

Nimikirjalainsäädäntöä koskeva selvitys

Sisältö

1	Tiivistelmä	4
2	Tausta	8
3	Säädöstausta	11
3.1	Perustuslaki ja Euroopan unionin perusoikeuskirja.....	11
3.2	Yleinen tietosuojaa-asetus	12
3.3	Laki yksityisyyden suojasta työelämässä	14
3.4	Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta	14
4	Nykytila ja sen arviointi	16
4.1	Nimikirjalain ja -asetuksen suhde eräisiin muihin säädöksiin	16
4.1.1	Hakutilanne.....	16
4.1.2	Henkilöstöasioiden hoitaminen.....	17
4.1.3	Tietojenantovelvollisuus	20
4.2	Nimikirjatietojen julkisuus	22
4.2.1	Keskeytystietojen julkisuus.....	24
4.2.2	Palkkaustietojen julkisuus.....	28
4.2.3	Rangaistustietojen julkisuus	29
4.2.4	Henkilötunnus.....	31
5	Keskeisten tahojen kommentit	32
6	Toteuttamisvaihtoehdot	35
6.1	Muutoksen tavoitteet ja ehdotukset jatkotyölle.....	35
6.2	Nimikirjalain ja -asetuksen kumoaminen	36
6.3	Laki valtion viraston tiedonhallinnasta eräissä henkilöstö- ja palvelussuhdeasioissa	36

6.4	Vaihtoehtojen toteuttamisen aikatauluista.....	37
7	Lopuksi	38
	Liitteet.....	40
	Lähteet.....	41

1 Tiivistelmä

Valtioon palvelussuhteessa olevia henkilöitä on tällä hetkellä noin 75 000. Henkilöstö työskentelee lukuisissa toimintayksiköissä. Lähes jokaisesta pidetään nimikirjaa, johon kootaan muun muassa tiedot koulutuksesta sekä virka- ja/tai työsuhteista alkuperäisistä asiakirjoista tarkistettuina. Nimikirjalainsäädäntöä koskevassa selvityksessä käydään läpi nimikirjalainsäädännön nykytilaa, soveltamiskäytäntöjä ja toimivuutta suhteessa säädösympäristön ja tietojärjestelmien viime vuosien muutoksiin.

Nimikirjalaki (1010/1989) sekä -asetus (1322/1989) ovat olleet voimassa lähes muuttamattomina 30 vuotta. Tänä aikana sekä niiden toiminta- että säädösympäristö ovat muuttuneet. Säännökset ovat osin poikkeuksellisen seikkaperäisiä, minkä lisäksi valtiovarainministeriön antamat nimikirjalain soveltamismääräykset ovat olleet yksityiskohtaiset. Tämä on puolestaan heijastunut Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) ylläpitämän Kieku-tietojärjestelmän toiminnallisuudessa ja tietosisällyssä. Koska nimikirjalain 5 § edellyttää tietojen paikkansapitävyyden osoittamista alkuperäisillä asiakirjoilla, virallisesti oikeaksi todistetuilla jäljennöksillä taikka muulla luotettavalla selvityksellä, nimikirjanotteelle tallennetut tiedot ovat tietyiltä osin nauttineet valtionhallinnossa laajaakin luottamusta.

Viime vuosina henkilötietojen käsittelyä ja yksityisyyden suojaa koskeva lainsäädäntö on muuttunut. Lähtökohtana on, että virkamiehistä ja työntekijöistä kerätään ja tallennetaan vain tarpeellisia tietoja ja että ne ovat välttämättömiä määritellyn henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta. Keskeiset uudet säädökset ovat:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilö tietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus);
- kansallinen tietosuojalaki (1050/2018); sekä

- yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (työelämän tietosuojalaki, YksTL, 759/2004).

Lisäksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalaki, 906/2019) tultua voimaan 1.1.2020 on ajankohtaista selvittää, miten valtion rekrytoinnin ja työ- ja virkasuhteiden (palvelussuhteiden) ylläpitoa tukevaa järjestelmää käytetään digitalisoidussa toimintaympäristössä.

Nimikirjalainsäädännön perusteella kerätään ja tallennetaan valtion virka- ja työsuhteista henkilöstöä koskevia tietoja, joiden kerääminen ja tallentaminen voidaan lähtökohtaisesti perustaa myös muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön (sääöstaulukko liitteessä 1). Alustava säädösanalyysi osoitti tarpeen selkeyttää nykyisen nimikirjalainsäädännön ja muun henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön yhteentoimivuutta sekä poistaa päällekkäisiä velvoitteita.

Jatkossa onkin tarpeen arvioida, miltä osin julkishallinnossa on tarve käsitellä nimikirjalaisia ja -asetuksessa lueteltuja tietoja myös tulevaisuudessa, ja mahdollistaako olemassa oleva lainsäädäntö tällaisten tietojen käsittelyn tarpeellisessa laajuudessa. Mikäli tämänkaltaisten tietojen käsittely ei ole voimassa olevan lainsäädännön nojalla mahdollista, tulee jatkoselvityksessä arvioida, voidaanko siitä säätää tietosuoja-asetuksessa määritellyn kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Nimikirjalain 2 §:ssä säädetään velvollisuudesta pitää nimikirjaa. Nimikirjaotteen merkitys rekrytoinneissa on vähentynyt, sillä sitä ei enää edellytetä esitettävän hakemusasiakirjojen liitteenä valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 8.2 §:n muutoksen myötä. Sidosryhmäkuuleminen keväällä 2020 kuitenkin selvensi, että nimikirjanotteelle koottavilla tiedoilla on jossain määrin edelleen merkitystä työnantajatoiminnassa niin rekrytoinnin, palvelussuhteeseen perustuvien etuuksien ja velvollisuuksien määrittämisestä kuin muidenkin henkilöstöasioiden hoitamista varten. Osalle sidosryhmistä oli tärkeää voida räätälöidä nimikirjanote palvelemaan oman organisaation sisäisiä prosesseja. Osa korosti nimikirjanotteen luotettavuutta koulutus- ja työsuhdetietojen osalta.

Myös henkilöstöhallinnon rekisterit ja tietojärjestelmät ovat kehittyneet. Nimikirjatiedot tallennetaan nykyisin Kieku-järjestelmään, jota ylläpitää Palkeet. Kiegun tietosisältö on rakennettu pitkälti nimikirjalain ja -asetuksen perusteella mutta sitä on laajennettu siltä osin kuin virastolla on ollut tarve käsitellä muitakin tietoja henkilöstöstään. Kiekuun tallennettavat henkilötiedot saadaan kultakin virkamieheltä ja työntekijältä itseltään ja niiden oikeellisuus tarkastetaan asianomaisen viraston henkilöstöhallinnon virkamiehen toimesta nimikirjalain edellyttämällä tavalla. Nämä tiedot viraston yhteyshenkilö toimittaa skannattuna Palkeille, josta tiedot viedään Kiekuun.

Tiedonhallintalaki edellyttää valtion virastoilta ja laitoksilta (tiedonhallintayksikköinä) 31.12.2020 mennessä tehtäviinsä ja toimintaprosesseihinsa perustuvia asiakirjajulkisuuskuvauksia sekä tiedonhallintamallia julkisuusperiaatteen toimeenpanemiseksi. Näissä asiakirjoissa ja malleissa esitetään myös palvelussuhdetietojen tallentamista ja käsittelyä koskevaa tietoa. Vuoden 2020 alusta alkaen tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta tarkastellaan tiedonhallintalain säännösten mukaisesti toimintaprosessien ja tehtävien mukaisina kokonaisuuksina. Tähän liittyy selvitystarpeita. Tiedossa on, että nimikirjatietojen paikkansa pitävyyden tarkistaminen ja muutosten tekeminen koetaan työläänä. Selvitykseen ei vielä saatu tarkempaa tietoa siitä, millä edellytyksillä tätä vaihetta voisi keventää.

Edellä esitetyn perusteella valmisteltiin kaksi vaihtoehtoista etenemistapaa jatkotyölle. Molemmat perustuvat ajatukseen siitä, että ratkaisun on tuettava henkilöstöasioiden hoitamista varten virastoilla ja laitoksilla olevan tiedon hallintaa. Molemmat vaihtoehdot sisältävät tarpeellisen ohjeistuksen laatimisen sekä varautumisen siihen, että henkilötietojärjestelmän (Kieku) toiminnallisuutta joudutaan määrittelemään uudelleen ja muutokset toteuttamaan.

Selvityksessä esitetään kaksi vaihtoehtoista etenemistapaa jatkotyölle:

1) **Kumotaan nykyinen nimikirjalaki ja luovutaan nimikirjan pitämisestä**

Nimikirjalaki ja -asetus kumottaisiin ja nimikirjanotteesta luovuttaisiin. Nimikirjalain ja -asetuksen perusteella kerättäviä tietoja kerättäisiin ja tallennettaisiin muiden säädösten puitteissa. Siten valtion henkilöstön henkilötietoja käsiteltäisiin jatkossa muun muassa yleiseen tietosuojalakiin, tietosuojalakiin ja työelämän tietosuojalakiin perustuen. Valtion henkilöstä tallennettujen tietojen julkisuus määräytyisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, JulkL, 621/1999) nojalla. Palkkaustietojen julkisuudesta säädetään nykyään vain nimikirjalain 7 §:ssä. Jatkossa palkkoja koskevan tiedon julkisuudesta olisi säädettävä muussa säädöksessä.

2) **Kumotaan nykyinen nimikirjalaki ja -asetus ja säädetään laki valtion viraston tiedonhallinnasta eräissä henkilöstö- ja palvelussuhdeasioissa**

Uuden lain keskeinen tarkoitus olisi säätää tietojenantovelvollisuudesta valtion virkamiesten ja työntekijöiden koulutusta sekä virka- ja työuraa koskien, tietojen luovuttamisesta sekä niiden siirtämisestä. Muiden kuin koulutusta ja työuraa koskevien henkilötietojen käsittely määräytyisi muun voimassa olevan lainsäädännön perusteella viran tai työtehtävien sisällöstä käsin arvioituna. Jos jatko-

valmistelussa havaitaan, että lakisääteisyysvaatimus ei täyty kaikkien tallennettavien tietojen osalta, tulisi säätää viraston tehtävästä tallentaa eräitä tietoja. Tällä varmistettaisiin, että yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan edellytykset täyttyvät. Valtion henkilöstä tallennettujen tietojen julkisuus määräytyisi myös tässä vaihtoehdossa julkisuuslain nojalla ja palkkaustietojen julkisuudesta säädettäisiin uudessa laissa erikseen.

Vaihtoehtojen edellyttämät lainsäädännölliset muutokset olisi toteutettavissa suhteellisen teknisilläkin ratkaisuilla. Enemmän aikaa vaativat tietojärjestelmien muutoksia edellyttävät ratkaisut sekä henkilötietojen päivittäminen uusien vaatimusten mukaisiksi. Vaihtoehtojen edellyttämä säädösvalmistelu olisi todennäköisesti mahdollista toteuttaa siten, että hallituksen esitykset voitaisiin esitellä keväällä 2021.

Kommentointiin osallistuneet tahot

Selvityksen valmisteluun liittyen kommentointipyyntö toimitettiin tammikuussa 2020 tietosuojavaltuutetun toimistoon, oikeuskanslerinvirastoon, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, Helsingin hallinto-oikeuteen, tuomioistuinvirastoon, oikeusministeriöön, sisäministeriöön, puolustusministeriöön, työ- ja elinkeinoministeriöön, ulkoministeriöön, valtioneuvoston kansliaan, puolustusvoimille, rajavartiolaitokselle, Poliisihallitukselle, suojelupoliisille, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:hyn, Ammattiliitto Pro ry:hyn, Julkisan alan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:hyn, Valviraan, aluehallintoviraston KEHA-keskukseen, Eduskunnan keskuskansliaan, Suomen Pankkiin sekä Suomen Kuntaliittoon ja KT Kuntatyönantajiin. Näiden tahojen kommentteja on selostettu erityisesti luvussa 5.

