arvo yksityisyyden suojan puuttumisella tulisi olla ja miten paljon toisaalta olisi kiinnitettävä huomiota loukkauksen aste-eroihin.<sup>126</sup> *Robert Alexyn* mukaan siitä, kuinka loukkauksen määrä ja intressien tärkeys arvioidaan, ei ole yhteistä ohjetta. Tässä astuvat mukaan yleiset argumentaatiota koskevat näkökohdat. Olennaista vain on, että argumentaatio olisi jäänyt vaille tätä raken-

<sup>123</sup> *Miettinen* 2001 s. 92.

<sup>124</sup> *Alexy* 1985 s. 27–28.

<sup>125</sup> *Jonkka* 1991 s. 250.

<sup>126</sup> *Sorvari* 1998 s. 38 ja *Mahkonen* 1997 s. 110–115.

netta ja näitä ulottuvuuksia, jos olisi käytetty yksin sääntöjä.<sup>127</sup> Jaakko Jonkan mukaan punnintalaki koskee sellaisenaan intressien taustalla vaikuttavien yhteiskunnallisten arvo- ja tavoiteperusteiden tasapainotilannetta, jossa kummankin (abstraktit) painoarvot oletetaan yhtä tärkeiksi. Sitä pitää täydentää ottamalla huomioon intressien *prima facie* -painoarvot.<sup>128</sup>

## 5.2 Intressien *prima facie* -järjestys

*Aulis Aarnion* mukaan ihmis- tai perusoikeusperiaatteilla voi normatiivisesti olla vain *prima facie* -status. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että niiden argumenttivoima olisi heikko. Ne ovat ilmaisullisesti avoimia ja kaipaavat yksittäisiin tilanteisiin sovellettaessa lisäargumentteja.<sup>129</sup> Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteistä asioista ja vaikuttaa niihin. Julkisuusperiaate on väline, jolla osallistutaan yhteiskunnalliseen toimintaan. Tämä edellyttää muun ohella, että yksilöillä ja yhteisöillä sekä tiedotusvälineillä on mahdollisuus saada luotettavaa tietoa julkista valtaa käyttävien tahojen toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisen vallan toimenpiteiden vaikutuksista niihin.<sup>130</sup>

Poliittisena tavoitteena on pidetty, että kaikkien tulee voida asemastaan riippumatta saada tietoja viranomaisten toiminnasta ja arvioida omista lähtökohdistaan julkisen vallan käyttöä. Keskeisen yhteiskunnallisen päätöksenteon tulisi mahdollisuuksien mukaan perustua luotettavan tiedon pohjalta käytävään julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Hallinnon julkisuutta voidaan pitää luonnollisena edellytyksenä demokratian ja tasa-arvon toteutumiselle sekä hallinnon luotettavuudelle ja päätösten hyväksyttävyydelle.<sup>131</sup> Vaikka poliittisena tavoitteena on kaikkien oikeus saada tietoa viranomaisten toiminnasta, käytännössä tietoa käyttävät vain ne, joilla on siihen valmiudet. Kaikilla ei ole kykyä käyttää julkisuusperiaatetta hyväksi. Voidaan myös perustellusti kysyä, mitä hyötyä viranomaisia koskevasta tiedosta on esimerkiksi päihdeongelmalliselle.

*Teuvo Pohjolainen* on perustellusti muistuttanut perusoikeusjärjestelmän kuulumisesta kiinteästi muuhun perustuslailliseen sääntelyyn; perus- ja ihmisoi-  
keuksien turvaaminen on toinen Suomen valtiosäännön ydinarvo. Toinen on demokraattinen oikeusvaltio. Näin ollen perusoikeuksien soveltamisessa ja tulkin-  
nassa – myös kollisiotilanteissa – on erityisesti pidettävä mielessä myös demo-  
kratian vaatimukset. Tämä voi tarkoittaa demokratian kannalta keskeisten perus-

<sup>127</sup> *Alexy* 1985 s. 28–29.

<sup>128</sup> *Jonkka* 1991 s. 251.

<sup>129</sup> *Aarnio, Aulis* 2006 s. 314.

<sup>130</sup> HaVM 31/1998 vp. s. 4.

<sup>131</sup> HaVM 31/1998 vp. s. 4.

oikeuksien – kuten osallistumis- ja vaalioikeuksien, sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden sekä julkisuuden – erityistä suojaamista muiden perusoikeuksien tulkintatilanteissa. Kyse ei kuitenkaan voi olla muiden perusoikeuksien – kuten esimerkiksi yksityisyyden suojan – ydinsisällön loukkaamisesta.<sup>132</sup>

Yksityiselämän suojaa koskeva perustuslain 10 § saattaa käytännön laintulkinta- ja intressispunnintatilanteessa olla perustuslain 12.2 §:n sisältämää julkisuusperiaatetta ja tiedon perusoikeutta painavampi.<sup>133</sup> Asiakirjajulkisuuden rajoittaminen, vaikkakin yksityiselämän suojaamiseksi, on ristiriidassa niiden avoimuutta lisäävien tendenssien kanssa, joita on vaadittu ja joita suhteellisen yleisesti on pidetty perusteltuina. Mahdolliset yksityisyyden suojaa tehostavat ratkaisut pitäisi toteuttaa niin, etteivät ne haittaisi yleiseltä kannalta tärkeän tietoineksen saatavuutta.<sup>134</sup> Entinen oikeuskansleri *Paavo Nikula* muistuttaa, että kyseessä on yksittäistapauksellinen laintulkinta.<sup>135</sup> Niinpä lakipykälistä ei voi johtaakaan selkeää ohjenuoraa jokaiseen vastaan tulevaan tapaukseen.<sup>136</sup>

*Aarre Tähti* on korostanut, että kysymys viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja sen rajoittamisesta on altis arvoille, arvostuksille ja erilaisille muun muassa oikeuspoliittisille painotuksille. Julkisuuden puolesta ja sitä vastaan voidaan useimmissa tapauksissa esittää miltei yhtä hyvältä tuntuvia perusteluja riippuen siitä, ajatellaanko esimerkiksi julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvontaa, vallankäytön legitimeettiä tai toisaalta ihmisen yksityisyyden suojaa.<sup>137</sup> *Timo Konstarin* mukaan ajan hengestä sekä julkisuusperiaatteen merkityksestä ja käyttöarvosta johtuen avoimuuden puolelle ja julkisuuden kannalle on helppo asettua.<sup>138</sup> *Taisto Ahvenaisen* mukaan esimerkiksi kuntien verkkoviestintää ohjaa julkisuusperiaate enemmän kuin intimizeettisuoja. Tieto yleensä annetaan, jollei se ole selvästi salassa pidettävä. *Ahvenaisen* mukaan julkisuusmyönteisen laintulkinnan tuki paikantuu niin perustus- kuin julkisuuslakiin, mutta hyvin henkilökohtaisissa tiedoissa tulkinnan pitäisi olla päinvastainen.<sup>139</sup>

*Ahti Saarenpää* on todennut, että yksityisyyden ja julkisuuden suhteen ymmärtäminen tuottaa usein vaikeuksia. Toiminnallista ohjausta annettaessa lähdetään liikkeelle juuri julkisuuslaista. Yksityisyyden ja julkisuuden välinen perussuhde on kuitenkin Saarenpään mielestä selkeästi toinen. Perustuslaki on – ih-

<sup>132</sup> *Pohjolainen* 2006 s. 8.

<sup>133</sup> *Ahvenainen – Rätty* 1999 s. 13.

<sup>134</sup> *Vuortama* 1983 s. 56.

<sup>135</sup> Turussa ja Lohjalla henkilötietoja käsitelty leväperäisesti. Kuntaliitto laatii kunnille uudet ohjeet verkkoviestinnästä. TS 14.7.2005.

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Tähti* 2002 s. 183.

<sup>138</sup> *Konstari* 2001 s. 4.

<sup>139</sup> Turussa ja Lohjalla henkilötietoja käsitelty leväperäisesti. Kuntaliitto laatii kunnille uudet ohjeet verkkoviestinnästä. TS 14.7.2005.

misoikeussopimusten mukaisesti – ensisijaisesti yksilöä suojaava laki. Julkisuus on vastaavasti poikkeus yksityisyydestä. Myös Euroopan henkilötietodirektiivissä yksityisyys asetetaan periaatteena selkeästi julkisuuden edelle. Mutta direktiivissä sallittuja rajoitettuja poikkeuksia yksityisyyden suojasta voidaan tehdä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Tämä todetaan tosin vain direktiivin johdanto-osan 72 kohdassa, jonka mukaan julkisuusperiaate voidaan ottaa huomioon tämän direktiivin säännöksiä täytöntöön pantaessa.<sup>140</sup>

*Olli Mäenpää* on korostanut, että julkisuusperiaate on eräs pohjoismaisen oikeusjärjestelmän kulmakiviä. Jokaisen oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta on ankkuroitunut perustuslain vapausperusoikeuksiin. Sen vuoksi saattaisi tuntua itsestään selvältä, että julkisuusperiaatteella on *prima facie* -etuja yksityisyyden suojaamiseen nähden. Periaate on perustuslain 12.2 §:ssä määritelty viranomaisilla olevan asiakirjan saatavuutta koskevaksi peruslähdekohtaksi. Viranomaisen halussa olevia asiakirjoja ja niissä olevia tietoja koskee siksi julkisuusolettama: lähtökohtana ja yleisenä sääntönä on, että viranomaisen hallussa oleva asiakirja on julkinen tallennemuodosta riippumatta. Tietoa halua voi siten pitää lähtökohtanaan, että hänellä on oikeus saada viranomaiselta asiakirja tai tieto.<sup>141</sup> Perustuslain 12.2 § edellyttää, että lailla turvataan viranomaisten hallussa olevien tallenteiden julkisuus nimenomaan yleisöjulkisuutena.<sup>142</sup> Viranomaisen asiakirjan salassapito on tulkittavissa luonteeltaan poikkeukselliseksi pääsääntönä olevaan asiakirjajulkisuuteen nähden.<sup>143</sup> Julkisuusperiaatteen ja asiakirjojen julkisuuden pääsäännöstä johtuu, että tietojen rajoittamista koskevia säännöksiä on yleisten laintulkintaperiaatteiden mukaisesti sovellettava suppeasti.<sup>144</sup>

Myös perustuslakivaliokunnan mukaan salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti.<sup>145</sup> Lakivaliokunnan mukaan yksityisyyden suojaa ei yleisesti ottaen julkisuuslaissa laajenneta perusteettomasti. Vahvana pääsääntönä säilyy asiakirjojen julkisuus. Salassapitosäännöksiä ei saa tulkita laventavasti, vaan ratkaisuun

<sup>140</sup> *Saarenpää* 2006 s. 19.

<sup>141</sup> *Mäenpää* 2000 s. 6–7.

<sup>142</sup> HE 309/1993 vp. s. 58.

<sup>143</sup> *Kuosma* 2001 s. 120.

<sup>144</sup> *Ahvenainen – Rätty* 1999 s. 114. EU:n julkisuusperiaatteen osalta sama näkökulma on tullut esiin esimerkiksi EYT:n tuomiossa *Heidi Hautala* vastaan Euroopan unionin neuvosto C-353/99 P, 6.12.2001, kohta 25, Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomiossa *Svenska Journalistförbundet* vastaan Euroopan unionin neuvosto T-174/95, 17.6.1998 kohta 110, Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomiossa *The Bavarian Lager Company Ltd* vastaan Euroopan yhteisöjen komissio T-309/97, 14.10.1999, kohta 39, EYT:n tuomiossa *Alankomaiden kuningaskunta ja Gerard van der Wal* vastaan Euroopan yhteisöjen komissio C-174/98 P ja C-189/98 P, 11.1.2000, kohta 27 ja EYT:n tuomiossa *Interporc Im- und Export GmbH* vastaan Euroopan yhteisöjen komissio C-41/00 P, 6.11.2003 kohta 48.

<sup>145</sup> PeVL 43/1998 vp. s. 3.



voidaan päätyä vasta, kun syitä ja vastasyitä on tapauskohtaisesti keskenään punnittu.<sup>146</sup> Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus kohdistuu julkisuuslain 5 §:ssä määriteltyn viranomaisen asiakirjaan. Viranomaisen asiakirjan määritelmä rajoittaa siten tiedonsaantia. Oikeuskäytännössä on vahvistettu se, että viranomaisen asiakirjan käsitteestä johtuvia tiedonsaantirajoituksia on tulkittava suppeasti.<sup>147</sup>

Suppean tulkinnan sääntöön otettu kantaa myös oikeuskäytännössä. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi tapauksessa 2006:64 todennut, että maaseutuelinkeinorekisteristä annettuun lakiin sisältyi säännös, jonka mukaan rekisteritiedot olivat salassa pidettäviä. Salassapitosäännös, jota oli tulkittava poikkeussäännöksenä suppeasti, ei ulottunut tietolähteinä käytettyihin hallintopäätöksiin, jotka eivät olleet osa rekisteriä. Hallintopäätösten julkisuus ratkaistiin KHO:n mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain pohjalta.<sup>148</sup> Suppean tulkinnan sääntöä tehostavana oikeusohjeena on, että pelkkä viittaus salassapitosäännökseen ei ole riittävä.<sup>149</sup> KHO:n mukaan viranomaisen päätöksestä tulee ilmetä ne seikat, joiden perusteella se on arvioinut julkisuuslain 17.2 §:ään sisältyvän vahinkoedellytyslausekkeen soveltamista pyydettyjen asiakirjojen osalta. Päätöksestä tulee myös ilmetä yksilöitynä ne asiakirjat, joita pyyntö koskee. Viranomaisen päätöksen, lausuntojen, asiakirjojen ja muun mahdollisen selvityksen perusteella on voitava päätellä, että viranomainen on käsitellyt asiakirjapyynnön, jota on pidettävä julkisuuslain 13.1 §:n edellyttämällä tavalla riittävästi yksilöitynä, asiakirjoittain ja julkisuuslain 10 § huomioon ottaen.<sup>150</sup> Asiaa ratkaistaessa salassapito perustellaan sellaisilla tosiseikoilla, joiden nojalla olisi ollut arvioitavissa, aiheuttaisiko tiedon antaminen kysymyksessä olevista asiakirjoista salassapitosäännöksessä tarkoitettua vahinkoa tai haittaa.<sup>151</sup>

KHO on myös todennut, että ei ole lainmukaista jättää yksilöimättä niitä asiakirjoja tai asiakirjan osia, joita salassapito koskee.<sup>152</sup> Hallintovaliokunta on puolestaan tähdentänyt, että vahinkoedellytyslausekkeen osoittama salassapitoedellytys ei ole samanlainen erilaisissa tilanteissa, vaan se riippuu siitä, mitä tietoja annetaan ja kenelle. Vahinkoedellytyslausekkeitä on käytetty sen varmistamiseksi, ettei salassapitoa uloteta laajemmaksi kuin kulloinenkin tilanne suojattavan edun kannalta välttämättä vaatii.<sup>153</sup> Vahinkoedellytyslausekkeiden käytön avulla

<sup>146</sup> LaVL 14/1998 vp. s. 4.

<sup>147</sup> VNS 5/2003 vp. s. 20.

<sup>148</sup> KHO 2006:64, 18.9.2006, taltio 2382, dnro 1453/2/05.

<sup>149</sup> VNS 5/2003 vp. s. 26.

<sup>150</sup> KHO 2.9.2005, taltio 2209, dnro 3589/2/03.

<sup>151</sup> KHO 17.10.2000, taltio 2605, dnro 673/1/00.

<sup>152</sup> KHO 17.10.2000, taltio 2605, dnro 673/1/00.

<sup>153</sup> HaVM 9/2005 vp. s. 4.



rajoitetaan siis salassapidon ulottuvuutta siihen, mikä kussakin tilanteessa on katsottava suojattavan intressin kannalta välttämättömäksi.<sup>154</sup>

Sosiaalihuollossa noudatettavassa punninnassa akselilla yksityisyys–julkisuus voidaan hyvin perustella sitäkin näkemystä, että yksityisyyden suojalla pitää olla viime kädessä *prima facie* -etusija. Tämän kannan tueksi voidaan viitata esimerkiksi luottamuksellisuuden suojan tärkeyteen sosiaalihuollossa. *Kaarlo Tuorin* mukaan luottamuksellisuus on edellytyksenä huolto- ja hoitosuhteelle, jota sosiaalihuollon tavoitteiden toteuttaminen vaatii. Luottamuksellinen huolto- ja hoitosuhde ei voi syntyä, ellei sosiaalihuollon asiakkaalla ole varmuutta siitä, että hänen suhteen toiselle osapuolelle luovuttamansa tai tämän hänestä muutoin saamat tiedot eivät leviä sivullisille.<sup>155</sup> *Sami Mahkonen* on korostanut, että yksityisyys on luottamuksellisuuden taustalla oleva perusarvo.<sup>156</sup> Koska yksityiselämän suoja on sekä perusoikeus sekä ihmisoikeussopimuksen suojaama oikeus, asiakirjan julkisuutta on arvioitava myös näiden oikeuksien rajoitusperusteena. Yksityiselämän perus- ja ihmisoikeudellisesta suojasta seuraa oletama siitä, että yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen suojan tarve muodostaa perustuslain 12.2. §:ssä tarkoitetun välttämättömän syyn rajoittaa tiedonsaantia.<sup>157</sup> Lisäksi sosiaalihuollon palveluissa on kysymys sellaisesta päätöksenteosta ja tosiasiallisesta toiminnasta, johon ulkopuolisella ei ole oikeutta osallistua ja joihin ulkopuolisilla ei näin ollen tavallisesti ole riittävää tiedonsaanti-intressiä.<sup>158</sup>

*Sami Mahkonen* on todennut, että jokseenkin kaikissa suomalaisissa salassapitoa käsittelevissä oikeustieteellisissä artikkeleissa painotetaan julkisuusperiaatetta. Sen sijaan ei ole pohdittu tarkemmin syitä sen valitsemiselle tarkasteluiden alkupisteeksi. Kysymyksessä on hänen mukaansa eräänlainen oikeustieteellinen mantra. Sen hokemisen sijasta on aiheellista tunnustaa, että julkisuutta korostava lähtökohta ei sovi luontevasti sosiaalihuollon oikeudelliseen tarkasteluun. On tarpeetonta edes koettaa vakuutella sosiaalihuollon ammattihenkilöille, että heidän toimintansa ja sitä koskeva lainsäädäntö perustuu kaikesta huolimatta käsittely- tai asiakirjajulkisuuteen. *Mahkonen* mukaan vakuuttelijat itsekkin tietävät, että näin ei ole asianlaita ja että salaisuusperiaate on kaiken taustalla.<sup>159</sup> Lähtökohtaista salaisuusperiaatteen noudattamista sosiaalihuollossa ilmentää vahinkoedellytyslausekkeettoman salassapitosäännöksen mukainen asiakaslain 14.1 §, jossa on säädetty sosiaalihuollon asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevia tietoja sisältävät asiakirjat salassa pidettäväksi. Sosiaalihuolto ei siis ole niin

<sup>154</sup> HE 20/2005 vp. s. 12.

<sup>155</sup> *Tuori* 2004 s. 548–549.

<sup>156</sup> *Mahkonen* 1997 s. 16.

<sup>157</sup> HE 30/1998 vp. s. 86.

<sup>158</sup> HE 137/1999 vp. s. 30.

<sup>159</sup> *Mahkonen* 1995 s. 53–54.

julkista kuin muu viranomaistoiminta. Jokaisella sosiaalihuollon asiakkaalla ja muulla yksityisellä henkilöllä on lain mukaan oikeus luottaa siihen, ettei hänen sosiaalihuollon asiakirjoissa olevia tietoja anneta ulkopuolisille.

Juuri sosiaalihuollossa yksityistä henkilöä koskevien tietojen yksityisyyden suojalla on *prima facie* -etusija julkisuusperiaatteen nähden. *Kaarlo Tuorin* mukaan yleinen tulkinnassa noudatettava lähtökohta on seuraava. Yksityisyyttä suojaava luottamuksellisuus yleensä syrjäyttää julkisen vallankäytön valvontaa ja demokratiaperiaatetta palvelevan yleisöjulkisuuden, joka antaa tiedonsaantioikeuden kenelle tahansa sivulliselle. Tätä tulkinnallista ohjenuoraa perustele ensinnäkin etusija, joka yksityisen oikeussubjektin asemaan liittyville eettisesti ja moraalisesti ladatuille näkökohdille oikeudellisessa tulkinnassa yleensäkin kuuluu. Toiseksi julkisen vallankäytön yleisövalvonta ei yleensä edellytä tietoja henkilökohtaisista ja usein arkaluontoisista asioista tai asiakirjoista, joiden salassapitoa luottamuksellisuus ja sitä täsmentävät säännökset vaativat. Myöskään demokraattisen osallistumisen ja vaikuttamisen vaatimukset eivät kohdistu niinkään yksilöitä koskevaan kuin normiluontoiseen ja muuhun laajavaikutteiseen päätöksentekoon.<sup>160</sup>

Mitä merkitystä *prima facie* -etusijajärjestyksellä käytännön sosiaalihuollon päätöksenteossa ja tosiasiallisessa toiminnassa on? *Robert Alexyn* mukaan yksinkertaisesti sanottuna se määrittää perusteluvollisuuden (argumentaatiotakan).<sup>161</sup> Yksityisyyden suojan *prima facie* -etusija merkitsee sosiaalihuollon päätöksenteossa ja tosiasiallisessa toiminnassa sitä, että epävarmuustilanteessa tulee yksityistä henkilöä koskeva asiakirja jättää antamatta, ellei konkreettisessa tapauksessa ilmene tekijöitä, joilla asiakirjan antamista voidaan perustella. *Prima facie* -järjestyksen voi kääntää julkisuusperiaatteen lisääntynyt tai yksityisyyden suojan vähentynyt painoarvo.

*Jaakko Jonkan* mukaan *prima facie* -järjestys ja punnintalaki antavat harkinnalle vasta tekniset raamit. Ne osoittavat sen, millä osapuolella perustelutaakka on ja mitä seikkoja epävarmuustilanteessa pitää perustella.<sup>162</sup> Tähän toteamukseen sisältyy myös punnintamallin keskeinen ongelma: miten yksityisyyden suojan *prima facie* korkeampi painoarvo julkisuusperiaatteen nähden vaikuttaa itse punnintaan? On perusteltua katsoa, että kun kysymys on nimenomaan sosiaalihuollosta, niin yksityisyyden suojan taustalla oleva luottamuksellisuuden periaate on jäykkä. Sen painoarvo vaihtelee yksittäistapauksessa huomattavasti vähemmän kuin julkisuusperiaatteen taustalla vaikuttavien yhteiskunnallisten arvo- ja tavoiteperusteiden painoarvo. Toisin sanoen yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa joustaa julkisuusperiaatteen vuoksi vähemmän kuin tämän lisäänty-

<sup>160</sup> *Tuori* 2004 s. 552

<sup>161</sup> *Alexy* 1989b s. 629.

<sup>162</sup> *Jonkka* 1991 s. 253.

nyt painoarvo saattaisi edellyttää. Julkisuusperiaatteen painoarvon pitää nousta huomattavasti, jotta *prima facie* -järjestys kääntyisi, ellei yksityisyyden suojan painoarvo ole vastaavasti laskenut.

## 6 YKSITYISYYDEN SUOJAN JA JULKISUUSPERIAATTEEN KONKREETTISEEN PAINOARVOON VAIKUTTAVISTA TEKIJÖISTÄ

### 6.1 Painoarvoon vaikuttavien tekijöiden tyypittelyä

Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen konkreettiseen painoarvoon vaikuttavista tekijöistä ei voida tyhjentävästi listata sellaisia, jotka saattavat tehdä perustelluksi jommankumman toteuttamisen normaalia herkemmin. Luettelointiin pyrittäessä pohdiskeltaisiin sitä, minkälaiset edellytykset voisivat laukaista joko yksityisyyden suojan tai julkisuusperiaatteen toteuttamisen epävarmuustilanteessa. Tämä johtaisi epätydyttävään joko/tai -asetelmaan. Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen konkreettiseen painoarvoon vaikuttavilla tekijöillä voi eri tilanteissa olla erilainen painoarvo. Samanaikaisesti olisi yleensä otettava useita tekijöitä huomioon ja punnittava niiden yhteistä merkitystä.

Edellä muotoilussa punnintamallissa pyritään erittelevään tarkasteluun. Sen sijaan, että kiinnitetään huomio ”möhkälemäisesti” johonkin yksittäisen yksityisyyden suojan tai julkisuusperiaatteen konkreettiseen painoarvoon vaikuttavan tekijän merkitykseen suoraan sosiaalihuollon työntekijän ratkaisussa, tulee arvioida tämän seikan ja muiden tapaukseen liittyvien ominaispiirteiden vaikutusta toisaalta yksityisyyden suojan ja toisaalta julkisuusperiaatteen kumpaankin kriteeriin – loukkauksasteeseen ja toteuttamistarkeyteen.

Tämä helpottaa päätöksen perusteltavuutta ja keskustelua päätöksen perusteista. Mitä tarkemmin kyetään erittelemään arvostuksenvaraisia tekijöitä, sitä paremmin pystytään havaitsemaan erimielisyyden kohde. Keskustelussa on mahdollista päästä ainakin yksi askel eteenpäin, kun suoraan sosiaalihuollon työntekijän päätöksentekoon vaikuttavien tekijöiden sijasta pohditaan eri tekijöiden vaikutusta sekä yksityisyyden suojan että julkisuusperiaatteen painoarvoon. Pilkkomalla ongelma tällä tavalla pienempiin osiin erimielisyyden kohde paikallistuu terävämmin.<sup>163</sup>

Seuraavassa ei ole tarkoituksena laatia yksityiskohtaista luetteloa intressien konkreettiseen painoarvoon vaikuttavista tekijöistä. Sen sijaan tarkastelun koh-

<sup>163</sup> Näin myös *Jaakko Jonkka* on todennut eri tekijöiden vaikutuksesta oikeusturvaintressin ja rikoksen selvittämisentressin painoarvoon syyttäjän päätöksenteossa. *Jonkka* 1991 s. 255 alaviite 4.

teenä on se, miltä suunnalta näitä tulisi etsiä ja minkä tyyppisiä ne saattaisivat olla. Esitys ei ole tyhjentävä vaan esimerkinomainen ja tyyppitelevä. Tarkoituksena on myös osoittaa, millä tavoin eri tekijät vaikuttavat sekä yksityisyyden suojaan että julkisuusperiaatteen ja niiden eri puoliin. Pyrkimyksenä on esittää lisäkritereitä, joiden avulla yksittäisessä sosiaalihuollon päätöksentekotilanteessa tai tosiasiallisen toiminnan tilanteessa ilmenevät seikat kvalifioituvat punninnassa huomioon otettaviksi relevanteiksi perusteiksi. Seuraavassa osoitetaan kolme kvalifiointikriteerien luokkaa, joiden avulla voidaan karkeahkosti ryhmitellä konkreettiseen painoarvoon vaikuttavia tekijöitä.

Ensinnäkin huomiota tulee kiinnittää siihen, minkä tyyppisistä tiedoista asiakirjassa on kysymys, eli sisältääkö asiakirja yksityistä koskevia tietoja vai muuta informaatiota. Toiseksi huomioon pitää ottaa se, ovatko asiakirjan sisältämät yksityistä koskevat tiedot niin sanottuja tavallisia henkilötietoja vai arkaluontoisia henkilötietoja. Tällä on merkitystä ennen kaikkea arvioitaessa sitä, miten paljon julkisuuden toteuttaminen loukkaa yksityisyyden suojaa. Varsinkin yksityisyyden suojan painoarvo saattaa vaihdella sen mukaan, onko kysymys arkaluontoisista henkilötiedoista vai ns. tavallisista henkilötiedoista ja minkä tyyppisistä arkaluontoisista tiedoista on kysymys. Kolmannen kategorisointikriteerin mukaan huomiota pitää kiinnittää myös siihen, voidaanko arkaluontoisia henkilötietoja sisältävä asiakirja antaa liittämättä sen sisältöä sosiaalihuollon asiakkaaseen tai kehenkään muuhunkaan.

## 6.2 Yksityistä koskeva tieto ja muu informaatio

Konkreettiseen painoarvoon vaikuttavien tekijöiden arvioinnissa vaikeutena on ennen kaikkea korostetusti tapauskohtaisten tekijöiden yleistävä ryhmittely, jota muun muassa perustuslain 6 §:ssä turvattu kansalaisten yhdenvertainen kohtelu vaatii. Tiedollinen itsemäärääminen ja siihen kuuluvien oikeuksien käyttäminen edellyttävät, että ihmisillä on riittävästi ja ymmärrettävässä muodossa tietoa käytettävissään. He tarvitsevat sitä arvioidakseen aiotun toimenpiteen, palvelun ja teknologian vaikutuksia omaan oikeudelliseen asemaansa. Myös päätöksentekijät tarvitsevat tietoa.<sup>164</sup>

Nykyaikaisessa yhteiskunnassa informaation merkitys on siis voimakkaasti kasvanut ja näyttää kasvavan edelleen. Julkisia tehtäviä hoidettaessa tarvitaan tietoa sekä yksittäisiä kansalaisia koskevassa päätöksenteossa että yleisemmin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.<sup>165</sup> Vaikka yksityisyyden suoja asettaa rajoja sille, kuinka laajasti tietoa kerätään, tehtäviään hoitaessaan julkinen sek-

<sup>164</sup> Aarnio, Reijo 2001 s. 57.

<sup>165</sup> HaVM 31/1998 vp. s. 4.

tori kerää, käsittelee ja jakelee valtavia tietomääriä. Oikeudelliset ja hallinnolliset tiedot ovat malliesimerkki julkisen sektorin tiedosta.<sup>166</sup> Julkinen sektori on merkittävä tiedon tuottaja. Viranomaistieto ei kuitenkaan palvele vain hallintoa itseään, vaan tiedot ovat monella tapaa tärkeitä ja merkittäviä myös muille tiedontarvitsijoille.<sup>167</sup>

Julkisen sektorin halussa oleva tieto voidaan luokitella monella tavalla. Euroopan komission julkisen sektorin tiedon käyttöä tietoyhteiskunnassa käsittelevässä vihreässä kirjassa tieto jaotellaan hallinnolliseen ja muuhun kuin hallinnolliseen tietoon. Hallinnollinen tieto liittyy hallitukseen tehtäviin ja varsinaiseen hallintoon ja muu tieto puolestaan julkissektorin tehtäviensä hoidon yhteydessä keräämään, sektorin ulkopuoliseen tietoon. Hallinnollinen tieto voidaan edelleen jakaa demokratian toiminnalle välttämättömään tietoon (johon kuuluvat lait, oikeustapaukset sekä kansanedustuslaitokseen liittyvät tiedot) sekä tietoon, jolla ei ole tämänkaltaista perustavaa merkitystä.<sup>168</sup>

Yleisesti ottaen tieto voidaan jakaa myös tietoon, jolla on merkitystä suurelle yleisölle (kuten kansanedustuslaitoksen toimintaan liittyvä tieto), sekä tietoon, jolla on suoranaista merkitystä vain hyvin pienelle joukolle. Markkinoiden näkökulmasta tieto voidaan luokitella sen taloudellisen arvon perusteella. On huomattava, että sekä hallinnollisella tiedolla että muulla kuin hallinnollisella tiedolla voi olla merkittävä markkina-arvo. Edellä mainitut tiedon jaottelut voivat vaikuttaa siihen, miten erityyppistä tietoa käsitellään. Ne saattavat vaikuttaa merkittävästi tiedon hinnoitteluun ja tekijänoikeuksiin, ja niillä voi olla myös merkitystä tietosuojan kaltaisten arkaluontoisten kysymysten yhteydessä.<sup>169</sup>

Yksittäisissä päätöksentekotilanteissa tarvitaan ratkaisutilanteen kannalta relevanttia ja oikeaa, osapuoliin tunnistettavasti liitettävää tietoa. Sen sijaan julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonnassa, vapaassa mielipiteen muodostamisessa, julkisen vallan käyttöön vaikuttamisessa sekä oikeuksien ja etujen valvomisessa tiedon tarve ja käyttö sekä myös käytettävä tieto ovat toisentyypisiä. Viranomaistoiminnan avoimuuden ja hyvän tiedonhallintatavan sekä tietojen saatavuuden ja yksityisyyden suojaamisen osalta tietotyyppisiin kohdistuvat myös erilaiset vaatimukset.<sup>170</sup> Viranomaisen tulee huolehtia asiakirjoihin ja tieto-

<sup>166</sup> KOM(2002)207 lopullinen s. 2.

<sup>167</sup> HaVM 31/1998 vp. s. 4.

<sup>168</sup> KOM (1998)585 s. 11. Eduskunnan hallintovaliokunta kritisoi vihreän kirjan julkisen sektorin hallussa olevan tyyppien jaottelua toteamalla, että vihreässä kirjassa käsitellään julkisen sektorin tietoja yhtenä kokonaisuutena ja erityyppisten tietojen analysointi jää ohueksi. Julkinen sektori tuottaa ja hallinnoi hyvin erityyppisiä tietokokonaisuuksia, joiden osalta julkisuus sekä tietosuojaan ja tietoturvallisuuteen kohdistuvat tarpeet vaihtelevat huomattavasti. HaVL 2/1999 vp. s. 4.

<sup>169</sup> KOM (1998)585 s. 11.

<sup>170</sup> Lohiniva-Kerkelä 2003a s. 147.

järjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, eheydestä ja suojaamisesta. Keskeinen osa hyvää tiedonhallintatapaa on tietosuojasta huolehtiminen.<sup>171</sup>

Myös sosiaalihuollon toimintaa tarkasteltaessa ja analysoitaessa tietoja voidaan tyypitellä edellä mainitun hallinnollisen ja muun tiedon jaottelun pohjalta. *Kaarlo Tuorin* mukaan sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa on kysymys yksittäistä sosiaalihuollon asiakasta koskevasta päätöksentekotilanteesta tai yksittäistä sosiaalihuollon asiakasta koskevasta sosiaalihuollon tosiasiallisesta toiminnasta. Päätöksenteko sekä sosiaalisista etuuksista että tahdosta riippumattomista toimenpiteistä vaatii perustakseen asiakasta koskevia tietoja. Niiden nojalla esimerkiksi arvioidaan, täyttääkö henkilö edellytykset, jotka etuuksien myöntämiselle tai tahdosta riippumattomille toimenpiteille on säädetty. Myöskään sosiaalihuollon tosiasiallinen toiminta ei ole mahdollista ilman tietoja asiakkaan terveydentilasta, sosiaalisesta tilanteesta ja muista vastaavista seikoista.<sup>172</sup>

*Jouko Narikan* mukaan sosiaalihuollon palvelujen yhteydessä joudutaan säännömukaisesti käsittelemään ja kirjaamaan asiakastietoja, joiden tarkka dokumentointi ja säilyttäminen on tärkeää mm. asiakkaiden mutta myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden oikeusturvan näkökulmasta. Tältä osin sosiaalihuollon lainsäädäntö on kuitenkin valitettavan hajanainen ja epäyhtenäinen.<sup>173</sup> *Mirva Lohiniva-Kerkelän* mukaan viranomaisen hankkimat tiedot koskevat yksityiselämää ja ovat siten vahvan tietosuojan ja usein myös salassapidon piirissä. Sinänsä tällaisilla tiedoilla ei ole laajempaa julkista merkitystä muutoin kuin kansalaisten yhdenvertaisuuden tai viranomaistoiminnan yhdenmukaisuuden kannalta, joten niiden julkisuusarvo ei voi olla kovin vahva. Näin ollen kyse on *Lohiniva-Kerkelän* mukaan ennen kaikkea sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojasta.<sup>174</sup>

Viranomaisten henkilötietoja sisältävät tietojärjestelmät, mukaan lukien diaarit, ovat paitsi julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja myös henkilötietolaissa tarkoitettuja henkilörekistereitä.<sup>175</sup> Sosiaalityöntekijän työssä rekisterit ja tietojärjestelmät ovat tärkeitä työvälineitä. Sosiaalisia etuja ja avustuksia haettaessa sekä niistä päätettäessä ja niitä toteuttaessa ja järjestettäessä saatava tieto on järjestettävä ja rekisteröitävä tehokkaasti, jotta sitä voidaan käsitellä ja hyödyntää myös tulevaisuudessa. Identifioitavissa olevia henkilötietoja sisältäviä rekistereitä perustetaan, jotta sosiaalisia etuja ja avustuksia pystytään maksamaan oikealla tavalla. Modernissa, suuren mittakaavan yhteiskunnassa ovat tämäntyyppiset tietorekisterit tulleet välttämättömiksi, jotta voitaisiin hallinnoida rajoitettuja ta-

<sup>171</sup> EOA:n päätös 13.9.2004, dnro 507/4/02.

<sup>172</sup> *Tuori* 2004 s. 547.

<sup>173</sup> *Narikka* 2006c s. 920.

<sup>174</sup> *Lohiniva-Kerkelä* 1989 s. 176.

<sup>175</sup> Työryhmämietintö 2004:11 s. 2.

loudellisia resursseja optimaalisella tavalla.<sup>176</sup> Toisaalta rekisterinpitäjille esitetään entistä useammin sellaisia tiedonsaantipyyntöjä, joita käsiteltäessä joudutaan punnitsemaan keskenään yksityisyyden suojaa ja tietojen julkisuutta. Varsinkin edellytykset antaa ulkopuoliselle arkaluonteisia henkilötietoja ovat usein jääneet epäselvästi säännellyiksi. Esimerkkinä voidaan mainita henkilötietolain 11 §:n 6 kohta, jossa säännellään henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia koskevia tietoja.<sup>177</sup>

Sosiaalihuollossa tiettyyn henkilörekisteriin merkityt tiedot muodostavat eräänlaisen asiakirjakokonaisuuden, joka koostuu sosiaalihuollon asiakaskertomuksesta ja siihen liittyvistä muista asiakirjoista, kuten mm. asiakasta koskevista päätöisasiakirjoista ja niiden liitteistä, asiakkaan luovuttamista tai sosiaalihuollon viranomaisen oma-aloitteisesti hankkimista selvityksistä ja lausunnoista.<sup>178</sup> Sosiaaliviraston rekisterissä sosiaalihuollon asiakasta koskevia tietoja ovat perustiedot, yhteystiedot, tiedot omaisista, myönnettyjä sosiaalisia etuuksia koskevat tiedot, maksutiedot ja pankkiyhteys.<sup>179</sup> Esimerkiksi toimeentulotukiasiakkaiden rekisteriin kuuluvat mahdollisesti automaattisen tietojenkäsittelyn avulla käsiteltävien tietojen lisäksi asiakaskansiossa, -kortistossa tai muulla tavoin säilytettävät, toimeentulotuen myöntämiseen ja maksamiseen ja muut siihen liittyvään asiakassuhteeseen liittyvät tiedot.<sup>180</sup> Päiväkodin rekisteriin taas kuuluvat perustiedot, yhteystiedot, tiedot omaisista, sairaus- ja hoitotietoja, tapahtumatie-toja ja maksutiedot.<sup>181</sup> Sosiaalihuollon asiakirjojen määrittely ja säilyttäminen on toistaiseksi lähinnä asiakaslain ja arkistolain yleissäännösten varassa.<sup>182</sup>

Yksityistä henkilöä koskevat tiedot ovat toisen tyyppisiä kuin tiedot sosiaalihuoltoa koskevasta lainsäädännöstä, oikeuskäytännöstä, toimintapolitiikan tason päätöksenteosta sekä sosiaalihuoltojärjestelmää, huollon organisaatiota ja toimintaa kuvaavat tiedot, joita sosiaalihuollon organisaatio esimerkiksi tuottaa julkaisemalla ohjeita, oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja. Sosiaalihuollossa yksilöä koskevat tiedot ovat tiukan salassapidon alaisia. Sen vuoksi on tärkeää saada julkisuuteen yleisellä tasolla olevaa tietoa järjestelmien toiminnasta sekä palvelun käytön laajuudesta ja laadusta,<sup>183</sup> samoin kunnallisen tason sosiaalipoliittisesta päätöksenteosta. Mitä salaisempaa viranomaisen toiminta on luonteeltaan, sitä laajempi vastuu viranomaisella on laatia tiedotteita, tilastoja, oppaita ja

<sup>176</sup> Collste 1997 s. 804.

<sup>177</sup> Työryhmämietintö 2004:11 s. 8.

<sup>178</sup> HE 137/1999 vp. s. 29.

<sup>179</sup> Heinonen 2001 s. 244.

<sup>180</sup> Asiaa tietosuojasta 1/2000 s. 7.

<sup>181</sup> Heinonen 2001 s. 244.

<sup>182</sup> Narikka 2006c s. 922.

<sup>183</sup> HE 5/2001 vp. s. 13.

keskeneräisten asioiden kuvauksia sekä tiedottaa muulla tavoin. Yksityistä koskevaa salassa pidettävää aineistoa ei saa julkistaa ilman hänen suostumustaan. Tämä aiheuttaa rajoituksia erityisesti sosiaalihuollon asioiden julkiselle käsitte-lylle mutta lisää samalla muuta tiedottamisvastuuta.<sup>184</sup>

Sosiaalihuollon organisaatiolle tulevaa, sillä olevaa ja sen tuottamaa tietoa voidaan jaotella monilla eri tavoilla. Jaottelu voi perustua esimerkiksi organisaa-tion tehtäviin, jolloin tieto voi olla joko sosiaalihuollon asiakasta tai muuta yksi-tyistä henkilöä koskevaa tietoa ja muuta sosiaalihuollon organisaatiolle tulevaa tietoa.

Jaottelu asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevat tiedot ja organisaati-on muut tiedot on erityisen merkityksellinen. Yksilön tiedolliset oikeudet ja vi-ranomaisen velvollisuudet määrittävät osin eri tavoin riippuen siitä, onko kyse sosiaalihuollon asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevasta tiedosta vai muusta sosiaalihuollon organisaation tiedosta. Yleisluonteinen tiedonsaanti so-siaalihuoltojärjestelmästä, organisaation toiminnasta ja asiakkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista liittyy yhteiskunnallisen vallankäytön ja päätöksenteon avoi-muuteen sekä yksilöiden vaikuttamismahdollisuuksia lisääviin tiedonsaantimah-dollisuuksiin.

Varsinaisten asiakastietojen käsittelyssä keskiössä on ennen kaikkea henkilö-tietojen suoja. Organisaation muun informaation kuin asiakasta tai muuta yksi-tyistä henkilöä koskevan tietojen ja asiakirjojen julkisuus ja luovutettavuus mää-räytyy julkisuuslain mukaisesti. Sen sijaan asiakasta tai muuta yksityistä henki-löä koskevan tietojen ja asiakirjojen julkisuus ja luovutettavuus määräytyy sekä julkisuuslain että asiakaslain mukaisesti. Julkisuuslain julkisuus-pääsäännöstä poiketen asiakaslaissa pääsäännöksi asiakastietoja sisältävien sosiaalihuollon asiakirjojen osalta säädetään salassapitoperiaate. Asiakaslain 14 §:n mukaan so-siaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Asiakaslain sääntelyjär-jestelmä on sikäli käänteinen julkisuuslakiin nähden, että salassapito määrittyy pääsäännöksi, johon nähden julkiset tiedot muodostavat poikkeuksen.

Eduskunnan hallintovaliokunta onkin katsonut, että julkisuuslain ja muun lainsäädännön välinen suhde kaipaava selkeyttämistä etenkin salassapitoa koske-vilta osin. Esimerkiksi kuntasektorilla on ollut havaittavissa ongelmia sovitaa yhteen julkisuuslain ja sosiaali- ja terveydenhuollon salassapitosäännöksiä. Va-liokunnan käsityksen mukaan käytännössä ilmenneet tietojen julkisuutta ja sa-lassapitoa koskevat ongelmat eivät ole niinkään liittyneet julkisuuslain sovelta-miseen vaan erityislainsäädännön säännöksiin.<sup>185</sup> Erityisesti asiakaslain salassa

<sup>184</sup> Ahvenainen 2000b s. 22.

<sup>185</sup> HaVM 6/2004 vp. s. 8.



pidettävien tietojen luovuttamista koskevia 17–19 §:ää sekä sosiaalihuollon viranomaisen oikeutta salassa pidettäviin tietoihin koskevaa 20 §:ää voidaan pitää varsin tulkinnanvaraisina ja monimutkaisina.

### 6.3 Tavalliset henkilötiedot ja arkaluonteiset henkilötiedot

Henkilötietoina käsiteltävät asiakastiedot voidaan jaotella ns. tavallisiin henkilötietoihin ja arkaluonteisiin henkilötietoihin. Sekä henkilötieto että arkaluontoinen henkilötieto ovat henkilötietolain mukaisia käsitteitä. Henkilötietolain 3 §:n 1 kohdan mukaan 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.<sup>186</sup> Se, että tieto on kerätty ihmisestä, ei pelkästään tee siitä henkilötietoa. Henkilötieto on nimensä mukaisesti sellainen tieto, joka on yhdistettävissä syystä tai toisesta tunnistettavaan ja yksilöitävissä olevaan henkilöön.<sup>187</sup>

*Hannu Sorvarin* mukaan sosiaalihuollon palveluprosessissa asiakkaan tiedot ja tarpeet saatetaan kartoittaa hyvinkin laajasti ja seikkaperäisesti. Prosessissa sekä kirjautuu henkilötietoa että syntyy uutta säilytettävää ja asiakastietoihin yhdistettävää materiaalia, kuten suunnitelmia ja päätöksiä, joihin saattaa liittyä laskelmia, lähetteitä ja selvityksiä. Rekisterissä oleva tieto voi olla henkilötietoa riippumatta siitä, missä yhteyksissä tieto on syntynyt ja onko alun perin ollut tavoitteena kerätä lainkaan yksilöä koskevaa tietoa. Olennaista on vain se, että tiedot pystytään yhdistämään johonkin henkilöön. Esimerkiksi pienellä paikkakunnalla ei liene vaikea paikantaa perhettä sen sosiaalihuollolle antamien tietojen perusteella.<sup>188</sup>

Henkilön identifioiminen tulee helpoksi erityisesti silloin, kun on mahdollista saada tietoja useista eri paikoista eli yhdistellä eri henkilörekistereissä olevia tietoja joidenkin muuttujien avulla. Henkilötieto muodostuu henkilöä kuvaavista seikoista, vaikka kohteen nimeä ei suoraan kerrotaisikaan.<sup>189</sup> Mitkä tahansa henkilötiedot voivat kerättyinä ja yhdistettyinä olla yksityisyyttä vakavasti loukkaavia, vaikka yksittäiset tiedot sinänsä olisivat vaarattomia. Myös julkiset henkilötiedot kuuluvat tässä mielessä yksityisyyden suojan piiriin. Henkilötietolain rajoittamaa on sellaisen tiedon keräily ja käsittely, joka voidaan tunnistaa luonnol-

<sup>186</sup> HE 96/1998 vp. s. 34–35, *Ylipartanen* 2004 s. 23, *Tuori* 2004 s. 601 ja *Sorvari* 2001 s. 63.

<sup>187</sup> *Sorvari – Lehtonen* 2006 s. 125.

<sup>188</sup> *Sorvari* 2001 s. 64–65.

<sup>189</sup> *Sorvari* 2001 s. 65.

lista henkilöä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskevaksi, eikä sitä siis ole muutettu anonyymiksi.<sup>190</sup>

Yksityisyyden suojan turvaaminen edellyttää arkaluonteisten tietojen rekisteröinnin kieltämistä tai rajoittamista. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilön vakuumusta, poliittista toimintaa (sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden sekä vaalioikeuden käyttäminen), terveydentilaa, seksuaalista käyttäytymistä sekä henkilön saamia sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat tiedot.<sup>191</sup>

Arkaluonteisuudelle on vaikeaa antaa yksiselitteistä sisältöä.<sup>192</sup> Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisina tietoina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rotua tai etnistä alkuperää, henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, rikollista tekoa<sup>193</sup>, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta, henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia, henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä taikka henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia.<sup>194</sup> Mikä tahansa henkilön sosiaalihuollon tarve ja henkilön saama sosiaalihuollon etuus on arkaluontoinen henkilötieto, koska sosiaalihuollon ulkopuolella ei juuri voi ilmetä asiallisia perusteita tällaisten tietojen rekisteröintiin.<sup>195</sup> Sen sijaan pelkästään asiakkaan taloudellisia oloja kuvaavat tiedot eivät kuulu henkilötietolain mukaisessa jaottelussa arkaluonteisiin tietoihin, vaikka ne voivatkin olla salassa pidettäviä julkisuuslain 24.1 § 32 kohdan perusteella.

Vaikka sosiaalihuollon tarvetta kuvaavat tiedot eivät Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan ole arkaluonteisia, Suomessa niiden luokittelamista arkaluon-

<sup>190</sup> Son 2006 s. 145.

<sup>191</sup> KM 1992:3 s. 300.

<sup>192</sup> Mahkonen 1993 s. 53.

<sup>193</sup> Hakijoiden asiakashäiriörekistereihin oli tarkoitus tallettaa väärinkäytöksistä koodi, joka ilmaisi, että kysymyksessä oli sellainen hakijoiden palveluihin tai liiketoimintaan kohdistunut väärinkäytös, jossa hakija olisi asianomistaja. Hakemuksen mukaan merkintä väärinkäytöksestä tehtäisiin, jos asiasta olisi tehty rikosilmoitus, tutkintapyyntö tai syytepyyntö taikka rikosprosessi on saatettu muulla tavoin vireille. Merkintä kertoisi siis, että rekisteröity olisi hakijan käsityksen mukaan syylistynyt rikolliseen tekoon. Väärinkäytöstiedot olisivat näin ollen rikollista tekoa koskevia eli arkaluonteisia tietoja. Tietosuojalautakunnan päätös 4.2.2004, taltio 2/2004, dnro 8/932/2003.

<sup>194</sup> Saksan sosiaalilain 67 §:n 12 kohdan mukaan arkaluonteisia tietoja ovat rotua ja etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta, ammattiliittoon kuulumista, sekä terveyttä tai seksuaalista käyttäytymistä koskevat tiedot. Ruotsin tietosuojalautakunnan mukaan tieto henkilön syntymämaasta yhdistettynä kansalaisuuteen voi monessa tapauksessa paljastaa henkilön rodun tai etnisen alkuperän ja näin muodostaa arkaluonteisen tiedon. Pelkkä tieto kansalaisuudesta ei Ruotsin tietosuojalautakunnan muodosta arkaluonteista tietoa. Datainspektionens beslut 1.24.2005, dnro 1453-2004 ja datainspektionens beslut 1.24.2005, dnro 584-2004.

<sup>195</sup> Wallin – Nurmi 1991 s. 75.

teisiksi on pidetty perusteltuna sen vuoksi, että sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta jo sosiaalihuollon etuuden hakemista tai esimerkiksi lastensuojeluilmoituksen kohteeksi joutumista koskevaa tietoa voidaan pitää arkaluonteisena tietona.<sup>196</sup> Perhesuhteisiin ja perheen sisäisiin ongelmiin kuuluvat tiedot (muun muassa lastensuojelu) ovat tyypillisesti yksityis- ja perhe-elämän suojaan kuuluvaa tietoa. Käsite arkaluonteinen tieto on vain muodollinen termi niiden tietojen rajaamiseksi, joihin on sovellettava tavallista tiukempia käsittelysääntöjä. Muun laatuiset tiedot, esimerkiksi tiedot henkilön taloudellisista olosuhteista, voivat yksittäisessä tapauksessa rajoittaa selvemmin tiedollista itsemääräämisoikeutta.<sup>197</sup> Arkaluonteisten tietojen luetteloa voidaan epäilyksittä pitää merkinä alueesta, jonka yksityisyyden suoja kattaa, vaikka henkilötietolaki ei sellaiseen nimenomaisesti määrittelekään, mitä yksityisyyden suojalla tarkoitetaan.<sup>198</sup>

Onnistuneen asiakkaan ja sosiaalityöntekijän välisen suhteen tärkeimpiä edellytyksiä on asiakassuhteen luottamus. Sen vuoksi sosiaalihuollossa olisi pääsääntöisesti omaksuttava sen henkilön tai asiakkaan näkemyksen mukainen tulkinta, jonka salaisuudesta tai arkaluonteisesta tiedosta on kysymys. Lainsäädännössä on puolestaan mahdollistettava riittävä salassapito ja säädettävä sanktiot salassapitovelvollisuuden rikkomisesta. Vaatimus huoltosuhteen luottamuksellisuudesta ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Kun Suomessa tiedot henkilön varallisuudesta ovat verotustietoina lähtökohtaisesti julkisia, ei tieto köyhyydestä sinänsä ole arkaluonteinen tieto, eikä pelkästään sillä voida helposti perustella esimerkiksi toimeentulotuen taikka asumistuen päätöksenteon salassapitoa. Tältä osin kyse on myös kunnallisen ja Kansaneläkelaitoksen päätöksenteon yleisöjulkisuudesta ja julkisen varainkäytön valvonnasta. Toisaalta pitää ottaa huomioon, että kyse on eri asioista. Varattomuus verotuksellisessa mielessä ei tarkoita, että henkilö olisi köyhä sosiaalioikeudellisessa merkityksessä. Suomessa on paljon hyvin toimeentulevia, joilla ei ole varallisuutta ja jotka verotuksellisessa mielessä ovat köyhiä. Sitä paitsi merkintä esimerkiksi toimeentulotuen antamisesta on aivan toisen luonteinen ja yksilöä leimaavampi kuin nollamerkintä varallisuuden osalta verotustietona. Lisäksi verotuksellinen varallisuuskontrolli on menettänyt merkitystään varallisuusverotuksen poistuessa.<sup>199</sup> Suurempi merkitys lieneekin verotuksen ansio- ja pääomatulotietojen julkisuudella, joista niistäkään ei voida tehdä suoraan sosiaalihuoltoa koskevia päätelmiä. Yksityiselämää koskevat tiedot saattavat siis jäädä yksityisyyden suojan ulkopuolelle,

<sup>196</sup> HE 96/1998 vp. s. 44.

<sup>197</sup> *Petersson – Reinholdsson* 2000 s. 54.

<sup>198</sup> *Oker-Blom* 1996 s. 182.

<sup>199</sup> Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 5 §:n muutoksen mukaan varallisuustiedot eivät enää ole julkisia varallisuusverotuksen poistuttua (L 22.12.2005/1154).

mikäli niillä on kytkös julkisuusperusoikeuden tarkoitukseen julkisen vallan asianmukaisuuden ja objektivisuuden valvontamekanismina.<sup>200</sup>

Arkaluonteinen tieto on henkilötietolain mukainen käsite, kun taas salassa pidettävä tieto on julkisuuslain mukainen käsite. Monesti arkaluonteiset tiedot ovat myös salassa pidettäviä.<sup>201</sup> Arkaluonteiset tiedot muodostavat henkilön yksityisyyttä koskevan informaatioalueen, joka nauttii ankarinta suojaa. *Ahti Saarenpään* mukaan voidaan puhua informaatioperusteisen kotirauhan ytimeistä.<sup>202</sup> Siksi niiden käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä ilman asianomaisen suostumusta tai erityistä lakisääteistä perustetta. Suostumusperiaate on siten *Saarenpään* mukaan arkaluontoisten tietojen osalta keskeinen periaate.<sup>203</sup>

Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kielletty. Arkaluonteisten tietojen käsittelykielto liittyy perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen ja syrjinnän kieltoon.<sup>204</sup> Arkaluonteisten tietojen luettelo henkilötietolaissa kuvastaa yleisesti eurooppalaista käsitystä siitä, mitkä henkilötiedot eivät kuulu julkisuuteen eivätkä vaihdantaan. Luettelo ulottuu rodusta ja etnisestä alkuperästä sosiaalipalvelujen käyttöön. Arkaluontoisia tietoja voidaan luonnehtia *Saarenpään* mukaan tiedoiksi, joiden avulla identiteettiämme ja yksilöllisyyttämme voitaisiin käyttää yhdenvertaisuutta loukkaavalla tavalla väärin, mikäli niiden käsittely olisi vapaata.<sup>205</sup> Arkaluonteiset tiedot ovat informaatiota, joka voisi helposti olla kaupankäynnin ja väärinkäytön kohteena.<sup>206</sup>

EU:n henkilötietodirektiivin 8.1 artiklassa ja henkilötietoasetuksen 10.1 artiklassa kielletään pääsääntöisesti erityisiä tietoryhmiä koskeva tietojenkäsittely. EU:n jäsenvaltioiden on kiellettävä sellaisten henkilötietojen käsittely, jotka koskevat rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, sekä terveyteen ja seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyvien tietojen käsittely. Henkilötietodirektiivin 8.1 artiklan ja henkilötietoasetuksen 10.1 artiklan erityisiä tietoryhmiä ja henkilötietolain 11 §:n arkaluonteisia henkilötietoja koskevat määritelmät eroavat toisistaan. Suurin ero henkilötietodirektiivin ja henkilötietoasetuksen sekä henkilötietolain välillä liittyy sosiaalihuollon tarpeeseen ja sosiaalipalvelujen ja -etujen saamiseen. Henkilötietolaissa nämä ovat arkaluonteisia henkilötietoja, mutta henkilötietodirektiivin 8.1 artiklassa ja henkilötietoasetuksen 10.1 artiklassa ei ole mai-

<sup>200</sup> Koillinen 2006 s. 76.

<sup>201</sup> Vehkamäki – Tamminen-Dahlman 2004 s. 47.

<sup>202</sup> *Saarenpää* 2005b s. 92.

<sup>203</sup> *Saarenpää* 2003 s. 368.

<sup>204</sup> Työhallinnon julkaisu 247:2000 s. 15.

<sup>205</sup> *Saarenpää* 2003 s. 368.

<sup>206</sup> Birkinshaw 2001 s. 340.

nintoja sosiaalipalveluista ja -etuuksista. Tämä johtuu luultavasti siitä, että sosiaalipalvelut on organisoitu eri tavalla eri Euroopan unionin jäsenvaltioissa.<sup>207</sup>

EU:n henkilötietodirektiivissä sosiaalihuollon palveluja koskevia tietoja pidetään vähemmän arkaluonteisina kuin esimerkiksi terveydentilaa taikka sukupuolikäyttäytymistä koskevia tietoja, sillä sosiaalihuollon palveluita koskevat tiedot eivät sisälly direktiivin 8 artiklan i kohdassa mainittuihin tietoihin, kun taas terveydentilaa ja sukupuolikäyttäytymistä koskevat tiedot sisältyvät. Koska kyseisten tietojen rekisteröinnin on kuitenkin meillä perinteisesti katsottu sisältävän tavanomaista suuremman riskin kansalaisten yksityisyydelle ja oikeusturvalle, on tiedot haluttu säätää arkaluonteisiksi. Sosiaalihuollon palveluita koskevien tietojen sisällyttämistä arkaluonteisiksi puoltaa myös direktiivin johdanto-osan 10 kohdassa ilmaistu periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentäminen ei saa johtaa lainsäädännöllä turvattavan tietosuojan heikentymiseen.<sup>208</sup> Vaikka henkilötietodirektiivin 8.1 artiklassa ja henkilötietoasetuksen 10.1 artiklassa ei olekaan mainintoja sosiaalipalveluista ja -etuuksista, voidaan tietäntyyppisiä sosiaalihuoltoa koskevia tietoja pitää arkaluonteisina sisällöllisten kriteerien mukaan, koska myös sisällöllisesti harmittomat tiedot voivat tiettyssä kontekstissa muodostua arkaluonteisiksi.<sup>209</sup>

Arkaluonteisen tiedon käsite ei oikeudenkäynnin julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan vastaisi henkilötietolaissa omaksuttua arkaluonteisen tiedon käsitettä. Oikeudenkäynnin julkisuuslaissa tiedon arkaluonteisuudella kuvataan henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvän tiedon erityistä luonnetta. Vastaavalla tavalla arkaluonteisuuskäsitettä on käytetty julkisuuslain salassapitosääntelyssä. Esimerkiksi julkisuuslain 24.1 §:n 26 kohdassa mainitaan salassa pidettävänä tietoina henkilön yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot. Oikeudenkäynnin julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan oikeudenkäyntiasiakirja olisi pidettävä salassa siltä osin kuin se sisältää erityisen arkaluonteisia tietoja henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista. Sääntely olisi julkisuuslakiin nähden itsenäinen mutta se sisältäisi liittymäkohtia julkisuuslain 24.1 §:n 23–32 kohdan yksityiselämän suojaa koskeviin salassapitosäännöksiin. Mainittu arkaluonteisuuden käsite on sidoksissa vallitseviin yhteiskunnan arvokäsityksiin eikä sitä ole mahdollista rajata lain perusteissa etukäteen erilaisia tilanteita silmällä pitäen. Merkitystä tulisi antaa henkilön omalle käsitykselle asiasta, mutta yksinomaan sillä perusteella ei asiaa voida ratkaista.<sup>210</sup>

<sup>207</sup> Ollila 2002 s. 308.

<sup>208</sup> HE 96/1998 vp. s. 44.

<sup>209</sup> Rombach 2005a s. 33.

<sup>210</sup> HE 13/2006 vp. s. 40.

