

26.2.2013

Dnro 723/4/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

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

## **KUNTAKYSELYYN OSALLISTUNEIDEN IP-OSOITTEET PALJASTUIVAT LOVIISAN KAUPUNGINVALTUUSTON ESITYSLISTAN LIITTEESSÄ**

1

### **KANTELU**

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin Loviisan kaupunginvaltuuston esityslistan 8.2.2012 § 19 "Kaupunkistrategian laatiminen" liitteenä olleen asiakirjan käsittelemistä julkisena asiakirjana. Kantelun mukaan liitteeseen sisältyi luettelo nettiäänestykseen osallistuneista näiden IP-osoitteineen. Äänestykseen osallistuneet eivät olleet halunneet tietoisesti antaa nimeään julkisuuteen, toisin sanoen he eivät antaneet suostumustaan itsensä tunnistamiseen. Kantelussa katsottiin, että oli hyvin todennäköistä, että yksilöidyn e-mailin IP-osoitteen perusteella voitiin identifioida asianomaisen henkilön tietokone ja samalla tunnistaa ja paikallistaa hänet ja hänen kotitaloutensa jäsenet. Lisäksi kantelussa epäiltiin, että luettelo muodostaa henkilörekisterin ja että Loviisan kaupunki oli tällä tavalla toimiessaan tietoisesti ja törkeästi rikkonut henkilötietolain.

- - -

3

### **RATKAISU**

#### **Oikeusohjeet**

*Henkilötietolain* mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Henkilötietolain 2 §:n 2 momentin mukaan 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 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja saa käsitellä ainoastaan 1) rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella, tai 4) jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta.

*Tietosuojalautakunnan päätöksessä 4.4.2006/06* todettiin muun ohella seuraava:

”IP-osoitteet ovat pääsääntöisesti henkilötietoja. Tekijänoikeuden Tiedotus- ja Valvontakeskuksen (TTVK) käsittelemät tiedot henkilöistä, joiden se katsoi syyllistyneen tekijänoikeusrikkomukseen tai -rikokseen ja tiedot heidän käyttämistään IP-osoitteista olivat henkilötietolaisissa tarkoitettuja arkaluonteisia henkilötietoja. TTVK:lla oli oikeus käsitellä kyseisiä tietoja ilman tietosuojalautakunnan lupaa, koska tietojen käsittely oli tarpeen tekijänoikeusloukkauksia koskevien oikeusvaateiden laatimiseksi, esittämiseksi, puolustamiseksi tai ratkaisemiseksi.

Ratkaisussaan tietosuojalautakunta totesi, että Internet-liikennöinti perustuu tietokoneen yksilöiviin IP-osoitteisiin. IP-osoitteet voivat olla joko kiinteitä tai dynaamisia. Kiinteä IP-osoite pysyy aina samana. Valtaosa Suomen yksittäisistä internetin käyttäjistä käyttää dynaamisia IP-osoitteita. Dynaamisten IP-osoitteiden ollessa kyseessä internet-operaattoreilla on tietty joukko IP-osoitteita, joi- ta on yleensä vähemmän kuin operaattoreilla on asiakkaita. Tällöin asiakas saa aina internetiin kytkeytyessään automaattisesti jonkin operaattorinsa IP-osoitteista. Kun käyttäjä lopettaa käytön, vapautuu IP-osoite muiden käytettäväksi. Yksittäinen käyttäjä ei siis ennalta käsin tiedä minkä IP-osoitteen hän tulee internetiin kytkeytyessään saamaan.

IP-osoitteista on RIR:n (Regional Internet Registry) rekistereistä selvitettävissä, kenelle IP-osoite kuuluu. Dynaamisten IP-osoitteiden ollessa kyseessä tieto on saatavissa ainoastaan siitä, mille operaatorille tietty IP-osoite kuuluu. RIR on organisaatio, joka jakaa ja rekisteröi IP-osoitteita tietylle maantieteelliselle alueelle.

