

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Heikki Kulla

Virkamiehen henkilötietojen suojasta

Virkamiesoikeudessa henkilötietojen suojalla on eräitä erityispiirteitä. Ne johtuvat lähinnä hallintotoiminnan julkisuudesta ja yksityiskohtaisesti säännellyistä virantäyttömenettelystä sekä virkavelvollisuuksista. Pääsääntöisesti virkamiehen henkilötietojen suoja määräytyy työntekijää koskevien sääntelyiden mukaisesti. Tässä kirjoituksessa kiinnitetään ensisijaisesti huomiota mainittuihin erityispiirteisiin.

Henkilötietojen suoja tarkoittaa yksityiselämän suojan osana oikeutta tietää ja päättää itseään koskevien tietojen käytöstä ja lisäksi oikeutta tulla arvostetuksi oikeiden ja oleellisten tietojen perusteella.¹ Yksityisyys ja yksityiselämä ovat tunnetusti väljiä käsitteitä, ja niiden sisällön ja keskinäisen suhteen tyhjentävää määrittelyä ei ole pidetty mahdollisena.² Myös käsite henkilötieto on rajoiltaan tulkinnanvarainen. Se on tietosuojadirektiivin (95/46/EY) pohjalta määritelty henkilötietolain (HeTiL, 523/1999) 3 §:n 1) kohdassa.³ Sen 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. Osa tiedoista on luonteeltaan arkaluontoisia, kuten terveydentilaa ja rikoksia koskevat tiedot, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty (HeTiL 11 §).

Yksityiselämän ja samalla henkilötietojen suojan on katsottu olevan sidoksissa julkisoikeuden puolella lähinnä henkilökohtaisen vapauden suojaan ja yksityisoikeudessa henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaan.⁴ Perustuslain (PL) 10.1 §:ään henkilötietojen suoja on kirjattu osaksi yksityiselämän suojaa, ja sääntelyvarauksen mukaisesti suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lainsäädäntökäytännössä säännöstä on tulkittu siten, että henkilötietojen suoja jää vain osittain yksityiselämän suojan piiriin.⁵ Tällöin käsitettä yksityiselämä on käytetty sup-

¹ HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta s. 52–53; HE 96/1998 vp henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi s. 30; Veli-Pekka Viljanen: Yksityiselämän suoja, s. 335–341. Teoksessa Pekka Hallberg et al: Perusoikeudet, Juva/WSOY 1999, s. 333–350.

² Raymond Wacks: Law, Morality and Private Domain, s. 212–248. Hong Kong/Hong Kong University Press 2000.

³ Myös PL 10.1 §:ssä tämä käsite vastaa henkilötietolainsäädännössä omaksuttua, HE 307/1993 vp, s. 53.

⁴ Étienne Picard: The Right to Privacy in French Law, s. 39. Teoksessa Basil S. Markesinis (ed.): Protecting Privacy. Oxford/Oxford University Press 1999, s. 49–103.

⁵ HE 96/1998 vp, s. 30; Viljanen s. 340; Mirva Lohiniva-Kerkelä: Verosalaisuus, s. 136–140. Rovaniemi/Lapin yliopisto 2003; perustuslakivaliokunnan uudemman käytännöstä PeVL 16/2009 vp, s. 3–4; PeVL 3/2009 vp, s. 2; PeVL 35/2008 vp, s. 3; PeVL 32/2008 vp, s. 2; PeVL 19/2008 vp, s. 2–3; PeVL 2/2008 vp, s. 2.

peassa merkityksessä siten, että henkilötietojen suoja jää muilta osin samassa pykälässä mainittujen kotirauhan, kunnian suojan ja luottamuksellisen viestin suojan ja muiden asiaan vaikuttavien perusoikeuksien, kuten henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden piiriin. Laajassa merkityksessä yksityiselämän suoja puolestaan käsittää kaikki PL 10 §:ssä mainitut oikeushyvät ja siten myös henkilötietojen suojan.⁶

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklaa tulkittaessa on mahdollista tehdä vastaava jako, mutta usein käsitettä yksityis- ja perhe-elämän suoja käytetään laajassa merkityksessä tarkoittamaan yleistä ”yksityisen alueen” (Private Sphere, Privatsphäre) suojaa.⁷ Sääntelyn lähtökohtana on ihmisen koskemattomuus eli integriteetti. Artiklassa ei ole mainittu erikseen henkilötietojen suojaa, mutta vakiintuneen tulkinnan mukaan nuo tiedot kuuluvat artiklan sääntelemän yksityis- ja perhe-elämän suojan piiriin.⁸ Henkilötietojen suojaa koskevaa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä voidaan hyvin tarkastella kiinnittämällä erikseen huomiota viestin suojaan, asunnon ja yksityiselämän suojaan ja yksityiselämän suojaan ahtaassa merkityksessä.⁹ EIS 8 artiklaa sovelletaan yleisen oikeusperiaatteen luonteisena myös Euroopan unionin oikeudessa. Lisäksi unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa henkilötietojen suoja on mainittu omana perusoikeutenaan. Kansainvälisesti tietosuojaa on säännelty myös Euroopan tietosuojasopimuksella (1981), OECD:n ohjeilla (1980) ja YK:n hyväksymillä pääperiaatteilla (1990).¹⁰

EIS 8 artiklaa ja PL 10 §:ää on vakiintuneesti tulkittu siten, että yksityiselämän suoja kattaa henkilön yksityisen alueen, kuten perhe-elämän, lisäksi hänen yritystoimintaan tai työntekoon liittyvän elämänalueensa siltä osin kuin siinä on kyse yksityisyyteen luettavista asioista.¹¹ Tarjoaahan juuri työnteko usein hyvät mahdollisuudet yhteydenpitoon muiden ihmisten kanssa. Kuitenkaan yksityiselämän suoja ei kata ammatillista toimintaa kokonaisvaltaisesti ja välttämättä, vaan suojan ulottuvuutta on arvioitava konkreettisesti ja tosiasiallisten vaikutusten valossa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelemässä tapauksessa *Copland v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (3.4.2007, k. 39–49) oli kyse siitä, saiko työnantaja laillisesti valvoa työntekijänsä puhelimen, sähköpostin ja internetin käyttöä. EIT totesi, että sen oikeuskäytännön mukaan liiketoimitiloista soitetut puhelut kuuluivat yksityiselämän ja kirjeenvaihdon alaan EIS 8 artiklan 1 kohdan mielessä. Niin ollen oli loogista, että myös työpaikalta lähetetyt sähköpostit, kuten myös internetin käytöstä valvonnalla saadut tiedot, saivat saman artiklan mukais-

⁶ Näin suomalaista järjestelmää on tulkinnut myös Mark Ennulat: *Datenschutzrechtliche Verpflichtungen der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen*, s. 99. Frankfurt am Main/Peter Lang 2008; perusoikeusjärjestelmän kattavan kokonaisvaltaisesta tulkinnasta Mikael Hidén: *Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa*, s. 88–93. *Oikeustiede–Jurisprudentia I* (1971), s. 5–117.

⁷ Henkilötietojen suojasta kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen mukaan Ennulat s. 29–35.