Kun oikeudenkäynnin julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on käytetty arkaluonteisen tiedon käsitettä, Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunta on puolestaan käyttänyt erityisen arkaluonteisten tietojen käsitettä. Erityisen arkaluonteisten tietojen käsitteellä halutaan toimikunnan mukaan korostaa sitä laissa omaksuttua lähtökohtaa, että oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjan salassapidon kynnys sijoittuu korkeammalle kuin hallinnossa yleensä. Siten tiedon arkaluonteisuus sinällään ei riitä, vaan tietojen salassapito edellyttää, että henkilöä koskevat kohdassa tarkoitetut tiedot ovat erityisen arkaluonteisia.<sup>211</sup>

Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan sekä oikeudenkäynnin julkisuutta yleisissä tuomioistuimissa käsitelleen työryhmän ehdotukset erityisen arkaluonteisen tiedon käsitteestä otettiin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin. Kyseisten ehdotusten mukaan henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen ja sosiaalihuoltoon liittyvää tietoa ei oikeudenkäynnin korostetusta julkisuudesta johtuen tarvitse sinällään suojata niin voimakkaasti kuin tiedon ollessa muun viranomaisen kuin tuomioistuimen hallussa. Sosiaalihuoltoon liittyvien tietojen mahdollinen erityinen arkaluonteisuus olisi harkittava yksittäistapauksittain. Erityisen arkaluontoista sosiaalihuollon palvelua ei yleensä olisi esimerkiksi päivähoido tai kotipalvelut kuten ateriapalvelu. Harkittaessa sitä, olisiko oikeudenkäyntiasiakirja kohdan mukaan salassa pidettävä, huomiota olisi kiinnitettävä siihen, millaisia kielteisiä vaikutuksia oikeudenkäyntiasiakirjan sisältämien tietojen julkistamisella olisi esimerkiksi henkilön yksityis- tai perhe-elämälle tai hänen sosiaalsiin oloihinsa ja työelämään. Tähän arviointiin vaikuttavat kulloinkin yhteiskunnassa vallalla olevat arvoperiaatteet. Esimerkiksi viime vuosikymmeninä suhtautuminen henkilön seksuaalisuuteen on voimakkaasti muuttunut suvaitsevampaan suuntaan, millä on merkitystä arvioitaessa, miten henkilön seksuaalisuuteen liittyvien seikkojen suoja oikeudenkäynnissä järjestetään. Tieto olisi siten erityisen arkaluontoista silloin, jos sen julkiseksi tulemiseen liittyisi henkilön kannalta vähäistä suurempia haitallisia vaikutuksia.<sup>212</sup>

## 6.4 Poikkeuksia arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta

Arkaluonteisten tietojen käsittelykieltoon on henkilötietolain 12 §:ssä säädetty lukuisia poikkeuksia. Sosiaalihuollossa poikkeukset arkaluonteisten tietojen kä-

<sup>211</sup> KM 2002:1 s. 77.

<sup>212</sup> KM 2002:1 s. 78 ja työryhmämietintö 2005:7 s. 64. Lakimiesliitto ei ole aivan vakuuttunut käytännön tarpeesta poiketa julkisuuslaista tältä osin, etenkin kun arkaluonteisuus-käsite on sangen epämääräinen ja arkistoa varten salaiseksi leimaamisesta luovutaan. Lakimiesliiton mielestä siinä tapauksessa, että näiden tietojen erilaista käsittelyä eri viranomaisissa pidetään perusteltuna, voisi olla aiheellista mainita nimenomaan lakitekstissä, mitä arkaluonteisuudella tarkoitetaan.

sittelykiellosta ovat mahdollisia henkilötietolain 12 §:n mukaan sellaisessa tietojen käsittelyssä, johon rekisteröity on antanut suostumuksensa, joka koskee historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia, joka on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi puolustamiseksi tai ratkaisemiseksi, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tehtävistä, johon tietosuojalautakunta on antanut luvan.<sup>213</sup> Edelleen poikkeukset ovat mahdollisia tietojen käsittelyssä, jossa on kysymys tiedon käsittelystä terveydenhuollon ammattiyksikön tai terveydenhuollon ammattihenkilön omassa toiminnassaan saamista tiedoista rekisteröidyn terveydentilasta, sairaudesta tai vammaisuudesta tai häneen kohdistetuista hoitotoimenpiteistä taikka muita rekisteröidyn hoidon kannalta välttämättömiä tietoja tai jossa on kyse tiedon käsittelystä sosiaalihuollon viranomaisen tai muun sosiaalihuollon etuuksia myöntävän viranomaisen, laitoksen tai yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan toiminnassa kyseisen viranomaisen, laitoksen tai palvelujen tuottajan toiminnassaan saamista tiedoista rekisteröidyn sosiaalihuollon tarpeesta tai hänen saamistaan sosiaalihuollon palveluista, tukitoimista tai hänelle myönnettyistä muista sosiaalihuollon etuuksista taikka rekisteröidyn huollon kannalta välttämättömistä tiedoista. Li-

<sup>213</sup> Arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta säädettävistä poikkeuksista luottotietojen käsittelyssä ks. tarkemmin oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:17 s. 31–32 ja HE 241/2006 vp. s. 32. Luottolaitoksille ja eräille muille yhteisöille myönnettiin lupa saada tallettaa asiakashäiriörekistereihinsä entisiä asiakkaitaan koskevia saamisen maksuviivästy mistietoja ja tietoja yhteisöjen hakemuksessa määriteltyihin toimintoihin välittömästi kohdistuneista väärinkäytöksistä. Lupa myönnettiin myös väärinkäyttö tietojen luovuttamiseen muille hakijoina oleville yhteisöille. Rekisteröidyn yksityisyyden suojaamiseksi tietosuojalautakunta asetti kuitenkin maksun viivästy mistietojen käsittelylle lukuisia lupamääräyksiä. Tietosuojalautakunnan päätös 4.2.2004, taltio 2/2004, dnro 8/932/2003. Työeläkeyhtiöille myönnettiin lupa käsitellä väestötietojärjestelmän THS-tunnistuskyselyn avulla saatavia sellaisten henkilöiden tietoja, jotka eivät ole yhtiön asiakkaita. Mainittu kyselyohjelma mahdollisti väestötietojärjestelmään merkittyjen henkilötietojen vapaan selailumahdollisuuden suorakäyttöyhteyden avulla, ja annettujen hakuehtojen perusteella voitiin saada vastauksena samalla usean henkilön tietoja. Tietosuojalautakunta katsoi, että tunnistusohjelman käytöllä voitiin yksinkertaistaa ja nopeuttaa eläkevakuuttamistoimintaan kuuluvaa henkilö- ja työsuhdetietojen käsittelyä ja tiedot auttoivat kohdentamaan oikein työsuhteen perusteella kertyvät lakisääteiset etuudet. Tietosuojalautakunta katsoi, että ohjelmalla saatavien tietojen käsittely oli tarpeen yhtiön oikeutetun edun toteuttamiseksi ja yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Ottaen huomioon luovutettavien tietojen laatu ja käyttötarkoitus sekä asetettu lupamääräys, tietosuojalautakunta katsoo, ettei luvan myöntäminen vaarana rekisteröityjen yksityisyyden suojaa. Tietosuojalautakunnan päätös 6.10.2003, taltio 8/03, dnro 7/932/2003. Tietosuojalautakunta katsoi, että tärkeä yleinen etu edellyttää, että vakuutuslaitoksilla on vakuutusrikollisuuden torjumiseksi mahdollisuus käsitellä tietoja niihin kohdistuneista väärinkäytöksistä. Tämän vuoksi lautakunta myönsi vakuutusyhtiöille luvan käsitellä omia ja toisilta vakuutuslaitoksilta saatavia väärinkäyttö-tietoja ja vakuutusyhdistyksille luvan käsitellä omia ja toisilta vakuutusyhdistyksiltä saatavia väärinkäyttö-tietoja. Väärinkäyttö tietojen luovuttamiselle ja muu käsittelylle asetettiin lukuisia ehtoja rekisteröidyn yksityisyyden suojaamiseksi. Tietosuojalautakunnan päätös 3.9.2001, taltio 4/2001, dnro 17/91/2000.



säksi muu lainsäädäntö – esimerkiksi laki rikosrekisteristä – sisältää erityissäännöksiä.<sup>214</sup>

*Ahti Saarenpään* mukaan arkaluontoisten tietojen käsittelyn kieltö on enemmän periaatteellinen lähtökohta kuin käytännön realiteetti.<sup>215</sup> *Timo Konstari* on korostanut, että käsittelykieltö on pääsääntö. Näin ollen kiellosta tehtäviä poikkeuksia on tulkittava ahtaasti.<sup>216</sup> *Kaarlo Tuori* on korostanut, että poikkeussäännöstenkin sallimassa käsittelyssä on noudatettava tarpeellisuusvaatimusta. Sosiaalihuollon alalla tätä vaatimusta eivät yleensä täytä esimerkiksi tiedot, jotka koskevat rekisteröitävien rotua tai etnistä alkuperää, yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta, ammattiliittoon kuulumista taikka seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä.<sup>217</sup> Sosiaalityöntekijällä on periaatteessa oikeus saada sellainen arkaluonteinen tieto, joka on välttämätön tämän tehtävän hoitamisessa ja päätöksenteossa.<sup>218</sup> Arkaluonteiset tiedot ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n perusteella. Arkaluonteisia henkilötietoja ei saa koskaan käsitellä ainoastaan intressipunninnan tuella.<sup>219</sup>

Henkilötietolain 12.1 §:n 12 kohdan mukaan poikkeus arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta on kyseessä silloin, kun sosiaalihuollon viranomainen tai muu sosiaalihuollon etuuksia myöntävä viranomainen, laitos tai yksityisten sosiaalipalvelujen tuottaja käsittelee toiminnassaan saamia tietoja (yhteysvaatimus) rekisteröidyn sosiaalihuollon tarpeesta tai hänen saamistaan sosiaalihuollon palveluista, tukitoimista tai hänelle myönnettyistä muista sosiaalihuollon etuuksista taikka rekisteröidyn huollon kannalta välttämättömistä tiedoista. Tallennettavan tiedon tulee kuitenkin olla tarpeellista (tarpeellisuusvaatimus). Henkilötietolain hengen mukaisesti on tällöinkin tarkkaan harkittava, mitkä tiedot ovat olennaisia, ja huolehdittava tietojen virheettömyydestä. Sosiaalihuollon asiakasta koskevien arvostelmatyypipisten lausumien kirjaaminen asiakirjoihin ei ole hyväksyttävää.<sup>220</sup>

Henkilötietolain 12.1 §:n 12 kohdassa tarkoitettuja rekisteröidyn huollon kannalta välttämättömiä tietoja voivat hallituksen esityksen mukaan olla esimerkiksi vammaishuollossa vammaisuutta koskevat tiedot tai vastaavat huollon tarpeen ja sisällön perustana olevat tiedot.<sup>221</sup> Samoin vastaavia tietoja saattavat olla tiedot

<sup>214</sup> *Saarenpää* 2003 s. 368.

<sup>215</sup> *Saarenpää* 2003 s. 368.

<sup>216</sup> *Konstari* 1992 s. 169.

<sup>217</sup> *Tuori* 2004 s. 604.

<sup>218</sup> *Liukkonen* 2004 s. 12. Myös esimerkiksi Saksan sosiaalilain 67a §:n 1 momentin perusteella sosiaalityöntekijällä on oikeus saada sosiaalitieto, myös arkaluonteinen tieto, joka on välttämätön sosiaalilain mukaisten tehtävien hoitamisessa.

<sup>219</sup> Näin on tilanne myös Ruotsissa. Datainspektionen informerar 12 s. 8.

<sup>220</sup> Ks. myös *Kokkonen et al.* 2000 s. 53.

<sup>221</sup> HE 96/1998 vp. s. 47.



asiakkaalle määrätystä lääkityksestä ja hänelle annetuista lääkkeistä, jos asiakas ei itse kykene huolehtimaan lääkkeidensä ottamisesta. Tällaisten tietojen tallettamiselle tulee olla kuitenkin aina esitettävissä rekisteröidyn huollon kannalta asianmukainen ja hyväksyttävä syy. Arkaluonteisia tietoja voidaan merkitä asiakastietoihin myös asiakkaan suostumuksella, jos niiden merkitsemiseen on perusteltu syy. Esimerkiksi uskonnollista vakaumusta koskeva tieto voidaan merkitä asiakastietoihin asiakkaan suostumuksella, jos asiakas haluaa osallistua järjestettävään uskonnolliseen toimintaan. Epäselvissä tapauksissa on syytä hankkia rekisteröidyn suostumus tietojen tallettamiselle.<sup>222</sup> Arkaluonteisia tietoja voidaan käsitellä silloin, jos niiden käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laista säädetystä tehtävästä ja käsittely on tarpeellista. Tällä perusteella on sallittua, että kunnalla on rekisteri kunnassa asuvista henkilöistä. Kuitenkin sosiaalihuollon toimintayksikön asiakasrekisteriin kuntalaisen tietoja voidaan tallettaa vasta, kun sosiaalihuollon asiakassuhde on syntynyt.<sup>223</sup>

Henkilötietodirektiivin 8.2 artiklassa on säädetty lukuisia poikkeuksia erityisiä tietoryhmiä koskevaan tietojenkäsittelykieltoon. Koska henkilötietodirektiivin 8.1 artiklan erityisiä tietoryhmiä ja henkilötietolain 11 §:n arkaluonteisia henkilötietoja koskevat määritelmät eroavat toisistaan, myös arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevat poikkeukset eroavat. Suurin ero henkilötietodirektiivin ja henkilötietolain välillä liittyy sosiaalihuollon tarpeeseen ja sosiaalipalvelujen ja -etujen saamiseen. Henkilötietolaissa nämä ovat arkaluonteisia henkilötietoja, mutta henkilötietolain 12 §:n 12 kohdan perusteella sekä viranomaisilla että julkisilla ja yksityisillä sosiaalipalvelujen tuottajilla on lupa näiden tietojen käsitteilyyn. Henkilötietodirektiivissä ei ole mainintoja siitä, koskevatko sen 8.1 artiklassa säädetty erityisiä tietoryhmiä koskeva tietojenkäsittelykielto ja 8.2 artiklassa erityisiä tietoryhmiä koskevaan tietojenkäsittelykieltoon säädetty poikkeukset myös sosiaalipalveluita ja -etuuksia, mikä johtuu luultavasti siitä, että sosiaalipalvelut ja -etuudet on organisoitu eri tavalla eri Euroopan unionin jäsenvaltioissa.<sup>224</sup> Joka tapauksessa on jäsenvaltioiden velvollisuus taata konkreettisesti yksityisten henkilöiden perusoikeussuoja ja yksityiselämän suoja.<sup>225</sup>

Lisäksi henkilötietodirektiivin 8.4 artiklan mukaan ottaen huomioon tarvittavat suojatoimet jäsenvaltiot voivat, tärkeää yleistä etua koskevasta syystä, säätää poikkeuksia erityisiä tietoryhmiä koskevaan kieltoon joko kansallisella lailla tai valvontaviranomaisen päätöksellä. Sen, että erityisiä tietoryhmiä koskevien tietojen luovutus tapahtuu lailla vahvistetun julkisuusperiaatteen perusteella, on muun muassa Ruotsissa katsottu olevan tärkeä yleinen etu. Ruotsalaisten salas-

<sup>222</sup> Asiaa tietosuojasta 2/2000 s. 7 ja Asiaa tietosuojasta 1/2000 s. 11.

<sup>223</sup> *Ylipartanen* 2004 s. 46.

<sup>224</sup> *Ollila* 2002 s. 308.

<sup>225</sup> SOU 2004:6 s. 114.

sapitosäännösten mukaan sellaisia erityisiä tietoryhmien tietoja, joita 8 artiklassa tarkoitetaan, ei saa luovuttaa, jos yksilö voi vahingoittua tai joutua kärsimään negatiivisesti. Ruotsalaisen näkemyksen mukaan salassapitosäännösten voidaan katsoa muodostavan sellaiset tarvittavat suojatoimet, joita direktiivissä tarkoitetaan. Näin ollen ei ole estettä säätää poikkeus periaatteellisesta kiellosta 8 artiklassa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn, jos tiedon luovuttaminen tapahtuu julkisuusperiaatteen tuella.<sup>226</sup> Julkisuutta edistävä yleinen toimintalinja voi käytännössä olla hyväksyttävä, vaikka kysymyksessä olisivat arkaluonteiset tiedot: edellytyksenä on, että tällaiset tiedot ovat relevantteja erityisessä kontekstissa ja asianosaisten käytettävissä on riittävät oikeusturvakeinot. Joissakin tapauksissa arkaluonteiset tiedot voivat siis tulla julkisiksi, vaikka tietojen käsittely on paljon rajoitettumpaa.<sup>227</sup>

Käytännössä melkein kaikki julkishallinnon ja sosiaalihuollon rekisterit kuuluvat henkilötietolain 12 §:ssä mainittujen poikkeusten piiriin. Lisäksi sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta säädettyssä laissa annetaan mainitulle keskukselle suhteellisen laaja oikeus käsitellä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sen kehitystä kuvaavia tietoja tilastotarkoitusta varten. Kunnat, kuntayhtymät, valtion viranomaiset, Kansaneläkelaitos sekä julkiset ja yksityiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajat ovat velvollisia luovuttamaan hallussaan olevia sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuuluvia toimintaansa kuvaavia tietoja sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen ylläpitämään rekisteriin tallennettavaksi. Henkilötietolain 12 §:ssä säädetty poikkeukset sekä mainittu tilastotoimesta säädetty laki supistavat huomattavasti sosiaalihuollon asiakkaita koskevien arkaluonteisten tietojen käsittelykieltoa ja henkilön oikeutta yksityisyyteen.

## 7 SALASSA PIDETTÄVÄN TIEDON MERKITYKSESTÄ

Yleisenä lähtökohtana asiakirjajulkisuuden oikeudellisessa sääntelyjärjestelmässä on pyydetyn tiedon antaminen. Salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antaminen on vastaavasti kiellettyä.<sup>228</sup> Sosiaalihuollossa tarve pitää tietoja salassa on

<sup>226</sup> SOU 1997:39 s. 215–216.

<sup>227</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 27 ja 51.

<sup>228</sup> *Konstari* 1977 s. 249. Ks. myös EOA:n päätös 4.4.2005, dnro 2130/4/03. Iisalmen kaupungin sosiaalityönjohtaja oli kieltäytynyt kertomasta vireillä olevan sijaishuoltokodin perustamiseen liittyvistä asioista kantelijoille, joiden naapurustoon sijaishuoltokotia oltiin perustamassa. EOA totesi, että yksityisten viranomaisille toimittamia asiakirjoja ovat mm. erilaiset hakemukset. Sijaishuoltokodin sosiaalitoimelle osoittama pyyntö tulla suorittamaan lääninhallituksen toimintalupahakemuksen liitteeksi tarvittava tarkastuskäynti sijaishuoltokodissa on tällainen hakemus. Hakemukset ovat julkisia siitä ajankohdasta, kun viranomainen on ne saanut, jollei laissa toisin säädetä.

poikkeuksellisen voimakas. Niin sosiaalihuollon viranomaiset, viranhaltijat ja työntekijät kuin yksityiset sosiaalihuollon järjestäjät ja toteuttajat käsittelevät, kertovat, kyselevät, selvittävät ja merkitsevät muistiin eriasteisia muiden yksityisten henkilöiden salassa pidettäviä tietoja tavanomaisena ja jokapäiväisenä työhön kuuluvana asiana. Tässä suhteessa sosiaalihuolto poikkeaa useimmista muista julkishallinnon sektoreista. Salassapitovelvollisuuden perimmäinen tarkoitus on suojata sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyttä. Salassapitovelvollisuus toimii samalla myös toisinpäin – sen olemassaolo antaa sosiaalihuollon työntekijälle poikkeuksellisen tilaisuuden hankkia tietoonsa sosiaalihuollon asiakkaan sosiaalihuoltoon liittyviä intiimejäkin seikkoja, joita ei kerrota aina edes läheisille ja jotka taas usein vasta mahdollistavat oikean sosiaalihuollon toteuttamisen tai järjestämisen. Salassapitovelvollisuus on siten yksi onnistuneen sosiaalihuollon asiakkaan ja sosiaalihuollon työntekijän välisen suhteen peruspilareista.<sup>229</sup>

Myös Saksassa on katsottu tarpeelliseksi säätää sosiaalilain 35 §:ssä sosiaali-tiedot sellaisen erityisen suojan alaiseksi, joka ulottuu laajemmalle kuin julkisen sektorin yleinen salassapitovelvollisuus. Sosiaalialan erityinen salassapitovelvollisuus on pitkälle verrattavissa verosalaisuuteen tai kirje- ja puhelinsalaisuuteen.<sup>230</sup>

Myös Suomessa on laaja salassapitosäännöstö. Se oikeuttaa *Kauko Heurun* mielestä puhumaan salaisuusperiaatteesta.<sup>231</sup> *Timo Konstarin* mukaan salaami-

---

Poikkeuksen julkisuudesta muodostavat julkisuuslaissa tai muussa laissa asiat, joiden salassapidosta on erikseen säädetty. EOA:n käsityksen mukaan sijaishuoltokodin lupahakemuksen liitteeksi tarvittavan tarkastuspyynnön käsittely on ollut julkinen tieto. Perusteita sen salassapidolle ei ole ollut esim. yrityssalaisuuden perusteella. Sijaishuoltokodin lupahakemuksen vireilletuloa tai sen toimitasuunnitelmaa ja henkilökuntaluetteloa ei voida pitää sellaisena yrityssalaisuutena, joka olisi julkisuuslain 24 §:n 17 kohdan mukaan salassapidettava. Viranomaisen on annettava pyydetty tieto hakemuksen vireilletulosta ja sen eri käsittelyvaiheista. Kunnan lääninhallitukselle toimittamat lausunnot ovat myös lähtökohtaisesti julkisia, ja niistä on pyydettyä annettava tieto. Tässä tapauksessa kyseessä eivät olleet salassa pidettävät tiedot tai asiakirjat. EOA:n mukaan sosiaalityönjohtajan menettelyn oli ollut julkisuuslain 9 §:n vastaista ja moitittavaa, koska hän ei antanut pyydettyä tietoa julkisesta asiakirjasta eli toimilupa-asian vireillä oloa koskevaa tietoa. Asia oli kuitenkin tullut kunnassa vireille ja julkiseksi jo sosiaalikeskuksen vastaanottaessa sijaishuoltokodin tarkastamista koskevan hakemuksen. Lupahakemusasiakirjat, sijaishuoltokodin tarkastuksen ajankohta, lautakunnan käsittelypäivä ja lautakunnan päätös antaa sosiaalityönjohtajan esityksen mukainen lausunto lääninhallitukselle ovat kaikki olleet sosiaalikeskuksessa vireillä olevan asian julkisia käsittelyvaiheita, joista sosiaalityönjohtajan olisi kysyttäessä tullut antaa tieto. EOA katsoi myös Itä-Suomen lääninhallituksen menetelleen virheellisesti, kun lääninhallitukseen vireille tullut lupahakemus kirjattiin yli kuukausi vireilletulon jälkeen ja niin myöhään, että tiedon saanti julkisen asian käsittelystä vaikeutui.

<sup>229</sup> Ks. lääkärin salassapitovelvollisuudesta lääkäri-potilassuhteen osalta *Kokkonen et al.* 2000 s. 51.

<sup>230</sup> *Steinbach* 2003b s. 3.

<sup>231</sup> *Heuru* 2006 s. 223.

nen on hyväksyttävää ja jopa välttämätöntä monissa erilaisissa sosiaalisissa konteksteissa.<sup>232</sup> Salassapitomääräysten taustalla on painavia joko yksilön yksityisyyden suojaan liittyviä intressejä tai kollektiivisia intressejä. Intressipunnintaan joudutaan joskus myös kahden yksilön yksilöllisten intressien välillä. Kollektiiviset intressit voivat olla niin tärkeitä, että ne punnitaan yksilöllisiä intressejä painavimmiksi.<sup>233</sup> *Mikael Koillinen* on korostanut, että tarkoitussidonnaisuudella on kaksinaisrooli salassapitoperusteen tulkinnassa. Ensinnäkin salassapitoperustetta saa soveltaa tarkoituksensa toteuttamiseksi, ellei jonkun muun perusoikeuden tarkoitus toisin vaadi. Toiseksi julkisuuslain tarkoitus rajoittaa myös salassapitoperusteiden tulkintaa. Salassapitoperustetta ei saa tulkita siten, että se estää julkisuuslain tarkoituksen toteuttamisen.<sup>234</sup> Usein yksityisyyden suojaamista joudutaan punnitsemaan suhteessa yhteiskunnallisen toiminnan valvottavuuteen.<sup>235</sup> *Ahti Saarenpää*n mukaan tietojen salassapito liittyy itsemääräämisoikeuteen. Tietojen salassapito voidaan ymmärtää henkilöoikeudellisena instituutiona. Tietojen salassapito ei ole hallintoa, mutta se vaikuttaa hallintoon.<sup>236</sup>

Perusoikeusuudistuksen vuoksi yksityisyyden suoja vahvistui salassapitosääntelyssä.<sup>237</sup> Julkisuuslain salassapitosäännökset suojaavat yksityisyyden suojan ydinalueeseen kuuluvia tietoja. Lisäksi tietoja luovutettaessa on otettava huomioon luovutuksen vaikutus yksityisyyden suojaan, jollei luovutus perustu erityislainsäädäntöön.<sup>238</sup> *Saarenpää* on todennut, että tietosuojan näkökulmasta julkisuuslaissa tehty ero julkisen ja salassa pidettävän informaation välillä on mainittava erikseen. Henkilötietoa ei sellaisenaan, edes arkaluonteista, pidetä salassa pidettävänä informaationa. Julkisuuslain 24.1 §:n mukainen salassa pidettävien tietojen lista kattaa arkaluonteisen informaation useimmat kategoriat.<sup>239</sup>

<sup>232</sup> *Konstari* 2001 s. 4. KHO on todennut tapauksessa, jossa oli kysymys tutkimuksista, jotka perustuivat oppilailta vapaaehtoisesti kerättyihin tietoihin, että oppilailta saatua tietoaineistoa voitiin pitää julkisuuslain 24.1 §:n 16 kohdan perusteella salassa pidettävänä tutkimuksen perusaineistona. Sen sijaan tutkimuksen perusteella laadittuja raportteja ei voitu pitää julkisuuslain nojalla salassa pidettävänä tutkimuksen perusaineistona. Tämä koski myös niitä tutkimuksen tuloksia, jotka olivat saatavissa myös koulukohtaisesti tai jossa kunkin koulun tulos on löydettävissä tutkimuksessa käytetyn numeron perusteella kouluista laaditusta luettelosta. Asiakirjat, jotka syntyvät kunnan suorittaessa lakimääräisiin tehtäviinsä kuuluvaa koulutuksen kehittämistyötä, eivät olleet julkisuuslain 24.1 §:n 21 kohdassa tarkoitettuja tutkimus- ja kehittämistyön sekä niiden arvioinnin suojaksi salassa pidettäväksi säädettyjä viranomaisen asiakirjoja. KHO 2005:26, 10.5.2005, taltio 1062, dnro 3332/2/03

<sup>233</sup> *Piispanen* 1998a s. 40.

<sup>234</sup> *Koillinen* 2006 s. 94–95.

<sup>235</sup> *Teuvo Pohjolainen*: Laajentaako uusi laki julkisuutta? HS 18.12.1998.

<sup>236</sup> *Saarenpää* 1997a s. 83.

<sup>237</sup> VNS 5/2003 vp. s. 23.

<sup>238</sup> HE 30/1998 vp. s. 42–44.

<sup>239</sup> *Saarenpää* 2001a s. 66–67.

Julkisuusperiaatteen ja salassapitomääräysten tavoitteet eivät ole aina rinnakkaisia. Perustuslain 12.2 §:n säännös, jonka mukaan julkisuusperiaatetta saadaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi, vaatii rajoitusten minimoimista. Yksityisyyden suoja ei sen sijaan voi tyytyä julkisuusperiaatteen rajoitusten minimointiin. Yksityiselämän suojaa ja muita perusoikeuksia voidaan pitää välttämättöminä syinä rajoittaa julkisuusperiaatetta, vaikka suoja voi vaatia ehdottomia rajoituksia julkisten asiakirjojen yksityiselämää koskeviin tietoihin.<sup>240</sup>

Yksilön suojaamista koskevat salassapitoperusteet kohdistuvat yksityiselämään ja henkilökohtaisiin oloihin, taloudelliseen asemaan, sosiaali- ja terveydenhuoltoon, poliittiseen vakaumukseen, testien ja soveltuvuustutkimusten tuloksiin, turvapaikan hakuun ja rikosasiaan liittyviin arkaluonteisiin tietoihin. Useimmat julkisuuslain 24.1 §:n yksityisyyttä suojaavista salassapitoperusteista ovat luonteeltaan ehdottomia. Tämä selittyy yksityisyyden suojan perusoikeusluonteella. Ehdottomasta salassapidosta on kyse esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 25 kohdassa mainituissa tilanteissa. Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.<sup>241</sup> Nämä tiedot on myös henkilötietolaissa säädetty arkaluonteisiksi tiedoiksi.<sup>242</sup> Salassapitoa ei ole sidottu viranomaiskohtaisesti, vaan velvollisuus sitoo kaikkia kyseessä olevia tietoja käyttäviä viranomaisia. Siten esimerkiksi poliisi on salassapitovelvollinen niistä tiedoista, joita hän saa osallistuessaan virka-avun antamiseen henkilön noutamiseksi pakkohoitoon.<sup>243</sup>

Julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdassa on kysymys vahinkoedellytyslausekkeetomasta salassapitosäännöksestä.<sup>244</sup> Säännöksessä mainitut tiedot ovat yleisesti salassa pidettäviä ja niitä voidaan antaa vain, jos salassa pidettävän tiedon luo-

<sup>240</sup> Ollila 2001 s. 206–207.

<sup>241</sup> Vuortama – Kerosuo 2004 s. 63–64.

<sup>242</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 171.

<sup>243</sup> Kulla 2003 s. 319. Ks. myös valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 18.3.2003, dnro 121/1/02, jossa kantelija oli pyytänyt tutkimaan, oliko maistraatti menetellyt lainvastaisesti luovuttaessaan kantelijan veljelle kantelijaa koskevia asiakirjoja. Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että tieto lääkärinlausunnon antajan nimestä on salassa pidettävä tieto, josta maistraatilla ei ollut oikeutta antaa tietoa. Myös tieto siitä, kenen lääkärin kanssa maistraatin esittelijä oli kantelijan terveydentilasta keskustellut, vaikka menettely sinänsä oli perustunut holhoustoimilain 90 §:ään, oli apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan salassa pidettävä, koska keskustelu oli koskenut kantelijan käyttämiä terveydenhuollon palveluita.

<sup>244</sup> Kulla 2003 s. 308.

vuttamisedellytykset täyttyvät.<sup>245</sup> Julkisuuden voidaan katsoa vaarantavan salassapidon suojaamaa etua. Vähäistäkin harkinnanvaraisuutta on pidetty suojattavaa etua vaarantavana.<sup>246</sup> On katsottu, että mainitun kaltainen tapa säännellä yksityiselämän suojaa tehostaa sosiaalihuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeutta ja muita oikeuksia elää elämäänsä ilman ulkopuolisten perusteetonta puuttumista, ja turvaa siten mahdollisuuksia hyödyntää julkisen vallan tarjoamia sosiaalipalveluja.<sup>247</sup>

Sosiaalihuollon palveluissa on kysymys sellaisesta päätöksenteosta ja tosiasiallisesta toiminnasta, johon ulkopuolisella ei ole oikeutta osallistua ja johon ulkopuolisilla ei näin ollen tavallisesti ole riittävää tiedonsaanti-intressiä.<sup>248</sup> Toisin esimerkiksi Kansaneläkelaitoksella ja vakuutusyhtiöillä olisi sosiaalihuoltoa koskevista tiedoista paljonkin hyötyä.<sup>249</sup> Sosiaalihuollon salassapitomääräysten taustalla olevien periaatteiden toivotaan *Hannu Sorvarin* mukaan ohjaavan epäselvissä tulkintatilanteissa nimenomaan asiakkaalle ja yksityisyyden suojalle myönteiseen ratkaisuun.<sup>250</sup> Asiakslain 16 §:n mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai niin kuin laissa erikseen säädetään.<sup>251</sup> Salaisuuden saa siis paljastaa, jos siihen saadaan asianosaisen suostumus, ja suostumusehto koskee myös julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdan mukaisia tietoja.

Julkisuuslain ja asiakslain selvänä lähtökohtana on se, että asiakastiedot ovat salassa pidettäviä tietoja, joita sosiaalihuollon ammattihenkilöt eivät voi luovuttaa ulkopuolisille ilman laissa säädettyjä perusteita.<sup>252</sup> *Hannu Sorvarin* mukaan

<sup>245</sup> *Lohiniva-Kerkelä* 2003b s. 249.

<sup>246</sup> HE 30/1998 vp. s. 88.

<sup>247</sup> HE 30/1998 vp. s. 35.

<sup>248</sup> HE 137/1999 vp. s. 30.

<sup>249</sup> *Nieminen* 1999 s. 137.

<sup>250</sup> *Sorvari* 2001 s. 26.

<sup>251</sup> Esimerkiksi Saksan sosiaalilain 67d 1 momentin perusteella sosiaalityön luovuttaminen on sallittua vain, jos sosiaalilain säännöksistä löytyy siihen luovutusvaltuus.

<sup>252</sup> *Narikka* 2006c s. 922. Ks. valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 7.6.2004, dnro 4/50/04. Apulaisoikeuskansleri otti lehtikirjoituksen perusteella omana aloitteena käsiteltäväkseen salassapitosäännösten noudattamisen toimeentulotukihakemusten käsittelyssä. Lehtikirjoituksen mukaan asiakkaan toimeentulotukihakemuksen liiteaineisto oli kadonnut sosiaalipalvelutoimistossa. Toisaalta asiakkaalle oli tukipäätöksen ohella palautettu toiselle henkilölle kuuluvat asiakirjat. Sosiaaliviraston selvityksen mukaan kahden toimeentulotukiasiakkaan hakemusten liiteaineisto oli käsittelyn jossakin vaiheessa vaihtunut. Sitten asiakirjat oli saatu palautettua asiakkaalle. Hänelle oli myös korvattu asiasta aiheutuneet kulut. Apulaisoikeuskansleri totesi asiassa antamassaan päätöksessä, että sosiaalihuollon asiakkaan ja perustuslain säännösin suojatun jokaisen yksityisyyden kannalta on välttämätöntä, että asiakkaan asiaa hoidetaan sosiaalipalvelutoimistossa salassapitosäännösten edellyttämällä huolellisuudella ja siten, etteivät asiat tai asiakirjat joudu sivullisen tietoon. Tämä edellyttää myös sitä, että tukiasioiden käsittelyn viime vaiheessa eli asiakirjoja asiakkaalla postitettaessa varmistetaan siitä, että postitettavaan aineistoon sisältyy vain kysy-

sosiaalihuollon toimintaympäristössä salassapitotarve korostuu ennen kaikkea siksi, että suojelukohteena oleva etu voi olla myös henkilön tai tämän perheen salaisuus. Tieto on voitu säätää salassa pidettäväksi sen vuoksi, että sen paljastuminen voi aiheuttaa henkilölle vahingollista ja negatiivista leimautumista. Tämän vuoksi pelkästään sosiaalihuollon asiakkaan nimi on asiakaslain 14.1 §:n nojalla salassa pidettävä tieto. Tätä sääntelyä voidaan perustella sillä, että henkilön nimen esiintyminen tietyssä yhteydessä on tarpeeksi paljastava kertomaan palvelun luonteesta ja palvelun tarpeesta eli itse salaisuudesta. Tällöin tiedon paljastuminen loukkaa usein myös yksityisyyden ydinalueen arkaluonteisimpia osia.<sup>253</sup>

Koska jo tieto siitä, että henkilö on sosiaalihuollon asiakas, voi paljastaa arkaluontoisen seikan, salassapito ulottuu kaikkiin asiakasta koskeviin tietoihin.<sup>254</sup> Edellytyksenä on, että asiakirja sisältää tietoa yksityisestä henkilöstä. Salassapito ei ole sidottu vain sosiaalihuollon asiakkuuteen, vaan salassa pidettävä on asiakirjassa oleva tieto riippumatta asiakassuhteesta.<sup>255</sup> *Timo Konstarin* mukaan salassapitoratkaisu on aina tehtävä konkreettisessa tilanteessa asiakirjakohtaisesti ja tarkemmin ilmaistuna tietokohtaisesti.<sup>256</sup> Julkisuus ei määräydy sen asian mukaan, jonka käsittelyyn asiakirja kuuluu.<sup>257</sup> Salassa pidettäviä tietoja ovat esimerkiksi sosiaalihuollon asiakassuhde asiakassuhteen luonteesta riippumatta, sosiaalihuollon asiakkaalle järjestetyt sosiaalipalvelut, kuten kotipalvelu ja lasten päivähoito, sosiaalihuollon asiakkaalle myönnetty tukitoimet, kuten lasten suojelulain mukainen lomatoiminta, sosiaalihuollon asiakkaan saamat sosiaalihuollon muut etuudet, kuten toimeentulotuki, sosiaalihuollon asiakkaalle annettu sosiaalityö, kuten ottolapsineuvonta sekä erilaisten sopimusten vahvistaminen ja näiden sopimusten sisältö, kuten elatussopimuksen ja lapsen huoltoa ja tapausmisoikeutta koskevan sopimuksen vahvistaminen.<sup>258</sup> Sen sijaan salassa pidettä-

---

myksessä olevalle asiakkaalle tarkoitettuja asiakirjoja. Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti asianomaisen sosiaalipalvelutoimiston huomiota huolellisuuteen asiakirjojen käsittelyssä ja salassapitosäännösten noudattamisessa. Apulaisoikeuskansleri piti aiheellisena, että sosiaalivirasto alaistensa ohjeistuksessa ja koulutuksessa painottaa salassapitosäännösten huolellista noudattamista ja sen varmistamista, ettei salassa pidettäviä asiakkaan tietoja joudu sivullisen tietoon.

<sup>253</sup> *Sorvari* 2001 s. 45–46.

<sup>254</sup> HE 137/1999 vp. s. 30.

<sup>255</sup> *Sorvari* 2001 s. 50.

<sup>256</sup> *Konstari* et al. s. 89. Ks. myös Helsingin hallinto-oikeuden päätös 7.6.2007, taltio 07/0804/2, dnro 05656/06/1203. Helsingin hallinto-oikeuden mukaan suojelupoliisin toimintakertomukseen sisältyy osin valtion turvallisuuden vuoksi salassa pidettäviä tietoja, vaikka pääosin suojelupoliisin toimintakertomus ja sen liitteet ovat julkisia.

<sup>257</sup> VNS 5/2003 vp. s. 25.

<sup>258</sup> *Ahvenainen – Rätty* 1999 s. 148.



viä tietoja ei sisälly esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluja saavalle henkilölle annettavaan kuljetuspalvelukorttiin.<sup>259</sup>

KHO on todennut päätöksessään 2006:64, että maaseutuelinkeinorekisteristä annetun lain 11 §:ssä on säädetty salassa pidettäväksi vain rekisteriin merkityt tiedot. Säännöstä on tulkittava suppeasti, eikä sitä siten voida soveltaa muihin tietoihin. Ne hallintopäätökset ja muut asiakirjat, joiden perusteella merkinnät rekisteriin tehdään, eivät ole osa rekisteriä. Maa- ja metsätalousministeriö ei liioin ole määrännyt näitä asiakirjoja osaksi rekisteriä. Näiden päätösten ja asiakirjojen julkisuutta ei siten voida rajoittaa rekisterissä olevia tietoja koskevan mainitun lain 11 §:n nojalla. Valittaja oli ensisijaisesti pyytänyt saada tietoja yksittäisistä asiakirjapyynnössä tarkemmin yksilöidyistä tuen myöntämistä koskevista päätöksistä. Näiden päätösten julkisuus ja salassapito ratkaistaan julkisuuslain säännösten perusteella.<sup>260</sup>

<sup>259</sup> EOA:n päätös 30.5.2003, dnro 595/4/01.

<sup>260</sup> KHO 2006:64, 18.9.2006, taltio 2382, dnro 1453/2/05. Ks. myös KHO:n päätös 19.10.2006, taltio 2746, dnro 1452/2/05, jossa oli kysymys kansanedustajain sopeutumiseläkettä saavien henkilöiden nimien, eläkkeen määrän ja eläkkeen perusteena olevien tulojen julkisuudesta. KHO katsoi, että julkisuuslain 24.1 §:n 23 kohdassa taloudellista asemaa kuvaavilla tiedoilla tarkoitetaan henkilön saamien etuuksien määrää koskevia tietoja. Tietoa siitä, että henkilö saa eläkettä tai muuta etuutta, ei ole tässä lainkohdassa tarkoitettu säätää sellaisenaan salassa pidettäväksi. Tähän nähdén ja ottaen huomioon, että poikkeussäännöksiä on yleensäkin tulkittava suppeasti, tietoa siitä, että henkilö saa kansanedustajain sopeutumiseläkettä, ei voida pitää sellaisenaan salassa pidettävänä, vaikka siitä tiedosta voidaan tehdä joitakin arvioita henkilön taloudellisesta tilanteesta. Sitä vastoin julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdassa on säädetty salassa pidettäväksi tieto siitä, että henkilö saa tiettyjä etuuksia. Lainkohdassa mainitaan muun ohella tieto siitä, että henkilö on sosiaalihuollon tai työhallinnon asiakas. Lakia säädettyäessä on lähdetty siitä, että tällainen tieto saattaa paljastaa arkaluonteisen seikan. Tietoa siitä, että henkilö saa eläkettä, ei ole säädetty salassa pidettäväksi tässäkin lainkohdassa. Edellä mainituilla perusteluilla kansanedustajain sopeutumiseläkettä saavien henkilöiden nimet eivät olleet salassa pidettäviä. Julkisuuslain 24.1 §:n 23 kohdassa on tarkoitettu säätää salassa pidettäväksi henkilön taloutta kokonaisuudessaan kuvaavat tiedot. Kansanedustajan saaman sopeutumiseläkkeen määrä kuvaa lainkohdassa tarkoitettulla tavalla saajan kokonaistaloudellista asemaa ja on siten salassa pidettävä tieto. Kansanedustajan eläke on etuus. Julkisuuslain 24.1 §:n 23 kohdan sananmuodon mukaan etuuden perusteena olevia tuloja sisältävät asiakirjat ovat salassapidettäviä, vaikka itse palkkausta koskevat tiedot aikanaan olisivatkin tulleet julkisiksi. Näin ollen kansanedustajain sopeutumiseläkettä saavien henkilöiden nimet eivät ole salassa pidettäviä ja niistä on saada tieto. Sen sijaan tiedot kansanedustajan sopeutumiseläkkeen määrästä ja kansanedustajan sopeutumiseläkkeen perusteena olevista tuloista ovat salassapidettäviä eikä niistä ole oikeutta saada tietoa. Toisaalta Turun hallinto-oikeus on todennut entisen kaupunginjohtaja A:n eläkekompensatioasiakirjojen julkisuutta koskevassa päätöksessään, että tieto kunnan viranhaltijan tekemästä eläkekompensatiohakemuksesta ei ole julkisuuslain tai muunkaan lainsäädännön perusteella salassa pidettävä eikä myöskään hakemuksesta, sen johdosta annettua lausuntoa ja hakemuksen johdosta tehtyä päätöstä voida siten suoraan tällä perusteella määrätä salassa pidettäväksi. Myöskään tieto anottuun eläkekompensaation määrästä ei yksinään anna tietoa hakijan taloudellisesta asemasta kokonaisuutena eikä siten ole salassa pidettävä. Kaupunginjohtaja A:n jo saamaan kaupunginhallituksen päätökseen ja siitä ilmenevään pääkirjanpitäjän hakemukseen ja talousjohtajan lausuntoon tai muihinkaan pääkirjanpitäjän viranomaiselle toimittamiin asiakirjoihin eli kaupunginjohtaja A:lle ja talousjohtajalle osoitettuun viestiin ja kaupunginjohtaja A:lle osoitettuun kirjelmään ei muutoinkaan sisälly Turun hallinto-oikeuden mukaan julkisuuslain nojalla salassa



Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 7.2.2005, dnro 168/1/04. Kaupunginhallitus oli käsitellyt erään henkilön kaupunkiin kohdistamaa vahingonkorvausvaatimusta. Korvausvaatimus, jossa oli ilmoitettu kyseisen henkilön nimi ja pankkitili, oli ollut kaupunginhallituksen esityslistassa ja pöytäkirjassa, jotka oli asetettu myös kaupungin verkkosivulle. Apulaisoikeuskansleri totesi, että henkilön nimen yhteydessä olevan tilinumeron voidaan sinänsä katsoa täyttävän henkilötiedon määritelmän ja että henkilötietoja sisältävät päätökset ja esityslistat tulisi poistaa internetistä, kun tällä tavalla toteutetun tiedottamisen tarvetta ei enää ole. Tilinumerotiedon salassa pidettävyyden osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että näkemykselle, jonka mukaan pankkitilin numero on yksilön omaan elinpiiriin kuuluva, julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdassa tarkoitettu salassa pidettävä tieto on sinänsä löydettävissä perusteita. Se, että pankkitilin numero olisi salassa pidettävä tieto, ei kuitenkaan ilmene sellaisenaan laista. Kaupungin menettelyn ei siten voitu katsoa olleen ainaakaan minkään lainsäädännöksessä olevan nimenomaisen kiellon vastainen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kunnan pöytäkirjojen ja esityslistojen julkaisemista tulisi kyseisen kaltaisissa tilanteissa kuitenkin arvioida ja punnita erisuuntaisin argumentein. Tilinumeron julkaisemista tällaisessa yhteydessä tuskin voitiin perustella ainakaan perusoikeusargumenteilla tai muillakaan oikeudellisilla näkökohdilla. Sen sijaan vastakkaiseen suuntaan puhuvia näkökohtia voitiin esittää, sekä oikeudellisin että myös käytännöllisin perustein. Henkilökohtaisten olojen suojaamisen tarpeen voitiin tässä tilanteessa katsoa olleen tilinumeron ilmaisemista puoltavia seikkoja verrattomasti painavampi.<sup>261</sup>

pidettäviä tietoja ja ne ovat siten kokonaan julkisia. Turun hallinto-oikeus 23.3.2007, taltio 07/0201/2, dnro 00336/06/1203.

<sup>261</sup> Ks. myös valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 28.3.2006, dnro 1198/1/04, jossa oli kysymys oikeusvaatimuksesta ja siihen liittyvästä päätöksen nähtävillä panosta. Asiakas oli katsonut, että YTV:n hallitus oli lainvastaisesti julkaissut hänen henkilötietojaan mm. hänen nimensä internetissä. Oikaisuvaatimukseen annettu päätös koskien alennuslippuihin oikeutettujen asiakasryhmien alennuslippuoikeuden myöntämisperusteita oli ollut verkkoliitteen sivuilla nähtävänä ja oikaisuvaatimus liitteineen olivat olleet nähtävänä YTV:n kirjaamossa muutoksenhakuajan. Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että YTV:n hallituksen esityslistat ja pöytäkirjat ovat julkisia, jollei niitä ole salaiseksi todettu. Asiakkaan nimi oli esiintynyt oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessä. Oikaisuvaatimus koski kuitenkin YTV:n hallituksen päätöksen yleisiä perusteita eivätkä siitä ilmenneet sellaiset henkilökohtaiset yksityisen suojaa koskevat seikat, jotka edellyttivät salassapitoa. Sen sijaan oikaisuvaatimuksen liitteet saattoivat sisältää sellaista muun ohella taloudellista asemaa koskevia seikkoja, joiden salaiseksi merkitsemistä olisi ollut paikallaan harkita. Oikeuskansleri kiinnitti YTV:n hallituksen huomiota salassa pidettävien asioiden huoleellisempaan arviointiin. Salassa pidettävän tiedon julkistamisesta oli kysymys myös valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätöksessä 10.1.2005, dnro 481/1/03. Kaupunginhallitus oli käsitellyt lausunnon antamista henkilön korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemän valituksen johdosta. Kaupunginhallituksen esityslistalla oli todettu valittajan olevan toimeentulotuen saaja. Esityslista oli asetettu myös kaupungin verkkosivulle. Asia oli sittemmin muutama päivä myöhemmin poistettu verkkosivulta ja pöytäkirja oli salassa pidettävien asioiden osalta merkitty salaiseksi. Apulaisoikeuskansleri piti valittajan saamaa toimeentulotukea koskevan tiedon julkistamista kaupunginhallituksen esityslistassa selkeästi lainvastaisena. Hän kiinnitti kaupunginhallituksen ja kaupungin esityslistoista ja päätöspöytäkirjoista vastaavien viranhaltijoiden huomiota salassapitoa koskevien sään-

EOA:n päätös 28.3.2007, dnro 441/2/05. EOA:n mukaan kuntalain kuntalais-ten osallistumista ja tiedottamista koskevat säännökset velvoittavat kuntaa toteuttamaan julkisuusperiaatetta kunnan yhteisten asioiden hoitamisessa. Monissa asioissa kuntien toimielinten päätöksenteossa on kuitenkin kysymys yksittäisen viranhaltijan tai kunnan asukkaan tai sen hallinnon muun asiakkaan etua tai oikeutta koskevasta hakemus- tai muusta asiasta. Yksittäisen viranhaltijan tai kunnan hallinnon muun asiakkaan hakemus- ja muiden asioiden käsittelyn ja ratkaisemisen yhteydessä tulee usein vääjäämättä esille myös hänen henkilöönsä, elinolosuhteitaan ja muuta yksityisyyttään koskevia tietoja. Tällaisia ovat esimerkiksi julkisuuslain säännösten nojalla salassa pidettävät henkilön terveyttä tai elintapoja taikka perhe-elämää koskevat tiedot. Henkilötiedot voivat myös olla henkilötietolaissa tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja, joiden käsittely on kielletty. Näissä tapauksissa tulee kussakin yksittäisessä asiassa punnita, onko kuntalaissa säädetty tiedottamisvelvollisuus sellainen laissa säädetty tai määrätty tehtävä tai velvoite, joka oikeuttaa kysymyksessä olevien henkilötietojen julkaisemisen ja käsittelyn kunnan verkkosivuilla. Asiassa tulee arvioida, onko näiden henkilötietojen käsittely avoimessa tietoverkossa tarpeellista kunnan tiedottamisen tarkoituksen kannalta. Jotta henkilötietolain tarkoituksena oleva yksityisyyden suoja saavutettaisiin kuntien verkkoviestinnässä, tulisi lähtökohtana oikeusasiamiehen käsityksen mukaan olla se, että henkilötietoja käsitellään kuntien verkkosivuilla vain silloin, kun henkilötietolaissa säädetty käsittelyn yleiset edellytykset täyttyvät. Lisäksi arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös julkisuuslain salassapitosäännökset. Henkilötietojen käsittelyssä yksityiselämän suojan vaatimukset ovat usein julkisuusperiaatetta painavammat. Kunnan hallinnossa asioivan tulee voida luottaa siihen, että hänen arkaluonteisia tai salassa pidettäviä tietojaan taikka hänen muita henkilötietojaan ei käsitellä kunnan verkkosivuilla siten, että hänen yksityisyyttään loukataan.

Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan kuntien verkkotiedottamisen oikeus-tilaa ei voida pitää nykyisellään tyydyttävänä. Useissa tapauksissa kunnan hallinnossa asioivien yksityisyyden suojaan ei näyttäisi kiinnitetyn huomiota. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että kunnat omassa sisäisessä ohjeistuksessaan määrittäisivät selkeästi, miten ne toteuttavat verkkoviestinnässään asukkaidensa ja asiakkaidensa tietosuojan. Edellä todetun johdosta oikeusasiamies esitti harkittavaksi, tulisiko lainsäädäntötoimenpitein varmistaa tietosuojan toteutuminen kuntien verkkotiedottamisessa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että kuntalain 50 §:ssä tarkoitettussa valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä voitaisiin edellyttää annettavan tarkentavat määräykset tietosuojas-  
ta kunnan verkkotiedottamisessa juuri henkilötietojen käsittelyn osalta.<sup>262</sup>

---

nösten ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten noudattamiseen. Apulaisoikeuskansleri katsoi myös, että kaupungin menettelyn lainmukaisuuden arviointiin ei voinut vaikuttaa se, oliko henkilö mahdollisesti jossakin muussa yhteydessä itse julkisesti kertonut itseään koskevasta salassa pidettävästä tiedosta. Kunta oli nimittäin puolustellut menettelyään mm. tällaisella seikalla.

<sup>262</sup> *Tommi Voutilainen* on todennut, että päätösasiakirjojen ja esityslistojen [www-sivuilla](#) julkaisemisen yhteydessä on harkittava niiden osittaista anonymisointia niiltä osin kuin tiedot eivät koske julkista tehtävää hoitavaa henkilöä, ellei tämä muu henkilö, jota tieto koskee, ole antanut lupaa

## 8 KOLLISION RATKAISU

### 8.1 Suhteellisuusperiaate osana kollision ratkaisua

Suhteellisuusvaatimuksella eli suhteellisuusperiaatteella on keskeinen merkitys kollisiotilanteissa. Näin ollen periaatteen avulla ratkaistaan kahden tai useamman perusoikeusperiaatteen – kuten esimerkiksi julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan – keskinäinen kollisio. Periaate mahdollistaa *Ronald Dworkin*in ja *Robert Alexyn* tarkoittaman arvosidonnaisen painoarvopunninnan. Mitä tärkeämpi perusoikeus on kysymyksessä, sitä suurempi tulee sen kanssa kilpailevan perusoikeuden olla, jotta ensin mainittu voitaisiin tapauksessa sivuuttaa. Suhteellisuusperiaate saa eri painoarvoja siitä riippuen, mitkä perusoikeudet ovat kulloinkin vastakkain. Periaate mahdollistaa tapauskohtaisen, vahvasti kontekstisidonnaisen punninnan.<sup>263</sup> *Heikki Kullan* mukaan hallinto-oikeuden yleisenä oikeusperiaatteena suhteellisuusperiaate on lähinnä punnintanormi, ja sen vuoksi sen soveltamisessa painottuu tapauskohtaisten piirteiden huomioonottaminen ja jopa kohtuusarvio.<sup>264</sup>

Sosiaalihuollon yksityisyyden suojaa koskevassa punninnassa korostuu suhteellisuusperiaatteen merkitys perusoikeuksien rajoittajana eli suhteellisuusperiaate suppeassa merkityksessä. *Veli-Pekka Viljasen* mukaan suhteellisuusvaatimus suppeassa merkityksessä liittyy yksityisten ja julkisten intressien keskinäisen painoarvon punnintaan. Intressipunninta on kuitenkin aina kontekstuaalisessa suhteessa rajoituksen laajuuteen.<sup>265</sup> Suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä arvioidaan viime kädessä perusoikeuden takaamien intressien ja perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvojen keskinäisellä punninnalla. Tässä punninnassa on perusoikeuksiin (tai muihin perustuslain säännöksiin) kiinnittyvillä intresseillä korostunut painoarvo. Punninnassa voivat vaikuttaa eri suuntiin menevinä argumentteina myös muut tekijät, kuten esimerkiksi rajoituksen laajuuteen liittyvät yleiset näkökohdat, oikeusturvajärjestelyjen tehokkuus, rajoitusten poikkeuksellisuus ja kohtuullisuus sekä mahdollisuus korvata rajoituksesta aiheutuvia haittoja.<sup>266</sup> Jotta rajoitus täyttää suhteellisuusvaatimuksen, sen

---

henkilötietojensa julkaisemisen internetissä. Julkaisussa on otettava huomioon henkilötietolain 22–23 §:n säännökset henkilötietojen siirrosta Euroopan unionin ulkopuolelle, koska tietojen julkaiseminen internetissä on henkilötietojen luovuttamista rajoittamattomalle ja kontrolloimattomalle piirille EU:n ja ETA:n rajat ylittäen. Säännös koskee kaikkia henkilötietoja riippumatta siitä, onko kyseessä henkilörekistereissä oleva tieto vai muu henkilötieto. *Voutilainen* 2006 s. 145–146.

<sup>263</sup> *Siltala* 2001 s. 737, 743–744.

<sup>264</sup> *Kulla* 2003 s. 76–78 ja *Kulla* 1995 s. 399.

<sup>265</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 2001 s. 215.

<sup>266</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 1999b s. 175–176. Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskansleri on pitänyt tärkeänä, että arvioidaan, olisiko yksittäisen työntekijän kaiken viestintäverkkojen ja -palvelujen

tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua, ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin tärkeys suhteessa kyseessä olevaan perusoikeuteen. Rajoituksen taustalla voi olla esimerkiksi muiden perusoikeuksien edistäminen. Tämä tarkoitus perustuu epäilyksittä merkittävään yhteiskunnalliseen intressiin.<sup>267</sup>

Myös EU:n oikeudessa suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys. Periaatteen mukaan yhteisö ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suhteellisuutta tutkittaessa relevantit intressit pitää identifioida ja antaa intresseille painoarvo, sillä se tarpeellinen ennakoedellytys tasapaino-operaatiolle. Päätöksessä täytyy arvioida sitä, onko se oikeasuhteinen vai eikö ole. Tällöin on vastattava seuraaviin kysymyksiin: onko intressiä rajoitettava keino sopiva ja tarpeellinen pyrittäessä haluttuun lopputulokseen ja vaikuttaako keino kohtuuttomana taakkana yksilölle suhteessa tavoiteltavaan päämäärään (suhteellisuus ahtaassa mielessä).<sup>268</sup> Suhteellisuusperiaate asettaa rajoituksia unionin toiminnassa käytettävien keinojen muodolle (esimerkiksi säädöstyypin) ja sisällölle (esimerkiksi jäsenvaltioiden lainsäädännön minimi- tai maksimiharmonisointi).<sup>269</sup>

Julkisasiamies *Philippe Léger* on todennut ratkaisuehdotuksessa, joka koskee matkustajatietojen luovuttamista Yhdysvaltoihin seuraavaa: EIS:n 8(2) artiklaan nähden mahdollinen väärinkäyttö voidaan välttää sitoumusten 36 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa määriteltyjen sääntöjen avulla. Niissä turvataan kyseessä olevien lentomatkustajien osalta tiedottaminen, tietojen saanti ja oikaisumennettelyitä koskevat takeet. Näiden takeiden ja komission ja neuvoston laajan harkintavallan pohjalta julkisasiamies katsoo, että puuttuminen lentomatkustajien yksityisyyteen on oikeassa suhteessa PNR-järjestelmällä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Matkustajien yksityisyyden suojaa ei loukata, vaikka heidän tietojaan luovutetaan Yhdysvaltoihin.<sup>270</sup>

Suhteellisuusperiaatteella on keskeinen asema myös EIS:n soveltamiskäytännössä. Silloin arvioidaan loukkauksen sisältävän toimenpiteen tärkeyden ja perusoikeuden loukkauksen vakavuuden välistä tasapainoa. Arvioinnissa ratkaisevaa on, onko rajoituksen ulottuvuus suurempi kuin on kohtuullisesti tarpeen hy-

käytön kattava valvontatoiminta ja siinä saatu tunnistetietojen laajuus ja määrä oikeassa suhteessa valvontatoiminnan lopullisiin tuloksiin nähden. Erityisesti tämä arviointitarve liittyy valvontatoimiin nähden sivullisten viestin lähettäjien ja saajien oikeusturvaan. Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 21.9.2006, dnro 22/20/06 s. 12–13.

<sup>267</sup> PeVL 24/1998 vp. s. 2.

<sup>268</sup> *Kühling* 2006 s. 536–538 ja *Craig – de Búrca* 2003 s. 372.

<sup>269</sup> *Tiilikainen – Helander – Heliskoski* 2005 s. 45.

