

11.12.2012

Dnro 3514/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **KUNNAN PALVELUJEN TULEE TURVATA PERUSOIKEUDET**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi 29.9.2011 saapuneessa kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan Porin kaupungin menettelyn uuden uimahallin rannekekäytännössä. Kantelun mukaan uudessa uimahallissa eri maksuryhmille annetaan eriväriset rannekkeet, jolloin käyttäjän sosiaalinen asema on kaikkien nähtävillä. Kantelijan mukaan rannekekäytäntö on sosiaalisesti syrjivä ja aiheetta leimaava. Muiden uimahallin käyttäjien ei tarvitse tietää, minkä hintaisen lipun kukin on ostanut. Alennetun hinnan ranneke on punainen ja kertoo siis, että käyttäjä on eläkeläinen, alaikäinen, opiskelija tai työtön.

- - -

3

### **RATKAISU**

Oikeusohjeet

#### *Perustuslaki*

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

#### *Henkilötietolaki*

Henkilötietolain 2 §:n 1 momentin henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava, mitä tässä laissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä. Pykälän 2 momentin tätä lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tätä lakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.

Henkilötietolain 3 §:n tässä laissa tarkoitetaan 1) henkilötiedolla kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi, 2) henkilötietojen käsittelyllä henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyt-

töä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä, 3) henkilörekisterillä käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta, 4) 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, 5) rekisteröidyllä henkilöä, jota henkilötieto koskee, 6) sivullisella muuta henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä kuin rekisteröityä, rekisterinpitäjää, henkilötietojen käsitelijää tai henkilötietoja kahden viimeksi mainitun lukuun käsittelevää ja 7) suostumuksella kaikenlaisista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdon ilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn.

Henkilötietolain 6 §:n 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.

Henkilötietolain 7 §:n mukaan henkilötietoja saa käyttää tai muutoin käsitellä vain tavalla, joka ei ole yhteensopimaton 6 §:ssä tarkoitettujen käsittelyn tarkoitusten kanssa.

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja saa käsitellä ainoastaan muun ohella rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella (1 kohta) ja jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai veloitteesta (4 kohta).

Henkilötietolain 9 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia (tarpeellisuusvaatimus).

Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kielletty. Arkaluonteisina tietoina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan muun ohella henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia (4 kohta).

#### *Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki)*

Julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhal-

linnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

### *Hallintolaki*

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu lain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteet. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksesta. Pykälän mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

### *Oikeuskirjallisuutta*

*Teoksessa Oikeusjärjestys I (Rovaniemi, 2009 s. 365-373) Ahti Saarenpää on todennut muun ohella, että yksilön itsemääräämisoikeuden voimistuessa yksityiseen merkitys yhteiskunnassa kasvaa kasvamistaan. Toisaalta teknologian kehittyessä sekä tietotekniikan käytön yleistyessä yksityisyyden loukkaamisen riskit lisääntyvät. Yksityisyys on merkittävä yhteiskunnallinen suhdekäsite. Meillä on itsemääräämisoikeutemme puitteissa oikeus olla yksin suhteessa johonkin asiaan, henkilöihin tai organisaatioihin. Itse käsitteen välttämättömän epämääräisyyden vastapainoksi yksityisyyttä lähestytään oikeustieteessä – ennen kaikkea persoonallisuusosoikeudessa, oikeusinformatiikassa ja viestintäoikeudessa – asiakokonaisuuksittain.*