⁸ Matti Pellonpää: *Euroopan ihmisoikeussopimus*, s. 452–453, 4. uud. p. Jyväskylä/Talentum 2005; Christoph Grabenwarter: *Europäische Menschenrechtskonvention*, s. 194–195, 3. Auflage. München/C.H.Beck 2008; Sirpa Posio: *Yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa*, s. 62–75, 141–145. Vammala/SLY 2008.

⁹ Ennulat s. 34–64.

¹⁰ HE 96/1998 vp, s. 13–15; Ennulat s. 64–89.

¹¹ Viljanen s. 336; Pellonpää s. 444; Grabenwarter s. 196–197; Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) *Niemitz v. Saksa* 16.12.1992 k. 29–33; *Amann v. Sveitsi* 16.2.2000 k. 65; *Rotaru v. Romania* 4.5.2000 k. 43.

ta suojaa. Valittajalle ei ollut etukäteen ilmoitettu, että asianomaisten laitteiden käyttöä voidaan valvoa. Siten hän oli voinut kohtuudella odottaa yksityisyyden suojan takaamista laitteita käyttäessään. Näin ollen 8 artiklaa oli rikottu.

Tietosuojadirektiivin mukaisesti kotimaista henkilötietolainsäädäntöä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin luonnollista henkilöä koskeviin tietoihin ja siten myös hänen asemaansa työntekijänä koskeviin tietoihin.¹² Säädettyä laki yksityisyyden suojasta työelämässä (L 477/2001, L 759/2004) lähtökohtaa pidettiin niin selvänä, että asiaa ei erikseen pohdittu.¹³ Myös virkamiehet ovat tuon lain tarkoittamia työntekijöitä.

Yksityiselämän suoja ulottuu myös kodin ulkopuolelle, kuten julkisille alueille ja henkilön julkiseen elämään. Esimerkiksi kameravalvonta kaduilla on järjestettävä niin, ettei yksityiselämän suoja rajoiteta perusteetta. Monilta osin suojan ulottuvuus on kuitenkin tulkinnanvarainen. Virkatehtäviään julkisella alueella hoitavan virkamiehen yksityiselämän suoja on normaalia kapeampi silloin, kun rajoitukset voidaan johtaa lailla säännellyistä virkavelvollisuuksista. Esimerkiksi kadulla partioiva virkapukuinen poliisimies ei yleensä voi kieltää valokuvauksistaan vetoamalla yksityiselämänsä suojaan, vaikka oikeus omaan kuvaan kuuluukin lähtökohtaisesti yksityisyyden piiriin.¹⁴ Yksittäinen perusoikeuskollisio, kuten yksityiselämän suojan ja julkisuuden välinen, ratkaistaan punnitsemalla oikeuksien välistä painoarvoa.¹⁵

Suojan rajoittamisperusteet

Henkilötietojen suojan rajoittaminen on sidottu perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, kuten lailla säättämiseen, täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä suhteellisuusperiaatteen.¹⁶ Etenkin tarpeellisuusvaatimus ja käyttötarkoitussidonnaisuus ovat myös lainsoveltamisessa keskeisiä tietojen käsittelyn rajoitusperiaatteita (HeTiL 6 ja 9 §, L yksityisyyden suojasta työelämässä 3 ja 4 §).¹⁷ Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt suojan kannalta keskeisinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia ja rekisteröityjen oikeusturvaa.¹⁸ Arviointikäytäntö on kuitenkin monesti muodostunut tekniseen tietoturvaan painottuvaksi siten, että yhteys yksityiselämän suojan yleisiin kysymyksiin on jäänyt etäiseksi.¹⁹ Esimerkiksi valtakunnallisesti keskitettyjen viranomaisrekisterien hyväksyminen lähes poikkeuksetta sellaisenaan ei ole yksityiselämän suojan kannalta hyvä linjaus.

¹² HE 96/1998 vp, s. 34–35.

¹³ HE 75/2000 vp; PeVL 27/2000 vp; HE 162/2003 vp; PeVL 10/2004 vp.

¹⁴ Picard s. 49–103; Grabenwarter s. 195.

¹⁵ Punntamalleista Posio s. 141–262.

¹⁶ Viljanen s. 338–341.

¹⁷ Suhteellisuusperiaatteen liittyvä tarpeellisuusvaatimus on henkilötietosuojan alueella erityisen tärkeä; vaatimuksesta työntekijän luottotietojen hankinnan sääntelyssä PeVL 12/2008 vp, s. 2.

¹⁸ Esimerkiksi PeVL 3/2009 vp, s. 3.

¹⁹ Passilainsäädännön osalta HE 25/2005 vp, s. 42; PeVL 27/2005 vp, s. 3; yksityiselämän suojan laaja-alaisemmasta huomioonottamisesta passilainsäädäntöä muutettaessa HE 234/2008 vp, s. 63; PeVL 14/2009 vp, s. 2–4.

EIS 8 artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset voivat rajoittaa yksityis- ja perhe-elämää ai-noastaan silloin, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjes-tyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, tai muiden henki-löiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Valtuuttavalta lailta on edellytettävä muun muassa täsmällisyyttä ja ennakoitavuutta etenkin silloin, kun kyse on salaisesta julkisen vallan toimenpiteestä, kuten tiedonkeruusta. Suhteellisuusarviossa on usein kyse yksilön oikeuden ja yleisen edun välisestä punninnasta, jossa valtion harkintamarginaalilla on oma sijansa.²⁰ Suo-malaiset lainsäädäntö- ja soveltamiskäytännöt tietosuoja-asioissa eivät kaikilta osin ole vastan-neet ihmisoikeustuomioistuimen vahvistamia standardeja.²¹

Lailla säännellyillä virkavelvollisuuksilla on katsottu voitavan rajoittaa virkamiehen yksi-tyiselämän suojaa edellyttäen, että rajoitukset noudattavat perusoikeuksien rajoitusedellytyk-siä ja niistä etenkin suhteellisuusperiaatetta. Esimerkiksi virkamiehen lain mukainen velvol-lisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla ulottuu eräin edellytyksin myös yksityiselämään, mutta sääntely on tältä osin tulkinnanvarainen. Sääntelynä täsmällisempi on esimerkiksi virkamiehen velvollisuus antaa tietoja taloudellisista sidonnaisuuksistaan ja ter-veydentilastaan virkaa hakiessaan ja virkaa hoitaessaan.²² Vähiten tulkintaongelmia liittyy nii-hin tilanteisiin, joissa virkamiestä koskevien tietojen rekisteröinnistä on säädetty laissa asia-kohtaisesti, kuten NimikirjaL:ssa (1010/1989).

Nimi ja henkilötunnus

Henkilön nimi kuuluu yksityiselämän ja henkilötietojen suojan piiriin, ja siten myös virkamie-hen rekisteröinti omalla nimellään viranomaisen rekisteriin on sinänsä tuohon suojaan puut-tumista.²³ Nimen käsittely henkilötietona perustuu yleissäännöksiin (HeTiL 8 §, L yksityisyy-den suojasta työelämässä 3 ja 4 §) tai erityissäännöksiin, ja rekisterinpito liittyy yleensä viran-omaisen työnantajatehtäviin tai julkisen edun varmistamiseen.²⁴

Henkilöllisyyteen kuuluu myös henkilötunnus. Koko väestön kattavaa väestörekisterijärjes-telmää henkilötunnuksineen ei ole Suomessa pidetty yksityiselämän suojan kannalta ongel-mallisena, kun otetaan huomioon asiaan liittyvä voimakas julkinen intressi.²⁵ EIS 8 artiklan ja

²⁰ Pellonpää s. 446; Grabenwarter s. 209–211.