2 Tausta

Nimikirjalaki tuli voimaan 1.1.1990. Lailla muutettiin siihen saakka asetukseen perustuneiden nimikirjojen tietosisältö vastaamaan tuon ajan henkilöstöhallinnon tarpeita ja virkamiesten tietosuojaa sekä laajennettiin nimikirjanpito koskemaan myös valtion työsovimussuhteisia työntekijöitä. Lain nojalla annetussa nimikirja-asetuksessa säännellään tarkemmin lain täytäntöönpanoa.

Nimikirjalalla veloitetaan jokainen valtion virasto tai laitos pitämään palveluksessaan olevista virkamiehistä ja työntekijöistä nimikirjaa henkilöstön valintaa, palvelussuhteeseen perustuvien etuuksien ja velvollisuuksien määrittämistä ja muiden henkilöstöasioiden hoitamista varten. Ennen vuonna 2008 voimaan tullutta valtion virkamiesasetuksen 8.2 §:n muutosta nimikirjanote tuli esittää jo hakuvaiheessa, mutta nykyisin se tulee esittää ennen virkaan nimittämistä. Nimikirjan keskeinen merkitys on liittynyt nimityspäätösten valmisteluun sekä palvelussuhteen ehtojen määrittelyä koskeviin päätöksentekotilanteisiin ja sen hyödyllisyys on perustunut siihen, että sen avulla on pystytty saamaan kokonaiskuva henkilön koulutuksesta ja kokemuksesta, mikä on tukenut päätöksentekoa henkilöstöhallinnossa.

Henkilötietojen käsittelyä ja yksityisyyden suoja koskeva lainsäädäntö on kehittynyt voimakkaasti sen jälkeen, kun nimikirjalaki säädettiin. Yleinen tietosuoja-asetus, tuli voimaan 24.5.2016, ja sen soveltaminen alkoi 25.5.2018. Tietosuojalaki täsmentää ja täydentää EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja sen kansallista soveltamista. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suoja ja muita yksityisyyden suoja turvaavia perusoikeuksia työelämässä. Lakia sovelletaan työntekijän henkilötietojen käsittelyyn palvelussuhteen lajista riippumatta sekä soveltuvien osin työnhakijoihin ja virkaa hakeviin. Julkisuuslaissa säädetään viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta, salassapidosta ja asiakirjojen luovuttamisesta.

Tiedonhallintalaki tuli voimaan 1.1.2020. Lain tarkoituksena on varmistaa tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Laki edellyttää valtion virastoilta ja laitoksilta (tiedonhallintayksiköinä) 31.12.2020 mennessä tehtäviinsä ja toimintaprosesseihinsa perustuvia asiakirjajulkisuuskuvauksia asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi ja tiedonsaantia koskevien oikeuksien ja rajoitusten toteuttamiseksi sekä tiedonhallintamallia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden takaamiseksi toteuttamiseksi ja moninkertaisen tietojenkeruun vähentämiseksi.

Nimikirjalainsäädäntöä kokonaisuutena ja siihen liittyviä käytäntöjä ei ole tähän mennessä arvioitu suhteessa mainittuihin säädöksiin tai niiden muutoksiin. Nimikirjalaki on henkilötietojen käsittelyä koskeva erityislaki ja sen lisäksi sovelletaan henkilötietojen

käsittelyä koskevia muita säädöksiä sekä julkisuuslakia. Yleisen tietosuoja-asetuksen tultua voimaan henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista säädetään EU-tasolla, eivätkä kansalliset säännökset saa olla ristiriidassa EU-asetuksen kanssa. Selvityksen tarkoituksena on ollut selvittää muuttuneen tietosuojalainsäädännön suhdetta nimikirjalainsäädännön mukaiseen henkilötietojen käsittelyyn sekä tarkastella nimikirjatietojen julkisuuden ja salassapidon määräytymistä nimikirjalainsäädännön, julkisuuslain sekä tietosuojalainsäädännön nojalla.

Nimikirjalaki ja -asetus eivät ole muodostaneet selkeää kokonaisuutta siten, etteivät ne jättäisi tulkinnanvaraa sen suhteen, mitä tietoja ja millä tarkkuudella nimikirjaan tallennetaan, tai miten nimikirjanotteisiin kohdistuviin tietopyyntöihin tulisi suhtautua ottaen huomioon valtion henkilöstön yksityisyyden suoja sekä julkisuuslain asettamat vaatimukset viranomaisen asiakirjojen julkisuudelle. Valtiovarainministeriö onkin 2.1.2001 antanut nimikirjanpidosta valtionhallinnossa nimikirjalain soveltamismääräykset (1/2001), joiden voimassaoloa jatkettiin useaan otteeseen siten, että ne olivat voimassa 31.12.2013 saakka. Tämän jälkeen määräyksen voimassaoloa ei enää jatkettu mutta virastot ja laitokset ovat käytännössä jatkaneet nimikirjatietojen merkitsemistöitä mainittuun määräykseen tukeutuen.

Nimikirjalainsäädännön soveltamisympäristö on muuttunut myös muilta osin. Nimikirjalakiin perustuvan virkamiehen henkilö- ja virkasuhdetietoja kokoavan nimikirjanotteen rinnalla käytetään henkilöiden itse laatimia ansioluetteloita. Nimikirjanotetta ei enää edellytetä toimitettavan viranhaun yhteydessä, vaan vasta ennen nimittämistä, eikä nimikirjanotetta edes ole yksityiseltä sektorilta tulevilla hakijoilla. Selvityksen yhteydessä saatujen kommenttien perusteella voidaan myös todeta, ettei nimikirjanotteen tietosisältö ole niin laaja, että se voisi yksinään kuvata henkilön työhistorian antamaa kokemusta ja taitoa kattavasti rekrytoinnin tarpeita ajatellen. Vaikka nimikirjanotteella näyttäisi olevan edelleen merkitystä asiakirjana, jonka tiedot on tarkistettu ja johon luetaan, sen merkitys ei ole enää samanlainen viranhakumenettelyssä, henkilöstöasioiden hoitamisessa tai palvelussuhdetietojen välittämisessä kuin nimikirjalain säätämisen aikaan.

Lisäksi uusia tietojärjestelmiä on perustettu, kuten Palkeiden ylläpitämä henkilöstöhallinnon ratkaisun henkilörekisteri Kieku, johon koottuja henkilötietoja hyödynnetään virastoissa ja laitoksissa erilaisissa henkilöstöhallinnon prosesseissa. Henkilötietoja kootaan Verohallinnon ylläpitämään tulorekisteriin, joka sisältää tiedot tulonmuodostumisperusteen kannalta palkanmaksajatiedon mukaisesti vuodesta 2019 alkaen. Lisäksi tiedot eläkkeen kertymiseen oikeuttavista työ- ja virkasuhteista kerätään Kevan ylläpitämään rekisteriin, josta saadaan muun muassa työeläkeote. Eri rekisterit kokoavat samaa tietoa, mitä voidaan pitää päällekkäisenä työnä, mutta kuitenkin eri tarkoituksiin. Koska rekisterit on muodostettu eri tarkoitusta varten ja niillä on eri ylläpitäjät, rekisterit eivät ole sellaisenaan yhdistettävissä.

Nimikirjalainsäädäntöön ja nimikirjatietoihin liittyen on kuitenkin yhä tunnistettavissa tiettyjä tarpeita. Nimikirjaan tallennettavien henkilötietojen osalta nimikirjalla on olemassa rooli muun muassa rangaistustietojen tallentamisessa virkasuhdetietojen yhteyteen. Nimikirjanotetta käytetään virkamiehelle haettavan julkisen arvonannon kuten kunniamerkin, virka-ansiomerkin tai arvonimen edellyttämää nuhteettomuutta arvioitaessa. Julkishallinnolle asetettujen vastuullisuuden ja tarkkuuden vaatimusten on katsottu edellyttävän sitä, että muun muassa henkilön tutkinto- ja työhistoriatiedot on tarkistettu primäärilähteistä ja kirjattu luotettavasti viranomaisen henkilöstöhallinnon tarpeita varten. Turvallisuusselvityslain (726/2014) mukaan perusmuotoista tai laajaa henkilöturvallisuusselvitystä haettaessa hakemukseen tulee lähtökohtaisesti liittää nimikirjaote tai muu selvitys koulutuksesta ja virka- ja työsuhteista vähintään kymmenen viimeisen vuoden ajalta. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan nimikirjaotetta voidaan pitää luotettavampana ja neutraalimpana selvityksenä turvallisuusselvityksen kohteen koulutuksesta ja virka- ja työsuhteista kuin tämän itse laatimaa ansioluetteloa. Lisäksi nimikirjalaisissa on niin valtion virkamiesten ja työntekijöiden kuin eduskunnan virkamiesten, Suomen Pankin viran- ja toimenhaltijoiden sekä kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkaustiedot on säädetty julkisiksi ja niiden tulee olla julkisia myös jatkossa.

3 Sääöstäusta

3.1 Perustuslaki ja Euroopan unionin perusoikeuskirja

Luonnollisten henkilöiden suojele henkilötietojen käsittelyn yhteydessä on perusoikeus. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.¹ Lainsäätäjän tulee turvata oikeus henkilötietojen suojaan tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.² Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisilla on yleinen velvollisuus edistää perusoikeuksien ja siten myös julkisuuden toteuttamista. Tämä on nimenomaisesti todettu perustuslain 22 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisuusperiaatteen asemaa arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon myös muut perusoikeudet, tässä yhteydessä erityisesti yksityiselämän suoja. Näiden säännösten asettamat oikeudet ja suojan tarpeet on sovittava yhteen joko lainsäädännöllisin keinoin tai oikeudellisella tulkinnalla.³

Työelämän näkökulmasta tietosuojalainsäädännössä joudutaan sovittamaan yhteen useita perusoikeuksia, jotka koskevat toisaalta työntekijän yksityisyyden suojaa ja toisaalta yksilön oikeuksia solmia vapaasti sopimuksia ja jossain määrin myös muiden perusoikeuksia.⁴ Julkisella sektorilla lisäksi tulee huomioida julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen.

¹ HE 309/1993 vp, s. 52.

² HE 9/2018 vp, s. 5.

³ Mäenpää 2016, s. 23-29.

⁴ HE 75/2000 vp, s. 13.

3.2 Yleinen tietosuoja-asetus

Yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkien henkilötietojen käsittelyyn sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Sen soveltamisalaan kuuluvat kaikki henkilötietojen käsittelyyn liittyvät toimenpiteet, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti. Yleinen tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä mutta se jättää eräissä asioissa jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa. Sitä yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa sovellettavaksi voi tulla kansallinen erityislainsäädäntö. Suomessa muun muassa henkilötietojen suojaa koskeva yleislaki, tietosuojalaki, säädettiin täsmentämään ja täydentämään yleistä tietosuoja-asetusta. Työelämän tietosuojalakiin tehtiin pääosin teknisuonteisia muutoksia.⁵ Julkisuuslakiin, jossa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisten rekisteristä, ei tässä yhteydessä tehty muutoksia.⁶

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista, joita on noudatettava aina henkilötietoja käsiteltäessä. Näiden periaatteiden mukaan henkilötietoja on

- käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi;
- käsiteltävä luottamuksellisesti ja turvallisesti;
- kerättävä ja käsiteltävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten;
- kerättävä vain tarpeellinen määrä käsittelyn tarkoitukseen nähden;
- poistettava tai oikaistava viipymättä epätarkat ja virheelliset henkilötiedot; sekä
- säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetään tietojen käsittelyn edellytyksistä ja erityisten henkilötietoryhmien (arkaluonteiset henkilötiedot) osalta käsittelyn oikeusperusteista säädetään 9 artiklassa. Työntekijän henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta yksi keskeisimmistä käsittelyperusteista on 6 artiklan b kohta, jonka mukaan käsittely

⁵ Ks. HE 97/2018 vp.

⁶ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö 2017, s. 37.

on tarpeen sellaisen sopimuksen täytäntöön panemiseksi, jossa rekisteröity on osapuolena, tai sopimuksen tekemistä edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä. Työsuhde perustuu sopimukseen artiklan tarkoittamalla tavalla, ja myös työnhakijan osalta henkilötietojen käsittely on mahdollista tulevaan työsopimukseen perustuen eli suunnitellun sopimuksen tekemistä varten.⁷ Virkasuhde ei sen sijaan perustu sopimukseen, vaan se syntyy yksipuolisella, palvelukseen otettavan suostumusta edellyttävällä toimella eli virkaan nimittämisellä.

