

24.4.2018

EOAK/2983/2017

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **VÄESTÖREKISTERIKESKUKSEN TIETOPYYNTÖÖN VASTAAMISESSA PUUTTEITA JA VIIVÄSTYKSIÄ**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan Väestörekisterikeskuksen menettelyä hänen tiedusteluunsa vastauksissa. Kantelija oli pyytänyt saada tietää niistä hänen ja hänen lapsensa väestötietojärjestelmätietoihin kohdistuneista kyselyistä ajanjaksolla 1.8.2015–8.7.2016. Hän oli saanut tiedot omalta osaltaan noin neljässä kuukaudessa. Lapsen osalta asian käsittelijä oli ilmoittanut, ettei tietoja anneta, koska hän ei ollut lapsen huoltaja. Kantelija arvosteli pyynnön käsittelyn kestoa ja sitä, ettei hän kantelun tekoajkaan ollut saanut lastaan koskevia tietoja. Kantelija myös totesi, että on ilmeistä, ettei väestötietojärjestelmän käytön seuranta ole järjestetty asianmukaisesti.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin selvitys Väestörekisterikeskuksesta ja Väestörekisterikeskuksen palvelupäällikön tänne toimittama lisäselvitys.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1**

#### **Tapahtumat**

Asiassa on kysymys lokitietojen avulla tehtävästä selvityksestä kantelijan Väestötietojärjestelmän tietoihin teknisen käyttöyhteyden välityksellä kohdistuneista väestötietojärjestelmäkyselyistä. Näitä kyselyitä oli selvityksen mukaan tehty 18 viranomaisessa asiakirjoista lähemmin ilmenevällä tavalla.

Kantelija vaati Uudenmaan maistraatille osoittamassaan sähköpostiviestissä saada haltuunsa häneen ja hänen lapseensa liittyvät Väestötietojärjestelmätietojen "lokit (katselu, päivitys, poisto)" ajanjaksolta 1.8.2015–8.7.2016. Hän perusteli pyyntöään hänen ja hänen lapsensa tietoihin kohdistuviin käyttö- ja hyväksikäyttöepäilyihin ja totesi, että "voimassa olevia lakeja on mahdollisesti rikottu yhden tai lukuisten henkilöiden toimesta".

Uudenmaan maistraatista asian käsittely siirrettiin hallintolain 21 §:n nojalla Väestörekisterikeskukselle 12.7.2016. Samana päivänä Väestörekisterikeskuksesta toimitettiin kantelijalle lisäselvityspyyntö, jossa pyydettiin häntä ilmoittamaan henkilötunnukset.

Pyyntö koski ajanjaksoa 1.8.2015–8.7.2016.

Väestörekisterikeskus pyysi väestötietojärjestelmäkyselyitä tehneiltä 18 organisaatiolta selvitystä siitä, millä perusteilla kantelijan tietoja oli Väestötietojärjestelmästä kysely. Saatujen selvitysten perusteella Väestörekisterikeskus totesi 17.11.2017 antamassaan päätöksessä, että se ei ollut voinut todeta, että kantelijan tietoja ei olisi käsitelty lainsäädännön mukaisesti. Väes-

törekisterikeskus oli kantelijalle 17.11.2016 lähettämäänsä lokiselvitykseen oheistanut jäljennökset kyseessä olleilta organisaatioilta saamistaan selvityksistä ja todennut, ettei asia ollut antanut aihetta muihin toimenpiteisiin. Päätökseen oli liittynyt oikaisuvaatimusohjeen valitusosoitus. Kantelija ei määrääjassa vaatinut ratkaisuun oikaisua väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelusta annetun lain 76 a §:n mukaisesti.

Edellä mainitussa Väestörekisterikeskuksen päätöksessä todetaan vielä, että kantelijan lapsen kohdistuneita kyselyitä Väestörekisterikeskus ei ollut selvittänyt, koska viraston käsityksen mukaan lapsi ei ollut kantelijan huollossa eikä hänellä ollut oikeutta toimia lapsen nimissä.