²¹ Z v. Suomi 25.2.1997, k. 94–114 ja siitä Pellonpää s. 451–452; I v. Suomi 17.7.2008, k. 35–49; ks. myös C-73/07 Tie-tosuoja-valtuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy, 16.12.2008, k. 38–49; KHO 2009:82.

²² Valtion virkamieslaki (VirkamL) 750/1994 8a §, 8b §, 14.2 §, 19 §; L kunnallisesta viranhaltijasta (KvhL) 304/2004 7 §, 17.2 §, 19 §; PeVL 5/1994; PeVL 64/2002; Seppo Koskinen – Heikki Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 5. uud. painos, s. 61–62, 134–135, 165–167, 182–187, 279–285. Hämeenlinna/Talentum 2009.

²³ EIT Leander v. Ruotsi 26.3.1987, k. 48; C-101/01 Lindqvist v. Ruotsi 6.11.2003 k. 20–27; Pellonpää s. 452; Graben-warter s. 204; Ennulat s. 50–64.

²⁴ Julkisista hakemuksista virkaan laadittu yhteenveto muodostaa tietosuoja-valtuutetun mukaan henkilörekisterin (HeTiL 3.3 §), kannanotto 30.1.2001, 909/45/2000.

²⁵ Esimerkiksi HE 106/2007 vp väestötietolain muuttamisesta s. 11.

myös PL 10.1 §:n kannalta arvioituna on sinänsä selvää, että henkilötunnuksen käyttäminen viranomaistoiminnassa on puuttumista yksityiselämän suojaan.²⁶ Henkilötunnuksen käsitteelyn edellytyksistä säädetään HeTiL 13 §:ssä. Henkilötunnusta saa käsitellä rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella tai jos käsittelystä säädetään laissa taikka eräin muin laissa mainituin edellytyksin. Lainsäädännössä ei ole sanottavasti säännöksiä, joiden mukaan virkamiehen olisi merkittävä nimensä lisäksi henkilötunnuksensa käsittelemäänsä asiakirjaan. Henkilörekisterinä pidettävään nimikirjaan merkitään muun ohella kunkin työntekijän nimi ja henkilötunnus, mutta nimikirjan otteeseen tunnus voidaan merkitä ainoastaan nimikirjalla mainituin edellytyksin (4 §, 9 §).

Virkamiehen nimi on julkinen tieto hänen hoitaessaan virkatehtävää, ja nimi on myös nimikirjaan merkittynä julkinen tieto. Esimerkiksi hallintopäätöksen tekemiseen osallistuneiden virkamiesten nimet merkitään yleensä pöytäkirjaan tai muuhun päätösasiakirjaan ja usein myös päätöksen sisältävään toimituskirjaan (otteeseen). Tosin hallintolain (HL, 434/2003) 44 §:n mukaan päätöksestä on käytävä ilmi vain päätöksen tehnyt viranomainen, mutta lisäksi päätöksen allekirjoittavat yleensä päätöksen tehnyt virkamies ja esittelijä sekä monijäsenisessä toimielimessä puheenjohtaja ja esittelijä. Henkilökohtaista virkavastuuta painottavan ja vaikiintuneen kannan mukaan yleensä toimituskirjaan tai ainakin päätöksen taltiokappaleeseen on merkittävä päätöksentekoon osallistuneiden nimet.²⁷ Virkamiesten nimien julkisuutta voidaan perustella sekä julkisuusperiaatteella (PL 12.2 §) että virkavastuulla (PL 118 §). Esityslistoissa ja pöytäkirjoissa olevat virkamiesten nimet eivät muodosta julkiseen sähköiseen verkkoon siirrettyinä henkilörekisteriä, koska asiakirjat on järjestetty asiayhteyden eikä henkilötiedon mukaan.²⁸

Yksityiselämän osaksi on luettu oikeus anonymiteettiin ja vastaavasti sananvapauden osaksi oikeus nimettömään kannanilmaisuun. Tältä pohjalta virkamies voi yksityishenkilönä esittää joukkotiedotusvälineissä näkemyksiään myös nimeään ilmoittamatta tai nimimerkillä.²⁹ Sen sijaan virkatehtäviään virkamies ei voi hoitaa anonymisti. Virkamiehen on kuitenkin katsottu voivan tehdä vastaavasti nimettömän hallintokantelun etenkin silloin, kun nimen paljastuminen aiheuttaisi hänelle kohtuutonta haittaa.³⁰

Virkamiehen nimi on eräissä tilanteissa lain mukaan salassa pidettävä, kuten poliisin ja eräiden muiden viranomaisten henkilöstön osalta JulkisuusL (621/1999) 24.1 §:n 4)- ja 5)-kohdan perusteella ja poliisimiesten kohdalta poliisilain (493/1995) 44 §:n nojalla. Lisäksi esimerkiksi peitetoimintaan osallistuva poliisimies voi tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi käyttää

²⁶ Ihmisoikeustoimikunnan päätös Lundvall v. Ruotsi 11.12.1985 ja siitä Ennulat s. 52; KHO 2009:15; vrt. myös Helsingin hallinto-oikeus 15.3.2002 07/0138/2.

²⁷ Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, s. 225. 2. uud. painos. Helsinki/Edita 2008; Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, s. 243–245, 7. uud. painos. Helsinki/Talentum 2008; EOA 2005 s. 247; myös tuomioistuimissa päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimet kuuluvat päätöksen ehdottomasti julkiseen osaan, Olli Mäenpää: Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa, s. 208. Helsinki/Edita 2007.

²⁸ Tietosuojavalvutetun kannanotto 11.5.1998 ja siitä Taisto Ahvenainen – Tapio Rätty: Julkisuuslainsäädäntö, s. 109. Helsinki/Suomen kuntaliitto 1999; rikostuomioiden osalta samansuuntaisesti KKO 2004:15.

²⁹ Koskinen – Kulla s. 129–132; KHO 1.8.2001/1727.

³⁰ Kulla s. 141.

laissa mainituin edellytyksin harhauttavaa henkilöllisyyttä jopa sitä tukevan väärän rekisterimerkinnän turvin (PoliisiL 33a §).³¹

Korkein hallinto-oikeus arvioi ratkaisussaan 2003:57 eläkeasian käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimien asianosaisjulkisuutta. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä, jonka mukaan eläkettä hakeneella oli oikeus saada tietoja JulkisuusL 11 §:n sekä 3 ja 17 §:stä ilmenevien periaatteiden mukaisesti hänestä käsittelylehdillä esitettyjen, esittäjien nimikirjaimilla varmennettujen tietojen ja arvioiden antajien henkilöllisyydestä. Eläkevakuutusyhtiö oli hylätessään hakijan pyynnön katsonut, että henkilöllisyydet kuuluivat laissa turvatus yksityiselämän piiriin, jota julkisuus ei saanut heikentää. Hallinto-oikeuden arvion mukaan yhtiö ei ollut esittänyt lainmukaisia perusteita sille, että näiden tietojen antaminen hakijalle olisi ollut JulkisuusL 11.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. Varsinaiseen painoarvojen punnintaan tietojen julkisuuden ja yksityisyyden suojan välillä hallinto-oikeus ei kuitenkaan ryhtynyt.

