



TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

KUNNAT JA HENKILÖTIETOLAKI

Päivitetty 27.07.2010

www.tietosuoja.fi

SISÄLLYSLUETTELO

sivu

1. JOHDANTO	3
2. HENKILÖTIETOLAIN TARKOITUS JA TAVOITTEET	3
3. HENKILÖTIETOLAIN KEINOT TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISEKSI	4
4. HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYN (REKISTERINPIDON) VASTUUT KUNNASSA	5

LIITE: ESIMERKKEJÄ KUNNAN ERI TEHTÄVISSÄ
MUODOSTUVISTA HENKILÖREKISTEREISTÄ

Tietosuojavaltuutetun kannanotto: isäntäkuntamalli ja rekisterinpitäjä sekä asiakastietojen siirtäminen palvelujen järjestämisvastuun siirtyessä

1. JOHDANTO

Useimpien kunnan tehtävien hoito edellyttää henkilötietojen käsittelyä. Osa käsiteltävistä tiedoista on salassa pidettäviä ja arkaluonteisia. Kunnan eri rekisterinpitäjien tulee varmistua siitä, että kunnan tehtävien hoito toteutetaan kuntalaisten ja kunnan asiakkaiden yksityisyyttä kunnioittaen. Toimintaa ohjaa yleislakina henkilötietolaki. Henkilötietolain lisäksi henkilötietojen käsittelyä koskevalla erityislainsäädännöllä voi olla olennainen merkitys sekä toiminnan tarpeiden että yksityisyyden suojan toteutumisessa. Kaikkien kunnan viranomaisten toiminnassa henkilötietojen luovuttaminen ja salassapito perustuu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), ellei ko. seikoista ole säädetty muussa laissa. Muuhun lainsäädäntöön voi sisältyä paitsi salassapitoa, luovuttamista myös mm. tietosisältöä, tiedonsaantioikeuksia ja tietojen säilyttämistä koskevia säännöksiä.

Kunnan toiminnassa ratkaisevaa on, millä tavoin kunnanhallitus henkilötietojen käsittelyä koskevan ohjeistuksen hoitaa. Tämän oppaan tarkoituksena on lyhyesti kuvata, millä toimenpiteillä kunnanhallitus voi ohjata kunnan hallintokuntia henkilötietolain täytäntöönpanossa ja soveltamisessa ja millä tavoin kuntalaisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvät oikeudet voidaan toteuttaa.

2. HENKILÖTIETOLAIN TARKOITUS JA TAVOITTEET

Henkilötietolaki (523/1999) on säädetty toteuttamaan yksityiselämän suojaa sekä muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistämään hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Henkilötietolaissa säädetty henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset perustuvat rekisterinpitäjän toiminnan tarpeisiin. Kussakin rekisterinpitäjän tehtävässä voidaan käsitellä ainoastaan tarpeellisia ja virheettömiä tietoja. Laissa säädetty henkilötietojen kaikkiin käsittelyvaiheisiin ulottuva tarpeellisuusvaatimus sekä huolellisuusvaatimus tukevat myös toiminnan tavoitteita. Laki ja erityisesti lain edellyttämä etukäteissuunnittelun vaatimus ohjaa säännöksillään hyvään tietojenkäsittelytapaan ja sitä kautta myös hyvään tiedonhallintaan.

Henkilötietolain edellyttämä rekisteröityjen yksityisyyden ja heidän etujensa ja oikeuksiensa suojaaminen ei ole erillinen velvoite, vaan se kuuluu olennaisena osana hyvään palveluun ja hallintomenettelyyn. Esimerkiksi asiakkaan oikeuksista kertominen lisää luottamusta rekisterinpitäjän ja asiakkaan (rekisteröidyn) välillä sekä edistää näin myös toiminnallisia tavoitteita. Kunnan eri rekisterinpitäjän toiminnalliset ja yksityisyyden suojan edellyttämät tavoitteet ja vaatimukset ovat käytännössä lähes yhteneväiset. Epäkohta, joka havaitaan henkilötietojen käsittelyssä merkitsee yleensä epäkohtaa myös toiminnan kannalta ja päinvastoin.

Tehokkaaseen ja taloudelliseen toimintaan liittyy joustavan hallinnon lisäksi yhä enemmän tietotekniikan käyttöä. Henkilötietolainsäädännön keskeisenä tarkoituksena on ohjata rekisterinpitäjää suunnittelemaan erityisesti tietotekniikan ja uuden teknologian avulla tapahtuvaa tietojenkäsittelyä ja sitä kautta ehkäistä atk:n käyttöön liittyviä tietosuojariskejä. Kun henkilötietolain säännökset on otettu asianmukaisesti huomioon, vältetään myös virheellisiltä tietosuojaratkaisuilta ja kalliilta virheinvestoinneilta.