Päätöksenantopäivänä kantelijalta saamassaan sähköpostiviestissä kantelija oli kuitenkin ilmoittanut, että hänellä oli oikeus saada lastaan koskevia tietoja viranomaisilta tuomioistuimen päätöksen nojalla. Näin ollen Väestörekisterikeskus ilmoitti, että tämä asia tulee vielä ottaa uudelleen Väestörekisterikeskuksen tarkastelun kohteeksi. päätöksessä todetaan muun muassa, että toisin kuin Väestörekisterikeskus totesi, että kantelijalla oli tuomioistuinpäätösten perusteella oikeus saada lapsen huoltoon liittyviä tietoja viranomaisilta ja terveydenhoidosta. Tämä oikeus oli merkitty myös väestötietojärjestelmään, mutta Väestörekisterikeskus ei epähuomiossa sitä aiemmin huomannut.

Vasta selvityspyyntöni jälkeen Väestörekisterikeskus oli pyytänyt 18.5.2017 väestötietojärjestelmäkyselyitä tehneiltä organisaatioilta selvityksen siitä, millä perusteella lapsen tietoja oli väestötietojärjestelmässä kysely. Selvityksiä oli pyydetty 30.6.2017 mennessä. Tiedot oli toimitettu 27.7.2017 tehdyn päätöksen liitteenä.

Näin ollen kantelijaa itseään koskevien tietojen antaminen kesti noin neljä kuukautta ja hänen lastaan koskevien tietojen antaminen kaiken kaikkiaan lähes 13 kuukautta.

### 3.2.

#### Oikeusohjeita

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009, jäljempänä väestötietolain) 5 luvussa säädetään tietojen käsittelyn seurannasta ja valvonnasta.

Lain 56 §:n mukaan Väestörekisterikeskuksen on pidettävä teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvasta väestötietojärjestelmän tietojen käsittelystä lokirekisteriä. Lokirekisteriin voidaan tallettaa seuraavat tiedot:

- 1) sen organisaation tunnistetiedot, jonka nimissä käsittely tapahtuu;
- 2) käyttäjän tunnistetieto;
- 3) käytetyn sovelluksen, ohjelman tai niiden teknisesti itsenäisen osan nimi tai muu näitä koskeva yksilöintitieto;
- 4) tieto käsittelyn ajankohdasta; sekä
- 5) käsitellyt tai käsittelyn kohteena olleet järjestelmän tiedot tai tietoryhmät.

Väestörekisterikeskuksen on säilytettävä lokirekisteriin talletetut tiedot vähintään kaksi vuotta niiden tallettamisajankohtaa seuraavan kalenterivuoden alusta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lokirekisterin tietosisällöstä.

57 §:ssä säädetään lokirekisterin tietojen käytöstä. Väestörekisterikeskus saa käyttää lokirekisteriin talletettuja tietoja:

- 1) väestötietojärjestelmän tietojen käsittelyn seuranta ja valvontaa sekä tietoturvallisuuden ylläpitoa varten;

- 2) väestötietojärjestelmän tietojen käytön määrän ja kustannusten seurannan ja jaon selvittämistä sekä laskutuksen hoitamista varten;
- 3) väestötietojärjestelmän tietojen luotettavuuden ja ajantasaisuuden selvittämistä varten; sekä
- 4) väestötietojärjestelmän toimivuuden varmistamista ja parantamista sekä tietojen käyttöä koskevien ongelmien selvittämistä varten.

Tietojen luovuttamisesta säädetään puolestaan lain 58 §:ssä. Väestörekisterikeskus voi noudattaen soveltuvin osin 4 luvun säännöksiä luovuttaa lokirekisteriin talletettuja tietoja:

- 1) poliisi-, esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiselle sekä tuomioistuimelle rikoksen ehkäisemistä ja selvittämistä varten;
- 2) tietosuojavaltuutetulle ja -lautakunnalle tietosuojan valvonnan toteuttamista varten;
- 3) käyttöoikeuden saaneelle organisaatiolle käytön seuranta ja valvontaa varten;
- 4) sille henkilölle, jonka väestötietojärjestelmään talletetut tiedot ovat olleet käsittelyn kohteina noudattaen soveltuvin osin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 ja 12 §:n säännöksiä; sekä
- 5) muuta yksilöityä tarkoitusta varten, jos tietojen käsittelijä ja käsittelyn kohteena ollut henkilö ovat antaneet tähän nimenomaisen suostumuksensa.