Myös Euroopan unionin oikeudessa pidetään demokratian ja hallinnon läpinäkyvyyden pohjalta lähtökohtana sitä, että virkamiehillä ei ole virkatoiminnassa oikeutta anonyymiin esiintymiseen.³² Unionin julkisuusasetus (1049/2001/EY) painottaa tältä osin yleistä julkisuutta ja läpinäkyvyyttä, kun taas unionin toimielimiä koskeva tietosuoja-asetus (45/2001/EY) korostaa pyytäjän velvollisuutta osoittaa hyväksyttävä tarve tietopyynnölleen. Tapauksessa T-194/04, *The Bavarian Lager Co. v. komissio* (8.11.2007) oli kysymys siitä, oliko yhtiöllä oikeus saada tieto komission järjestämään kokoukseen osallistuneiden yhteismarkkinoiden panimoliiton edustajien nimistä.³³ Komissio oli hylännyt kantajana olleen yhtiön hakemuksen ja totesi, että julkisuusasetus sinänsä soveltui osallistujien nimien ilmaisemista koskevaan pyyntöön. Kantaja ei kuitenkaan ollut osoittanut pyynnölleen nimenomaista ja laillista tarkoitusta eikä sitä, minkä vuoksi nimien ilmaiseminen olisi ollut tarpeen. Sen vuoksi unionin toimielimiä koskevan tietosuoja-asetuksen 8 artiklan edellytykset eivät täyttyneet, ja julkisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittu poikkeus oli sovellettavissa.³⁴ Toissijaisesti komission kieltäytyminen oli perusteltavissa julkisuusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla, jotta komission valmiudet suorittaa tutkimuksia eivät vaarantuisi.

Ensimmäisen asteen tuomioistuin totesi, että julkisuusasetuksen mukaan tietoja pyytävän ei tarvinnut perustella pyyntöään eikä esittää selvitystä tarpeestaan saada tietoja. Näiltä osin julkisuusasetusta oli sovellettava ensisijaisesti suhteessa henkilötietosetukseen. Kuitenkin julki-

³¹ Säännöksiä ei pidetty rikosten torjuntaan liittyvän painavan julkisen intressin vuoksi perusoikeussuojan kannalta ongelmallisina, HE 266/2004 vp, s. 31–33, 37, 43–47.

³² Euroopan parlamentin oikeusasiamiehen kirje 30.9.2002 (T-194/04, *The Bavarian Lager Co. v. komissio* 8.11.2007, 32 k.);

³³ Tapaus on valituksen johdosta vireillä yhteisön tuomioistuimessa (C-28/08). Saman kantajan vastaava asia oli jo aikaisemmin esillä tapauksessa T-309/97; Dariusz Adamski: How wide is "the widest possible"? Judicial interpretation of the exceptions to the right of access to official documents revised, s. 527–529. *Common Market Law Review* 2009, s. 521–549; Ennulat s. 200–206.

³⁴ Alakohdan mukaan toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vaingoittaisi "yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa". Asiasta myös KOM(2008)229 s. 6 ja PeVL 22/2008 vp.

suusasetusta sovellettaessa oli noudatettava EIS 8 artiklaa. Vastaavasti oli otettava huomioon julkisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa oleva poikkeus yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojasta. Näin oli tutkittava, voiko se, että yleisö sai tietoonsa mainitun kokouksen osallistujien nimet, vahingoittaa konkreettisesti ja tosiasiallisesti näiden henkilöiden yksityiselämän ja koskemattomuuden suojaa. Pelkästään se, että asiakirjaan sisältyi henkilötietoja, ei välttämättä merkinnyt, että kyse oli henkilöiden yksityiselämän suojasta, vaikka ammattitoimintaa ei lähtökohtaisesti olekaan suljettu pois EIS 8 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän käsitteen ulkopuolelle. Henkilöt olivat osallistuneet kokoukseen etujärjestön edustajina eivätkä yksityishenkilöinä, ja sen vuoksi henkilöiden nimien ilmaiseminen ei missään tapauksessa voinut konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa heidän yksityiselämänsä ja koskemattomuutensa suojaa. Näin ollen tuomioistuin kumosi tällä ja eräillä muilla perusteilla komission kielteisen päätöksen.³⁵

Terveydentilatiedot

Virkamiesoikeudessa on erikseen säännelty sekä viranhakijan että virkamiehen velvollisuus antaa tietoja terveydentilastaan. Valtion virkamieslain (VirkamL) 8b §:n mukaan viranhakijan on viranomaisen pyynnöstä annettava tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja ja tarvittaessa osallistuttava terveydentilaa koskeviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Hakijoiden yksityisyyden suojaamiseksi tietoja on yleensä aihetta pyytää vain siltä hakijalta, joka aiotaan nimittää virkaan tai virkasuhteeseen.

Kunnallishallinnossa on vanhastaan edellytetty, että virkaan valittu ennen viran vastaanottamista osoittaa terveydentilansa lääkärintodistuksella. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (KvhL, 304/2003) 7 §:n mukaan virkasuhteeseen ottamisen edellytyksenä on, että hakija antaa päättävälle viranomaiselle tehtävän hoidon terveydellisiä edellytyksiä koskevat tiedot sekä osallistuu lisäksi tarvittaessa asian selvittämiseksi suoritettaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin. Erona VirkamL 8 b §:n sääntelyyn on se, että kunnassa virkaan valitun on pääsääntöisesti aina esitettävä tiedot terveydentilastaan, kun taas valtion virkaa hakeneella sellainen velvollisuus on vain viranomaisen pyytäessä. Viimeksi mainittu sääntely on paremmin sopusoinnussa perusoikeusjärjestelmän kanssa.³⁶

Virkamiehen velvollisuus antaa viranomaiselle tämän pyynnöstä virkasuhteen aikana tietoja terveydentilastaan on säännelty erikseen VirkamL 19 §:ssä KvhL 19 §:ssä. Annettavat tiedot on rajattu koskemaan tehtävän hoitamisen terveydellisiä edellytyksiä koskevia tietoja, ja muutenkin suhteellisuusperiaate tarpeellisuusvaatimuksineen on otettava huomioon.³⁷ Lisäksi vir-

³⁵ Tuomion kohdat 90–160.

³⁶ PeVL 64/2002 vp, s. 3; Kalervo Hirvonen – Eija Mäkinen: Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely, s. 98–102. Helsinki/Edita 2006.

³⁷ Koskinen – Kulla s. 182–187. Velvollisuus antaa tietoja ei kuitenkaan ulotu tietojen antamiseen työterveyslääkärille, vaikka viranomainen on antanut tätä koskevan määräyksen, KHO 18.9.2006 T 2408.

kamiehellä on työterveyshuoltolain (1383/2001) 13 §:n mukaan velvollisuus osallistua työperäisten sairastumisen uhkien selvittämiseen. Sen vuoksi virkamiesoikeudelliset sääntelyt koskevat lähinnä sellaisten työstä aiheutumattomien seikkojen selvittämistä, joilla voi olla vaikutusta työstä selviytymiseen.