Yksityisyyteen kuuluu Saarenpään mukaan yhdeksän elementtiä. Yksityisyyttä on 1) oikeus olla yksin kotirauhan piirissä ja erilaisen valvonnan ulottumattomissa (alueellinen yksityisyys), 2) oikeus olla ihmissuhteissa, elämäntavoissa ja harrastuksissa yksin kotirauhan piirissä erilaisen valvonnan ja tiedonvälityksen ulottumattomissa (sosiaalinen yksityisyys), 3) oikeus pysyä tuntemattomana yhteiskunnassa suhteessa viestintään eli oikeus pidättäytyä julkisuudesta (mediayksityisyys), 4) oikeus toimia ja vaikuttaa tuntemattomana yhteiskunnassa suhteessa julkiseen valtaan (oikeus anonymiteettiin), 5) oikeus päättää itseään koskevan informaation käsittelystä ja vaikuttaa siihen, miten tietoja käytetään (henkilötietojen suoja), 6) oikeus tulla arvioiduksi oikeassa valossa (oikeus kunnioitukseen), 7) oikeus omaan nimeen, kuvaan ja hahmoon sekä niiden erilaiseen kaupalliseen hyödyntämiseen, 8) oikeus pitää terveydentila omana tietonaan ja päättää terveydentilastaan ja hoidostaan (potilasyksityisyys) ja 9) oikeus viestinnän luottamuksellisuuteen (viestintäyksityisyys).

*Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, Juva 2008, s. 58 ja 59) todetaan, että asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n 1 momentin määritelmän mukaan myös ”käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkistä koostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvatoistolaitteen taikka muiden apuvälineiden avulla”. Tällaisten tallenteiden perusmuotona voidaan pitää sähköistä asiakirjaa, jonka sisältämä viesti tai tietosisältö on saatavissa selville vain*

teknisin välinein. Myös muut digitaaliset tallenteet, filmi-, mp3- ja videotallenteet sekä äänitteet kuuluvat tähän ryhmään.

Tällaisen sähköisen viestin muodossa oleva tieto on siis kirjallista ja kuvallista esitystä vastaava asiakirjakategoria. Samalla tallennusalustalla voi olla tallennettuna useita erilaisia viestejä. Sähköinen asiakirja koostuu julkisuuslaissa omaksutun teknisen terminologian mukaan merkeistä. Merkki tarkoittaa informaatiota kuvaavia tallennusjälkiä. Tällainen tallennusjälki voidaan yleensä saada aikaan sähköisesti, esimerkiksi tietokoneen muistiin tai cd-levyllä, taikka optisesti, esimerkiksi DVD-tallenteena. Kirjalliselle asiakirjalle on luonteenomaista, että se on laadittu tiettyyn käyttötarkoitukseen yhtenäisenä kokonaisuutena. Koska periaatteessa kaikenlaiset tallennettujen merkkien yhdistelmät ovat mahdollisia, julkisuuslain soveltamiskohdetta on rajoitettu. Vain käyttönsä vuoksi yhteenkuuluvien merkkien yhdistelmä on julkisuuslain tarkoittama asiakirja. Viestille on näin ollen luonteenomaista sen muodostamien merkkien yhteenkuuluvuus ja merkkien yhteinen käyttötarkoitus. Ainoastaan viranomaisen käytössä yhteenkuuluviksi tarkoitettut merkit ovat julkisuuslain tarkoittama viesti. Tällainen viesti on myös julkisuuslain määrittelemän tiedonsaantioikeuden samoin kuin lain sisältämien salassapitovelvoitteiden kohde.

### *Porin kaupungin uimahallin rannekäytännön arviointi*

Asiakirjaselvityksen mukaan Porin kaupungin uimahallissa on käytössä viisi eriväristä ranneketta. Niillä erotellaan ohjattuun vesiliikuntaan osallistuvat, yksinomaan kuntosalin käyttöön oikeutetut, uimaseurojen vuorolle osallistuvat sekä uimahallipalvelun käyttäjät vielä erikseen sen mukaan, maksavatko he normaalin maksun vai ovatko he oikeutettuja alennettuun maksuun. Alennettuun maksuun oikeuttavalla ryhmällä on käytössään punainen ranneke. Kaupungin mukaan rannekeiden värit ovat välttämättömiä valvonnallisista syistä. Niiden avulla voidaan seurata, että asiakkaat käyttävät tilaa ja osallistuvat toimintaan, johon heillä on oikeus ja asianmukainen maksu maksettuna.