Kunnan tulee vaatia tietojärjestelmätoimittajilta lainmukaisia tuotteita. Henkilötietojen käsittelyn kannalta on myös tärkeää osata tehdä asianmukaiset sopimukset ulkopuolisten tietojenkäsittely- ja muiden palvelujen hankkimisesta. Oikealla tavalla laadittuun sopimukseen sisällytetään myös henkilötietojen käsittelyä koskevia vastuuta koskevat määräykset.

3. HENKILÖTIETOLAIN KEINOT TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISEKSI

Henkilötietolainsäädännön tavoitteet yksityisyyden toteuttamiseksi voidaan kunnassakin toteuttaa vain, jos kunnan rekisterinpitäjä arvioi henkilötietojen käsittelyn laissa säädettyjen vaatimusten perusteella. Tämä tapahtuu

- määrittelemällä eri tehtävien edellyttämä henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tai tarkoitukset (henkilörekisterin käyttötarkoitus)
- analysoimalla eri tehtävät ja niihin liittyvät tietotarpeet ja eri toiminnot sekä niihin liittyvä tietojenkäsittely (rekisteri- ja tietojärjestelmäkuvaukset)
- suunnittelemalla henkilötietojen käsittely ensijaisesti osana kyseisen toiminnan ja tehtävien sekä tietojärjestelmien suunnittelua, arvioimalla käsittelyn tarpeellisuus ja muu lainmukaisuus henkilötietolain ja mahdollisten asiaa koskevien erityislakien säännösten perusteella sekä varmistamalla henkilötietojen käsittelyn ja tietojärjestelmien huolellisesta toteutuksesta
- määrittelemällä henkilötietojen eri käsittelyvaiheisiin ja käsittelyyn liittyvät vastuut sekä huolehtimalla tehtävien asianmukaisesta delegoinnista.
- suunnittelemalla, millä tavoin rekisteröityjä eri henkilötietojen käsittelytarkoituksissa informoidaan, millä tavoin heidän henkilötietojen käsittelyyn liittyvät oikeutensa toteutetaan ja millä tavoin ne voivat tukea tehtävien hoitoa ja palvelujen toteuttamistapaa.
- laatimalla jokaisesta eri henkilörekisteristä rekisteriseloste sekä pitämällä se jokaisen saatavilla.
- huolehtimalla siitä, että henkilörekisterit ja niihin sisältyvät henkilötiedot suojataan asian- mukaisesti ja että tietojen käyttö tapahtuu suojaamis-, huolellisuus- ja mahdollisten salassapitovelvoitteiden mukaisesti
- huolehtimalla henkilöstön ohjeistamisesta ja koulutuksesta

4. HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYN (REKISTERINPIDON) VASTUUT KUNNASSA

Henkilötietolain tarkoittama rekisterinpitäjä on se, jonka käyttöä varten henkilökisteri perustetaan. Kunnassa rekisteritoimintojen laillisuudesta rekisterinpitäjänä vastaa aina kulloinkin kysymyksessä olevien tehtävien hoidosta säännösten ja määräysten mukaan vastuussa oleva viranomainen¹.

Kunnanhallituksella on aina myös yleinen kehittämis-, johto- ja ohjausvastuu kunnan eri hallintokuntien toiminnasta ja sen lainmukaisuudesta.

Eri hallintokuntien osalta rekisterinpitäjinä toimivat pääsääntöisesti lautakunnat tai sitä vastaavat toimielimet ellei kunnan toimintoja ja tehtävien hoitoa koskevista erityissäännöksistä muuta johdu.

Kunnanhallituksen henkilötietojen käsittelyä koskevat tehtävät

Kunnanhallituksella on kaksi henkilötietojen käsittelyyn liittyvää tehtävää. Ensinnä kunnanhallituksella on kunnallislain mukainen yleinen hallinnon johtamisvastuusta seuraava valvontavelvoite siitä, että kunnassa rekisterinpito on lainmukaisessa kunnossa. Toiseksi kunnanhallitus voi olla myös rekisterinpitäjä, jolloin sillä on myös henkilötietolainsäädännön tarkoittama rekisterinpitäjän vastuu.

Henkilötietojen käsittelyssä ja rekisterinpidossa laillisuusvalonnan osalta kunnanhallituksen tehtävänä on