Terveysdentilätiedot ovat arkaluonteisia tietoja, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty (HeTiL 11 §).³⁸ Terveysdentilätietojen käsittelystä työelämässä on kuitenkin yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 5 §:ssä yleissäännös. Sen mukaan työnantajalla on oikeus käsitellä työntekijän terveysdentilätietoja, jos tiedot on kerätty työntekijältä itseltään tai hänen kirjallisella suostumuksellaan muualta. Sääntö heijastaa sitä yleistä ja mainitussa laissakin vahvistettua yksityiselämää suojaavaa periaatetta, jonka mukaan työnantajan on lähtökohtaisesti hankittava työntekijää henkilökohtaisesti koskevat tiedot työntekijältä itseltään. Terveysdentilätietojen käsittelyn pitää olla tarpeen sairausajan palkan tai siihen rinnastettavien terveydentilaan liittyvien etuuksien suorittamiseksi tai työstä poissaolon syyn selvittämiseksi. Terveysdentilätietojen käsittely on sallittua myös silloin, kun työntekijä nimenomaisesti haluaa selvittää työkykyisyytään näiden tietojen perusteella.³⁹

Turvallisuustiedot

Valtion tai muun julkisyhteisön turvallisuuteen kuuluvat seikat voivat eräin edellytyksin vaikuttaa virkaa hakenutta ja jo virassa olevaa henkilöä koskevaan sopivuusarvioon. Turvallisuusedut takaavaa luotettavuutta ei ole yleisesti tai erikseen säädetty virkojen kelpoisuusvaatimukseksi tai virkavelvollisuudeksi. Luotettavuusvaatimuksen voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan siihen sopivuus- ja nuhteettomuusvaatimukseen, joka viime kädessä johtuu yleisistä nimityksperusteista (PL 125 §). Tällaista luotettavuutta voidaan kuitenkin, kun otetaan huomioon viranhakijoiden yhdenvertaisuus ja suhteellisuusperiaate, vaatia vain silloin, kun virka ja siihen kuuluvat tehtävät sitä välttämättä edellyttävät.⁴⁰ Turvallisuusselvitys voidaan pyytää myös jo virkaan nimitetystä henkilöstä.

Henkilöstövalvonta on erityinen menettely mainitun luotettavuuden selvittämiseksi, ja siitä säädetään laissa turvallisuusselvityksistä (177/2002). Lain tarkoituksena on, kohteena olevan henkilön yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja huomioon ottaen, selvitysmenettelyä käyttämällä estää eräitä laissa mainittuja vakavia rikoksia, ottamalla erityisesti huomioon suhteellisuusperiaate ja sen mukainen välttämättömyys. Laissa yksilöidään tyhjentävästi ne rekisterit, joita turvallisuusselvityksen tekemisessä saa käyttää (8 §). Yksilöinti laissa on välttämättömyyden, jotta kohteena oleva henkilö voisi riittävästi ennakoida valvonnan seuraukset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tällaisessa tilanteessa ei voida edellyttää, että henkilö voisi ottaa etukäteen lukuun kaikki mahdolliset hänestä tehtävät selvitykset. Kuitenkin, kun kysy-

³⁸ Vastaavasti tietosuojadirektiivin 8 artiklan 1 kohdan tukinnasta C-101/01 Lindqvist k. 49–51.

³⁹ Terveysdentilätietojen paljastamisesta virkasalaisuuden rikkomisena KKO 2007:46.

⁴⁰ Koskinen – Kulla s. 67.

mys on kaikkiin kansalaisiin kohdistuvasta järjestelmästä, lain ilmaisujen on oltava riittävän selviä osoittaakseen ne edellytykset, joilla julkinen valta voi salaisesti puuttua hänen yksityiselämäänsä. Lisäksi laissa on määriteltävä riittävän selvästi viranomaisen harkintavallan laajuus.⁴¹

Selvityksen tekemistä tietyistä henkilöstä voi hakea muun muassa kunnan ja valtion viranomainen, ja suojelupoliisi pääsääntöisesti päättää selvityksen tekemisestä, tekee selvityksen ja antaa selvityksen sitä hakeneelle viranomaiselle kirjallisesti. Mikäli selvityksessä ei ole tullut esiin sen tarkoituksen kannalta merkityksellisiä tietoja, selvitys voidaan antaa myös suullisesti. Selvitykseen ei saa sisällyttää arviota henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan muuta kuin silloin, kun kansainväliset velvoitteet sitä edellyttävät. Selvityksen käyttö on sidottu haettaessa ilmoitettuun tarkoitukseen, kuten viranhakijoiden luotettavuuden selvittämiseen (11 §). Selvityksen merkityksen virkaa täytettäessä arvioi selvityksen pyytänyt viranomainen.

Turvallisuusselvityksen tekeminen edellyttää, että kohteena oleva henkilö on etukäteen antanut kirjallisen suostumuksensa selvityksen tekemiseen (7 §). Selvityspyyntöön on liitettävä henkilön omakätisesti allekirjoittama suostumus ja vakuutus, että hän on saanut tiedon selvityksen tarkoituksesta ja selvityksen käyttämisestä sekä oikeudestaan saada tieto selvityksen sisällöstä.

Jokaisella on oikeus saada suojelupoliisilta tieto, onko hänestä tehty turvallisuusselvitys tietyn tehtävää varten. Henkilöllä, josta selvitys on tehty, on oikeus pyynnöstään saada selvityksen sisältämät tiedot. Tämä oikeus ei kuitenkaan ulotu tietoihin sellaisesta rekisteristä, johon rekisteröidyllä ei lain mukaan ole tarkastusoikeutta. Tällaisia rekisterejä ovat esimerkiksi poliisin ylläpitämä epäiltyjen tietojärjestelmä ja suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä.⁴² Henkilön oikeudesta tarkastaa itseään koskevat tiedot säädetään erityislakeja täydentävästi HeTiL 26–27 §:ssä. Tarkastusoikeus ei ulotu esimerkiksi tilanteeseen, jossa tietojen antaminen saattaisi vahingoittaa valtion turvallisuutta (HeTiL 27.1 §).

Turvallisuusselvityksen tekemisen edellyttämä tietyn henkilön tietojen kerääminen ja niiden perusteella tehtävä selvitys loukkaavat epäilemättä kohteena olevan yksityiselämän suojaa ja samalla henkilötietojen suojaa. Oikeuttamisperusteen osalta ihmisoikeustuomioistuimien painottanut kansalliseen turvallisuuteen kuuluvia intressejä, joiden osalta jäsenvaltiolla on melko laaja harkintamarginaali.⁴³ Kuitenkin yksityiselämään puuttumisen on täytettävä suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Tapauksessa *Brinks v. Alankomaat* (päätös 5.4.2005) kyse oli henkilön oikeudesta saada itseään koskevat tiedot kansallisen turvallisuuspalvelun arkistosta. Ministeriö kieltäytyi antamasta tietoja, koska tietojen antaminen olisi voinut paljastaa turvallisuuspalvelun lähteitä, työmenetelmiä ja tietojen tasoa. EIT totesi, että suhteellisuuteen kuuluva välttämättömyysvaatimus tarkoitti pakottavaa yhteiskunnallista tarvetta ja oikeasuhteisuutta hyväksyttäviin tavoitteisiin nähden. Lisäksi mahdollisia väärinkäytöksiä vastaan kohteena olevalla henkilöllä oli oltava asianmukaisia ja tehokkaita takeita, vaikka viranomaisella

⁴¹ EIT *Antunes Rocha v. Portugal* 31.5.2005, k. 66–75; ks. myös PeVL 21/2001, 8/1997 ja 29/1997 vp.