Uimahallipalvelun alennettuun maksuun oikeutettuja ovat uimahallin hinnaston mukaan lapset, 4-17 vuotta, eläkeläiset, invalidit, opiskelijat, varusmiehet ja työttömät, poisluettuna ansiosidonnaisella työttömyyskorvauksella olevat. Kaupungin selvityksen mukaan myös erillisillä päätöksillä voidaan muille asiakkaille tai ryhmille myöntää oikeus alennettuun maksuun. Kaupungin näkemyksen mukaan, koska alennettuun maksuun oikeuttavien ryhmä on niin laaja ja vaihteleva, rannekekäytäntö ei loukkaa kenenkään uimahallin asiakkaan yhdenvertaisuutta tai yksityisyyden suojaa.

Arvioin tätä käytäntöä seuraavasti.

Porin kaupungin uimahallissa on siis viisi eriväristä ranneketta. Uimahallin hinnaston ja kaupungin selvityksen mukaan vain uimahallipalvelun käyttäjillä on erivärinen ranneke sen mukaan, maksavatko he uimahallipalvelusta täyden hinnan vai, ovatko he alennettuun maksuun oikeutettuja. Alennettuun maksuun oikeutettuja ovat lapset, varusmiehet, eläkeläiset, vammaiset ja työttömät, jotka eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaiseen päivärahaan. Heillä kaikilla on punainen ranneke, joka sisältää maksua, kulkua ja pukukaappien käyttöä koskevaa tietoa. Ranneketta käytetään kulkuporteissa ja sitä on käytettävä pukukaappien sähkölukossa. Uinnin aikana rannekkeen voi pitää kädessä tai muussa sopivassa paikassa – ilmeisesti kuitenkin näkyvillä.

Punaiseen, alennettuun maksuun oikeuttavaan rannekkeeseen, on talletettu tieto alennuksen perusteesta. Tieto voi olla henkilön ikä, kuten alaikäisyys tai oikeus vanhuuseläkkeeseen. Niin ikään tietona voi olla henkilön vammaisuus, työttömyys, varusmiespalvelu tai esimerkiksi oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Kaikki nämä tiedot ovat uimahallin palvelun käyttäjän henkilötietoja, joiden automaattiseen käsittelyyn tulee olla henkilötietolaissa säädetyt perusteet. Henkilötietoja voidaan käsitellä henkilön yksiselitteisellä suostumuksella tai, kun käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi käsiteltävien henkilötietojen tulee olla käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Henkilötietolain mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kielletty. Tällaisena tietona pidetään muun ohella henkilön terveydentilaa tai vammaisuutta.

Julkisuuslakia ja siinä säädettyjä salassapitoperusteita sovelletaan myös sähköiseen asiakirjaan. Tällainen asiakirja koostuu tietoa sisältävistä merkeistä, jotka käyttönsä puolesta ovat yhteenkuuluvia ja joilla on yhteinen käyttötarkoitus. Punaiseen rannekkeeseen tallennetut tiedot henkilön oikeudesta maksualennukseen työttömyyden taikka terveydentilan tai vammaisuuden perusteella ovat julkisuuslaissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja työhallinnon henkilöasiakkuudesta tai henkilön terveydentilasta.

Hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoimintaan yleisesti. Niihin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet. Viranomaisen on kohdeltava hallinnon asiakkaita tasapuolisesti. Tämä merkitsee sitä, että samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavoin ja myös sitä, että erilaisten tilanteiden kohtelun tulee olla asiallisesti perusteltavissa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimet on mitoitettava oikein. Viranomaisen toimien tulee olla tarpeellisia ja välttämättömiä kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Pelkästään hallinnon tarpeiden arviointi ei ole riittävää, vaan käytettävien toimien tulee olla tarpeellisia ja välttämättömiä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Viranomaisen toimien tulee myös olla oikeasuhtaisia, mikä tarkoittaa sitä, että ne eivät saa rajoittaa tai loukata yksityisen oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi palveluperiaate velvoittaa viranomaista järjestämään asiointi siten, että hallinnon asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita.