- organisoida, suunnitella, koordinoita ja ohjeistaa kuntien rekisteritoimintojen järjestäminen;
- määrittellä rekisterihallinnon järjestämisen periaatteet kunnassa eli määrittellä ja todeta kunnassa olevat rekisterinpitäjät sekä osoittaa, miten rekisterinpitoon liittyvät vastuusuhteet tulee määrittellä organisaatioiden sisällä;
- vahvistaa yleiset kunnan tietosuojaa koskevat pysyväismääräykset ja yleiset toimintaohjeet, jotka sisältävät myös koulutuksen järjestämisperiaatteet. Pysyväismääräyksiin ja yleisohjeisiin pyritään varmistamaan, että rekisterinpito kunnassa on suunnitelmallista, lain- ja asianmukaista sekä huolellisesti hoidettua;
- ohjeistaa ulkopuolisten palvelujen hankkimiseen liittyvät kysymykset asiaan liittyvä toimivalta ja vastuut sekä sopimuksentekomenettelyt sekä laatia tarvittavia malleja.
- velvoittaa rekisterinpitäjiksi todetut lautakunnat ja hallintokunnat antamaan omaa sektoriaan koskevat yleisiä ohjeita täydentävät erityismääräykset ja ohjeet;
- määrittellä ja tiedottaa, mikä keskushallinnon yksikkö toimii koko kuntaa koskevien henkilökisterihallinnon tehtävien hoitajana hallintokuntiin ja kuntalaisiin nähden;

¹ Mm. kunnanhallitus, lautakunta tai muu toimielin.

- määritellä ja ohjeistaa henkilötietolain 26 §:n mukaisesti rekisteröidyltä perittävän maksun määräytyminen sekä sitä koskeva päätöksentekotaso ja / tai maksun suuruus niitä tilanteita varten, jolloin maksu voidaan henkilötietolain mukaan periä sekä
- arkistolain 15 §:n perusteella vastata siitä, että rekisterinpitäjät huolehtivat henkilörekistereiden säilyttämisestä, arkistoinnista ja hävittämisestä myös osana kunnan arkistotointa.

Kunnanhallitus on ainakin eräiden yhteisten toimintojen osalta rekisterinpitäjä². Rekisterinpitäjän tehtävänä on määritellä rekisterinpitoon liittyvien henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut ja tehtävät³.

Lautakunta tai muu vastaava toimielin rekisterinpitäjänä

Lautakunnan tai sitä vastaavan toimielimen tehtävänä rekisterinpitäjänä on mm.

- määritellä ja todeta toiminnassaan tarpeelliset eri tehtävissä muodostuvat henkilörekisterit sekä niiden käyttötarkoitus
- päättää uusien henkilörekisterien perustamisesta sekä
- vastata siitä, että henkilötietojen käsittely ja rekisteritoiminnot suunnitellaan, määritellään, ohjeistetaan ja hoidetaan henkilötietolainsäädännön edellyttämällä tavalla
- Määritellä henkilörekisterin ja siihen liittyvien henkilötietojen käsittelyn vastuut ja tehtävät⁴

Tietosuojavastaava

Henkilötietojen käsittelyn yleinen ohjaus ja koordinointi kunnassa voi hoitua tarkoituksenmukaisimmin nimeämällä kuntaan tietosuojavastaava. Isossa kunnassa on tarkoituksenmukaista muodostaa tietosuojaryhmä, johon kuuluu eri rekisterinpitäjätahojen tietosuojavastaavat. Lähtökohtana kuitenkin on, että vastuu liittyy toiminnallisiin ja tehtäviin liittyviin vastuisiin. Tietosuojavastaavan/tietosuojaryhmän tehtävänä voisi olla muun muassa tietosuojan suunnittelun, toteutuksen, ohjauksen / ohjeidenannon sekä koulutuksen koordinointi ja toimivuuden seuranta.

1.7.2007 on astunut voimaan laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007). Lain 2 §:n 2 momentin mukaan kyseistä lakia sovelletaan julkisten ja yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen antajien järjestäessä taikka

² Esimerkiksi kunnan asukasrekisteri, henkilöstöhallinnon rekisteri.

³ Rekisterihallinnon määrittely.

⁴ Lautakunta ei voi siirtää rekisterinpitäjän vastuuta alaisilleen virastoille, mutta sen tehtävänä on määritellä, ketkä sen viranhaltijat käytännössä tehtäviinsä liittyen ovat vastuussa rekisterinpitoon liittyvästä päätösvallassa ja siihen kuuluvista tehtävistä.

⁶ Lain 25 §:n 15 § mukaan, jossa säädetään velvollisuudesta liittyä valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjäksi, tulee voimaan kolmen vuoden ja yhdeksän kuukauden kuluttua lain voimaantulosta.

toteutettaessa sosiaalihuoltoa tai terveydenhuoltoa. Lain 20 §:n mukaan jokaisella palvelujen antajalla, Kansaneläkelaitoksella ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksella on oltava seuranta- ja valvontatehtävää varten tietosuojavastaava.⁶ Tietosuojavastaavan tehtävänä on muun muassa lisätä yksikön henkilökunnan tietämystä asiakastietojen sähköiseen käsittelyyn liittyvistä tietosuojanäkökohdista ja tuoda esille mahdollisia puutteita yksikön käytänteissä. Tietosuojavastaava toimii henkilökunnan tukena asiakastietojen käsittelyn tietosuojaan liittyvissä asioissa.⁷

ESIMERKKEJÄ KUNNAN ERI TEHTÄVISSÄ MUODOSTUVISTA HENKILÖ-REKISTEREISTÄ JA REKISTERINPITÄJISTÄ

Luettelo kuvaa esimerkinomaisesti, mitä eri käyttötarkoituksia varten rekistereitä eri hallintokunnissa voi muodostua. Luettelo ei ole minkään hallintokunnan osalta täydellinen.