⁴² L henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003) 45 §.

⁴³ EIT *Leander* k. 48–60; EIT:n uudemmassa oikeuskäytännössä Koskinen – Kulla s. 71.

olikin tiettyä harkintamarginaalia. Tällaiset lakiin perustuvat takeet olivat sen edellytyksenä, että salainen tarkkailujärjestelmä oli katsottavissa 8 artiklan mukaiseksi. Tarkkailuun tuli normaalioloissa liittyä lainkäyttöviranomaisen harjoittama tehokas valvonta ainakin viimesijaisena oikeussuojakeinona.

Suomessa selvityksen kohteena olevan henkilön oikeussuojan takeita ovat ennen muuta etukäteinen suostumus ja tietojen tarkastusoikeus sekä tietosuojavaltuutetun oikeus tarkastaa myös salassa pidettävät rekisterit (HeTiL 39, 40 §). Onko henkilöllä sitten valitusoikeus suoje-lupoliisin TurvallisuusselvitysL 5 §:n mukaisesta päätöksestä tehdä turvallisuusselvitys? Laki on tältä osin epäselvä, mutta lainvalmistelussa esiin tulleen kannan mukaan kohteena olevaa henkilöä ei pidetä tässä valittamaan oikeutettuna asianosaisena.⁴⁴ Ilmeisesti taustalla on käsitys viranomaisen laajasta harkintavallasta kyseissä tilanteissa.⁴⁵ Kanta on arvostelulle altis, koska kyseinen henkilö on viranomaisen toimenpiteen välitön kohde.⁴⁶ Virkanimitysasiassa virkaa hakenut voi riitauttaa turvallisuusselvityksen luotettavuuden ja merkityksen asiassa valittamalla itse virantäyttöpäätöksestä, mutta valtionhallinnossa VirkamL 59 §:n valituskielto estää valittamisen. Jo virassa oleva virkamies voi aina valittaa häneen turvallisuusperusteella kohdistuvasta irtisanomisesta tai muusta virkamiesoikeudellisesta seuraamuksesta.

Turvallisuusselvityksen kohteena olevan henkilön oikeussuoja tietojen saannin osalta on asianmukaisesti järjestetty, koska hän voi valittaa viranomaisen kielteisestä päätöksestä hallinto-oikeuteen (TurvallisuusselvitysL 24.2 §).⁴⁷ Hallinto-oikeus voi vaatia, mikäli se on tarpeen valituksen käsittelyssä, tiedon myös sellaisesta viranomaisen rekisteritiedosta, johon valittajalla ei ole ollut tarkastusoikeutta (JulkisuusL 29 §).⁴⁸

Palkkatiedot

Palkkatietojen käsittely on sidottu tarpeellisuusvaatimukseen ja muihin henkilötietojen käsittelyn yleisiin edellytyksiin.⁴⁹ Niiden ohella tietojen julkisuus ja sen rajoitukset vaikuttavat olennaisesti virkamiehen tietosuojaan. Palkkatiedot ovat sinänsä JulkisuusL 24.1 §:n 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä henkilön taloudellista asemaa koskevia tietoja. Kuitenkin Nimikirjalain (1010/1989) 7 §:n mukaan julkisyhteisön työntekijöiden palkkatiedot ovat kokonaisuudessaan julkisia. Tiedot virkamiehelle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkaluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaisu-määrästä ovat julkisia.⁵⁰ Perustuslakivaliokunnan vuonna 1999 esittämän kategorisen ja niu-

⁴⁴ PeVL 21/2001 vp, s. 4.

⁴⁵ Harkintavallan ja oikeuksien välisestä suhteesta yleisesti Pellonpää s. 338.

⁴⁶ Valituskieltosäännön soveltamatta jättämisestä PL 21 ja 106 §:n nojalla KHO 2008:25.

⁴⁷ PeVL 21/2001 vp, s. 4.

⁴⁸ Hallintotuomioistuimen toimivallasta KHO 2007:47, 48 ja 49.

⁴⁹ L yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) 3 ja 4 §; HeTiL 5–10 §.

⁵⁰ Asiaa myös valtiovaraministeriön ohje 14.12.2006 (VM 46/01/2006); Lohiniva-Kerkelä s. 147–151.

kasti perustellun kannan mukaan palkkatietojen salassapitoa ei ollut, kun otettiin huomioon silloinen HM 10.2 § julkisuudesta, mahdollista perustella yksityiselämän suojalla.⁵¹ Valiokunta ei millään tavalla punninnut julkisuutta ja yksityiselämän suojaa tietosuojineen keskenään siitä huolimatta, että julkisuus ulottuu suuren työntekijäjoukon yksityiskohtaisiin palkkatietoihin. Palkkauksen perustana olevat soveltuvuus- ja henkilöarviot ovat ehdottomasti salassa pidettäviä (Julkisuusl 24.1 § 29 k.).

Euroopan yhteisön tuomioistuin arvioi palkkatietojen julkisuutta yksityiskohtaisesti v. 2003 tapauksessa *Rechnungshof v. Österreichischer Rundfunk* ja muut.⁵² Tapauksessa oli kyse eräiden julkisyhteisöjen velvollisuudesta luovuttaa työntekijöidensä palkkatietoja tilintarkastustuomioistuimelle sen valvomiseksi, että hallinto käyttää varoja säästävaisesti ja asianmukaisesti. Käytännössä tiedot tulivat samalla julkisiksi. Tuomioistuimen mukaan yksilön työtuloihin liittyvien nimitietojen kerääminen niiden ilmoittamiseksi ulkopuolisille kuului EIS 8 artiklan soveltamisalaan. Yksityiselämän suojaan puuttumisen osoittamisessa ei ollut merkitystä sillä, olivatko ilmoitetut tiedot arkaluonteisia vai eivätkö olleet tai oliko asianomaiselle mahdollisesti aiheutunut haittaa tästä puuttumisesta.⁵³

Puuttumisen perusteltavuutta arvioitaessa oli arvioitava myös toimenpiteen välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa tavoitellun laillisen päämäärän saavuttamiseksi. Tällöin oli selvitettävä, oliko kyseessä pakottava sosiaalinen tarve ja oliko toimenpide oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen tarvetta pysyttää palkat kohtuullisissa rajoissa oli punnittava siihen nähden, miten vakavasti asianomaisten henkilöiden oikeutta yksityisyyteen loukattiin. Oli mahdollista, että työntekijöille aiheutui todellista vahinkoa heidän palkkatietojensa ja nimiensä julkaisemisesta. Tuomioistuimen ennakkoratkaisun mukaan asiassa kansallisen tuomioistuimen oli selvitettävä, oliko henkilöiden tietyn kynnyksen ylittävien vuositulojen ja tulojen saajien nimien laaja julkistaminen samalla sekä välttämätöntä että tarkoituksenmukaista menettelyn tavoitteen kannalta.⁵⁴

Vaikka EIS 8 artiklan näkökulmasta julkisyhteisöjen työntekijöiden palkkatietojen julkistaminen on mahdollista mainituin edellytyksin, kotimainen lainsäädäntö on kritiikille altis. NimikirjaL 7 §:n mukaan kaikkia työntekijöitä tuloista riippumatta koskevaa palkkatietojen yksityiskohtiin ulottuvaa julkisuutta ei voitane pitää koko laajuudessaan välttämättömänä julkisen edun näkökulmasta. Pelkästään PL 12.2 §:ssä turvattu julkisuus ei ilman muuta ole riittävä peruste, koska kyse on yksityiselämän suojan ja julkisuuden välisestä punnintatilanteesta. Lisäksi julkisuuden ulottuminen sekä työntekijöiden tuloihin että heidän nimiinsä on ongelmallista. Palkkakehityksen seuraaminen kun on laajasti mahdollista pelkkien tilastotietojen valossa, jolloin työntekijöiden nimet eivät paljastu.