Lisäksi henkilötietojen käsittely on oikeutettua yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c kohdan mukaan, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tällaisia lakisääteisiä velvollisuuksia seuraa muun muassa virka- ja työehtosopimuksista sekä erityislaeista. Lakisääteisiä velvoitteita ovat siten esimerkiksi tietojen kerääminen, käsittely ja luovutus verottajaa, ulosottoa, työeläkeyhtiöitä, tapaturmavakuutusyhtiöitä, työttömyysvakuutusta tai Kansaneläkelaitosta varten. Edelleen 6 artiklan f kohdan mukaan käsittely on sallittua jos se on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi. Henkilötietojen käsittely voi olla rekisterinpitäjän oikeutetun edun mukaista ja siten sallittua esimerkiksi silloin, kun rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn välillä on jokin merkityksellinen suhde.⁸ Artiklan f alakohtaa ei sovelleta tietojenkäsittelyyn, jota viranomaiset suorittavat tehtäviensä yhteydessä. Lisäksi henkilötietojen käsittely on sallittua artiklan e kohdan mukaan, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

EU:n yleinen tietosuoja-asetus antaa jäsenvaltiolle yllä todetusti mahdollisuuden tarvittaessa pitää voimassa tai ottaa käyttöön myös yksityiskohtaisempia säännöksiä henkilötietojen käsittelyssä. Kansallinen liikkumavara perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, sekä erityisten henkilötietoryhmien osalta 9 artiklan 2 (b) kohdan alakohtiin sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen osalta 10 artiklaan. Lisäksi asetuksessa on useita artiklakohtaisia tarkennuksia kansallisesta liikkumavarasta, kuten 88 artiklan mukainen oikeus antaa lakisääteisesti tai työehtosopimuksilla yksityiskohtaisempia sääntöjä työntekijöiden henkilötietojen käsittelystä työsuhteen yhteydessä oikeuksien ja vapauksien suojan varmistamiseksi. Lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen asetettuun tavoitteeseen nähden. Lainsäädännön on oltava myös selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa.

⁷ Alapuranen et al. 2019, s. 73; tietosuoja-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 44.

⁸ Alapuranen et al. 2019, s. 73.

3.3 Laki yksityisyyden suojasta työelämässä

Työelämän tietosuojalain 3 §:n mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta. Tarpeellisuusvaatimuksesta ei voida poiketa työntekijän suostumuksella. Työelämässä esiintyvien tilanteiden moninaisuudesta johtuen oikeutetustikin kerättävien henkilötietojen määrä ja laji vaihtelevat virka- ja työtehtävien, tehtävien laadun ja virkamiehen tai työntekijän aseman mukaan. Työnantajan tarve kerätä henkilötietoja voi johtua muun muassa viranomaisista, asiakkaista, työympäristöstä, henkilöstöhallinnosta tai organisaation kehittämisestä. Esi-merkkinä välittömästi työsuhteen kannalta tarpeellisina tietoina YksTL:n esitöissä mainitaan työtehtävien suorittamisen, työntekijän valinnan, työolosuhteiden, työ- ja virkaehtosopimusten tiettyjen määräysten toteuttamisen sekä lainsäädännön edellyttämät tiedot. Lisäksi YksTL 5 §:ssä on säädetty terveydentilaa koskevien tietojen käsittelystä sekä 4 §:ssä työntekijän henkilötietojen keräämisen yleisistä edellytyksistä.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan tietojen minimoinnin periaate edellyttää, että henkilötiedot ovat riittäviä ja olennaisia ja rajoittuvat siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tavoitteena on, että tietoja käsitellään niin vähän kuin mahdollista ja niitä myös säilytetään mahdollisimman lyhyt aika ottaen huomioon tietojen käyttötarkoitus. Minimointiperiaate vastaakin pitkälti YksTL:n tarpeellisuusvaatimusta.⁹ Toisaalta työnantajan henkilöstöhallinnollisista tarpeista ja työturvallisuusvelvoitteista johtuu, että vaikka kerättävien henkilötietojen määrää pyritään vähentämään, työnantajalla on oltava varsin tarkkojakin tietoja henkilöstöstään.¹⁰ Tietojen säilyttämisen osalta tulee huomioida esimerkiksi työlainsäädännön ja rikoslain (39/1889) säännökset koskien kanteen nostamista koskevia määräaikoja sekä arkistolain (831/1994) perusteella tapahtuva arkistointi.

3.4 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

Tiedonhallintalaissa säädetään julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisesta viranomaisten tiedonhallinnassa. Lisäksi laissa säädetään tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toteuttamisesta. Tiedonhallintalautakunta (vm.fi/tiedonhallintalautakunta) on antanut vuoden 2020 alussa kolme suositusta lain toimeenpanon ohjaamiseksi.

⁹ Alapuranen et al. 2019, s. 61.

¹⁰ HE 75/2000 vp, s. 10 ja 15.

Yleislakina tiedonhallintalaki sisältää koko julkista hallintoa koskevat säännökset tiedonhallinnan järjestämisestä ja kuvaamisesta, tietovarantojen yhteentoimivuudesta, teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien toteuttamisesta sekä tietoturvallisuuden toteuttamisesta. Laki kohdistuu tietoaisteistoihin, jotka koostuvat asiakirjoista, tai tiedoista, joista voidaan muodostaa asiakirjoja. Siten sääntely koskee niitä tietoaisteistoja ja asiakirjoja, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Tiedonhallintalakia sovelletaan tiedonhallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön viranomaisten käsitellessä tietoaisteistoja.

Tiedonhallintayksikköjen on laadittava vuoden 2020 aikana tiedonhallintalaissa säädetty asiakirjajulkisuuskuvaus (tiedonhallintalaki 28 § ja 30 §), julkaistava se yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin kuvauksen tiedot eivät ole salassa pidettäviä sekä ylläpidettävä kuvausta sen hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekisteristä. Lisäksi tiedonhallintalaissa on säädetty tiedonhallintayksikön velvollisuudeksi laatia ja ylläpitää tiedonhallintamallia. Ensimmäinen tiedonhallintamalli on laadittava 12 kuukauden kuluessa tiedonhallintalain tultua voimaan (käytännössä 31.12.2020 mennessä).

Asiakirjajulkisuuskuvaus on yksi tavoista avustaa kansalaista kohdistamaan tietopyyntönsä. Julkisuuslain mukaan tietopyynnöt viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee (JulkL 13 §). Viranomaisen velvollisuus on avustaa tiedon pyytäjää asiakirjan yksilöinnissä. Asiakirjakuvauksen avulla kerrotaan myös, missä laajuudessa viranomaisen käsittelee tietoja tuottaessaan palveluja tai käsitellessään asioita. Mahdollisuus saada tieto siitä, mitä tietovarantoja viranomaisella on, palvelee hallinnon avoimuutta.

Tiedonhallintalain 5 §:n mukainen tiedonhallintamalli ja 28 §:n mukainen asiakirjajulkisuuskuvaus liittyvät valtion virastojen ja laitosten henkilöstöhallinnon toimintaprosessien ja tehtävien kautta henkilöstöasioiden hoitamisessa keskeiseen tietovarantoon. Tietovaranto muodostuu eri lakien perusteella virkamiehistä ja työntekijöistä koottavaan tietoon. Lainsäädäntöä on kuvattu tämän selvityksen liitteessä 1.

4 Nykytila ja sen arviointi

4.1 Nimikirjalain ja -asetuksen suhde eräisiin muihin säädöksiin

4.1.1 Hakutilanne

Nimikirjaan tallennetut tiedot virkamiehestä ja työntekijästä luovutetaan nimikirjanotteella, jonka tärkein käyttökohde on perinteisesti ollut viranhaku. Nimikirjanotteen merkitys on liittynyt virkamiesten ansioiden vertailun helpottamiseen niissä tilanteissa, joissa henkilö on siirtymässä virastosta toiseen ja sillä on yhä edelleen merkitystä esimerkiksi ansioyhteenvetojen laatimisessa. Nimikirjanotteita on pidetty luotettavina ja kattavina asiakirjoina, ja niiden käytettävyyttä on lisännyt se, että tiedot löytyvät yhdestä paikasta. Esimerkiksi kaikki palvelussuhdetiedot ovat olleet katsottavissa suoraan nimikirjasta. Lisäksi nimikirjanotteita on pidetty keskenään vertailukelpoisina, sillä niiden tietosisältö ja merkintäperusteet ovat samat koko valtionhallinnossa. Toisaalta virastot ovat esittäneet kehittämis ehdotuksia Kiekun toimintoihin liittyen niin, että se palvelisi paremmin nimitysprosessia. Esimerkiksi on toivottu, että Kiekusta voisi tulostaa automaattisesti ansioyhteenvedot ja niiden vertailut valmiiksi laskettuine palvelusaikoinen.

Nimikirjanotteen merkitys rekrytoinnin yhteydessä hyödynnettävänä dokumenttina on edellä kerrotusta huolimatta vähentynyt useastakin syystä. Valtion sähköinen rekrytointijärjestelmä valtiolle.fi on tällä hetkellä koko valtiotyönantajan ensisijainen rekrytointikanava ja sen järjestelmiin lisätään viran- tai työnhaun yhteydessä suurin osa nykyisen nimikirjan sisällöstä. Lisäksi virkamiesasetuksen 8.2 §:n vuonna 2008 voimaan tulleen muutoksen myötä nimikirjanote edellytetään esitettävän vasta ennen nimittämistä. Näin ollen otetta ei tarvitse liittää hakemukseen eikä kaikilla hakijoilla edes ole nimikirjanotetta, vaan heidän osaltaan kaikki nimityksessä tarvittava tieto kerätään tämän toimittamista asiakirjoista. Rekrytoinnin näkökulmasta merkittävä osa hakijoiden ansioista, kuten esimiesasema, vuorovaikutustaidot, aiemmin hoidettujen tehtävien sisältö ja laatu sekä muut henkilökohtaiset ominaisuudet, jäävät nykyisin nimikirjalainsäädännön ulkopuolelle ja tällaista osaamista tulee hakijan kuvata virkaa- tai tehtävää hakiessaan muilla tavoin. Siten nimikirjalain ja -asetuksen määrittelemä nimikirjan tietosisältö ei ole niin laaja, että se olisi yksinään riittävä selvitys kuvaamaan työhistoriaa ja sen antamaa kokemusta ja taitoa. Toisaalta hakijan työhistoriaa kuvaavien tietojen osalta virastot ovat pitäneet nimikirjanotetta luotettavampana selvityksenä kuin tämän itsensä kokoa- maa ansioluetteloa.

Julkisella sektorilla on säädetty erikseen nimitysperusteista perustuslaissa sekä viranhakumenettelystä ja virkojen yleisistä kelpoisuusvaatimuksista virkamieslaissa, minkä lisäksi asianomaista virastoa tai laitosta koskevaan lakiin tai asetukseen voi sisältyä virka- tai nimikekohtaisia säännöksiä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Nämä säännökset toimivat lähtökohtana niiden henkilötietojen määrittämiselle, joiden käsittely on tarpeen virkamiehiä rekrytoitaessa ja ne mahdollistavat monenlaisten tietojen käsittelyn rekrytointiprosesseissa ilmenevien tarpeiden mukaisesti. Lisäksi työelämän tietosuojalaki sallii viran- ja työnhakijoiden sekä virkamiesten, viran- ja toimenhaltijoiden sekä työntekijöiden henkilötietojen keräämisen ja muun käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksen rajoissa yksittäisestä virka- tai työtehtävästä lähtien. Sekä hakijoista että virkamiehistä ja työntekijöistä voidaan toisin sanoen käsitellä viran- tai työnhaun yhteydessä oleellisia tietoja nimikirjalain ja -asetuksen lisäksi muunkin lainsäädännön perusteella.