Kaikkiin alla lueteltuihin rekistereihin kuuluu yleensä useita osarekistereitä, joita tässä ei ole eritelty.

REKISTERINPITÄJÄ¹⁾ HENKILÖREKISTERIN NIMI

Kunnanhallitus

1. asukasrekisteri (väestörekisteri)
2. henkilöstöhallinnon rekistereitä
 - a. työntekijöiden valinnassa muodostuvat henkilörekisterit
 - b. työhönottorekisteri = työnhakijoiden pysyvä rekisteri
 - c. henkilöstörekisteri
 - d. luottamushenkilöiden rekisteri
3. Muut mahdolliset rekisterit

Tekninen lautakunta

1. rakennusluparekisteri
2. sähkölaitosten asiakasrekisteri
3. vesi –ja viemärlaitosten asiakasrekisteri
4. asuntolainojen rekisteri
5. vuokra-asukasrekisteri
6. kaavoitukseen ja maanmittauksiin liittyvät rekisterit
7. kiinteistörekisteri (tonttikirja)
8. katumaksurekisteri
9. tontin vuokrausrekisteri

⁷ HE 253/2006 vp.

- 10. Haja-asutusalueen osoitetietojärjestelmä
- 11. Muut mahdolliset rekisterit

Sosiaalilautakunta

- 1. lasten päivähoidon rekisteri
- 2. kotipalvelun rekisteri
- 3. vanhustenhuollon rekisteri
- 4. toimeentulotuen rekisteri
- 5. lastensuojelun rekisteri
- 6. päihdehuollon rekisteri
- 7. perheasiain sovittelun rekisteri
- 8. vammaispalvelun rekisteri
- 9. kehitysvammahuollon rekisteri
- 10. lapsen huolto- ja tapaamisoikeuden rekisteri
- 11. isyyden selvittämisen rekisteri
- 12. lapsen elatuksen rekisteri
- 13. kasvatus- ja perheneuvonnan rekisteri
- 14. muut mahdolliset henkilörekisterit

Terveyslautakunta/terveyskeskus tai –virasto

- 1. potilasrekisteri
- 2. työterveydenhuollon rekisterit (työnantajittain) = sopimukseen perustuva työterveyshuolto
- 3. terveydenhuollon seulontarekisterit
- 4. ostopalvelutoimintaan liittyvät rekisterit
- 5. henkilökunnan työterveyshuollon rekisteri
- 6. muut mahdolliset henkilörekisterit

Sivistyslautakunta

- 1. kirjaston lainaajarekisteri
- 2. kirjaston asiantuntijarekisteri (jos henkilötietoja)
- 3. teattereiden henkilöstörekisterit
- 4. työväenopiston rekisterit
 - a. oppilasrekisterit
 - b. henkilöstörekisterit
- 5. muut mahdolliset henkilörekisterit

Koululautakunta

1. koulujen oppilasrekisterit
 - koulukohtaiset rekisterit
 - yhteisvalintarekisterit
2. opettajarekisterit
 - koulukohtaiset rekisterit

HUOM!

Sekä keskushallinnossa että eri hallintokunnissa voi muodostua mm.

1. tutkimusrekistereitä
2. suunnittelurekistereitä
3. seurantarekistereitä
4. ATK:lla ylläpidetty diaari

¹⁾ Rekisterinpitäjä on määritelty yleisesti käytössä olleen vanhan hallintomallin mukaan. Kuntakohtaisia eroja voi olla. Hallinnon uudelleen järjestelyissä rekisterinpitäjä voi muuttua, eivät sen sijaan henkilörekisterit.

Tietosuojavaltuutetun kannanotto 22.2.2007, 150/49/2007

ISÄNTÄKUNTAMALLI JA REKISTERINPITÄJÄ SEKÄ ASIAKASTIETOJEN SIIRTÄMINEN PALVELUJEN JÄRJESTÄMISVASTUUN SIIRTYESSÄ

Tiivistelmä:

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että ns. isäntäkunta tai sen asianomainen organisaatio on henkilötietolain tarkoittama rekisterinpitäjä. Silloin kun kunta on sopinut palvelujen järjestämisvastuun siirtämisestä esim. ns. isäntäkunnalle tai kuntayhtymälle, voidaan tässä yhteydessä myös asiakastiedot siirtää uudelle rekisterinpitäjälle. Koska oikeus tietojen siirtämiseen on jossain määrin tulkinnanvarainen, tietosuojavaltuutettu on lisäksi katsonut, että tietojen siirtämisestä tulee erikseen säätää lailla ja on saattanut kantansa sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Edellä mainittua tietojen siirtämistä koskevaa kantaa voidaan kuitenkin noudattaa siihen asti, kunnes uusia lainsäädännöksiä säädetään.