Yksittäinen dynaamista IP-osoitetta käyttävä internetin käyttäjä on yksilöitävissä tietyinä kellonai- kana käytetyn IP-osoitteen avulla ainoastaan internet-operaattorilla olevien tietojen perusteella, jot- ka ovat sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 4 §:n mukaan luottamuksellisia tunnistamis- tietoja. Tietoa IP-osoitteesta ei näin ollen voida yhdistää luonnolliseen henkilöön ilman internet- operaattorin hallussa olevaa luottamuksellista tietoa.”

*Sähköisten viestinnän tietosuojalain 4 §:n 1 momentin mukaan viesti, tunnistamistiedot ja paikkatiedot ovat luottamuksellisia, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan viesti ei ole luottamuksellinen, jos se on saatettu yleisesti vastaanotetta- vaksi. Viestiin liittyvät tunnistamistiedot ovat kuitenkin luottamuksellisia.*

*Viestintäviraston kotisivujen (www.ficora.fi) mukaan IP-osoite on internet-verkkoon kytketyn tietokoneen tunniste. IP-osoite on kuin puhelinnumero, jokaisella on omansa. IP-osoitteet eivät ole käyttäjän itse valittavissa. IP-osoite koostuu kahdesta osasta: verkko-osasta, joka määrää verkon, johon kone on liitetty, sekä isäntä-osasta, joka tunnistaa koneen verkon sisällä. IP- osoite on numeerinen, eikä käyttäjälle kovin havainnollinen. Tämän vuoksi on kehitetty nimi- palvelu (DNS, Domain Name Service), joka kuvaa tekstuaaliset osoitteet numeerisiksi IP- osoitteiksi ja päinvastoin. Normaalisissa internet-käytössä IP-osoite on dynaaminen, eli osoite on jokaisella kerralla erilainen. Kiinteä IP-osoitekin on mahdollinen, sillä sitä saatetaan tarvita esimerkiksi etätyöskentelyssä.*

## Arviointi

Loviisan kaupunginvaltuuston päätöspöytäkirjan 8.2.2012 § 19 mukaan valtuusto käsitteli eh- dotusta Loviisan uudeksi kaupunkistrategiaksi. Ehdotus oli 4.–20.11.2011 kaupungin verk- kosivuilla kuntalaisten luettavana ja kommentoitavana. Kuntalaiset saivat myös äänestää omaa suosikkiaan Loviisan uudeksi sloganiksi tai vaihtoehtoisesti antaa oman ehdotuksensa. Verkkosivujen kautta annettiin 74 ääntä, joista 31 (40 % annetuista äänistä) oli omia slo- ganehdotuksia. Eniten ääniä (39 %) sai Loviisa – pieni kaupunki, suuria elämyksiä ja seuraa- vaksi eniten (11 %) Loviisa – kehittyvä idylli. Samanaikaisesti kaupungin henkilökunnalla oli oma äänestyksensä kaupungin intranetissä. Siinä annettiin 28 ääntä, joista 9 (30 %) oli omia slogan ehdotuksia. Eniten ääniä (43 %) sai Loviisa – pieni kaupunki, suuria elämyksiä ja seu- raavaksi eniten (18 %) Loviisa – etelärannikon idylli. Pöytäkirjan mukaan valtuusto päätti yksi- mielisesti, että asia palautetaan uuteen valmisteluun.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kaupunginvaltuuston kokouksessa 8.2.2012 strategiakäsittelyn yhteydessä valtuuston ensimmäinen varapuheenjohtaja nosti esiin esityslistan puutteen, jonka mukaan sen liitteessä esiintyi täysin avoimesti äänestykseen vastanneiden IP-osoitteet. Hallintojohtaja ja kaupunginhallitus olivat kaupunginhallituksen kokoukseen 13.2.2012 mennessä selvittäneet, oliko ja mistä syystä valmistelussa tapahtunut erehdys. Kokouksessa annetun selvityksen mukaan asian valmistelussa oli tapahtunut virhe, kun vain sisäiseen käyttöön tarkoitetut kaupungin julkaisujärjestelmästä tulostetut äänestystiedot sisältäen IP-osoitteet oli liitetty mukaan esittelylistaan. Hallintojohtaja oli pahoitellut koko virkamieskunnan puolesta tapahtunutta ja luvannut, että valmistelijat olivat jatkossa tarkempia henkilötietojen käsittelyssä. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja yhtyi pahoitteluihin.