Virkamieheltä edellytettävä nuhteettomuus varmistetaan nykyisin erikseen virkamieslain 8 c §:n mukaisesti usein turvallisuusselvitysprosessissa sekä sellaisten hakijoiden osalta, jotka eivät ole aiemmin olleet virka- tai työsuhteessa valtionhallinnossa, myös pääsääntöisesti valtionhallinnon sisällä siirtyvien henkilöiden kohdalla. Turvallisuusselvityslain 53 §:n mukaan turvallisuusselvitys ja turvallisuusselvityksen perusteella annettava todistus ovat lähtökohtaisesti voimassa toistaiseksi, enintään kuitenkin viisi vuotta, jollei todistusta ole annettu määräaikaista tehtävää tai tiettyyn hankkeeseen kuuluvaa tehtävää varten taikka toimivaltainen viranomaisen selvitykseen liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi toisin päätä. Nimikirjasta ei myöskään ilmene esimerkiksi virkamiesten saamat rangaistukset yhtä kattavasti kuin henkilöturvallisuusselvityksestä, sillä nimikirjalle tallennetaan vain nimikirjalain 4.2 § kohdassa 2 luetellut rangaistukset. Toisaalta turvallisuusselvitystä ei tehdä kaikille nimitettävälle ja käytännöt tältä osin vaihtelevat virastosta ja tehtävästä riippuen.¹¹

4.1.2 Henkilöstöasioiden hoitaminen

Henkilöstön valintatilanteiden lisäksi nimikirjaa pidetään palvelussuhteeseen perustuvien etuuksien ja velvollisuuksien määrittämisestä ja muiden henkilöstöasioiden hoitamisesta varten. Nimikirjanotetta hyödynnetäänkin muun muassa vuosilomaan oikeuttavaa palvelusaikaa laskettaessa sekä palkitsemis-, koulutus- ja eläkeasioissa. Nimikirjanote on koettu joissain virastoissa hyödylliseksi välineeksi sen luotettavuuden ja selkeyden

¹¹ Valtioneuvoston kanslia on 5.2.2020 päivätyllä määräyksellä (Dnro VN/5177/2019-VNK-33) ohjeistanut, että valtioneuvostossa tulee tehdä virkasuhteeseen nimitettävistä tai työsuhteeseen otettavista henkilöistä ennen palvelussuhteen syntymistä tehtävän mukainen henkilöturvallisuusselvitys. Lisäksi ministeriön tulee esittää määräaikaiseen virka- tai työsuhteeseen otettaville henkilöille toistaiseksi voimassa olevaa turvallisuusselvitystä. Turvallisuusselvityskäytännöt valtionhallinnossa -muistiossa (Dnro VN/9172/2020-VM-1) on suositeltu turvallisuusselvityksen uusimista sen voimassaolon päättymisen jälkeen, mikäli henkilö on edelleen sellaisessa roolissa, että sitä edellytetään.

vuoksi, ja josta virkamiesten koko palvelussuhteen historia ja koulutus ovat helposti todettavissa ja tarkistettavissa. Nimikirjoista saatavan tiedon yhdenmukaisuus ja vertailukelpoisuus on helpottanut ja nopeuttanut henkilöstöhallinnon prosesseja.

Lisäksi nimikirjanotetta hyödynnetään erilaisia arvonantoja myönnettäessä. Esimerkiksi valtion virka-ansiomerkkejä myönnettäessä nimikirjanote on pääasiallinen keino varmistaa virkaiän kesto (edellytetään vähintään 30 vuotta). Julkisen arvonannon osoituksissa annetussa laissa (1215/1999) säädetään lisäksi arvonimistä sekä kunniamerkeistä, joita koskevien hakemusten käsittelyssä nuhteettomuudella on merkitystä. Nimikirjanote on näissä selvityksissä yksi lähde, mutta sen tietoja täydennetään virastoista saatavilla muilla tiedoilla. Lakia julkisista arvonannoista ollaan muuttamassa parhaillaan sen tarkentamiseksi, mitä tietoja päätöksenteon perustaksi olisi tarpeen saada.

Palvelussuhdetiedot yhteen paikkaan kokoava rekisteri on perustellusti tarpeellinen työväline henkilöstöhallinnossa. Nimikirjalain ja -asetuksen säännökset paitsi määrittelevät tällaisen palvelussuhderekisterin konkreettista sisältöä, ne myös ovat muodostaneet alustan, jonne tällaisia tietoja on voitu kerätä ja tallentaa aikana, jolloin henkilöstön tietoja ei tallennettu nykyisenkaltaisiin sähköisiin tietojärjestelmiin. Tällaisen rekisterin ylläpidon mahdollistaa nykyään usean lain muodostama kokonaisuus, josta nimikirjalaki ja -asetus muodostavat vain yhden osan (ks. liite 1).

Luvussa 3.2 kuvatun mukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan perusteella henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan jos ja vain siltä osin kuin vähintään yksi artiklassa mainituista edellytyksistä täyttyy. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisena perusteena toimii 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan käsittely, joka on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että käsittelylle on oltava peruste unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Tietosuoja-asetuksessa ei edellytetä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Useiden käsittelytoimien perustana oleva yksi laki voi olla riittävä käsittelyn perustuessa rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteeseen tai jos käsittely on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi. Asetuksen kohta koskee erityisesti julkisella sektorilla tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä, josta on säädetty useissa erilaissa.¹²

Lisäksi virasto työnantajana saa YksTL 3 §:n nojalla käsitellä virkamiehen ja työntekijän palvelussuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät palvelussuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan henkilöstölle tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta. Tarpeellisuusvaatimus

¹² Ks. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan perustelukappale 45; Korpisaari et al. 2018, s. 104.

yhdessä yleisen tietosuoja-asetuksen tietojen minimointia koskeva vaatimuksen kanssa rajoittavat tietojen käsittelyä vain siihen, mikä on kussakin tilanteessa välttämätöntä.

Velvoitteet, joiden hoitamiseksi palvelussuhderekisteriä ylläpidetään, seuraavat pääsääntöisesti suoraan laista tai virka- ja työehtosopimuksista, jolloin ne ovat sellaisenaan työnantajaa sitovia. Virkamiehiä koskevaa lainsäädäntöä on kaikkia virkamiehiä, eri hallinnonaloja sekä yksittäisiä virastoja ja virkatehtäviä koskien. Virkamiesten tietojen käsittelyä voidaan tehdä tällaiseen lainsäädännön perustuen. Lisäksi valtion virkamiesten ja työntekijöiden palvelussuhteen ehdoista on sovittu laajasti muun muassa virka- ja työehtosopimuksin, jolloin tarpeellisuusvaatimus tietojen käsittelyyn täytyy siltä osin, kun tietoja käytetään virka- ja työehtosopimuksissa sovittujen palvelussuhteen ehtojen täyttämiseen.

Työelämän tietosuojalain 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetun mukaisesti silloin, kun asiasta on erikseen säädetty, viranomaisen velvollisuutena ei enää ole harkita tällaisten henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuutta. Valtionhallinnon virkamiesten osalta on tarvittavilta osin erikseen säädetty muun muassa virkaan edellytettävään koulutukseen, kokemukseen ja kielitaitoon liittyvistä yleisistä ja erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, kelpoisuusvaatimukseen myönnetystä erivapaudesta, sivutoimiin annettavista luvista tai niistä tehtävistä ilmoituksista sekä valtiohallinnon ylimmän johdon osalta myös esimerkiksi sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Myös hallintovaliokunta on todennut vuoden 2001 työelämän tietosuojalain 3 §:stä lausueessaan, että tarpeellisuusvaatimus vaikuttaa siihen, minkälaisia henkilötietoja voidaan kerätä ja muutoin käsitellä niiden toimenpiteiden avulla, joiden tekeminen sinänsä määräytyy pääosin muun lainsäädännön perusteella.¹³

Näiden seikkojen perusteella lähtökohtana voidaan pitää, että nimikirjalain 4 §:ä ja nimikirja-asetuksen 2 §:ä vastaavia säännöksiä tallennettavista tiedoista ei ole enää tarpeellista tai välttämätöntä ylläpitää, ja ajankohtaista olisi joka tapauksessa tarkastella näiden säännösten sisältöä tietosuojalainsäädännössä säädetyt periaatteet huomioiden.

Huomioon otettavaa kuitenkin on, että kaikista nimikirjalain ja -asetuksen perusteella tallennettavasta ja käytettävästä tiedosta ei säädetä samalla tavalla kattavasti muualla lainsäädännössä. Esimerkiksi virkamiehen kansalaisuutta koskevasta tiedosta säädetään VML 7 §:ssä siltä osin, kun valtion viroissa edellytetään Suomen kansalaisuutta.

¹³ HaVL 2/2001 vp.

Toisen valtion kansalaisuuteen liittyvät näkökohdat otetaan huomioon myös virkamiehen riippumattomuutta arvioitaessa (VML 8 c §) ja on otettu huomioon säädettäessä Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien kelpoisuusvaatimuksista (laki puolustusvoimista 37 §). Jatkossa onkin tarpeen arvioida, miltä osin julkishallinnossa on tarve käsitellä nimikirjalaisissa ja -asetuksessa lueteltuja, tai mahdollisesti muita tarpeellisia tietoja myös tulevaisuudessa, ja mahdollistaako olemassa oleva lainsäädäntö tällaisten tietojen käsittelyyn. Mikäli tämänkaltaisten tietojen käsittely ei ole voimassa olevan lainsäädännön nojalla mahdollista, tulee jatkoselvityksessä arvioida näiden tietojen käsittelystä säätämistä yleisessä tietosuojaa-asetuksessa määritellyn kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Sen lisäksi, että henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista rekrytoinnin ja henkilöstöasioiden hoitamisen yhteydessä on säännelty muissa laeissa, myös tekninen kehitys on aiheuttanut sen, että palvelussuhteen aikana tarvittavia tietoa ylläpidetään sähköisessä tietojärjestelmässä, Kiekussa. Kiekun lisäksi porrastetusti valtionhallinnossa käyttöönottettava osaamisen hallinnan työkalu Osaava osana Kiekua sisältää tietoja, joita voidaan nimikirjalainsäädännöstä riippumatta kerätä, tallentaa ja käsitellä henkilöstöhallinnon prosesseissa. Virkasuhdetta koskevia tietoja kootaan myös Verohallinnon ylläpitämään tulorekisteriin ja Kevan ylläpitämään rekisteriin, joka seuraa eläkekeräytymää ja josta kukin saa itseään koskevat tiedot eläketieto-otteen muodossa.

4.1.3 Tietojenantovelvollisuus

Nimikirjalain 5 §:ssä asetetun tietojenantovelvoitteen tavoitteena on turvata nimikirjatietojen luotettavuus ja ajantasaisuus. Nimikirjalain 5.1 §:n mukaan virkamies tai työntekijä on velvollinen ilmoittamaan nimikirjaan tallennettujen tietojen muuttumisesta, minkä lisäksi virkamiehen tai työntekijän on osoitettava antamiensa tietojen paikkansapitävyys alkuperäisillä asiakirjoilla, virallisesti oikeaksi todistetuilla jäljennöksillä taikka muulla luotettavalla selvityksellä. Lisäksi lain 5.2 §:n mukaan nimikirjalain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan b ja c kohdassa tarkoitetut rangaistukset sekä tuomioistuimen tuomitsema sotilaskurinpitolain mukainen kurinpitörangaistus talletetaan nimikirjaan tuomioistuimen ilmoituksen perusteella. Tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty erikseen tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan annetussa laissa (373/2010).

Tällä hetkellä henkilöstön tiedot koko valtionhallinnossa suoritetun työuran sekä muualla työskentelyn osalta on merkitty nimikirjaan. Lisäksi nimikirjaan on tallennettu tiedot henkilön koulutuksesta alkuperäisistä lähteistä tarkistettuina. Jatkossakin on tärkeää, että nämä tiedot ovat luotettavasti ja kattavasti saatavilla, jotta muun muassa palvelussuhteeseen perustuvien etujen saaminen ei hankaloidu.