Asian kuvaus ja perustelut ilmenevät seuraavasta tietosuojavaltuutetun Suomen Kuntaliitolle lähettämästä vastauksesta:

Tiedustelunne

Tiedustelitte tietosuojavaltuutetun kantaa rekisterinpitoon ja siihen liittyviin vastuisiin kunnan järjestäessä palveluja yhteistoiminnassa kuntalain 76 ja 77 §:n mukaisesti siten, että toinen kunta hoitaa tehtävää yhden tai useamman muun kunnan puolesta (ns. isäntäkuntamalli). Tällöin voi olla myös kyse siitä, että tehtävää varten asetetaan yhteinen toimielin. Se on isäntäkunnan toimielin, joka hoitaa sopimuskuntien puolesta sille säädetyt tai määrätyt tehtävät. Lähetitte tietosuojavaltuutetulle myös isäntäkuntamallista tehdyn muistion. Isäntäkunta hoitaa omalla vastuullaan ja päätösvallallaan sovitut tehtävät muiden kuntien puolesta. Isäntäkuntamallissa henkilöstö on isäntäkunnan palveluksessa. Yhteinen toimielin toimii isäntäkunnan organisaatiossa eikä kyse ole vain hallinnollisesta elimestä. Kerroitte, että asia on merkittävä kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Puitelain 5 §:ssä kuntayhtymä ja ns. isäntäkuntamalli rinnastetaan toisiinsa.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa (169/2007; ns. puitelaki) säädetään järjestelyistä, jotka tulevat edellyttämään kuntien välistä yhteistoimintaa aiempaa laajemmin. Uudistuksen toteuttamisen keinoina mainitaan lain 4 §:ssä muun muassa palvelurakenteiden vahvistaminen kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja kuntien yhteistoiminnan lisääminen.

Puitelain 5 §:ssä säädetään kunnan tai yhteistoiminta-alueen muodostamisesta. Lähtökohtana on, että kunta muodostuisi työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Jos kuntajakoa ei saada muutettua niin, että kunta muodostuisi mainitusta kokonaisuudesta ja jos uudessa kunnassa ei olisi vähintään noin 20 000 asukasta, kuntien olisi perustettava em. toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuva ”yhteistoiminta-alue”. Puitelain 5 §:n 3 momentti vaatii, että kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Vaihtoehtoina perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien hoitamisessa ovat siis:

- vähintään noin 20 000 asukkaan kunta tai
- vähintään noin 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alue.

Ammatillisessa koulutuksessa koulutuksen järjestäjälle tavoitellaan puitelain 5 §:n 4 momentin mukaan vähintään noin 50 000 asukkaan väestöpohjaa.

Puitelain 5 §:n mukaan yhteistoiminta-alueen tehtävien hoitamiseksi voidaan perustaa kuntayhtymä tai tehtävät voidaan antaa kuntalain 76 §:n 2 momentin mukaisesti yhden kunnan (isäntäkunnan) hoidettavaksi, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin.

Isäntäkuntamallissa henkilöstö on isäntäkunnan palveluksessa. Yhteistoimintasopimuksessa on näin ollen sovittava myös siitä, miten muiden sopijakuntien tehtäviä hoitava henkilöstö siirretään isäntäkunnan palvelukseen.

Kuuleminen

Tietosuojavaltuutettu on tätä kannanottoa laatiessaan kuullut Suomen Kuntaliiton lisäksi sisäasiainministeriötä ja sosiaali- ja terveysministeriötä ja ottanut niiden esittämiä näkökohtia kannanotossaan huomioon.

Tietosuojavaltuutetun kannanotto

Silloin kun kuntien toimintaa organisoidaan uudelleen esim. isäntäkuntamallin mukaan, on tärkeää huolehtia kaikkien yhteistoiminnassa mukana olevien kuntien asukkaiden tietosuojan toteutumisesta. Tietosuoja tulee integroida osaksi muutosta. Tietojärjestelmät tulee rakentaa niin, että henkilötiedot voidaan suojata siltä, etteivät sivulliset niitä käsittele. Sivullisella tarkoitetaan esim. potilaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain 13 §:n mukaan muita kuin asianomaisessa toimintayksikössä tai sen toimeksiannosta potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvaa henkilöä.