<sup>270</sup> Julkisasiamies *Philippe Légerin* ratkaisuehdotus Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto, yhdistetyt asiat C-317/04 ja C-318/04, 22.11.2005, kohta 246.

väksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>271</sup> Oikeuskäytännössä usein ratkaisevaa on sen arvioiminen, voidaanko ihmisoikeusrajoitusta pitää sopimuksen tarkoittamalla tavalla ”välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa” hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>272</sup> Tuomioistuimen suhteellisuusarviointi vaihtelee parametrien, kuten kyseessä olevan oikeuden ja toiminnan luonteen, oikeuteen puuttumisen päämäärän ja mahdollisen valtioiden oikeusjärjestelmille yhteisen nimittäjän mukaan.<sup>273</sup>

Suhteellisuusvaatimuksen rakenteen tarkemmassa erittelyssä voidaan tukeutua myös saksalaiseen valtiosääntöoikeuteen, jossa vaatimuksella on perusoikeuksien suojaamisessa merkittävä rooli. Tosin Saksan perustuslaissa ei ole säännöstä perusoikeuksien rajoitusten eksplisiittisestä sallittavuudesta vain silloin, kun ne olisivat suhteellisia eli sopivia, välttämättömiä ja kohtuullisia legitimien päämäärien saavuttamiseksi.<sup>274</sup> Sosiaalihuoltoa koskevien tietojen hankinnassa pitää kuitenkin noudattaa saksalaisen tulkinnan mukaan yksittäistapauksessa kohtuullisuutta. Tässä kohtuullisuus tarkoittaa sitä, että asiaan sekaantumisen intensiteetti ei saa ylittää hankintatarkoitusta ja sen tärkeyttä. Tällöin keskeistä on arvioida, onko mahdollista käyttää vaihtoehtoisia keinoja hankintatarkoituksen saavuttamiseksi. Suhteellisuusvaatimuksella on merkitystä etenkin arkaluonteisia tietoja kerätettäessä,<sup>275</sup> muissa sosiaalihuollon oikeudellisissa tehtävissä, kuten tukien väärinkäytön ja laittoman ulkomaisen työvoiman estämisessä,<sup>276</sup> poliisiviranomaisten, syyttäjälaitoksen, tuomioistuinten ja vahingontorjuntaviranomaisten toiminnoissa, toteutettaessa julkisoikeudellisia velvoitteita,<sup>277</sup> hoidettaessa sosiaalihallinnollisia tehtäviä,<sup>278</sup> työsuojelussa,<sup>279</sup> erityisten oikeudellisten velvollisuuksien, kuten ilmoitusvelvollisuuksien täyttämisessä,<sup>280</sup> rikosprosessissa,<sup>281</sup> elatusvelvollisuuden tai huoltosopimuksen loukkaamistilanteissa<sup>282</sup> sekä luovutettaessa sosiaalihuollon tietoja tutkimukseen ja suunnitteluun.<sup>283</sup>

<sup>271</sup> Palmer 2006 s. 447.

<sup>272</sup> Viljanen, Veli-Pekka 1999b s. 176.

<sup>273</sup> Julkisasiamies *Philippe Légerin* ratkaisuehdotus Euroopan parlamentti vastaan Euroopan unionin neuvosto, yhdistetyt asiat C-317/04 ja C-318/04, 22.11.2005, kohta 228.

<sup>274</sup> Raue 2006 s. 80–81.

<sup>275</sup> Rombach 2005b s. 17.

<sup>276</sup> Rombach 2005c s. 9.

<sup>277</sup> Rombach 2005e s. 19.

<sup>278</sup> Rombach 2005i s. 29.

<sup>279</sup> Rombach 2005f s. 5.

<sup>280</sup> Rombach 2005h s. 9.

<sup>281</sup> Rombach 2005g s. 10.

<sup>282</sup> Rombach 2005d s. 15.

<sup>283</sup> Rombach 2005j s. 9.

Kuten *Veli-Pekka Viljanen* on väitöskirjassaan todennut, saksalaisen teorian mukainen suhteellisuusvaatimus sisältää kolme osavaatimusta. Ensinnäkin suhteellisuusperiaate sisältää *soveltuvuusvaatimuksen* (Geeignetheit): perusoikeutta rajoittavan sääntelyn tulee olla tarkoitukseensa soveltuva eli sen tulee olla sellainen, että sen avulla voidaan ylipäättään saavuttaa toivottu seuraus eli tavoite, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeuden rajoitusperusteena. Toiseksi suhteellisuusvaatimus käsittää *välttämättömyysvaatimuksen* (Erforderlichkeit): perusoikeutta rajoittavan sääntelyn tulee olla välttämätön, mikä edellyttää sitä, että ei ole olemassa muuta yhtä tehokasta keinoa, joka rajoittaa perusoikeutta vähemmän verrattuna valittuun keinoon tai ei rajoita sitä ollenkaan. Kolmanneksi suhteellisuusvaatimus pitää sisällään *suhteellisuusvaatimuksen suppeassa merkityksessä* (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn): perusoikeutta rajoittava sääntely ei saa liiallisesti rasittaa kohdettaan eli rajoitettavan perusoikeuden haltijaa. Rajoitus ei saa olla epäsuhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään eli rajoitettavaan perusoikeuteen.<sup>284</sup> Suhteellisuusvaatimuksesta suppeassa merkityksessä on käytännössä kysymys silloin, kun harkinnassa loukataan kohtuullisuutta.<sup>285</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausuman mukaan perusoikeusrajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.<sup>286</sup> Hallituksen esityksessä perusoikeuden rajoittamista koskeva suhteellisuusvaatimus ei ollut yhtä suoraan ilmaistu, vaikka se käy epäsuorasti ilmi esityksen yleisperustelujen lausumasta.<sup>287</sup> Hallituksen esityksen mukaan lähtökohtana on, että kaikissa tapauksissa ainakin syvälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsisivät sellaista puuttumista perusoikeuteen, että ne eivät olisi toteutettavissa tavallisella lailla.<sup>288</sup> *Veli-Pekka Viljanen* on korostanut, että suhteellisuusvaatimuksen yksi keskeinen ulottuvuus on rajoitusten välttämättömyys hyväksyttävän tarkoituksen saavuttami-

<sup>284</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 2001 s. 212. Ks. myös *Markesinis – Enchelmaier* 1999 s. 210, 218–219 ja *Alexy* 2002 s. 66–69.

<sup>285</sup> *Rombach* 2005b s. 17.

<sup>286</sup> PeVL 25/1994 vp. s. 5.

<sup>287</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 2001 s. 205.

<sup>288</sup> HE 309/1993 vp. s. 30.

seksi.<sup>289</sup> Myös EYT on kysynyt, onko tietty toimenpide välttämätön vai voidaan-ko se korvata toimella, joka on yhtä tehokas mutta vähemmän rasittava.<sup>290</sup>

*Seppo Laakson* mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että sosiaalihuollossa käytettävien keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen on oltava kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa siihen päämäärään, jota hallinnollisella toimella tavoitellaan. Sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaan voidaan puuttua vain silloin, kun käytettävissä ei ole lievempää keinoa, jonka avulla tavoiteltu päämäärä, esimerkiksi sosiaalihuollon etuuskien väärinkäytön ehkäisy, voidaan saavuttaa. Toimenpiteiden oikeasuhtainen mitoittaminen edellyttää julkisen ja sosiaalihuollon asiakkaan intressin tasapainottamista tavalla, jossa sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyteen ei puututa enemmän kuin julkisen intressin toteuttamisen kannalta on välttämätöntä.<sup>291</sup> Suhteellisuusperiaate korostaa kohtuuden merkitystä eli sitä, että hallinnossa ei tule edustaa sellaista, mikä ei ole kohtuullisessa suhteessa toiminnan tavoitteisiin tai mikä järkyttää yksityishenkilön edun ja yleisen edun oikeudenmukaista tasapainoa.<sup>292</sup>

Kun rajoitetaan yhden perusoikeuden, esimerkiksi yksityisyyden suojan käyttöä, on samanaikaisesti varmistuttava siitä, että rajoittaminen on sekä välttämätöntä hyväksyttäväksi arvioitun tavoitteen saavuttamiseksi että laajuudeltaan oikeassa suhteessa rajoituksen taustalla olevan perusoikeuden painoarvoon. Vaatimus suhteellisuusarvioinnista toimii myös toiseen suuntaan – niiden perusoikeuksien toteuttaminen, joiden johdannaiseksi yksityisyyden suoja todetaan, saattaa olla muiden perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksenä. Yksityisyyden

<sup>289</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 2001 s. 205. On myös katsottu, että yrityksen oikeus käsitellä tunnistamistietoja epäiltäessä yrityssalaisuuksien loukkaamista täyttää suhteellisuusperiaatteen sisältämän välttämättömyyskriteerin, koska ilman käsittelyoikeutta yritykset eivät pysty nopeisiin toimenpiteisiin yrityssalaisuuksiin liittyvien väärinkäytösten havaitsemiseksi ja niiden aiheuttamien vahinkojen torjumiseksi tai ainakin rajoittamiseksi. *Tuori* 2006 s. 17 ja luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamiseksi 21.8.2006 s. 27–28. Suhteellisuusperiaatteen siirron onnistumista voidaan arvioida nyt paremmin kuin viisi vuotta sitten: perustuslakivaliokunta ei ole juurikaan soveltanut suhteellisuusperiaatetta koko (saksalaisessa) laajuudessaan. Oikeuskäytännössäkin on yleensä mainittu nimenomaisesti vain suppea suhteellisuusperiaate. Kohtuullisuusratkaisuja on kyllä muutamia. Oikeustieteessä mainitaan edelleen usein pelkästään suppea periaate. Periaatteellisiin kysymyksiin, siirrettiinkö saksalainen oppi vai myös ihmisoikeussopimuksen ko. periaatetta koskeva oppi (saksalainen oppi on tiukempi), ja yleensä ns. oikeudellisten siirrännäisten onnistumiseen sellaisenaan, on suhtauduttu varauksellisesti. Jotain siirtyy, mutta huomattava osa muokkautuu oman systeemin, tässä suomalaisen systeemin mukaisesti.

<sup>290</sup> EYT:n tuomio Rechnungshof vastaan Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines ja Österreichische Luftverkehrs-AG sekä Christa Neukomm ja Joseph Lauer mann vastaan Österreichischer Rundfunk, yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, 20.5.2003, kohta 88. Ks. *Kühling* 2006 s. 537.

<sup>291</sup> *Laakso* 1997a s. 845–846.

<sup>292</sup> *Heuru* 2002 s. 267.



suojan tarve saattaa näin ollen perustella painavan yhteiskunnallisen intressin olemassaoloa tavalla, joka oikeuttaa rajoittamaan perusoikeutta kyseisen intressin perusteella.<sup>293</sup>

Yksityisyyden suojaa koskevien lakien säätämisessä suhteellisuusvaatimus edellyttää rajoitusten tavoitteiden arviointia niiden aiheuttamien vaikutusten kannalta.<sup>294</sup> EYT on todennut, että Itävallan tasavallan intressiä taata julkisten varojen mahdollisimman hyvä käyttö ja erityisesti sen intressiä palkkojen pysymiseen kohtuullisissa rajoissa, on punnittava suhteessa yksityisyyden suojan loukkauksen vakavuuteen. Yksityisyyteen puuttumista voidaan perustella EIS:n 8 artiklan 2 kohdalla vain silloin, kun tilintarkastustuomioistuimen valvonnassa olevien yhteisöjen palveluksessa olevien henkilöiden tietyn kynnyksen ylittävien vuositulojen lisäksi myös näiden tulojen saajien nimien laaja julkistaminen on samalla sekä välttämätöntä että tarkoituksenmukaista pyrittäessä pysyttämään palkat kohtuullisina. Arvion tekeminen on kansallisten tuomioistuinten tehtävä.<sup>295</sup>

*Seppo Laakson* mukaan päätöspremissien epävarmuutta ei ole lupa käyttää julkisen edun maksimoimiseen eikä yksipuoliseen edistämiseen, vaan huomioita on kiinnitettävä myös yksityisen asemaan. Vertailu eli intressien punninta ja vastakkaisten intressien oikeanlainen tasapainottaminen on tehtävä, joita ei voida yleisellä tasolla asettavin säännöin ohjata täsmällisesti. Päätöksentekijän oma harkinta muodostuu näin ollen tärkeäksi tekijäksi.<sup>296</sup> *Veli-Pekka Viljanen* on korostanut, että punnintaan sisältyvällä harkinnalla on yhteys yhteiskunnallisiin arvostuksiin. Se, miten tärkeänä arvona esimerkiksi sosiaalihuollon viranomaisen mahdollisuutta valvoa saatujen tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä pidetään, ja kuinka pitkälle menevin perusoikeusrajoituksiin se yksittäistapauksissa voi oikeuttaa, on juridisen kannanoton lisäksi myös yhteiskuntapoliittinen ratkaisu.<sup>297</sup>

Perustuslain 12.2 §:n lakivaraus edellyttää nimenomaisesti suhteellisuusvaatimuksen kunnioittamista. Sanamuodon mukaisesti julkisuutta voidaan laillakin rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi erikseen. Soveltamistilanteessaan ei ilmeisesti saa poiketa tästä vaatimuksesta. Toimivaltanormia on tulkitta-

<sup>293</sup> *Koillinen – Lavapuro* 2002 s. 352.

<sup>294</sup> Ks. myös *Ollila* 2004 s. 55.

<sup>295</sup> EYT:n tuomio Rechnungshof vastaan Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines ja Österreichische Luftverkehrs-AG sekä Christa Neukomm ja Joseph Lauer mann vastaan Österreichischer Rundfunk, yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, 20.5.2003, kohdat 84 ja 90. Ks. oikeustapauksesta myös jaksot II.3.2. ja III.2.3.1–III.2.3.2.

<sup>296</sup> *Laakso* 1990 s. 216.

<sup>297</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 2001 s. 210.



va siten, että julkisuutta ei rajoiteta enempää kuin suojattavan edun vuoksi on välttämätöntä.<sup>298</sup> Tämä on kiistanalainen kysymys: esimerkiksi julkisuuslain kommentaareissa ei aseteta tällaista vaatimusta; onhan perustellusti ajateltavissa, että lainsäätäjä, ottaessaan huomioon välttämättömyysvaatimuksen säätämislanteessa, tarkoittaa rajoitussäännöstä sovellettavan poikkeussäännöksenä ja suppeasti tulkiten sellaisenaan (koska se jo täyttää välttämättömyysvaatimuksen).

Vaikka suhteellisuusperiaatetta on noudatettava julkisuuslakia sovellettaessa ilman nimenomaista lakiin otettua mainintaakin, on lainsäätäjä julkisuuslain 17.1 §:ssä halunnut julkisuutta rajoittavien soveltamisratkaisujen ohjaamiseksi painottaa sitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei saa rajoittaa enempää kuin suojattavan edun vuoksi on välttämätöntä. Harkinnassaan viranomaisen on punnittava tiedon antamista ja sen rajoittamista puoltavia intressejä keskenään. Suhteellisuusperiaate on otettava huomioon kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa on kysymys viranomaisen toiminnan julkisuuden rajoittamisesta eikä ole kysymys julkisuuslain 24 §:n 25 kohdan kaltaisesta ehdottomasta salassapitosäännöksestä. Tämä koskee yhtä hyvin vahinkoedellytyslausekkeen sisältävien salassapitosäännösten tulkintaa kuin tapauksia, joissa tulee harkittavaksi tietojen antaminen viranomaisen asiakirjoista ennen niiden laissa määriteltä julkiseksitulon hetkeä.<sup>299</sup> *Mikael Koillisen* mukaan julkisuusperusoikeuden soveltamisalalla suhteellisuusvaatimus konkretisoituu lailla säätämisen vaatimuksen johdosta suppean tulkinnan vaatimukseksi. Julkisuusperiaatteesta poikkeamisen mahdollistavaa oikeusnormia on tulkittava sananmuodon rajoissa suppeasti, ellei jonkun toisen perusoikeuden tarkoituksen toteuttaminen edellytä oikeusnormin tavallista (sanamuodon mukaista) tulkintaa.<sup>300</sup>

*Koillisen* mukaan perustuslain 12.2 §:n tarkoitus ei kuitenkaan mahdollista sellaista tulkintaa, jossa jonkun toisen perusoikeuden tarkoituksen toteuttamisella pyritään perustelemaan varsin laaja poikkeaminen julkisuudesta. Tällöin salassapito kattaisi esimerkiksi tietyn viranomaisen kaiken asiakirjamateriaalin sillä perusteella, että kyseisen viranomaisen tehtäviin ja toimivaltuuksiin kuuluu yksityiselämää koskevien tietojen käsittely. Perusoikeuspunninnan lopputuloksen on taattava julkisuudesta poikkeamisen rajoittaminen vain sellaisiin tietoihin, joita toisen perusoikeuden turvaaminen edellyttää salassa pidettäväksi.<sup>301</sup>

Sosiaalihuollon yksityisyyden suojan ja julkisuuden välisessä punninnassa, joissa ei ole kysymys julkisuuslain 24 §:n 25 kohdan kaltaisesta ehdottomasta salassapitosäännöksestä, konkretisoituu suhteellisuusperiaatteen mukainen ver-

<sup>298</sup> *Koillinen* 2006 s. 77.

<sup>299</sup> *Wallin – Konstari* 2000 s. 104.

<sup>300</sup> *Koillinen* 2006 s. 78.

<sup>301</sup> *Koillinen* 2006 s. 78–79.

tailu sen välillä, miten merkityksellistä yksityisyyden suojaaminen on asiakkaalle ja miten merkityksellistä yksityisyyden suojan rajoittaminen on julkisuuteen vetoavalle. Toisin sanoen punninnassa vertaillaan keskenään kahta seikkaa: Miten merkityksellistä julkisuuden toteuttaminen on siihen vetoavalle ja miten tärkeää julkisuuden välttäminen on sosiaalihuollon asiakkaalle. Punninta ei ole ”joko-tai” -harkintaa vaan ”enemmän-vähemmän” -harkintaa. Sen painopiste ei ole tunnusmerkistö-oikeusvaikutussuhteiden selvittämiseen keskittyvässä, luokittelevassa soveltumisharkinnassa vaan tilanneherkkää kokonaisharkintaa edellyttävässä punninnassa.<sup>302</sup> Yksityisyyden suojan arvioinnissa suhteellisuusperiaatteen merkitys on lisääntymässä.<sup>303</sup> Perusoikeuksien suhteuttaminen suhteellisuusperiaatteen kautta ei yksinään riitä. Perusoikeusjärjestelmässä tulee lähtökohtaisesti tehdä tarkempia rajauksia ja jopa kehittää yksityiskohtaisempia metanormeja, joilla hahmotetaan perusoikeuksien välisiä jännitetiloja. Perusoikeudet eivät aina ole tasavertaisia.<sup>304</sup>

## 8.2 Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta

Perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan perusta on perustuslain 22 §:ssä. Siihen on kirjattu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien yleinen turvaamisvelvollisuus. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus kohdistuu muun muassa tuomioistuimiin ja muihin lainsoveltajiin, joille on asetettu yleinen velvoite toiminnassaan turvata ihmisoikeudet.<sup>305</sup> Julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee myös yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta ja niiden toteuttamista konkreettisten viranomais- ja tuomioistuinpäätösten kautta. Perustuslain 22 §:n perusteluissa todetaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta olevan riittämätöntä, että julkinen valta vain pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan lisäksi. Säännöksessä ei määritellä keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa. Keinovalikoima jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi. Valittavat keinot saattavat myös vaihdella huomattavasti.<sup>306</sup>

<sup>302</sup> Ks. Pöyhönen 2003 s. 139–140.

<sup>303</sup> Van Hoecke – Dhont 1999 s. 119.

<sup>304</sup> Neuvonen 2005 s. 29.

<sup>305</sup> Scheinin 1999a s. 195 ja 200.

<sup>306</sup> HE 309/1993 vp. s. 75.

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate pohjautuu perustuslakivaliokunnan vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä mietinnössä PeVM 25/1994 esittämään kannanottoon.<sup>307</sup> Tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää ja turvaa perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tältä osin voidaan puhua perustuslainmukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta.<sup>308</sup> Tulkintamalliin sisältyy kaksi elementtiä: ristiriidan poistaminen ja perusoikeuksien edistäminen.<sup>309</sup> Tämä merkitsee lainsoveltajan kannalta sitä, että perusoikeuksien vaikutus pitää pyrkiä optimoimaan. Kollisiotilanteessa joudutaan punnitsemaan erisuuntaisia perusoikeusvaatimuksia.<sup>310</sup> Tulkintaohjeen mukaan mahdollisessa perustuslain ja lain välisessä ristiriitatilanteessa lain soveltaja muodostaa ensin tavallisen lain säännöksen tulkinnasta perusteltavissa olevat tulkintavaihtoehdot, vertaa näitä vaihtoehtoja perusoikeuden tarkoituksen toteutumiseen ja valitsee sitten perusoikeusmyönteisimmän vaihtoehdon.<sup>311</sup>

Käytännössä perustuslain ja lain välinen jännite voi konkretisoitua erityisesti perusoikeussäännöksen ja lain välisessä suhteessa. Perustuslainmukaisena ratkaisumallina on tällöin ensisijaisesti perusoikeuden toteutumista edistävä laintulkinta. Esimerkiksi arvioitaessa lakiin sisältyvän salassapitosäännöksen nojalla tehtyä salassapitopäätöstä on perustuva merkitys perustuslain 12.2 §:ssä säädettyllä julkisuusperiaatteella ja avoimuutta edistävällä tulkinnalla. Toisaalta erityisesti yksityiselämää koskevien tietojen osalta on otettava huomioon myös perustuslain 10 §:ssä säädetty yksityiselämän suoja.<sup>312</sup> Lakia tulkittaessa on otettava huomioon myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset huomioon ottaen. Tässä yhteydessä on aiheellista viitata EIS:n 8 artiklaan, joka koskee yksityisyyden suojaa.<sup>313</sup> Jaakko Husan mukaan perusoikeuksien lisääntyneestä käytöstä ja eräistä suoraan soveltamiseen perustuvista ratkaisuista huolimatta tavallisinta vaikuttaa olevan edelleen perusoikeuksien käyttäminen tulkintaperusteena tai lisäargumenttina osana kokonaisargumentaatiota. Tällöin on useimmiten kysymys nimenomaan perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta.<sup>314</sup> Yksityisyyden suojalla ja julkisuusperiaatteella on lakien konkreettisesti soveltamistoiminnassa vähintäänkin tulkintavaikutus: tavallisen lain mahdollistamista tulkinnoista on valittava perusoikeutta parhaiten vastaava tulkinta.

<sup>307</sup> Ollila 2004 s. 40.

<sup>308</sup> PeVM 25/1994 vp. s. 4.

<sup>309</sup> Mäenpää 2005a s. 498–499.

<sup>310</sup> Jonkka 2003 s. 143.

<sup>311</sup> Miettinen 2001 s. 113.

<sup>312</sup> Mäenpää 2005a s. 499.

<sup>313</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 106.

<sup>314</sup> Husa 2006 s. 646.

Julkisuuslainsäädäntöä sovellettaessa saattaa nousta esiin sellaisia tilanteita, joissa viranomainen joutuu harkintavaltaa käyttäessään punnitsemaan erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja menettelytapoja. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan soveltamistilanteessa on punnittava julkisuutta rajoittavien säännösten suhdetta perusoikeuksien joukkoon kuuluvaan julkisuusperiaatteeseen. Harkintavaltaa käyttäessään viranomaisen on valittava se ratkaisu- tai toimintavaihtoehto, joka parhaiten edistää ja turvaa julkisuusperiaatteen toteutumista.<sup>315</sup> *Aulis Aarnio* on korostanut, että perusoikeusmyönteisen tulkinta-asenteen omaksumisesta ei sinänsä voida päätellä tulkintamallin soveltuvan kaikkiin tilanteisiin samalla tavalla tai samanvahvuisesti. Perusoikeusmyönteistä laintulkintaa leimaavat tilannekohtaiset sovelluserot.<sup>316</sup>

*Olli Mäenpää*n mukaan tulkintaperiaatteena perustuslain 12.2 §:n kriteerit toimivat siten, että asiakirjan julkisuusrajoituksia on myös sovellettava perusoikeusmyönteisesti. Jos rajoitus voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla, soveltajan tulee valita julkisuutta vähiten rajoittava tapa. Tämä periaate ei kuitenkaan sellaisenaan toimi oikeudellisesti samantasoisten intressien ollessa kysymyksessä. Etenkin yksityiselämän suojan ja julkisuuden välisen ristiriidan ratkaiseminen edellyttää molempien intressien välistä punnintaa ja yhteensovitusta. Ristiriitalanteessa ainakin molempien perusoikeuksien ydinalueelle sijoittuvat oikeudet on pyrittävä turvaamaan.<sup>317</sup>

Perusoikeussäännösten systemaattinen luonne ilmenee myös yleisemmällä tasolla kuin varsinaisten kollisiotilanteiden ratkaisemisessa. Sallittujen perusoikeusrajoitusten arvioinnissa on otettava huomioon perusoikeussäännösten tulkinnallinen vaikutus toistensa sisältöön. Perusoikeussäännöstö on ymmärrettävä kokonaisuutena, joka yhtäältä saattaa antaa suojaa sellaisillekin oikeuksille, jotka ovat seurausta useiden perusoikeussäännösten yhteisvaikutuksesta. Toisaalta perusoikeussäännösten systemaattisesta luonteesta seuraa, ettei tiettyä perusoikeutta voida käyttää perusteena toisen perusoikeuden mitätöimiseksi tai karkeaksi loukkaamiseksi.<sup>318</sup> *Jaakko Jonkan* mukaan julkisuusperiaate on yksi teki- ja muiden ohella arvioitaessa perusoikeusjärjestelmän vaikutusta yksittäistapauksessa. Jos julkisuusperiaate kuitenkin ymmärretään liian dominoivaksi ja laajaksi, silloin se todellakin nousisi superoikeudeksi. Mutta toisaalta, jos tämä perusoikeus jätettäisiin kokonaan ottamatta huomioon lainsoveltamistason punninnassa, perusoikeusmyönteisen tulkinnan sisältö supistuisi koskemaan vain osaa perusoikeusjärjestelmästä.<sup>319</sup>

<sup>315</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 106.

<sup>316</sup> Aarnio, Aulis 2006 s. 310.

<sup>317</sup> Mäenpää 2000 s. 18.

<sup>318</sup> KM 1992:3 s. 384.

<sup>319</sup> Jonkka 2003 s. 153–154.

Sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaa voidaan systematisoida perusoikeusmyönteisesti. Tavoitteena on sisällyttää sosiaalihuollon perusinstituutioiden yleistarkoitukseksi jokaisen perusoikeusjärjestelmään sisältyvien toimintamahdollisuuksien kunnioittaminen, toteuttamismahdollisuuksien luominen ja ylläpitäminen sekä asianmukaisen suojan tasosta huolehtiminen.<sup>320</sup> Perusoikeusmyönteisen tulkintatavan merkitys korostuu sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädäntöä sovellettaessa, koska siihen kuuluvat lait sisältävät huomattavan paljon väljiä säännöksiä ja jättävät näin merkittävän tapauskohtaisen harkintavallan asian ratkaisijalle. Yksilöiden olosuhteet vaihtelevat suuresti, ja ratkaisijan tulee kyetä soveltamaan tulkinnanvaraisia säännöksiä vaihteleviin, jopa uniikkeihin tilanteisiin.<sup>321</sup> Tosin perusoikeuksilla saattaa olla ainoastaan kvasi-rooli. Perusoikeus näyttää kyllä sopivan argumentiksi, mutta lähempi tarkastelu osoittaa, että ratkaisu voidaan argumentoida perinteisellä oikeuslähdeopilla. Perustelu tekee ”perusoikeusmyönteisen tulkinnan” tarpeettomaksi.<sup>322</sup>

### 8.3 Punninnan suorittaminen

Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välisessä punninnassa oikeudellisesti keskeisintä on kollisiotilanteen ratkaisu. Suomen perustuslain 10 §:n tekstiin ei ole kirjoitettu EIS:n 8(2) artiklaa vastaavaa lauseketta, joka korostaisi yksityiselämän suhteellisuutta sekä yksilön ja yleisten etujen välisen tasapainon merkitystä. Siitä huolimatta voidaan perustellusti sanoa, että ajatus yksityiselämän suhteellisuudesta kuuluu kotimaisenkin yksityisyydensuojadoktriinin normatiivisiin lähtökohtiin. Perustuslaki ei suomalaisenkaan käsityksen mukaan suojaa yksityisyyttä absoluuttisesti, vaan tämä suoja on relatiivista. Yksityisyyttä ei ole suojattu kaikenlaisia puuttumisia vastaan. Mikään perusoikeus ei voi olla absoluuttinen, koska perusoikeudet saattavat jo keskenään olla ristiriitaisia.<sup>323</sup> Perusoikeuden käyttämisestä voivat rajoittaa toisten ihmisten perusoikeudet. Yksilö ei voi vaatia niin ehdotonta suojaa perusoikeudelleen, että se johtaisi toisen yksilön perusoikeuksien loukkaukseen. Lisäksi perusoikeuksien käyttämisestä saattavat rajoittaa erinäiset muut painavat yhteiskunnalliset intressit.<sup>324</sup>

Sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaa on tarkasteltava suhteessa yleisöjulkisuuteen eli jokaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen hallussa olevista julkisista asiakirjoista: kysymys on näiden oikeuksien tasapainottamisesta. Eri perusoikeuksien välinen kollisiotilanne ratkaistaan keskinäisen painoarvo-

<sup>320</sup> Ks. myös Pöyhönen 2003 s. 70–71.

<sup>321</sup> Ylikylä-Leiva 2003 s. 128.

<sup>322</sup> Aarnio, Aulis 2006 s. 322.

<sup>323</sup> Arajärvi 2003 s. 14.

<sup>324</sup> Viljanen, Veli-Pekka 1999b s. 157.

punninnan avulla.<sup>325</sup> Tavoitteena tulee olla molempien oikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen.<sup>326</sup> Ongelmana on kuitenkin usein se, että lainsäädäntö ja käytäntö eivät vastaa toisiaan.

*Pekka Länsineva* on väitöskirjassaan korostanut, että punninnassa on mahdollista hyödyntää perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Sekä sosiaalihuollon julkisuutta ja asiakkaan yksityisyyden suojaa että niihin kohdistuvia kavenuksia on toisin sanoen mahdollista arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. On näin ollen pyrittävä varmistamaan, että perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten taustalla on hyväksyttävä peruste, ne perustuvat riittävän täsmälliseen lakiin, täyttävät suhteellisuus-, oikeusturvavaatimuksen sekä noudattavat Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita eivätkä merkitse kajoamista julkisuuden tai yksityisyyden suojan ytimiin.<sup>327</sup>

Painoarvopunninnassa merkityksellisiksi nousevat perusoikeuksien periaatevaikutus ja luonne optimointikäskyinä, joiden tarkoitus on turvata yksilön perusoikeuksien toteuttaminen mahdollisimman hyvin.<sup>328</sup> Kollisiotilanne lakia säädetäessä tai yksittäisessä konkreettisessa tilanteessa tulisi pyrkiä ratkaisemaan siten, että se toteuttaa samanaikaisesti mahdollisimman hyvin kilpailevat perusoikeudet.<sup>329</sup> Lainkäyttäjän on pyrittävä etsimään optimipiste, jossa molemmat perusoikeudet voidaan toteuttaa niin täysimääräisesti kuin mahdollista. Kumpikaan ei syrjäydy kokonaan, mutta molempien osalta on tingittävä niiden maksimoimisesta.<sup>330</sup> *Pekka Länsineva* on väitöskirjassaan korostanut seuraavaa. Optimointi-ideasta huolimatta jossain konkreettisessa ratkaisutilanteessa on mahdollista päätyä sellaiseenkin tulokseen, jossa jonkin tietyn perusoikeusposition suojaaminen oikeuttaa syrjäyttämään muut siinä tilanteessa relevantit perusoikeuspositiot.<sup>331</sup> Näin ollen on mahdollista, että yksityisyyden suoja oikeuttaa syrjäyttämään julkisuuden tai julkisuuden turvaaminen on peruste syrjäyttää yksityisyyden suoja.

Lähtökohta on sama myös silloin, kun yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaatte ovat sosiaalihuollossa kollisiossa keskenään. Keskeistä on sosiaalihuollon asiakkaalle ja tietoja pyytävälle henkilölle koituvien haittojen vertailu sekä oikeuksien loukkaamattomuus ja mahdollisen loukkauksen aste. *Lasse Lehtonen* on väitöskirjassaan todennut, että yksityisyyden suojan intressiulottuvuus on yhteydessä ennen kaikkea yksityisyyden suojan suhteelliseen painoarvoon suhteessa muihin oikeudellisiin intresseihin (objektiivinen yksityisyys). Yksityiselä-

<sup>325</sup> *Siltala* 2001 s. 743.

<sup>326</sup> *Korhonen et al.* 2004 s. 142.

<sup>327</sup> *Länsineva* 2002 s. 137.

<sup>328</sup> *Scheinin* 1991 s. 29–39.

<sup>329</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 1999b s. 157.

<sup>330</sup> *Aarnio, Aulis* 2002 s. 8.

<sup>331</sup> *Länsineva* 2002 s. 137.

mä oikeudellisesti suojattuna intressinä on subjektiivista yksityisyyttä, jonka loukkaaminen sinänsä on moitittavaa. Intressiristiriitatilanteessa kuitenkin punnitaan keskenään objektiivista yksityisyyttä ja toisen objektiivisesta ja oikeudellisesti suojattua intressiä.<sup>332</sup>

Subjektiivista ja objektiivista yksityisyyttä *Lehtonen* on havainnollistanut arkaluonteisten tietojen käsittelykiellolla. Tietojen rekisteröinti on kiellettyä, jos sosiaalihuollon asiakas ei sitä halua, toisin sanoen kun hän ei siihen suostu. Mitarina on henkilön oma subjektiivinen käsitys, jolle ei tarvitse esittää muita perusteita kuin, että ”en halua”. Intressiristiriitatilanteessa verrataan kuitenkin yksityisyyden suojan loukkaamisesta ao. tilanteessa kansalaiselle yleensä aiheutuvaa haittaa (so. normaalin, keskiarvoisen kansalaisen vastaavassa tilanteessa kokemaa mielipahaa) yksityisyyden loukkaamisesta saatuihin objektiivisiin hyötyihin eli julkisuuden toteuttamisen tärkeyteen. Näin ollen viimeksi mainittu on ratkaisevassa asemassa arvioitaessa objektiivisesti sitä, millaisiin yksityisyyden loukkauksiin on mahdollista ryhtyä.<sup>333</sup> Tärkein näkökohta ei siis ole se, ettei yksityisyyttä sinällään pidä loukata. Olennaista on se, kuinka syvästi yksityisyyden loukkaaminen koskettaa keskivertoihmistä.<sup>334</sup> Intressivertailussa tavoitellaan julkisuusperiaatteen sekä asiakkaan yksityisyyden suojan rajoitusten välistä hyväksyttävää suhdetta.<sup>335</sup> Julkisuuden mahdollinen etusija ratkaistaan kokonaisarviointilla *in casu*. Kummallekaan perusoikeudelle ei siis voida yleisellä tasolla antaa etusijaa.

*Veli-Pekka Viljanen* on oikeutetusti muistuttanut, että yksittäisiä kollisiotilanteita ei voida tyhjentävästi ratkaista yleisellä tasolla lakeja säädettäessä. Lainsäätämiskäytännön mukaan tosin saatetaan pitää yleisen tason kollisiotilanteen ratkaisuna, joka kuitenkin konkreettisesti perusoikeuskollisiossa toimii ainoastaan eräänlaisena *prima facie* -luonteisena ongelman ratkaisuna. Esimerkiksi sovellettaessa asiakaslain salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä yksittäistapauksessa on asiakaslain säännösten mekaanisen soveltamisen sijasta punnittava keskenään myös julkisuuteen ja yksityisyyden suojaan liittyviä perusoikeuksia juuri siinä soveltamistilanteessa ja kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen valossa. Tällöin tuomioistuimien saattaisi katsoa asiakaslain salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä rikotun. Tällainen päätös voi rajoittaa julkisuutta liikaa siten, että päätös olisi vastoin sitä, että juuri käsillä olevassa yksittäistapauksessa olisi rajoitettu liiallisesti julkisuutta ja näin ollen tuomioistuimen päätös olisi vastoin perustuslain 12.2 §:ää.<sup>336</sup> Tallennejulkisuus perusoi-

<sup>332</sup> *Lehtonen, Lasse* 2001 s. 378 alaviite 1315.

<sup>333</sup> *Ibid.*

<sup>334</sup> *Mahkonen* 1997 s. 111.

<sup>335</sup> HE 266/2004 vp. s. 46.

<sup>336</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 2001 s. 140.



keutena merkitsee sitä, että lakiin perustuvat poikkeukset julkisuudesta tulee rajoittaa mahdollisimman vähäisiksi.<sup>337</sup> Vastaavasti Ruotsin ylin hallitustuomioistu-in, *regeringsrätten*, on korostanut sitä, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti.<sup>338</sup>

Punnittaessa asiakkaalle tai tietoja pyytävälle henkilölle joko tietojen antamisesta tai tietojen antamatta jättämisestä koituvaa haittaa suhteessa saatuun hyötyyn tulee niiden olla oikeassa suhteessa toisiinsa. Silloin arvioidaan samalla yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen loukkauksen astetta tai loukkaamattomuutta. Punninta- ja optimointinäkökulma lieenee useimmissa tilanteissa sovelia-in, käytännöllisin ja tarkoituksenmukaisin tapa turvata sekä asiakkaan yksityisyyden suoja että julkisuus mahdollisimman suuressa määrin. Julkisuus ja yksityisyyden suoja eivät ole sillä tavalla ehdottomia perusoikeuksia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa.<sup>339</sup>

Perusoikeuskollisiota ratkaistaessa pyritään turvaamaan kukin perusoikeus samanaikaisesti mahdollisimman hyvin. Suhteellisuusperiaatteen mukaan tärkeä perusoikeus saa enemmän painoarvoa kuin vähemmän tärkeä. Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välinen tärkeysjärjestys ratkeaa käytännön sovel-tamistilanteissa. Tällöin keskeisiä ovat perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintul-kinta sekä mainittujen oikeuksien painotus, mukaan lukien niiden yhteiskunnal-liset arvo- ja tavoiteperusteet. Asianosaisjulkisuuden tärkeä merkitys tulee ilmi seuraavasta valtioneuvoston oikeuskanslerin päätöksestä.

Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 20.3.2001, dnro 1180/1/00. Eläkeyhtiö ei ollut suostunut ilmoittamaan kantelijalle eläkeyhtiön niin sano-tuilla sisäisillä käsittelylehdillä nimikirjaimillaan esiintyvien asiantuntijalää-käreiden nimiä. Kyseiset henkilöt olivat käsittelylehdillä esittäneet eläkkeen-hakijaa koskevia kannanottoja. Eläkeyhtiö vetosi menettelynsä tueksi sosiaali- ja terveysministeriön kannanottoon. Kantelun johdosta antamassaan lausun-nossa sosiaali- ja terveysministeriö arvioi tilannetta julkisuuslain kannalta päättyen siihen, että kyseisten asiantuntijalääkäreiden nimet kuuluvat eläke-asian käsittelyn päättymisen jälkeen asianosaisen tiedonsaantioikeuden pii-riin.

Päätöksessään apulaisoikeuskansleri korosti julkisuusperiaatteen olevan perusoikeutena turvattu. Päätöksenteon avoimuus ja siihen liittyvä yksilön mahdollisuus omalta osaltaan kontrolloida päätöksentekojärjestelmän asian-mukaisuutta ovat omiaan lisäämään luottamusta julkisen vallan käyttöön. Sen sijaan erittäin tärkeän yksityisen tai yleisen edun suojaamisen salaamisperus-teena ei katsottu tulevan kyseeseen, koska näiden etujen suojaamista ei julki-suuslain tavoitteet huomioon ottaen ole tarkoitettu perusteeksi julkisen vallan

<sup>337</sup> HE 309/1993 vp. s. 58.

<sup>338</sup> *Regeringsrätten* 10.7.2002, 5479-00.

<sup>339</sup> *Viljanen, Veli-Pekka* 1999b s. 157.



anonymiteetille. Eläkeyhtiön huomiota kiinnitettiin myös julkisuuslain mukaiseen menettelyyn kieltäydyttäessä antamasta pyydettyä tietoa.<sup>340</sup>

Perusoikeusjärjestelmä on kokonaisuus, jonka kaikki osat ovat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa. Konkreettisissa soveltamis- ja tulkintatilanteissa yhtä säännöstä ei pitäisi lähestyä kokonaisuudesta irrotettuna, koska järjestelmän jokainen osa saa täsmällisemmän oikeudellisen merkityksen ja sisällön systeemin muiden osien kautta ja avulla. Joskus eri säännökset tukevat ja täydentävät toisiaan, ja joskus taas suhteellistuttavat toinen toisiaan.<sup>341</sup> *Jaakko Jonkan* mukaan painoarvojen arviointikriteerit on etsittävä oikeusjärjestyksen kokonaisuudesta. Koska perus- ja ihmisoikeudet konkretisoivat yhteiskuntamme perustavanlaatuisimmat arvot, on niiden vaikutukseen kiinnitettävä erityistä huomiota. Oikeudet voivat periaatteessa vaikuttaa kummankin ”intressin” painoarvoon.<sup>342</sup> Argumentit voivat vaikuttaa painoarvoltaan eriasteisesti. Perusoikeuksien tärkeys ja toteuttamisaste voivat vaihdella, ja sen vuoksi niitä voidaan luonnehtia optimointikäskyiksi.<sup>343</sup>

Sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaa ei tule lainsäädännöllä rajoittaa enempää kuin muiden henkilöiden oikeuksien suojaaminen taikka tärkeiden yleisten etujen toteuttaminen todella edellyttää. Samoin sosiaalihuollon viranomaisen ja muiden viranomaisten ei ole lupa käyttää lakien suomia valtuuksia puuttua sosiaalihuollon asiakkaan oikeusasemaan laajemmin kuin määriteltyjen etujen toteuttamiseksi on välttämätöntä. Tässä mielessä yksityisyyden suoja voidaan muiden perusoikeuksien tavoin ymmärtää optimointikäskyn luonteisena periaatteena, jonka mukaan julkisen vallan tulee kunnioittaa sosiaalihuollon asiakkaiden yksityisyyden suojaa eikä rajoittaa sitä enempää kuin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien tavoitteiden toteuttaminen todella vaatii. Yksityisyyden suojaan liittyvissä harkintatilanteissa joudutaan tyypillisesti ottamaan huomioon useiden osapuolten oikeuksia sekä monenlaisia yleisiä intressejä. Sen vuoksi sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaaminen on usein vain yksi monista ratkaisuharkinnan merkityksellisistä näkökohdista. Eri osapuolten oikeuksien ja vapauksien välille pitää pyrkiä määrittelemään mahdollisimman optimaalinen tasapaino.<sup>344</sup>

Valittaessa tasavahvojen tulkintavaihtoehtojen välillä punninnassa saatetaan joutua turvautumaan moraaliargumentteihin. Tällöin keskeistä on koherenssi. Ratkaisussa on tuotava esiin puolesta ja vastaan puhuvat argumentit, punnittava

<sup>340</sup> Ks. myös KHO 2003:57, 1.9.2003, taltio 1998, 2012/1/02.

<sup>341</sup> *Manninen* 1995 s. 361–362.

<sup>342</sup> *Jonkka* 2003 s. 150.

<sup>343</sup> *Jonkka* 2003 alaviite 31 s. 150.

<sup>344</sup> Ks. myös *Länsineva* 2002 s. 172.

niitä keskenään ja tehtävä kaikki asianhaarat huomioon ottaen perusteltu ratkaisu. Se ei välttämättä ole paras mahdollinen ja ainoa oikea se ei ainakaan ole. Ratkaisu on kuitenkin paras saavutettavissa oleva käytössä olleiden argumenttien perusteella. Siihen on juridiikan tyytyminen.<sup>345</sup>

## 9 YHTEENVETO

Intressien punninnassa lähtökohtana voidaan pitää *Robert Alexyn* kehrittelemää ”punnintalakia” (”Abwägungsgesetz”): ”Mitä enemmän jokin periaate jätetään täyttämättä tai mitä enemmän sitä loukataan, sitä tärkeämpää täytyy toisen periaatteen toteutumisen olla.”<sup>346</sup> Punnintalain ydin on loukkaamattomuuden tärkeys ja loukkaamisen aste. Laki nojaa periaatteiden ominaisuuteen vaatia täyttämistään niin pitkälle kuin oikeudelliset ja tosiasialliset mahdollisuudet antavat myöden.<sup>347</sup>

*Alexya* mukaillen voidaan muotoilla punnintalait yksityisyyden suojaamista ja julkisuusperiaatteen toteuttamista varten: Mitä tärkeämpää yksityisyyden suojaaminen sosiaalihuollon asiakkaan kannalta on ja mitä enemmän julkisuusperiaatteen toteuttaminen yksityisyyden suojaamista loukkaa, sitä painavamman julkisuusperiaatteen painoarvon on oltava, jotta julkisuusperiaatteen toteuttava asiakirjan antaminen epävarmuustilanteessa olisi perusteltua. Mitä tärkeämpää julkisuusperiaatteen näkökulmasta asiakirjan antaminen on ja mitä enemmän asiakirjan salassa pitäminen tätä arvoa loukkaa, sitä painavamman yksityisyyden suojaamisen on oltava, jotta asiakirjan salassa pitämistä epävarmuustilanteessa voidaan pitää perusteltuna.

Sosiaalihuollossa yksityisyyden suojalla mukaan lukien henkilötietojen suoja on *prima facie* -etusija julkisuusperiaatteeseen nähden. Tämän kannan tueksi voidaan viitata luottamuksellisuuden suojan tärkeyteen sosiaalihuollossa. Luottamuksellisuus on sosiaalihuollossa keskeisen huolto- ja hoitosuhteen edellytys. Luottamuksellinen huolto- tai hoitosuhde ei voi syntyä, ellei sosiaalihuollon asiakkaalla ole varmuutta tietojen suojaamisesta.<sup>348</sup> Lisäksi yksityisyyden suoja edellyttää arkaluonteisten tietojen rekisteröinnin kieltämistä tai rajoittamista. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilön saamia sosiaali- ja terveystietoja koskevat tiedot. Yksityisyyden suojan *prima facie* -etusijan mukaisesti tulisi yksityistä henkilöä koskeva asiakirja jättää antamatta tulkinnanvaraisessa tilanteessa, ellei

<sup>345</sup> *Aarnio, Aulis* 2006 s. 336.

<sup>346</sup> *Alexy* 2002 s. 102 ja *Alexy* 2001 s. 73.

<sup>347</sup> *Alexy* 2002 s. 102.

<sup>348</sup> *Tuori* 2004 s. 548–549.

ilmene tekijöitä, joilla asiakirjan antamista voitaisiin perustella. *Prima facie* -järjestyksen voi kääntää julkisuusperiaatteen lisääntynyt tai yksityisyyden suojan vähentynyt painoarvo.

Punnittaessa sosiaalihuollon asiakkaalle ja tietoja pyytävälle henkilölle joko tietojen antamisesta tai tietojen antamatta jättämisestä koituvaa haittaa suhteessa saatuun hyötyyn, haitan ja hyödyn tulee olla oikeassa suhteessa toisiinsa. Samalla punnittaessa arvioidaan yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen loukkauksen astetta tai loukkaamattomuutta. Punninta- ja optimointinäkökulma lieenee useimmissa tilanteissa soveliain, käytännöllisin ja tarkoituksenmukaisin tapa turvata sekä yksityisyyden suoja että julkisuus mahdollisimman suuressa määrin.<sup>349</sup>

---

<sup>349</sup> Viljanen, Veli-Pekka 1999b s. 157.

## VII Suomalaisia sosiaalihuoltoa koskevia punnintatilanteita

### 1 OSAJULKISUUS OSANA SUOMALAISTA YKSITYISYYDEN SUOJAN JA JULKISUUSPERIAATTEEN VÄLISTÄ PUNNINTAA

Tietojen saatavuudesta on mahdollisimman pitkälle huolehdittava silloinkin, kun asiakirja sisältää myös tiedonsaantirajoituksen piirissä olevia tietoja. Sekä Ruotsissa että Suomessa lähtökohtana on ollut julkisuuden maksimointivaatimus: se, että asiakirja sisältää joiltakin osin salassa pidettäviä tietoja tai osia, ei oikeuta pitämään koko asiakirjaa salassa. Jos vain osa asiakirjasta on pidettävä salassa, tieto on annettava muusta osasta asiakirjaa.<sup>1</sup> Jos rajoittamaton asiakirjan luovuttaminen riistäisi tai kohtuuttomasti rajoittaisi henkilön (perus)oikeuksien käyttöä, vähemmän rajoittavia toimenpiteitä pitää ottaa harkittavaksi. Osajulkisuus on toteutettavissa esimerkiksi peittämällä salassa pidettävät tiedot ennen asiakirjajäljenteen antamista.<sup>2</sup>

Osajulkisuus tai anonymisointi on poikkeus pääsääntöisestä täysjulkisuudesta. Osajulkisuudella yksityisyydelle koituva vahinko voidaan rajoittaa hyväksyttävälle tasolle. Jos osajulkisuuden toteuttamiseen liittyy kohtuutonta hallinnollista työtä, asiakirjan pyytäjään pitää ottaa yhteyttä tyydyttävän ratkaisun löytämiseksi. Julkisuuslain 14.3 §:ssä säädettyä 15 päivän myöhästymistä voidaan myös pidentää, jos se on tarpeen.<sup>3</sup>

Julkisuuslain 10 §:n mukaan julkisuusperiaate toteutuu myös siten, että jos vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto julkisista osista on annettava.<sup>4</sup> Mainitun säännöksen on määrä varmistaa julkisuusperiaatteen toteutuminen mahdollisimman laajasti ja tehokkaasti.<sup>5</sup> Viranomaisella on velvollisuus etsiä tietojen antamisessa sellainen ratkaisu, joka parhaiten toteuttaa julkisuusperiaatteen tarkoitusta.<sup>6</sup> Tieto asiakirjan julkisesta osasta on annettava, jos se voi tapahtua sillä tavalla, että salassa pidettävä osa ei tule tietoon. Tämä edellyttää, että asiakirjan salassa pidettävä osa on selvästi erotettavissa julkisesta osasta ja että

<sup>1</sup> Wallin 2001 s. 369–370.

<sup>2</sup> Public access to documents and data protection 2005 s. 40.

<sup>3</sup> Ibid. s. 57.

<sup>4</sup> Konstari et al. 2003 s. 17.

<sup>5</sup> VNS 5/2003 vp. s. 25.

<sup>6</sup> Työryhmämietintö 2005:6 s. 18 ja työryhmämietintö 2003:8 s. 32.

asiakirja on salassa pidettävien osien peittämisen jälkeenkin sellainen, että asiakirjan sisältö on ymmärrettävissä oikein. Siten esimerkiksi yksityisyyden suojan vuoksi salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa kopio poistamalla asianomaisen nimi ja muut tunnistetiedot tai korvaamalla ne symboleilla.<sup>7</sup> Mikäli asiakirjasta (tai sen osasta) ei salassa pidettävien tietojen peittämisen jälkeen jää jäljelle ymmärrettävissä olevaa kokonaisuutta, ei asiakirjaa (tai sen osaa) tarvitse korkeimman hallinto-oikeuden mukaan antaa.<sup>8</sup> Mahdollinen vaivannäkö ei kuitenkaan riitä perusteeksi olla antamatta tietoa asiakirjan julkisista osista.<sup>9</sup> Kuitenkaan julkistakaan tietoa ei saa antaa, jos se paljastaa samalla salassa pidettävän tiedon.<sup>10</sup>

Osajulkisuuden toteuttaminen ei siis ole samalla tavalla ehdoton oikeus kuin oikeus saada tieto kokonaisuudessaan julkisesta asiakirjasta. Viranomaisella on kuitenkin velvollisuus toteuttaa osajulkisuus, ellei sille ole julkisuuslain 10 §:n asettamia rajoituksia.<sup>11</sup> Viranomaisen tulee arvioida asiakirjakohtaisesti ja eritellysti, millä perusteella asiakirja tai – kuten tilanne useimmiten on – miltä osin asiakirja on salassa pidettävä. Tieto asiakirjan julkisesta osasta on annettava siten kuin julkisuuslain 10 §:ssä säädetään.<sup>12</sup>

*Tapio Kuosman* mielestä julkisuuslain 10 §:n säännös on ongelmallinen sen vuoksi, että 24 §, joka sisältää säännökset salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista, säättää 24.1 §:n 1–32 kohdassa tarkoitetut viranomaisen asiakirjat salassa pidettäväksi sellaisinaan, siis asiakirjoina, eikä esimerkiksi asiakirjan salassa pidettävänä osina. Alustavan tulkintasuosituksen mukaan julkisuuslain 10 § tulee sovellettavaksi, mahdollisuuksien mukaan, ainoastaan siltä osin kuin on kysymys 24 §:n julkisuusolettamaan ja salassapito-olettamaan perustuvista salassapitosäännöksistä. Julkisuuslain 10 §:n soveltaminen ei *Kuosman* mukaan sen sijaan näy olevan mahdollista käytettäessä vahinkoedellytyslausekkeettomia salassapitosäännöksiä, esimerkiksi 24.1 §:n 5 kohdan mukaisissa tilanteissa.<sup>13</sup> Kohdan perusteella salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta tai sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Toisaalta on mahdollista puoltaa

<sup>7</sup> *Heuru* 2003 s. 260.

<sup>8</sup> *Konstari* et al. 2003 s. 18.

<sup>9</sup> VNS 5/2003 vp. 26.

<sup>10</sup> *Ahvenainen* 2000b s. 23.

<sup>11</sup> *Mäenpää* 2000 s. 104.

<sup>12</sup> VNS 5/2003 vp. s. 26.

<sup>13</sup> *Kuosma* 2001 s. 128.

osajulkisuutta perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla, jos osajulkisuus voidaan toteuttaa salassapitointressiä loukkaamatta.

Viranomaisen ei voi kieltäytyä tiedon antamisesta pelkästään viittaamalla yleisesti tietopyyntöön ja tiettyyn julkisuuslain 24 §:ssä säädettyyn salassapitoperusteeseen. Sen on perusteltava salassapitoratkaisunsa riittävän konkreettisesti ja ratkaisu on tehtävä asiakirjakohtaisesti.<sup>14</sup> Viranomaisen tulee esittää myös sellaisia konkreettisia seikkoja, joiden nojalla voidaan arvioida kyseisen salassapitoperusteen soveltamisen edellytykset käsillä olevaan tapaukseen.<sup>15</sup>

Myös EYT:n oikeuskäytännössä on katsottu, että poikkeussäännöksiä on tulkittava tiedonsaantioikeutta koskevan pääsäännön ja suhteellisuusperiaatteen valossa. Toimielimellä on velvollisuus tutkia, onko pyynnön esittelijälle mahdollista antaa tilaisuutta tutustua niihin asiakirjan osiin, joita poikkeukset eivät kata.<sup>16</sup> Jos näin ei ole, tiedonsaannin epäävä päätös on kumottava oikeudellisen virheen vuoksi.<sup>17</sup> Tällainen virhe aiheuttaa päätöksen kumoamisen, vaikka toimielimen selitykset ja kyseisten asiakirjojen luonne huomioon ottaen tällä virheellä ei olisi ollut mitään merkitystä näiden toimielinten harkinnan tuloksen kannalta.<sup>18</sup> Riidanalaisten kertomusten tiettyjen kappaleiden osalta – kuten niiden, joissa mainitaan henkilöitä tietolähteinä – yleinen etu voi olla peruste niiden luottamuksellisuina säilyttämiselle. Siten tietojen antamisesta kieltäytyminen on tältä osin perusteltua. Näissäkin tapauksissa neuvoston tulee myöntää oikeus tutustua kysymyksessä olevien asiakirjojen osiin. Se, että neuvosto olisi antanut mahdollisuuden tutustua asiakirjojen niihin osiin, joita poikkeus ei kata, olisi mahdollistanut sen yleisen edun turvaamisen, johon neuvosto vetosi evätessään kokonaan oikeuden tutustua kuhunkin riidanalaiseen kertomukseen ilman, että avoimuuden pe-

<sup>14</sup> VNS 5/2003 vp. s. 26. Ks. esimerkiksi KHO 2006:64, 18.9.2006, taltio 2382, dnro 1453/2/05, KHO 19.10.2006, taltio 2746, dnro 1452/2/05 ja KHO 2.9.2005 ja KHO 2.9.2005, taltio 2209, dnro 3589/2/03.

<sup>15</sup> VNS 5/2003 vp. s. 26.

<sup>16</sup> Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Heidi Hautala vastaan Euroopan unionin neuvosto T-14/98, 19.7.1999, kohta 87. Ks. Kuusikko 2001 s. 430. EYT yhtyi Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen näkemykseen. EYT:n tuomio Heidi Hautala vastaan Euroopan unionin neuvosto C-353/99 P, 6.12.2001, kohta 31. Tämä sama näkökohta on ollut esillä Mattila-tapauksessa. EYT:n tuomio Mattila vastaan neuvosto ja komissio C-353/01 P, 22.12.2004, kohta 30.

<sup>17</sup> EYT:n tuomio Mattila vastaan Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio C-353/01 P, 22.12.2004, kohta 30.

<sup>18</sup> EYT:n tuomio Mattila vastaan Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio C-353/01 P, 12.7.2001, kohta 31. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin on ollut asiassa toista mieltä. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Mattila vastaan Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio T-204/99, 12.2.2001, kohta 71.

riaatetta ja suhteellisuusperiaatetta olisi loukattu.<sup>19</sup> Oikeus tutustua asiakirjoihin ei ole riippuvainen niiden mahdollisesta hyödystä tiedon pyytäjälle.<sup>20</sup> Tietojensaantioikeuden ulottuminen asiakirjan julkiseen osaan on tullut ratkaistuksi julkisuusasetuksen 4 artiklan 6 kohdassa: jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat luovutetaan.<sup>21</sup>

## 2 ASIANOSAISEN TIEDONSAANTIOIKEUDEN VAIKUTUKSISTA

Asianosaisjulkisuus kuuluu perustuslain 21.2 §:ssä säädettyihin hyvän hallinnon takeisiin.<sup>22</sup> Pääsääntö on, että asianosaisella on oikeus saada tieto salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä, jos se voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Samoin jokaisella on – eräin rajoituksin – oikeus saada viranomaiselta häntä itseään koskeva tieto.<sup>23</sup> Lisäksi potilaan tiedonsaantia on helpotettu siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lain (9.2.2007/159) 19.1 §:n mukaan täysi-ikäiselle potilaalle annetaan sähköisen katseluyhteyden avulla hänen valtakunnalliseen arkistointipalveluun tallennetut potilastietonsa ja niiden luovutukseen liittyvät tiedot. Katseluyhteys on toteutettu keskitetysti Kansaneläkelaitoksen valtakunnallisena tietojärjestelmäpalveluna. Tällä tavalla potilaalla on mahdollisuus yhden käyttöyhteyden kautta katsoa omia potilastietojaan kaikkien järjestelmään liittyneiden terveydenhuollon palvelujen antajien osalta.<sup>24</sup> Asianosaisjulkisuuden edistämistä edellyttävät demokraattisen yhteiskunnan toimivuus ja kansalaisten oikeusturva.<sup>25</sup>

Julkisuuslain 11.1 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisjulkisuus ulottuu näin ollen myös harkinnanvaraisesti julkisiin ja salassa

<sup>19</sup> Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomiossa Aldo Kuijer vastaan Euroopan unionin neuvosto T-211/00, 7.2.2002, kohta 71.

<sup>20</sup> Julkisasiamies *Philippe Légerin* ratkaisuehdotus Mattila vastaan Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio C-353/01 P, 10.7.2003, kohta 68. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin on ollut asiassa toista mieltä. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio Mattila vastaan Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio T-204/99, 22.12.2004, kohta 69.

<sup>21</sup> *Wallin* 2001 s. 370.

<sup>22</sup> *Kulla* 2002 s. 165.

<sup>23</sup> *Heuru* 2002 s. 77.

<sup>24</sup> HE 253/2006 vp. s. 1.

<sup>25</sup> *Jäntti* 2003 s. 85.

pidettäviin asiakirjoihin.<sup>26</sup> Asianosaisjulkisuuden keskeisenä tarkoituksena on vahvistaa viranomaisen kanssa asioivan oikeusturvaa ja mahdollisuutta saada asian käsittelyyn vaikuttavia tai vaikuttaneita tietoja. Lisäksi se toimii asian riittävää ja monipuolista selvittelyä edistävänä menettelytakeena. Asianosaisjulkisuus turvaa myös menettelyn tasapuolisuutta ja objektiivisuutta.<sup>27</sup> Samalla se omalta osaltaan tehostaa asiakirjajulkisuuden välityksellä avautuvaa hallintoon kohdistuvaa kansalaiskontrollia.<sup>28</sup> Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin vaatii intressipunnintaa eri tahojen etujen välillä, ja ratkaisu on aina tapaus- ja tilannekohtainen, kuten seuraava korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös osoittaa.<sup>29</sup>

KHO 2007:48, 12.7.2007, taltio 1830, dnro 2752/3/06. Ulkomaalaisvirasto oli hylännyt A:n perheenyhdistämisen perusteella tekemän oleskelulupahakemuksen viitaten suojelupoliisin antamiin lausuntoihin, joissa ei puollettu hakemuksen hyväksymistä. KHO totesi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallisen turvallisuuden nimissä salassa pidettäväksi määrätyn aineiston jääminen asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle ei sinänsä ole ihmisoikeussopimuksen vastaista. Tällaisessa tilanteessa on toimivaltaisen tuomioistuimen kuitenkin voitava perehtyä asianosaiselta salattuun aineistoon sen arvioimiseksi, onko salaamiselle ja asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle jääneen aineiston nojalla tehdyille johtopäätöksille ollut perusteita. Hallinto-oikeuden olisi tullut itse hankkia asianosaisilta salattava aineisto sen seikan arvioimiseksi, ovatko yleisen edun sekä yleisen järjestyksen ja valtion turvallisuuden nimissä esitetyt perusteet olleet niin painavia, että niiden vuoksi oleskelulupa voitiin evätä. KHO:n mukaan suojelupoliisin kielteisten lausuntojensa perusteiksi esittämät tiedot ovat julkisuuslain 11.2 §:n 1 kohdan nojalla salassa pidettäviä myös asianosaisilta. KHO totesi, että suojelupoliisin kielteisen kantansa tueksi esittämät näkökohdat olivat sinänsä huomion arvoisia, mutta A:n tapauksessa eivät riittävän painavia perusteita oleskeluluvan epäämiselle punnittaessa perhe-elämän suojaa ja lasten etua suhteessa valtion turvallisuusintressiin. Tämän vuoksi Ulkomaalaisviraston päätös oli kumottava ja asia palautettava virastolle uudelleen käsiteltäväksi.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Kulla 2002 s. 165.