Niin sanotun huolehtimisvelvollisuuden mukaan asianomaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat (VML 13 §). Huolehtimisvelvollisuus viittaa sekä lainsäädännöstä että virkaehtosopimuksista johtuvien etujen ja oikeuksien takaamiseen. Velvollisuus edellyttää sitä, että viranomainen hankkii riittävän selvityksen etuuden tai oikeuden asiallisista perusteista, eli se korostaa viranomaisen osuutta asian selvittämisessä. Tarvittaessa myös virkamiehen on annettava riittävä selvitys oikeuden tai etuuden perusteista.¹⁴

Edelleen YksTL 3 §:n maininnalla työnantajan työntekijöille tarjoamista etuuksista on tarkoitettu antaa työnantajalle oikeus kerätä henkilötietoja, jotka ovat tarpeen sen toteutettaessa etuuksia, jotka eivät perustu lakiin tai virka- tai työehtosopimukseen. Kun kyseessä on työntekijälle tarjottu etuus, työntekijän voidaan olettaa suostuneen etuuden toteuttamisen kannalta tarpeellisten tietojen keräämiseen halutessaan saada sanotun etuuden.¹⁵

Lainsäädännössä veloitteita on siten asetettu niin työnantajalle huolehtimisvelvollisuuden, kuin virkamiehille ja työntekijöille tietojenantovelvollisuuden muodossa, sekä toisaalta annettu yleisen tietosuoja-asetuksen 16 artiklassa rekisteröidylle oikeus tietojen oikaisemiseen. Virastojen ja virkamiesten työnjaon osalta on käytännössä ilmennyt epäselvyyttä sen suhteen, kenen velvollisuutena on huolehtia annettujen tietojen paikkansapitävyydestä ja ajan tasalla pitämisestä. Osa virastoista onkin aika ajoin pyytänyt virkamiehiään tarkistamaan oman nimikirjanotteensa tiedot ja saattamaan ne ajan tasalle, minkä lisäksi joidenkin tietojen osalta virastot ovat alkaneet huolehtia itse merkintöjen tekemisestä nimikirjaan. Lisäksi virastoissa on tullut esiin tilanteita, joissa henkilön itsensä toimittamissa tiedoissa on ollut puutteita, kun näitä tietoja on myöhemmin verrattu nimikirjanotteella oleviin tietoihin. Myös Kiekun käyttöönoton yhteydessä toteutetuissa konversioissa on tietoja jonkin verran saattanut pudota pois nimikirjalta ja näitä puutteita on pyritty myöhemmin korjaamaan.

Käytännössä esiintyneiden tilanteiden perusteella voidaankin todeta, että nimikirjanotteiden ja niissä olevien tietojen eheyteen ei voida tällä hetkellä luottaa varauksetta. Nimikirjanotteita ei myöskään voida pitää täysin vertailukelpoisina, sillä virastoissa on ollut erilaisia tapoja viedä palvelussuhteita nimikirjalle, minkä lisäksi merkitsemiskäytännöt ovat Palkeiden sisällä saattaneet vaihdella. Virkamiehet eivät ole kaikissa tilanteissa huolehtineet nimikirjansa ajantasaisuudesta toimittamalla todistuksia palvelusuhteistaan nimikirjalain tarkoittamalla tavalla, mikä on osaltaan myös heikentänyt niiden luotettavuutta.

¹⁴ Koskinen – Kulla 2019, s. 278.

¹⁵ TyVM 3/2001 vp, s. 5; Henkilötietojen käsittely työelämässä s. 83.

4.2 Nimikirjatietojen julkisuus

Nimikirjaan talletettujen tietojen luovuttamisesta säädetään nimikirjalain 6, 7 ja 9 §:ssä sekä nimikirja-asetuksen 5-8 ja 10 §:ssä. Nimikirjalain 6 §:n mukaan nimikirjaan talletettujen tietojen luovuttamisessa noudatetaan nimikirjalaisissa säädetyin poikkeuksin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. JulkL:n 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei JulkL:ssa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. JulkL 9 §:ssä säädetään tiedonsaannista julkisesta asiakirjasta. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Näin ollen, jos asiakirja on julkisuuslain mukaan julkinen, viranomainen on pyydettäessä velvollinen antamaan sen.

Poikkeukset tietojen julkisuudesta on nimikirjalaisissa säädetty koskemaan rangaistus- ja palkkaustietoja, minkä lisäksi henkilötunnuksen osalta on säädetty erikseen niistä tilanteista, joissa se merkitään nimikirjanotteelle. Viranomaisen tietojärjestelmässä olevien henkilötietojen ja henkilörekistereiden julkisuus ja salassapito määräytyvätkin sekä nimikirjan, että muiden henkilötietorekistereiden osalta lähtökohtaisesti julkisuuslain nojalla ja julkisuusperiaatteen kohteena ovat myös julkishallinnon rekisterit, tietojärjestelmät ja niissä olevat tiedot henkilöistä. Viranomaisella olevien tietojen sisältö tai tallentamistapa ei siten siirrä niitä julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, vaan julkisuuslain tai muun lain edellyttämiä henkilötietojen salassapidon perusteita on arvioitava tietokohtaisesti.¹⁶

Julkisuusperiaatteen kohteena ovat siten myös julkishallinnon rekistereissä ja tietojärjestelmissä olevat tiedot henkilöistä, eikä asiakirja tai tallenne automaattisesti siirry julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle sen sisältäessä henkilötietoja. JulkL 13.2 §:ssä on säädetty viranomaisella olevien henkilötietojen pyytämistä. Säännöksen mukaan pyydettäessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää. Lisäksi JulkL:n 16.3 §:ssä on säädetty viranomaisen rekisterissä olevien henkilötietojen luovuttamisesta kopiona, tulosteena tai sähköisesti, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Tietojen luovuttamisena pidetään tietojen antamista ulkopuolisille eli yleensä viraston tai muun rekisterinpitäjän ulkopuoliselle taholle.

¹⁶ Mäenpää 2016, s. 201-202.

Jotta perustuslaissa turvattua yksityisyyden suojaa ei loukattaisi viranomaistoiminnassa, on julkisuuslaissa määritelty yksityisyyden suojan kannalta välttämättömät henkilötietojen luovuttamisen rajoitukset. Julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty viranomaisen salassa pidettävistä asiakirjoista. Salassa pidettäväksi on muun muassa säädetty asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta (JulkL 24.1 § kohta 23), tiedot henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta (JulkL 24.1 § kohta 25) sekä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista (JulkL 24.1 § kohta 32).

Se, että viranomaisen asiakirjoihin mahdollisesti sisältyy henkilötietojen suojan piiriin kuuluvia tietoja, ei tee tällaisista asiakirjaan sisältyvistä tiedoista salassa pidettäviä, mutta se voi julkisuuslain mukaan vaikuttaa asiakirjan antamistapaan silloin, kun tietoja luovutetaan henkilörekisteristä.¹⁷ Nimikirja-asetuksen 5 §:n mukaan virkamiehelle tai työntekijälle annettavaan nimikirjanotteeseen, joka annetaan valtion taikka kunnan tai kuntayhtymän viran tai tehtävän taikka itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen tehtävän hakemista varten, merkitään aina kaikki 2 §:ssä säädetty tiedot. Muuta käyttötarkoitusta varten annettavaan otteeseen merkitään kaikki 2 §:ssä säädetty tiedot, jollei nimikirjalain 7 §:stä tai 9 §:n 2 momentista muuta johdu.

Nimikirjanotteen luovuttamisen osalta nimikirjalaisissa tai -asetuksessa ei ole säädetty rajoituksia, vaan periaatteessa nimikirjatiedot on luovutettava niitä pyytävälle. Pyydetäessä tietoja nimikirjasta on nimikirja-asetuksen 8 §:n mukaan tietojen käyttötarkoitus kuitenkin ilmoitettava ja se tulee myös merkitä nimikirjanotteeseen. Tiedon pyytäjän esittämän käyttötarkoituksen ei kuitenkaan tarvitse olla sama kuin se tarkoitus, johon kyseinen viranomaisen henkilörekisteri on perustettu.¹⁸ Julkisuuslain 16.1 §:n mukaan tieto viranomaisen asiakirjasta ja siten myös viranomaisen henkilörekisteristä annetaan suullisesti tai antamalla tieto viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi. Säännöksessä tarkoitettuun yksittäistapaukselliseen julkisen henkilötiedon luovuttamiseen ei kohdistu erityisiä edellytyksiä tai rajoituksia eikä pyytäjän tarvitse myöskään kertoa tiedon käyttötarkoitusta.¹⁹

Viranomaisen henkilörekisteristä kopiona tai tulosteena annettavien henkilötietojen, samoin kuin henkilörekisterin tietojen luovuttaminen sähköisessä muodossa määräytyy julkisuuslain 16 §:n 3 momentin erityissäännöksen mukaan. Tietojen luovuttamisella sähköisessä muodossa tarkoitetaan esimerkiksi tietojen luovuttamista sähköisenä tallenteena tai turvasähköpostin välityksellä. Laajamittaiset tiedonantomuodot voivat olla ongelmallisia henkilötietojen suojan kannalta, ja siksi niiden käyttäminen on sidottu eri-

¹⁷ KHO 10.2.2015 T 524. Ks. myös KHO 2016:161.

¹⁸ KHO 11.8.2017/3820.

¹⁹ Mäenpää 2016, s. 203.

tyisedellytykseen. Sen mukaan tiedon saajalla on näitä luovutustapoja käytettäessä oltava henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää luovutettavia henkilötietoja. Erityisedellytyksen tarkoituksena ei ole rajoittaa henkilötietojen julkisuutta vaan estää se, että henkilötietojen julkisuutta käytettäisiin henkilötietojen suoja koskevien säännösten vastaiseen henkilötietojen käsittelyyn.

Nimikirjanotteen luovuttaminen tarkoittaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen antamista viranomaisen henkilörekisteristä tai rekisterin tietojen antamista sähköisessä muodossa JulkL 16.3 §:n mukaisesti. Luovutusedellytykset on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen, ja sen vuoksi tiedon pyytäjän tulee lähtökohtaisesti esittää selvitys siitä, että hänellä on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää niitä henkilötietoja, joita hän on pyytänyt kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Kun arvioidaan, milloin tiedon saajalla on oikeus tallettaa ja käyttää luovutettavia henkilötietoja, tulee huomioida, ettei tietosuoja-asetusta sovelleta 2 artiklan mukaan luonnollisen henkilön suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn toiminnassa, joka on yksinomaan henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa toimintaa. Henkilökohtaisiin tarkoituksiin voidaan yleensä lukea myös pelkästään henkilön tiedon halu. Jos julkisia henkilötietoja on pyydetty viranomaiselta kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa käytettäväksi henkilökohtaisiin tarkoituksiin, tiedon pyytäjällä on yleensä myös oikeus saada pyytämänsä tiedot.²⁰

4.2.1 Keskeytystietojen julkisuus

Virantoimituksen ja työnteon keskeytystietojen tallentamisesta nimikirjaan on säädetty nimikirjalain 4.1 §:ssä. Säännöstä on tarkennettu nimikirja-asetuksen 2.1 §:n kohdassa 13, jonka perusteella virantoimituksen ja työnteon keskeytykset tulostetaan nimikirjanotteelle keskeytyksen syineen mikäli samanperusteinen keskeytys on jatkunut yhdenjaksoisesti yli 60 päivää tai samanperusteisten erillisten keskeytysten yhteenlaskettu kesto kalenterivuoden aikana ylittää 60 päivää. Virantoimituksen tai työnteon keskeytysten tallentamisen, sekä nimikirjalain ja -asetuksen tulkinnan myötä myös mahdollisten sairautta ja perhe-elämää koskevien tietojen on katsottu olevan osa julkista nimikirjanotetta.

Virkamiesten ja työntekijöiden henkilötietojen ja yksityisyyden suojan osalta tätä voidaan pitää epäkohtana ja osassa virastoissa on ilmennyt huolta keskeytystietojen julkisuudesta. Tietojen julkisuus koetaan yksityisyyden suojan näkökulmasta ongelmalliseksi nimenomaan sairauspoissaolojen ja perhevapaatietojen osalta. Huolta on herättänyt muun muassa se, että lasten syntymäajat on mahdollista laskea varsinkin äidin nimikirjanotteen äitiysvapaita koskevista tiedoista sekä saada tätä kautta selvitettyä

²⁰ Mäenpää 2016, s. 204-205.

myös muita tietoja tämän lapsista. Tällaiset henkilön yksityis- ja perhe-elämää koskevat tiedot eivät ole julkisesti saatavilla tai työnantajan luovutettavissa yksityisellä sektorilla.