Käsitykseni mukaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksen käytännön toteutus koostuu suunnittelu-, neuvottelu-, toteutus- ja tuottamisvaiheesta. On tärkeää huolehtia siitä, että kaikissa uudistuksen osavaiheissa tietosuoja huomioidaan riittävästi. Esimerkiksi kuntien neuvotellessa yhteistoiminnasta, kuntien tulisi neuvotella myös tietosuojan turvaamisesta henkilötietoja käsiteltäessä.

Isäntäkuntamalliin tai muuhun yhteistoimintamuotoon siirryttäessä on myös huomioitava se, että kunnat ovat voineet huolehtia tietohuollostaan ja palveluistaan siten, että niitä koskevat aiemmat sopimukset tulee palveluiden järjestämismvastuun siirtyessä päivittää myös tietosuojan osalta (esim. sopimusten irtisanomiset jne.)

Koska kuntien toimintaan sovelletaan myös lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta, kiinnitän erityisesti huomiota mainitun lain 18 §:n mukaisen hyvän tiedonhallintavan noudattamiseen. Kyseinen säännös edellyttää, että viranomaisen tulee huolehtia mm. asiakirjojen ja tietojärjestelmien asianmukaisesta suojaamisesta. Ensimmäisen momentin 3 kohdan mukaan viranomaisen tulee selvittää tietojärjestelmien käyttöönottoa sekä hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia valmisteltaessa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon ja suojaan sekä tietojen laatuun samoin kuin ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin tietoon liittyvien oikeuksien ja tiedon laadun turvaamiseksi sekä asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suojan järjestämiseksi. Saman momentin 4 kohta edellyttää viranomaiselta myös mm. asianmukaisten tietoturvallisuusjärjestelyjen suunnittelua ja toteuttamista ja 5 kohta henkilökunnan kouluttamista ja ohjeiden noudattamisen valvontaa.

1. Palvelujen järjestäminen kuntien kesken - Isäntäkunta

Kunnat voivat puitelain 5 §:n ja kuntalain 76-77 §:ien mukaisesti sopia siirtävänsä esim. sosiaali- ja terveystalujen järjestämismvastuun ns. isäntäkunnalle. Pykälässä tarkoitettu yhteinen toimielin on isäntäkunnan toimielin, joka hoitaa myös muiden sopijakuntien puolesta sille säädetyt tai määrätyt tehtävät. Niinpä esimerkiksi yhteinen perusturvalautakunta on toimivaltainen sille kuuluvissa asioissa kaikissa yhteistoiminnan piiriin kuuluvissa kunnissa. Yleensä muiden kuntien vastaavat lautakunnat lakkaavat. Sosiaalitoimen tehtävät voidaan puitelain nojalla kuitenkin siirtää yhteistoiminta-alueelle ja isäntäkunnalle vain osaksi. Vaikka lautakuntaa ei tällöin lakkauteta, isäntäkunta ottaa

siirretystä tehtävästä täyden järjestämisvastuun. Jäljempänä olevat kannanotot koskevat myös osatehtävän järjestämisvastuun siirtämistä isäntäkunnan vastuulle. Isäntäkuntamallissa henkilöstö on isäntäkunnan palveluksessa. Tässä kannanotossa esitetyt periaatteet ovat soveltuvin osin voimassa myös silloin, kun palvelujen järjestämisvastuu siirretään esim. kuntayhtymälle.

Henkilötietolain 3 §:n 4 kohdan mukaan rekisterinpitäjä on esim. sellainen yhteisö tai laitos, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on laissa säädetty.

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että koska tiedustelemassanne tapauksessa palvelujen järjestämisvastuu siirtyy isäntäkunnalle, niin myös rekisterinpitäjän vastuu henkilötietojen käsittelystä siirtyy samalla sille. Siten isäntäkuntaa tai sen asianomaista organisaatiota voidaan pitää henkilötietolain tarkoittamana rekisterinpitäjänä. Ratkaisevaa on, että tehtävien järjestämisvastuu siirtyy isäntäkunnalle.

Tietosuojavaltuutettu on esim. sosiaalihuollon osalta katsonut, että rekisterinpitäjänä on kunnan sosiaalihuollon tehtävistä huolehtiva lautakunta. Myös yhteistä lautakuntaa voidaan tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan pitää sosiaalihuollon rekistereiden rekisterinpitäjänä. Terveydenhuollossa rekisterinpitäjänä pidetään terveydenhuollon toimintayksikköä, esim. terveyskeskusta. Tällöin vastaavasti rekisterinpitäjän vastuu siirtyisi isäntäkunnan terveyskeskukselle, kun muut sopimuskuntien terveyskeskukset lakkaavat.

Tällöin myös sopimuksessa mukana olevista kunnista olevien asiakkaiden tiedot voidaan pitää samassa tai samoissa rekistereissä. Tietojen rekistereihin tallettaminen tulee kuitenkin suorittaa siten, että tietojärjestelmään talletetuista tai muutoin rekisteröidyistä tiedoista pystytään tulostamaan tai erottamaan erikseen eri sopimuskuntien asukkaiden tiedot. Tämä on tärkeää siinä tilanteessa, jos yhteistyösopimus irtisanotaan. Kuntakohtaisia tietoja tarvittaneen myös laskutusta varten.