Kaupungin selvityksen perusteella uimahallipalvelun käyttäjien erottelu erivärisin rannekein perustuu valvonnallisiin ja tarkoituksenmukaisuussyihin. Tarkoituksena on minimoida lipunmyynnin kustannuksia. Lisäksi kaupungin näkemyksen mukaan alennettuun maksuun oikeuttavien ryhmä on niin suuri, ettei se loukkaa kenenkään yksityisyyttä.

Henkilötietolain nojalla ylipäätään henkilötietojen käsittelyyn tulee olla henkilön yksiselitteinen suostumus tai sen tulee perustua lakiin. Käsiteltävien tietojen tulee myös olla tarpeellisia käsittelyn tarkoituksen kannalta. Hallintolain nojalla viranomaisen toimien tulee olla tasapuolisia ja suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Nähdäkseni kaupungin esittämät valvonnalliset syyt eivät ole henkilötietolaissa tarkoitettu peruste maksualennukseen oikeuttavien henkilötietojen käsittelyyn kuvatulla tavalla. Valvonnalliset ja tarkoituksenmukaisuussyyt eivät myöskään ole tarpeellinen eivätkä riittävä peruste kohdella uimahallipalvelujen käyttäjiä eri tavalla sen mukaan, maksavatko he täyden lippuhinnan vai saavatko he alennetun lipun. Erivärisen rannekeen käyttö tällä perusteella ei myöskään ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. Nähdäkseni valvonta on toteuttavissa siten, että alennukseen oikeutetut eivät rannekeen erilaisen värin perusteella erotu henkilöistä, jotka maksavat täyden hinnan.

Vaikka alennukseen oikeuttavien määrä on laajahko, erivärisen punaisen rannekeen käyttö sen perusteella, onko asiakas lapsi, eläkeläinen, varusmies, opiskelija, työtön tai vammainen, mahdollistaa henkilön yksityisyyden piiriin kuuluvan tiedon ilmenemisen myös muille palvelun käyttäjille ainakin välillisesti. Tämä tieto on rannekeen värin perusteella näkyvillä koko uima-

hallipalvelun käytön ajan. Esimerkiksi keski-ikäinen mies- tai naishenkilö, joka käyttää uimahallissa punaista ranneketta, voi olla työtön, mahdollisesti työkyvyttömyyseläkkeellä sairauden perusteella tai vammainen. Tieto henkilön työttömyydestä on julkisuuslaissa säädetty salassa pidettäväksi. Tiedot henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta ovat paitsi julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä myös henkilötietolaissa tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja, joiden käsittely on kielletty. Vaikka tieto alennuksen perusteesta ei ole arkaluonteinen tai salassa pidettävä, henkilö voi kuitenkin kokea tiedon julkisen esittämisen yksityisyyttään loukkaavaksi. Esimerkiksi tieto henkilön iästä voi olla sellainen, jota kaikki eivät halua näin näkyvästi paljastaa.

Edellä todetun perusteella katson, että uimahallipalvelun käyttäjien henkilötietojen käsittely siten, että tieto henkilön oikeudesta alennettuun maksuun ilmenee ainakin välillisesti hänelle annettavan rannekkeen väristä, ei ole henkilötietolain henkilötietojen käsittelyn vaatimusten ja julkisuuslain salassapitovelvoitteiden mukainen. Mielestäni valvonnalliset ja tarkoituksenmukaisuussyyt eivät ole hyväksyttävä peruste uimahallipalvelujen käyttäjien erilaiselle kohtelulle. Nähdäkseni valvonta olisi toteuttavissa keinolla, joka ei tällä nyt käytössä olevalla selkeästi näkyvällä tavalla loukkaa henkilöiden yksityisyyttä tai paljastaa tietoa, jota he eivät halua julkistaa. Käsitykseni mukaan menettely ei siten täytä myöskään hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan tasapuolisen kohtelun ja suhteellisuusperiaatteen eikä palvelun asianmukaisuuden vaatimuksia.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Porin kaupungin uimahallin rannekekäytännön lainvastaisuudesta Porin kaupunginhallituksen ja vapaa-aikalautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.