<sup>27</sup> Mäenpää 2007 s. 175 ja Mäenpää 2002 s. 54.

<sup>28</sup> Konstari 1977 s. 314.

<sup>29</sup> Ylipartanen 2006 s. 711.

<sup>30</sup> Ks. myös KHO 2007:49, 12.7.2007, taltio 1831, dnro 757/3/07. Ulkomaalaisvirasto oli hylännyt A:n perheenyhdistämisen perusteella tekemän oleskelulupahakemuksen viitaten suojelupoliisin antamiin lausuntoihin, joissa ei puollettu hakemuksen hyväksymistä. KHO katsoi, että vaikka kansalaisuuden epääminen ei vallitsevan oikeuskäytännön valossa lähtökohtaisesti merkitse puuttumista EIS:n 8 artiklan suojaamiin oikeuksiin, on EIT:n ratkaisusta saatavissa johtoa myös kansalaisuusasiassa perustuslain 21 §:n nojalla noudatettaviin periaatteisiin. Lisäksi kieltäytyminen paljastamasta henkilöstä kerättyjä tietoja saattaa sellaisenaan koskettaa EIS:n 8 artiklassa turvattua yksityiselämän suojaa. KHO katsoi ottaen huomioon yksityisen edun suhteessa valtion turvallisuusintressiin, että asiassa on olemassa kansalaisuuslain 13.3 §:ssä tarkoitettu perusteltu syy epäillä A:n kansalaistamisen vaarantavan valtion turvallisuutta ja yleistä järjestystä. A:n kansalaisuus-



Asianosaisjulkisuus ei käytännössä välttämättä rajoitu pelkästään viranomaisen asiakirjoihin, vaan se saattaa ulottua myös dokumentoimattomaan tietoon. Tällöin on kuitenkin kysymys asianosaisjulkisuuden soveltamisesta yleisenä oikeusperiaatteena, jonka sisältö ei määräydy julkisuuslain 11.1 §:n pohjalta vaan asiaa voidaan perustella perustuslain 21 §:llä.<sup>31</sup> Myös perustuslain 118 § voi virkavastuun näkökulmasta olla relevantti, kun kyse on oikeudesta saada tieto asiaa käsitelleiden virkamiesten nimistä.<sup>32</sup> Asianosaisen oikeus ei rajoitu vain asiakaskansioissa/-tiedostoissa olevaan informaatioon. Vaikka psykologisen testimateriaalin lomakkeet eivät sisältyisi sosiaalihuollon asiakaskertomuksiin, ovat ne voineet vaikuttaa asiakasta koskevan päätöksen tekemiseen. Sen vuoksi nekin lähtökohtaisesti kuuluvat asiakkaan tiedonsaantioikeuden alaan.<sup>33</sup> EOA:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaan asianosaisuuteen perustuva tiedonsaantioikeus koski ennen 1.12.1999 voimassa olleiden säännösten mukaan ja koskee voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti vain asiakirjoja ja muita tallennettuja tietoja.<sup>34</sup>

Asianosaisen oikeudesta tallentamattomiin tietoihin ei ole säännöksiä. Sosiaalityöntekijän ei voitu katsoa menetelleen lainvastaisesti jättäessään ilmaisematta tiedot yksityisten yhteydenottajien henkilöllisyydestä ja yhteydenottojen sisällöstä. Kuitenkin sosiaaliviranomainen voi julkisuuslain 11, 26 ja 32 § huomioon ottaen ilmaista asianosaiselle tallentamatontakin salassa pidettävää tietoa. Asianosaisjulkisuuden edistämiseksi myös sellaiset tallentamattomat tiedot, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn, olisi oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan perusteltua lähtökohtaisesti ilmaista asianosaisille, ellei tiedon antaminen ole vastoin lapsen etua tai erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua.<sup>35</sup> Myös hallintolain 8 §:ssä säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuus puhuu asianosaisjulkisuuden puolesta. *Olli Mäenpää*n mukaan asianosaista kuultaessa

---

hakemusta ei siten ollut voitu hyväksyä. Ulkomaalaisviraston päätöksen lopputulosta ei näin ollen ollut syytä muuttaa.

<sup>31</sup> *Wallin – Konstari* 2000 s. 254.

<sup>32</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 247.

<sup>33</sup> *Paaso* 2005 s. 58–59.

<sup>34</sup> EOA:n päätös 30.4.2002, dnro 737/4/00. EOA:n kantaa tukevat oikeuskäytäntö ja julkisuuslain nimikin. *Olli Mäenpää* on kuitenkin asiasta toista mieltä. Hänen mukaan asianosaisjulkisuus on määriteltä asiakirjakohtaisesti niin, että se koskee tietoa asiakirjan sisällöstä. Se ei siten koske viranomaisen halussa olevaa tallentamatonta tietoa. *Mäenpää* 2003a s. 215. Erityisesti dokumenttijulkisuutta määrittelevän julkisuuslainsäädännön määrittelemän universaalin perussuhteen – viranomaisen ja yksityisen, tietoa pyytävän tahon välisen suhteen – juridinen määrittely kohdistuu perinteisesti ja edelleen jotenkin dokumentoituun tietoon – ei tietoon sinänsä. Tosin poikkeuksena on vaihtovelvollisuus. Julkisuuslain 9 § sääntelee myös oikeutta saada tieto viranomaisen asiakirjasta. *Mäenpää* 2003c s. 9. Myös *Hannu Sorvarin* mukaan asianosaisjulkisuus liittyy asiakirjoihin. *Sorvari* 2001 s. 57.

<sup>35</sup> EOA:n päätös 30.4.2002, dnro 737/4/00.

viranomaisella on siten velvollisuus antaa hänelle myös rajoitetusti julkinen asiakirja, elleivät asianosaisjulkisuuden rajoitukset sitä estä.<sup>36</sup>

*Mäenpään* mukaan asianosaisjulkisuutta voidaan pitää yhtenä julkisuuslaissa omaksutun neutraliteettiperiaatteen ilmentymänä. Viranomaisen ja yksityisen oikeussubjektin, kuten esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan, pitäisi tämän periaatteen mukaan olla tiedollisesti yhdenvertaisessa asemassa. Molemmilla osapuolilla on oltava käytettävissään samat tiedot. Neutraliteettiperiaatteen vastaista olisi, että sosiaalihuollon viranomaisen ratkaisu tai sosiaalihuoltoa koskeva tuomioistuimen päätös perustuu tietoihin, joihin päätöksen kohteena oleva sosiaalihuollon asiakas ei ole voinut tutustua ja joihin hän ei ole voinut esittää kantaansa. Tällaista menettelyä ei voitaisi pitää myöskään tasapuolisena eikä oikeudenmukaisena.<sup>37</sup>

Toinen asianosaisjulkisuuden keskeinen tavoite on *Mäenpään* mukaan turvata käsittelyn sisällöllinen asianmukaisuus. Mielivaltaisen ratkaisun mahdollisuus on todennäköisempi ilman asianosaisjulkisuutta. Tähän perustuu myös viranomaisen ja tuomioistuimen velvollisuus kuulla asianosaista ennen päätöksentekoa. Asianosaisen kuulemisen piiriin kuuluvat myös salassa pidettävät tiedot eräin poikkeuksin. Myös yksityisyyden suojaaminen tukee asianosaisjulkisuutta. Henkilöllä on oikeus tietää, minkälaisia häntä henkilökohtaisesti koskevia tietoja viranomaisen hallussa on sen käsitellessä häntä koskevaa asiaa.<sup>38</sup>

Asiakirjan mahdollinen vaikutus asian käsittelyyn riittää asianosaisjulkisuuden perusteeksi, vaikka konkreettista vaikutusta ei voitaisi osoittaa. Tällaisella vaikutuksella on objektiivisesti arvioiden kuitenkin oltava todennäköisiä perusteita. Jos on täysin selvää, että asiakirjalla ei ole ollut eikä voi olla tällaista vaikutusta, asianosaisella ei ole oikeutta saada siitä tietoa.<sup>39</sup> Hallintoprosessissa asiakirjan mahdollista vaikutusta asian käsittelyyn ei oikeudenkäynnin laatuvaatimusten vuoksi voida kuitenkaan arvioida erityisen tiukasti. Oikeus vastavuoroiseen ja tasapuoliseen menettelyyn edellyttää nimittäin asianosaisen tiedonsaannin riittävää laajuutta riippumatta etukäteisarvioista, jotka koskevat asiakirjan tai tiedon merkitystä päätöksen kannalta.<sup>40</sup> Lakimiesliiton arvion mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteesta johtuu, että kaikki jutun asiakirjat on annettava tiedoksi asianosaiselle. Lakimiesliito on katsonut, että tuomioistuimelle ei pidä antaa harkintavaltaa tiedon antamisessa, vaan asianosaisen tiedonsaantioikeuden pitäisi olla poikkeukseton.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> *Mäenpää* 2003a s. 214.

<sup>37</sup> *Mäenpää* 2003a s. 214.

<sup>38</sup> *Mäenpää* 2007 s. 175–176.

<sup>39</sup> *Mäenpää* 2000 s. 114–115 ja *Ylipartanen* 2006 s. 704.

<sup>40</sup> *Mäenpää* 2005a s. 399.

<sup>41</sup> Lakimiesliiton lausunto oikeusministeriölle oikeudenkäynnin julkisuussäätelyä valmistelleiden työryhmien mietinnöistä 15.9.2005. 11 § Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin. 2. ja 3. kappale.

KHO 2003:57, 1.9.2003, taltio 1998, dnro 2012/1/02. Hallinto-oikeus katsoi, että A:lla oli julkisuuslain 11.1 §:n nojalla asianosaisena oikeus saada tieto kaikista hänen eläkeasiansa käsittelyn yhteydessä kertyneistä päätösasiakirjoista mukaan lukien niin sanotut käsittelylehdet ja niille asiantuntijalääkäreiden ja muiden asian käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden tekemät lääketieteelliset ja muut merkinnät ja arviot. Ottaen huomioon julkisuuslain 3 ja 17 §:stä ilmenevät periaatteet viranomaisten toiminnan avoimuudesta ja yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien käyttämisestä hallinto-oikeus katsoi, että A:lla oli asianosaisena oikeus saada tieto myös käsittelylehdillä A:sta esitettyjen, esittäjien nimikirjaimilla varmennettujen tietojen ja arvioiden antajien henkilöllisyydestä. Yhtiö ei myöskään ollut esittänyt lainmukaisia perusteita sille, että näiden tietojen antaminen A:lle olisi ollut julkisuuslain 11.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua.

Yhtiö ei kuitenkaan ollut julkisuuslain nojalla velvollinen erikseen laatimaan A:n vaatimaa selvitystä siitä, mitä kukin henkilö oli A:n eläkeasian käsittelyyn yhteydessä lausunut tai muutoin kuin kirjallisesti esittänyt. Yhtiö ei myöskään ollut julkisuuslain nojalla velvollinen ilmoittamaan A:lle hänen asiansa käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden yhteystietoja. Lisäksi oli olemassa hallituksen pöytäkirjan liitteinä sisäisiä muistioita, joissa oli selvitetty A:n asioita yksityiskohtaisesti. Vaikka hallituksessa ei ollut tehty varsinaisia ratkaisuja A:n eläkeasiassa, liittyi hallituksen pöytäkirja muistioineen A:n eläkeasioiden käsittelyyn siten, ettei sitä voitu erottaa asiayhteydestä. Puheena olevissa olosuhteissa pöytäkirjan oli katsottava liittyvän yhtiön julkisen tehtävän hoitamiseen ja näin ollen se kuului julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisuuslain soveltamisen piiriin. A:lla oli asianosaisena oikeus saada tietoonsa sanottu pöytäkirjanote liitteenä. Sen sijaan yhtiö ei ollut julkisuuslain nojalla velvollinen erikseen laatimaan A:n vaatimaa eriteltyä kokouksessa mukana olleiden keskusteluista. KHO yhtiä hallinto-oikeuden näkemykseen eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä.<sup>42</sup>

Se, milloin asiakirja voi vaikuttaa asian käsittelyyn, viittaa tilanteisiin, joissa asian käsittely on edelleen vireillä. Arvioinnin suorittaa ensi kädessä asiaa käsittelevä virkamies. Tällainen ennakoiva ja kuitenkin oikeusharkintaan perustuva arvio ei aina ole käytännössä yksinkertainen tehtävä. Tietojen antamista koskevan ratkaisun tekemistä helpottaa kuitenkin se lähtökohta, että asianosaisjulkisuus on pääsääntö. Vaikutussuhteeseen liittyvä epävarmuus luo oletettaman asianosaisjulkisuudesta. Se, milloin asiakirja on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn, puolestaan viittaa tilanteisiin, joissa asian käsittely asianomaisessa viranomaisessa on päättynyt. Myös jälkikäteisarviointi on luonteeltaan hypoteettisiin näkökohtiin perustuvaa oikeusharkintaa. Tällöinkin vaikutussuhteen epävarmuus luo oletettaman asiakirjan asianosaisjulkisuudesta. Asianosaisella saattaa olla oi-

<sup>42</sup> Ks. myös valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 20.3.2001, dnro 1180/1/00.

keus saada tiedot asiakirjasta, vaikka ne eivät olisikaan vaikuttaneet viranomaisen ratkaisun sisältöön.<sup>43</sup>

Hallintolain mukainen asianosaisasema määräytyy aineellisperustein. Asianosaissiiriä määriteltäessä otetaan huomioon asiassa tehtävän ratkaisun merkitys henkilöiden oikeusaseman kannalta.<sup>44</sup> Sen sijaan julkisuuslain mukainen asianosaiskäsite on löyhempi. Julkisuuslain mukaan pelkkä mahdollinen vaikutus riittää muodostamaan henkilölle asianosaisaseman. Hallintolain mukainen sosiaalihuollon asianosaisuus ei perustu palvelun hakemiseen tai saamiseen vaan asianosaisella tarkoitetaan hakijaa, valittajaa sekä muuta, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee.<sup>45</sup> Hallintolaissa asianosaiskäsitteen tulkintaa määrittävä keskeinen lähtökohta on, että yksinomaan asiaan liittyvä tosiasiallinen intressi ei riitä tuottamaan asianosaisasemaa. Vaikutuksen on oltava myös oikeudellinen. Tosiasiallinen intressi ei ole hallintolain mukaan asianosaisaseman perusteeksi riittävä, vaikka intressi on sinänsä merkittävä. Näin esimerkiksi pelkästään päätöksestä mahdollisesti seuraava epäsuora taloudellinen etu tai haitta ei sellaisenaan riitä tuottamaan asianosaisasemaa, vaan asialla tulee olla myös oikeudellista vaikutusta. Oikeudellisella vaikutuksella tarkoitetaan sitä, että käsittelyn kohteena oleva asia koskee asianosaisena pidettävän henkilön oikeusasemaa eli tämän oikeutta tai velvollisuutta taikka laillisesti suojattua etua. Kysymys voi olla esimerkiksi lainsäädäntöön perustuvasta taloudellisesta edusta, kuten esimerkiksi toimeentulotuesta, jonka saamiseen henkilöllä on subjektiivinen oikeus.<sup>46</sup>

Asianosaisia ovat erityisesti ne henkilöt, joihin asiassa tehtävä päätös tulisi kohdistumaan tai jotka ovat panneet vireille hallinto- tai oikeudenkäyntiasian.<sup>47</sup> Esimerkiksi taloudellista etuutta viranomaiselta hakeva henkilö on julkisuuslain 11.1 §:ssä tarkoitettu hakija.<sup>48</sup> Sosiaalihuoltoa hakeva tai käyttävä henkilö eli asiakas on asianosainen omassa asiassaan. Asiakkaalle on sosiaalihuollon periaatteiden mukaan annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Asianosainen voi olla myös muu henkilö kuin itse asiakas.<sup>49</sup>

Keskeiseksi tekijäksi henkilön asianosaisasemaa arvioitaessa muodostuu oikeussuojan tarve.<sup>50</sup> Laki ei edellytä, että asianosaisaseman perusteena olevan oikeusvaikutuksen tulisi olla välitön. Näin myös asiaan välillisesti liittyvä vaiku-

<sup>43</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 255.

<sup>44</sup> Niemivuo – Keravuori 2003 s. 141.

<sup>45</sup> Sorvari 2001 s. 57.

<sup>46</sup> Niemivuo – Keravuori 2003 s. 147.

<sup>47</sup> Mäenpää 2000 s. 116.

<sup>48</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 252.

<sup>49</sup> Sorvari 2001 s. 55.

<sup>50</sup> Konstari 1977 s. 328.

tus jonkun oikeusasemaan tuottaa oikeuden toimia asiassa asianosaisena ja käyttää asianosaiselle kuuluvia menettelyllisiä oikeuksia.<sup>51</sup> Tosin *Olli Mäenpää* mielestä asianosainen on vain se, jonka oikeusasemaa asia koskee. Näin ollen asianosaisasema puuttuu niiltä, joiden asemaan hakemusasiasia tai siinä tehtävä päätös vaikuttaa vain välillisesti tai tosiasiallisesti.<sup>52</sup> Henkilö ei tule asianosaiseksi pelkästään sillä perusteella, että hänen pyyntönsä kohteena olevat asiakirjat koskevat häntä itseään. Sen sijaan silloin, kun henkilö pyytää viranomaiselta aineistoa, jota on käytetty häntä koskevaa päätöstä tehtäessä, tilanne muuttuu toiseksi. Tällöin henkilö on ilmeinen asianosainen.<sup>53</sup>

Jos sosiaalietuuden jakoon liittyy poikkeuksellista menettelyä, asianosaisen asemassa voivat olla myös muut kuin sosiaalietuuden hakija. Esimerkiksi toimeentulotukilain 16.2 §:n mukaan toimeentulotuki voidaan erityisestä syystä maksaa tuen hakijan perheenjäsenelle tai tuen saajasta huolehtivalle henkilölle käytettäväksi tuen saajan elatukseen tai muutoin käyttää hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen.<sup>54</sup>

KHO 1996-A-3, 6.6.1996, taltio 1908, dnro 4638/1/95. Huostaanotetusta lapsesta lastensuojelulain (5.8.1983/683) 33 §:ssä tarkoitetussa yksityisessä lastensuojelulaitoksessa laaditut hoitoraportit olivat sosiaalilautakunnan hallussa olevia yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuja yleisiä asiakirjoja, joista lapsen huoltajalla asianomaisena oli oikeus saada tieto yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:n nojalla. Sosiaalilautakunnalla oli oikeus valittaa lääninoikeuden päätöksestä, jolla sen päätös oli kumottu, ja lapsen isä oli oikeutettu saamaan tieto asiakirjoista.

Sosiaalipalvelun tai muun etuuden järjestämistä harkittaessa joudutaan usein tilanteisiin, jossa esimerkiksi määrärahan suuruus rajaa etuuden saajia ja saantia. Jos etuuden myöntämisperusteet ovat riittävän yksityiskohtaiset ja etuuden hakijoiden tiedossa, hakijat eivät yleensä ole asianosaisasemassa toistensa hakemuksiin nähden. Jos etuuden tai palvelun saantiin on selkeä oikeus kuten lasten päivähoitossa, ei etuuden myöntäminen yhdelle ja epääminen toiselta voi vaikuttaa toisen hakijan etuihin ja oikeuksiin tiedonsaantioikeuden perustavalla tavalla. Siten hakijalla ei ole oikeutta saada tietoa muiden hakemuksista, eivätkä ”jonottajat” ole yleensä asianosaisia suhteessa palvelun saaneisiin.<sup>55</sup> Mikä tahansa etu ei näin ollen perusta asianosaisasemaa, sillä välittömyyskriteeri on edelleen kes-

<sup>51</sup> Niemivuo – Keravuori 2003 s. 147.

<sup>52</sup> Mäenpää 2003a s. 135.

<sup>53</sup> Konstari 1977 s. 328–329.

<sup>54</sup> Niemivuo – Keravuori 2003 s. 145.

<sup>55</sup> Ahvenainen – Rätty 1999 s. 75.

keinen rajausperuste. Rajankäynti on jäänyt ja jää edelleenkin viime kädessä oikeuskäytännön varaan.<sup>56</sup>

Lapsen huoltajan oikeus saada lasta koskevia tietoja perustuu lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4.3 §:n<sup>57</sup> mukaiseen asemaan lapsen laillisenä edustajana.<sup>58</sup> EOA:n mukaan isovanhempia ei voida pitää julkisuuslain 11.1 §:n tarkoittamalla tavalla asianosaisina asiassa, joka koskee lastensuojelua. Asianosaiset määräytyvät lastensuojelulain nojalla, jonka perusteella isovanhemmat eivät voi saada asianosaisen asemaa. Näin ollen he eivät ole oikeutettuja saamaan lapsenlapsiaan koskevia salassa pidettäviä tietoja.<sup>59</sup> Jos vanhempi ei ole lapsen huoltajana, hän rinnastuu juridisesti tarkastellen kokonaan ulkopuoliseen henkilöön silloin, kun laissa ei aseteta nimenomaan vanhempaa vanhempana erityisasemaan.<sup>60</sup> Vanhempi, joka ei ole lapsensa huoltaja, ei voi käyttää lapsen asioita koskevaa päätäntävaltaa eikä hän ole lasta koskevissa asioissa julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettu asianosainen. Näin ollen hän ei ole oikeutettu saamaan lapsen tai huoltajan salassa pidettäviä tietoja kuten seuraavasta eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksestä käy ilmi.

EOA:n päätös 5.5.2006, dnro 2135/4/04. Kantelussa oli kysymys siitä, että johtava sosiaalityöntekijä oli lähettänyt lapsen isälle, joka ei ollut huoltaja, lapsen avohuollon tukitoimea koskeneen päätöksen, joka sisälsi muun muassa salassa pidettäviä äidin terapiatietoja. EOA totesi, että vanhemmalla, joka ei ole lapsensa huoltaja, ei ole lapsen huoltoa koskevat ja lastensuojelulain (5.8.1983/683) 10 §:n säännökset huomioon ottaen oikeutta käyttää puhevaltaa avohuollon tukitoimena järjestettyä perhehoitoa tai laitoshuoltoa koskevassa asiassa. Tällainen vanhempi ei ole myöskään julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettu asianosainen avohuollon tukitoimea koskevassa asiassa eikä hän ole siis oikeutettu saamaan lapsen tai huoltajan salassa pidettäviä tietoja. EOA katsoikin, että salassa pidettäviä tietoja sisältävää avohuollon tukitoimea koskevaa päätöstä ei tule lähettää oma-aloitteisesti tiedoksi vanhemmalle, joka ei ole huoltaja, ellei ole varmistuttu huoltajan suostuneen siihen.

Huoltaja käyttää siis lapsen puolesta niitä valtuuksia, joita jokaisella on itseään koskevien tietojen saamisessa julkisuuslain 12 §:n perusteella. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa vain niiden julkisuuslain 11 §:ssä säädettyjen perusteiden

<sup>56</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 252.

<sup>57</sup> Lain mukaan lapsen huoltajan oikeus edustaa lasta väistyy, jos laissa on säädetty toisin. Tällainen poikkeussäännös sisältyy muun muassa isyyslakiin, jonka 24 §:n mukaan isyyden vahvistamisesta koskevassa asiassa lasta edustaa lastenvalvoja. Holhoustoimesta annetun lain 29 §:n mukaan jos lapselle on määrätty erillinen edunvalvoja, edustaa tämä lasta siinä asiassa, jota varten hänet on määrätty. Kurki-Suonio 2001 s. 1096 alaviite 14.

<sup>58</sup> Kurki-Suonio 2001 s. 1096.

<sup>59</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006 s. 166.

<sup>60</sup> Gottberg 1997 s. 35.

den nojalla, jotka koskevat asianosaisen oikeutta saada omaa asiaansa koskevia asiakirjoja. Oikeus saada itseään koskevia tietoja onkin varsin laaja. Julkisuuslain ohella oikeutta saada itseään koskevia tietoja sääntelee muun muassa potilaslain 5 § ja asiakaslain 11 §. Asiakaslain 11.3 §:n mukaan alaikäinen voi ottaen huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa sekä asian laatu painavasta syystä kieltää antamasta itseään koskevia tietoja lailliselle edustajalleen, jollei se ole selvästi alaikäisen edun vastaista. Jos alaikäinen tai hänen laillinen edustajansa ovat asianosaisena sosiaalihuoltoa koskevassa asiassa, laillisella edustajalla on kuitenkin oikeus tiedonsaantiin siten kuin julkisuuslain 11 §:ssä säädetään. Lisäksi asiakaslain 17.5 §:n mukaan sosiaalihuollon viranomainen saa antaa tietoja asiakkaan lailliselle edustajalle, jolle tiedon antaminen on välttämätöntä asiakkaan tahdon tai sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi taikka sosiaalihuollon toimenpiteen toteuttamiseksi.<sup>61</sup>

EOA:n päätös 31.12.2002, dnro 888/4/00. Oikeusasiamiehen mukaan huoltajan tai muun lapsen laillisen edustajan oikeus saada tietoja alaikäisen potilaan terveydentilasta riippuu ensinnäkin siitä, katsotaanko alaikäisen kykenevän määräämään itseään koskevista asioista. Jos alaikäisen katsotaan kykenevän käyttämään itsemääräämisoikeuttaan, hän voi pätevästi antaa potilaslain 13 §:ssä tarkoitetun kirjallisen suostumuksen itseään koskevien potilastietojen luovuttamiseen. Jos hän ei anna suostumustaan, huoltaja tai muu laillinen edustaja on potilaslain 13 §:ssä tarkoitetun sivullisen asemassa eikä hänellä ole oikeutta saada tietoja.

Jos alaikäinen ei kykene päättämään hoidostaan, häntä on potilaslain 7.2 §:n mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kanssa. Tällöin huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on potilaslain 5 §:ssä tarkoitettu tiedonsaantioikeus ja myös toimivalta tarkastaa henkilötietolain nojalla alaikäistä koskevia potilasasiakirjoja potilaslain 13 §:n salassapitovelvollisuutta koskevan säännöksen rajoittamatta tätä oikeutta. Tarkastusoikeutta voidaan kuitenkin rajoittaa, jos vajaavaltaisen yksityisyyden suoja katsotaan henkilötietolain 27.1 §:n 2 kohdassa tarkoitetuksi erittäin tärkeäksi yksityiseksi eduksi, jonka vuoksi tarkastusoikeus voitaisiin evätä. Se, että tietojen luovuttaminen haittaa keskeneräisiä lastenpsykiatrisia tutkimuksia, ei oikeusasiamiehen käsityksen mukaan kuitenkaan ole henkilötietolain 27.1 §:n 2 kohdassa tarkoitettu kieltäytymisperuste. Oikeusasiamiehen kannan mukaan myös julkisuuslain asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset voivat olla alaikäisen potilaan huoltajan tiedonsaantioikeuden perusteena.

Oikeusasiamies totesi, että huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 4.3 §:n mukaan, jollei laissa ole toisin säädetty. Tämä säännös siis syrjäytyy potilaslain 7.1 §:n nojalla, jos alaikäisen itsemääräämisoikeuden edellytykset täyttyvät, mutta tulee sovellettavaksi potilaslain 7.2 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa, kun

<sup>61</sup> Kurki-Suonio 2001 s. 1096.



alaikäistä potilasta hoidetaan yhteisymmärryksessä hänen huoltajansa kanssa.

Alaikäisen tai muun vajaavaltaisen laillinen edustaja, esimerkiksi lapsen huoltaja, on siis yleensä asianosaisasemassa oleva taho silloin, kun kysymys on edustettavana olevan henkilön edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.<sup>62</sup> Mutta aina näin ei ole asianlaista, kuten käy ilmi oikeustapauksesta KHO 1998:34, 27.8.1998, taltio 1477, dnro 340/1/97.

KHO 1998:34, 27.8.1998, taltio 1477, dnro 340/1/97. Oikeustapauksessa oli kyse huostaan otettujen lasten äidin oikeudesta saada tieto Kansaneläkelaitoksen hallussa olevista salassa pidettävistä asiakirjoista, jotka koskivat lapsille myönnettyjä korotettua lapsen hoitotukea sekä Kansaneläkelaitoksen järjestämiä kuntoutusetuksia. Hoitotukea koskevien asiakirjojen osalta äiti katsottiin yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:ssä tarkoitetuksi asianosaiseksi. KHO:n päätöksen mukaan sosiaalilautakunnalle maksettavaksi määrätty korotettu lasten hoitotuki oli voitu käyttää äidille määrättävissä olleen lastensuojelun hoitomaksun kattamiseen. Tähän nähden hoitotukiasian ratkaisu oli koskenut sillä tavoin välittömästi äidin etua ja oikeutta, että hänet oli katsottava asianosaiseksi. Asiakirjat olivat siten vaikuttaneet tai saattaneet vaikuttaa hoitomaksupäätöksen tekoon. Kansaneläkelaitoksen paikallistoiston päätöksellä myönnetty kuntoutus oikeutti lapsen sanotusta päätöksestä tarkemmin ilmenevään kuntoutukseen. Kuntoutusta koskevilla päätöksillä ei ollut vaikutusta lapsen huostaanottoon tai huostaanoton lopettamiseen. Tämän vuoksi kuntoutusta koskevan etuuden myöntäminen ei KHO:n päätöksen mukaan koskenut, ottaen myös huomioon, että lapsi oli ollut kuntoutusta haettaessa huostaan otettuna, sillä tavoin välittömästi äidin etua ja oikeutta, että hänellä olisi asianosaisen oikeus saada tieto Kansaneläkelaitoksen järjestämää kuntoutusta koskevista asiakirjoista. KHO siis katsoi, ettei kuntoutusta koskevilla päätöksillä ollut merkitystä huostaanottoasian käsittelyssä.

Tietojen hankkiminen viranomaisilta ei edellytä vanhemmilta yhteistä päätöksentekoa eikä muutakaan yhteistoimintaa. Aivan erityistä merkitystä oikeudella saada tietoja voi olla silloin, kun vanhemmat eivät ole keskenään edes puheväleissä eikä lasta tapaava vanhempi saa siis mitään tai juuri mitään lasta koskevia tietoja toiselta vanhemmalta.<sup>63</sup> *Sami Mahkosen* mukaan olisi outoa, jos huollosta erotetulla vanhemmalla olisi elatusvelvollisuus lapseensa nähden ja jos hän tapaisi lastaan ja pitäisi lasta luonaan, mutta hänet eristettäisiin oman lapsensa elämästä. Toisaalta *Mahkonen* myöntää, että tietojen saantiin oikeuttaminen mahdollistaisi interventiodien tekemisen uusperheen elämään jopa shikaaninomaisessa mielessä. Mutta näin tapahtuu joka tapauksessa silloin, kun asianosai-

<sup>62</sup> Ahvenainen – Rätty 1999 s. 75.

<sup>63</sup> Kurki-Suonio 2001 s. 1090.



set ovat sopineet lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 7 §:n mukaisesta yhteishuollon jatkumisesta tai kun tuomioistuin on vahvistanut lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 9 §:n mukaisen yhteishuollon.<sup>64</sup>

KKO 2003:7, 14.11.2002, taltio 266, dnro S2001/1028. KKO:n mukaan tuomioistuin voi antaa määräyksen, jonka mukaan huollosta erotetulla vanhemmalla on oikeus käyttää huoltajalle kuuluvaa oikeutta saada viranomaiselta lasta koskevia tietoja, mikäli sitä voidaan pitää lapsen edun mukaisena. KKO perusteli kantaansa seuraavasti. Tosiasiassa myös huollosta erotettu vanhempi käyttää lapsen huoltoon liittyviä oikeuksia ja täyttää siihen liittyviä velvollisuuksia valvomalla ja pitämällä huolta lapsesta tapaamisten ja luonapitojen aikana. Toisaalta hänellä ei kuitenkaan ole julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdan mukaan oikeutta saada tietoja esimerkiksi lapsen terveydentilasta taikka tämän saamista terveydenhuollon palveluista. Sitä, että oikeus tietojen saantiin olisi poikkeuksetta vain huoltajaksi määrätyllä tai että määräys voitaisiin antaa vain rajoitettuna yhteishuoltona, ei KKO:n mukaan voida pitää lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain periaatteiden eikä käytännön vaatimusten mukaisena. Päinvastoin esimerkiksi lasten väestötietoihin tehtävä yhteishuoltomerkintä, joka tosiasiassa tarkoittaisi vain huollosta erotetun tietojensaantioikeutta, voisi merkitä sitä, että lasten huoltajaksi määrätty vanhempi joutuisi huoltoa koskevia oikeuksia käyttäessään esittämään selvityksen määräyksen todellisesta sisällöstä. Huollosta erotetun vanhemman oikeus lapsen asioita koskevaan tietojensaantiin voi edistää vanhemman ja lapsen välisen suhteen kehittymistä ja kannustaa huollosta erotetun vanhemman sitoutumista vanhemman rooliin silloinkin, kun lapsen tapaamisoikeus on jäänyt suppeaksi tai sellaiseen ei ole katsottu käytännössä olevan lainkaan edellytyksiä.<sup>65</sup>

*Sami Mahkosen* mukaan KKO:n ratkaisu osoittaa, että tiedonsaantioikeus on sillä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, mikäli lisäksi huollosta erotetun vanhemman tiedonsaantioikeus edistää hänen lapsensa parasta. Samat periaatteet koskevat myös lastensuojelua.<sup>66</sup> Tapauksessa ei puolleta huoltajan käsitteen laajentavaa tulkintaa. Kysymys on asianosaisjulkisuudesta ja sen rajoituksista.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> *Mahkonen* 2007 s. 127, *Mahkonen* 1998 s. 94 ja *Mahkonen* 1995 s. 125.

<sup>65</sup> Päätökseen, jossa lapsen huolto uskottiin yksin toiselle vanhemmalle, mutta huollosta erotetulla vanhemmalla on osapuolten sopimuksen perusteella oikeus saada käräjäoikeuden ratkaisussa lueteltuja tietoja lapsesta, päättyi esimerkiksi Helsingin hovioikeus ratkaisussaan 10.5.2001, dnro S 01/108. Sen sijaan päätökseen, jossa lapsen huolto määrättiin vanhemmille yhdessä kuitenkin rajoitettuna, että toisen vanhemman huoltoon liittyvät oikeudet rajoittuivat ainoastaan oikeuteen saada lasta koskevia tietoja, päättyi esimerkiksi Helsingin hovioikeus ratkaisussaan 15.3.2001, dnro S 99/2953 ja 31.1.2002, dnro S 01/2360 sekä Rovaniemen hovioikeus ratkaisussaan 27.6.2002, dnro S 02/134.

<sup>66</sup> *Mahkonen* 2007 s. 136.

<sup>67</sup> Ks. myös *Mahkonen* 1998 s. 94–95.

*Maija Auvisen* mukaan ratkaisusta seuraa se, että tiedonsaantioikeutta käyttäessään vanhempi esiintyy lapsen huoltajana, mutta ei voi käyttää lapsen asioita koskevaa päätäntävaltaa.<sup>68</sup> *Markku Helinin* mielestä ratkaisusta ei voida lukea kantaa, jonka mukaan toiselle vanhemmalle pelkän tiedonsaantioikeuden jättävät päätökset olisi aina kirjoitettava yksinhuoltopäätöksiksi. Päinvastoin perustelut viittaavat melko suoraan siihen, että päätös voidaan muotoilla myös tiedonsaantiin rajoittuvaksi yhteishuolloksi. Ratkaisu näiden vaihtoehtojen välillä olisi tehtävä lapsen edun perusteella.<sup>69</sup>

*Urpo Kankaan* mukaan KKO:n ratkaisu jättää avoimeksi sen, missä laajuudessa tuomioistuimien voi antaa muulle kuin varsinaiselle huoltajalle määräyksiä huoltajan tehtävistä, oikeuksista ja velvollisuuksista. Voisiko tuomioistuimien laajentaa huollosta erotetun vanhemman tiedonsaantioikeutta terveydenhuollon lisäksi esimerkiksi sosiaaliviranomaisia, päiväkotia ja koulua koskevaksi? *Kankaan* vastaus on epäilevä. Mitä enemmän huollon piiriin kuuluvia asioita sisällytetään päätökseen, sitä enemmän kysymys on räätälöidystä yhteishuollosta. Ratkaisu voi kuitenkin *Kankaan* mielestä johtaa kiinnostavaan tulkintakonfliktiin. Julkisuuslain 11.2 § ei tunne suoranaisesti mahdollisuutta, jonka mukaan lasta koskevia tietoja olisi mahdollisuus antaa muulle kuin huoltajalle. On mahdollista, että tiukka hallinto-oikeuspositivisti ei pidä huollosta erotettua vanhempaa laissa tarkoitettuna asianosaisena, jolla olisi asianosaisjulkisuuteen vedoten oikeus saada lasta koskevia tietoja, vaikka tämä vetoaakin tuomioistuimen huoltoriidassa antamaan päätökseen.<sup>70</sup>

EOA:n päätös 1.6.2006, dnro 2609/4/04. Kantelija arvosteli sairaalaa siitä, että sairaala ei luovuttanut hänelle hänen lastaan koskevia potilastietoja vaikka hänellä oli käräjäoikeuden päätökseen perustuva tiedonsaantioikeus. Oikeusasiamies katsoi, että sairaalan entisen johtajan ja hänen päätöksensä esitelleen ylilääkärin menettelleen lainvastaisesti siinä, että he eivät noudattaneet käräjäoikeuden määräystä kantelijan tietojensaantioikeudesta ja että he eivät päätöksissään riittävästi perustelleet asianosaisjulkisuuden ja tarkastusoikeuden rajoitusperusteiden käsillä oleva kantelijan pyytämän aineiston osalta. Sairaalan johtajan tekemät päätökset eivät koskeneet kantelijan lapsen terapia-aineistoa, vaan lapsen tutkimuksiin liittyvää aineistoa. Vaikka samat oikeussäännöt saattoivatkin soveltua kaikkiin päätöksiin, päätökset koskivat eri aineistoa. Oikeusasiamiehen mielestä on olennaista, että kustakin päätöksestä käy ilmi, miksi asianosaisaseman rajoitusperusteita on sovellettu juuri pyydettyyn aineistoon. Tämän vuoksi oikeusasiamies ei pitänyt riittävä perusteluna sitä, että sairaalajohtajan päätöksissä ainoastaan viitataan aikaisempien ratkaisujen perusteluihin.

<sup>68</sup> *Auvinen* 2006 s. 230.

<sup>69</sup> *Helin* 2003 s. 690–691.

<sup>70</sup> *Kangas* 2003 s. 61.

Tuomioistuिन voi siis antaa huoltoon liittyviä oikeuksia myös huollosta erotetulle vanhemmalle. Työnjakomääräyksin huollosta erotetulla vanhemmalla voidaan säilyttää esimerkiksi oikeus saada lapsesta tietoja päivähoito-, koulu- ja terveydenhuoltoviranomaisilta.<sup>71</sup> Tällaisen vanhemman oikeudet saada lasta koskevia tietoja perustuvat suoraan tuomioistuimen lauselmaan. Tällöin lienee *Kirsi Kurki-Suonion* mukaan tarkoituksenmukaista, että tuomioistuin toteaa päätöksessään, että myös huollosta erotetulla vanhemmalla on kuitenkin oikeus käyttää huoltajalle kuuluvaa oikeutta saada lasta koskevia tietoja. Kun tuomioistuimen päätöksessä todetaan erityisesti, että vanhempi käyttää huoltajalle kuuluvaa oikeutta, niin silloin hänen asemansa tulisi ilmeisesti *Kurki-Suonion* käsityksen mukaan perustua huoltajan oikeudelle edustaa lasta kyseisessä asiassa. Vanhempi olisi siis tuomioistuimen päätöksen perusteella tietojen saamisessa huoltajan tavoin lapsen edustaja, jonka oikeutta voidaan rajoittaa samoilla perusteilla kuin asianosaisen oikeutta saada itseään koskevia tietoja. Sama ratkaisutapa on käytettävissä myös silloin, kun tuomioistuin päätös perustuu vanhempien väliseen sopimukseen. Tällöin ei tarvitse konstruoida huoltajavanhemman suostumusta lasta koskevien tietojen antamiseen.<sup>72</sup>

Käytännössä huoltajan oikeuksien suora käyttäminen lienee *Kurki-Suonion* mukaan yksinkertaisempaa kuin huoltajan antaman suostumukseen perustuvan oikeuden käyttäminen. Silloin kun määräys perustuu vanhempien väliseen sopimukseen, voidaan ratkaisu muotoilla niin, että tuomioistuin ikään kuin vahvistaa huoltajavanhemman antavan suostumuksensa siihen, että viranomaiset antavat lasta koskevia tietoja toiselle vanhemmalle. Tämän jälkeen voidaan vielä toivoa, että eri viranomaiset kuitenkin pitävät suostumusta sellaisena, joka täyttää julkisuuslain 26.1 §:n 2 kohdan edellytykset ja että huoltaja ei myöhemmin peruuta suostumustaan.<sup>73</sup>

*Maija Auvinen* on väitöskirjassaan tutkinut huollosta erotun vanhemman tiedonsaantioikeutta. Hän on tullut siihen lopputulokseen, että huollosta erotetun vanhemman tiedonsaantioikeuteen turvauduttiin tuomioistuinten ratkaisuihin viimesijaisena vaihtoehtona, jos vanhempien yhteistoimintakyvyttömyyttä ei saatu ratkaistuksi yhteishuoltajien työnjakomääräyksillä.<sup>74</sup>

Asianosaisen tiedonsaantioikeuden kohteina ovat periaatteessa kaikki asian käsittelyyn liittyvät, sekä julkiset että julkisuutta vailla olevat asiakirjat. Jos kyse on vain julkisista asiakirjoista ja tiedoista, asianosaisen tiedonsaantioikeus ei käytännössä ole laajempi kuin kenen tahansa oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Sosiaalihuollossa asianosaisjulkisuus korostuu tavallista enemmän.

<sup>71</sup> *Gottberg* 1997 s. 38–39.

<sup>72</sup> *Kurki-Suonio* 2001 s. 1097–1098.

<sup>73</sup> *Kurki-Suonio* 2001 s. 1098.

<sup>74</sup> *Auvinen* 2006 s. 329.

Asiakaslain 14.1 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä.<sup>75</sup>

KKO 2004:79, 31.8.2004, taltio 1847, dnro S2003/748. Tapauksessa oli kysymys siitä, että Laila K vaati, että hänen ja Jorma M:n neljä yhteistä alaikäistä lasta määrätään asumaan hänen luonaan, ja Jorma M, että kolme nuorinta lasta määrätään asumaan hänen luonaan. Asiassa hankittiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 16 §:n mukainen selvitys lasten ja heidän vanhempiensa olosuhteista. Selvitykseen oli liitetty lasten mielipiteiden selvittämistä koskeva muistio ja toisen vanhemman perheolosuhteita käsittelevä lausunto. KKO:n mukaan asiassa olisi pitänyt toimittaa myös liitteet tiedoksi asianosaisille. Kysymyksessä olevat asiakirjat olivat julkisuuslain 24.1 §:n 25 ja 32 kohtien nojalla salassa pidettäviä.

KKO:n mukaan asianmukainen käsittely tuomioistuimessa edellyttää, että tuomioistuimen ratkaisu perustuu vain sellaiseen aineistoon, joka on ollut oikeudenkäynnin asianosaisten tiedossa ja johon näillä on ollut tilaisuus myös perehtyä. Asianosaisilla onkin oikeus saada tieto tuomioistuimelle annetun asiakirjan sisällöstä, vaikka se julkisuuslain 24 §:n nojalla olisi salassa pidettävä, koska vain näin turvataan heille riittävä mahdollisuus osallistua oikeudenkäyntiin. Tämän muutoin salassa pidettävän oikeudenkäyntiaineiston asianosaisjulkisuuden edellytyksenä ei ole, että tuomioistuimen ratkaisu perustuu tuollaiseen aineistoon. Riittävää on jo se, että asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn ja ratkaisuun. Tähänkin nähden myös asianosaisilla eikä vain tuomioistuimella tulee olla mahdollisuus arvioida tuomioistuimelle toimitetun oikeudenkäyntiaineiston merkitystä asiassa. Hovioikeudelle annetuissa asiakirjoissa oli kysymys sellaisista seikoista, joilla tyypillisesti on merkitystä tuomioistuimen päättäessä lasten huollosta ja tapaamisoikeudesta. Aineisto oli siten laadultaan sellaista, että se voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Vasta perehdyttyään aineistoon asianosaiset voivat käyttää heille kuuluvaa oikeutta muodostaa oma käsityksensä aineiston merkityksellisyydestä tai merkityksettömyydestä. Tämän vuoksi hovioikeus ei olisi saanut jättää antamatta nyt kysymyksessä olevia sosiaalilautakunnan selvityksen liitteitä tiedoksi asianosaisille.

Keskeinen ero aiemmassa hallintomenettelylaissa ja julkisuuslaissa tarkoitettujen asianosaiskäsitteiden välillä oli se, että julkisuuslaki edellyttää asianosaisena pidettävältä henkilöltä yhteyttä käsiteltävänä olevaan asiaan, kun taas hallintomenettelylain mukaan vastaava kytkentä kohdistui asiassa annettavaan päätökseen. Käytännössä on mahdollista, että asia liittyy henkilön etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen ilman, että asian ratkaisulla olisi vastaavaa vaikutusta. Näistä lähtökohdista julkisuuslaissa säännellyn asianosaisjulkisuuden katsotaan ulottu-

<sup>75</sup> Mäenpää 2003a s. 215.

van muun ohella hallintokantelun tekijään, jos kantelu koskee hänen omaa oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan.<sup>76</sup>

Sen sijaan hallintolaissa ja julkisuuslaissa tarkoitettujen asianosaiskäsitteiden välillä ei ole mainitun kaltaista eroa. Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosaisena on se, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Myös julkisuuslain 11 §:n mukaan asianosaisena on hakija, valittaja sekä muu, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisasema on suppeampi julkisuuslakia sovellettaessa, koska asianosaisina pidetään julkisuuslain 11 §:n mukaan vain hallintopäätöksen asianosaisia. Julkisen palvelun asiakas voi kuitenkin vedota julkisuuslain 12 §:n mukaiseen oikeuteen saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta.<sup>77</sup>

Pääsäännön mukaan vain asialegitimaation omaavat voivat olla hallintolaissa tarkoitettuja asianosaisia. Kysymys on toisin sanoen sen arvioimisesta, kenellä on riittävän kiinteä kytkentä käsiteltävänä olevaan asiaan. Hallintolain 11 §:n mukaista asianosaiskäsitettä sovellettaessa asianosaisasemaa ei pidä arvioida yksinomaan ratkaisun lopputuloksesta käsin, vaan ratkaisevaa on nimenomaan kytkentä käsiteltävänä olevaan asiaan.<sup>78</sup> Mainitussa 11 §:ssä määritelty asianosaisen käsite koskee hallintoasian käsittelyä viranomaisessa. Hallintotoiminnan piiriin kuuluvat asiakassuhteet viranomaisen ja palvelun käyttäjän välillä voivat perustaa hallintolaissa tarkoitettua asianosaisaseman. Tällaisissa asiakassuhteissa on kysymys esimerkiksi huoltotoimenpiteistä. Jos ennen palvelun toteuttamista tai sen aikana tehdään hallintopäätöksiä esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista tai velvollisuuksista, asiakas on luonnollisesti asianosainen myös tämän hallintoasian käsittelyssä.<sup>79</sup>

*Olli Mäenpään* mukaan viranomaisen laatimista asiakirjoista asianosaisjulkisuuden kannalta tärkeitä ovat sekä salassa pidettävät asiakirjat että asiakirjat, jotka eivät vielä ole julkisia. Salassa pidettävät asiakirjat sosiaalihuollon toimintaympäristössä sisältävät erityisesti tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta tai sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Salassa pidettävät asiakirjat voivat sisältää myös esimerkiksi tietoja asianosaisen asian käsittelyyn vaikuttavasta liikesalaisuudesta tai yksityisyyden piiriin kuuluvasta seikasta.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Niemivuo – Keravuori 2003 s. 143.

<sup>77</sup> Mäenpää 2003a s. 138 alaviite 5.

<sup>78</sup> Niemivuo – Keravuori 2003 s. 147.

<sup>79</sup> Mäenpää 2003a s. 138.

<sup>80</sup> Mäenpää 2003a s. 215–216.

*Mäenpään* mukaan ei-julkisista asiakirjoista merkitystä voi olla viranomaisessa laaditulla keskeneräisellä asiakirjalla. Jos sen sisältö voi vaikuttaa tai on vaikuttanut asian käsittelyyn, asianosaisella on oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä ainakin tältä osin.<sup>81</sup> Vaikka julkisuuslaissa on pyritty valmisteluasiakirjojen julkiseksi tulon mahdollisimman kattavaan määrittelyyn, säännökset ovat silti suhteelliseen tulkinnanvaraisia. Valmisteluasiakirjojen julkiseksi tulemistä koskeva sääntely on siten muodostunut monimutkaiseksi ja osittain yksittäistapausselliseksikin.<sup>82</sup>

EOA:n päätös 14.6.2004, dnro 1757/4/02. Tapauksessa oli kysymys asianosaisen oikeudesta asiakirjoihin valmisteilla olevassa asiassa. EOA totesi, että asianosaisella on julkisuuslain 11 §:n mukaan oikeus pykälässä mainituin poikkeuksin saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Mainitun pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan asianosaisella ei ole kuitenkaan oikeutta esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen ja niihin verrattavaan muuhun asian valmistelua varten viranomaisen laatimaan asiakirjaan ennen kuin asian käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt. Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan lain 5 §:n mukaan viranomaisen tai sen palveluksessa olevan laatimaa asiakirjaa. Viranomaisen asiakirjana ei kuitenkaan mainitun pykälän mukaan pidetä mm. viranomaisen palveluksessa olevan laatimia muistiinpanoja tai sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten.

Perheneuvolan psykologin ja päiväkodin lastentarhanopettajan allekirjoittamat lausunnot oli annettu sosiaali- ja terveyslautakunnan pyynnöstä lapsen huoltoa ym. koskevan selvityksen laatimista varten. EOA:n mukaan lausunnot olivat julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen laatimia asiakirjoja eikä tuossa lainkohdassa tarkoitettuja muistiinpanoja tai luonnoksia. Lausunnot eivät eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan olleet myöskään julkisuuslain 11.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja esittelymuistioita, ratkaisuehdotuksia tai niihin verrattavia valmisteluasiakirjoja. A oli asianosainen vireillä olleessa lastensa huoltoa ym. koskeneessa asiassa ja hänellä oli oikeus asianosaisena saada tähän asiaan liittyvät asiakirjat.

Kyseisessä tapauksessa hovioikeudelle annettu selvitys tuli asianosaisjulkiseksi julkisuuslain 6.1 §:n 8 kohdan mukaan sen jälkeen kun se oli allekirjoitettu 4.4.2001. Kaikki keskeneräiseen asiaan liittyvät asiakirjat eivät ole ilman muuta ei-julkisia. Perheneuvolan psykologin ja päiväkodin lastentarhanopettajan allekirjoittamat lausunnot olivat kuitenkin EOA:n mukaan itsenäisiä asiakirjoja, vaikka ne liittyivätkin keskeneräiseen asiaan. EOA:n kannan mukaan nekin tulivat asianosaisjulkisiksi julkisuuslain 6.1 §:n 8 kohdan mukaan heti kun ne oli allekirjoitettu. EOA totesi kuitenkin, että asia ei ole yksiselitteinen viitaten *Olli Mäenpään* kantaan Julkisuusperiaate-teoksessa.

<sup>81</sup> *Mäenpää* 2003a s. 216.

<sup>82</sup> *Mäenpää* 2000 s. 76–77.

Henkilö voi asianosaisena saada tietoja myös toista henkilöä koskevista salassa pidettävistä asiakirjoista, jos kyseiset asiakirjat voivat tai ovat voineet vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn eikä julkisuuslain 11.2 §:ssä säädetty rajoitukset asianosaisjulkisuuteen sovellu. Julkisuuslain 23 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto koskevat lain 11.1 §:n nojalla asianosaisasemassa saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia salassa pidettäviä tietoja, kun on kysymys sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut. Säännös merkitsee, että muita kuin asianosaista itseään koskevia salassa pidettäviä tietoja voi käyttää paitsi samaa asiaa eri muutoksenhakuasteissa käsiteltäessä myös muussa viranomaisessa vireille pantavassa asiassa, jos viimeksi mainitussa tapauksessakin on kysymys saman oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta.<sup>83</sup>

Asianosaisjulkisuus koskee vain sellaisia vireillä olevia tai vireillä olleita asioita, joissa päätetään tai on päätetty jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Asianosaistilanteesta ei yleensä ole kysymys esimerkiksi silloin, kun tietoja pyydetään asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen tosiasiallisen toiminnan yhteydessä. Asianosaisen tietojensaantioikeutta koskevat säännökset voivat kuitenkin tulla sovellettaviksi edellä tarkoitettuihin asiakirjoihin, jos ne liittyvät asian vireille saamiseen tai käsittelyyn, kuten tietojen saaminen potilasasiakirjoista hoitovirhettä koskevassa asiassa. Henkilöllä on oikeus saada tietoja tosiasiallisen toiminnan yhteydessä syntyneistä asiakirjoista julkisuuslain 12 §:n nojalla.<sup>84</sup>

Asianosaisjulkisuus tulee kysymykseen vain asianosaisen oman asian käsittelyssä eli pelkästään silloin, kun käsitellään asianosaisen omaa asiaa viranomaisessa. Näin ollen se ei voi välittömästi tulla kyseeseen muissa asioissa, jotka ovat vireillä toisessa viranomaisessa. Käytännössä tämä rajoitus tarkoittaa *Olli Mäenpään* mukaan sitä, että asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa viranomaiselta esimerkiksi toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa sillä perusteella, että tietoa tarvitaan toisessa viranomaisessa vireillä olevassa asianosaisen asiassa. Julkisuuslain 11 §:ssä ei näin ollen ole kysymys asianosaisen tiedonhankintakeinoista laajemmin. Esimerkiksi lakisääteistä etua koskevan hakemuksen tehnyt asianosainen ei voi tämän hakemuksen käsittelyyn liittyvän asianosaisasemaansa vedoten vaatia toiselta viranomaiselta salassa pidettävää tietoa käytettäväksi hakemuksensa käsittelyssä, ellei hakemuksen tekijällä ole asia vireillä myös tuossa toisessa viranomaisessa.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Ylipartanen 2006 s. 703–704.

<sup>84</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 255.

<sup>85</sup> Mäenpää 2000 s. 115.



KHO 10.5.2001, taltio 1030, dnro 3117/1/00. A oli velkajärjestelyasiassa, jonka käsittelyn käräjäoikeus oli myöhemmin antamallaan päätöksellä jättänyt sille, toimittanut käräjäoikeudelle lääkärintodistuksen. B oli pyytänyt jäljennöstä tuosta lääkärintodistuksesta hovioikeudessa vireillä oleviin A:n ja B:n lasten huolto- ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa koskeviin asioihin, koska hän oli katsonut, että A:n terveydentilalla olisi asioissa merkitystä. B ei kuitenkaan ollut asianosaisena A:n velkajärjestelyasiassa eikä A ollut myöskään antanut suostumustaan tiedon antamiseen. B:llä ei näin ollut oikeutta saada tietoa asiakirjan sisällöstä.<sup>86</sup>

Asianosaisjulkisuus kytkeytyy aina yksittäisen asian käsittelyyn. Jos asiakirja ei liity tällaisen yksittäisen asian – tai minkään asian – käsittelyyn vaan on esimerkiksi tarkoitettu yleiseksi tausta-aineistoksi, asianosaisella ei ole oikeutta saada siitä tietoa.<sup>87</sup> Usein esille tuleva tilanne on huoltajan tai vanhemman oikeus lastaan koskeviin tietoihin, jossa tosin on usein kysymys ensisijaisesti asianosaisen tietojensaantioikeudesta. Huoltajalla tai huollosta erotetulla vanhemmalla voi joissakin tilanteissa olla oikeus lastaan tai lapsen toista vanhempaa koskevaan tietoon, jos näillä tiedoilla voi olla merkitystä esimerkiksi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan asian käsittelyssä, vaikka tieto on viranomaisen hallussa muun asian käsittelyn yhteydessä.<sup>88</sup>

EOA:n päätös 29.6.2006, dnro 2826/4/04. Kantelussa oli kysymys siitä, että kantelijan mukaan sosiaalivirasto oli lainvastaisesti luovuttanut häntä koskevan lääkärintodistuksen hänen entiselle vaimolleen. Terveystietojen oikeusturvakeskuksesta ja lääninhallitusta kantelija arvosteli siitä, että ne ottivat hänen entisen vaimonsa tekemän kantelun tutkittavakseen, vaikka kantelija ei ollut asianosainen. Hän pyysi myös selvittämään, oliko Terveystietojen oikeusturvakeskuksen ja lääninhallituksen virkamiehillä oikeus tutustua kantelun kohteena olevaan lääkärintodistukseen, joka sisälsi kantelijan terveystietoja.

EOA totesi, että asiakaslain 14 §:n perusteella kantelijan terveystietoja sisältävä asiakirja oli salassa pidettävä. Nykyisen lainsäädännön kannalta on tulkinnanvaraista, oliko lasta ja kantelijan entistä vaimoa pidettävä sosiaalihuollon asiakkaina lastensuojeluilmoituksen alustavan selvityksen aikana. Jo-

<sup>86</sup> Ks. myös KHO:n päätös 17.10.2006, taltio 2723, dnro 3586/2/04, jossa velkoja A oli pyytänyt tietoja velallista C koskevasta ulosottoselvityksestä, joka oli laadittu ulosmittaessa C:ltä velkojan B saatavaa ennen kuin A oli tullut ulosottovelkojaksi. Asianosaisen oikeus saada tietoja ulosottoviranomaisen asiakirjoista ratkaistiin soveltaen julkisuuslain 11 §:n säännöksiä. Näin ollen asian ja asianosaisen käsitteet olivat mainitun lain mukaiset. Vaikka A ei ollutkaan ulosottolain asianosaismääritelmän mukaan asianosainen, oli ulosottovirastossa aiemman ulosottoasian yhteydessä laadittu C:tä koskeva ulosottoselvitys voinut vaikuttaa julkisuuslain 11.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla myös A:n ja C:n väliseen ulosottoasiaan. A:n asiakirjapyyntöä ei voitu hylätä sillä perusteella, että ulosottoperuste A:n hyväksi oli syntynyt vasta ulosottoselvityksen laatimisen jälkeen.

<sup>87</sup> *Mäenpää* 2000 s. 115.

<sup>88</sup> *Ahvenainen – Rätty* 1999 s. 130.



ka tapauksessa kantelijan entisellä vaimolla oli julkisuus- ja henkilötietolain säännösten perusteella oikeus saada tietää, mitä tietoja hänestä itsestään ja hänen huollossaan olevista lapsista sisältyi psykiatrin sosiaalihuollon viranomaisille lähettämään asiakirjaan. Sosiaalityöntekijä oli selvityksessään esittänyt, että kantelijaa koskevat tiedot vaikuttivat asiakirjassa olevien muiden tietojen luotettavuuden arviointiin. EOA katsoi, että sosiaalityöntekijä oli tältä osin tehnyt ratkaisunsa harkintavaltansa puitteissa, eikä siten pitänyt hänen menettelyään lainvastaisena. Oli myös otettava huomioon, että kantelijan entinen vaimo oli julkisuuslain 23 §:n mukaan salassapitovelvollinen näiden tietojen osalta.

Lisäksi EOA katsoi, että asianosaisjulkisuutta koskevien säännösten soveltuminen lastensuojeluilmoituksen johdosta suoritettavaan alustavaan selvitykseen on tulkinnanvaraista. Selvitystä lieenee mahdollista pitää niin sanottuna tosiasiallisena hallintotoimintana, jota asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset eivät koske. Toisaalta lastensuojeluilmoituksen kohteena olevan oikeusturva puoltaa sellaista näkemystä, että lastensuojeluilmoituksen johdosta suoritettu selvitystyö on sellaista asian käsittelyä, jota tarkoitetaan julkisuuslain 11 §:ssä ja että kantelijan vaimolla olisi tämän mukaisesti ollut oikeus saada sellaiset tiedot psykiatrin laatiman asiakirjan sisällöstä, jotka olivat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn. Kantelun tekeminen ei edellytä tekijältään asianosaisasemaa. Henkilön terveydentilaa koskeva tieto on henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluontoinen tieto. Terveystietojen oikeusturvakeskus ja lääninhallitus saivat kuitenkin käsitellä terveystietoja henkilötietolain 12 §:n perusteella, koska se johtui laissa säädetystä tehtävästä. Kerrotuilta osin asiassa ei ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

EOA:n päätös osoittaa yksiselitteisten asianosaisjulkisuussäännösten tärkeyden. Kun kysymys on lastensuojeluilmoituksesta, asiaan liittyy merkittäviä sekä yleiseen että yksityiseen etuun liittyviä näkökulmia. Tällöin ei saa olla epäselvyyttä kansalaisten oikeuksista ja asemasta.