Henkilötietolain 24 § edellyttää, että rekisterinpitäjän tulee henkilötietoja kerätessään informoida asiakkaita ja potilaita heidän henkilötietojensa käsittelystä, mm. siitä, kuka on rekisterinpitäjä. Erityinen sosiaalihuollon asiakkaiden informointia koskeva säännös on sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain 13 ja 21 §:ssä. Siten tiedustelemassanne tilanteessa asiakkaita ja potilaita tulee edellä mainittujen säännösten mukaisesti informoida heidän henkilötietojen käsittelyssään tapahtuvista muutoksista. Tämä käynee luontevasti samassa yhteydessä kun heille muutoinkin kerrotaan toiminnan uudelleen järjestelyistä.

2. Rekisterinpitäjän lakkaaminen ja kerääntyneet rekisteritiedot

Erikseen pitää vielä arvioida kysymystä siitä, millä edellytyksillä aiemmin kerätyt henkilötiedot voidaan siirtää esimerkiksi sopimuksessa mukana olevan kunnan lakkaavalta sosiaalilautakunnalta isäntäkunnan sosiaalilautakunnalle tai lakkaavalta terveyskeskukselta isäntäkunnan terveyskeskukselle. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on kyse henkilötietolain tarkoittamista arkaluonteisista henkilötiedoista. Tiedot ovat myös salassa pidettäviä. Tämän vuoksi tietosuojavaltuutettu pitää perusteltuna, että lailla erikseen säädettäisiin oikeudesta siirtää tarvittavat henkilötiedot toiminnan

järjestämisvastuun siirtämisen yhteydessä. Tämän vuoksi saatan tämän kannanottoni myös Sisäasiainministeriön ja Sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö onkin jo tätä asiaa käsiteltäessä ilmoittanut tietosuojavaltuutetulle olevansa samaa mieltä siitä, että nykyistä lainsäädäntöä tulisi uudistaa siten, että järjestämisvastuun siirtymistilanteet tulisivat asianmukaisesti huomioonotetuiksi. Ministeriö ilmoittikin pyrkivänsä sisällyttämään jatkossa tarvittavien säädösmuutosten valmistelun toimintasuunnitelmiin. Esitän vielä harkittavaksi myös sitä, onko säännöksen ottaminen asiasta pelkästään sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön riittävää, vai pitäisikö asiasta olla säännös myös jossain kaikkea kunnallista toimintaa koskevaa laissa. Siten se koskisi myös esim. opetustoimen uudelleen järjestelyjä.

Ilman tietojen siirtoon oikeuttavaa lainsäädännöstä asia on mielestäni jossain määrin tulkinnanvarainen. Aiemmissa vastaavissa tilanteissa eräs tulkinta on ollut, että toiminnan järjestämisvastuun siirtymisen yhteydessä myös henkilötiedot seuraavat tässä mukana ja tarvittavat henkilötiedot voidaan siten tällä perusteella siirtää. Käsitelmäni mukaan tätä tulkintaa voidaan noudattaa siihen asti, kunnes asiasta saadaan erityislainsäädäntöä. Tätä tulkintaa voidaan perustella mm. sillä, että myös henkilökunta siirtyy isäntäkunnan palvelukseen ja tietojen käyttötarkoitus säilyy entisenä. Luonnollisesti henkilötietoja voidaan myös aina siirtää tai luovuttaa asianomaisten henkilöiden nimenomaisella suostumuksella.

3. Isäntäkunnan ostamat palvelut ja sopimukset rekisterinpidosta

Haluan lopuksi kiinnittää huomiota vielä siihen, että kunta voi sopia palvelujen ostamisesta myös toimeksiantosopimuksen perusteella sillä tavoin, että palvelujen järjestämisvastuu edelleen säilyy kunnalla itsellään. Näissä tilanteissa kunta itse, sen lautakunta tai organisaatio säilyy edelleen rekisterinpitäjänä. Vastaavasti isäntäkunta, jolla on esim. sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu, voi ostaa palvelu- ja palvelujen tuottajalta toimeksiantosopimuksen perusteella isäntäkunnan lukuun. Tällöin rekisterinpitäjänä säilyy esim. isäntäkunnan sosiaalilautakunta tai terveyskeskus. Mikäli on kyse muunlaisesta sopimuksesta kuin toimeksiantosopimuksesta esim. isäntäkunnan ja palvelujen tuottajan välillä, on palvelujen tuottaja rekisterinpitäjä.

Asiaan liittyviä säännöksiä

Kuntalain 76 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnan muodoista. Sen 1 momentin mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Saman pykälän 2 momentin mukaan kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä.