⁵¹ PeVL 43/1998 vp, s. 7–8; samoin HaVM 31/1998 s. 24; vrt. toisin HE 30/1998 s. 116.

⁵² Yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01, C-139/01, 20.5.2003; henkilötietojen suojan kannalta merkittäviä ovat myös tuomiot C-101/01 *Linqvist* ja C-524/06 *Huber v. Saksa*, 16.12.2008.

⁵³ Tuomion kohdat 73–75.

⁵⁴ Tuomion kohdat 76–94.

Kansallisella harkintamarginaalilla näkyy olevan laajempi sija arvioitaessa verotietojen julkaisemisen edellytyksiä. Yhteisön tuomioistuin arvioi vuonna 2008 asiaa ennakkoratkaisusaan Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy.⁵⁵ Tapauksessa oli alun perin kyse siitä, että Markkinapörssi oli useiden vuosien ajan kerännyt muun muassa ihmisten ansiotulotietoja veroviranomaisilta julkaistakseen näitä tietoja vuosittain Veropörssinimisessä julkaisussa. Tietosuojavaltuutettu katsoi toiminnan lainvastaiseksi ja valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka pyysi asiasta ennakkoratkaisua (KHO 2007:9). Yhteisön tuomioistuimen mukaan kuvattu toiminta kuuluu tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Direktiivin 9 artiklan tavoitteena on sovittaa yhteen kaksi perusoikeutta, yksityisyyden suoja ja sananvapaus. Näiden konkreettinen punninta ja tasapainon löytäminen on jäsenvaltion tehtävä. Perustelutapa viittaa siihen, että yksityiselämän suojalla on tällaisessa tilanteessa ehkä vähäisempi painoarvo kuin edellä mainitussa Rechnungshof-tapauksessa. Kuitenkin tuomioistuin totesi Suomen lainsäädännöstä poiketen, että myös tiedotusvälineissä jo julkaistujen tietojen käsittely kuuluu henkilötietodirektiivin soveltamisalaan.⁵⁶

Taloudelliset ja muut sidonnaisuudet

Valtion ylimpiin virkoihin nimitettävien henkilöiden on ennen virkaan nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan sekä kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa viran tehtäviä (VirkamL 8a §, 26 §). Selvitysvelvollisuus on myös henkilöllä, joka nimitetään määräaikaiseen virkasuhteeseen hoitamaan viran tehtäviä. Virkaan nimitetyn henkilön on vastaavasti ilmoitettava tiedoissa tapahtuneet muutokset. Lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisuuden piirissä ovat vain ne seikat, jotka objektiivisesti arvioiden voivat aiheuttaa ulkopuolisessa epäilyn puolueettomuuden vaarantumisesta virkatehtävissä. Tarkoituksena on samalla turvata riittävä tietosuoja.⁵⁷ Ilmoitusvelvollisuuden laajuus riippuu kussakin yksittäistapauksessa ilmenevistä seikoista, ja virkatehtävien sisältö on tässä suhteessa keskeinen arviointiperuste.⁵⁸ Ilmoitukseen sisältyvät taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä (VirkamL 26.4 §).

Sanonta ”muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa viran tehtäviä” on tulkinnanvarainen.⁵⁹ Säännöstä on tulkittava mainittujen kriteerien puitteissa suppeasti, ottamalla huomioon virkamiehen perusoikeudet. Esimerkiksi vapaamuurariyhdistyksen tai muun jäsenten velvollisuuksia ja keskinäistä solidaarisuutta ko-

⁵⁵ C-73/07 Tietosuojavaltuutettu v. Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy, 16.12.2008; myös C-101/01 Lindqvist k. 73–90 ja KHO 2009:82.

⁵⁶ Tuomion kohdat 38–49, vrt. HeTiL 2.4 §.

⁵⁷ HaVM 8/1997 vp, s. 2.

⁵⁸ HE 236/1996 vp, s. 6–8.

⁵⁹ Sääntely vastaa ministerin ilmoitusvelvollisuutta (nykyään PL 63.2 §) ja se lisättiin lakiin hallintovaliokunnan esityksestä (HaVM 8/1997 vp, s. 1–2).

rostavan yhdistyksen jäsenyyttä on arvioitava viran tehtävien kannalta sekä kiinnittämällä objektiivisen arvion pohjalta huomiota puolueettomuuden vaarantumiseen. Eduskunnan oikeusasiamiehen arvion mukaan tuollainen jäsenyys on voi tapauksesta riippuen olla sellainen, joka pitää ilmoittaa.⁶⁰ Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on arvioinut, että laissa olevaan riittävän täsmälliseen sääntelyyn perustuva ilmoitusvelvollisuus on yhdistymisvapauden rajoitusperusteiden mukainen. Vaadittu ilmoitus ei tuomioistuimen arvion mukaan sisältänyt tietoja virkamiehen yksityiselämästä, joten valitus oli tältä osin perusteeton.⁶¹

Rikokset

Henkilön rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta kuvaavat tiedot ovat tietosuojadirektiivin mukaisesti arkaluonteisia tietoja, joiden käsittely on kielletty, jollei henkilö ole antanut siihen nimenomaista suostumustaan tai jollei poikkeuksesta säädetä laissa (HeTiL 11 §). Virkamiesten osalta lakitasoisia poikkeussäännöksiä on etenkin NimikirjaL:ssa. Nimikirjaan merkitään vain sellaiset lain 4 §:ssä yksilöidyt rangaistukset, jotka on tuomittu toiminnasta julkisessa virassa tai tehtävässä taikka joilla rangaistuksen laatu huomioon ottaen on huomattavaa merkitystä valittaessa henkilöstöä julkiseen tehtävään.⁶² Tuomioistuimen on viran puolesta ilmoitettava työnantajaviranomaiselle virkamiehelle tuomitusta rangaistuksesta.⁶³

Ennen nykyistä lainsäädäntöä rangaistustietoa ei poistettu nimikirjasta lainkaan. NimikirjaL 8 §:n suhteellisuusperiaatetta mukailevan sääntelyn mukaan rangaistustieto on pääsääntöisesti poistettava nimikirjasta, riippuen rangaistuksen ankaruudesta, viimeistään 20 vuoden kuluttua lainvoimaisen tuomion tai päätöksen antamisesta (8 §).