### 3 OIKEUS SAADA TIETO ITSEÄN KOSKEVASTA ASIAKIRJASTA JA REKISTERÖIDYN TARKASTUSOIKEUS

*Ilo Paason* mukaan itseään koskevien tietojen saamistarpeen mielletään sosiaalihuollossa liittyvän lähinnä asiakkaiden itsemääräämisoikeudesta seuraavan osallistumis- ja suostumustoimivallan käyttöön. Tätä käsitystä voidaan muun muassa asiakaslain 5 ja 8 §:n valossa pitää varsin perusteltuna. Lisäksi *Paason* mukaan on aihetta mainita viisi muuta asiaan vaikuttavaa tekijää. Ensinnäkin itseään koskevien tietojen saamistarpeen taustalla ovat sosiaalihuollon tosiasiallisia toimia koskevat intressit. Ihmiset hakevat sosiaalihuollon palveluja muun

ohella vaikean perhetilanteen, alentuneen toimintakyvyn, rasittuneisuuden ja terveydentilan heikentymisen vuoksi. Asianmukaisen tiedon puute saattaa johtaa perhetilanteen kärjistymiseen, vakaviin terveydellisiin haittoihin tai jopa kuolemaan. Tieto sosiaalipalveluista tai erilaisten sosiaalihuollon vaihtoehtojen tarjollaolosta ja siihen liittyvä selventävä arvio ihmisen avun tarpeen tasosta ja välittömyydestä mahdollistavat osallistumisen palvelujen valintaan ja suostumustoimivallan käytön. Informaatio toimii myös terapeuttisesti ja auttaa sosiaalihuollon tarpeessa olevaa valmistautumaan palvelujen vastaanottamiseen.<sup>89</sup>

Toiseksi taustalla ovat taloudelliset intressit. Sosiaalihuollossa asioivan tiedontarve johtuu usein taloudellisesta etunäkökohdasta. Sosiaalihuollon keskeisenä tehtävänä onkin erilaisten taloudellisten etuuksien ja tukien jakaminen. Kolmanneksi tiedontarpeeseen vaikuttaa hyvän maineen intressi. Varsinkin sosiaalihuollossa asioimiseen liittyy valitettavan usein perusteltu huoli tulla leimatuksi ”loisijaksi”, ”sosiaalipummiksi” tms. Mitä enemmän ihminen käyttää sosiaalihuollon palveluja, sitä suurempi leimautumisvaara on. Kyse ei vain yksityisluonteisissa suhteissa ilmenevästä sosiaalisesta rasitteesta, vaan stigmasta, joka saattaa haitata ihmisen kanssakäymistä viranomaisienkin kanssa. Sosiaalihuollosta saatavissa olevat tiedot voivat toisinaan vapauttaa ihmisen häntä koskevista ja hänen mainettaan rasittavista vääristä käsityksistä. Neljänneksi tiedonsaantitarpeen taustalla ovat oman elämän tuntemisen ja hallinnan intressit. Niitä koskeva informaatio sisältää tietoja varsinkin yksilön kyvyistä ja ominaisuuksista. Omia kykyjä kuvaavan informaation saaminen palvelee erilaisia potentiaalisia elämän valintatilanteita.<sup>90</sup> Kyse voi olla myös aivan tavanomaisesta kiinnostuksesta saada tutustua sosiaalihuollon hallussa olevaan itseään koskevaan informaatioon. Tiedoilla voi olla merkitystä sosiaalihuollon palvelujen käytössä. Itsensä tunteminen saattaa vaikuttaa huomattavasti tarjolla oleviin sosiaalipalveluihin suhtautumiseen. Viidenneksi oikeudelliset intressit lisäävät tiedontarvetta. Ihmiset tarvitsevat sosiaalihuollossa saatavissa olevia tietoja kyetäkseen turvaamaan oikeutensa. Vaikka taustalla on jokseenkin säännönmukaisesti jokin materiaalis-sisällöllinen etunäkökohta, voidaan oikeudellisilla intresseillä tässä yhteydessä tarkoittaa kaikkia sellaisia etu- ja hyötynäkökohtia, jotka eivät ole apriorisesti sijoitettavissa edellä oleviin ryhmiin. Oikeudelliset intressit yllä tarkoitettussa mielessä eivät ole yhteydessä sosiaalihuollon palvelujen saamista koskevaan päätöksentekoon. Myöskään asianomainen informaatio ei siten liity suostumustoimivallan käyttöön.<sup>91</sup>

Julkisuuslain 12 §:n perusteella jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itseltään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista. Siten jokaisella on väistä-

<sup>89</sup> Paaso 2005 s. 38–39.

<sup>90</sup> Paaso 2005 s. 39–41.

<sup>91</sup> Paaso 2005 s. 41.

mättä, ilman laissa olevaa nimenomaista mainintaakin, oikeus saada tietää myös se, onko viranomaisen asiakirjassa ylipäättään tietoja hänestä. Näin ollen tiedonsaantioikeuden syntymiskriteeriksi ei *Paason* mukaan muodostu ihmistä koskevien merkintöjen olemassaolo. Tiedonsaantioikeus syntyy pelkästään jo sillä perusteella, että viranomaisella on asiakirja.<sup>92</sup> Sosiaalihuollon asiakas on näin ollen oikeutettu saamaan julkisuuslain 12 §:stä johtuvan selvityksen jokaisesta sellaisesta julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvasta sosiaalihuollon toimintayksiköstä, joka on laatinut sosiaalihuollon asiakirjan.

Jokaisella henkilöllä on julkisuuslain 12 §:n nojalla oikeus saada viranomaisen asiakirjasta itseään koskevat tiedot myös silloin, kun häntä koskevat merkinnot on tehty muun kuin hallintoasian käsittelyn yhteydessä.<sup>93</sup> Henkilöllä on tämän säännöksen mukaan oikeus saada tieto itseään koskevista salassa pidettävään asiakirjaan sisältyvistä tiedoista riippumatta asiakkuudesta, asianosaisuudesta tai asian vireilläolotilanteesta. Tällöin on usein kysymys hoitoa, huoltoa tai muuta tosiasiallista toimintaa koskevista asiakirjoista ja tällaisen toiminnan yhteydessä laadituista asiakirjoista. Myös esimerkiksi sosiaalihuollon palveluja saavalla asiakkaalla on asianosaisena oikeus saada etenkin salassa pidettäviä tietoja, siltä osin kuin huoltotoimi kohdistuu häneen. Tätä oikeutta vahvistaa julkisuuslain 12 §:n mukainen luonnollisen henkilön oikeus saada tieto häntä itseään koskevista salassa pidettävään asiakirjaan sisältyvistä tiedoista, vaikka viranomaisessa ei varsinaisesti ole tai ole ollut vireillä häntä koskevaa asiaa. Tällainen tieto voi sisältyä myös toisesta henkilöstä tehtyyn asiakirjaan.<sup>94</sup> Jos asiakirjaan sisältyy samalla toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, ne voidaan peittää asiakirjasta, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin toisen erittäin tärkeää yksityistä etua.<sup>95</sup>

*Olli Mäenpään* mukaan oikeus itseään koskevien tietojen saamiseen on asianosaisen tiedonsaantioikeutta suppeampi siinä mielessä, että sen kohteena on vain tieto henkilöstä itsestään. Asianosaisen tiedonsaantioikeus koskee periaatteessa mitä tahansa muutakin asiaa, jolla on ollut tai voinut olla vaikutusta asian käsittelyyn. Toisaalta oikeus itseään koskeviin tietoihin on asianosaisen tiedonsaantioikeutta laajempi, koska tiedon saanti ei edellytä, että tieto liittyisi asian käsittelyyn tai että sillä olisi voinut olla vaikutusta jonkin asian käsittelyyn. Näin ollen myös esimerkiksi huoltoa tai vastaavaa tosiasiallista toimintaa koskevat tiedot henkilöstä itsestään ovat saatavissa tämän oikeuden nojalla riippumatta tiedon vaikutuksista.<sup>96</sup>

<sup>92</sup> *Paaso* 2002 s. 144.

<sup>93</sup> *Ahvenainen* 2000d s. 23.

<sup>94</sup> *Mäenpää* 2003b s. 337 ja HE 30/1998 vp. s. 69.

<sup>95</sup> *Ylipartanen* 2006 s. 703.

<sup>96</sup> *Mäenpää* 2000 s. 133–134.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lain 18.2 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada asiakastietojensa käsittelyyn liittyvien oikeuksiensa selvittämistä tai toteuttamista varten sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen antajalta kirjallisesta pyynnöstä viivytyksettä loki-rekisterin perusteella maksutta tietoa siitä, kuka on käyttänyt tai kenelle on luovutettu häntä koskevia tietoja sekä mikä on ollut käytön tai luovutuksen peruste. Asiakkaan oikeus lokitietoihin on keskeinen oikeus, jonka avulla hän voi arvioida, onko hänen tietojaan käsitelty laillisesti ja asianmukaisesti. Lokitietoja koskevan tiedonsaantioikeuden perusteella asiakas voi tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin, jos hän epäilee, että hänen tietojaan on käsitelty lainvastaisesti taikka muutoin epäasianmukaisesti. Ilman tätä oikeutta asiakkaan mahdollisuudet varmistua tietojensa asianmukaisesta käsittelystä ovat käytännössä vähäiset. Potilaan tai sosiaalihuollon asiakkaan oikeus lokitietojen saantiin nousee erityisen merkittäväksi, kun mahdollistetaan yhtenäisen arkistointipalvelun avulla nykyistä helpompi pääsy hänen tietoihinsa yli rekisteripitäjärajojen.<sup>97</sup>

Sekä asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset että oikeus saada tieto itseään koskevista asiakirjoista antavat mahdollisuuden valvoa omia oikeuksiaan ja etujaan viranomaisen käsittelemässä asiassa.<sup>98</sup> Ongelmana ei aina ole kuitenkaan se, että sosiaalihuollon asiakas ei saisi tietoa, kun hän osaa sitä pyytää, vaan se, ettei sosiaalihuollon asiakas todellisuudessa välttämättä tiedä, mihin kaikkiin asiakirjoihin häntä koskevia tietoja on mahdollista koota.

Henkilötietolain 26 §:n mukaan jokaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus tiedon etsimiseksi tarpeelliset seikat ilmoitettuaan saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on talletettu tai ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja. Rekisterinpitäjän on samalla ilmoitettava rekisteröidylle rekisterin säännönmukaiset tietolähteet sekä mihin rekisterin tietoja käytetään ja säännönmukaisesti luovutetaan. Silloin kun kysymys on automatisoidusta päätöksestä, rekisteröidyllä on oikeus saada tieto myös tietojen automaattiseen käsittelyyn liittyvistä periaatteista. Rekisterinpitäjä saa periä tietojen antamisesta korvauksen vain, jos siitä, kun asianomainen edellisen kerran sai tarkistettavakseen rekisterin tiedot, on kulunut vähemmän kuin yksi vuosi. Perittävän korvauksen tulee olla kohtuullinen, eikä se saa ylittää tiedon antamisesta aiheutuvia välittömiä kustannuksia. Sekä viranomaisten että yksityisten ylläpitämät henkilörekisterit ovat toimituksellisia rekistereitä lukuun ottamatta rekisteröidyn tarkastusoikeuden piirissä henkilötietolain 26 §:n mukaisesti.<sup>99</sup>

Henkilötietolain 27 §:n mukaan tarkastusoikeutta ei ole, jos tiedon antaminen saattaisi vahingoittaa valtion turvallisuutta, puolustusta tai yleistä järjestystä ja

<sup>97</sup> HE 253/2006 vp. s. 62.

<sup>98</sup> HE 30/1998 vp. s. 35.

<sup>99</sup> Wallin – Konstari 2000 s. 50.

turvallisuutta taikka haitata rikosten ehkäisyä tai selvittämistä; tiedon antamisesta saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa rekisteröidyn terveydelle tai hoidolle taikka jonkun muun oikeuksille; rekisterissä olevia henkilötietoja käytetään yksinomaan historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten tai rekisterissä olevia henkilötietoja käytetään valvonta- tai tarkastustehtävissä ja tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä Suomen tai Euroopan unionin tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamiseksi. Jos vain osa rekisteröityä koskevista tiedoista on sellaisia, että ne jäävät tarkastusoikeuden ulkopuolelle, rekisteröidyllä on oikeus saada tietää muut hänestä talletetut tiedot. Yksilön omia tietojaan koskevan tarkastusoikeuden rajaaminen on ongelmallista yksityisyyden suojan kannalta, vaikkakin tietyissä tapauksissa se voi olla perusteltavissa erityäin tärkeän yleisen edun vuoksi. Aina on olemassa mahdollisuus, että rekistereihin on joutunut väärää tietoa, joka saattaa levitessään ja sitä levitettäessä aiheuttaa vaikeita, hankalasti korjattavia oikeudenloukkauksia. Ongelmatonta ei myöskään ole se, että tieto helposti kumuloituu: on helpompaa kerätä lisätietoja henkilöstä, josta on jo luotu ”mappi”.<sup>100</sup>

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 3.11.2000/00369/3. Y:tä koskevassa, sosiaali-toimistossa tehdyssä lastensuojelun huoltoselosteessa oli eräitä X:ää koskevia merkintöjä, joista hänelle ei ollut annettu jäljennöksiä tarkastusoikeuden nojalla. Tietosuojavaltuutettu ei ollut antanut tarkastusoikeuden toteuttamista koskevaa määräystä, koska tarkastusoikeutta ei ollut kyseisiin tietoihin henkilötietolain 27.1 §:n 2 kohdan nojalla, sillä tiedon antamisesta olisi saattanut aiheutua vakavaa vaaraa Y:n oikeuksille. Kyseisiin kohtiin oli kirjattu lapsen (Y:n) luottamuksellisesti sosiaaliviranomaisille kertoma asia.

Hallinto-oikeus hylkäsi X:n tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeutta koskevasta päätöksestä tekemän valituksen. Hallinto-oikeuden tekemän päätöksen mukaan X:llä oli henkilötietolain 26.1 §:n nojalla lähtökohtaisesti salassapitosäännösten estämättä oikeus tarkastaa itseään koskevat tiedot. Kun kuitenkin sanotut huoltoselosteen kohdat sisälsivät merkintöjen aikaan alaikäisen Y:n sosiaaliviranomaisille luottamuksellisesti uskomia asioita, joiden luovuttamisesta olisi saattanut aiheutua henkilötietolain 27.1 §:n 2 kohdassa tarkoitettu tavoin vakavaa vaaraa Y:n oikeuksille, tietoja ei voitu luovuttaa X:lle. Hallinto-oikeus totesi, että henkilötietolaissa ei ole säädetty, että kyseisessä laissa säädetyistä tarkastusoikeuden rajoituksista voitaisiin poiketa, mikäli se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Y:n tietojen luovuttamiseen antama valtuutus ja sen myöhempi peruttaminen eivät siten olleet ratkaisuperusteena sen suhteen, oliko X:llä oikeus tarkastaa pyytämänsä tiedot Y:n huoltoselosteesta. Hallinto-oikeuden päätös on lainvoimainen.

<sup>100</sup> Piispanen 1998a s. 38. Ks. myös Piispanen – Wiberg 1997 s. 261.

Yksilön omia tietoja koskeva tarkastusoikeus on jokaisella. Sosiaalihuollon asiakasrekistereiden osalta tämä merkitsee, että sosiaalihuollon asiakkaan status ei muodosta ko. oikeuden syntymisedellytystä. Lainkohdan mukaan jokainen on oikeutettu tietämään myös sen, onko rekisterissä ylipäättään häntä koskevia tietoja. Siten on selvää, ettei rekisterimerkintöjen olemassaolo voi sekään nyt ratkaista kysymystä sosiaalihuollon asiakkaan tiedonsaantioikeudesta. Ihminen voi käyttää tarkastusoikeuttaan esimerkiksi sen selvittämiseksi, onko hän saanut jotakin tiettyä sosiaalihuollon etuutta, ja vaatia saatavaksi siitä selvityksen asianomaisesta sosiaalihuollon asiakasrekisteristä.<sup>101</sup> Tieto voi koskea ihmistä silloinkin, kun se on hänen asiansa käsittelyn kannalta tyystin merkitykseltön. Esimerkiksi ihmisen toisen etunimen kirjoitustavalla ei juuri voi olla merkitystä sosiaalihuollon vallankäytössä – silti se on ehdottomasti asianomaista koskeva tieto ja kuuluu näin ollen rekisteröidyn tarkastusoikeuden piiriin.<sup>102</sup>

Tarkastusoikeus voi olla myös henkilöllä, joka ei ole asiassa ”varsinainen rekisteröity”, vaan jonka tiedot kuuluvat liitännäistietoina rekisteriin. Henkilötietolain tarkastusoikeutta koskevasta säännöksestä ja lain henkilörekisterin käsitteen mukaisesti myös sellaisella henkilöllä, jonka tietoja esimerkiksi on tallennettu tai merkitty varsinaisesti toisen henkilöön liittyvän asian yhteydessä, voi olla oikeus saada tietää itseään koskevista rekisterimerkinnöistä. Hänen on tällöin ilmoitettava tiedon etsimiseksi tarpeelliset seikat, esimerkiksi kenen asiakirjoissa tieto saattaisi olla. Salassapitovelvoite saattaa kuitenkin käytännössä olla esteenä tiedon antamiselle.<sup>103</sup> Henkilötietolain 26 §:stä on hyötyä esimerkiksi silloin, jos perheenjäsen haluaa tiedon siitä, onko muun perheenjäsenen sosiaalihuollon asiakirjaan, esimerkiksi toimeentulotuen hakemista varten laadittuun asiakirjaan, tehty myös joitakin häntä koskevia merkintöjä.

KHO 23.4.2002, taltio 926, dnro 2798/1/00. X oli saattanut tarkastusoikeuden toteuttamista koskevan asian henkilötietolain 40.2 §:n nojalla tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. X vaati saada jäljennökset kaikista sosiaalitoimiston huoltoselosteeseen tallennetuista tiedoistaan. Hänen saamissaan jäljennöksissä oli erään sivun yläosasta peitetty tietoja. Tietosuojavaltuutettu ei antanut rekisterinpitäjälle tarkastusoikeuden toteuttamista koskevaa määräystä, koska hakija oli jo saanut häntä koskevat tiedot ja tarkastusoikeutta ei ole peitettyihin tietoihin. Henkilötietolain mukaisen tarkastusoikeuden perusteella jokaisella on oikeus tarkastaa ainoastaan itseään koskevat tiedot.

Hallinto-oikeus hylkäsi X:n tietosuojavaltuutetun päätöksestä tekemän valituksen. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan X:n nyt puheena olevan huoltoselosteen sivun yläosasta peitetty tiedot eivät koskeneet X:ää itseään. Tämän

<sup>101</sup> Näin on todennut myös *Ilo Paaso* potilasrekistereiden tarkastusoikeudesta. *Paaso* 2002 s. 142

<sup>102</sup> *Paaso* 2005 s. 59.

<sup>103</sup> Tietosuojan toteuttaminen kunnassa. Osa II 1996 s. 86.

vuoksi ja kun X:llä ei ollut tarkastusoikeutta kyseisiin tietoihin myöskään henkilötietolain 27.1 §:n 2 kohdan säännöksen johdosta, tietosuojavaltuutetun päätöstä, jolla tarkastusoikeus oli tältä osin evätty, ei ollut syytä muuttaa. Henkilötietolaissa ei ole myöskään säädetty, että kyseisessä laissa säädettyistä tarkastusoikeuden rajoituksista voitaisiin poiketa, mikäli se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Sen sijaan X:llä oli mahdollisuus pyytää asiakirjaa Y:n sosiaali- ja terveystoimelta julkisuuslain nojalla, jolloin asianomainen viranomainen voi tuon lain nojalla päätöstä tehdessään muun ohella selvittää, antaako asianomainen henkilö suostumuksensa tietojensa luovuttamiseen, sekä harkita mahdollisen suostumuksen merkitystä mainitun lain soveltamisen kannalta. KHO:n päätöksen mukaan hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulosta ei ollut syytä muuttaa. KHO:n tuomiolla ei ollut ratkaistu, oliko X:llä julkisuuslain perusteella oikeus saada tieto huoltoselosteen kyseisestä sivusta.

Tarkastusoikeuden syntymiskriteeriä ei ole perusteltua pyrkiä muotoilemaan edes siltä pohjalta, että rekisteritietoja haluavan on ilmoitettava ”tiedon etsimiseksi tarpeelliset seikat”: tässä sääntelyssähän on kysymys ainoastaan eräästä oikeuden toteuttamiseen liittyvästä menettelyvaatimuksesta.<sup>104</sup> Tarkastuspyynnön esittämiseen ei voida liittää muita vaatimuksia, esimerkiksi perustelujen esittämismahdollisuutta.<sup>105</sup> *Ilpo Paason* mukaan henkilötietolain 26.1 §:n perusteella on mahdollista pelkistää vain yksi henkilörekisterin tarkastusoikeuden syntymiskriteeri: rekisterin olemassaolo.<sup>106</sup>

*Paason* mukaan pääsääntönä on jokaisen oikeus saada tarkastaa itseään koskevat rekisteritiedot. Tämä oikeus on jokaisella iästä ja kansalaisuudesta riippumatta. Tarkastusoikeus on vain asianomaisella rekisteröidyllä itsellään. Tarkastusoikeutta rekisteröidyn tietoihin ei näin ollen ole esimerkiksi lähiomaisella rekisteröidyn kuoltua. Eri kysymyksenä on *Paason* mukaan arvioitava, onko lähiomaisella julkisuuslaissa tarkoitettuna asianosaisena oikeutta saada rekisteröityä koskevia tietoja. Olennaista manuaalisten henkilörekistereiden osalta tällöin on, ovatko tiedot löydettävissä helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Käytännössä manuaalisen henkilörekisterin laajuudella sekä rekisteritiedon sisältävällä asiakirjakokonaisuuden laajuudella voinee olla merkitystä silloin, kun tiedon etsimiseksi yksilöityjä tietoja ei ole esitetty. Atk:lla ylläpidetyn henkilörekisterin osalta jokaisella rekisteriin merkityllä henkilöllä on tarkastusoikeus itseään koskeviin tietoihin.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Näin on todennut myös *Ilpo Paaso* potilasrekistereiden tarkastusoikeudesta. *Paaso* 2002 s. 142–143.

<sup>105</sup> *Wallin – Konstari* 2000 s. 268.

<sup>106</sup> *Paaso* 2002 s. 143.

<sup>107</sup> Tietosuojan toteuttaminen kunnassa. Osa II 1996 s. 86.



Tietosuoja-valtuutetun kannanotto 18.1.2001, dnro 36/523/2001. Asianajaja oli asiakkaansa puolesta allekirjoittanut asiakirjapyyntö ja toimittanut sen kunnan perheneuvolaan. Asiakas halusi saada jäljennökset itseään ja huollossaan olevaa poikaansa koskevista sekä eräistä muista tiedoista. Pyyntöä ei ilmenyt, minkä lain nojalla tietoja pyydettiin. Ratkaistavana asiana oli ongelma siitä, voitiinko asiakirjapyyntöä pitää henkilötietolain tarkoittamana tietojen tarkastuspyyntönä ja oliko tietosuoja-valtuutetulla toimivaltaa käsitellä asia. Tietosuoja-valtuutetun kanta oli, että henkilötietolain 28.1 §:n mukaan omia tietojaan tarkastavan on esitettävä tätä tarkoittava pyyntö rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetussa tai sitä vastaavalla tavalla varmennetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona. Asiakas ei ollut pyytänyt itseään ja poikaansa koskevia tietoja henkilötietolain edellyttämällä tavalla henkilökohtaisesti tai itse allekirjoittamallaan asiakirjalla. Tietoja oli pyydetty asianajajan allekirjoittamalla asiakirjalla. Henkilötietolain mukaista tarkastusoikeutta ei voitu käyttää asiamiehen välityksellä. Tarkastusoikeuden käyttämisessä voi kylläkin käyttää avustajaa. Asianajajan allekirjoittamaa perheneuvolalle toimitettua asiakirjapyyntöä ei tietosuoja-valtuutetun mielestä voitu pitää henkilötietolain tarkoittamana tietojen tarkastuspyyntönä eikä pyynnön käsittelyn lainmukaisuuden arviointi kuulunut siten tietosuoja-valtuutetun toimivaltaan. Tietosuoja-valtuutetulla ei liioin ollut toimivaltaa ottaa kantaa siihen, oliko tiedonsaanti toteutettu julkisuuslain mukaisesti.

Siinä mitkä sosiaalihuollon asiakasrekisterin tiedot koskevat sosiaalihuollon asiakasta, lähtökohtana voidaan pitää tarkastusoikeuden lauantavaa tulkintaa. Tämä on erityisen selvää sen vuoksi, että henkilötietolain 27 §:ään sisältyy erillinen tarkastusoikeutta rajoittava koskeva sääntely. On myös huomattava, että tiedonsaantioikeus ei rajoitu vain sosiaalihuollon asiakkaan saamaa sosiaalihuoltoa koskeviin tietoihin, vaan tarkastusoikeuteen kuuluvat itse asiassa kaikki rekisterissä olevat sosiaalihuollon asiakasta koskevat tiedot.<sup>108</sup> Henkilötietolain 26 §:n mukaisesti tiedonsaantioikeus on pantava täytäntöön salassapitovelvollisuuden estämättä. Tämän sääntelyn vuoksi asiakkaan tiedonsaantioikeus voi ulottua jopa toista henkilöä koskeviin salassapitosuojan alaisiin tietoihin. Konkreettisesti tilanteessa asetelma voi muuttua vain sillä perusteella, että tapaukseen soveltuu jokin varsinainen tiedonsaantioikeuden rajoitusperuste.<sup>109</sup>

*Ilpo Paaso* on korostanut, että rekisterin tarkastusoikeuteen kuuluvien itseään koskevien tietojen saamisoikeus ei riipu mistään ”yleisestä” perusteltavuudesta tai erilaisten analogiapäätelmien ongelmaan tarjoamista vastauksista. Olennaista on, onko rekisterissä asianomaista sosiaalihuollon asiakasta yksilönä koskevia

<sup>108</sup> Näin on todennut myös *Ilpo Paaso* potilasrekistereiden tarkastusoikeudesta. *Paaso* 2002 s. 282.

<sup>109</sup> *Paaso* 2005 s. 58.



tietoja. Jos vastaus kysymykseen on myöntävä, voi hyväksyttävän syyn rekisteritietojen epäämiseen muodostaa vain laissa vahvistettu rajoitusperuste.<sup>110</sup>

## 4 ASIAKASLAKI

### 4.1 Taustaa

Yksityisyyden suoja on tärkeä erityisesti sosiaalihuollossa, jossa on tältä osin myös oma säännöstönsä, asiakaslaki.<sup>111</sup> Asiakaslaki tuli voimaan vuoden 2001 alussa. Asiakaslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Asiakaslain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata ja että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Muun muassa nämä asiakaslain säännökset antavat perustellun aiheen kutsua asiakaslakia hyvän kohtelun erityislaiksi, kuten *Taisto Ahvenainen* on tehnyt.<sup>112</sup> Asiakslakia on kutsuttu myös huoltomenettely-

<sup>110</sup> *Paaso* 2002 s. 285.

<sup>111</sup> *Heuru* 2002 s. 65. Ruotsissa vastaava säännöstö on 1.10.2001 voimaan tullut laki henkilötietojen käsittelystä sosiaalihuollossa. *Norström – Thunved* 2007 s. 482.

<sup>112</sup> *Ahvenainen* 2000c s. 22. Asiakaslain 20.2 §:n säännös pankkisalaisuuden murtamisesta kuitenkin kyseenalaistaa asiakaslain hyvän kohtelun erityislakina. Kuten keskustapuolueen, *Pertti Turtiaisen* ja *Marjaana Koskisen* vastalauseissa sekä *Marjaana Koskisen* lakialoitteessa todetaan, väärinkäytösten ehkäisykeinoja etsittäessä tulee pystyä huomiomaan sosiaalihuollon asiakkaan elämäntilanne. Lähtökohtana tulee pitää myös sitä, että pohjimmiltaan asiakas toimii rehellisesti ja luotettavasti. Tietojen hankinnassa on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja pidettävä kaikissa tapauksissa asiakkaan ilmoitusvelvollisuutta ensisijaisena. Kansalaisten yhdenvertaisuus ja yksityisyyden suoja on pystyttävä turvaamaan. Kansalaisten yksityisyyden suojan yksi tärkeä periaate on, että henkilöllä on oikeus vaikuttaa ja päättää itseään koskevien tietojen käsittelystä. Rahalaitoksia koskevat salassapitosäännökset on säädetty kaikkien rahalaitoksen asiakkaiden suojaksi. Viranomaisen oikeus tässä yhteydessä saada rahalaitoksista tietoja on loukkaavaa kansalaisten yhdenvertaisuutta kohtaan, ellei vastaavia periaatteita olla valmiita säätämään myös muuta lainsäädäntöä koskevaksi. Pankkisalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot saattavat olla viranomaisille tarpeellisia silloin, kun se harkitsee taloudellisen tuen tai avustuksen myöntämistä yksityiselle tai yhteisölle taikka viranomaisen valvoessa myönnetyn tuen käyttämistä, mutta tällöin pankkisalaisuuden murtamisessa ja sen laajuudessa kaikkia kansalaisia ja yrityksiä tulee kohdella samalla tavalla. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta ei ole perusteltua, että esimerkiksi maa- ja metsätalouteen tai yritystoimintaan kuuluvia tukia saavat henkilöt voisivat vedota pankkisalaisuuteen, mikäli on aiheetta epäillä asiakkaan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Sosiaalitoimen tiedustelut rahalaitoksilta leimaavat myös kyseisiä asiakkaita ja saattavat olla estämässä esimerkiksi heidän

laiksi. Asiakaslakiin on kirjattu sosiaalihuollon asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet. Se sisältää sosiaalihuollon osalta keskeisimmät salassapitoa ja salassapidon poikkeuksia koskevat säännökset.<sup>113</sup>

Asiakkaan itsemääräämisoikeus on sosiaalipalvelujen perustana.<sup>114</sup> Lähtökohdiana sosiaalihuollon asiakassalaisuuksien luovuttamisessa on niin ikään asiakkaan itsemääräämisoikeus. Siten asiakassalaisuuksien luovuttamiseen pitää olla asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa suostumus.<sup>115</sup> Modernissa yhteiskunnassa itsemääräämisoikeus ei kuitenkaan ole absoluuttista. Sosiaalihuollossa erityislakina toimiva asiakaslaki säättää, kuinka intensiivistä tämä sosiaalihuollon asiakkaan vaikutusvalta on.<sup>116</sup>

Asiakaslakia valmisteltaessa pidettiin asiakassuhteen edellyttämän luottamuksellisuuden vuoksi tarpeellisena, että lakiin sisällytetään säännökset sosiaalihuollon asiakirjojen salassapidosta, vaitiolovelvoitteista sekä oikeudesta saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Hyvän sosiaalihuollon toteutumisessa on keskeistä luottamuksen suoja ja yhteistyö muiden viranomaisten kanssa. Asiakaslailla pyrittiin luomaan edellytyksiä useiden viranomaisten ja palvelutuottajien yhteistyölle tavalla, joka on asiakkaan hoidon ja huollon kannalta tarkoituksenmukaista ja samalla asiakkaan oikeusturvan kannalta toimivaa. Oikeusohjeista, joilla säädetään salassapidosta, tietojen luovuttamisesta ja saamisesta sekä viranomaisten keskinäisistä suhteista, oli aihetta muodostaa tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Säännösten tuli samanaikaisesti suojata riittävästi henkilön yksityisyyttä, ja toisaalta antaa viranomaisille mahdollisuus tarkoituksenmukaiseen tietojen vaihtoon asiakkaan hyväksi sekä ehkäistä väärinkäytöksiä ja etuuk-

---

tulevan lainansa tai luottokorttinsa saannin. Tämä saattaisi tapahtua, vaikka epäily tietojen oikeellisuudesta osoittautuisi vääräksi. Tämä säännös leimaa heikompiaisaiset asiakkaat epärehellisiksi ja huonoiksi pankkiasiakkakiksi. Tämä voi käytännössä esimerkiksi yritysasiakkaiden kohdalla johtaa ylimääräisiin vaikeuksiin raha-asioiden hoidossa ja pahimmillaan koko elinkeinotoiminnan vaarantumiseen jatkossa. Koska säännöstä voidaan soveltaa silloin, kun asiakasta vain epäillään väärinkäytöksestä, on mahdollista, että kansalaisia kohdellaan eri tavoin. Myös soveltamisen aloittaminen etukäteen tiedostaen sen, että kyse on jo muutoinkin heikommasta kansanosasta, on kyseenalaista. Yleiset pankkisalaisuuteen kuuluvat säännökset tulee tarkistaa ja selvittää laajemmin niin, että henkilöiden yhdenvertainen kohtelu voidaan taata heidän sosioekonomisesta asemastaan riippumatta luoden samalla yhtenäiset periaatteet. StVM 18/2000 vp. s. 26–29, HaVL 7/2000 vp. s. 17–18 ja LA 173/1999 vp. s. 2. Tässä suhteessa on otettava huomioon eduskunnan hyväksymä lausuma asiakaslain säätämisen yhteydessä. Lausuman mukaan eduskunta edellyttää hallituksen seuraavan, miten pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan yhtenäistää. Yhtenäistämässä on kyse eri hallinnonalojen viranomaisille – mm. vero-, elinkeino-, työvoima- ja sosiaaliviranomaiset – annettujen rahalaitostieto-oikeuksien sääntelystä yhtenäisin periaattein ja siten, että kansalaisten yhdenvertaisuus ja yksityisyyden suoja turvataan. EV 100/2000 vp. s.1.

<sup>113</sup> Uotinen 2000 s. 4.

<sup>114</sup> Ahvenainen 2000c s. 23.

<sup>115</sup> Ahvenainen 2000a s. 30.

<sup>116</sup> Blume 2002 s. 18 ja Blume 2006 s. 273–274.

sien takaisinperintätilanteita. Lisäksi sääntelyn selvytyteen ja yksinkertaisuuteen kiinnitettiin huomiota. Sosiaalihuollon toimeenpanosta huolehtivat valtaosin muut kuin oikeustieteellisen koulutuksen saaneet eli sellaiset työntekijät, jotka eivät koulutuksensa perusteella olleet tottuneet soveltamaan rinnakkain useita lakeja.<sup>117</sup>

Asiakaslaki on laadittu pitäen ensisijaisesti silmällä sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia. Yleiset ja muiden yksityiset edut jäävät taustalle. Tämä on luontevaa ja ymmärrettävää, koska sosiaalihuollon asiakas voidaan mieltää tässä yhteydessä ns. heikommaksi osapuoleksi. Hänen suojaamisensa mielletään yhteisöllisestikin näkökulmasta perustelluksi. Samanaikaisesti on otettu huomioon laajempiakin päämääriä ja tavoitteita; on ajateltu, että sosiaalihuollon asiakkaan hyvästä huolehtiminen koituu myös koko yhteiskunnan hyväksi. Siten sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaamiseen nojaava periaatteisto on oikeastaan sosiaalisesti sidonnainen. Normistoa sovellettaessa ja tulkittaessa on pyritävä ottamaan huomioon myös yleiset intressit sekä muiden yksityisten henkilöiden edut.<sup>118</sup> Sinänsä asiakaslaissa säädettyjen hyvien asioiden kääntöpuolena on vähemmän toivottavia asioita. Asiakastietojen käyttömahdollisuuksia valvotaan on lisätty asiakkaan yksityisyyden kustannuksella.

Yleisesti tarkasteltuna yksityisyyden suojaa koskeva lainsäädäntö sisältää laajasti myös julkisuutta koskevia säännöksiä, ja sääntelymalli on tällainen myös asiakaslaissa.<sup>119</sup> Yksityisyyden ja julkisuuden välistä tasapainoa on syytä arvioida säännöskohtaisesti ja kiinnittämällä huomiota säännösten tulkinnanvaraisuuteen. Myös perusoikeussäännökset, kuten asiakirjajulkisuutta koskeva perustuslain 12.2 §, voivat vaikuttaa ratkaisuun. Kuitenkaan julkisuusperiaatteen rajoittaminen asiakaslailla ei ole tapahtunut mielivaltaisesti vaan toisen henkilön oikeutetun edun – sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden – suojaamiseksi. Vastaavasti asiakkaan yksityisyyden suojaa on rajoitettu asiakaslailla asianmukaisesti, sosiaalihuollon asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa suostumuksella taikka lakiin turvautuen. Tosin yksityisyyden ja julkisuuden väliset painotukset on aina arvioitava säännöksittäin ja seurauksittain konkreettisesti eikä vain yleisellä tasolla abstraktisesti.<sup>120</sup>

*Kauko Heurun* mukaan asiakaslaki on madaltanut salassa pidettävien henkilötietojen käyttämistä ja niiden luovuttamista eri viranomaisille. Laissa on yksityiskohtaiset säännökset salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta sekä viranomaisen oikeudesta käyttää ja luovuttaa tietoja.<sup>121</sup> *Timo Konstarin* mukaan viranomai-

<sup>117</sup> HE 137/1999 vp. s. 29–30.

<sup>118</sup> Ks. myös *Oesch* 2005 s. 361–362.

<sup>119</sup> *Burkert* 2006 s. 105.

<sup>120</sup> Ks. myös *Oesch* 2005 s. 362.

<sup>121</sup> *Heuru* 2002 s. 67.

sen oikeus saada toisen viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja ei oikeastaan ole julkisuusperiaatteen ilmenemismuoto, vaikka sillä onkin läheisiä yhtymäkohtia asiakirjajulkisuuden oikeudelliseen sääntelyyn.<sup>122</sup> Kun kysymys on viranomaisen välisestä tiedonvaihdesta, yksityisyyden suojan rajoittamisintressin vastaparinä voi yleisöjulkisuuden sijasta olla myös tärkeä yhteiskunnallinen intressi, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai valtion taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen. Tällaisessa tilanteessa arvioinnin perustana on tapana käyttää perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Niihinkin sisältyy luonnollisesti punnintaa erityisesti suhteellisuusvaatimuksen osalta, mutta se ei ole samanlaista punnintaa kuin punninta kahden perusoikeuspohjaisen intressin välillä.

## 4.2 Salassa pidettävien tietojen antaminen asiakkaan hoidon ja huollon turvaamiseksi

Jotta sosiaalihuollon tavoitteet voitaisiin saavuttaa, on *Sami Mahkosen* mukaan tärkeää, ettei sosiaalihuoltoon liittyvää viranomaisten välistä tietojenvaihtoa rajoiteta aiheettomasti. Kuitenkin tietojenvaihto on rajattava siten, ettei sillä tarpeettomasti puututa kansalaisten yksityisyyteen. Asiakaslaissa on lukuisia intressipunnintaa sisältäviä säännöksiä, joilla on haettu tasapainoa yksilöllisten oikeuksien ja yhteisöllisten velvollisuuksien välille. Velvollisuus yhteisöllisyyteen korostuu säännöksistä, joiden mukaan tietoja saa luovuttaa poliiseille, syyttäjille ja tuomareille ilman asiakkaan suostumusta ja jopa vastoin tämän nimenomaista kieltoa. Sääntelyn taustalla on luottamuksen puuttuminen esimerkiksi silloin, kun asiakasta voidaan epäillä sosiaalietuuksien väärinkäytöstä.<sup>123</sup> Luottamuksen puuttumista osoittavia säännöksiä ovat myös pankkisalaisuuden murtavat asiakasmaksulain 14a § ja asiakaslain 20.2 §.

Viranomaisten valvontavaltaa ja oikeuksia tiedonsaantiin on asteittain lisätty.<sup>124</sup> Nämä muutokset ovat hämärtäneet kokonais kuvaa siitä, kuinka yksityisyy-

<sup>122</sup> *Konstari* 1977 s. 300.

<sup>123</sup> *Mahkonen* 2001 s. 14.

<sup>124</sup> Viranomaisten väliseen yhteistyöhön oikeuttava säännös on esimerkiksi vankeuslain 4 luvun 7.2 §:n säännös rangaistusajan suunnitelman laatimismenettelystä, jonka mukaan rangaistusajan suunnitelmaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin oltava yhteistyössä Kriminaalihuoltolaitoksen sekä vangin suostumuksella hänen koti- tai asuinkuntansa viranomaisten, muiden viranomaisten sekä yksityisten yhteisöjen ja henkilöiden kanssa. Vangin yhteiskuntaan sijoittumisen parantamiseksi vapauttamissuunnitelmaa laadittaessa on vangin suostumuksella oltava tarpeen mukaan yhteistyössä vangin koti- tai asuinkunnan sosiaali-, terveys-, asunto- sekä työvoimaviranomaisten kanssa. Viranomaisten väliseen yhteistyöhön oikeuttavia säännöksiä ovat myös henkilötietojen käsittelystä rangaistuksen täytäntöönpanosta annetun lain 16 § tietojen luovuttamisesta täytäntöönpanorekisteristä sekä valvonta ja toimintarekisteristä, 17 § tietojen luovuttamisesta turvallisuustietorekisteristä, 18 § tietojen luovuttaminen potilasrekisteristä, 19 § tiedonsaantioikeudesta muilta

den kunnioittamisesta on siirrytty valvonnan legitimointiin erilaisten intressien perusteella. Valvonnan hyväksyttävyyttä tulee aina tarkastella suhteessa tarpeisiin rajoittaa perusoikeuksia. Ensisijaisesti on käytettävä yksityisyyttä lievästi rajoittavia keinoja. Lainsäädännön tehtävänä on asettaa rajat tietoyhteiskunnan toiminnalle ja purkaa eri intressien välisiä ristiriitoja. Valvonnan legitimeettia arvioitaessa yksityisyyden suojan lisäksi on huomioitava myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden toteutuminen. Valvonnan vaarana on sosiaalisten erottelujen teko, yksilöiden luokittelu erilaisiin kategorioihin, yksilöiden syrjintä ja näiden myötä yksilöiden yhdenvertaisuuden mureneminen. Tulevaisuuden uhkakuvana on nähty esimerkiksi yksilöä koskevan geneettisen tiedon yhä mittavampi käyttö ihmisten luokitteluun eri tarkoituksia varten. Valvonnan legitimeettia pohdittaessa täytyy ottaa huomioon valvonnan tarkoitus sekä valvonnan tehokkuus saavutettavaan tavoitteeseen nähden.<sup>125</sup>

Asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa suostumusta ei aina voida saada. Lisäksi asiakas tai hänen laillinen edustajansa saattavat kieltää tiedon luovuttamisen. Asiakaslain 17.1 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa mainituissa tilanteissa antaa asiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi taikka toimeentulon edellytysten turvaamiseksi.

Tietoja saa kuitenkin antaa vain, jos 1) se, jota asiakirja koskee, on hoidon tai huollon ilmeisessä tarpeessa terveytensä, kehityksensä tai turvallisuutensa vaarantumisen vuoksi eikä huollon tai hoidon tarvetta muutoin voida selvittää taikka hoidon tai huollon toimenpiteitä toteuttaa tai 2) tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi tai 3) tieto on tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi eikä asiakkaalla itsellään ole edellytyksiä arvioida asian merkitystä. Lastensuojelun sosiaalityöntekijä voi lastensuojelulain (13.4.2007/417) 27 §:ssä säädettyä lastensuojelutarpeen selvitystä tehdessään saada salassa pidet-

---

viranomaisilta, 19a § tiedonsaantioikeudesta tuomioistuimelta ja 20 § yhdyskuntaseuraamuksen täytäntöönpanotietojen, kuten sosiaalista tilannetta ja toimeentuloa koskevien tarpeellisten tietojen, saamisesta ja luovuttamisesta. Nykyisin terveyden- ja sosiaalihuollon välinen yhteistyö on tullut entistä tärkeämmäksi, koska monilla sosiaalihuollon asiakkaila on myös terveydellisiä ongelmia. Sosiaali- ja terveydenhuollon välistä yhteistyötä määrittelevät esimerkiksi asiakaslain 3 ja 4 luvun säännökset sosiaalihuoltoa koskevien salassa pidettävien asiakirjojen saamisesta ja luovuttamisesta ja potilaslain 13.3 §:n säännös potilasasiakirjoihin sisältyvien salassa pidettävien tietojen luovuttamisoikeudesta, sekä lastensuojelulain (13.4.2007/417) 14 §:n säännös moniammatillisen asiantuntemuksen turvaamisesta, 15 §:n säännös terveydenhuollon erityisistä velvollisuuksista, 25 §:n säännös lastensuojeluilmoituksesta, 30.3 §:n säännös asiakassuunnitelmasta ja 41 §:n säännös huostaanoton ja sijaishuollon valmistelusta.

<sup>125</sup> Hoikkala – Kultalahti – Tuomela 2005 s. 297.

täviä tietoja asiakaslain 17 §:n perusteella esimerkiksi lapsen tilanteen tuntevilta muilta viranomaisilta, jos lapsi itse tai lapsen huoltaja vastustaa selvityksen tekemistä.<sup>126</sup>

Kuten alla olevasta eduskunnan oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*n päätöksestä käy ilmi, oikeusasiamiehen käsityksen mukaan asiakaslain 17 §:n perusteella ei voida luovuttaa asiakkaan tietoja hänen puolisolleen asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi tai huollon järjestämiseksi.

EOA:n päätös 31.12.2003, dnro 1034/4/01. Kantelijoiden mielestä asiakkaan yksityis- ja perhe-elämän suojaa loukattiin, kun sosiaaliviranomaiset vaativat HIV-positiiviselta asiakkaalta kirjallisen vakuutuksen siitä, että tämä ei altista vaimoaan HIV-tartunnalle. Sosiaaliviraston lausunnon mukaan viranomaisen tuli näissä oloissa arvioida, oliko sillä velvollisuus oma-aloitteisesti informoida vaimoa viranomaisen tiedossa olevasta vaimon erittäin tärkeään yksityiseen etuun liittyvästä asiasta. Jos näin oli, sen oli myös mietittävä keinoja, joilla tämä velvollisuus voitiin hoitaa. Sitoumuksen pyytämiseen, sen antamiseen tai antamatta jättämiseen ei lausunnon mukaan liitetty minkäänlaisia haitallisia seuraamuksia asiakkaalle. Asiakkaan terveydentilaan liittyviä tietoja ei myöskään luovutettu vaimolle.

Kun arvioidaan, tulisiko jonkun henkilön tärkeitä perus- ja ihmisoikeuksia suojata silläkin uhalla, että samalla joudutaan rikkomaan jonkun toisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksia, joudutaan tekemään intressipunninta eri perusoikeuksien välillä. Tärkeämmän oikeushyvän turvaamiseksi on toisinaan välttämätöntä ja samalla oikeutettua loukata vähemmän tärkeää oikeushyvä. Eri perusoikeuksien välisissä punnintatilanteissa on perustuslain 7 §:n turvaamilla oikeuksilla väistämättä vahva painoarvo.<sup>127</sup> Vähäiset muihin perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset ovat suhteellisen helposti hyväksyttävissä, mikäli niiden tarkoituksena on suojata 7 §:ssä turvattuja oikeuksia. Intressipunninnassa voi olla tarpeellista ottaa huomioon myös se, että kyse ei aina ole kahdesta tasa-arvoisesta oikeussubjektista, vaan toinen henkilö voi olla selvästi heikommissa asemassa. Sosiaaliviranomaisilla oli velvollisuus turvata vaimon perus- ja ihmisoikeudet. EIT on katsonut, että viranomaisilla on velvollisuus myös omasta aloitteestaan ryhtyä toimenpiteisiin henkilön elämän, ja siten myös terveyden, suojaamiseksi.

Vaikka HIV-infektion leviämisen ehkäisy ja valistus kuuluu ensisijaisesti terveydenhuoltoviranomaisille, sosiaaliviranomaiset eivät EOA:n mielestä ylittäneet toimivaltaansa eivätkä harkintavaltaansa, kun he korostivat asiakkaalle tämän vastuuta suojata vaimoaan tartunnalta. Sosiaaliviranomaiset eivät EOA:n mielestä myöskään ylittäneet harkintavaltaansa, kun he kehottivat

<sup>126</sup> HE 252/2006 vp. s. 144.

<sup>127</sup> Myös *Raimo Siltala* on korostanut perustuslain 7 §:n turvaamien oikeuksien vahvaa etusijaa suhteessa muihin liberalistisiin vapausoikeuksiin, kuten omaisuuden- tai kotirauhan suojaan, samoin kuin hyvinvointivaltiolisiin TSS-oikeuksiin, yhteisöllis-kulttuurisiin oikeuksiin sekä elollisen luonnon ja tulevien sukupolvien kaltaisiin oikeuksiin nähden. *Siltala* 2004 s. 505.

asiakasta kertomaan oma-aloitteisesti asiasta vaimolleen. Asiakaslain 17 §:n perusteella ei EOA:n käsityksen mukaan voida luovuttaa asiakkaan tietoja hänen puolisolleen. Salassa pidettäviä tietoja ei tämän lainkohdan perusteella voida EOA:n mukaan ilmaista poliisillekaan silloin, kun rikos on vasta hankkeilla.

Rikoslain 15 luvun 10 §:ssä on säädetty ilmoitusvelvollisuus eräiden törkeiden rikosten hankkeilla olosta. Ilmoittamatta jättämisen rangaistavuus edellyttää, että lainkohdassa mainittu rikos on hankkeilla. Voimassa olevassa rikoslain 15 luvun 10 §:ssä sosiaaliviranomaisia tai muita salassapitovelvollisia ei ole suljettu pois tahoina, joilla ei olisi lainkohdassa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta. Säännöstä voidaan EOA:n käsityksen mukaan tulkita niin, että salassapitovelvollisillakin on laissa säädetty ilmoitusvelvollisuus, kun heitä ei ole nimenomaisesti vapautettu siitä. EOA totesi, että ilmoitusvelvollisuus rikoslain 15 luvun 10 §:ssä todettujen rikosten hankkeilla olosta oli salassapitovelvollisten osalta tulkinnanvarainen, koska salassapitovelvollisuuden ja ilmoitusvelvollisuuden keskinäisestä suhteesta ei ole olemassa asianmukaisia säännöksiä.

Tietojen luovuttamisen täytyy olla välttämätöntä. Käsitteen välttämätön tulkinta on riidanalainen. Välttämättömyyskriteeri on tarpeellinen yhdysside systemissä, jossa tietojen luovuttaminen on sallittua vain lueteltuihin tarkoituksiin. Välttämättömyydessä on kysymys epäselvästä oikeuskäsitteestä, joka liittyy oikeusnormin tosiseikkojen edellytysosaan. Välttämättömyyden käsitteen tulkinassa ratkaisevaa on, mitä kriteereitä asetetaan. Kriteerit vaihtelevat hyvin rajoitavista lauseista tiedollisen hallintotoiminnan tehokkuuteen. Tietojen luovuttamisen välttämättömyys tarkoittaa sitä, että tehtäviä voi toteuttaa muilla tavoin vain suhteettomien suurien vaikeuksien kautta. Tiedon hankinta näin on sopiva keino, kun ei ole muuta kohtuullista vaihtoehtoa.<sup>128</sup>

Asiakkaan suojaamisen tärkeys on ratkaisevassa asemassa arvioitaessa objektiivisesti sitä, millaisiin yksityisyyden loukkauksiin on mahdollista ryhtyä asiakaslain 17 §:n perusteella. Koska kyseinen säännös ei perusta sosiaalihuollon järjestäjälle tai toteuttajalle tiedonantovelvollisuutta vaan tiedonanto-oikeuden, tietojen antamista harkittaessa on sovellettava tapauskohtaista intressipunnintaa. Siinä on arvioitava, onko tietojen antamista puoltava asiakkaan suojaaminen painavampi kuin salassapitoa puoltavat seikat. Tällaisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi silloin, kun vanhemman ja lapsen etu ovat keskenään ristiriidassa esimerkiksi arvioitaessa lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta tai niitä toteutettaessa taikka instestiepäilyjä selvitettyä. Lastensuojelussa ja kehitysvammahuollossa asiakkaan suojaamisen periaate ja asiakkaan yksityisyyden suoja voivat olla kolliossa keskenään myös silloin, kun viranomaisen tulee järjestää yhteistyössä

<sup>128</sup> Rombach 2005b s. 12–15 ja Rombach 2005c s. 15–16.



lapselle tarkoituksenmukaista hoitoa ja huoltoa. Sosiaaliviranomaiset joutuvat myös mm. käymään keskusteluja kouluviranomaisten kanssa siitä, millä edellytyksillä ja miten lapsen koulunkäynti voitaisiin turvata.<sup>129</sup>

*Anna Mäki-Petäjä-Leinosen* mukaan sosiaalihuollon asiakas voidaan mieltää tässä yhteydessä ns. heikommaksi osapuoleksi. Hänen suojaamisensa mielletään yhteisöllisestikin näkökulmasta perustelluksi. Samanaikaisesti voidaan ottaa huomioon laajempiakin päämääriä ja tavoitteita. *Mäki-Petäjä-Leinosen* mukaan voidaan ajatella, että asiakkaan hyvästä huolehtiminen koituu myös koko yhteiskunnan hyväksi. Heikoilla osapuolilla, kuten lapsilla, vanhuksilla, vammaisilla ja mielenterveyspotilailla, on oikeus saada suojaa ulkopuolisten taholta tulevia oikeudenloukkauksia vastaan. Suojaamisen periaate liittyy heikkojen osapuolten oikeusturvan toteutumiseen. Kysymys on *Mäki-Petäjä-Leinosen* mukaan optimointikäskystä, jonka sisältönä on ”pyrkimys turvata se, etteivät asiakkaan henkilöön tai talouteen liittyvät edut ja oikeudet vaarannu”. Sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan on pyrittävä turvaamaan se, että asiakas saa välttämättömät sosiaalipalvelut. Tämän lisäksi on pyrittävä turvaamaan sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suoja sekä suojaamaan häntä siihen liittyviltä oikeudenloukkauksilta. Suojaamisen periaatteen toteuttamiseksi voidaan joutua tinkimään itsemääräämisen periaatteen toteuttamisesta. Toisaalta itsemääräämisen periaatteen turvaaminen voi johtaa siihen, ettei jokin ratkaisu ole puhtaasti suojaamisen periaatteen mukainen. Tällöin hyväksytään *Mäki-Petäjä-Leinosen* mukaan sellainen sosiaalihuoltopalvelu, joka ei ole sosiaalihuollon asiakkaan objektiivisen edun kannalta lopputuloksestaan täysin optimaalinen, mutta joka toteuttaa asiakkaan tahtoa ja toivomuksia.<sup>130</sup>

### 4.3 Salassa pidettävien tietojen antaminen asiakkaan suostumuksesta riippumatta eräissä muissa tilanteissa

Asiakaslain 18.1 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle asiassa, jossa sosiaalihuollon viranomaiselle on laissa säädetty oikeus tai velvollisuus panna asia vireille taikka osallistua vireillä olevan asian käsittelyyn tai toimeenpanoon antamalla lausunto tai selvitys taikka muulla vastaavalla tavalla. Edellytyksenä on, että tiedon antaminen on välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Lisäksi tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa sosiaalietuuksia käsittelevälle viranomaiselle taikka laitok-

<sup>129</sup> HE 137/1999 vp. s. 32.

<sup>130</sup> *Mäki-Petäjä-Leinonen* 2003 s. 15–16.



selle etuutta koskevan väärinkäytöksen selvittämiseksi, jos väärinkäytöstä on perusteltua syytä epäillä. Asiakaslain 18.1 § täydentää julkisuuslaissa ja henkilötietolaissa olevia sääntelyitä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan parisuhdetta ja perhettä koskeviin neuvotteluihin tai sovitteluihin ei kuitenkaan yleensä sovelleta avioliittolain mukaiseen sovitteluun liittyvää korostettua salassapitovelvollisuutta, vaan niiden osalta sosiaalihuollon työntekijän oikeus saada ja antaa asiakasta koskevia tietoja määräytyy asiakaslain mukaisesti. Niiden mukaisesti lapsen huoltoa ja tapaa-misoikeutta koskevaan selvitykseen voidaan ottaa tällaisessa sovittelussa esiin tullutta tietoa. Selvitykseen voidaan nimittäin ottaa salassa pidettävää tietoa, jos se on välttämätöntä mm. lapsen edun vuoksi.<sup>131</sup>

Perheen suojan näkökulmasta ongelmia saattaa aiheuttaa se, että sosiaalitoimella on oikeus panna vireille sekä lapsen huoltoa ja tapaa-misoikeutta että elatusapua koskeva asia. Vaikka kysymyksessä on siviilioikeudellinen riita-asia, on katsottu, että viranomaisten mahdollisuus viedä asia tuomioistuimen päätettäväksi voi joissakin tapauksissa olla välttämätöntä lapsen edun toteuttamiseksi. Tällaisissa tapauksissa on kuitenkin tehtävä intressipunninta erilaisten perus- ja ihmisoikeuksien välillä. Yhtäältä kysymys on perheen ja yksityisyyden suojasta ja toisaalta lapsen edusta ja oikeuksista. Jommankumman intressin suurempi painoarvo ratkaisee sen, toimiiko viranomainen aktiivisesti lapsen edun ajajana, vai pysyykö se passiivisena ja pidättäytyy puuttumasta perheen yksityisyyteen.<sup>132</sup>

*Sami Mahkosen* mukaan oikeusjärjestys velvoittaa viranomaisia yhteistyöhön lähinnä silloin, kun se on tarpeen erittäin tärkeänä pidettävän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Oikeus yksityisyyteen painuu taka-alalle silloin, kun jonkun tiedetään syyllistyneen tiettyyn rikokseen tai suunnittelevan törkeän rikoksen toteuttamista.<sup>133</sup>

Mikäli todistaja olisi velvollinen olemaan tuomioistuimessa todistamatta jostakin seikasta tai vastaamatta johonkin kysymykseen, hänellä on sama velvollisuus myös esitutkinnassa (esitutkintalaki 27.1 §). Asiakaslain 18.2 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan tulee pyydettyessä antaa asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta tieto salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, syyttäjäviranomaiselle ja tuomioistuimelle, jos se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain 15 luvun 10 §:ssä, taikka jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tuomioistuin voi velvoittaa henkilön todistamaan käsiteltäessä laissa mainittuja törkeitä rikoksia. Tulkinnanvaraisessa tilanteessa oikeudenmu-

<sup>131</sup> EOA:n päätös 26.9.2003, dnro 2401/4/01.

<sup>132</sup> *Valjakka* 2002 s. 53.

<sup>133</sup> *Mahkonen* 2007 s. 163 ja *Mahkonen* 2003 s. 131.

kainen oikeudenkäynti edellyttää *Heikki Kullan* mukaan ihmisoikeuksien ja yksilön itsemääräämisoikeuden kunnioittamista.<sup>134</sup> *Hannu Sorvari* on korostanut, että päätös on siis aina tapauskohtainen. Asiakkaan suostumuksella sosiaalihuollon työntekijä saa esittää todisteena kaikki asiakasta koskevat tiedot. Tällöinkin todistamista voi rajoittaa se, että tiedot paljastavat muun yksityisen kuin asiakkaan salaisuuden.<sup>135</sup>

Seuraava KKO:n ratkaisu kuvaa KKO:n vanhan esitutkintaa koskevan lainsäädännön aikaista kantaa siihen, milloin sosiaalihuollon työntekijällä on salassapitovelvollisuus esitutkinnassa ja minkälaista tapauskohtaista intressivertailua rikoksen selvittämisen ja asiakkaan yksityisyyden suojan välillä voidaan harjoittaa. Muuttuneen lainsäädännön (poliisilain 35 §, rikoslain 15.10 §, asiakaslain 17 ja 18 §) vuoksi asian oikeudellinen arvio olisi kuitenkin *Heikki Kullan* mukaan nykyään osittain toisenlainen.<sup>136</sup> *Kaarlo Tuorin* mukaan tapauksen erityisolosuhteiden vuoksi siitä ei voitane myöskään tehdä yleistäviä johtopäätöksiä.<sup>137</sup>

KKO 1993:61, 14.5.1993, taltio 1768, dnro R 92/766. Sosiaalivirastoon oli puhelimitse ilmoitettu, että A oli pahoinpidelty ja käyttänyt seksuaalisesti hyväkseen alaikäistä poikaansa. A oli ilmoituksen johdosta tehnyt rikosilmoituksen kunnianloukkauksesta. Oikeudessa oli kysymys siitä, oliko sosiaaliviraston osastopäällikkö kunnianloukkauksrikoksen esitutkinnassa velvollinen todistajana ilmaisemaan ilmoittajan henkilöllisyyden.