Hallituksen esityksessä (HE 89/2008) todetaan edellä mainitun 4 kohdan perusteluissa seuraavaa:

Pykälän 4 kohdan mukaan Väestörekisterikeskus voi luovuttaa lokirekisteriin talletettuja tietoja sille henkilölle, jonka väestötietojärjestelmään talletetut tiedot ovat olleet käsittelyn kohteina noudattaen soveltuvin osin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 ja 12 §:n säännöksiä. Koska tässä tarkoitettu henkilö ei olisi lokirekisterin osalta rekisteröity, olisi hänen tiedonsaantioikeutensa järjestetty edellä mainittuihin säännöksiin perustuvan asianosaisjulkisuuden kautta. Ehdotetussa kohdassa tarkoitettua julkisuutta voitaisiin siis rajoittaa vain edellä mainittujen julkisuuslain säännösten määrittelemien perusteiden mukaisesti. Väestörekisterikeskuksen tulisi esimerkiksi ennen tiedon luovuttamista selvittää säännöksissä mainittujen viranomaisten kanssa tulisivatko rajoitusperusteet yksittäistapauksessa sovellettaviksi. Rajoitusperusteiden selvittäminen koskee erityisesti esi- ja poliisitutkintaa.

Näin ollen tietojen luovuttamisessa noudatetaan soveltuvin osin lain 4 luvun säännöksiä. Luovutusmenettelyä koskevassa 4 luvun 50 §:ssä ei ole lausuttu mitään asian käsittelyajasta.

### 3.3.

#### Arviointi

Väestötietojärjestelmän tietojen käsittelystä säädetään yksityiskohtaisesti erityislainsäädäntöön kuuluvassa väestötietolaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Tätä tehtäväaluetta koskevat lisäksi osittain eräät yleislainsäädäntöön sisältyvät säädökset, joista keskeisimpiä ovat julkisuuslaki, henkilötietolaki, laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa sekä hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki.

Olen ratkaisussani dnro 4372/2012, joka ei koskenut Väestörekisterikeskuksen menettelyä, todennut julkisuuslain ja väestötietolain suhteesta, että koska väestötietolaki ei sääntelee kattavasti esimerkiksi tietojen luovutusta tai lainkaan rekisteröidyn oikeutta tarkastaa häntä koskevat tiedot rekisterissä, tulee esimerkiksi tietojen luovuttamista harkittaessa ottaa huomioon yleislait, joiden keskinäinen suhde – kuten myös niiden suhde väestötietolakiin – tulee arvioida yksittäisen säännöksen, ei niinkään koko säädöksen tasolla.

Tämän asian kannalta merkille pantavaa on, ettei tietojen luovuttamisajasta säädetä lainkaan. Viittaussäännös 58 §:ssäkin koskee ainoastaan julkisuuslain 11 ja 12 §:iä. Katson, että luovutusajan kohtuullisuutta on tässä arvioitava hyvän hallinnon joutuisuusvaatimuksen toteutumisi-

sen perusteella. Mielestäni kuitenkin julkisuuden toteutumisen kannalta on tärkeää, että julkisuuslain lyhyiden määräaikojen perusteet on otettava huomioon arvioitaessa tiedon antamisen joutuisuutta.

Lokitetöiden keräämisellä toteutetaan rekisterinpitäjälle säädettyä velvollisuutta valvoa henkilötietojen käsittelyä ja toisaalta valvoa tietojen käsittelyä viranomaisessa. Näin on todettu oikeusasiamiehen laillisuusvalvojakäytännössä esim. dnro 1433/4/05. Myös tietosuojavaltuutetun toimisto on antanut käyttäjälökin tietojenkäsittelystä henkilö-tietolain mukaan ohjeita jo julkaisussa Asiaa tietosuojasta 1/2003. Näin myös tietosuojavaltuutetun ohje 12.11.2012 (päivitetty 10.6.2014). Siinä todetaan, että siltä osin kuin asiassa ei erikseen ole säädetty, on sovellettu julkisuuslain 11 §:n asianosaisen tiedon-saantisäännöstä, joka mahdollistaa myös salassa pidettävän tiedon saamisen. Henkilötietolaissa säädetty tarkastusoikeus ei tule kysymykseen, koska lokitetöiden rekisteröity on käyttäjä, ei asiakas.