Valtionhallinnossa ja virkamiestoiminnassa on viime aikoina noussut huolenaiheeksi viranomaistoimintaan kohdistuvat epäasialliset vaikuttamispyrkimykset (ns. maalittaminen), ja nimikirjatietojen ja niiden julkisuuden on katsottu voivan edesauttaa tällaisten tarkoitusten toteutumista ja tehokkuutta. Nimikirjanotteiden pyytäminen kansalaisten tai hallinnon asiakkaiden taholta vaikuttaisi kuitenkin olevan melko harvinainen ilmiö, mutta tällaisiakin tietopyyntöjä esiintyy esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa viranomaisen tekemä päätös ei ole jostain syystä ollut asiakkaalle mieluinen tai muuten odotetunlainen. Virastoissa on esimerkiksi voinut ollut tavanomaista, että nimikirjanotteita on toimitettu samalle henkilölle useista virkamiehistä, jotka mahdollisesti ovat liittyneet henkilöä koskevaan tai tätä muutoin kiinnostavaan asiaan.²¹

Julkisuuslain salassapitosäännösten mukaan muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta sekä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista ovat salassa pidettäviä (JulKL 24.1 § kohdat 25 ja 32). Työelämän tietosuojalain 5.2 §:n mukaan terveydentilaa koskevia tietoja saavat käsitellä vain ne henkilöt, jotka näiden tietojen perusteella valmistelevat tai tekevät työsuhdetta koskevia päätöksiä taikka panevat niitä toimeen. Työntekijän terveydentilaa koskevia tietoja käsittelevät henkilöt eivät saa ilmaista näitä tietoja sivulliselle työsuhteen aikana eikä sen päättymisen jälkeen. Näin ollen työntekijän terveydentilaa koskevat tiedot eivät saa tulla työpaikalla muiden kuin niiden henkilöiden tietoon, jotka tarvitsevat tietoja omassa työssään.²²

Terveystietojen osalta kyse on yleisen tietosuojasetuksen mukaisista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista, arkaluonteisista henkilötiedoista, joiden osalta asetuksessa on säädetty tiukemmista käsittelyperusteista nimenomaan yksityiselämän suojaamiseksi. Vaikka sairauspoissaoloja koskevista nimikirjamerkinnöistä ei ilmene diagnoositietoja, nimikirjaan merkittävästä keskeytyksen syystä ("sairaus") saa osin tietoa myös henkilön terveydentilasta. Sairauspoissaoloa kuvaavien tietojen osalta tietosuojavaltuutettu on suositellut ilmoittamaan, että sairauslomalla oleva työntekijä on "poissa" työpaikalta. Tällaisesta merkintää käytettäessä poissaolon syynä voi olla muukin kuin sairaus, eikä se siten paljasta ulkopuoliselle tietoa henkilön terveydentilasta samassa määrin kuin nykyisenkaltaisessa tilanteessa, jossa merkintä sairaus ilmenee julkiselta

²¹ Ks. esimerkiksi EOAK/1011/2019, 27.1.2020; EOAK/1062/2019, 27.1.2020; EOAK/2300/2019, 27.1.2020.

²² Työelämän tietosuojalaki 2019.

nimikirjanotteelta. Toisaalta oikeuskäytännössä on pidetty mahdollisena kirjoittaa päätökseen henkilön olleen sairauslomalla, jolloin tätä tietoa ei ole pidetty salassa pidettävänä.²³

Myös perhe-elämää koskevat tiedot kuuluvat yksityisyyden suojan piiriin, vaikkei perustuslain 10 §:ssä ole nimenomaisesti mainittu perhe-elämän suojaa²⁴ eikä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tällaisten tietojen ole mainittu kuuluvan erityisiin henkilötietoryhmiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) mukaan henkilötietojen suoja on olennainen osa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan takaamaa yksityis- ja perhe-elämän suojaa.²⁵

Nimikirjalain hallituksen esityksessä on todettu, että nimikirjaan merkityt tiedot ovat julkisia ja periaatteessa kenen tahansa saatavissa tietojen käyttötarkoituksesta riippumatta. Useimmat nimikirjaan talletetut tiedot ovatkin sellaisia, ettei niille ole syytä julkisina tietoina asettaa erityisiä luovutusrajoituksia. Sen sijaan niiden nimikirjatietojen, jotka henkilökisterilainsäädännön ja yleisen käsityksen mukaan kuuluvat yksityisyyden suojan piiriin, luovuttaminen nimikirjasta käyttötarkoitukseen katsomatta ei ole perusteltua. Hallituksen esityksessä tällaisiin yksityisyyden suojan piiriin kuuluviin tietoihin on luettu rangaistustiedot, mutta muuten esityksessä ei ole tuotu esiin, mitä muita nimikirjaan tallennettavia tietoja tämä raja voi sisältää.²⁶

Nimikirjatietojen on valtionhallinnossa melko vakiintuneesti tulkittu olevan julkisia rangaistustietoja lukuun ottamatta. Keskeytystietojen julkisuus, silloin kun ne sisältyvät nimikirjaan, saa tukea osaltaan eduskunnan oikeusasiamiehen päätökseen (44/4/95, 28.5.1996), jossa todetaan, että merkintä ”sairaus” on asiamukainen nimikirjalain mukainen virantoimituksen keskeytyksen syy, koska sairaus on asia, jolla asianosainen itse on pyytänyt keskeytystä palvelussuhteeseen. Jos keskeytykseen suostutaan, tätä koskeva tieto ei liity pelkästään henkilöön itseensä ja hänen yksityiselämäänsä vaan myös itse palvelussuhteeseen. Tietosuojavaltuutettu on viitannut päätökseen tältä osin omassa ratkaisussaan (99/452/2016, 15.2.2016). Samassa tietosuojavaltuutetun päätöksessä todetaan, että nimikirjanote on julkinen asiakirja, lukuun ottamatta nimikirjalaisissa salassa pidettäväksi säädettyjä virkamiehen rangaistustietoja koskevia tietoja ja palkkauksen perustetta varten tehtyä arviota. Sekä eduskunnan oikeusasiamiehen, että tietosuojavaltuutetun ratkaisut koskivat tilanteita, joissa nimikirjatiedot luovutettiin toiselle viranomaiselle.

²³ Ks. esim. KHO 5.2.2016/339 ja KHO 2007:37.

²⁴ Perustuslain esitöissä perhe-elämän on tosin todettu kuuluvan yksityiselämän suojan piiriin. HE 309/1993 vp, s. 53.

²⁵ Korpisaari et al. 2018, s. 8.

²⁶ HE 57/1989 vp., s. 4.

Nimikirjanotteeseen sisältyvien tietojen julkisuus on ollut esillä Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 11.8.2017/3820, jossa A oli pyytänyt saada Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisipäällikkö B:n ja poliisilakimies C:n nimikirjanotteet. A oli ilmoittanut nimikirjanotteiden käyttötarkoitukseksi esteellisyysarvioinnin. Poliisilaitos ei luovuttanut A:lle näitä tietoja todeten, ettei B:n tai C:n nimikirjanotteista ilmene mitään sellaista tietoa, jolla olisi merkitystä arvioitaessa heidän mahdollista esteellisyyttään ratkaistessaan A:n kanteluita. A:n asiakirjapyyntö perusteeksi esittämä esteellisyyden arviointi ei poliisilaitoksen mukaan täyttänyt nimikirjanotteeseen talletettujen tietojen käyttösidonnaisuustarkoitusta ja oli siten henkilötietolain 7 §:ssä ilmaistun käyttötarkoituksen ja julkisuuslain 13 §:n 2 momentin vastainen. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisun perusteissa, että nimikirjanotteisiin saattaa sisältyä esimerkiksi henkilön perhe-elämää, terveydentilaa tai rangaistuksia koskevia tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin tai nimikirjalain 7 §:n 1 momentin nojalla salassa pidettäviä ja siten velvoitti poliisilaitoksen luovuttamaan A:lle tämän pyytämät nimikirjanotteet lukuun ottamatta niihin mahdollisesti sisältyviä salassa pidettäviä tietoja.

Keskeytystietojen julkisuus niiden sisältyessä nimikirjaan poikkeaa myös siitä, mitä korkein hallinto-oikeus on lausunut vuotta aiemmin annetussa ratkaisussa (KHO 5.2.2016/339) liittyen terveydentilaa koskeviin mainintoihin ja niiden julkisuuteen silloin, kun ne ilmenevät viranomaisen valtion virkamieslain mukaisessa menettelyssä tekemästä päätöksestä. Tapauksessa toimittaja A oli pyytänyt saada Keskusrikospoliisilta poliisin tekemiä kurinpitopäätöksiä koskevaa selvitystään varten kaikki Keskusrikospoliisin virkamieslain mukaisessa menettelyssä 1.1.2010 alkaen tekemät päätökset. Toimittaja perusteli asiakirjapyyntöään muun muassa sillä, että kansalaisilla on oikeus tietää, millainen käytös on poliisilta hyväksyttävää ja millainen ei. Ratkaisussa KHO totesi kahden kyseessä olleen asiakirjan osalta, että niihin sisältyvät maininnat virkamiesten virantoimituksesta poissaolon henkilökohtaisesta syystä koskee yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 5 §:ssä tarkoitettua seikkaa, jota koskevan tiedon luovuttamiseen ulkopuoliselle henkilölle Keskusrikospoliisilla työnantajana ei ole tässä asiassa lain mukaista perustetta. Lisäksi kun otetaan huomioon julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohta, A:lla ei ollut oikeutta saada tietoa kyseisen poissaolon syystä. Tietojen katsottiin siten olevan salassa pidettäviä niiden sisältyessä virkamieslain mukaisessa menettelyssä tehtyyn päätökseen.

Keskeytystietojen julkisuutta on tulkittu nimikirjalain ja -asetuksen, valtiovarainministeriön antaman nimikirjalain soveltamismääräyksen sekä valvovien viranomaisten ratkaisujen nojalla siten käytännössä toisin, kuin miten tilannetta on arvioitu yllä kuvatussa oikeuskäytännössä. Virastot ovat yhä tukeutuneet myös soveltamismääräyksen periaatteisiin, vaikkei määräys ole enää voimassa. Soveltamismääräyksessä ei ole otettu kantaa tietojen julkisuuteen, mutta siinä on todettu nimikirja-asetuksen 2 ja 5.2 §:stä seuraava lähtökohta, jonka mukaan nimikirjaan merkitään aina tiedot keskeytyksen

syystä sekä sen alkamis- ja päättymispäivä keskeytyksistä merkittävien tietojen yhteyteen. Lisäksi määräyksessä todetaan, että rangaistusta kuvaavia tietoja sekä henkilötunnusta lukuun ottamatta otteeseen merkitään aina kaikki nimikirjatiedot. Lain, asetuksen ja määräyksen sanamuodossa ei nimikirjatietojen julkisuuden osalta ole tehty eroa sen suhteen, kenelle ja mitä tarkoitusta varten nimikirjanote luovutetaan.

Nimikirjalain ja -asetuksen sekä julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön suhde ei siten tällä hetkellä ole selkeä ja epäselvä tilanne on aiheuttanut muun muassa sen, ettei aina ole ollut selvää, miten nimikirjatietojen luovutuspyyntöihin tulisi suhtautua. Valtiovarainministeriön työryhmän pohdittavana onkin ollut näiden lakien muodostaman kokonaisuuden selkeyttäminen.