Kihlakunnanoikeus katsoi, että lastensuojelulain, sosiaalihuoltolain ja muiden lakien ja asetusten säännökset eivät ehdottomasti ja yksiselitteisesti kieltäneet todistajana kuultua ilmaisemaan ilmoittajan henkilöllisyyttä, joskin ne saattoivat monissa tapauksissa johtaa siihen. Sellaista tulkintaa, että kysymyksessä oleva kielto voisi olla tarkoitettu kattamaan kaikki tapaukset, ei voitu kihlakunnan mielestä pitää oikeana. Myöskään sellaista lain tulkintaa ja soveltamista, joka ääritapauksissa antoi mahdollisuuden suoranaiseen tahalliseen kiusantekoon ja siten lain hyväksikäyttöön jopa rikollisessa tarkoituksessa, ei voitu pitää oikeana. Kysymyksen ratkaisemisen piti perustua aina tapauskohtaiseen harkintaan ja kannanottoon. Tässä tapauksessa mikään oikeuden tietoon tullut seikka ei viitannut siihen, että ilmoitukseen olisi ollut todellista syytä. Tuomioistuimien ei voinut perustaa ratkaisuaan siihen, että ilmoituksen kohteena ollut henkilö oli pidettävä johonkin menettelyyn syypäänä niin kauan kuin hänet oli todistettu syylliseksi. Kihlakunnanoikeus katsoi ottaen huomioon kaikki oikeuden tietoon tulleet seikat ja erityisesti ilmoituksen kohteeksi joutuneen perheen ja lapsen oikeussuojan tarpeen, ettei kysymys ollut sellaisesta seikasta, jota virkamies todistajana ei saanut kertoa. Asiassa oli käynyt selville, että B:llä oli ilmeisesti tiedossaan seikka, joka oli tärkeä syyllisyyden selvittämiseksi. Tämän vuoksi kihlakunnanoikeus velvoitti B:n esi-

<sup>134</sup> *Kulla* 2002 s. 173.

<sup>135</sup> *Sorvari* 2001 s. 171–172.

<sup>136</sup> *Kulla* 2002 s. 173.

<sup>137</sup> *Tuori* 2004 s. 587.

tutkinnassa ilmaisemaan, kuka oli tehnyt lastensuojeluilmoituksen. Lisäksi kihlakunnanoikeus katsoi, että tarkoitettu kuuleminen, kun kyseessä oli yhden yksilöidyn seikan ilmaiseminen ja kun asiassa saattoi ilmaantua aiheelliseksi toimittaa vielä muutakin tutkintaa, voi parhaiten tapahtua poliisiviranomaisen suorittamassa tutkinnassa. Sekä hovioikeus että KKO olivat samaa mieltä kihlakunnanoikeuden kanssa.

Asiakaslain 18.2 §:n tarkoituksena on varmistaa, että esitutkinta- ja oikeusviranomaiset voivat selvittää yhteiskunnassa törkeimmiksi katsotut rikokset myös niissä tilanteissa, joissa näyttö asiasta ilmenee sosiaalihuollon asiakirjoista tai olisi saatavissa selville kuulemalla sosiaalihuollon järjestämiseen ja toteuttamiseen osallistuneita. Säännöksellä ei näin ollen ole tavoiteltu ilmiantovelvollisuutta. Toisaalta sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi, ettei asiakaslain 18.2 §:llä ensisijaisesti pyritä takamaan yksittäisen sosiaalihuollon asiakkaan tai muun yksityisen henkilön oikeusturvaa vaan yhteiskunnassa yleisesti tärkeimmiksi katsottuja oikeuksia.<sup>138</sup>

Asiakaslain 18.2 § on ensisijainen suhteessa poliisilain 35 §:ään ja OK 17:23 §:ään.<sup>139</sup> Poliisille ja syyttäjäviranomaisille syntyy asiakaslain 18:2 §:ssä esiintuotujen edellytysten täytyessä aina myös oikeus saada tieto salassa pidetävästä asiakirjasta. *Arto Kauppi* on korostanut, että asiakaslain 18.2 § muodostaa näin ollen merkittävän poikkeuksen arkaluonteisten tietojen luovuttamisedellytyksiä säänteleviin rikosprosessuaalisiin normeihin. Tämän poikkeuksen merkitystä yksityisyyden suojaan kohdistuvana interventiona joudutaan arvioimaan sekä suojeltavien intressien että luovutettavan tietosisällön luonteen kautta pitäen vertailukohteena sitä, mitä potilastietojen sisällöllä ja sen suojeluintensiteetillä ymmärretään. *Kaupin* mukaan siltä osin kuin sosiaalihuollon piirissä käsiteltävät tiedot ovat luonteeltaan ja yksityisyyden suojan osalta suojeluintensiteetiltään verrattavissa terveydenhuollon potilastietoihin, voidaan puhua olennaisesta poikkeuksesta muutoin kohtalaisen yhdenmukaiseen tietojen luovutusedellytyksiä koskevaan sääntelyyn rikosprosessia silmällä pitäen.<sup>140</sup>

Tiettyjen vakavien rikosten selvittämisentressi yhteiskunnassa on niin suuri, että sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan tulee niissä tilanteissa osittain väistyä.<sup>141</sup> Rikollisuuden torjunnan ja tapahtuneiden rikosten selvittämisen on katsottu kuuluvan sellaisiin yhteiskunnallisiin intresseihin, joiden turvaamiseksi asianomaisten perusoikeuksien suojaa on voitu laissa säädettyissä tilanteissa ja lainsäätäjän sallimissa rajoissa väljentää. Tämä koskee erityisesti yhteiskunnallisesti merkittäviä ja yksilöiden turvallisuuden kannalta vakavia rikoksia.

<sup>138</sup> StVM 18/2000 vp. s. 11–12

<sup>139</sup> HE 137/1999 vp. s. 33–34.

<sup>140</sup> *Kauppi* 2007 s. 326–327.

<sup>141</sup> StVM 18/2000 vp. s. 12

Kysymys on ensinnäkin oikeasuhteisuuden punninnasta lainsäätäjän suomien torjunta-, valvonta- ja tutkintakeinojen sekä torjuttavan ja tutkittavan rikollisuuden välillä. Toiseksi kysymys on torjunta- ja valvontatoimien kohteena olevan sinänsä kielteisen, rikollisenkin, ilmiön tai toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnista.<sup>142</sup> Törkeän rikoksen selvittämistä voidaan pitää niin tärkeänä oikeushyvinä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta, että sen turvaamiseksi on joissakin yksittäistapauksissa välttämätöntä ja samalla oikeutettua loukata sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaa.

Toisaalta sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan kannalta on tärkeää huolehtia siitä, että hänen suhteen toiselle osapuolelle luovuttamansa tai tämän hänestä muutoin saamat tiedot pysyvät salassa. Yksityisyyden suojan huomioiminen on osa sosiaalihuollon palvelujen laatua, ja se lisää luottamuksellisuutta asiakkaan ja sosiaalihuollon toimijoiden välillä.<sup>143</sup> Euroopan tietosuojavaltuutetun *Peter J. Hustinxin* mukaan ihmisten yksityisyyden toteutuminen ei ole turvallisuuden säilymisen este, kuten usein perusteettomasti annetaan ymmärtää. *Hustinx* arvostelee väärinkäsitystä, jonka mukaan yksityisyyden toteutuminen ja henkilötietojen suoja estävät terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumisen. Tietosuoja on olennainen osa lainmukaista rikosten ehkäisemistä, koska se lisää käsiteltävien tietojen laatua ja mahdollistaa henkilöiden pääsyn omiin tietoihin. Rikosten torjuntaa palvelevan uuden lainsäädännön perusteella kerätään yhä enemmän yksilöä koskevia tietoja ja muodostetaan uusia suuria tietojärjestelmiä. Kansalaisilla tulee kuitenkin olla mahdollisuus varmistua siitä, että heidän tietojaan käyttävät lainmukaisiin tarkoituksiin vain ne, joilla siihen on oikeus.<sup>144</sup>

Intressivertailussa pitää voida todeta törkeiden rikosten selvittämisen intressin sekä sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan rajoitusten saavuttavan keskinäisessä vertailussa hyväksyttävän suhteen.<sup>145</sup> On näin ollen perusteltua katsoa, että vain silloin kun on tarpeen ilmaista salassa pidettäviä tietoja, sosiaalihuollon työntekijää koskevat salassapitovelvoitteet väistyvät ja syntyy velvollisuus ilmaista kaikki poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen tarvitsemat tiedot, jotka saattavat vaikuttaa törkeän rikoksen selvittämisessä.

Punninnassa arvioidaan, onko kysymyksessä oleva yksityiselämän suojan rajoitus vähäinen vai suuri verrattuna rajoituksen perusteena olevan yhteiskunnallisen intressin tärkeyteen. Asiakaslain 18.2 §:ssä sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan tiedonantovelvollisuus poliisille, syyttäjäviranomaiselle ja tuomiois-

<sup>142</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 21.9.2006, dnro 22/20/06 s. 11.

<sup>143</sup> *Jouttimäki* 2005b s. 111.

<sup>144</sup> *Hustinx*: EU and the right to privacy: EDPS on mid-term state of play. Press release Monday 18 September 2006. 1., 2. ja 4. kappale.

<sup>145</sup> HE 266/2004 vp. s. 46.

tuimelle on sidottu varsin tulkinnanvaraiseen ja löysään edellytykseen. Salassa pidettävän asiakirjan on oltava tarpeellinen rikoksen selvittämiseksi. Tulkinnanvaraisuutta ei sinänsä vähennä se, että kysymykseen tulevat rikokset ovat törkeitä.<sup>146</sup>

Saksan sosiaalilain 68 §:n 1 momentin perusteella viranomaisen saa antaa tiettyjä tietoja poliisille, syyttäjälle, tuomioistuimelle, vaarantorjuntaviranomaisille tai pakkotäytäntöönpanoviranomaiselle näiden tehtävien täyttämiseksi taikka julkisoikeudellisen vaatimuksen toteuttamiseksi, jos ei ole olettamusta siitä, että asianomaisen tai kolmannen suojelemisen arvoisia etuja loukataan. Asianomaisen tai kolmannen suojelemisen arvoiset edut ovat sellaisia oikeushyviä, jotka joko oikeusjärjestyksen tai yhteisöllisen arvojärjestyksen mukaan ansaitsevat valtiollisen suojan. Asianomaisen tai kolmannen intressit eivät kuitenkaan välttämättä ole vahvempia kuin julkinen etu. Mainittu lainkohta ei edellytä, että asianomaisen suojelemisen arvoiset intressit painavat enemmän kuin julkiset intressit. Siten normaalitapauksessa asianomaisen suojelemisen arvoisia etuja ei loukata. Suojelemisen arvoisten etujen loukkaaminen voi tulla kyseeseen lähinnä yksittäistapauksessa siihen liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi. Tällöin otetaan huomioon paitsi ne olosuhteet, joihin luovutettavat tiedot itse on sidottu, myös ne olosuhteet, joista käy ilmi luovutettavien tietojen hyväksikäyttö ja muokkaaminen ja asianomaisen henkilön erityisolosuhteet. Asianomaisen suojelemisen arvoisia etuja loukataan aina silloin, kun suhteellisuusperiaatetta ei ole noudatettu. Siten asianomaisen suojelemisen arvoisille eduille pitää taata suhteellisuusperiaatteen korkeampi suoja. Periaatteen raameissa pitää ottaa huomioon myös sosiaalisalaisuus. Vähäpätöisissä tapauksissa, kuten esimerkiksi sakkomenettelyn suorittaminen väärin pysäköinnin takia, ei sosiaalisalaisuutta saa jo sen institutionaalisen merkityksen vuoksi rikkoa.<sup>147</sup>

Kuten sosiaalihuollon myös poliisin tehtävien tehokas hoitaminen edellyttää tietojen saantia. Yleisesti yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkintatehtävissä poliisin tiedonsaanti-intressit ovat vahvimmillaan.<sup>148</sup> Suomessa asiakaslain 18.3 §:n mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa oma-aloitteisesti tiedon, kun epäillänsä asiakaslain 18.2 §:ssä tarkoitettua rikosta taikka silloin, kun epäillänsä jonkun syyllistyneen siinä mainittua vähäisempään rikokseen, jos sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja arvioi sen olevan välttämättömä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.

Rikoksen törkeys on ratkaisevassa asemassa arvioitaessa objektiivisesti sitä, millaisiin yksityisyyden loukkauksiin on mahdollista ryhtyä. Tällaisia törkeitä

<sup>146</sup> Ks. vastaavanlaisesta perustuslakivaliokunnan suorittamasta yksityiselämän suojan ja törkeiden rikosten välisestä arvioinnista esim. PeVL 36/2002 vp. s. 5 ja PeVL 11/2005 vp. s. 5.

<sup>147</sup> Rombach 2005c s. 16–18.

<sup>148</sup> Kauppi 2007 s. 61 ja Kauppi 1999 s. 322.

rikoksia ovat asiakaslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi epäily lapseen tai kehitysvammaiseen kohdistuvasta seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai pahoinpitelystä. Myös sosiaalihuollon asiakkaista esimerkiksi pahoinpiteltevien aikamiespoikien iäkkäät vanhemmat sekä perheessään kaltoin kohtelun kohteiksi joutuvat avo- ja aviopuolisot saattavat joutua sellaisten rikosten tai niiden uhkausten uhreiksi, joilta he eivät alistetun asemansa taikka puuttuvan rohkeutensa tai toimintakykynsä vuoksi pysty itse suojautumaan.<sup>149</sup>

*Arto Kaupin* mukaan asiakaslaki ja erityisesti sille hallituksen esityksessä esiin tuodut perustelut osoittavat toisaalta sen, että arkaluonteisia ja salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa luottamussuhteen ulkopuolisille tahoille rikoksen selvittämiseksi ilman sen henkilön suostumusta, jota tiedot koskevat, mikäli henkilön perusoikeuksiin nojautuvat intressit tätä edellyttävät. Asiakslain 18.3 §:ssä mainittu lapsen edun periaate, tärkeä yleinen tai yksityinen etu sekä vaatimus tietojen luovuttamisen välttämättömyydestä implikoivat oikeudenala-kohtaisten periaatteiden, perusoikeuksien sekä niiden rajoitusedellytysten huomioon ottamista luovutusta koskevissa tilanteissa.<sup>150</sup>

Intressipunnintaa tarvitaan, kun arvioidaan, tulisiko jonkun yksilön tärkeitä perus- ja ihmisoikeuksia suojata silläkin uhalla, että samalla joudutaan rikkomään jotain muuta perus- tai ihmisoikeutta. Tärkeämmän oikeushyvän turvaamiseksi on toisinaan välttämätöntä ja samalla oikeutettua loukata vähemmän tärkeää oikeushyvä. Myös EIS edellyttää viranomaisilta paitsi sitä, että ne pidättyvät omassa toiminnassaan loukkaamasta ihmisoikeuksia, myös sitä, että viranomaiset aktiivisesti suojelevat kansalaisille turvattuja ihmisoikeuksia puuttumalla lainkäyttöpiirissään olevien yksityisten henkilöiden ja muiden tahojen toteuttamiin ihmisoikeusloukkauksiin.<sup>151</sup>

Poliisilain 35.1 §:n mukaan poliisilla on oikeus saada viranomaiselta ja julkis- ta tehtävää hoitaman asetetulta yhteisöltä virkatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. *Hannu Sorvarin* mukaan rikoksien selvittämisessä poliisilain 35 § antaa poliisille melko kiistattoman oikeuden saada tietoa, kun taas asiakslain 18.3 § antaa sosiaalihuollolle itsenäisen oikeuden harkita tietojen antamista. Tiedonantovelvollisuuden laajuus riippuu *Sorvarin* mukaan muun muassa siitä, mikä merkitys annetaan poliisilain 35.1 §:n lopulle: ”– jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todistee-

<sup>149</sup> HE 137/1999 vp. 34.

<sup>150</sup> *Kauppi* 2007 s. 327.

<sup>151</sup> HE 137/1999 vp. s. 34.

na ole laissa kielletty tai rajoitettu – ”. Sosiaalihuollon asiakirjojen käyttöä todisteena ei ole ehdottomasti kielletty tai rajoitettu.<sup>152</sup>

Asiakaslain 18.3 § on tarkoitettu poliisilain 35 §:ään nähden ensisijaiseksi.<sup>153</sup> Vuodelta 1995 peräisin oleva poliisilain 35.1 § on yleissäännös.<sup>154</sup> Poliisilain 35.1 §:ssä määritelty tietojensaantioikeus syrjäyttää muualla laissa säädetty salassapitovelvollisuudet, jollei salassapitovelvollisuutta koskevassa säännöksessä nimenomaan kielletä tietojen luovuttamista poliisille. Jos kysymyksessä olevien tietojen käyttö todisteena on kielletty tai sitä on rajoitettu, poliisilla on oikeus saada tiedot vain sellaisiin tarkoituksiin, joissa niiden käyttö on todistelukieltoja ja -rajoituksia koskevien mukaan sallittua. Jos taas tietojensaantioikeutta on rajoitettu siten, että poliisilla on salassapitosäännösten mukaan oikeus saada tietoja vain määrättyjen tai tiettyjen tarkoitukseen, erityissäännöksiin perustuvia rajoituksia on noudatettava poliisilaissa säädettyä yleisestä tietojensaantioikeudesta huolimatta.<sup>155</sup> Asiakaslain 18.3 §:ää voidaan pitää *Rauno Korhosen* tarkoittamana poikkeussäännöksenä. Siinä mainitaan erikseen, että tietoja voidaan antaa salassapitovelvollisuudesta huolimatta syyttäjä- ja poliisiviranomaisille rikosten selvittämistä varten.<sup>156</sup>

Lisäksi poliisilain esitöissä korostettiin luottamuksellisuuden merkitystä asiakas-, potilas- ja terapiatyössä. Poliisi voi tarvita virkatehtävissään myös sellaisia tietoja, jotka muu viranomaisen on saanut siihen hoito-, asiakas- tai luottamussuhteessa olevalta henkilöltä. Poliisin tiedonhankinnan tarpeellisuutta pitää harkita sitä silmällä pitäen, ettei esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden viranomaisia veloiteta luovuttamaan tietojaan niin yleisesti, että yleisön luottamus näihin viranomaisiin vaarantuisi.<sup>157</sup> Poliisilain 35.1 §:n muotoilu jättää mahdollisuuden tulkita säännöstä siten, että poliisilla on joko hyvin rajoitetut taikka varsin laajat oikeudet sosiaalihuollon asiakastietoihin.<sup>158</sup> Poliisilain 35.1 §:n säännösteksti viittaa poliisin tiedonsaantioikeuksien laajuuden suuntaan, kun taas esityöt painottuvat määrättyihin rajoituksiin päin. Yksityisyyden suojaaminen on esityölausumien mukaan tärkeää.<sup>159</sup> Tulkintatilanteessa ongelmallista on hallituksen esityksen oikeuslähdeopillisesti heikko velvoittavuus.<sup>160</sup>

<sup>152</sup> *Sorvari* 2001 s. 168–169.

<sup>153</sup> HE 137/1999 vp. s. 33–34.

<sup>154</sup> *Korhonen* 2005 s. 66.

<sup>155</sup> HE 57/1994 vp. s. 67.

<sup>156</sup> *Korhonen* 2005 s. 67.

<sup>157</sup> HE 57/1994 vp. s. 66.

<sup>158</sup> *Kauppi* 2007 s. 200 ja *Kauppi* 1999 s. 324.

<sup>159</sup> *Mahkonen* 2007 s. 165 ja *Mahkonen* 2003 s. 132.

<sup>160</sup> *Piispanen* 1998a s. 36.



*Kirsi Piispasen* mukaan toivottavaa olisikin, että poliisilain 35.1 §:ää sovellettaessa nämä hallituksen esitykseen kirjatut toiveet toteutuvat.<sup>161</sup> Perustuslain 80.1 §:n mukaan yksityisyyteen ei saa puuttua ilman laissa osoitettua perustetta. Poliisilain 35.1 § antaa tuon oikeutuksen. Tietopyyntöjen kohteet, esimerkiksi sosiaalihuollon viranomaiset, eivät kuitenkaan aina halua luovuttaa tietoja poliisille.<sup>162</sup> Poliisilain 35.1 §:n sisältö huomioon ottaen jää epäselväksi, miten säännöksessä mainittu ”tarpeellisten tietojen” merkitys on ymmärrettävissä. Virka-tehtävän suorittamiseksi tarpeellisen tiedon laajuuden voi määritellä ensisijaisesti tiedon tarvitsija eli poliisi. Tiedon tarpeellisuus edellyttää siis riittävän tiedon saantioikeutta. Poliisilla ei kuitenkaan ole tiedonsaantioikeuden kannalta selvissä tilanteissa välttämättä oikeutta kaikkeen tietoon. Tarpeellisuusvaatimus on tässä ymmärrettävä myös viittaukseksi suhteellisuusperiaatteen noudattamisvelvollisuuteen. Poliisi voi käyttää yksilön oikeuksiin kohdistuvia toimivaltuuksiaan vain sen verran kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä.<sup>163</sup>

Asiakaslain 18.3 §:n ensisijaisuudesta seuraa, että poliisilla ei ole oikeutta vaatia tietoja poliisilain 35.1 §:n nojalla. Siten salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen on sovellettava asiakaslain 18.3 §:ää. Arviointi kuuluu säännöksen nimenomaisen sananmuodon mukaisesti sosiaalihuollon järjestäjälle tai toteuttajalle eikä poliisille, syyttäjälle tai tuomioistuimelle.<sup>164</sup> Asiakaslain 18.3 § antaa kuitenkin vain toimintamahdollisuuden.<sup>165</sup> *Kaarlo Tuori* on korostanut, että ehdotonta tiedonantovelvollisuutta ei muodostu, vaan asia on ratkaistava lakiin perustuvalla intressipunninnalla jokaisessa tapauksessa erikseen. On arvioitava, onko tietojen luovuttamista puoltava lapsen etu taikka erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu painavampi kuin salassapitoa perustelevat näkökohdat. Ne liittyvät yksityis- tai perhe-elämän suojaan sekä luottamuksellisen asiakassuhteen säilyttämiseen.<sup>166</sup>

Julkisen ja yksityisen edun välisen ristiriidan sovittelu on jätetty tarkoituksellisesti lainsoveltajalle.<sup>167</sup> Oikeus ja vastuu rikoksen ilmoittamispäätöksestä kuuluvat ensi kädessä työntekijälle ja viime kädessä sosiaalihuollon järjestäjälle tai toteuttajalle, joka työnjohdollista määräysvaltaansa käyttäen voi antaa asiassa

<sup>161</sup> *Piispasen* 1998a s. 36.

<sup>162</sup> *Mahkonen* 2007 s. 165 ja *Mahkonen* 2003 s. 132.

<sup>163</sup> *Kauppi* 2007 s. 210–213 sekä *Kauppi* 1999 s. 322 ja 325. Poliisilain 2.2 §:n mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Poliisilain 2.3 §:n mukaan poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin poliisin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen.

<sup>164</sup> *Tuori* 2004 s. 593.

<sup>165</sup> HE 137/1999 vp. s. 34.

<sup>166</sup> *Tuori* 2004 s. 593–594.

<sup>167</sup> *Kulla* 2002 s. 173.



työntekijää sitovia määräyksiä ja ohjeita.<sup>168</sup> *Arto Kaupin* mukaan lainkohta asettaa sosiaalihuollon järjestäjän ja toteuttajan näissä tapauksissa useastikin vaikeisiin intressipunnintatilanteisiin. Poliisin tiedonhankinnassa joudutaankin jatkuvasti tilanteisiin, joissa yleisen turvallisuuden ylläpitäminen, rikosten selvittäminen sekä toisaalta henkilön yksityiselämän suojaamisvelvollisuus ovat vastakkain. Näiden erisuuntaisten intressien yhteensovittaminen on vaikeuttanut poliisin ja sosiaalihuoltohenkilöstön yhteistyötä monessa tilanteessa.<sup>169</sup>

#### 4.4 Eräiden tahojen velvollisuus antaa salassa pidettäviä tietoja sosiaalihuollon viranomaiselle

Asiakaslain 20.1 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomainen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, koulutuksen järjestäjä, sosiaalipalvelun tuottaja, terveyden- ja sairaudenhoitotoimintaa harjoittava yhteisö tai toimintayksikkö sekä terveydenhuollon ammattihenkilö ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset. Niiden on oltava viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.

Mitkä tiedot ja selvitykset sitten ovat välttämättömiä? Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan työntekijän eläkeläiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laiksi tiedonsaantioikeudesta sen, että laista tulee ilmetä paitsi se, että tiedot ovat välttämättömiä, myös se, miltä kannalta välttämättömiä tietoja säännös koskee.<sup>170</sup> Valiokunta on pitänyt perustuslain 10 §:ssä turvatus henkilö tietojen suojan kannalta erityisen tärkeänä hyvin väljässä ja ulottuvuudeltaan laajassa sääntely-yhteydessä, että tiedonsaantioikeutta ei erikseen sanonnallisesti venytetä ja että tiedonsaantioikeus rajataan koskemaan ainoastaan välttämättömiä tietoja.<sup>171</sup> Valiokunnan kanta on tässä tavallista tiukempi. Sitä paitsi kyse on siitä, miten välttämätön-käsitettä tulkitaan. Käytännössä sitä tulkitaan suhteellisen väljästi. Valiokunta on myös huomauttanut tukioikeusrekisteriä koskevassa lausunnos-

<sup>168</sup> *Sorvari* 2001 s. 168.

<sup>169</sup> *Kauppi* 2007 s. 327 ja *Kauppi* 1999 s. 322.

<sup>170</sup> PeVL 30/2005 vp. s. 4.

<sup>171</sup> PeVL 30/2005 vp. s. 4 ja PeVL 37/2005 vp. s. 6.

saan, että säännöksessä tulee olla rajoittava aikamäärä säilytettäessä tietoja rekisterissä niin kauan kuin niiden käyttö hallinnossa on muuten välttämätöntä.<sup>172</sup>

EOA:n päätös 24.5.2004, dnro 599/4/02. EOA piti kodinhoitajaa sosiaalilautakunnan alaisena viranhaltijana. Häntä koskevat julkisuuslaissa ja asiakaslaissa säädetty salassapito- ja vaitiolovelvollisuus sekä velvollisuus tietojen antamiseen samalla tavalla kuin muitakin sosiaalilautakunnan viranhaltijoita. Kodinhoitaja on siten velvollinen antamaan esimerkiksi lasten ja perheen salassa pidettäviä tietoja lastensuojelusta vastaavalle viranhaltijalle perheen lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi ja lastensuojelun tukitoimien järjestämiseksi.

EOA:n päätös 31.12.2003, dnro 2136/4/01. Oikeusasiamiehen mukaan sosiaalilautakunnalla on laissa säädetty velvollisuus laatia tuomioistuimen pyynnöstä selvitys ja tarvittaessa lisäselvitys tuomioistuimen tietopyynnön mukaisesti. Selvityksen tai lisäselvityksen antamisessa tuomioistuimelle on kyse asiakaslain 20 §:ssä tarkoitettusta sosiaalihuollon viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä. Kun tuomioistuin ei ollut kuitenkaan pyytänyt sosiaalilautakunnalta lisäselvitystä lasten saamasta hoidosta tai muustakaan seikasta, sosiaalipalvelupäällikkö esiintyikin hovioikeudessa todistajan ominaisuudessa vaikkakin sosiaalilautakunnan tuomioistuimelle annetun lausunnon yhtenä allekirjoittajana. Oikeusasiamiehen mukaan kyseessä ei ollut lisäselvityksen antaminen tuomioistuimelle, eikä sosiaalipalvelupäällikkö näin ollen hoitanut tuossa tilanteessa asiakaslain 20 §:ssä tarkoitettua sosiaalihuollonviranomaiselle kuu-

<sup>172</sup> PeVL 25/2005 vp. s. 6. Perustuslakivaliokunta on todennut arvopaperimarkkinalakia koskevassa lausunnossaan seuraavaa. Rahoitustarkastuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada valvottavalta tai muulta rahoitusmarkkinoilla toimivalta samoin kuin sellaisen palveluksessa olevalta tarpeelliset tiedot sekä asiakirjat ja tallenteet. Rahoitustarkastuksen tiedonsaantioikeus ulotetaan koskemaan valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan lukuun tai puolesta toimivaa sekä sellaista muuta henkilöä, jolla voidaan perustellusta syystä olettaa olevan laissa tarkoitettuja tietoja sekä asiakirjoja ja tallenteita. Kysymys on ensisijaisesti muista kuin perustuslain 10.1 §:ssä turvattujen henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisistä tiedoista. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisenkin sääntelyn yhteydessä asianmukaisena, että viranomaisen tiedonsaantioikeus ulotetaan vain sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Tätä tarkoittava tarkistus on syytä tehdä etenkin säännökseen viranomaisen oikeudesta saada tietoja ”muulta henkilöltä”. PeVL 4/2005 vp. s. 4. Vastaava sääntely on työsuojelun valvonnasta ja työpaikan suojeluyhteistoiminnassa annetussa laissa. Lain 4.1 §:n 8 kohdan mukaan työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on oikeus valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa saada työnantajalta valvontaa varten muitakin tarpeellisia tietoja kuin momentin edeltävissä kohdissa on nimenomaisesti mainittu. Oikeus voidaan 12.1 §:n nojalla myöntää työsuojeluviranomaisen antamassa yksilöidyssä valtakirjassa myös ulkopuoliselle asiantuntijalle. Perustuslakivaliokunta korosti myös tässä kohtaa sitä, että kysymys on ensisijaisesti muista kuin perustuslain 10.1 §:ssä turvattujen henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisistä tiedoista ja että perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisenkin sääntelyn yhteydessä asianmukaisena, että viranomaisen tiedonsaantioikeus ulotetaan vain sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Näin ollen sääntelyä on asianmukaista valiokunnan mukaan tarkistaa siten, että lain 4.1 §:n 8 kohdan mukainen tiedonsaantioikeus ulottuu vain valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin. PeVL 42/2005 vp. s. 3.

luvaa tehtävää. Näin ollen asiakaslain 20 § ei oikeuttanut häntä todistajan ominaisuudessa saamaan pyytimiään tietoja koulupsykologilta.

Sosiaalihuollon viranomaisten tiedonsaantioikeus koskee vain niitä tahoja, jotka on nimenomaisesti mainittu asiakaslain 20.1 §:ssä. Koska asiakaslain 20.1 §:ssä ei mainita esimerkiksi työnantajia tai vuokranantajia tiedonantovelvollisten tahojen luettelossa, ei sosiaalihuollon viranomaisilla sen nojalla ole oikeutta saada käyttöönsä mainittujen tahojen asiakkaasta käyttönsä saamia tietoja.

Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 5.3.2001, dnro 762/1/99. Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri piti epäasianmukaisena sitä, että sosiaalityöntekijä oli yhden kuukauden toimeentulotukipäätöstä varten tietoja hankkiessaan ottanut yhteyttä suoraan tuen saajan työnantajaan. Vaikka hallintomenettelyssä vallitsevan yleisen säännön mukaan viranomaisen velvollisuus on selvittää asia, toimeentulotukilaki erityislakina lähtee kuitenkin siitä, että tuen saajan on annettava päätöksenteon tueksi tarvittavat tiedot. Myöskään asiakaslailla ei ole laajennettu sosiaaliviranomaisten tietojensaantioikeutta koskemaan yksittäisiä työnantajia. Arvostelussaan valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri kuitenkin piti sosiaalityöntekijän puolesta puhuvana seikkana sitä, että tämä oli menettelyllään pyrkinyt välttämään asian käsittelyn viipymistä.

Perustuslakivaliokunnan asiasta antaman lausunnon mukaan tarvittavan tiedon on oltava olennaista ja tiedon välttämättömyys suhteessa tiedontarpeen taustalla olevaan lainmukaiseen sosiaalihuollon toimenpiteeseen.<sup>173</sup> Perusteluna tiedon saannin sitomiselle olennaisuuden ja välttämättömyyden kriteereihin oli yksityisyyden suojan korostaminen. Tiedon saannin sitominen olennaisuuden ja välttämättömyyden kriteereihin rajaa jossain määrin myös sitä, mitkä tai ketä koskevat tiedot voivat olla luovutuksen kohteena. Lisäksi se väistämättä lisää sosiaalihuollon viranomaisen velvollisuutta perustella tiedonsaantivaatimustaan yksittäistapauksessa. Asiakaslain 20.1 §:ssä tarkoitettuja salassa pidettävien tietojen on oltava luonteeltaan sellaisia, joita sosiaalihuollon viranomaisen tehtävässään välttämättä tarvitsee. Tämä tarkoittaa sitä, että ilman näitä tietoja ei asiakkaan sosiaalihuollon tarvetta voitaisi ainakaan riittävästi selvittää tai esimerkiksi joltain palvelua järjestää.<sup>174</sup>

Lähtökohtaisesti kuitenkin asiakaslain 12.1 §:n mukaisesti asiakas itse toimittaa ne asiakirjat ja tiedot, joita sosiaalihuollon viranomainen tehtävässään tarvitsee tai antaa suostumuksensa viranomaiselle hankkia kyseiset tiedot. Sosiaalihuollon viranomainen voi pääsääntöisesti vasta tämän jälkeen turvautua asiakas-

<sup>173</sup> PeVL 7a/2000 vp. s. 2–3.

<sup>174</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön opas 2001:11 s. 77.

lain 20.1 §:n mukaiseen tiedonsaantioikeuteensa. Poikkeuksena ovat kiireelliset tilanteet tai muut vastaavat tilanteet, joissa asiakasta ei hallintolain 34 §:ssä säädetyn perustein tarvitsisi kuulla ennen päätöksen tekemistä.<sup>175</sup> Kyseisiä tilanteita ei voida asiakaslain 20.1 §:ssä eritellä, vaan kulloinenkin tapaus ja sitä koskevat erityissäännökset ratkaisevat minkälaisia ja mihin tarkoitukseen asiakaslain 20.1 §:ssä mainittuja tietoja ja selvityksiä on oikeus saada. Esimerkkeinä voi mainita tiedot ja selvitykset, joita sosiaalihuollon viranomaiset tarvitsevat selvittäessään lastensuojelulain (13.4.2007/417) 25 §:n mukaisen lastensuojeluilmoituksen tai lastensuojelulain (13.4.2007/417) 38 §:n mukaisen kiireellisen huostaanoton perusteella lastensuojelun toimenpiteiden tarvetta taikka valmistellessaan lastensuojelulain (13.4.2007/417) 41 §:n mukaisesti huostaanottopäätöstä tai tuomioistuimelle selvitystä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain ja asetuksen tai isyyslain sekä oikeusgeneettisestä isyystutkimuksesta annetun lain mukaisesti.<sup>176</sup>

Näin ollen asiakastietojen saamisen välttämättömyys on ratkaisevassa asemassa arvioitaessa objektiivisesti sitä, millaisiin yksityisyyden loukkauksiin on mahdollista ryhtyä asiakaslain 20.1 §:n perusteella. Punninta perustuu kunkin yksittäistapauksen kokonaisarviointiin. Siinä on arvioitava, onko tietojen luovuttamista puoltava tietojen välttämättömyys painavampi kuin salassapitoa perustelevat seikat, jotka liittyvät yksityis- ja perhe-elämän suojaan sekä luottamukselliseen asiakassuhteeseen. Intressivertailussa tähdätään välttämättömien asiakastietojen saamisen ja sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan väliseen hyväksyttävään suhteeseen.<sup>177</sup>

*Kaarlo Tuori* on korostanut, että luottamuksellisuuden periaate kuuluu sosiaalioikeuden tärkeimpiin periaatteisiin. Sosiaalihuollon tavoitteiden toteuttaminen edellyttää luottamuksellista huoltosuhdetta. Tällainen suhde ei voi syntyä, ellei sosiaalihuollon asiakkaalla ole varmuutta siitä, että hänen suhteen toiselle osapuolelle luovuttamansa tai tämän muutoin saamat tiedot eivät leviä sivullisille.<sup>178</sup> Luottamuksellisuuden murtamiseen on syytä suhtautuva varauksellisesti. Siihen voidaan turvautua vain poikkeustilanteissa. Tietopyynnön on oltava välttämätön ja olennainen. Vain siinä tapauksessa salassapitosäännöksistä johtuvat salassapitovelvoitteet väistyvät ja syntyy vastaavasti velvollisuus antaa kaikki sosiaalihuollon viranomaisten tarvitsemat arkaluonteisetkin tiedot ja selvitykset, joilla saattaa olla vaikutusta päätöstä harkittaessa tai toimenpidettä toteutettaessa.

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> HE 137/1999 vp. s. 36.

<sup>177</sup> HE 266/2004 vp. s. 46.

<sup>178</sup> *Tuori* 2004 s. 548–549. *Anne Heikkinen* on väitöskirjassaan todennut, että luottamuksellisuus on avaintekijä myös työterveydenhuollossa. *Heikkinen* 2007 s. 77.

Asiakaslain 20.2 §:n mukaan lain 20.1 §:ssä tarkoitettu velvollisuus koskee myös rahalaitosta, jos sosiaalihuollon viranomainen ei saa riittäviä tietoja ja selvityksiä lain 20.1 §:ssä mainituilta tahoilta ja jos on perusteltua syytä epäillä asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Ennen kuin pyyntö tehdään rahalaitokselle, on asiakkaalle annettava siitä tieto. Pyyntö tulee esittää kirjallisena rahalaitokselle ja pyynnön esittämistä koskevan päätöksen on oikeutettu tekemään sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen määräämä sosiaalihuollon viranhaltija. Säännös murtaa pankkisalaisuuden sosiaalihuollon asiakkailta, olkoonkin, että tietojen luovuttaminen on sidottu tiukkoihin edellytyksiin. Tosin asiakaslain 20.2 § on vain yksi monien pankkisalaisuutta kaventavien säännösten joukossa, joita vuosien varrella on lakeihin otettu. Säännökset ovat sisällöltään kirjavia eivätkä perusoikeusnäkökohdat yleensä ole tyydyttävästi tulleet selvitettyiksi yksittäisiä säännöksiä laadittaessa.<sup>179</sup> Tässä suhteessa on otettava huomioon eduskunnan hyväksymä lausuma asiakaslain säätämisen yhteydessä. Lausuman mukaan eduskunta edellyttää hallituksen seuraavan, miten pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan yhtenäistää. Yhtenäistämisessä on kyse eri hallinnonalojen viranomaisille – mm. vero-, elinkeino-, työvoima- ja sosiaaliviranomaiset – annettujen rahalaitostieto-oikeuksien sääntelystä yhtenäisin periaattein ja siten, että kansalaisten yhdenvertaisuus ja yksityisyyden suoja turvaan.<sup>180</sup> Pankkisalaisuudella on entistäkin korostuneempi asema yksityisyyden suojan yhtenä ulottuvuutena, vaikka samanaikaisesti pankkisalaisuutta on kavennettu ja kavennetaan edelleen.<sup>181</sup>

Myös luottolaitostoiminnasta annetusta laista, vaikka kyseistä lakia sinänsä sovelletaankin ainoastaan luottolaitostoimintaan, ilmenevillä periaatteilla yksityisen henkilökohtaisia oloja koskevan tiedon suojaamisesta on merkitystä punnittaessa henkilön yksityisyyden suojaa suhteessa sosiaalihuollon viranomaisen tiedonsaantioikeuteen. Luottolaitostoiminnasta annetun lain 94 §:n mukaan jo pankin asiakkuutta pidetään salassa pidettävänä tietona.

Pankkisalaisuuden sisällön ja ulottuvuuden arvioinnin kannalta tärkein säännös sisältyy luottolaitoslain 94.1 §:ään. Siinä säädetään luottolaitoksen tai sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvan yrityksen, luottolaitosten yhteenliittymän taikka luottolaitoksen asiamiehen tai muun luottolaitoksen lukuun toimivan yrityksen toimielimen jäsenen tai varajäsenen tai niiden palveluksessa olevan tai niiden toimeksiannosta tehtävää suorittavan salassapitovelvollisuudesta. Salassa on pidettävä luottolaitoksen tai sen kanssa samaan konsolidointiryhmään tai rahoitus- ja vakuutusryhmien valvonnasta annetussa laissa tarkoitettuun

<sup>179</sup> *Konstari – Kalima* 2002 s. 209.

<sup>180</sup> EV 100/2000 vp. s. 1.

<sup>181</sup> *Konstari – Kalima* 2002 s. 208.

ryhmittymään kuuluvan yrityksen asiakkaan tai muun sen toimintaan liittyvän henkilön taloudellista asemaa tai yksityisen henkilökohtaisia oloja koskevat tiedot taikka liike- tai ammattisalaisuudet, jollei se, jota tiedot koskevat, ole antanut suostumustaan tietojen ilmaisemiseen. Toisaalta voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy lukuisia pankkisalaisuutta kaventavia säännöksiä. Luottolaitoslain 94.2 §:n mukaan luottolaitoksella on velvollisuus antaa pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja muulle viranomaiselle kuin syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille siinä tapauksessa, että sillä on lain nojalla oikeus saada pankkisalaisuuden alaan kuuluvia tietoja.<sup>182</sup> Koska sosiaaliviranomaisella on oikeus asiakaslain 20.2 §:n nojalla saada pankkisalaisuuden alaan kuuluvia tietoja, luottolaitoksella on velvollisuus antaa tiedot mainitun säännöksen mukaisin edellytyksin.

Kun sovelletaan asiakaslain 20.2. §:ää, tiedot siirtyvät pankkisalaisuuden piiristä asiakaslain 14–15 §:ssä säädettyjen sosiaalihuollon asiakirjoja ja tietoja koskevan asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden piiriin. Sosiaalihuollon asiakirjoja ja tietoja koskevan asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita saattaa joutua luottolaitosten tietoon, kun viranomainen tiedustele luottolaitoksilta asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavia tietoja ja selvityksiä. Tällöin sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyys ei ole suojattu. Kysymyksessä on sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden alueelle kuuluvat asiat, joihin luottolaitosten on vastattava asiakaslain 20.2 §:ssä tai asiakasmaksulain 14a §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä. Tällöin viranomaisella on oikeus saada luottolaitoksilta asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat, edellä mainittuihin tarkoituksiin välttämättömät tiedot ja selvitykset. Tietoja siirtyy myös sosiaalihuollon asiakirjoja ja tietoja koskevan asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden piiristä (sosiaalihuollon viranomaiselta) luottolaitosten haltuun. Luottolaitos on luottolain 94.1 §:n perusteella myös velvollinen säilyttämään pankkisalaisuuden piirissä näin saadut yrityksen asiakkaan tai muun sen toimintaan liittyvän henkilön taloudellista asemaa tai yksityisen henkilökohtaisia oloja koskevat tiedot taikka liike- tai ammattisalaisuudet.<sup>183</sup>

Asiakaslain 20.2 § on esimerkki siitä, että oikeusnormi on aina erilaisten ja eri suuntiin käyvien etujen välinen kompromissi. Asiakaslain 20.2 §:n mukaan asiakaslain 20.1 §:ssä tarkoitettu velvollisuus koskee myös rahalaitosta, jos sosiaalihuollon viranomainen ei saa riittäviä tietoja ja selvityksiä asiakaslain 20.1 §:ssä mainituilta tahoilta ja jos on perusteltua syytä epäillä asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Pohdittaessa viranomaisen oikeutta saada pankilta kansalaisen henkilökohtaisiin asioihin liitty-

<sup>182</sup> Ibid. s. 28–29.

<sup>183</sup> Ks. myös *Järvi-Laturi* 1981 s. 329–330.

viä tietoja on huomioitava perusoikeuksina kaikille taatut oikeudet yhdenvertaisuudesta lain edessä, yksityisyyden ja omaisuuden suojasta sekä oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Asiakslain 20.2 §:ään sisältyvää pankkisalaisuuden murtamista voidaan perustella valvontanäkökohdilla. Tuet ja avustukset rahoitetaan verovaroilla. Sen vuoksi niitä myöntävällä viranomaisella tulee olla riittävät mahdollisuudet valvoa, ettei tukia, avustuksia ja etuuksia myönnetä väärillä tai riittämättömillä perusteilla, ja että hakijan ilmoittamat, varallisuusasemaansa koskevat tiedot ovat oikeita.<sup>184</sup>

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan soveltamiskäytännössä tulee pyrkiä varmistamaan, ettei poikkeukselliseen tietojen hankintaan turvauduta sosiaalisesti syrjivällä tavalla. Valiokunta piti tärkeänä, että ryhdyttäessä hankkimaan asiakslain 20.2 §:n mukaisesti lisätietoja, olisi toimenpide tehtävä siten, ettei sillä kohtuuttomasti viivästytetä asian käsittelyä ja että välittömän huollon tai toimeentulon tarpeessa olevan asema turvataan tietojenhankinnasta riippumatta.<sup>185</sup> Toisaalta hallintovaliokunta korosti sosiaalihuollon asiakkaiden oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun edellyttävän, että sosiaalihuollon viranomaisella on oikeat ja riittävät tiedot.<sup>186</sup>

## 5 LAKI OIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUDESTA HALLINTOTUOMIOISTUIMISSA

### 5.1 Taustaa

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan pelkästään oikeuden toteutuminen ei riitä takamaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta, vaan oikeuden on myös nähtävä toteutuvan tuomioistuimen käsitellessä asiaa. Oikeudenkäynnin julkisuus on yksi niistä keinoista, joilla lainkäyttö voidaan tehdä selvästi havaittavaksi.<sup>187</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisuusintressi on oikeudenkäynnissä vieläkin vahvempi kuin viranomaistoiminnassa yleensä.<sup>188</sup> Sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suoja suhde oikeudenkäynnin julkisuuteen paikallistuu lähinnä kysymykseksi siitä, minkälainen on sosiaalihuollon asiastietojen julkisuus/salassapidettävyys oikeudenkäynnissä.

<sup>184</sup> Viranomaisten tietojensaantioikeus, pankkisalaisuus ja perusoikeudet 2000 s. 2 ja 11–12.

<sup>185</sup> StVM 18/2000 vp. 14.

<sup>186</sup> HaVL 7/2000 vp. 13–14.

<sup>187</sup> Virolainen – Pölönen 2003 s. 301–302.

<sup>188</sup> PeVL 43/1998 vp. s. 7.

Oikeudenkäynnin julkisuudella tavoitellaan osin samoja päämääriä kuin viranomaisten toiminnassa yleisemminkin sovellettavalla julkisuusperiaatteella.<sup>189</sup> Tuomioistuimet eivät kuitenkaan asemaltaan ja tehtäviltään ole kaikessa suhteessa rinnastettavissa muihin viranomaisiin. Tuomioistuimet ovat muusta hallinnosta riippumattomia ja niiden tehtävänä on käyttää tuomiovaltaa yhteiskunnassa ja antaa ihmisille oikeusturvaa yksittäisiä asioita ratkaisemalla. Lainkäyttö on luonteeltaan huomattavan auktoritatiivista ja siinä käytetään merkittävää yksilöihin ja yhteisöihin kohdistuvaa pakkovaltaa ratkaisujen sitoessa oikeudenkäynnin osapuolia. Tuomioistuimet eivät huomattavasta yhteiskunnallisesta asemastaan huolimatta ole suoranaisesti demokraattisen kontrollin tai valvonnan ulottuvilla. Muun muassa näistä syistä johtuen oikeudenkäynnin julkisuudella on vanhastaan ollut muuhun viranomaistoiminnan julkisuuteen nähden korostuneempi asema. Onkin katsottu, että oikeudenkäynnin julkisuus on yksi demokraattisen oikeusvaltion keskeisiä tunnusmerkkejä.<sup>190</sup>

Hallintoasian käsittely viranomaisessa ja hallintolainkäyttö muodostavat usein ajallisen ja sisällöllisen jatkumon, jossa tavoitteena tulee olla päätösten oikeellisuus mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tästä johtuen osan hallintoasian käsittelystä ja hallintolainkäytöstä on väistämättä oltava menettelyllisesti samankaltaista.<sup>191</sup> Hallinnon julkisuus ja julkisuus hallintolainkäytössä poikkeavat toisistaan. Lainkäytön julkisuus on perinteisesti ollut laajempaa kuin hallinnon julkisuus. Se on myös lähtökohdiltaan toisentyypistä kuin hallinnon julkisuus. Oikeudenkäynnin julkisuus ennen kaikkea yleisten tuomioistuinten toimintaan kiinnittyvänä on vanhastaan ollut eräs prosessioikeuden johtavia periaatteita. Julkisuudella on pyritty edistämään etenkin asianosaisen oikeusturvan toteutumista ja tehostamista.<sup>192</sup> Oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyy myös asianosaisen oikeusturvan takaamista yleisempi, tuomiovallan käytön avoimuutta ja arvioitavuutta edellyttävä funktio. Julkisuudella on tässä mielessä kautta tärkeä tehtävä ylläpitää tuomiovallan käytön legitimitettä, julkista luotettavuutta, sekä osapuolten että yleisön kannalta. Tosin pelkästään julkisuuteen tämä tehtävä ei tietysti voi perustua, sillä myös prosessin laadun sekä tuomioiden sisällön ja perustelujen on osaltaan tuettava tuomiovallan käytön hyväksyttävyyttä.<sup>193</sup>

Julkinen oikeudenkäynti mahdollistaa tuomioistuimen toiminnan valvonnan ja kriittisen arvioinnin. Edelleen julkisuus estää mielivaltaa ja väärinkäytöksiä lainkäytössä sekä kannustaa tuomioistuinta entistä parempaan työskentelyyn.<sup>194</sup>

<sup>189</sup> Työryhmämietintö 2005:7 s. 7.

<sup>190</sup> Ibid.

<sup>191</sup> Siitari-Vanne 2000 s. 1212.

<sup>192</sup> Lohiniva-Kerkelä 2003a s. 220.

<sup>193</sup> Mäenpää: Tuomioistuimen riippumattomuus ja julkisuus. Tuomaripäivä 13.10.2006. Julkisuussidonnaisuus. 3. kappale.

<sup>194</sup> Lohiniva-Kerkelä 2003a s. 220.



Tuomioistuinten toiminnan avoimuus on myös omiaan lisäämään kansalaisten tuomioistuimia kohtaan tuntemaa luottamusta. Avoimesti tapahtuvaa tuomioistuintoimintaa on helpompi pitää luotettavana ja asiallisena kuin salaista. Merkitystä vailla ei ole myöskään se, että oikeudenkäynnin julkisuuden kautta ihmiset saavat tietoa oikeusjärjestyksen sisällöstä.<sup>195</sup> Näin voidaan myös ennakoida tuomioistuinten ratkaisutoimintaa sekä sitä, millaiset seikat ovat merkityksellisiä tulevaisuuden oikeudenkäynneissä.<sup>196</sup> Julkisuuden seurauksena voi olla muodollisten puutteellisuuksien korjaaminen. Julkisuus on myös yksi keino varmistaa tuomioistuinten viranhaltijoiden vastuu ja informoida yksityiskohtaisemmin kansalaisia oikeudellisista vastauksista rikollisuuteen.<sup>197</sup> Kaikki nämä tekijät liittyvät samalla tuomiovallan käyttöä myös kansalaisyhteiskuntaan.<sup>198</sup>

Hallintolainkäytössä ratkaistaan esimerkiksi yksilön perustoimentuloturvaan kuuluvia tai hänen vammaisuutensa perusteella myönnettäviä etuuksia. Niiden käsittelyn yhteydessä joudutaan selvittämään muun muassa terveydentilaan ja esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyviä tietoja, jotka ovat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä eli ilman vahinkoedellytystä. Oikeuskansleri onkin kiinnittänyt tässä yhteydessä huomiota julkisuuslain salassapitosäännöksiin lukuisiin vahinkoedellytyslausekkeisiin, joita on kahta laatua. Oikeuskanslerin mukaan näiden lausekkeiden soveltamisratkaisut on perusteltava. Oikeuskanslerin mukaan voidaan myös pitää perusteltuna sitä, että asiakasrekisteriin merkittävä tieto tulisi voida pitää salassa lisäksi, jos se on tarpeen tuomioistuimen päätöksen perustelujen mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi. Tällöin kysymys on siitä, että rajoittamalla salassapito tiettyyn asiaan tuomion perustelut voidaan muilta osin julkistaa.<sup>199</sup>

Tuomioistuimen ratkaisun sisällön ja sen perustelujen mahdollisimman laaja julkisuus on tärkeää silloinkin, kun perusteluihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja. Henkilön tai yrityksen nimi- tai tunnistetietojen julkisuudelle ei sen sijaan ole tällaisessa tilanteessa yhtä painavia perusteita.<sup>200</sup> Yleisöjulkisuudella on merkitystä erityisesti silloin, kun on kyse yhteiskunnallisesti merkittävistä ja laajalaisista päätöksistä.<sup>201</sup>

Sekä lainkäytön että hallintolainkäytön yhteiskunnallisen merkityksen kannalta on huomattavasti tärkeämpää huolehtia siitä, että yleisöllä on saatavissa tietoja yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten päätöksistä kuin se,

<sup>195</sup> Työryhmämietintö 2005:7 s. 7.

<sup>196</sup> Työryhmämietintö 2005:6 s. 5.

<sup>197</sup> Cram 2002 s. 137.

<sup>198</sup> *Mäenpää*: Tuomioistuimen riippumattomuus ja julkisuus. Tuomaripäivä 13.10.2006. Julkisuussidonnaisuus. 4. kappale.

<sup>199</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2003 s. 40.

<sup>200</sup> Ibid.

<sup>201</sup> HE 12/2006 vp. s. 5.

että tiedetään ketä yksityistä henkilöä päätös koskee.<sup>202</sup> Hallintolainkäytössä tuomioistuimen päätöksen perusteluihin sisältyy usein yksityiskohtaisia tietoja esimerkiksi henkilön terveydentilasta, henkilön saamista sosiaalihuollon palveluista tai muita sellaisia tietoja, jotka kuuluvat julkisuuslain, asiakaslain tai muun lain perusteella henkilön yksityisyyden suojan piiriin. Jos henkilö tällaisessa tapauksessa voitaisiin tunnistaa päätökseen tai tuomioistuimen diaariin sisältyvien tunnistetietojen perusteella, julkinen päätös tulisi henkilön yksityisyyden turvaamiseksi laatia niin, ettei siitä ilmene julkisuuslain, asiakaslain tai muun lain mukaan salassa pidettäviä tietoja. Tämä saattaisi kuitenkin rajoittaa monessa tapauksessa oikeudenkäynnin julkisuutta kontrollifunktion kannalta ongelmallisella tavalla. Tuomioistuimen ratkaisun sisällön ja sen perustelujen mahdollisimman laaja julkisuus on tärkeää silloinkin, kun perusteluihin sisältyy luonteeltaan salassa pidettäviä tietoja. Sen sijaan henkilön tunnistetietojen julkisuudelle ei ole tällaisessa tilanteessa yhtä painavia perusteita.<sup>203</sup>

Perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa pidetään oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvana lähtökohtana oikeudenkäynnin julkisuutta, mutta mahdollistetaan, että julkisuutta voidaan rajoittaa, jos välttämättömät syyt vaativat sitä. Oikeudenkäynnin julkisuus on tarvittaessa sovitettava yhteen muiden perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, sillä hallintolainkäytössä on tilanteita, joissa julkisuus voi loukata esimerkiksi asianosaisen yksityisyyden suojaa tai muita perusoikeuksia.<sup>204</sup> Lainkäytön julkisuutta säänneltäessä joudutaan väistämättä punnitsemaan keskenään oikeudenkäynnin julkisuuteen ja yksityisyyden suojaan liittyviä arvoja.<sup>205</sup>

Yksityisyyden suojaaminen on muodostunut vahvaksi perusteeksi rajoittaa julkisuutta.<sup>206</sup> Pitää punnita sitä, miten oikeudenkäynnin julkisuuden edut ja toisaalta myös sen joissakin tilanteissa aiheuttamat ilmeiset haitat arvotetaan suhteessa toisiinsa, ja miten tämä kysymys ratkaistaan siten, että oikeudenkäynnissä yksittäistapauksessa päästään mahdollisimman tasapainoiseen ratkaisuun. Tavoitteena pitää olla sellaisen ratkaisun löytäminen, että oikeudenkäynnin julkisuutta ei tarpeettomasti rajoitettaisi, mutta toisaalta oikeudenkäyntien julkisuus ei johtaisi myöskään muiden tärkeiden etujen tarpeettomaan ja suhteettomaan loukkaamiseen.<sup>207</sup> Tasapainon löytäminen eri perusoikeuksien välillä vaatii varsin monipuolista ja jäsentynyttä tarkastelua.<sup>208</sup> Yleisellä tasolla yksinkertaista ja selkeää ratkaisua tähän kysymykseen ei ole. Tuomioistuimille pitää näin ollen

<sup>202</sup> Työryhmämietintö 2005:6 s. 36.

<sup>203</sup> Työryhmämietintö 2003:8 s. 54–55.

<sup>204</sup> HE 12/2006 vp. s. 18.

<sup>205</sup> Työryhmämietintö 2005:6 s. 36.

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> Työryhmämietintö 2005:7 s. 8.

<sup>208</sup> Työryhmämietintö 2003:8 s. 14.

antaa riittävästi harkintavaltaa ja keinoja sekä oikeudenkäynnin julkisuuden että sitä vastaan puhuvien seikkojen huomioon ottamiseksi ja siten mahdollisimman hyvään ratkaisuun pääsemiseksi yksittäisessä asiassa.<sup>209</sup>

Harkittaessa sitä, onko oikeudenkäyntiasiakirja pidettävä salassa, on kiinnitettävä huomiota siihen, millaisia kielteisiä vaikutuksia oikeudenkäyntiasiakirjan sisältämien tietojen julkistamisella on esimerkiksi henkilön yksityis- tai perhelämälle tai hänen sosiaalisiin oloihinsa ja työelämäänsä. Tähän arviointiin vaikuttavat kulloinkin yhteiskunnassa vallalla olevat arvoperiaatteet. Tieto olisi arkaluonteista silloin, jos sen julkiseksi tulemiseen liittyisi henkilön kannalta vähäistä suurempia haitallisia seuraamuksia.<sup>210</sup> Lakimiesliiton mielestä hallinto-oikeuden tulisi voida tapauskohtaisesti päättää, sisältääkö asia sellaisia yksityisyyden suojaan kuuluvia, salassa pidettäviä tietoja. Vammaispalvelujen osalta yksityisyyden suoja ei aina edellytä ratkaisun ja asianosaisen salaamista, jos yksityisyyden suojaa harkitaan oikeudenkäynnin julkisuuden tarpeeseen verrattuna. Esimerkiksi vammaiskuljetuksen järjestämistapaa koskeva asia ei välttämättä sisällä mitään salattavaa tietoa. Pikemminkin muilla vammaisilla on tarve tietää, kohdellaanko kaikkia samoin.<sup>211</sup>

Hallintotuomioistuimen tulee yksittäistä asiakirjapyyntöä ratkaistessaan tarkastella käsittelyn eri vaiheita ja niissä syntyneitä asiakirjoja kokonaisuutena ja pyrkiä siihen, että oikeudenkäynnin julkisuus toteutetaan kokonaisuutena arvioiden mahdollisimman laajasti. Tämä julkisuuden maksimointiperiaate ilmenee julkisuuslain 10 §:n viimeisestä virkkeestä ja 17.1 §:stä. Julkisuuden maksimointiperiaate merkitsee hallintotuomioistuimelle velvollisuutta etsiä tietojen antamisessa sellainen ratkaisu, joka parhaiten toteuttaa julkisuusperiaatteen tarkoitusta. Asiakirjasta on annettava tieto silloinkin, kun siihen sisältyy salassa pidettäviä tietoja. Salassapidosta voidaan huolehtia esimerkiksi siten, että asiakirjasta poistetaan henkilön tunnistetiedot silloin, kun salassapito perustuu yksityisyyden suojaan. Julkisuuden maksimointiperiaate koskee myös asian suullista käsittelyä.<sup>212</sup>

*Kaarlo Tuorin* näkemyksen mukaan julkisuutta yleisen edun nimissä rajoittavia säännöksiä on tulkittava suppeasti.<sup>213</sup> Tähän velvoittaa jo perus- ja ihmisoi-  
keusmyönteisen tulkinnan periaate. Kantaa tukee myös valvontatehtävän korostuneisuus jutuissa, joihin saattaa liittyä voimakkaita poliittisia latauksia. Tulkittaessa julkisuutta rajoittavia, yksityistä intressiä turvaavia säännöksiä suppea

<sup>209</sup> HE 13/2006 vp. s. 5.

<sup>210</sup> HE 13/2006 vp. s. 41.

<sup>211</sup> Lakimiesliiton lausunto oikeusministeriölle oikeudenkäynnin julkisuussäätelyä valmistelleiden työryhmien mietinnöistä 15.9.2005. Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa. 2. kappale.

<sup>212</sup> HE 12/2006 vp. s. 18.