Edelleen Loviisan kaupunginhallitus vahvisti selvityksessään, että IP-osoitteiden käsittelyssä oli tapahtunut virhe. Julkaisujärjestelmästä otetusta otteesta olisi tullut peittää IP-osoitteet ennen sen liittämistä esityslistaan. IP-osoitteita ei ollut missään vaiheessa tarkoitettu ottaa osaksi esityslistoja tai muullakaan tavalla tuoda julkiseksi. Se, että näin tapahtui, johtui osittaan tietämättömyydestä ja osittain huolimattomuudesta. IP-osoitteita koskeva liite ei ollut missään vaiheessa kaupungin internet- tai internet-sivuilla. Liite oli tullut ainoastaan elinkeino- ja kehittämisjaoston, kaupunginhallituksen ja valtuuston jäsenille sekä näihin elimiin osallistuville virkamiehille osana esityslistaa sekä näiden lisäksi kahdelle paikallislehdelle, joille toimitetaan esityslistat paperimuodossa. Loviisan kaupunki ja kaupunginhallitus pahoittelivat tapahtunutta virheestä ja lupasivat toimia jatkossa tarkemmin henkilötietoja ja IP-osoitteita käsiteltäessä.

Saadun selvityksen perusteella asiassa oli tapahtunut inhimillisestä erehdyksestä ja tietämättömyydestä johtunut virhe. Missään vaiheessa IP-osoitteita ei ollut tarkoitettu ottaa osaksi esityslistoja tai julkistaa muullakaan tavoin. Virhettä selvitettiin heti sen tultua ilmi, asiaa pahoiteltiin ja myös minulle annetussa selvityksessä tapahtunutta pahoiteltiin ja jatkossa luvattiin toimia tarkemmin henkilötietojen käsittelyssä. Tämän vuoksi katson, että kantelun perusteella ei enää tässä vaiheessa ole ilmennyt aihetta epäillä toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Kantelun johdosta ei siten ole ilmennyt puoleltani syytä muuhun toimenpiteeseen kuin, että muistutan Loviisan kaupunginhallitusta vastaisen varalle oikeusasiamies Riitta-Leena Paunion ratkaisusta (28.3.2007, dnro 44/2/05) ja Suomen Kuntaliiton muun ohella sen perusteella antamasta yleiskirjeestä (10/80/2008) ”Salassa pidettävien asiakirjojen ja henkilötietojen käsittelystä”. Totean, että henkilötietojen käsittely on kunnan tiedottamisvelvollisuuden ja toiminnan avoimuusvaatimusten vuoksi tarpeellista, mutta henkilötietoja sisältävät asiakirjat on käytävä huolellisesti läpi ennen tiedottamista. Kunnan yhteisten asioiden hoitoa sisältävistä päätöksistä ja niiden valmistelusta on tiedotettava. Kuitenkaan salassa pidettäviä ja luottamuksellisia tietoja ei saa panna yleisesti nähtäväksi. Niitä ei saa laittaa myöskään kunnan internetiin eikä julkaista tai antaa sivullisille luvatta muullakaan tavoin. Salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja ei saa luvatta laittaa myöskään kunnan sisäiseen verkkoon.

4

## TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Loviisan kaupunginhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupunginhallitukselle.

Kirjeen liitteet palautetaan oheisena.