4.2.2 Palkkaustietojen julkisuus

Nimikirjalain 7.1 §:n mukaan tiedot virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta, sijoituspalkkausluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkkauksen osasta sekä palkan kokonaismäärästä ovat julkisia. Julkisuus koskee siten myös yksittäistapauksessa sovittua palkkaa, kannustus- ja tulospalkkaa sekä vastaavia yksilökohtaisia palkkatietoja henkilön päätoimesta. Tämä on poikkeus JulkL:n 24.1 §:n 23 kohdasta, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa ovat salassa pidettäviä. Sen sijaan palkkauksen perustetta varten tehtyä henkilökohtaista arviointia koskevat tiedot on pidettävä salassa (JulkL 24.1 § kohta 29).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan (PeVL 43/1998 vp) sekä hallintovaliokunnan (HaVM 31/1998 vp) kannanottojen mukaan julkishallinnon palveluksessa olevan palkkaustietojen tulee olla julkisia. Palkkaustietoihin ei valiokuntien mielestä kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä, että se oikeuttaisi näiden tietojen salassapitoon. Näin on siitäkkin huolimatta, että palkan määrä voi mahdollisesti paljastaa sen, miten virkamiestä on kulloinkin arvioitu henkilökohtaisesti.²⁷ Kyse on siis lainsäätäjän tietoisesta valinnasta, jonka tavoitteena on osaltaan vahvistaa julkisen vallan avoimuutta. Palkkaustietojen julkisuus eduskunnan virkamiehiä, Suomen Pankin viran- ja toimenhaltijoita sekä kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoita ja työntekijöitä koskien perustuu nimenomaan nimikirjalakiin, mikä on otettava huomioon lainsäädäntöratkaisuja tehtäessä.

²⁷ Ks. myös KHO 2012:55, jossa oli kysymys siitä, oliko sanomalehdellä oikeus saada yliopiston nimikirjarekisteristä pyytämänsä professorien palkkaustiedot ilmoittamaansa toimituksellista tarkoitusta varten.

4.2.3 Rangaistustietojen julkisuus

Nimikirjaan tallennetaan nimikirjalain 4.2 §:n kohdan 2 mukaan kurinpitörangaistus sotilasrikoksesta määrättyä muistutusta lukuun ottamatta, tuomioistuimen virkarikoksesta tai sotilasvirkarikoksesta rikoslain (39/1889) 40 luvun mukaan tuomitsema rangaistus sotilasrikoksesta tuomittua muistutusta lukuun ottamatta sekä tuomioistuimen muusta rikoksesta tuomitsema vankeusrangaistus, jos rangaistus on tuomittu virkamiehelle tai jos rikos on tehty tuomitun ollessa virkasuhteessa valtioon. Rangaistustieto tulee viraston tai laitoksen tietoon yleensä joko tuomioistuimen ilmoituksesta tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa eräistä ratkaisuistaan annetun lain 2 §:n mukaisesti, nimikirjanotteessa, rikosrekisteristä erikseen tilatussa rikosrekisteriotteessa tai turvallisuusselvityslain nojalla tehdyn turvallisuusselvityksen myötä.

Tieto tuomitusta rangaistuksesta on pidettävä salassa nimikirjalain 7 §:n 1 momentin mukaan. Rangaistustietojen julkisuuden ei ole katsottu olevan kohtuullista virkamiesten yksityisyyden suojan kannalta. Nimikirjalain säännös toteaa jo sen julkisuuslain 24.1 §:n 28 kohdan lähtökohdan, jonka mukaan hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta taikka vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneistä henkilöstä ovat salassa pidettäviä. Tällainen kaksinkertainen sääntely on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä. Nimikirjalain 7 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettäviä rangaistusta kuvaavia tietoja ei saa luovuttaa kuin kyseisessä säännöksessä säädettyin perustein, minkä lisäksi 8 §:ssä on säädetty rangaistustietojen poistamisesta nimikirjasta.

Melko tuoreessa Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2018:154) on käsitelty rangaistustietojen julkisuutta osana nimikirjaa sekä toisaalta viraston tekemää virkamiesoikeudellista päätöstä. Tapauksessa toimittaja oli pyytänyt Poliisiammattikorkeakoululta tiedon ammattikorkeakoulun 1.1.2014 tai sen jälkeen tekemistä poliisimiehiin kohdistuneista kurinpitöpäätöksistä ja virkamiesoikeudellisista päätöksistä. Poliisiammattikorkeakoulu hylkäsi asiakirjapyyntönsä tietyiltä osin julkisuuslain 24.1 §:n kohtaan 28 perustuen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys oli yksinomaan niistä asiakirjojen osista, joiden osalta hallinto-oikeus oli hylännyt toimittajan valituksen, eli siitä, olivatko Poliisiammattikorkeakoulun kahtena eri ajankohtana tekemiin päätöksiin sisällytetyt henkilölle tuomittua rangaistusta eli käräjäoikeuden tuomiota koskevat tiedot julkisia vai salassa pidettäviä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus totesi ratkaisunsa perusteluissa, että toimittajan pyytämiin asiakirjoihin sisältyvät tiedot tuomitusta rangaistuksesta ovat salassa pidettäviä nimikirjalain 7 §:n 1 momentin nojalla. Kyseinen säännös ei tuomioistuimen mukaan sanamuotonsa perusteella ja saman lain 1 §:n 1 momentti ja 6 § huomioon ottaen koske pelkästään nimikirjaan talletettua tietoa vaan myös viranomaisella muutoin henkilöstö-

asioiden hoitamiseksi olevia tietoja. Nimikirjalain 7 §:n 1 momentissa salassa pidettäväksi säädetty tieto voidaan luovuttaa vain saman pykälän 2 momentissa mainituin edellytyksin. Toimittaja ei ollut esittänyt viimeksi mainitussa lainkohdassa tarkoitettua perustetta tiedon luovuttamiselle. Nimikirjalain 6 §:n mukaan julkisuuslaki on toissijainen suhteessa nimikirjalakiin, eikä kysymyksessä olevaa Poliisiammattikorkeakoululla henkilöstöasioiden hoitamiseksi olevaa tietoa voida siten luovuttaa sivulliselle ilman nimikirjalaisissa säädettyä perustetta edes valituksenalaisessa päätöksessä sovelletun julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan sisältämän salassapito-olettaman osoittamissa rajoissa. Toimittajalla ei siten ollut hallinto-oikeuden mukaan oikeutta saada pyytämiinsä asiakirjoihin sisältyviä tietoja poliisimiehelle tuomitusta rangaistuksesta.

Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen tuomittua rangaistusta koskevien tietojen julkisuutta koskevan ratkaisun osalta. KHO totesi ratkaisunsa perusteissa, että kyseessä olleissa virkamiesoikeudellisissa päätöksissä ei ole kysymys nimikirjalain 6 §:ssä tarkoitettua nimikirjaan talletettujen tai muutoin henkilöstöasioiden hoitamiseksi viranomaisella olevien tietojen luovuttamisesta. Sanottu koskee myös viranomaisella henkilöstöasioiden hoitamiseksi olevia yksittäisiä tietoja niiden tultua sisällytetyksi osiksi nyt käsillä olevan kaltaisia virkamiesoikeudellisia päätöksiä. Tällöin myöskään nimikirjalain 7 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan tieto tuomitusta rangaistuksesta on pidettävä salassa, ei tule sovellettavaksi, vaan asiakirjapyynnössä tarkoitettujen päätösten ja niihin sisällytettyjen tietojen julkisuus ja salassa pidettävyys määräytyy siten yksinomaan julkisuuslaissa säädetyn perusteella.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan mukaan hallintoviranomaisen asiakirjat, jotka sisältävät tietoja tuomitusta henkilöstä, ovat salassa pidettäviä, jollei säännökseen sisältyvästä vahinkoedellytyslausekkeesta muuta johdu. Vaikka käräjäoikeuden rikosasiassa antama tuomio ei sinänsä lähtökohtaisesti ole salassa pidettävä asiakirja, sanotusta lainkohdasta johtuu nimikirjalain 7 §:ää vastaavalla tavalla, että käräjäoikeuden tuomio ei hallintoviranomaisen hallussa olevana ole yleensä sellaisenaan yleisöjulkinen asiakirja. Suomen perustuslain 12 §:n 2 momentista ja julkisuuslain 1 §:n 1 momentista ilmenevä julkisuusperiaate ja julkisuuslain 3 §:stä ilmenevä lain tarkoitus huomioon ottaen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan sanamuotoa ei ollut tuomioistuimen mukaan kuitenkaan perusteltua tulkita laaventavasti. Julkisuuslain perusteella viranomaisen virkamiesoikeudellinen päätös ei pääsääntöisesti ole salassa pidettävä. Tällaiseen päätökseen sisällytettynä ja siihen olennaisesti liittyvinä tietoja käräjäoikeuden tuomiosta ei voida julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan perusteella pitää lähtökohtaisesti salassa pidettävänä ottaen huomioon säännöksen tarkoitus ja sitä koskeva edellä mainittu tulkintaohje. Näin ollen sanottujen tietojen julkisuus ja salassa pidettävyys ei tule arvioitavaksi säännöksen vahinkoedellytyslausekkeen perusteella. Asiassa ei siten tullut arvioitavaksi, vaarantaisiko tiedon antaminen esimerkiksi tuomitun henkilön toimeentuloa. Sanotut tuomiota koskevat tiedot eivät olleet salassa pidettäviä muullakaan perusteella.

Yllä kuvatun ratkaisun perusteella todeta, että vaikka virkamiestä koskeva rangaistus-tieto nimikirjaan tallennettuna ei ole nimikirjalain 7 §:n nojalla julkinen, voi se kuitenkin olla sitä osana julkista oikeudenkäyntiasiakirjaa tai viraston tekemää virkamiesoikeudellista päätöstä. Selostetusta ratkaisusta käy myös ilmi nimikirjalain ja julkisuuslain säännösten yhtäaikaisen soveltamisen aiheuttamat epäselvyytilanteet, joita tulisi lain-säädännöllisillä ratkaisuilla pyrkiä poistamaan. Perustuslakivaliokunnan ottaman kannan mukaisesti viranomaisten tietojen salassapidosta olisikin tarkoituksenmukaista säätää keskitetysti julkisuuslaissa erityislainsäädännön sijaan.²⁸

4.2.4 Henkilötunnus

Henkilötunnuksen merkitsemisestä nimikirjanotteeseen on säädetty nimikirjatietojen luovuttamistavan yhteydessä nimikirjalain 9.2 §:ssä. Sen mukaan henkilötunnus merkitään nimikirjanotteeseen vain silloin, kun se annetaan virkamiehelle tai työntekijälle valtion, kunnan tai kuntayhtymän viran tai tehtävän taikka itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen tehtävän hakemista varten, muuten virkamiehelle tai työntekijälle itselleen annettavaan nimikirjanotteeseen hänen sitä pyytäessään, silloin kun nimikirjanotteen toimittaminen tai antaminen on tarpeen virka- tai työsuhteita ja niihin liittyviä etuja koskevissa asioissa sekä silloin kun nimikirjanote annetaan tai toimitetaan valtion, kunnan tai kuntayhtymän viranomaiselle taikka itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle sellaisen tehtävän hoitamista varten, jossa virkamiehen tai työntekijän yksiselitteinen yksilöiminen on tarpeen. Erillinen säännös henkilötunnuksen käsittelystä on tässä yhteydessä tarpeeton, sillä asiasta on nykyisin säädetty tietosuojalain 29 §:ssä.

²⁸ Ks. PeVL 2/2008 vp, s. 2 ja PeVL 13/2000 vp, s. 2.

5 Keskeisten tahojen kommentit

Valtiovarainministeriö toimitti kommenttipyyntöjen nimikirjatietoja työssään vakiintuneesti käytäville ja asian kannalta muuten keskeisille tahoille. Kommenttien kerääminen jo asian selvittämisen tässä vaiheessa katsottiin hyödylliseksi, sillä virastoilla on erilaisia tapoja hyödyntää nimikirjatietoja ja nimikirjanotteita sekä erilaisia tarpeita nimikirjanotteen sisällölle, ja jotta kommenttipyyntöjen myötä esiin nousseet huomiot ja mahdolliset erityistarpeet pystyttäisiin ottamaan paremmin huomioon jatkotyössä.

Kommenttipyyntö toimitettiin ministeriöille, joiden hallinnonalalle kuuluu asian kannalta olennainen lainsäädäntö. Näitä ovat oikeusministeriö yleisen tietosuojalain, tietosuojalain ja julkisuuslain näkökulmasta sekä työ- ja elinkeinoministeriö työelämän tietosuojalain näkökulmasta. Lisäksi pyyntö toimitettiin tietosuojalainsäädännön noudattamista valvovalle tietosuojavaltuutetulle, laillisuusvalvontaviranomaisille (oikeuskanslerinvirasto ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia), sisäministeriölle ja puolustusministeriölle sekä niiden alaisuudessa toimiville turvallisuusalan viranomaisille ja toimijoille (puolustusvoimat, rajavartiolaitos, Poliisihallitus, suojelupoliisi), ulkoministeriölle, valtioneuvoston kansliaan, tuomioistuinvirastolle ja Helsingin hallinto-oikeudelle, pääsopijajärjestöille, Valviraan, aluehallintoviraston KEHA-keskukseen, Eduskunnan keskuskansliaan, Suomen Pankkiin sekä Suomen Kuntaliittoon ja KT Kuntatyönantajiin.