Samoin lain 77 §:ssä säädetään yhteisestä toimielimestä. Sen 1 momentin mukaan kunnan hoitaessa sopimuksen nojalla tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta voidaan sopia, että ensiksi mainitun kunnan siihen toimieliimeen, joka huolehtii tehtävästä, valitsevat osan jäsenistä asianomaiset muut kunnat.

Henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 4 kohdan mukaan tässä laissa tarkoitetaan rekisterinpitäjällä yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai

jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty.

Saman lain 5 §:ssä säädetään huolellisuusvelvoitteesta. Sen mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Sama velvollisuus on sillä, joka itsenäisenä elinkeinon- tai toiminnanharjoittajana toimii rekisterinpitäjän lukuun.

Henkilötietolain 6 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelyn suunnittelusta. Sen mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä ennen henkilötietojen keräämistä tai muodostamista henkilörekisteriksi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisen rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään.

Kyseisen lain 11 §:n mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kielletty. Henkilötietolain tarkoittamia arkaluonteisia henkilötietoja ovat mm. tiedot, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan henkilön terveydentilaa ja sairautta sekä henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia.

Henkilötietolain 12 §:n mukaan mitä 11 §:ssä säädetään, ei estä mm. tietojen käsittelyä, johon rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa (1 kohta) tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä (5 kohta). Kyseisen pykälän 10 kohta oikeuttaa terveydenhuollon toimintayksikön käsittelemään sen tässä toiminnassa saamia tietoja mm. rekisteröidyn terveydentilasta ja sairaudesta. 12 kohdan mukaan mm. sosiaalihuollon viranomaisen saa käsitellä toiminnassaan saamia tietoja mm. rekisteröidyn sosiaalihuollon tarpeesta ja tukitoimista.

Saman lain 24 §:n mukana rekisterinpitäjän on henkilötietoja kerätessään huolehdittava siitä, että rekisteröity voi saada tiedon rekisterinpitäjästä ja tarvittaessa tämän edustajasta, henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta sekä siitä, mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan, samoin kuin ne tiedot, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseksi asianomaisessa henkilötietojen käsittelyssä. Tiedot on annettava henkilötietoja kerätessä ja talletettaessa tai, jos tiedot hankitaan muualta kuin rekisteröidyltä itseltään ja tietoja on tarkoitus luovuttaa, viimeistään silloin kun tietoja ensi kerran luovutetaan.

Edellä 1 momentissa säädetystä tiedonantovelvollisuudesta voidaan poiketa:

- 1) jos rekisteröity on jo saanut nämä tiedot;
- 2) jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden, puolustuksen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi, rikosten ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi taikka verotukseen tai julkiseen talouteen liittyvän valvontatehtävän vuoksi; tai
- 3) kerätessä tietoja muualta kuin rekisteröidyltä itseltään, jos tietojen antaminen rekisteröidylle on mahdotonta tai vaatii kohtuutonta vaivaa taikka aiheuttaa rekisteröidylle tai tietojenkäsittelyn tarkoitukselle olennaista vahinkoa tai haittaa eikä talletettavia tietoja käytetä rekisteröityä koskevaan päätöksentekoon taikka jos tietojen keräämisestä, tallettamisesta tai luovuttamisesta on nimenomaisesti säädetty.

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 yksityisyyden suojan kannalta.

Sen, joka itsenäisenä elinkeinonharjoittajana toimii rekisterinpitäjän lukuun, on ennen tietojen käsittelyyn ryhtymistä annettava rekisterinpitäjälle asianmukaiset sitoumukset ja muutoin riittävät takeet henkilötietojen suojaamisesta 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (312/2000; myöh. sosiaalihuollon asiakaslaki) 13 §:n mukaan ennen kuin asiakas tai hänen edustajansa antaa sosiaalihuollon järjestäjälle ja toteuttajalle tietoja, hänellä on oikeus saada tietää, miksi hänen antamiaan tietoja tarvitaan, mihin tarkoitukseen niitä käytetään, mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan sekä minkä rekisterinpitäjän henkilörekisteriin tiedot talletetaan. Asiakkaalle ja hänen lailliselle edustajalleen on annettava tieto siitä, miten hän voi käyttää henkilötietolaissa tarkoitettuja oikeuksiaan, jollei asiakas ole jo saanut tätä tietoa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 21 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomainen voi saada veroviranomaisilta ja kansaneläkelaitokselta teknisen käyttöyhteyden avulla näiden henkilörekistereissä olevia edellä 20 §:ssä tarkoitettuja salassa pidettäviä henkilötietoja asiakkaan suostumuksesta riippumatta maksun määräämistä ja tietojen tarkistamista varten. Sosiaalihuollon viranomaisen tulee etukäteen ilmoittaa asiakkaalle tästä mahdollisuudesta.