<sup>213</sup> *Tuori* 2002b s. 245.

tulkinta ei voi olla lähtökohta. Yksityisyyden suojalla on näet myös ihmisoikeus- ja perusoikeuskytkentä: yksityiselämä on suojattu niin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa kuin kansallisessa perustuslaissakin. Julkisuuden rajoittamissäännösten suojatessa yksityisyyttä – esimerkkinä vaikkapa raiskausjutut – niiden soveltaminen saattaa edellyttää kahden perusoikeus- ja ihmisoikeusperiaatteen punnintaa. *Martti Backmanin* mukaan nykyiseen yhteiskuntaan kuuluu yksityisyyden suojan ylikorostaminen julkisuuden sekä yleisen edun kustannuksella.<sup>214</sup>

## 5.2 Tiedonsaantioikeuden rajoituksia

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain<sup>215</sup> 9.3 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi jättää 1 momentissa tarkoitetun tiedon antamatta asianosaiselle siltä osin kuin kyse on julkisuuslain 11.2 §:n 1–6 kohdassa salassa pidettäväksi säädetystä tiedosta, jos tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä salassapitosäännöksessä tarkoitetun edun suojaamiseksi eikä tiedon antamatta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Tieto voidaan jättää antamatta vain silloin, kun molemmat edellytykset täyttyvät.<sup>216</sup>

Laki merkitsee muutosta aikaisempaan sääntelyyn siten, että asianosaisen tiedonsaantioikeus on hallintolainkäytössä laajempi kuin hallinnossa. Harkittaessa tiedon antamatta jättämistä otetaan huomioon tiedon ilmaisemisesta aiheutuva haitta tai vahinko niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty julkisuuslaissa. Tieto voidaan jättää antamatta asianosaiselle vain, kun tämä on välttämätöntä salassa pidettäväksi säädettyjen etujen suojaamiseksi eikä tiedon antamatta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Tuomioistuin ratkaisee kysymyksen tietojen antamisesta punnitsemalla yhtäältä salassapidon puolesta olevia näkökohtia ja toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Tieto tulee antaa esimerkiksi silloin, kun se ei ole laadultaan sellainen, että sen antaminen aiheuttaisi välitöntä vaaraa salassapidon perusteena olevalle edulle. Toisaalta on tarkasteltava sitäkin, miten ratkaiseva kyseinen tieto on oikeudenkäynnin lopputuloksen kannalta.<sup>217</sup>

Harkittaessa tiedon epäämistä asianosaiselta on kiinnitettävä huomiota siihen, ketä kyseinen tieto välittömästi koskee. Sellainen tieto, jota ei pykälän mukaisesti anneta asianosaiselle, voi koskea paitsi välittömästi asianosaista itseään, myös

<sup>214</sup> *Backman* 2005 s. 134.

<sup>215</sup> Tasavallan presidentti *Tarja Halonen* vahvisti lain oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007) 30.3.2007. Se tuli voimaan 1.10.2007.

<sup>216</sup> HE 12/2006 vp. s. 28.

<sup>217</sup> *Ibid.* s. 28–29.

toista asianosaista tai sivullista. Asianosaisen oikeusturvaa korostava tiedonsaantioikeus ei edellytä, että asianosainen valituksen tekemällä saisi tiedon asiakirjoihin sisältyvistä muista kuin itseään koskevista salassa pidettävistä tiedoista.<sup>218</sup>

Diaarit ja vastaavat asiakirjarekisterit ovat viranomaisen asiakirjoja, joiden julkisuus määräytyy pääsäännön mukaan nykyisin samalla tavalla kuin viranomaisten muidenkin asiakirjojen julkisuus. Julkisuuslain mukaan diaaritiedot eivät ole salassa pidettäviä pelkästään sillä perusteella, että asia sisältää salassa pidettävää aineistoa. Mikäli asiaa kuvaavat tiedot yhdistettynä asianosaisen tunnistetietoihin kuitenkin paljastavat yksityisyyden suojan vuoksi tai muulla perusteella salassa pidettävän tiedon, diaariin merkityt asianosaisen tunnistetiedot on pidettävä salassa. Aikaisempi sääntely on aiheuttanut ongelmia hallintotuomioistuinten päätösten julkisuuden kannalta. Ongelmana on ollut, voidaanko salassa pidettäviä asioita koskevista päätöksistä antaa jäljennöksiä asianosaisen nimet ja muut tunnistetiedot peitettynä, kun asianosaisen nimi on ollut mahdollista saada selville yhdistelemällä päätöksestä saatuja tietoja diaaritietoihin.<sup>219</sup>

Oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa pohtinut työryhmä ehdotti oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa koskevaan lakiin otettavaksi säännöstä, jonka mukaan asiakirjarekisteriin merkityt asianosaisen ja muun oikeudenkäyntiin liittyvän henkilön henkilötiedot ja muut tunnistetiedot pidetään salassa, jos ne yhdessä muiden asiakirjarekisteriin merkittyjen tietojen kanssa ilmaisevat salassa pidettäväksi säädetyn tiedon. Asiakirjarekisteriin sisältyvien tietojen ollessa salassa pidettäviä, voidaan hallintotuomioistuimen päätöksestä antaa asiakirjajäljennöksiä, joista poistetaan asianosaisia koskevat tiedot.<sup>220</sup>

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan yksityisyyden suojan vuoksi salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa kopio poistamalla asianosaisen nimi ja muut tunnistetiedot tai korvaamalla ne symboleilla.<sup>221</sup> Julkisuuslain tarkoitusta vastaava menettely on pitää käsiteltävää asiaa ja sen laatua koskevat tiedot mahdollisimman yksityiskohtaisina ja selkeinä ja taata yksityiselämän suojaa koskevat salassapitovelvoitteet peittämällä asianosaisen nimi. Näin ollen diaari palvelee parhaiten myös viranomaisen toimintaa.<sup>222</sup> Jos asiakirja on säädetty salassa pidettäväksi yksityisyyden toteuttamiseksi, riittää usein, että asiaomaisen tunnistetiedot poistetaan asiakirjasta. Tällöin tiedot päätöksestä perusteluineen voidaan antaa paljastamatta asianosaisten henkilöllisyyttä.<sup>223</sup> Asia-

<sup>218</sup> HE 12/2006 vp. s. 30.

<sup>219</sup> Ibid. s. 22.

<sup>220</sup> Työryhmämietintö 2005:6 s. 36.

<sup>221</sup> HE 30/1998 vp. s. 65.

<sup>222</sup> Työryhmämietintö 2003:8 s. 41–42.

<sup>223</sup> Työryhmämietintö 2005:6 s. 6 ja 36.

kirjat voidaan myös jaotella esimerkiksi niin, että julkiset ja salassa pidettävät asiakirjat kirjataan eri rekistereihin.<sup>224</sup>

Myös KKO ja KHO ovat käsitelleet diaaritietojen julkisuutta. KKO on päätöksessään KKO 2002:27, 9.4.2002, taltio 922, dnro H2001/266 todennut seuraavaa. Siltä osin kuin tutkimus edellyttää hakemuksessa yksilöidyn tutkimusteeman kannalta yksittäisten tapausten yksityiskohtaista esittelyä, tämän tulee tapahtua salaamalla sekä asianosaisten nimet esimerkiksi kirjaimia käyttämällä että rikoksen tekopaikka ja muut vastaavat tapauksen tunnistamisen mahdollistavat tiedot.<sup>225</sup> KHO on esimerkiksi tilanteessa, jossa diaarimerkinnot sisälsivät salassa pidettäviä tietoja, puoltanut merkintöjen julkistamista salassa pidettävät tiedot peitettyinä.<sup>226</sup>

Diaarin asianosaistietojen julkisuuden rajoittaminen mahdollistaa tuomioistuinten ja muitten viranomaisten päätösten laajan julkisuuden. Tuomioistuimien tai muu viranomainen voisi antaa päätöksestään sellaisia jäljennöksiä, joista on poistettu asianosaista koskevat tunnistetiedot eikä näitä tietoja voitaisi selvittää diaarin kautta. Tämä mahdollistaa myös päätösten perustelujen entistä yksityiskohtaisemman ja täydellisemmän kirjoittamisen, koska asianosaista ei voida yhdistää diaaritietojen julkisuuden kautta asiaan. Tällainen menettely korostaa lainkäytön ja viranomaistoiminnan valvontafunktiota ja samalla suojaa henkilöiden yksilöllisyyttä ja yksityisyyttä.<sup>227</sup>

Sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa on yleistä, että tuomioistuimen päätöksen perusteluihin sisältyy sosiaalihuollon asiakkaan sosiaalihuoltoa ja terveydentilaa

<sup>224</sup> Ahvenainen 2000b s. 23.

<sup>225</sup> KKO 2002:27, 9.4.2002, taltio 922, dnro H2001/266.

<sup>226</sup> KHO 2002:52, 22.8.2002, taltio 1892, dnro 3548/1/01. Sen sijaan KKO on katsonut, että arvioitaessa henkilötunnusten loppuosien antamisvelvollisuutta lähtökohdaksi tulee ottaa julkisuuslain 1.1 §:stä ilmenevä periaate, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen säädetä. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9.1 §:stä ilmenee, että samaa periaatetta noudatetaan oikeudenkäyntiaineistonkin osalta. Viimeksi mainitun pykälän 2 momentin mukaan sovelletut lainkohdat ja tuomiolauselmia ovat julkisia siinäkin tapauksessa, että tuomioistuimien on määrännyt oikeudenkäyntiaineiston muutoin pidettäväksi salassa. KKO:n käsittelemässä tapauksessa vastaajien henkilötiedot täydellisine henkilötunnuksineen sekä asianomistajan vastaavat tiedot ilmenivät alempien oikeuksien tuomiolauselmista. Laissa ei ole säännöksiä, joiden nojalla henkilötunnuksen loppuosat olisi tuomioista ja päätöksistä jäljennöksiä annettaessa poistettava. Näin ollen A:lle määrättiin annettavaksi siinä mainitut asiakirjat siten, ettei vastaajien henkilötunnuksen loppuosia eikä asianomistajan henkilötunnuksen loppuosaa asiassa peitetä, vaikka hovioikeus oli kannattanut osajulkisuuden toteuttamista eli henkilötunnuksen loppuosien peittämistä. KKO 2004:15, 3.3.2004, taltio 483, dnro S2003/711. AOA:n mukaan yksityisyyden suojan kannalta ei ollut asianmukaista, että kuntayhtymän jätelaskun numeroon ja viitenumeroon oli sisällytetty asiakkaan henkilötunnus tietyllä tavalla muutettuna, koska henkilötunnus oli numeroista helposti selvitettävissä. Henkilötunnuksen käyttöä laskujen numerona tai viitenumerona ei AOA:n mielestä voida pitää yleensäkin asianmukaisena, koska laskut voidaan yksilöidä asiakasnumerolla tai koodilla tms. Henkilötunnuksen käytön perusteeksi ei riitä pelkästään se, että tietojärjestelmien käyttö on siten helpompaa. AOA:n päätös 30.9.2005, dnro 2872/4/03.

<sup>227</sup> Työryhmämietintö 2005:6 s. 21.

koskevia salassa pidettäviä tietoja. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain mukaan päätöksestä ja sen perusteluista voidaan antaa tieto, jos niissä ei ole sellaisia tietoja, joiden perusteella sosiaalihuollon asiakas voidaan tunnistaa. Tuomioistuin voi poistaa asianosaista koskevat tunnistetiedot eikä sosiaalihuollon asiakkaan henkilöllisyyttä voida päätöstä koskevien diaaritietojen, kuten päätöspäivän, diaarinumeron tai taltionumeron, perusteella selvittää hallintotuomioistuimen diaarista. Tällä tavalla salassa pidettävät tiedot eivät paljastu.<sup>228</sup> Asiaa on käsitellyt myös korkein hallinto-oikeus:

KHO 2002:52, 22.8.2002, taltio 1892, dnro 3548/1/01. Hakija pyysi yleisöjulkisuuden perusteella jäljennöstä KHO:n verotusta koskevasta päätöksestä ja siihen liitetystä lääninoikeuden päätöksestä. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 2.1 §:n mukaisesti tiedot muun muassa asianosaisen nimestä ja asian laadusta tulevat diaariin tehtyinä merkintöinä julkisiksi. Toisaalta mahdollisuus yhdistellä nämä tiedot veroasiassa tehdyn päätöksen julkaisemiseen johtaa julkisuuden kannalta ristiriitaiseen lopputulokseen, vaikka verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla julkaistusta päätöksestä olisi poistettu verovelvollisen nimi ja muut tunnistetiedot. KHO joutui ottamaan huomioon paitsi verovelvollisten tietosuojan asettamat vaatimukset myös korkeimman hallinto-oikeuden päätösten julkaisemiselle ja julkaistavan aineiston luotettavuudelle oikeusvarmuuden edistämiseksi asetettavat vaatimukset. Asiaa ratkaistessaan KHO otti lähtökohtana huomioon julkisuusperiaatteen ja ylimmän tuomioistuimen ratkaisujen erityisen merkityksen oikeudenkäytön yhdenmukaisuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruseriaatteiden edistämisessä, minkä vuoksi tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehtyjen merkintöjen julkisuudesta ei voitu suoraan johtaa lisärajoituksia päätösten julkaisemiselle. Se seikka, että nykyisten säännösten keskinäinen yhteensopimattomuus voi antaa mahdollisuuksia yhdistellä tietoja eri tietolähteistä ja näin saada selville verovelvollisten nimiä julkaistavien ratkaisujen osalta, ei ollut riittävä peruste luopua ratkaisujen julkaisemisesta tai niiden antamisesta muutoin sanamuodon mukaisina ottaen huomioon lain velvoite asianosaisen nimen ja tunnistetietojen peittämisestä siinä yhteydessä. KHO oikeutti hakijan saamaan jäljennökset kysymyksessä olevasta KHO:n päätöksestä ja siihen liitetystä Hämeen lääninoikeuden päätöksestä äänestyslausuntoineen verovelvollisen nimi ja muut tunnistetiedot peitettyinä.

Asianosaista koskevien diaaritietojen julkisuus johtaa siihen, että muutoksen hakeminen hallintoviranomaisen päätökseen heikentää asianosaisen yksityisyyden suojaa. Tällöin tietojen julkisuus voi tosiasiaa rajoittaa muutoksenhakuoi-

<sup>228</sup> Oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa koskevassa hallituksen esityksessä on todettu vanhan lain säännösten keskinäinen yhteensopimattomuus, joka johti tosiasiallisesti salassa pidettävien tietojen paljastumiseen. HE 12/2006 vp. 22.



keuden käyttämistä. Asianosaista koskevien tunnistetietojen julkisuus voi johtaa hallintotuomioistuimessa päätösten perustelujen salassapitoon tai siihen, että perustelut pyritään laatimaan asianosaisten yksityisyyden suojan turvaavalla tavalla. Tämä heikentää kuitenkin hallintotuomioistuimen ratkaisutoiminnan avoimuutta.<sup>229</sup>

Asiakirjan sisältämät salassa pidettävät tiedot eivät vielä oikeuta pitämään asiaa koskevia diaarimerkintöjä salaisina. Kokonaan salainen diaarimerkintä voi olla kysymyksessä vain silloin, kun jo tieto asian vireilläolosta on salainen. Diaarin julkisuutta on näin ollen arvioitava viestikohtaisesti, toisin sanoen tarkastelemalla kaikkia samaa asiaa koskevia merkintöjä yhtenä asiakirjana.<sup>230</sup> Hallintotuomioistuimen diaaritietojen julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä. Tällöin joudutaan punnitsemaan keskenään oikeudenkäynnin julkisuuteen ja yksityisyyden suojaan liittyviä arvoja, sillä molemmissa on kyse perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista. Hallintotuomioistuinten diaarien julkisuudella on merkitystä laajemminkin hallintolainkäytön julkisuuden toteuttamisessa. Diaaritietojen julkisuus antaa yleisölle mahdollisuuden seurata sitä, millaisia asioita tuomioistuimissa on vireillä.<sup>231</sup>

Diaaritietojen avulla voidaan myös seurata asioiden käsittelyvaiheita ja käsittelyaikoja sekä sitä, millaisia oikeudenkäyntiasiakirjoja niihin liittyy.<sup>232</sup> Tämän vuoksi on tarpeellista korostaa diaaritietojen julkisuutta.<sup>233</sup> Asianosaisten henkilöllisyys ei ole hallintolainkäytössä samassa määrin keskeistä kuin rikosprosessissa. Hallintolainkäyttöasiaa on jo käsitelty ensi vaiheessa hallintoviranomaisessa, jossa on tehty muutoksenhaun kohteena oleva päätös. Hallintotuomioistuimessa tutkitaan hallintoviranomaisen toiminnan laillisuus yksittäistapauksessa. Hallintolainkäyttöasian yksilöimiseksi ei ole välttämätöntä, että diaarin merkinnot asianosaisten nimestä ja yhteystiedoista ovat aina julkisia. Salassa pidettäviä tietoja sisältävien päätösten julkisuutta ei voida turvata poistamalla julkaistuista päätöksistä ja päätösjäljennöksistä asianosaisten tunnistetietojen lisäksi diaarinumero, päätösnumero ja päätöksen päivämäärä, koska tällöin ei kyseisen ratkaisun yksilöiminen olisi jälkikäteen lainkaan mahdollista. Oikeuskäytäntöön viittaaminen esimerkiksi toista samankaltaista asiaa koskevassa valituskirjelmässä tai oikeuskirjallisuudessa edellyttää, että kyseessä oleva hallintotuomioistuimen päätös voidaan yksilöidä.<sup>234</sup>

<sup>229</sup> HE 12/2006 vp. s. 22.

<sup>230</sup> Työryhmämietintö 2003:8 s. 41.

<sup>231</sup> HE 12/2006 vp. s. 22.

<sup>232</sup> Ibid. s. 23.

<sup>233</sup> Työryhmämietintö 2005:6 s. 20.

<sup>234</sup> HE 12/2006 vp. s. 23.



Tosin tapauksessa Z. vastaan Suomi, jossa HIV tartunnan saaneen henkilön nimi ja terveydentila oli julkistettu hovioikeuden tuomiossa, EIT totesi seuraavaa. Suomen oikeuden mukaan hovioikeus oli voinut harkintansa mukaan jättää mainitsematta Z:n nimen ja julkistaa tuomiosta vain tuomiolauselman, lainkohdat ja perustelujen lyhennelmän määräämällä perustelut täydellisessä muodossaan pidettäväksi salassa määrääjän. Hovioikeuden tietoon oli saatettu Z:n toivomus siitä, että oikeudenkäyntiaineiston salassapidon määräaikaa jatkettaisiin. Siten oli ilmeistä, että hän olisi vastustanut nimensä ja terveydentilansa julkistamista. Näissä oloissa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei hovioikeuden toimenpiteelle ollut mitään pakottavaa syytä ja EIS:n 8 artiklaa oli rikottu.<sup>235</sup>

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 5 §:n mukaan hallintotuomioistuimen diaariin tai vastaavaan asiakirjarekisteriin merkityt asianosaisen tai muun asiaan osallisen yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot on pidettävä salassa, jos se on välttämätöntä sen vuoksi, että ne yhdessä muiden tuomioistuimen diaariin ja päätökseen merkittyjen tietojen kanssa ilmaisevat julkisuuslain 24.1 §:n 20 tai 23–32 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn tiedon. Kyseessä olevissa kohdissa tiedot on pidettävä salassa henkilön yksityisyyden suojan tai turvallisuuden taikka liike- tai ammatissalaisuuden suojaamisen vuoksi. Tiedot asianosaisen ja muun asiaan osallisen henkilöllisyydestä pidetään salassa myös silloin, kun ne yhdessä muiden diaariin tai päätökseen merkittyjen tietojen kanssa paljastavat henkilön yksityisyyden tai turvallisuuden taikka liike- tai ammatissalaisuuden suojaamiseksi salassa pidettäväksi säädetyn tiedon. Tällaisia salassapitosäännöksiä sisältyy esimerkiksi asiakaslakiin.<sup>236</sup> Tunnistetiedot salattaessa muut diaaritiedot – kuten tiedot asian yksilöidystä laadusta ja sen käsittelyvaiheesta – pysyvät julkisina.<sup>237</sup>

Jotta salassapitointresseille ei annettaisi aiheettoman suurta painoarvoa ja jotta saataisiin oikea tasapaino oikeudenkäynnin julkisuuden ja yksityisyyden suojan välillä, lakivaliokunta katsoi, että oli tärkeää rajoittaa salassapito vain sellaisiin tapauksiin, joissa se on välttämätöntä oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5.1 §:ssä tarkoitettujen etujen suojelemiseksi. Näin ollen kussakin tapauksessa on huolellisesti erikseen harkittava, seuraako säännöksessä tarkoitettujen tunnistetietojen julkisuudesta, että ne muihin oikeudenkäyntiä koskeviin tietoihin yhdistettyinä todella ilmaisevat oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5.1 §:ään sisältyvässä luettelossa tarkoitettua, salassa pidettävän seikan. Valiokunta korosti välttämättömyys-vaatimuksesta johtuvan, että kovin vähäisenä pidettävä mahdollisuus tällaisen seikan paljastumiseen ei vielä oikeuta pitämään

<sup>235</sup> EIT:n tuomio Z. vastaan Suomi 25.2.1997, 9/1996/627/811, kohta 113. Ks. *Lehtonen, Lasse* 2003 s. 199.

<sup>236</sup> HE 12/2006 vp. s. 23.

<sup>237</sup> LaVM 25/2006 vp. s. 4.

tunnistetietoja salassa. Lisäksi on erikseen harkittava, missä oikeudenkäynnin vaiheessa salassapitoon oikeuttava seuraus syntyy. Koska diaareilla ja niitä vastaavilla asiakirjahakemistoilla on keskeinen merkitys julkisuusperiaatteen käytännön toteutumisen kannalta ja koska oikeudenkäynnin julkisuus on pääsääntö, on oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5.1 §:ää valiokunnan mielestä poikkeussäännöksenä sovellettava suppeasti niin, että diaarien ja vastaavien asiakirjarekisterien julkisuus voidaan pitää mahdollisimman laajana.<sup>238</sup>

Tuomioistuimien voi antaa yleisölle salassa pidettäviä tietoja sisältävästä päätöksestä jäljennöksiä, joista on poistettu pelkästään asianosaista koskevat tunnistetiedot. Näitä tunnistetietoja ei voida päätöksen antamisen jälkeen selvittää diaarin kautta. Tämä mahdollistaa hallintotuomioistuimien päätösten perustelujen julkisuuden useimmissa tapauksissa myös asioissa, joissa päätökseen sisältyy salassa pidettäviä tietoja. Tämä mahdollistaa myös päätösten perustelemisen avoimesti, koska asianosaista ei voida diaaritietojen kautta yhdistää asiaan. Tuomioistuin voi myös julkaista salassa pidettäviä tietoja sisältäviä ratkaisujaan esimerkiksi internetissä tai julkaisuissa niin, että niistä poistetaan vain asianosaisen tunnistetiedot. Sääntelytapa korostaa hallintolainkäytön valvontafunktiota ja suojaisi samalla asianosaisten yksityisyyttä.<sup>239</sup>

Käytännössä oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5.1 § voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi lastensuojeluasioissa ja muissa sosiaaliasioissa. Salassa pidettäviä tietoja voi sisältyä hallintotuomioistuimien päätöksiin muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Muilla kuin edellä mainituilla perusteilla asianosaisen tunnistetietoja ei kuitenkaan voida pitää salassa, vaan diaari olisi niiden osalta julkinen. Tällöin hallintotuomioistuimien päätösten perustelujen julkisuus riippuu siitä, missä laajuudessa niihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja.<sup>240</sup>

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 6.1 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi antaa salassapitosäännösten estämättä tunnistetiedon, jos se on tarpeen toisen henkilön oikeuksien tai velvollisuuksien hoitamiseksi tai hänellä on siihen verrattava hyväksyttävä syy tiedon saamiseen. Tätä syytä on arvioitava kulloinkin suojattavana olevan edun kannalta. Salassa pidettävän tiedon saaneella on julkisuuslain 23 §:n mukaan vaitiolovelvollisuus.<sup>241</sup>

Tietyn tyyppisissä asioissa diaaritietojen salassapito saattaa olla välttämätöntä heti asian vireilletulosta lähtien, jotta henkilön yksityiselämään liittyvää erittäin arkaluonteista tietoa voidaan suojata. Lakivaliokunnan mukaan tällaisissa tilanteissa oikeudenkäynnin julkisuutta hallintotuomioistuimissa koskevat säännök-

<sup>238</sup> LaVM 25/2006 vp. s. 4.

<sup>239</sup> HE 12/2006 vp. s. 23–24.

<sup>240</sup> HE 12/2006 vp. s. 24.

<sup>241</sup> HE 12/2006 vp. s. 24.

set saattaisivat ainakin ääritapauksissa johtaa siihen, että edes lähiomaiset eivät voisi saada tietoa henkilön tilanteesta. Tämän tyyppisten tilanteiden estämiseksi valiokunnan esittämänä pykälään lisättiin 2 momentti. Sen mukaan muutoin salassa pidettävät asianosaisen tunnistetiedot saa antaa tämän lailliselle edustajalle, lähiomaiselle tai muulle läheiselle, jos se on perustellusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi. Säännös voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun henkilö otetaan tahdosta riippumattomaan hoitoon ja on aiheellista ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvojan määräämiseksi hänelle. Jotta yksityisyyden suoja ei tällaisissakaan tapauksissa tarpeettomasti kavennettaisi, tietoja pyytävän tulee ehdotetun säännöksen mukaan kuitenkin aina esittää perusteltu syy tiedustelulleen. Tällaiseksi syyksi voidaan hyväksyä yleisluonteinenkin ilmoitus siitä, mitä tarkoitusta varten tietoja pyydetään. Lisäksi tietojen luovuttamista harkittaessa tulee luonnollisesti ottaa huomioon myös asianosaisen itsensä mahdollisesti ilmaisema tahto siitä, ettei hänen asiaansa koskevia tietoja luovuteta edes lähiomaisille.<sup>242</sup>

Oikeudenkäynnin julkisuus ja asiakkaan yksityisyyden suoja voivat olla keskenään ristiriidassa. keskenään. Intressien painoarvo ratkaistaan kokonaisarviolla yksittäistapauksessa. Oikeudenkäynnin julkisuuden ja sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan välistä asetelmaa on arvioitava vastakkaisiin suuntiin osoittavien perusoikeusperiaatteiden keskinäisenä punnintana. Siinä verrataan yksityisyyden suojan loukkaamisesta ao. tilanteessa sosiaalihuollon asiakkaalle aiheutuvaa haittaa yksityisyyden loukkaamisesta saatuihin objektiivisiin hyötyihin eli oikeudenkäynnin julkisuuden tärkeyteen. Näin ollen oikeudenkäynnin julkisuuden turvaamisen tärkeys on ratkaisevassa asemassa arvioitaessa objektiivisesti sitä, millaisiin yksityisyyden loukkauksiin on mahdollista ryhtyä.

Oikeudenkäynnin julkisuudelle asetetut tavoitteet eivät yleensä edellytä tietojen henkilökohtaisista ja usein arkaluonteisista asioista tai asiakirjoista. Näin ollen voidaan *Kaarlo Tuorin* mukaan katsoa, että mitä arkaluonteisempi ja yksityiselämän suojan kannalta keskeisempi seikka puoltaa julkisuuden rajoitusta, sitä perustellumpaa on ratkaista yksityiselämän suojan ja julkisuusperiaatteen ristiriita yksityiselämän suojaamisen ja julkisuuden rajoittamisen suunnassa. Itse oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittaminen on *Tuorin* mukaan perustellumpaa kuin päätökseen kohdistuvat rajoitukset; päätöksessäkin tosin on osioita, joiden salassa pitäminen ei vaaranna esimerkiksi valvonta- tai diskursiivisen tehtävän toteutumista. Nämä tehtävät eivät esimerkiksi yleensä edellyttäne asianosaisten tai sivullisten nimien paljastamista.<sup>243</sup> Menettelyn kirjallinen luonne, salassa pidettävien asioiden yleisyys sosiaaliasioissa sekä asianosaisen mahdollisuus luopua

<sup>242</sup> LaVM 25/2006 vp. s. 4–5.

<sup>243</sup> *Tuori* 2002b s. 248.

vaatimasta julkista käsittelyä merkitsevät, että hallintoprosessissa julkinen käsittely on itse asiassa poikkeus. Sen paremmin perustuslain 21 § kuin EIS:n 6(1) artikla ei *Olli Mäenpään* mukaan tosin välttämättä aina edellytä oikeudenkäynnin yleistä julkisuutta.<sup>244</sup>

Intressivertailussa pitää voida todeta oikeudenkäynnin julkisuuden sekä sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan rajoitusten saavuttavan keskinäisessä vertailussa hyväksyttävän suhteen.<sup>245</sup> Sosiaalihuoltoa koskevassa oikeudenkäynnissä käsitellään usein arkaluonteisia ja asiakkaiden yksityisyyden ydinalueita koskevia tietoja. Näitä tietoja ei useimmissa tapauksissa tarvita, jotta julkisuusperiaatteen funktiot toteutuisivat. Näin voidaan perustellusti katsoa, että yksityisyyden suoja on etusijalla sosiaalihuoltoa koskevassa oikeudenkäynnissä.

## 6 MUITA PUNNINTASÄÄNTELYITÄ

### 6.1 Laki sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta

Sosiaalihuollon kehittämiseen tarvitaan tilastotietoa; tietoa tarvitaan sosiaalihuollon tarpeesta ja sen syistä sekä sosiaalihuollon vaikuttavuudesta ja tuloksista. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) tilastotoimesta annettu laki on erityinen rekisterilaki. Tällaisia arkaluonteisten tietojen käsittelyyn valtuuttavia erityislakeja tarvitaan, koska henkilötietolaki sisältää periaatteellisen kiellon käsitellä arkaluonteisia tietoja.<sup>246</sup>

Mainittu laki koskee sosiaali- ja terveydenhuoltoa kuvaavan lukumäärätiedon sekä sosiaalihuollon toimintaan liittyvän tunnistemuotoisen tiedon käsittelyä tilastotarkoitukseen siltä osin kuin tilastojen tuottajana on Stakes. Stakes laatii tilastoja sekä sosiaali- että terveydenhuollosta. Stakesin tilastotoimesta annetun lain piiriin kuuluvat sosiaalihuoltoa koskevat tilastot kokonaan.<sup>247</sup>

Tilastotoimesta annetulla lailla on vaikutusta yksityiselämän suojaan, koska tilastointia varten kerätty tieto on yksilöä koskevaa, pääosin arkaluonteista tietoa.<sup>248</sup> Mainittu laki sisältää säännökset siitä, mitä henkilötietoja saadaan käsitellä ja melko yksityiskohtaiset säännökset siitä, mitä tietoja rekisterissä saa olla.<sup>249</sup>

<sup>244</sup> *Mäenpää* 2005a s. 451.

<sup>245</sup> HE 266/2004 vp. s. 46.

<sup>246</sup> *Öman* 2006 s. 689.

<sup>247</sup> StVM 6/2001 vp. s. 2–3.

<sup>248</sup> StVM 6/2001 vp. s. 3.

<sup>249</sup> *Öman* 2006 s. 702.

Laki mahdollistaa toimeentulotukea, kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia ja nuoria sekä sosiaali- ja terveydenhuollon laitoshoidossa olleita sekä laitoshoittoa korvaavia sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluita saaneiden sosiaalihuollon asiakkaiden henkilötunnusten luovuttamisen Stakesille tilasto- ja tutkimustarkoitusta varten. Henkilötunnus luovutetaan vain silloin, kun se on tilastojen laatimisen kannalta välttämätöntä.<sup>250</sup> Tunnistetiedot sisältäviä tietoja saa käyttää tilasto- ja tutkimustarkoituksiin vain sellaisessa muodossa, josta ei ole mahdollista tunnistaa yksittäisiä henkilöitä.<sup>251</sup>

Tunnistemuotoisen tiedon kerääminen mahdollistaa laadukkaampien ja monipuolisempien tilastojen ja tiedon tuottamisen. Yhteiskunnallisen päätöksenteon samoin kuin hallinnon kannalta on arvokas asia, että päätöksenteon pohjaksi on käytettävissä laaja-alaista ja perusteellista tilasto- ja tutkimustietoa. Näin ollen riittävän laajan tilastoinnin tärkeys on kiistaton. Toisaalta riittävän suurella otannalla päästään samoihin tuloksiin kuin tilastoinnilla. Jos tunnistemuotoista tietoa kerätään, se on rajoitettava käytännössä todella välttämättömiin tilanteisiin ja tietojensaantitarvetta arvioitaessa on turvattava riittävästi yksilön asema ja oikeudet.<sup>252</sup> Lain nojalla kerättyjä tietoja ei voida käyttää tai luovuttaa yksittäisiä henkilöitä koskevaan päätöksentekoon, vaan niitä voidaan hyödyntää vain laajempaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan seurantaan, arviointiin ja kehittämiseen.<sup>253</sup>

Sosiaalihuollon alueella, jolla yksilöä koskevat tiedot ovat tiukan salassapidon alaisia, korostuu tarve saada julkisuuteen yleisellä tasolla olevaa tietoa järjestelmien toiminnasta sekä palvelun käytön laajuudesta ja laadusta.<sup>254</sup> Stakes saa tilastointia ja tutkimusta varten sosiaalihuollon toteuttajilta ja järjestäjiltä tietoja sosiaalihuoltojärjestelmän toiminnasta ja sosiaalipalvelujen käytön laajuudesta ja laadusta. Keskuksen tilastotoimesta annetun lain 2.1 §:ssä onkin säädetty, että kunnat, kuntayhtymät, valtion viranomaiset sekä julkiset ja yksityiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajat ovat velvollisia antamaan Stakesille sen pyynnöstä sellaiset sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuuluvaa toimintaansa koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä tilastojen laatimisen kannalta ja jotka eivät sisällä tunnistetietoja. Vastaavasti Kansaneläkelaitos on velvollinen antamaan Stakesille tiedot maksamiensa etuuksien sekä niiden saajien määrästä.

Mainitussa tilastotoimesta annetussa laissa on rekistereiden käyttöä rajoittava erityissäännös. Lain 5.2 §:n mukaan sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään velvollisuudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tai oikeudesta antaa niitä,

<sup>250</sup> StVM 6/2001 vp. s. 3.

<sup>251</sup> HE 5/2001 vp. s. s. 14.

<sup>252</sup> StVM 6/2001 vp. s. 3.

<sup>253</sup> HE 5/2001 vp. s. s. 14.

<sup>254</sup> Ibid. s. 13.

tämän lain nojalla kerättyjä tietoja ei saa luovuttaa käytettäväksi yksittäistä henkilöä tai perhettä koskevassa hallinnollisessa päätöksenteossa eikä muussa vastaavassa asioiden käsittelyssä.

## 6.2 Asiakasmaksulakiin sisältyviä intressipunnintoja

Intressipunnintaa edellyttää asiakasmaksulain 14a §, joka mahdollistaa sekä sosiaali- että terveydenhuollon viranomaisten tiedonsaannin maksukyvyn mukaan määräytyvien asiakasmaksujen suuruuden määrittämiseksi tarvittavista tiedoista.<sup>255</sup> Asiakasmaksulain 14a §:n mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, rahalaitos, työnantaja, työttömyyskassa sekä huoltotoimintaa tai terveyden- sairaanhoitotoimintaa harjoittava yhteisö tai toimintayksikkö ovat velvollisia sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisen pyynnöstä antamaan maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kaikki hallussaan olevat asiakkaan taloudellista asemaa koskevat asiakasmaksun suuruuden määrittämistä varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset, jos maksun määräävä kunta tai kuntayhtymä ei ole saanut asiakkaalta tai hänen lailliselta edustajaltaan riittäviä ja luotettavia tietoja maksun määrittämistä varten. Tietojen luovuttamisvelvollisuus tulee olla kaikilla niillä tahoilla, joilla on tietoa maksujen määrittämisen kannalta merkittävistä tuloista ja varallisuudesta.<sup>256</sup>

Asiakkaan taloudellista asemaa koskevat asiakasmaksun suuruuden määrittämistä varten tarpeellisten tietojen ja selvitysten saamistarve ja asiakkaan yksityisyyden suoja voivat olla kollisiossa keskenään. Intressipunninta on tapauskohtaista. Siinä on arvioitava, onko sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten tiedontarve painavampi kuin salassapitoa perustelevat seikat. Tällöin verrataan yksityisyyden suojan loukkaamisesta ao. tilanteessa sosiaalihuollon asiakkaalle aiheutuvaa haittaa yksityisyyden loukkaamisesta saatuihin objektiivisiin etuihin eli siihen, kuinka tarpeellista on saada asiakkaan taloudellista asemaa ja asiakasmaksun suuruuden määrittämistä koskevia tietoja ja selvityksiä. Näin ollen asiakkaan taloudellista asemaa koskevat asiakasmaksun suuruuden määrittämistä koskevien tietojen ja selvitysten saamisen tarpeellisuus on ratkaisevassa asemassa arvioitaessa objektiivisesti sitä, millaisiin yksityisyyden loukkauksiin on mahdollista ryhtyä.

Intressipunninnassa tähdätään viranomaisten tiedontarpeen ja asiakkaan yksityisyyden suojan rajoitusten väliseen hyväksyttävään suhteeseen.<sup>257</sup> Tällöin voidaan käyttää hyväksi EIS:n 8(2) artiklassa ilmaistuja yksityiselämän rajoituspe-

<sup>255</sup> HE 230/1998 vp. Yleisperustelut. Viranomaisten tiedonsaantioikeus.

<sup>256</sup> Ibid.

<sup>257</sup> HE 266/2004 vp. s. 46.

rusteita. Viranomaisten tiedontarvetta ja asiakkaan yksityisyyden suojan rajoittamista voidaan perustella esimerkiksi maan taloudellisella hyvinvoinnilla.<sup>258</sup> Pohdittaessa viranomaisen oikeutta saada pankilta kansalaisen henkilökohtaisiin asioihin liittyviä tietoja on huomioitava perusoikeuksina kaikille taatut oikeudet yhdenvertaisuudesta lain edessä, yksityisyyden ja omaisuuden suojasta sekä oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.<sup>259</sup>

Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten tiedontarvetta voidaan perustella valvontanäkökohdilla. Tuet ja avustukset rahoitetaan verovaroilla, minkä vuoksi niitä myöntävällä viranomaisella tulee olla riittävät mahdollisuudet valvoa, ettei tukia, avustuksia ja etuuksia myönnetä väärillä tai riittämättömillä perusteilla ja että hakijan ilmoittamat, varallisuusasemaansa koskevat tiedot ovat oikeita. Niin valvonta- kuin asiakaspalvelun tehostamismahdollisuuksien käyttäminen perusteluna voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi, jos se johtaa perustuslain vastaisesti kansalaisten eriarvoiseen asemaan lain edessä tai yksityisyyden suojan loukkaukseen.<sup>260</sup> Ihmis- ja perusoikeudet ilmentävät tärkeitä arvoperusteisia oikeuksia, joiden rajoittamisessa kollektiivisten kontrolli- ja turvallisuusintressien nimissä tulisi *Kirsi Piispasen* mukaan olla erityisen varovainen.<sup>261</sup>

Intressipunninnassa yksityisyyden suojalla voidaan katsoa olevan *prima facie*-etusija sosiaalihuollon viranomaisten tiedontarpeeseen verrattuna. Jotta intressipunninnassa voidaan päätyä tiedon luovuttamisen kannalta myönteiseen lopputulokseen, pyydettyjen tietojen tulee olla tarpeellisia, eikä asiakkaalta ole saatu riittäviä ja luotettavia tietoja. Vain tällaisissa tapauksissa väistävät salassapitosäännöksistä johtuvat salassapitovelvoitteet. Samalla syntyy velvollisuus antaa kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten tarvitsemat yksityisyyden suojan ytimeenkin kuuluvat arkaluonteiset tiedot ja selvitykset, joilla saattaa olla vaikutusta asiakasmaksun suuruutta määrittäessä.

### 6.3 Oikeudenkäymiskaaren yhteistyövelvoitteet ja -kiellot

Oikeudenkäymiskaaressa yhteistyövelvoitteista ja -kielloista säädetään muun muassa todistelusäännösten osalta. Keskeinen oikeusohje sisältyy oikeudenkäymiskaaressa 17:23:n 1 kohtaan. Sen mukaan virkamies taikka julkista tehtävää tai asiaa toimittamaan valittu tai määrätty ei saa todistaa siitä, mitä hänen tässä toimessaan on salassa pidettävä eikä lääkäri, apteekkari tai kätilö taikka heidän apulaisensa siitä, mitä he asemansa perusteella ovat saaneet tietää ja mitä asian laadun vuoksi on salassa pidettävä, ellei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus

<sup>258</sup> Ks. esimerkiksi EIT:n tuomio M.S. vastaan Ruotsi 27.8.1997, 74/1996/693/885, kohta 38.

<sup>259</sup> Viranomaisten tietojensaantioikeus, pankkisalaisuus ja perusoikeudet 2000 s. 11.

<sup>260</sup> Ibid. s. 11–12.

<sup>261</sup> *Piispanen* 1998b s. 192.

on säädetty, suostu todistamiseen. *Laura Ervon* mukaan ammattiin perustuvilla todistamiskielloilla on haluttu turvata yksilön mahdollisuus ammattiavun saamiseen silti vaarantamatta hänen prosessuaalista oikeusturvaansa. Kielloilla on tärkeä suojelutehtävä. Kielto on *Ervon* mukaan yleensä asetettu ulkoprosessuaalisten oikeushyvien suojaksi. Todistamiskiellon rikkomisella aiheutettu oikeushyvän loukkaus voisi olla oikeusjärjestykselle paljon haitallisempi kuin se alkuperäinen, aineellisen oikeushyvän loukkaus, joka on oikeudenkäynnin kohteena.<sup>262</sup>

Ammattisalaisuuksia koskevilla kielloilla ei pyritä *Ervon* mukaan näiden salaisuuksien yleiseen suojaamiseen. Vain niihin liittyvä riittävä julkinen tai yksityinen intressi voi murtaa totuudentutkimuskäskyn.<sup>263</sup> Ammattisalaisuudessa suojeltavana oikeushyvinä on sekä yksityisen henkilön salaisuus sellaisenaan että ammatinharjoittajan ja hänen apuaan tarvitsevan välinen luottamussuhde.<sup>264</sup> Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja sosiaalityöntekijän välistä luottamussuhdetta voidaan tavallisesti pitää tällaisena oikeudellisen suojan arvoisena intressinä.<sup>265</sup> Sosiaalihuolto edellyttää erityistä luottamuksellisuutta. Se velvoittaa sosiaalihuollon viranomaista ja sen henkilökuntaa. Velvoitteeseen sisältyy aina vastuu sen täyttämisestä ilman eri lupausta suorituksen tekemisestä.<sup>266</sup> Tietoja ei saa antaa käytettäväksi esimerkiksi todistusaineistona oikeudenkäynnissä. Sosiaaliviranomaisen edustaja ei saa tällaisesta asiasta todistaa, vaikka hänet olisi haastettu juttuun todistajaksi. Tällöin oikeudenkäyntiin on tosin velvollisuus mennä paikan päälle.<sup>267</sup> *Heikki Kulla* on korostanut, että hallintolainkäytössä tuomioistuimella on kuitenkin yleensä oikeus saada viran puolesta tietoja myös asian käsittelyssä tarvittavista salassa pidettävistä asiakirjoista, mikä kaventaa todistelukiellon tosiasiallista merkitystä.<sup>268</sup>

Todistamiskielto ei kuitenkaan ole ehdoton. Oikeudenkäymiskaaren 17:23:n 3 kohdassa on lääkäriä, apteekkaria ja kättilöä koskevaan oikeudenkäymiskaaren 17:23:n 1 kohtaan säädetty poikkeus. Sen mukaan henkilö voidaan velvoittaa todistamaan asiassa, jossa virallinen syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, mistä saat-  
taa seurata vankeutta kuusi vuotta tai ankarampi rangaistus, tai sanotunlaisen rikoksen yrityksestä tai osallisuudesta siihen. Kysymys on pakosta todistaa tuomioistuimessa. Salassapitovelvollisuus voidaan siis murtaa.<sup>269</sup> Ero muihin todistelurajoituksiin on *Mahkonen* mukaan siinä, että ammattiauttajan vaitiolovelvol-

<sup>262</sup> *Ervo* 2001 s. 409.

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> *Järvi-Laturi* 1981 s. 27.

<sup>265</sup> *Kulla* 2002 s. 173, alaviite 71.

<sup>266</sup> *Saarnilehto* 2005 s. 28. Saman totesi *Y. J. Hakulinen* jo 1960-luvulla. *Hakulinen* 1965 s. 19.

<sup>267</sup> *Parkkari – Soikkeli – Siira* 2001 s. 45.

<sup>268</sup> *Kulla* 2002 s. 173, alaviite 71.

<sup>269</sup> *Mahkonen* 2003 s. 62.



lisuus voidaan murtaa asian laadun ja muiden vaitioloa vaativien määräysten estämättä. Sen sijaan ero ei ole siinä, että vain rikosprosessissa todistajan on todistettava, vaikkei asiakas antaisi siihen lupaa. Lainkäyttäjä voi oikeudenkäymiskaaren 17:23:n 3 kohtaakin soveltaessaan käyttää harkintavaltaa.<sup>270</sup>

Ehdotonta pakkoa velvoittaa todistamaan ei ole *Mahkosen* mukaan silloinkaan, kun virallinen syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta saattaa seurata vähintään kuuden vuoden vankeustuomio. Laki on kuitenkin tulkinnanvarainen. Käytännössä saatetaan menetellä siten, että henkilöä ikään kuin varmuuden vuoksi syytetään ankarammasta teosta kuin mihin hänen otaksutaan syyllystyneen. Tällöin saavutetaan *in abstracto* kuuden vuoden vähimmäisrangaistus, ja sen jälkeen katsotaan, että todistajan on todistettava jutussa.<sup>271</sup> Ammattiauttajan todistuksen käytön rajautuminen pelkästään törkeiden rikosten törkeimpiin tekemuotoihin voi käytännössä näin ollen jäädä toteutumatta. Yleensäkin rajanveto jonkin rikoksen ja sen törkeän tekemuodon välillä määräytyy vasta kokonaisarvioinnin perusteella. Silloin on tosiasiaa vaarana, että ammattiauttaja joutuu todistamaan muulloinkin kuin rikoksen törkeän tekemuodon ollessa kysymyksessä.<sup>272</sup>

Rinnastetaanko sosiaalialalla työskentelevät terveydenhuollon ammattihenkilöihin vai ei? Jotkut vastaavat kysymykseen kieltävästi. Tällöin sosiaalialalla työskentelevien todistusoikeudellinen asema määräytyy oikeudenkäymiskaaren 17:23:n 1 kohdan mukaan. Kielteistä kantaa voidaan perustella oikeudenkäymiskaaren 17:23:n 3 kohdan sanamuodon mukaisella tulkinnalla. Säännöksessä mainitaan vain lääkäri, apteekkari ja kättilö muttei sosiaalialalla työskenteleviä. Näin tulkittuna sosiaalityöntekijä ei ole asiassa todistamisvelvollinen. Sosiaalialalla työskentelevät haluavat vedota sananmuodon mukaiseen tulkintaan, koska se johtaa vaitiolovelvollisuudesta ja asiakassuhteen luottamuksellisuudesta kiinnipitämiseen tehokkaammin kuin sovellettaessa laajentavaa tulkintaa. Laajentava tulkinta johtaa siihen, että sosiaalialan ja terveydenhuollon työntekijöiden todistusoikeudellinen asema määräytyy samojen kriteereitä noudattaen. Tästä on myös seurauksena se, että sosiaalityöntekijän vaitiolovelvollisuus voidaan murtaa edellä mainituin edellytyksin.<sup>273</sup>

Sosiaalityöntekijän epäselvä todistusoikeudellinen asema ilmentää lain aukollisuutta. Kun oikeudenkäymiskaaren 17:23 sai voimassa olevan sisältönsä vuonna 1948, silloin ei vielä kiinnitetty huomiota sosiaalityöntekijöihin. Kuitenkin tuomarin on ratkaisupakon pohjalta päädyttävä johonkin lopputulokseen, ”maksoi mitä maksoi”. Laajentava tulkinta on usein perusteltua ja jopa ehdottoman

<sup>270</sup> *Mahkonen* 1995 s. 154.

<sup>271</sup> *Mahkonen* 1995 s. 154.

<sup>272</sup> Ks. myös PeVL 36/2002 vp. s. 5.

<sup>273</sup> *Mahkonen* 2007 s. 16, *Mahkonen* 2003 s. 62 ja *Mahkonen* 1995 s. 146–147.

välttämätöntä.<sup>274</sup> Esimerkiksi *Sami Mahkonen* onkin katsonut, että sosiaalialan henkilöiden todistusoikeudellinen asema määräytyy oikeudenkäymiskaaren 17:23:n 3 kohdan perusteella. Kuitenkaan ei ole asiallista perustetta arvioida eri tavoin oikeudenkäymiskaaren 17:23:n 1 kohdassa ja 3 kohdassa mainittujen henkilöiden asemaa. Oikeudenkäymiskaaren 17:23:a mahdollisesti uudistettaessa lähtökohtana pitäisi olla suojattavat intressit eikä ammattiasema.<sup>275</sup>

Törkeiden rikosten selvittämisentressi ja yksityisyyden suoja voivat olla kolli-siossa keskenään. Oikeudenkäymiskaaren 17:23 edellyttää kokonaisvaltaista int-ressipunnintaa. Siinä on arvioitava, onko sosiaalihuollon työntekijän todistamis-ta puoltava törkeän rikoksen selvittäminen painavampi kuin todistamiskieltoa perusteleva yksityisyyden suoja turvaava näkökohta. Tällöin verrataan yksityi-syyden suojan loukkaamisesta asianomaisessa tilanteessa sosiaalihuollon asiak-kaalle yleensä aiheutuvaa haittaa yksityisyyden loukkaamisesta saatuihin objek-tiivisiin hyötyihin (törkeän rikoksen selvittämiseen). Näin ollen rikoksen törkeys on ratkaisevassa asemassa

Intressipunninnassa tähdätään törkeiden rikosten selvittämisentressin sekä so-siaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan rajoitusten väliseen hyväksyttä-vään suhteeseen.<sup>276</sup> Sosiaalihuollon työntekijän todistamista puoltaa se, että näin voidaan selvittää yhteiskunnassa törkeimmiksi katsotut rikokset myös silloin, kun näyttö asiasta voidaan saada kuulemalla henkilöitä, jotka ovat osallistuneet sosiaalihuollon järjestämiseen tai toteuttamiseen. Tiettyjen vakavien rikosten selvittämisentressi yhteiskunnassa on niin suuri, että sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan tulee niissä tilanteissa osittain väistyä.<sup>277</sup>

Yksityisyyden suoja puoltaa EIT:n oikeuskäytäntö, joka koskee sosiaali- ja terveydenhuollon salassa pidettävien tietojen ilmaisemista oikeudenkäynnissä. Kun tuomioistuim on arvioinut, loukkaako sosiaali- ja terveydenhuollon salassa pidettävien tietojen ilmaiseminen EIS:n 8 artiklassa taattua oikeutta yksityiselä-män suojaan, keskeisenä arviointiperusteena on ollut, onko oikeudenkäynnin asianosaisten lisäksi ulkopuolisilla ollut mahdollisuus saada tietoja. Luottamuk-sellisuuden kunnioittaminen on ratkaisevaa ei vain sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden näkökulmasta vaan myös siksi, että asiakkaan luottamus sosiaali-huollon ammattikuntaan ja sosiaalihuoltoon yleensä voidaan säilyttää.<sup>278</sup> Asiak-kaalla tulee olla varmuus siitä, että hänen suhteen osapuolelle luovuttamansa tai tämän hänestä muutoin saamat tiedot eivät leviä sivullisille.<sup>279</sup> Luottamukselli-

<sup>274</sup> *Mahkonen* 2007 s. 16–17 ja *Mahkonen* 2003 s. 62–63.

<sup>275</sup> *Mahkonen* 1995 s. 147.

<sup>276</sup> HE 266/2004 vp. s. 46.

<sup>277</sup> StVM vp. s. 11–12.

<sup>278</sup> EIT:n tuomio Z. vastaan Suomi 25.2.1997, 9/1996/627/811, kohta 95 ja EIT:n tuomio M.S. vastaan Ruotsi 27.8.1997, 74/1996/693/885, kohta 41.

<sup>279</sup> Tuori 2004 s. 549.

suuden kunnioittaminen kuuluu sekä asiakkaan yksityisyyteen että laajempiin sosiaalihuollon intresseihin. Näin ollen sosiaalihuollon työntekijän velvollisuuden todistaa oikeudenkäynnissä tulee suhtautua erittäin harkiten ja pidättyvästi. Sitä voidaan pitää poikkeustapauksena, johon on turvauduttava vain äärimmäisissä tapauksissa – vain silloin, kun muuta keinoa ei ole.

## VIII Johtopäätökset

Punnintamallien kehittäminen ja analysointi sosiaalihuolto-oikeudessa on osa länsimaisen demokraattisen oikeusjärjestyksen kehitystä. Punnintaan vaikuttavat oleellisesti sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien sääntely ja vastaavasti sosiaalihuollon viranomaistoiminnan sääntely. Julkisoikeudessa on viimeisten parin vuosikymmenen aikana ollut nähtävissä julkisuuden intressin painoarvon nousu suhteessa yksityisyyden suojan intressiin ja sosiaalioikeudessa puolestaan yhteiskunnan intressien kasvu suhteessa sosiaalihuollon asiakasintressiin. Toisaalta asiakkaan oikeuksien entistä tehokkaampi turvaaminen on uudistuvan sosiaalilainsäädännön keskeisiä tavoitteita.

Koska yksityisyyden suoja, luottamuksellisuutta ja julkisuutta koskeva sosiaalihuollon lainsäädäntö on kirjoitettu hyvin abstraktilla tasolla, se antaa mahdollisuuden seurata joko asiakassuhteen luottamuksellisuutta ja asiakkaan yksityisyyden suoja tai julkisuutta, ja käyttää oikeusperiaatetyyppejä enemmän/vähemmän -luonteisia tilannekohtaisia punnintanormeja.

*Raimo Siltala* on lainopin tulkintamatriiseja käsitellessään todennut oikeusperiaatteiden punnintamallin rakentuvan oletukselle riittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivien oikeusperiaatteiden vaikutuksesta ratkaisuharkintaan.<sup>1</sup> Sosiaalihuoltoa koskevassa lainsäädännössä sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan ja sosiaalihuollon julkisuuden kehys on yksiselitteisten normien puuttuessa väljä ja tulkinnanvarainen. Tämän takia sosiaalioikeutta voidaan kehittää intressipunninnalla. Intressivertailu luo mahdollisuuden enemmän/vähemmän -argumentointiin sosiaalihuollon asiakkaan, muiden kansalaisten ja yhteiskunnan intresseillä. Näin myös arvojen järjestys voi muuttua. Kun punnintaratkaisu tehdään selkeästi, avoimesti ja loppuun saakka argumentoiden, se ohjaa sosiaalioikeuskäytännön ja sosiaalihuollon viranomaiskäytännön ongelmatilanteessa. Avoimet perustelut ja auki kirjoitettu punninta tuottavat muutakin kuin pelkän ratkaisun kyseiseen yksittäistapaukseen.<sup>2</sup>

Tässä tutkimuksessa hahmotettu punnintamalli on tarkoitettu auttamaan sosiaalihuollon päätöksentekoa yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaatetta koskevassa epävarmuustilanteessa. Punnintamalli helpottaa ratkaisun perustelua oikeudellisessa keskustelussa hyväksyttävällä tavalla. Kyse ei siis ole yksityisyyden suojan tai julkisuusperiaatteen suhteellistamisesta ja vielä vähemmän so-

<sup>1</sup> *Siltala* 2004 s. 507.

<sup>2</sup> Ks. myös *Kunnas* 2005 s. 1311–1312.

siaalihuollon viranomaisten tai sosiaalihuollon järjestäjien ja toteuttajien harkintavallan lisäämisestä. On selvää, että sosiaalihuollon viranomaisten sekä sosiaalihuollon järjestäjät ja toteuttajat käyttävät aina joitakin kriteereitä joutuessaan tekemään päätöksiä yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta koskevassa epävarmuustilanteessa. Edellä olen rakentanut argumentaatiomallia, jota käyttäen eri suuntiin johtavia intressejä voitaisiin rationaalisesti ja kiinnittämällä huomiota niiden painoarvon vaihteluihin punnita vastakkain.<sup>3</sup>

Keskeisinä tutkimuskohteina ovat olleet sosiaalihuollon asiakkaan oikeudet ja asema ja erityisesti sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suoja sekä suojan sisältö, tarkoitus, rajat ja rajoitukset. Samalla on pyritty rakentamaan normatiivisia argumentteja käyttäen sosiaalihuollossa noudatettava intressipunnintamalli akselilla yksityisyys–julkisuus. Mallilla on pyritty vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: Millä tavalla sosiaalihuollon päätöksenteko ja tosiasiallinen toiminta tapahtuvat? Millaista argumentaatiota sosiaalihuollossa käytetään? Miten eri argumentteja punnitaan ja tasapainotetaan sosiaalihuollon julkisuudesta päätettäessä? Millaisia painoarvoja eri intresseille, arvoille ja tavoitteille annetaan sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyttä suojattaessa ja loukattaessa? Yksityisyyttä suojattaessa joudutaan usein vaikeisiin intressivertailuihin, kun muiden perusoikeuksien, esimerkiksi sananvapauden ja siihen liittyvän julkisuusperiaatteen tai oikeudenkäynnin julkisuuden turvaaminen vaatii tietynasteista yksityisyyteen puuttumista tai siihen liittyvien seikkojen paljastamista. Millä tavoilla ja millä perusteilla yksityisyyden suojaa voidaan rajoittaa puuttumalla niin vähän kuin mahdollista jokaisen yksilön sekä perustuslaissa että ihmisoikeuksissa suojattuun yksityisyyteen? Tutkimus vahvistaa väitteen, jonka mukaan selvää vastausta kysymykseen yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen välisestä etusijajärjestyksestä ei voida antaa.

Punninnassa on keskeistä sosiaalihuollon asiakkaalle ja tietoja pyytävälle henkilölle koituvien haittojen vertailu sekä yksityisyyden suojan tai julkisuusperiaatteen loukkaamattomuus sekä mahdollinen yksityisyyden suojan tai julkisuusperiaatteen loukkauksen aste. Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen tärkeyttä arvioitaessa voidaankin käyttää hyväksi periaatteita koskevaa punnintalaskia. Mitä tärkeämpää yksityisyyden suojaaminen sosiaalihuollon asiakkaan kannalta olisi ja mitä enemmän julkisuusperiaatteen toteuttaminen yksityisyyden suojaamista loukkaisi, sitä painavampi julkisuusperiaatteen painoarvon on oltava, jotta julkisuusperiaatteen toteuttava asiakirjan antaminen epävarmuustilanteessa olisi perusteltua. Mitä tärkeämpää julkisuusperiaatteen kannalta asiakirjan antaminen olisi ja mitä enemmän asiakirjan salassa pitäminen tätä arvoa loukkai-

<sup>3</sup> Ks. myös *Jonkka* 1992 s. 69.

si, sitä painavampi yksityisyyden suojaamisen painoarvon on oltava, jotta asiakirjan salassa pitämistä epävarmuustilanteessa voisi pitää perusteltuna.

Yksityisyyden suojan intressilottuvuuden puitteissa tarkastellaan ennen kaikkea yksityisyyden suojan suhteellista painoarvoa suhteessa muihin oikeudellisiin intresseihin, kuten esimerkiksi julkisuusperiaatteeseen. Intressipunninta nojaa yksittäistapaukselliseen kokonaisarviointiin. Siinä on arvioitava, onko yksityisyyden suojan loukkaus painavampi kuin yksityisyyden suojan turvaaminen. Kysymys on siitä, että verrataan yksityisyyden suojan loukkaamisesta aiheutuva haittaa yksityisyyden loukkaamisesta saatuihin hyötyihin (julkisuuden toteuttamisen tärkeyteen). Näin ollen julkisuuden toteuttamisen tärkeys on ratkaisevassa asemassa arvioitaessa objektiivisesti sitä, millaisiin yksityisyyden loukkauksiin on mahdollista ryhtyä.

Punnittaessa yksityisyyden suojan tai julkisuusperiaatteen loukkaamisesta aiheutuvan haitan ja hyödyn tulee olla oikeassa suhteessa toisiinsa. Haittaa tai hyötyä punnitaan samalla, kun arvioidaan yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen loukkauksen astetta tai loukkaamattomuutta. Kysymys on sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaan ja sosiaalihuollon julkisuuteen liittyvien positoiden sääntelystä. Sen vuoksi punninta- ja optimointinäkökulma lienee useimmissa tilanteissa soveliaain tapa turvata sekä sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suoja että sosiaalihuollon julkisuus mahdollisimman suurella määrällä. Julkisuus ja yksityisyyden suoja eivät ole ehdottomia perusoikeuksia, ja niitä voidaan rajoittaa perustuslain mukaisin edellytyksin.

Intressipunninnassa pyritään julkisuusperiaatteen sekä sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan rajoitusten väliseen hyväksyttävään suhteeseen.<sup>4</sup> Yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen mielletään lähtötilanteessa olevan samalla tasolla ja painoarvoltaan samanarvoisia; niillä kummallakin on tärkeä asema sosiaalihuollon asiakkaan oikeudellisen aseman turvaamisessa. Tällöin tapauskohtaisen punninnan tuloksena ja tiedettyjen tosiasioiden valossa voidaan päätyä kumman tahansa periaatteen mukaiseen lopputulokseen.