Korkein hallinto-oikeus on antanut tämän asian käsittelyn jälkeen 8.5.2014 ratkaisunsa poliisin tietojärjestelmän lokitetöiden julkisuudesta ja tiedonsaantioikeudesta (KHO: 2014:69). Jutun Finlex-seloste kuuluu seuraavasti:

Poliisin tietojärjestelmien käyttämisestä koskeneet lokitetöt eivät olleet julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella yleisöjulkisia. Nämä salassa pidettävät lokitetöt eivät koskeneet lokitetöitä pyytäneitä henkilöitä itseään vaan tietojärjestelmien käyttäjiä. Lokitetöitä pyytäneen henkilön tiedonsaantioikeus ei siten voinut perustua julkisuuslain 12 §:ään vaan julkisuuslain 11 §:ssä asianosaisen tiedon-saantioikeudesta säädettyyn.

Julkisuuslain 11 § ei mahdollistanut tiedonsaantioikeutta siinä tilanteessa, jossa lokitetöitä pyytäneet vasta epäili, että häntä koskevien poliisin tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen käyttäminen ei ollut asianmukaista. Lokitetöitä koskeva asianosaisen tiedonsaantioikeus saattoi perustua vain siihen, että tiedot vaikuttivat tai olivat voineet vaikuttaa jonkin poliisissa vireillä olevan tai olleen, tiedon pyytäjää koskevan asian käsittelyyn.

Poliisilaitoksen Poliisihallitukselta haltuunsa saamat lokitetöt koskivat ajanjaksoa, jonka osalta poliisilaitos oli sisäisenä laillisuusvalvontana selvittänyt, millä perusteella eräät sen henkilökuntaan kuuluvat olivat kysyneet lokitetöitä pyytäneitä henkilöitä koskevia tietoja poliisin tietojärjestelmistä. Mainittu henkilö oli tässä laillisuusvalvonnassa ollut julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuna asianosaisen asemassa. Lokitetöt olivat voineet vaikuttaa laillisuusvalvonta-asian käsittelyyn. Poliisilaitoksen esittämän perusteella ei ilmennyt, että lokitetöiden antaminen olisi vaarantanut poliisin tehtävien suorittamista tai poliisin henkilökuntaan kuuluvien turvallisuutta siten, että tietojen antaminen olisi ollut julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua. Henkilöllä oli oikeus saada poliisilaitokselta nämä lokitetöt.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) 11 § 1 ja 2 momentti, 12 § sekä 24 § 1 momentti 7 kohta

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan tietopyyntöä koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Hallituksen esityksen pykäläkohtaiset perustelussa (HE 30/1998 vp) on todettu määräaikojen asettamisen taustoista, että tiedon saaminen asiakirjasta saattaa eräissä tilanteissa menettää merkityksensä, jos päätös viipyy. Nopean käsittelyn vaatimus koskee sekä ensiasteen päätöksentekoa että tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi. Esitöissä viitataan eduskunnan oikeusasiamiehen 27.11.1990 antamaan päätökseen, jossa arvioidaan, että asia tulee ratkaista ensiasteessa joko välittömästi samana päi-

vänä tai tavanomaista vaikeamman asian ollessa kyseessä muutaman päivän kuluessa, jos asian käsittelylle ei ole ylivoimaisia käytännöllisiä esteitä.

Hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että tietojen antaminen asiakirjasta välittömästi ei aina ole mahdollista. Pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, asiakirjan salassa pidettävien osien selvittäminen tai muu niihin rinnastettava syy oikeuttaisivat poikkeamaan pääsäännöstä. Asian käsittelyä ei edellä tarkoitettuissakaan tapauksissa saisi rajattomasti viivyttää.

Yhden kuukauden enimmäisaikaa noudatetaan vaikeammissa tapauksissa, joissa pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia. Muuksi näihin rinnastettavaksi syyksi on oikeuskirjallisuudessa katsottu esimerkiksi vaikeasti korjattavat tiedonkäsittelylaitteiden viat tai tulkinnallisesti erittäin vaikea tilanne (ibid., s. 219). Ylimpien laillisuusvalvojen mukaan pidemmän määräajan käyttäminen voi olla perusteltua asian vaikeuden ja sitä kautta perusteluvollisuuden korostumisen myötä (AOA dnro 152/4/04) taikka muutoin tulkinnanvaraisissa ja vaikeissa tilanteissa (AOA dnro 3541/4/06).