NimikirjaL 7 §:n mukaan nimikirjaan merkitty tieto virkamiehelle tai työntekijälle tuomitusta rangaistuksesta on salassa pidettävä.⁶⁴ Aikaisemmin tällainen tieto katsottiin julkiseksi (KHO 1976 II 1). Salassapitoa perusteltiin lainvalmistelussa sillä, että tietojen julkisuus ei ollut perusteltua eikä virkamiehen kannalta kohtuullista.⁶⁵ Näin ollen rangaistustietoa ei merkitä ulkopuoliselle annettavaan nimikirjan otteeseen muuta kuin laissa mainituissa tilanteissa. Rangaistustieto voidaan kuitenkin luovuttaa muun muassa toiselle viranomaiselle sille kuuluvan tehtävän hoitamista tai viran tai tehtävän täyttämistä taikka muuta hyväksyttävää henkilöstöhallinnon tehtävää varten (7.2 §). Tieto rangaistuksesta merkitään myös virkamiehelle annet-

⁶⁰ EOA 1996 s. 80–97, 2002 s. 79–82; myös LaVM 1/2000 vp, s. 8; Koskinen – Kulla s. 124–125.

⁶¹ EIT Siveri ja Chiellini v. Italia 3.6.2008 (päätös).

⁶² HE 57/1989 vp, s. 3; Timo Konstari: Henkilörekisterilaki, s. 178–179. Jyväskylä/Lakimiesliiton Kustannus 1992.

⁶³ A tietojen antamisesta viran tai toimen haltijan syyttämistä koskevista jutuista (272/1926) 4 §.

⁶⁴ Myös muussa hallintoviranomaisen asiakirjassa maininta rikoksesta tuomitun nimestä on salassa pidettävä, Julkisuus 24.1.28 k., KHO 26.1.2007/185; Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, s. 306. Juva/WSOYpro 2008.

Tuomioistuimen ratkaisun sisältävä asiakirja tietoineen rangaistukseen tuomitun nimestä tulee sinänsä pääsääntöisesti julkiseksi, kun se on annettu tai kun se on asianosaisen saatavissa, L oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) 7 ja 8 §.

⁶⁵ HE 57/1989 vp, s. 3.

tavaan nimikirjan otteeseen, joka hänen on esitettävä ennen toiseen valtion virkaan nimittämistä (NimikirjaA 5 §, 1322/1989). Rangaistustietojen merkitsemisellä nimikirjaan pyritään varmistamaan, että julkisiin virkoihin nimitettävät henkilöt ovat taustaltaan nuhteettomia.⁶⁶

Työnantajaviranomainen voi tietyin edellytyksin hankkia rikosrekisteristä tiedon rangaistuksesta tai sen puuttumisesta (RikosrekisteriL 779/1993, 4a §). Tämä koskee vain lähinnä niitä tilanteita, joissa virkaan kuuluvien tehtävien hoitaminen edellyttää laissa yksilöidyllä tavalla erityistä luotettavuutta. Tiedonhankinnasta on ilmoitettava työntekijälle etukäteen (L yksityisyyden suojasta työelämässä, 4 §). Laissa säädettyissä tilanteissa virkamiehen on esitettävä itseään koskeva rikosrekisterin ote.⁶⁷ Tieto rangaistuksesta saattaa käydä ilmi myös suojelupoliisilta pyydettävästä turvallisuuslausunnosta, jonka pyytämiseen pitää olla henkilön suostumus. Jos työnantaja ryhtyy kartoittamaan viranhakijan tai virkamiehen mahdollista rikollista taustaa muulla tavoin, työnantajan on pyydettävä siihen henkilön suostumus myös silloin, kun tietoja on tarkoitus kerätä julkisista lähteistä, kuten tuomioistuinten tuomioista ja päätöksistä.

Mikäli virkamies on rikosasiassa epäiltynä, syytettynä tai tuomituna, hänen nimensä julkistaminen joukkotiedotusvälineissä ei pääsääntöisesti ole hyväksyttävää, vaikka rikoksesta tuomitun nimi tuomioistuimen ratkaisussa on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden mukaan sinänsä julkinen tieto. Sananvapautta ja yksityiselämän suojaa on punnittava keskenään. Nimen julkistaminen rikosasian yhteydessä on joukkotiedotusvälineissä sallittua lähinnä vain silloin, kun siihen on aihetta virkamiehen RL 24 luvun 8 §:n toisessa momentissa tarkoitetun yhteiskunnallisesti merkittävän aseman perusteella (KKO 2001:96).⁶⁸ Jos esimerkiksi johtavan tason virkamiestä vastaan nostetaan syyte lahjuksen otosta, virkamiehen nimi voidaan julkistaa, koska rikokset liittyvät henkilön edellytyksiin hoitaa virkaansa.

Lopuksi

Virkamiesten henkilötietojen suoja on osa heidän yksityiselämänsä suojaa. PL 10.1. §:n sääntelyvarauksen pohjalta suoja määräytyy tarkemmin lainsäädännössä. Tässä suhteessa keskeisiä ovat virkamieslainsäädännön virantäyttöä ja virkavelvollisuuksia koskevat sääntelyt sekä työntekijöitä yleisesti koskevat lait, kuten nimikirjalaki ja TurvallisuusselvitysL. Niiden ohella laki yksityisyyden suojasta työelämässä ja henkilötietolaki ovat tärkeitä, joskin erityissäännöksiin nähden toissijaisia.

Näin ollen virkamiesten henkilötietojen suoja on sääntelyltään mutkikas kokonaisuus, jossa tulkintaongelmia aiheutuu paitsi lakien erisuuntaisista tarkoituksista ja yleissäännösten ja erityissäännösten välisistä soveltamissuhteista, myös julkisuus- ja salassapitosäännöksistä. Julkisuuslainsäädännön keskeinen tavoite on koko viranomaistoiminnan mahdollisimman laaja

⁶⁶ Nuhteettomuusvaatimuksesta Koskinen – Kulla s. 64.

⁶⁷ L lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002) 3 §; RikosrekisteriL 6 §.

⁶⁸ Ari-Matti Nuutila – Martti Majanen: Yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisrikokset. Teoksessa Tapio Lappi-Seppälä ja muut: Rikosoikeus. WSOYpro.fi. Onlinepalvelut 2009.

julkisuus, kun taas henkilötietojen suoja pyrkii estämään henkilötietojen perusteettoman käsittelyn edellyttämällä tapauskohtaista arviointia. Erityisesti tarkoitussidonnaisuus on tässä suhteessa keskeinen rajoitusperiaate. Asiakirjan salassapitovelvollisuus yksityiselämän suojaamiseksi puolestaan kohdistuu usein juuri arkaluonteisiin henkilötietoihin, joiden käsittelykiellosta on kuitenkin paljon poikkeuksia.

Suojan tason kannalta merkittäviä ovat perustuslakivaliokunnan lainsäätötyössä tarkentamat keskeiset sääntelykohteet, kuten sallitut käyttötarkoitukset. Säädöskontrollissa on keskitetty perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ohella lähinnä tietoturvan takeiden arviointiin, minkä vuoksi kontrolli on usein muodostunut yleisilmeeltään tekniseksi.