Viranomaisten toiminnan lähtökohtana on julkisuus ja sitä koskevista poikkeuksista on säädettävä lailla. Julkisuusperiaate on eräs viranomaisten toiminnan laillisuuden takeista. Yksilöillä ja yhteisöillä on oikeus saada tietoja viranomaisen toiminnasta, jotta viranomaisten toimintaa ja julkisen vallan käyttöä voidaan valvoa.<sup>5</sup> *Kaarlo Tuorin* mukaan yksityisyyttä suojaava luottamuksellisuus syrjäyttää yleisöjulkisuuden.<sup>6</sup> *Sami Mahkonen* on korostanut, että yksityisyys on luottamuksellisuuden taustalla oleva perusarvo.<sup>7</sup> Sosiaalihuollossa yksityistä

<sup>4</sup> HE 266/2004 vp. s. 46.

<sup>5</sup> *Jouttimäki* 2005b s. 113.

<sup>6</sup> *Tuori* 2004 s. 552.

<sup>7</sup> *Mahkonen* 1997 s. 16.

henkilöä koskevien tietojen yksityisyyden suojalla on *prima facie* -etusija julkisuusperiaatteeseen nähden. Tämän kannan tueksi voidaan viitata esimerkiksi *Kaarlo Tuorin* korostaman luottamuksellisuuden suojan tärkeyteen sosiaalihuollossa. Luottamuksellisuus on huolto- ja hoitosuhteen edellytys, jota sosiaalihuollon tavoitteiden toteuttaminen vaatii. Luottamuksellinen huolto- ja hoitosuhde ei voi syntyä, ellei sosiaalihuollon asiakkaalla ole varmuutta siitä, että hänen suhteen toiselle osapuolelle luovuttamansa tai tämän hänestä muutoin saamat tiedot eivät leviä sivullisille.<sup>8</sup>

Julkisen vallan yleisövalvonta ei yleensä edellytä tietoja henkilökohtaisista ja usein arkaluonteisista asioista tai asiakirjoista, joiden salassapitoa luottamuksellisuus ja sitä täsmmentävät säännökset vaativat. Myös demokraattisen osallistumisen ja vaikuttamisen vaatimukset eivät kohdistu niinkään yksilöitä koskevaan kuin norminluonteiseen ja muuhun laajavaikutteiseen päätöksentekoon.<sup>9</sup> Tosin merkittävä korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös voi olla äärimmäisen kiinnostava julkisesti.<sup>10</sup> Koska yksityiselämän suoja on sekä perusoikeus sekä EIS:n suojaama oikeus, asiakirjan julkisuutta on arvioitava myös näiden oikeuksien rajoitusperusteena. Yksityiselämän perus- ja ihmisoikeudellisesta suojasta seuraa oletama siitä, että yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen suojan tarve muodostaa perustuslain 12.2. §:ssä tarkoitetun välttämättömän syyn rajoittaa tiedonsaantia.<sup>11</sup>

Sosiaalihuollon palveluissa on kysymys sellaisesta päätöksenteosta ja tosiasiallisesta toiminnasta, johon ulkopuolisella ei ole oikeutta osallistua ja joihin ulkopuolisilla ei näin ollen tavallisesti ole riittävää tiedonsaanti-intressiä.<sup>12</sup> Lisäksi yksityisyyden suojan turvaaminen edellyttää tiettyjen arkaluonteisten tietojen rekisteröinnin kieltämistä tai rajoittamista. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilön saamia sosiaali- ja terveystalvveluja koskevat tiedot.

Eräänlaisena ihanteena sosiaalihuoltoa koskevassa päätöksenteossa pidetään ajatusta siitä, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus pitää sosiaalihuoltoansa koskevat usein varsin intiimit ja arkaluonteiset tiedot ominaan. Jos niitä luovutetaan, siihen tarvitaan pääsääntöisesti sosiaalihuollon asiakkaan suostumus. Tällöin sosiaalihuollon asiakkaan mielipiteille ja toiveille annetaan merkitystä. Perusolettaman mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on itsemääräämisoikeus eli hänellä on oikeus saada tietää itseään koskevista asioista sekä oikeus päättää tietojensa keräämisestä, käytöstä, tallettamisesta ja luovuttamisesta. Vasta kun on olemassa selvää näyttöä siitä, että oletama on virheellinen, nousee julkisuus-

<sup>8</sup> *Tuori* 2004 s. 548–549.

<sup>9</sup> *Tuori* 2004 s. 552.

<sup>10</sup> Esimerkiksi KKO 2001:58, 7.6.2001, taltio 1196, dnro S99/269.

<sup>11</sup> HE 30/1998 vp. s. 86.

<sup>12</sup> HE 137/1999 vp. s. 30.

periaate määrääväksi. Näin ollen voidaan hyvin perustella sitä, että yksityisyyden suojalla pitää olla viime kädessä *prima facie* -etusija.

Yksityisyyden suojan *prima facie* -etusija edellyttää sosiaalihuollon päätöksenteossa ja tosiasiallisessa toiminnassa seuraavaa. Epävarmuustilanteessa tulee yksityistä henkilöä koskeva asiakirja jättää antamatta, ellei konkreettisessa tapauksessa ilmene tekijöitä, joilla asiakirjan antamista voitaisiin perustella. *Prima facie* -järjestyksen voi kääntää julkisuusperiaatteen lisääntynyt ja/tai yksityisyyden suojan vähentynyt painoarvo. Sosiaalihuollossa noudatettavassa intressipunnintamallisella akselilla yksityisyys–julkisuus ja sen sovellutusten perusteella havaitaan sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden olevan yksi vahvimista punnuksista. Jos itsemäärääminen yhdistyy punninnassa persoonallisuuden ja ihmisarvon kunnioittamiseen, painavat nämä yhdessä enemmän kuin julkisuusperiaatteen vaaliminen. Siten sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suoja tulee säilyttää. Yksilön asettaminen yhteiskunnan edelle merkitsee yhdessä persoonallisuuden ja ihmisarvon kunnioittamisen sekä itsemääräämisoikeuden kanssa sitä, että sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaaminen on oikeutettua.

*Kaarlo Tuorin* mukaan henkilötietolain 8.3 §:n mukaan tietojen luovuttamiseen viranomaisten pitämistä henkilörekistereistä sovelletaan julkisuuslakia. Julkisuuslain 16.3 §:ssä on erityissäännös tietojen luovuttamisesta tällaisesta rekisteristä. Sen mukaan edellytyksenä sille, että viranomaisen henkilörekisteristä saadaan antaa henkilötietoja sisältävä kopio tai tuloste taikka sähköisessä muodossa olevia tietoja, on ensinnäkin, että luovutuksensaajalla on oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia tietoja. Toiseksi edellytetään, että tietojen luovuttaminen ei vaaranna rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai valtion turvallisuutta. Tietoja saadaan kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia taikka mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin on erikseen säädetty tai rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.<sup>13</sup>

Tietojen luovuttamiseen muista kuin viranomaisten rekistereistä sovelletaan henkilötietolakia. Tietoja voidaan luovuttaa vain, jos jokin henkilötietolain 8.1 §:ssä henkilötietojen käsittelylle asetetuista edellytyksistä täyttyy. Erikseen säänneltyjen edellytysten lisäksi saattaa tulla kysymykseen tietosuojalautakunnan lain 43 §:n nojalla myöntämä lupa. *Tuorin* mukaan henkilötietolain ja julkisuuslain säännökset, jotka rajoittavat henkilörekistereihin merkittyjen tai niitä varten kerättyjen tietojen luovutusta, eivät ole varsinaisia salassapitosäännöksiä. Ne täydentävät salassapitosäännöksiä ja ilmentävät näiden tavoin luottamuksellisuuden periaatetta ja suojaavat rekisteröityjen yksityisyyttä. Näin ollen jos tiedot ovat asiakaslain nojalla salassa pidettäviä, niitä ei saa luovuttaa, vaikka hen-

<sup>13</sup> *Tuori* 2004 s. 607.



kilötietolain 8.1 §:ssä tai julkisuuslain 16.3 §:ssä asetetut edellytykset täyttyivät.<sup>14</sup>

Vaikka asiakkaan yksityisyyden suojaaminen on oikeutettua, käytännössä sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien toteutumisessa vaikuttaa voimakkaasti viranomaiskontrolli. Kun asiakas hakee erilaisia palveluja ja tukitoimia, hän joutuu erilaisten, usein täysin tarpeettomien kysymysten ja tutkimusten kohteeksi. Sosiaalihuollon viranomainen voi nöyryyttää asiakasta ja rikkoa perusteettomasti hänen yksityisyyden suojaansa.<sup>15</sup> Kuten *Risto Heinonen* on osuvasti todennut, yksityisyys kutistuu yhä pienemmäksi myös aivan ”laillisesti”. Hienosäädetään pykäläiä, joiden mukaan rekisteriviranomainen voi luovuttaa salassa pidettäviäkin tietoja muille viranomaisille, mikäli näillä on perusteltu tarve käyttää niitä.<sup>16</sup> Itse asiassa kyseinen viranomainen on yleensä velvollinen luovuttamaan tietoja rekistereistään muille viranomaisille, mikäli tällainen tarve on. Lainsäädäntö on luonut koko ajan paitsi varsinaisille kontrolliviranomaisille myös sosiaalihuollon viranomaisille lisää mahdollisuuksia tietojen saantiin riippumatta siitä, ovatko sosiaalihuoltoa koskevat tiedot salassa pidettäviä vai ei.<sup>17</sup>

Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevalla lailla on tarkoitus luoda useita arkaluonteisia henkilötietoja sisältäviä valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluita. Kyse on perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityisyyden suojan kannalta merkityksellisistä tietoverkkopalveluista, johon liittyy potilastietojen arkaluonteisuus huomioon ottaen erityisiä tietoturvallisuusriskejä.<sup>18</sup> Tällaiset keskitetyt terveystietoja sisältävät tietovarastot luovat selkeän uhan terveydentilatietojen väärinkäytöksille. Tällaisissa tilanteissa viranomaisilla on velvollisuus huolehtia korostuneesti tietoturvallisuudesta esimerkiksi varmennepohjaisten tunnistusmenetelmien avulla.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> *Kumpuvuori* 2007 s. 38.

<sup>16</sup> *Heinonen* 1999 s. 21. Esimerkiksi eläkelaitoksella, Eläketurvakeskuksella ja muutoksenhakuelimellä on työntekijäin eläkelain 198 §:n perusteella oikeus saada salassapitosäännösten ja tiedon saantia koskevien muiden rajoitusten estämättä tiedot, jotka ovat välttämättömiä laissa säädettyjen tehtävien toimeenpanossa. PeVL 30/2005 vp. s. 3–4. Työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on oikeus valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa saada työnantajalta valvontaa varten välttämättömät tiedot. PeVL 42/2005 vp. s. 3. Sosiaalihuollon viranomaisilla on oikeus saada sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten. Välttämättömyys- ja olennaisuusvaatimus rajaavat jossain määrin sitä, mitkä ja ketä koskevat tiedot voivat olla luovutuksen kohteena, vaikka sääntelyyn jää näiltä osin edelleenkin väljyyttä. PeVL 7a/2000 vp. s. 2–3.

<sup>17</sup> *Heinonen* 1999 s. 21.

<sup>18</sup> StVM 47/2006 vp. s. 3.

<sup>19</sup> *Voutilainen* 2006 s. 316.

Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on pääsääntöisesti kielletty. Lain 12 §:n mukaan tällaisten arkaluonteisten tietojen rekisteröinti on kuitenkin mahdollista useissa erityistilanteissa tai kun rekisteröity taikka tietosuojalautakunta on antanut rekisteröintiin luvan. Käytännössä lähes kaikki julkishallinnon sosiaalihuollon rekisterit kuuluvat henkilötietolain 12 §:ssä säädettyjen poikkeusten piiriin. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lain 14 §:n perusteella Kansaneläkelaitos ylläpitää keskitettyjä valtakunnallisesti toteuttavia potilastietojen säilytys- ja välityspalveluja. Lain 15 §:n mukaan sekä julkisen että yksityisen sektorin terveydenhuollon palvelujen tuottajilla on eräin poikkeuksin velvollisuus liittyä näiden valtakunnallisena toteuttavien tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjiksi.

Tosiasiallisesti henkilötietolain 12 §:n poikkeukset ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä supistavat olennaisesti kansalaisten sosiaalihuoltoa koskevien arkaluonteisten tietojen käsittelykieltoa ja antavat julkishallinnolle, jota vastaan perusoikeussuoja periaatteessa kohdentuu, mahdollisuuden puuttua henkilön yksityisyyteen keräämällä, käsittelemällä, tallettamalla ja luovuttamalla arkaluonteisia tietoja.<sup>20</sup>

Lainsäädännöllä on keskeinen merkitys asiakkaan yksityisyyden suojan taakajana. Vähintään yhtä suuri huomio tulee kuitenkin kohdistaa lainsoveltajaan, joka tekee sosiaalihuollon asiakasta koskevia ratkaisuja. Soveltamistoiminnassa keskeisiä ovat lainsäädännön ohella oikeusperiaatteet. Kuten *Thomas Wilhelmsson* on tuonut esille, moraalista vastuuta kantava päätöksentekijä voi toiminnassaan hyödyntää oikeudessa olevaa potentiaalia oikeudenmukaisten valintojen perustelemiseen. Sosiaalihuollon päätöksentekijä on moraalisten valintojen ammattilainen ja solidaarisen ja oikeudenmukaisen oikeuden luoja. Sen vuoksi hän voi toimia osittain talonpoikaisjärjen perusteella, ottamalla huomioon asiakkaan suojan tarpeet.<sup>21</sup> Kysymys on sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta.

Asiakkaan yksityisyyttä suojataan viime kädessä käytännön päätöksentekotilanteessa tai tosiasiallisessa toiminnassa. Oikeusjärjestys on suhteellisen joustava ja antaa mahdollisuuden tehdä sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan kunnioittamisen kannalta myönteisiä päätöksiä. Tietoisuus sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan kunnioittamisen tärkeydestä auttaa moraalisesti vastuuntuntoista oikeudellista toimijaa tekemään oikeudenmukaisia ja kriittisen tarkastelun kestäviä päätöksiä. Sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojan pitää toteutua sekä lainsäädännössä että lakeja toimeenpantaessa.

<sup>20</sup> Ks. myös *Lehtonen, Lasse* 2002 s. 251.

<sup>21</sup> *Wilhelmsson* 2000a s. 344–345.



---

## Abstract

Sirpa Posio

### THE PROTECTION OF PRIVACY IN SOCIAL WELFARE

This study examines the rights and status of the client in social welfare, above all the protection of the client's privacy and the contents, purpose, limitations and boundaries of this protection. Legal research is mainly concerned with the legal status of various interest groups: on the one hand, there is the question of the legal protection of the client of social welfare, in other words the possibility of preserving one's privacy in matters related to social welfare and to guard the confidentiality of one's personal information, and on the other hand, there is the question of the principle of openness in relation to data which is in the possession of officials (maintaining and fostering the principle of transparency). In connection with the right of access to public information this study deals with the question of freedom of speech.

The purpose of this study is to construct a model of the balancing of interests based on normative foundations in social welfare on the private-public axis. The model defines in which manner, on which basis and using what system of weighing and balancing decision making and actual operations are carried out, as well as what weight and importance various grounds receive in individual decision-making situations and everyday activities in social welfare. The point of departure is that the decision-making in social welfare is internally consistent, free of contradictions, just and equal.

The goal of the study is to analyse the change that has taken place in social welfare, and in particular in the status and rights of the client of social welfare, in connection with information and the management and processing of data. The starting point for the study is the fact that the changes that have occurred in society and in legal system have changed the demands on social welfare resulting from the protection of privacy, the principle of openness and confidentiality. At the same time, the idea of a changed relationship between the transparency and the privacy of information is assumed. The task of this research is to investigate how the legal and social changes connected with the management of information concerning the clients of social welfare and public officials has affected and is affecting the operational environment of social welfare.

In which manner and using which arguments can the protection of privacy be limited or invalidated and yet secure as perfectly as possible with the privacy of

every individual that is guaranteed both in the constitution and by human rights? An answer to this question is sought from legislation on social welfare, on public disclosure, and on civil and human rights, as well as from the EU judicial system. The normative basis for the protection of privacy in social welfare can be found in six parallel legal sources which define and support each other: international treaties on human rights (especially the Human Rights and Data Protection Treaties of the European Commission) the Personal Data Statute and Directive of the European Union, Section 7 of the Constitution of Finland concerning the right to life, personal liberty and integrity, as well as the provisions of Section 12, paragraph 2 of the Constitution of Finland which ensure the principle of openness, legislation on public information, the secrecy of communications and data protection (especially the Act on Openness of Government Activities and the Personal Data Act) the Act on the Station and Rights of Clients of Social Welfare, as well as other laws.

The model outlined in this study is meant to assist the social welfare services by facilitating the justification of decisions made in uncertain situations concerning the protection of privacy and the principle of openness in a manner in which is acceptable and justifiable in legal discourse. This is not a question of the relative relationship between the protection of privacy and the principle of openness, much less an increase in the discretionary power of social welfare officials or of the arrangers or producers of social welfare. It is clear that social welfare officials and the arrangers or producers of social welfare always rely on some type of criteria when faced with decision making in uncertain cases concerning the protection of privacy and the principle of openness. In the above I have striven to develop a model of argumentation which would enable the balancing of conflicting interests rationally and while paying attention to variation in their relative value.

When pondering such questions, it is essential to compare the disadvantage experienced by the client of social welfare and by the person requesting information, as well as the client's integrity and the degree of infringement on this integrity. The more highly the client values the protection of privacy and the more the principle of openness infringes on this right, the more weighty the value of the principle of openness should be before it can be considered justified to disclose documents in uncertain cases under the principle of openness. The more important it would be to disclose a document under the principle of openness and the more the non-disclosure of the document is in conflict with this value, the more weighty the argument for protection of privacy should be to justify non-disclosure in uncertain cases.

Within the context of the interest dimension of the protection of privacy, the relative importance of the protection of privacy must be examined in relation to other legal interests, such as the principle of openness. The balance of interests

is based on the comprehensive evaluation of individual cases. In each case, one has to evaluate whether the infringement on protection of privacy is more weighty than the protection of privacy. In other words, we compare the harm caused by the infringement of protection of privacy to the benefit of infringing on the protection of privacy (i.e. the importance of fulfilling the principle of openness). Thus, the importance of the principle of openness has a decisive role in deciding objectively what types of infringements on the protection of privacy may be undertaken.

When striving for balance, the disadvantages and benefits must be in proportion to each other both. When the disadvantages and benefits are being evaluated, so is the degree of infringement or preservation of the protection of privacy and of the principle of openness. It is a question of the regulation of the protection of privacy of the client of social welfare and of the positions connected with the principle of openness. Therefore, a balancing and optimizing approach would seem in most cases to be the most suitable, practical and functional way to ensure both the protection of privacy of the client of social welfare and the principle of openness in social welfare to the maximum extent. Neither the principle of openness nor the protection of privacy is an unconditional basic right, and both may be limited under certain conditions according to the Constitution.

In striving for a balance of interests, an attempt is made to match the principle of openness and the protection of privacy of the client of social welfare in an acceptable proportion. The protection of privacy and the principle of openness are considered by default to be of equal status and importance; they both hold an important place in protecting the legal station of the client of social welfare. Thus, as a result of case-by-case evaluation and in the light of known facts, the final outcome may go either direction.

However, the right of the client of social welfare to prevent disclosure of his or her personal data related to dealings with the social services, which are often quite intimate and sensitive in nature, can be seen as an ideal outcome. If such data is disclosed, the consent of the client of social welfare is primarily required. In this case, the opinion and wishes of the client of social welfare is given considerable importance. The basic assumption is that the client of social welfare is autonomous, i.e. has the right of access to data related to matters concerning him or herself, and the right to decide about the collection, use, storage and divulging of such data. Only when there is clear proof that this assumption is flawed does the principle of openness become decisive. Thus, it is easy to justify the view that protection of privacy should in the final analysis have *prima facie* privilege.

Although the protection of privacy of the client is justified, in practice there is strong official control over the rights and obligations of the clients of social welfare. When a client seeks various types of services and support, he is, often needlessly, subjected to many questions and investigations. Social welfare officials

may humiliate the client and unjustifiably breach his protection of privacy. Privacy is shrinking through legislation day by day. Legal regulations which allow register officials to divulge data defined as confidential to other officials if they have a justified need for it are often fine-tuned. As a matter of fact, the officials in question are generally obliged to disclose information from their registers to other officials, if the need arises. Legislation has continually created for both controlling officials and officials on the social welfare system increasing possibilities to access information regardless of its being classified as confidential.

Legislation plays a central role in guaranteeing and strengthening the privacy of the client. However, equal attention should be paid to those who apply the laws when making decisions concerning social welfare. When applying the law, the principles of justice and equality are just as central as the legislation. A decision-maker can take advantage of the potential for making just and equal choices which exist in the legal system and for defending them. The decision-maker in the social welfare system is a professional at making moral and ethical choices, and the creator of equality, solidarity and justice. Therefore, he is allowed to exercise discretion to some degree, by taking into account the client's need for protection. It is a question of the protection of privacy of the client of social welfare and of respecting his integrity.

In the final analysis, the privacy of the client is protected in decision-making situations or in actual interactions. The judicial system is relatively flexible, evolutive and dynamic and allows for the making of positive decisions with regards to respecting the privacy of the client of social welfare. Awareness of the importance to the client of social welfare of respecting the protection of privacy will assist the morally responsible legal actor to make just and equal decisions that will withstand critical review. The protection of privacy for the client of social welfare should be a reality on the level of both legislation and decision-making.

Finnish Lawyers' Association 2007  
ISBN 978-951-855-275-1

# Oikeustapaushakemisto

## Eduskunnan oikeusasiamies (EOA)

|                                         |          |
|-----------------------------------------|----------|
| EOA:n päätös 31.12.2001, dnro 2442/2/00 | 30       |
| EOA:n päätös 30.4.2002, dnro 737/4/00   | 268      |
| EOA:n päätös 31.12.2002, dnro 888/4/00  | 274      |
| EOA:n päätös 30.5.2003, dnro 595/4/01   | 243      |
| EOA:n päätös 26.9.2003, dnro 2401/4/01  | 300      |
| EOA:n päätös 31.12.2003, dnro 1034/4/01 | 297–298  |
| EOA:n päätös 31.12.2003, dnro 2136/4/01 | 309      |
| EOA:n päätös 24.5.2004, dnro 599/4/02   | 309      |
| EOA:n päätös 14.6.2004, dnro 1757/4/02  | 281      |
| EOA:n päätös 13.9.2004, dnro 507/4/02   | 143, 225 |
| EOA:n päätös 4.4.2005, dnro 2130/4/03   | 237–238  |
| EOA:n päätös 10.5.2005, dnro 2324/2/04  | 149      |
| EOA:n päätös 26.8.2005, dnro 1491/4/04  | 25       |
| EOA:n päätös 1.6.2006, dnro 2609/4/04   | 277      |
| EOA:n päätös 5.5.2006, dnro 2135/4/04   | 273      |
| EOA:n päätös 29.6.2006, dnro 2826/4/04  | 283–284  |
| EOA:n päätös 28.3.2007, dnro 441/2/05   | 245      |

## Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (AOA)

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| AOA:n päätös 9.10.2002, dnro 1835/2/99 | 143 |
| AOA:n päätös 9.10.2002, dnro 2200/4/99 | 143 |
| AOA:n päätös 30.9.2005, dnro 2872/4/03 | 321 |

## Valtioneuvoston oikeuskansleri

|                                                                         |          |
|-------------------------------------------------------------------------|----------|
| Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 5.3.2001, dnro 762/1/99   | 310      |
| Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 20.3.2001, dnro 1180/1/00 | 259, 270 |
| Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 23.10.2001, dnro 827/1/01 | 25       |
| Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 18.3.2003, dnro 121/1/02  | 240      |
| Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 7.6.2004, dnro 4/50/04    | 241      |
| Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 10.1.2005, dnro 481/1/03  | 244      |
| Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 7.2.2005, dnro 168/1/04   | 244      |
| Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 28.3.2006, dnro 1198/1/04        | 244      |



# Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot (EIT)

|                                                                                          |                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Airey vs. Irlanti, 9.10.1979, A 32, 6289/73                                              | 77                |
| Dudgeon vs. Yhdistynyt kuningaskunta, 22.10.1981, A 45                                   | 72                |
| X ja Y vs. Alankomaat, 26.3.1985, A 91                                                   | 75                |
| Rees vs. Yhdistynyt kuningaskunta, 17.10.1986, A 106,<br>2/1985/88/135                   | 73                |
| Leander vs. Ruotsi, 26.3.1987, A116                                                      | 64–65, 70         |
| Gaskin vs. Iso-Britannia, 23.2.1989 A 160                                                | 69, 75–76         |
| Soering vs. Yhdistynyt kuningaskunta, 7.7.1989, A 161                                    | 81                |
| Powell ja Rayner vs. Yhdistynyt kuningaskunta, 21.2.1990,<br>A 172, 3/1989/163/219       | 73                |
| Niemietz vs. Saksa, 16.12.1992                                                           | 67, 138           |
| Modinos vs. Kypros, 22.2.1993, A 259                                                     | 78                |
| Stjerna vs. Suomi, 25.11.1994, A 299-B                                                   | 75, 139           |
| López Ostra vs. Espanja, 9.12.1994, A 303-C, 41/1993/436/515                             | 73                |
| McMichael vs. Iso-Britannia, 24.2.1995, A 308                                            | 69                |
| Z. vs. Suomi, 25.2.1997, 9/1996/627/811                                                  | 65–66, 324, 333   |
| M.S. vs. Ruotsi, 27.8.1997, 74/1996/693/885                                              | 64–66             |
| Guerra ja muut vs. Italia, 19.2.1998, 116/1996/735/932,<br>kertomukset 1998              | 73, 75–76         |
| Botta vs. Italia, 24.2.1998                                                              | 77                |
| McGinley ja Egan vs. Iso-Britannia, 9.6.1998,<br>10/1997/794/995–996                     | 75                |
| Lustig-Prean ja Beckett vs. Yhdistynyt kuningaskunta, 27.9.1999,<br>31417/96 ja 32377/96 | 75                |
| Amann vs. Sveitsi, 16.2.2000, 27798/95                                                   | 65, 67–68, 138    |
| L. vs. Suomi 27.4.2000, 25651/94                                                         | 101               |
| Foxley vs. Iso-Britannia 20.6.2000, 33274/96                                             | 70                |
| Rotaru vs. Romania 4.5.2000, 28341/95                                                    | 64–65, 67–68, 138 |
| Kudla vs. Puola 26.10.2000, 30210/96                                                     | 62                |
| Chapman vs. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.1.2001, 27238/95                                | 78                |
| Mikulić vs. Kroatia, 7.2.2002, 53176/99                                                  | 68                |
| Kutzner vs. Saksa, 26.2.2002, 46544/99                                                   | 101               |
| Pretty vs. Yhdistynyt kuningaskunta, 29.4.2002, 2346/02                                  | 68                |
| M.G. vs. Yhdistynyt kuningaskunta, 24.12.2002, 39393/98                                  | 67                |
| Peck vs. Yhdistynyt kuningaskunta, 28.1.2003, 44647/98                                   | 68                |
| M.C. vs. Bulgaria, 4.12.2003, 39272/98                                                   | 75                |
| Hatton ja muut vs. Yhdistynyt kuningaskunta, 8.7.2003, 36022/97                          | 73                |
| von Hannover vs. Saksa, 24.6.2004, 59320/00                                              | 68                |
| Petri Sallinen ja muut vs. Suomi, 27.9.2005, 50882/99                                    | 67, 138           |
| Roche vs. Iso-Britannia, 19.10.2005, 32555/96                                            | 76                |
| Evans vs. Iso-Britannia, 7.3.2006, 6339/05                                               | 74                |
| C. vs. Suomi, 9.5.2006, 18249/02                                                         | 72, 101           |

# Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökset (EIT)

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| X. vs. Iso-Britannia 6.10.1982, 9702/82            | 64 |
| Zehnalova ja Zehnal vs. Tsekki 14.5.2002, 38621/97 | 77 |
| Nikky Sentges vs. Alankomaat 8.7.2003, 27677/02    | 77 |

## Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EYT)

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Établissements Consten SARL ja Grundig-Verkaufs GmbH vs. Euroopan talousyhteisön komissio, yhdistetyt asiat 56/64 ja 58/64, 13.7.1966                                                                                                                                                                                                                                        | 115                       |
| Euroopan yhteisöjen komissio vs. Saksan Liittotasavalta 249/86, 18.5.1989                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 110                       |
| Alankomaiden kuningaskunta ja Gerard van der Wal vs. Euroopan yhteisöjen komissio, C-174/98 P ja C-189/98 P, 11.1.2000                                                                                                                                                                                                                                                       | 119, 218                  |
| The Queen vs. Minister of Agriculture, Fisheries & Food, ex parte: Trevor Robert Fisher and Penny Fisher, jotka toimivat toiminimellä TR & P Fisher, C-369/98, 14.9.2000                                                                                                                                                                                                     | 130                       |
| Heidi Hautala vs. Euroopan unionin neuvosto, C-353/99 P, 6.12.2001                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 119–120, 218, 265         |
| Mary Carpenter vs. Secretary of State for the Home Department, C-60/00, 11.7.2002                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 109–110                   |
| Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRA) vs. Belgian valtio, C-459/99, 25.7.2002                                                                                                                                                                                                                                                             | 110                       |
| Baumbast ja R vs. Secretary of State for the Home Department, C-413/99, 17.9.2002                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 110                       |
| Nani Givane ym. vs. Secretary of State for the Home Department, C-257/00, 9.1.2003                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 110                       |
| Rechnungshof vs. Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines ja Österreichische Luftverkehrs-AG sekä Christa Neukomm ja Joseph Lauermann vs. Österreichischer Rundfunk, yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, 20.5.2003 | 42, 111–112, 128, 250–251 |
| Secretary of State for the Home Department vs. Hacene Akrich, C-109/01, 23.9.2003                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 109–110                   |
| Interporc Im- und Export GmbH vs. Euroopan yhteisöjen komissio, C-41/00 P, 6.11.2003                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 119, 218                  |
| Bodil Linqvist, C-101/01, 6.11.2003                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 112, 128–129              |
| Mattila vs. Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio, C-353/01 P, 22.1.2004                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 265–266                   |
| Euroopan parlamentti vs. Euroopan unionin neuvosto, yhdistetyt asiat C-317/04 ja C-318/04, 30.5.2006                                                                                                                                                                                                                                                                         | 130                       |
| Euroopan parlamentti vs. Euroopan unionin neuvosto, C-540/03, 27.6.2006                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 105                       |
| Jose Maria Sison vs. Euroopan unionin neuvosto, C-266/05 P, 1.2.2007                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 115, 119                  |

## Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin

|                                                                                   |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Interporc Im- und Export GmbH vs. Euroopan yhteisöjen komissio T-124/96, 6.2.1998 | 121           |
| Svenska Journalistförbundet vs. Euroopan unionin neuvosto T-174/95, 17.6.1998     | 119, 121, 218 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Heidi Hautala vs. Euroopan unionin neuvosto T-14/98, 19.7.1999                                                                                                                                                                                                                                                   | 120, 265          |
| The Bavarian Lager Company Ltd vs. Euroopan yhteisöjen komissio T-309/97, 14.10.1999                                                                                                                                                                                                                             | 218               |
| Aldo Kuijer vs. Euroopan unionin neuvosto T-188/98, 6.4.2000                                                                                                                                                                                                                                                     | 121               |
| JT's Corporation Ltd vs. Euroopan yhteisöjen komissio T-123/99, 12.10.2000                                                                                                                                                                                                                                       | 121               |
| Mattila vs. Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio T-204/99, 12.2.2001                                                                                                                                                                                                                        | 265–266           |
| Mannesmannröhren-Werke AG vs. komissio T-112/98, 20.2.2001                                                                                                                                                                                                                                                       | 105               |
| Jean-Claude Martinez, Charles de Gaulle, Kansallinen Rintama (Front national), Emma Bonino, Marco Pannella, Marco Cappato, Gianfranco Dell'Alba, Benedetto Della Vedova, Olivier Dupuis, Maurizio Turco ja Lista Emma Bonino vs. Euroopan parlamentti yhdistetyt asiat T-222/99, T-327/99 ja T-329/99, 2.10.2001 | 119–120           |
| Max.mobil Telekommunikation Service GmbH vs. Euroopan yhteisöjen komissio T-54/99, 30.1.2002                                                                                                                                                                                                                     | 105               |
| Aldo Kuijer vs. Euroopan unionin neuvosto T-211/00, 7.2.2002                                                                                                                                                                                                                                                     | 116, 121–122, 266 |
| Jégo-Quére vs. Euroopan yhteisöjen komissio T-177/01, 3.5.2002                                                                                                                                                                                                                                                   | 105               |
| Maurizio Turco vs. Euroopan unionin neuvosto T-84/03, 23.11.2004                                                                                                                                                                                                                                                 | 119               |
| Jose Maria Sison vs. Euroopan unionin neuvosto, yhdistetyt asiat T-110/03, T-150/03 ja 405/03, 26.4.2005                                                                                                                                                                                                         | 119               |
| Salzgitter Mannesmann GmbH vs. komissio C-411/04 P, 25.1.2007                                                                                                                                                                                                                                                    | 105               |

### **Euroopan yhteisöjen julkisasiamiesten ratkaisuehdotukset**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Julkisasiamies Siegbert Alberin ratkaisuehdotus The Queen vs. Minister of Agriculture, Fisheries & Food, ex parte: Trevor Robert Fisher and Penny Fisher, jotka toimivat toiminimellä TR & P Fisher C-369/98, 10.2.2000                                                                                                                                                                                                       | 130     |
| Julkisasiamies Philippe Légrein ratkaisuehdotus Heidi Hautala vs. Euroopan unionin neuvosto C-353/99 P, 10.7.2001                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 120     |
| Julkisasiamies Philippe Légerin ratkaisuehdotus Interporc Im- und Export GmbH vs. Euroopan yhteisöjen komissio C-41/100 P, 12.3.2002                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 118     |
| Julkisasiamies Philippe Légerin ratkaisuehdotus Mattila vs. Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen komissio C-353/01 P, 10.7.2003                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 266     |
| Julkisasiamies Antonio Tizzanon ratkaisuehdotus Rechnungshof vs. Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines ja Österreichische Luftverkehrs-AG sekä Christa Neukomm ja Joseph Lauermann vs. Österreichischer Rundfunk, yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, 14.11.2002 | 128     |
| Julkisasiamies Philippe Légerin ratkaisuehdotus Euroopan parlamentti vs. Euroopan unionin neuvosto, yhdistetyt asiat C-317/04 ja C-318/04, 22.11.2005                                                                                                                                                                                                                                                                         | 247–248 |

### Korkein hallinto-oikeus (KHO)

|                                                     |               |
|-----------------------------------------------------|---------------|
| KHO 1996-A-3, 6.6.1996, taltio 1908, dnro 4638/1/95 | 272           |
| KHO 1998:34, 27.8.1998, taltio 1477, dnro 340/1/97  | 275           |
| KHO 17.10.2000, taltio 2605, dnro 673/1/00          | 219           |
| KHO 10.5.2001, taltio 1030, dnro 3117/1/00          | 283           |
| KHO 23.4.2002, taltio 926, dnro 2798/1/00           | 289           |
| KHO 2002:52, 22.8.2002, taltio 1892, dnro 3548/1/01 | 321–322       |
| KHO 2002:75, 6.11.2002, taltio 2807, dnro 230/3/01  | 24, 31        |
| KHO 2002:90, 30.12.2002, taltio 3442, dnro 215/1/02 | 159           |
| KHO 2003:28, 27.5.2003, taltio 1292, dnro 417/3/02  | 71            |
| KHO 2003:57, 1.9.2003, taltio 1998, dnro 2012/1/02  | 159, 260, 270 |
| KHO 2003:77, 7.11.2003, taltio 2729, dnro 1258/1/03 | 159           |
| KHO 2004:25, 2.3.2004, taltio 413, dnro 2548/1/03   | 159           |
| KHO 2005:26, 10.5.2005, taltio 1062, dnro 3332/2/03 | 239           |
| KHO 2.9.2005, taltio 2209, dnro 3589/2/03           | 43, 219       |
| KHO 2005:89, 22.12.2005, taltio 3483, dnro 355/2/04 | 159           |
| KHO 30.12.2005, taltio 3685, dnro 2060/2/04         | 159           |
| KHO 2006:64, 18.9.2006, taltio 2382, dnro 1453/2/05 | 219, 243, 265 |
| KHO 17.10.2006, taltio 2723, dnro 3586/2/04         | 283           |
| KHO 19.10.2006, taltio 2746, dnro 1452/2/05         | 243, 265      |
| KHO 2007:7, 8.2.2007, taltio 272, dnro 3154/1/05    | 105, 128–129  |
| KHO 2007:48, 12.7.2007, taltio 1830, dnro 2752/3/06 | 267           |
| KHO 2007:49, 12.7.2007, taltio 1831, dnro 757/3/07  | 267           |

### Korkein oikeus (KKO)

|                                                     |        |
|-----------------------------------------------------|--------|
| KKO 1993:61, 14.5.1993, taltio 1768, dnro R 92/766  | 301    |
| KKO 1998:85, 3.7.1998, taltio 2261, dnro R96/129    | 153    |
| KKO 2001:58, 7.6.2001, taltio 1196, dnro S99/269    | 338    |
| KKO 2001:96, 26.9.2001, taltio 1914, dnro S2000/133 | 36     |
| KKO 2002:27, 9.4.2002, taltio 922, dnro H2001/266   | 321    |
| KKO 2002:55, 25.6.2002, taltio 1749, dnro R2000/190 | 29     |
| KKO 2003:7, 14.11.2002, taltio 266, dnro S2001/1028 | 276    |
| KKO 2004:15, 3.3.2004, taltio 483, dnro S2003/711   | 321    |
| KKO 2004:79, 31.8.2004, taltio 1847, dnro S2003/748 | 279    |
| KKO 2005:82, 4.7.2005, taltio 1621, dnro R2003/191  | 48, 90 |

### Hovioikeudet

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| Helsingin hovioikeus 15.3.2001, dnro S 99/2953 | 276 |
| Helsingin hovioikeus 10.5.2001, dnro S 01/108  | 276 |
| Helsingin hovioikeus 31.1.2002, dnro S 01/2360 | 276 |
| Rovaniemen hovioikeus 27.6.2002, dnro S 02/134 | 276 |

### Lääninoikeus

|                                                              |        |
|--------------------------------------------------------------|--------|
| Kuopion lääninoikeus 18.3.1999, taltio 239, dnro 838/5300/98 | 171    |
| Lapin lääninoikeuden päätös 22.5.1998, nro 291               | 24, 32 |

## Hallinto-oikeudet

|                                                                               |          |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Helsingin hallinto-oikeus 30.5.2002, taltio 02/0330/2,<br>dnro 05273/01/5300  | 167      |
| Helsingin hallinto-oikeus 12.11.2003, taltio 03/0837/2,<br>dnro 02163/03/5300 | 170      |
| Helsingin hallinto-oikeus 7.6.2007, taltio 07/0804/2,<br>dnro 05656/06/1203   | 159, 242 |
| Hämeenlinnan hallinto-oikeus 3.11.2000/00369/3                                | 288      |
| Turun hallinto-oikeus 23.3.2007, taltio 07/0201/2,<br>dnro 00336/06/1203      | 243–244  |

## Tietosuojalautakunta

|                                                                          |          |
|--------------------------------------------------------------------------|----------|
| Tietosuojalautakunnan päätös 3.9.2001, taltio 4/2001,<br>dnro 17/91/2000 | 234      |
| Tietosuojalautakunnan päätös 6.10.2003, taltio 8/03,<br>dnro 7/932/2003  | 234      |
| Tietosuojalautakunnan päätös 4.2.2004, taltio 2/2004,<br>dnro 8/932/2003 | 229, 234 |

## Tietosuojavaltuutettu

|                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------|-----|
| Tietosuojavaltuutetun kannanotto 5.1.2001, dnro 287/45/1998   | 150 |
| Tietosuojavaltuutetun kannanotto 18.1.2001, dnro 36/523/2001  | 291 |
| Tietosuojavaltuutetun kannanotto 6.9.2001, dnro 982/45/2001   | 148 |
| Tietosuojavaltuutetun kannanotto 27.9.2001, dnro 807/422/2001 | 149 |
| Tietosuojavaltuutetun kannanotto 22.2.2007, dnro 150/49/2007  | 95  |

## Ulkomaiset oikeustapaukset

### Yhdysvallat

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Supreme Court, 551 2nd 322 (Cal 1976), Tarasoff vs. Regents of<br>the University of California | 66 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

### Etelä-Afrikka

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| Jansen van Vuuren & Anor NNO vs. Kruger, (1993) (4)SA 842(A) | 66 |
|--------------------------------------------------------------|----|

### Ruotsi

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| Regeringsrätten                     |     |
| Regeringsrätten 10.7.2002, 5479-00. | 259 |

### Datainspektion

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| Datainspektionens beslut 1.24.2005, dnro 1453-2004 | 229 |
| Datainspektionens beslut 1.24.2005, dnro 584-2004  | 229 |

## Saksa

Das Bundesverfassungsgericht

Bundesverfassungsgericht 15.12.1983, BVerfGE 65,1 –

Volkszählung

23, 52, 55

Bundesverfassungsgericht 2.9.2004, 1 BvR 1962/04

148

Bundesverfassungsgericht 4.4.2006, 1 BvR 518/02

55

Bundesverfassungsgericht 6.6.2006, 2 BvR 1349/05

53



# Asiahakemisto

- alaikäinen 160, 170, 274–275, 279, 288, 301  
 asiakashäiriörekisteri 229, 234  
 asiakaslaki 1, 3, 10, 15, 31, 33, 49, 52, 98,  
 100, 103, 133, 141–142, 145, 154–155,  
 160–161, 165, 171, 199–202, 220, 227,  
 241–242, 258, 274, 279, 283–284,  
 292–314, 317, 324, 339  
 asiakaslähtöisyys 136, 292  
 asiakasmaksu 147, 162, 313, 329–330  
 asiakaspalvelu 25, 196, 330  
 asiakkaan etu 53  
 asiakirjajulkisuus 116–124  
 asiakirjasalaisuus 49, 313  
 asianosainen 4, 8, 98, 158, 160, 166–173, 241,  
 317  
 – asianosaisjulkisuus 113–116, 173, 259,  
 266–284, 287  
 – tietojensaantioikeus 69  
 – tunnistetiedot 319–326  
 asukashaastattelu 167  
 asumistuki 38, 105, 230  
 autonomia 27, 54, 68, 92, 93, 182, 183, 192,  
 193, 195  
 avoimuus 43, 51, 91, 112, 116–118, 120, 217,  
 224, 254, 259, 265, 270, 315–316  
 avustaja 166, 172, 282, 291
- biolääketiedesopimus 183  
 byrokraatia 19, 196
- demokraattinen yhteiskunta 34, 37, 38, 42–43,  
 48, 70–71, 73, 83, 116, 134, 138–139,  
 192, 196, 216, 248, 266  
 diaari 317, 320–325  
 digitaalisuus 6, 45, 198–199  
 dokumentoimaton tieto 268
- EIS – Euroopan ihmisoikeussopimus 3,  
 59–60, 62–72, 78, 80–81, 108–109,  
 138–141, 208, 220, 229, 254  
 erittäin tärkeä yksityinen etu 166, 169–172,  
 259, 268, 297, 299–300, 307  
 erittäin tärkeä yleinen etu 166–171, 268,  
 299–300, 307  
 (erityisen) arkaluonteinen tieto 148, 156,  
 229–237, 325  
 esitutkinta 15, 300–302, 313  
 Euroopan integraatio 104  
 Euroopan unionin perusoikeuskirja 105,  
 110–124, 134
- harkintamarginaali 14, 36, 65, 70, 72–74  
 harkintavalta 13–14, 16, 74, 89, 113–115, 122,  
 124, 175, 205, 213, 247, 255–256, 269,  
 284, 297, 318  
 – väärinkäyttö 65, 86, 173  
 henkilörekisteri 48, 64, 144, 147, 152–155,  
 158, 171, 2002, 202, 225, 228, 246, 287,  
 289–290, 339  
 henkilötahoerottelu 40  
 henkilötieto 2, 5, 7, 38, 45, 54–55, 63  
 – arkaluonteinen 28–29, 160, 163, 202,  
 223, 226, 228–237, 239–240, 245, 284,  
 340–341  
 – automaattinen tietojenkäsittely 68  
 – käyttötarkoitussidonnaisuus 7, 29, 56,  
 64, 127, 152–155, 288  
 – suoja 21–24, 28–29, 33, 46, 48–49,  
 63–66, 81, 111–113, 124, 126, 129,  
 130, 134, 135, 141–145, 155–156, 158,  
 175, 203, 261, 309  
 – tarpeellisuus 146–152  
 – tavallinen 223, 228–233  
 – virheettömyys 146, 150, 235  
 – yhteysvaatimus 152  
 henkilötietojen käsittelyn minimointi 54  
 henkilötietoasetus 112, 125–126  
 henkilötietodirektiivi 124–133, 165, 218  
 henkilötietolaki 3, 15, 33, 81, 100, 103, 111,  
 128, 132, 135, 141, 145, 155, 160, 171,  
 175–176, 199, 201, 207, 226, 237,  
 287–291, 327, 339–341  
 henkilötunnus 141, 147, 200, 321, 328  
 horisontaalinen suhde 33, 99, 100–102



- huollosta erotettu vanhempi 276–277
- huoltaja 101, 160, 170, 272–278, 283, 297
- hyvä hallinto 25, 67, 95, 113, 120, 266
- hyvä kohtelu 141, 184, 292
- hyväksikäyttökielto 172, 282
- hyvä sosiaalihuolto 293
- hyvinvointivaltio 19, 30, 78, 192–193, 195–197, 201, 297
- ihmisarvo 22–23, 30–31, 51, 105, 129, 183–184, 197, 207, 334
- Ihmisoikeuksien julistus 61
- ihmisoikeuksien suoja 59
- ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta 60, 253, 259
- ihmisoikeussopimus ks. EIS
- ilmoitusvelvollisuus 161, 248, 292, 298, 300
- informaatioyhteiskunta 141–142, 158, 195
- integriteetti 27–28, 31, 52, 183, 188
- internet 45–46, 198, 244, 246, 325
- intressivertailu 166, 173, 178, 258, 301, 303, 311, 327, 335–336
- itseään määräämisoikeus 9, 23, 25–28, 33, 37, 50, 79, 129, 142, 144, 182–185, 197, 199, 203, 223, 230, 239, 241, 284, 292–293, 301, 338–339, 341
  - alaikäinen 101, 274–275
  - määritelmä 51–57
  - yksityisyyden ja julkisuusperiaatteen yhdistävänä tekijänä 20, 22
- julkinen intressi 72, 84–85, 139, 143, 168–169, 173, 246–247, 250–251, 304, 314, 335, 342
- julkinen hallintotehtävä 95, 97–98
- julkinen oikeudenkäynti 15, 44, 83, 232–233, 314–327, 336
- julkinen sfääri 20, 41
- julkisen vallan käyttö 4, 40, 42, 91, 93, 95–97, 194, 208, 216–217, 221, 224, 259, 337
- julkisuuden maksimointiperiaate 318
- julkisuusasetus 112–114, 117, 119–120, 122–124, 266
- julkisuuslaki 1, 3, 15–16, 39, 43, 97–98, 100, 124, 141, 145, 153, 158–170, 172–173, 175, 217–219, 225, 227, 229, 231–233, 235, 238–241, 243–245, 252, 259–260, 263–286, 290–291, 300, 309, 316–321, 324–325, 339–340
- julkisuusolettama 40, 218, 264
- kansanedustajan eläke 243
- Kansaneläkelaitos 25, 36, 38, 93, 154, 170, 202, 230, 237, 241, 266, 275, 308, 328–329, 341
- kotihoito 155
- kotipalvelu 27, 155, 233, 242
- KP-sopimus – kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 61–62, 78
- kuluttaja 134, 187
- kunnan verkkosivut 244–245
- kunnianloukkaus 24, 36, 301
- kuntoutusetus 275
- lainalaisuusperiaate 16, 191, 193
- laitoshoito 31, 68, 95, 328
- laillinen edustaja 5–6, 133, 160, 170, 273–275, 293–294, 296, 299–300, 312–313, 326, 329
- lapsen etu 72, 133, 166, 169–170, 172, 268, 298, 307
- lapsen hoitotuki 275
- lapsen huolto 72, 138, 242, 273–277, 279, 281, 283, 300, 311
- lapsen huostaanotto 2, 138, 169, 272, 275, 296, 311
- lasten päivähoito 2, 27, 154–155, 242, 278
- lastensuojelu 2, 17, 27, 31, 38, 62, 69, 88, 97, 138, 150, 160–161, 167, 169, 172, 230, 272–273, 276, 288, 296, 298, 301, 309, 311, 325
- lastensuojeluilmoitus 150, 171–172, 230, 283–284, 296, 302, 311
- legitimiteetti
  - hallinto 116, 280
  - tuomiovalta 315
  - vallankäyttö 193, 217
  - valvonta 296
  - viranomaistoiminta 43
- luottamuksellisuus 46, 54, 114, 120
  - asiakassuhde 2, 4, 7, 20, 61, 141–143, 168, 220–221, 230, 261, 288, 292–293, 303, 306–307, 311, 331–333, 335, 338–339

- potilassuhde 65–66, 306
- viestintä 21–23, 86, 88, 134–135, 142, 265, 305
- luottotieto 45, 234
- läpinäkyvyys 4, 43, 117
- mielipide
  - asiakas 23, 52, 91, 168, 292, 338
  - ilmaisuvapaus 44, 50, 91–92, 116, 216, 224
  - lapsi 72, 279
  - poliittinen 54, 127, 229, 231
  - yleinen 43
- mobiilitekniikka 137
- negatiivinen velvollisuus 74–76, 79
- oikeudenmukainen oikeudenkäynti 269, 319, 322
- oikeudenmukaisuus
  - ihmisoikeusrajoitus 248
  - sosiaalihuolto 341
- oikeussubjekti 13, 93, 169, 221, 269, 297
- oikeusvaltio 24, 51, 115, 191–195
  - demokraattinen 39, 83, 192–194, 197, 216
  - liberaalinen 75, 191–192
  - materiaallinen 193
  - muodollinen 193
- oleskelulupa 71, 267
- ongelmakeskeinen lainoppi 12–13
- optimointikäsky 52, 180, 189, 205, 212, 214, 257, 260
- osajulkisuus 263–265, 321
  - EU 119–120
- ostopalvelu 97–98, 103, 162, 163
- palveluasuminen 31
- perheenyhdistäminen 71, 267
- perhevähialta 2, 38
- periaatevaikutus 73, 208
- perusoikeuden ydinalue 84–86, 90–92, 207–208, 214, 255
- perusoikeuden suora soveltaminen 103
- perusoikeuksien suojajärjestelmä 59, 88
- perusoikeuskollisio 10, 83, 258
- perusoikeusmyönteinen laintulkinta 32, 81, 84, 149, 254–255, 265
- perusoikeusrajoitus 87, 249, 251

- perusoikeusuudistus 1, 16, 21, 32, 52, 60, 86, 93, 99, 143, 191, 195
- perustuslaillinen toimeksianto 23, 143
- positiivinen velvollisuus 53, 61, 66, 73–77, 79, 139
- potilaslaki 142, 145, 160, 184, 274, 296
- prima facie* -etusija 83–84, 177, 180–182, 189, 210, 212–213, 215–216, 218, 220–222, 258, 261–262, 330, 338–339
- punnintalaki 179, 182, 189, 214–216, 221, 261, 336
- päihdehuolto 97
- rahalaitos 133, 292–293, 312–313, 329
- Restricted access -teoria 28
- rikoksen törkeysaste 304, 333
- Ruotsi
  - arkaluonteinen tieto 229, 235
  - henkilötieto 143, 157, 292
  - ilmoitusvelvollisuus 161
  - julkisuus 124, 236
  - salassapito 65, 143, 158, 237, 259
- Saksa
  - arkaluonteinen tieto 229, 235
  - henkilötieto 29–30, 55
  - ihmisarvo 197
  - persoonallisuuden kunnioitus 23
  - perusoikeuden ydin 90
  - ristiinajo 56
  - sosiaalietieto 238, 241
  - suhteellisuusvaatimus 248–250
  - tiedollinen itsemääräämisoikeus 53–55
- salaisuus
  - asiakas 49, 230, 241, 293
  - luottamuksellinen viesti 21, 86, 88, 152
  - pankki 244, 292–293, 295, 312–314, 330
  - perhe 242
  - terveystieto 60
  - vero 238
- salaisuusperiaate 220, 238
- salassapito 6–8, 38–39, 45, 49, 72, 96, 114, 117, 119, 123, 133, 139, 141, 143, 161, 163, 166, 218–220, 225–227, 230, 232–233, 237–245, 252, 254, 259, 265, 287–288, 292–293, 307–309, 311, 314, 322–325, 328, 338–340

- salassapito-olettama 264
- salassapitoperuste 98, 122–123, 158, 165, 239–240, 265
- salassapitovelvollisuus 53, 66, 98, 114, 117, 123, 143, 158–161, 164, 230, 238, 274, 284, 288–291, 296, 298, 300–301, 303, 305–306, 311–312, 319–320, 330–331
- sananvapaus 2, 8, 21, 34–38, 43, 50, 67, 79, 82, 83, 88, 89, 101, 135, 336
- seuraamusharkinta 164, 212
- sosiaalihuollon tarve 57, 226, 228–231, 234–237, 285, 308, 310
- sosiaalipalvelujen laatu 30, 303, 328
- sosiaaliset suhteet 25
- Stakes – Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus 137, 327–328
- subjektiivinen oikeus 271
- suhteellisuusperiaate 65, 70, 86, 89–90, 119–120, 156, 183, 246–252, 259, 265–266, 304, 307
- suojaamisen periaate 181, 214, 298–299
- suojelupoliisi 65, 242, 267
- suostumus
- sosiaalihuollon asiakas 5–6, 8, 24, 52, 136, 138, 149–150, 155, 160, 164, 173, 227, 231, 236, 241, 274, 278, 283, 284–285, 290, 293–296, 299, 301, 305, 310, 313, 338–339
  - rekisteröity 111, 127, 129, 144–145, 155, 166, 202, 234, 236
- syRJintäkielto 141
- sähköinen asiointi 135–138, 202–203
- sähköinen hallinto 2, 33–34, 46, 138, 153–154, 198, 266, 287, 339–341
- sähköinen viestintä 22, 85, 133–135, 142, 250
- sähköposti 85–86, 137, 203
- sääntövaikutus 206, 208
- tallentamaton tieto 268
- tarpeellisuus
- henkilötieto 29, 146–153, 155, 235, 237
  - tietojen saannin tarpeellisuus 5, 8, 131, 146–153, 155, 175, 235–236, 290, 292, 296, 306–307, 309, 324
- tasapuolisuus
- tasapuolinen kohtelu 314
  - tasapuolinen menettely 132, 168, 267, 269
- tekninen käyttöyhteys 202
- teknologia 21, 33, 45, 61, 136–138, 195, 198–199, 223
- televiestintä 7
- tietojen tarkastusoikeus 67, 274, 277, 284–291
- tiedollinen itsemääräämisoikeus 9, 33–34, 53–55, 57, 142, 199, 223, 230
- tietojärjestelmä 136–138, 154–155, 157, 198, 202, 225, 234, 266, 321, 340
- tietosuoja 21, 26, 50, 57, 125–136, 141–136, 157, 200, 215, 232, 303
- suhde julkisuuteen 33, 39, 112–113, 123, 239
- tilasto 15, 45, 149, 151, 153, 167, 226, 234, 237, 288, 327–328
- tilinumero 244
- toimeentulotukilaki 147–148, 154, 310
- toimeentulotuki 1, 5, 27, 38, 136, 147–148, 226, 230, 241–242, 244, 271–272, 289, 310
- toimeksiantosopimus 167
- toimivalta
- määritelmä 13
  - EU 104, 107, 125, 131
- todistamiskielto 331, 333
- tosiasiallinen toiminta 2, 6, 184, 220–221, 223, 225, 282, 284, 286, 336, 339
- tehokkuus
- hallinto 34, 39, 127, 136, 152, 194, 213, 296, 298
  - sosiaalihuolto 6
- TSS-oikeudet – taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet 33, 59, 61, 94, 297
- TSS-sopimus – taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus 78
- tunnistetieto 85, 163, 247, 264, 316–328
- turvallisuus 22, 34, 37, 55, 88, 92, 171–172, 296, 302, 304, 324
- sosiaalinen 1, 192, 197
  - tietoturvallisuus 136, 156–157, 202–203, 224, 340
  - valtio 196, 242, 267, 287, 339
  - yleinen 63, 71, 131, 134, 139, 295, 308
- ulkomaalaisvirasto 267–268

vahinkoedellytyslauseke 43, 219, 240, 252, 264, 316  
 vaitiolovelvollisuus 6, 98, 118, 141, 143, 161, 268, 282, 293–294, 309, 313, 390–392  
 vajaavaltainen 56, 169, 274–275  
 vakuutusyhtiö 46, 234, 241  
 valvonta 3, 6, 22, 24, 31–32, 33, 38, 42, 61, 63, 65, 78, 88–89, 95, 103, 134, 152, 165, 196, 199–202, 213, 236, 247, 251, 288, 294–296, 303, 309, 318, 330  
 vammaispalvelu 27, 154, 243, 318  
 vankeinhoito 295  
 vapaus
 

- negatiivinen 79–80, 139
- oikeudellinen 79–80
- tosiasiallinen 35, 79

 verkkoviestintä 202, 217, 245  
 verkkoyhteiskunta 8, 191, 199, 201–202  
 verotustiedot 145, 230, 322  
 vertikaalinen suhde 33, 75, 92, 100, 102, 139  
 viranomaistoiminnan uskottavuus 43  
 virka-apu 160, 162–163  
 väestörekisteri 148

välttämättömyys
 

- julkisuusperiaatteen rajoitus 49, 249, 252, 324
- tietojen saannin välttämättömyys 143, 298, 305, 310–311, 340
- välttämättömyyskriteeri 70–71, 250

 väärinkäytöstieto 61, 229, 231, 234  
 yhdenvertaisuus
 

- tosiasiallinen 192
- yhdenvertainen kohtelu 23, 183, 205, 207, 223, 231, 269, 292–293

 Yhdistyneet kansakunnat 1, 60–61, 78, 194  
 Yhdysvallat
 

- julkisuus 44
- matkustajatieto 131–132, 247
- yksityisyys 37

 yhteishuolto 170, 276–277  
 yhteistalous 148  
 yhteistyö 38, 57, 96, 136, 164, 202, 293, 295–296, 298, 300, 330  
 yksityinen sfääri 20, 28, 194  
 yksityinen sosiaalihuolto 24, 98–99, 102–103, 162, 214, 238



Väitöstutkimuksessa selvitetään sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyden suojaa sekä suojan sisältöä, tarkoitusta, rajoja ja rajoituksia. Oikeustieteellinen tutkimuksellinen näkökulma liittyy eri intressitahojen oikeusasemaan: kyse on yhtäältä asiakkaan mahdollisuudesta säilyttää yksityisyytensä, toisaalta taas viranomaisten hallussa olevien tietojen julkisuudesta ja julkisten tietojen tiedonsaantioikeuden kautta myös sananvapaudesta.

Tutkimuksen taustalla on se tosiasia, että yhteiskunnassa ja oikeusjärjestelmässä tapahtuneet muutokset ovat muuttaneet yksityisyyden suojasta, julkisuusperiaatteesta ja luottamuksellisuudesta sosiaalihuoltoon seuraavia vaatimuksia. Tutkimuksessa on otettu huomioon myös muuttunut informaation julkisuuden ja yksityisyyden välinen suhde. Tutkimuksessa selvitetäänkin sitä, miten sosiaalihuollon asiakkaan ja viranomaisten informaation käsittelyyn liittyvät yhteiskunnalliset käsitykset ja oikeussäännöt ovat vaikuttaneet sosiaalihuollon toimintaympäristöön ja erityisesti sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksiin.

Tarkoituksena on ollut rakentaa normatiivisia argumentteja käyttäen sosiaalihuollossa noudatettava punnintamalli akselilla yksityisyys–julkisuus. Mallilla pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: Millä tavalla sosiaalihuollon päätöksenteko ja tosiasiallinen toiminta tapahtuvat? Millaista argumentaatiota sosiaalihuollossa käytetään? Miten eri argumentteja punnitaan ja tasapainotetaan sosiaalihuollon julkisuudesta päätettäessä? Millaisia painoarvoja eri intresseille, arvoille ja tavoitteille annetaan sosiaalihuollon asiakkaan yksityisyyttä suojattaessa ja loukattaessa? Lähtökohtana on ollut se, että sosiaalihuollon päätöksenteon tulee olla oikeudenmukaista, yhdenvertaista, johdonmukaista ja ristiriidatonta. Punnintamalli on tarkoitettu auttamaan sosiaalihuollon päätöksentekoa yksityisyyden suojaa ja julkisuusperiaatetta koskevissa epävarmuustilanteissa.

Tutkimus on hyödyksi kaikille, jotka toimivat sosiaalihuollon asiakkaiden parissa ja tekevät päätöksiä heidän asemastaan ja oikeuksistaan.