Mielestäni on ilmeistä, että väestötietojärjestelmän laajojen käyttöoikeuksien vuoksi ja kun ns. lokitietoselvityksen toteuttaminen on edellyttänyt kaikkien niiden käyttäjätahojen selvityksen saamista, jotka ovat suorakäyttöisesti olleet yhteydessä väestötietojärjestelmään kantelijaa koskevien tietojen selvittämiseksi, tietopyynnön ratkaiseminen on vaatinut aikaa siten, ettei kantelijaa itseään koskeneen tiedon neljän kuukauden käsittelyaikaa voi pitää liian pitkänä. Korostan kuitenkin, että tietojen antamisessa tulee pyrkiä noudattamaan julkisuuslain mukaisia määräaikoja.

Asia on selvästi viivästynyt lasta koskevien tietojen osalta erityisesti siksi, että asian käsittelyn kannalta tarpeellista lisäselvitystä ei ole viivytyksettä pyydetty muilta viranomaisilta. Kantelijan oikeutta lasta koskevan tiedon saantiin ei myöskään ollut alkujaan tarkastettu väestötietojärjestelmästä.

### 3.4

#### Tietojen luovuttamisesta

Saadussa selvityksessä korostetaan, että jos on syytä epäillä, että henkilön tietoja on katsottu väestötietojärjestelmästä ilman lain mukaista perustetta tai henkilöllä on julkisuuslain 11 ja 12 §:n asianosaisaseman perusteella oikeus saada lokitietoja, henkilö voi lähettää lokiselvitystä koskevan kirjallisen selvityspyynnön Väestörekisterikeskukselle. Väestörekisterikeskus on pyytänyt tällöin lokiselvitystä pyytäneeltä perusteluja selvityksen tekemiselle ja yleensä epäily tietojen väärinkäytöksestä on ollut riittävä peruste käynnistää lokiselvitysprosessi. Väestörekisterikeskus ryhtyy lokiselvitykseen matalalla kynnyksellä.

Mielestäni selvityksen käynnistämisen edellytykset ovat asianmukaiset. Selvityksen tekeminen ei kuitenkaan vielä merkitse sitä, että tietopyynnön esittäjän vaatimukseen yksilöidyn tiedon saamisesta voidaan suostua.

Saadun selvityksen valossa tässä asiassa ei ole pyydetty tai esitetty julkisuuslain 11 §:n mukaisen asianosaisen tiedonsaantioikeuden edellytyksenä olevaa selvitystä siitä, miten lokitiedon saaminen on voinut tai voi vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Erityisesti, kun otetaan huomioon edellä selostettu korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2014:69, on selvää, että asiassa olisi tullut pelkän väärinkäytösepäilyn lisäksi vaatia kantelijalta selvitystä siitä, miten tiedot vaikuttavat hänen jossain viranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevaan tai vireille saatettavan yksilöidyn asiansa käsittelyyn. Näin ollen asian käsittelyssä olisi ennen asian siir-

tämistä tietoja käsitelleiden viranomaisten selvitettäväksi tullut vaatia kantelijalta tämä edellä mainittu selvitys.

Asiakirjoihin sisältyvän sähköpostikirjeenvaihdon perusteella on ilmeistä, että Väestörekisterikeskuksen ohjeet tältä osin eivät ole riittävästi ottaneet huomioon sitä, millaista selvitystä käytötarkoituksesta tulisi antaa ennen yksilöityjen tietojen luovuttamista. Mielestäni tältä osin tulisi ohjeistusta tarkentaa.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan Väestörekisterikeskuksen tietoon kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen, että asian käsittely ei ole kaikilta osin ollut hallintolain joutuisuusvaatimuksen mukaista ja asian käsittely on aiheettomasti viivästynyt.

Kun Väestörekisterikeskuksen ohjeistuksesta asiassa on saadun selvityksen perusteella saanut puutteellisen käsityksen asianosaisaseman selvittämiseen vaadittavista tiedoista, pyydän Väestörekisterikeskusta 15.6.2018 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tämän päätöksen johdosta ohjeistuksen osalta.

Katson, ettei minulla kantelun johdosta ole muutoin aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai laiminlyöntiä.