Kommenttipyyntöjen liitteenä toimitettiin muistio, jossa oli selostettu tarkemmin syitä uudistamistarpeelle sekä jatkotyösuunnitelma. Lisäksi muistiossa esiteltiin lyhyesti kaksi eri toteuttamisvaihtoehtoa. Asiakokonaisuuden hahmottamisen helpottamiseksi kommenttipyyntöjen liitteenä oli myös excel-taulukko, johon oli koottu henkilötietojen keräämiseen, käsittelyyn ja julkisuuteen liittyvää lainsäädäntöä.

Osa yllä mainituista tahoista tavattiin, osalta saatiin kirjalliset kommentit. Kirjalliset vastaukset saatiin ammattiliito Pro ry:ltä, eduskunnan kansliasta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Helsingin hallinto-oikeudelta, KEHA-keskukselta, Kuntaliitosta, Puolustusvoimilta, Suomen Pankista, tietosuojavaltuutetulta, tuomioistuinvirastolta, Valviralta sekä Kirkkohallitukselta. Sisäministeriö toimitti kootun vastauksen kommenttipyyntöön, johon sisältyi sisäministeriön, rajavartiolaitoksen, poliisin, suojelupoliisin, maahanmuuttoviraston, hätäkeskuslaitoksen, kriisinhallintakeskuksen ja Pelastusopiston kommentit. Suojelupoliisi toimitti erikseen kommentit myös suojelupoliisin hallinto- ja turvallisuusselvitystoimintojen näkökulmasta. Lisäksi sisäministeriö, rajavartiolaitos sekä suojelupoliisi tavattiin. Työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön, ulkoministeriön ja julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n kommentit saatiin suullisesti tapaamisessa. Oikeuskanslerin ratkaisun mukaan oikeuskanslerinvirasto ei kommentoinut toimitettua materiaalia. Puolustusministeriö, KT Kuntatyönantajat sekä valtioneuvoston kanslia eivät toimittaneet kommentteja.

Saadun palautteen perusteella nimikirjaa pidetään osassa virastoista edelleen tarpeellisenä, sillä sitä pidetään kattavana ja pääosin luotettavana koontina muun muassa henkilön palvelussuhdehistoriasta. Kerran tarkistetut tiedot on merkitty nimikirjaan, ja se muodostaa tietopohjan erilaisiin viranhakutilanteisiin, tehtävien vaihtoon sekä palvelussuhdetietojen kokoamiseen. Uutena tarkoituksena esitettiin nimikirjan käyttökelpoisuuden monipuolistamista virkamiehen henkilötietojen julkistamistarve huomioon ottaen. Lausunnoissa esitettiin tarpeita täydestä salaamisesta (viraston tehtävän ja työntekijän henkilötietojen suojelemiseksi) julkiseen suppeaan versioon (julkiset tiedot) sekä laajaan versioon suppeammalle joukolle (työntekijä ja työnantaja).

Nimikirjalainsäädännön muutostarpeet ymmärrettiin, mutta niiden ei nähty estävän nimikirjaotteen kaltaisen koosteen olemassaoloa jatkossakin. Nimikirjalainsäädännön muutos on kannatettu vaihtoehto, mutta niin myös nimikirjalainsäädännön tietojen yhdistäminen johonkin muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön, kuten esimerkiksi virkamieslakiin. Ehdotettiin myös nimikirjalainsäädännön tarkoittamien tietojen kokoamiseen liittyvän yleislain säätämistä.

Tietosuojaosalla yhdessä lausunnossa muistutettiin, että jos päädytään nykyisen kaltaiseen erityislaissa säädettyyn määrämuotoiseen nimikirjaan, siitä tulisi säätää siten kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artikla edellyttävät. Artiklan 6 kohdan 3 mukainen rekisterinpitäjää koskeva käsittelyn oikeusperusteesta ja tarkoituksesta olisi säädettävä. Koska nimikirjaa koskevien tietojen käsittelyssä on kysymys myös erityisiin henkilötietoryhmiin (arkaluontoiset tiedot) sekä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä, tulee käsittelystä säätää yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklan edellyttämällä tavalla.

Lisäksi yhdessä vastauksessa kommentointipyyntöön todettiin, että nimikirjajärjestelmästä luopumista ei voitane perustella henkilötietojen käsittelyyn tai yksityisyyden suojaan liittyvillä kysymyksillä, mikä oli viittaus valmistelua varten valtiovaraministeriössä koottu taustamuistioon, jossa tämä oli yksi tekijöistä, joiden perusteella nimikirjalainsäädäntöä on pidetty vanhanaikaisena.

Lausunnoissa esitettiin kehittämistarpeita, jotka liittyivät joko tietojen julkisuuden selkiyttämistarpeeseen tai tietoja käsitteleviin teknisiin järjestelmiin ja niiden ominaisuuksiin. Eräissä lausunnoissa todettiin, että järjestelmä voisi tuottaa valituista henkilöistä automaattisesti ansioyhteenvedot ja niiden vertailut valmiiksi laskettuine palvelusaikoina. Valtion henkilötietojärjestelmien eheyden, yhtenäisyyden, rajapintojen toimivuuden ja muiden teknisten ratkaisujen osalta nähtiin kehittämistarvetta.

Usealla organisaatiolla on joko Kieku-järjestelmän räätälöintinä tai omalla järjestelmälään sovelluksia, joissa kootaan nimikirjanotetta laajemmin ja perusteellisemmin tiedot kaikista tehtävämääräyksistä, asemasta (johtamiskokemus) tai asiantuntemuksesta

(erityisala). Näillä aloilla on rekrytointeja ja/tai sisäistä kiertoa säännöllisesti ja usein. Toiveena on, että vakiintuneet käytännöt pystyttäisiin sovittamaan yhteen muutetun nimikirjalainsäädännön kanssa.

Nimikirjalainsäädäntöä sovelletaan rajatusti eräissä organisaatioissa. Silloin yleensä sovellettavat säännökset liittyvät tietojen luovuttamiseen ja julkisuuteen, jotka haluttiin säilyttää. Kuntien ja kuntayhtymien tarpeesta nimikirjan käyttöön ei näyttäisi olevan ajan tasalla olevia tietoja. Kunnista Helsingin kaupungilla henkilökorttite, jossa vastaavat tiedot kuin nimikirjanotteessa.

6 Toteuttamisvaihtoehdot

6.1 Muutoksen tavoitteet ja ehdotukset jatkotyölle

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu kuluneen runsaan 10 vuoden aikana useita ehdotuksia nimikirjalain kumoamisesta ja muun muassa nimikirjaa korvaavan rekisteriotteen säätämisestä. Ehdotukset eivät ole edenneet hallituksen esityksiksi. Kuitenkin erityisesti nyt esitettävä jatkotyön vaihtoehto 2 sisältää saman suuntaisia ehdotuksia kuin nämä aikaisemmat ehdotukset. Aikaisemmissakin ehdotuksissa muutosta on perusteltu yhtä lailla tarpeella poistaa päällekkäisiä toimintoja ja kaksinkertaista sääntelyä sekä tarpeella ottaa huomioon henkilöstöhallinnon rekisterit ja tietotekniikka. Ero aikaisempaan näyttäisi olevan erityisesti se, että tietosuojalainsäädäntö on muuttunut voimakkaammin ja tietojärjestelmiltä vaaditaan yhteentoimivuutta toisella tavoin kuin aikaisemmin. Siten nimikirjalain säädös- ja soveltamisympäristö tänä päivänä tukee muutosta toisin kuin aikaisemmin. Tämä on pyritty ottamaan huomioon jatkotyön vaihtoehtojen valmistelussa.

Muutoksen tavoitteena on saattaa valtioon palvelussuhteessa olevien henkilöiden henkilötietojen käsittely vastaamaan nykyisin voimassaolevia tietosuojaperiaatteita ja -lainsäädäntöä, selkeyttää sääntelyn suhdetta julkisuuslakiin sekä poistaa päällekkäistä sääntelyä. Lisäksi tavoitteena on parantaa henkilöstöasioiden hoitamista varten virastoilla ja laitoksilla olevan tiedon hallintaa ja tähän liittyvien säädösten yhteentoimivuutta. Uudistuksen tarkoituksena ei ole rajoittaa työnantajan mahdollisuuksia käsitellä rekrytoinnissa tai henkilöstöasioiden hoitamisessa tarpeellisten henkilötietojen käsittelyä eikä tällaisia vaikutuksia esityksellä myöskään ole arvioitu olevan. Sen sijaan tiettyjä menettelytapojen muutoksia nimikirjalainsäädännön muutokset tulevat edellyttämään niin virastojen kuin Palkeidenkin osalta.

Selvityksessä esitetyn perusteella ehdotetaan, että:

- 1) kumotaan nimikirjalaki ja -asetus; tai
- 2) kumotaan nimikirjalaki ja -asetus sekä säädetään laki valtion viraston tiedonhallinnasta eräissä henkilöstö- ja palvelussuhdeasioissa.

Näitä vaihtoehtoja kuvataan seuraavissa kappaleissa.

6.2 Nimikirjalain ja -asetuksen kumoaminen

Tässä vaihtoehdossa nimikirjalaki ja -asetus kumottaisiin ja nimikirjanotteesta luovut-taisiin. Nimikirjalain ja -asetuksen perusteella kerättäviä tietoja kerättäisiin ja tallennet-taisiin muiden säädösten puitteissa. Siten valtion henkilöstön henkilötietoja käsiteltäisiin jatkossa muun muassa yleiseen tietosuoja-asetukseen, tietosuojalakiin ja työelämän tietosuojalakiin perustuen. Tässä vaihtoehdossa lähtökohtana on, että kaikelle henkilö-tietojen käsittelylle, mihin valtiotyönantajalla on tarve henkilöstöään koskien, on löydet-tävissä tai johdettavissa laista peruste siten, että yleisen tietosuoja-asetuksen vaati-mukset käsittelyn lainmukaisuudelle täyttyvät. Tämä voisi kuitenkin tarkoittaa sitä, ettei tietojen käsittely olisi nykyisessä laajuudessa enää mahdollista. Lisäksi tietyistä menet-telyllisistä seikoista, kuten tietojenantovelvollisuudesta, jouduttaisiin mahdollisesti sää-tämään erikseen muussa laissa.

Valtion henkilöstön henkilötietojen käsittelystä laadittaisiin valtiovarainministeriössä tar-vittaessa ohjeistus yhteistyössä virastojen ja laitosten kanssa tiedonhallintakäytäntöjen yhtenäistämiseksi sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden lisäämiseksi, minkä li-säksi virastot ja laitokset voivat itse määritellä henkilötietojen keräämistä ja käsittelyä omien tarpeittensa mukaisesti. Tässä työssä olisi mahdollista hyödyntää niitä proses-seja, joissa tiedonhallintalain mukaisesti päivitetään asiakirjajulkisuuskuvauksia sekä valmistellaan organisaation tiedonhallintamalli.

Valtion henkilöstä tallennettujen tietojen julkisuus määräytyisi julkisuuslain nojalla. Palkkaustietojen julkisuudesta säädetään nykyään vain nimikirjalain 7 §:ssä. Jatkossa palkkoja koskevan tiedon julkisuudesta olisi säädettävä muussa säädöksessä. Ensisi-jaisesti asiasta tulisi säätää julkisuuslaissa. Vuoden 2021 alusta alkaen valtion palve-luksessa olevien henkilöiden henkilötietojen julkisuudesta ja saatavuudesta saa tiedon virastokohtaisesta asiakirjajulkisuuskuvauksesta.

6.3 Laki valtion viraston tiedonhallinnasta eräissä henkilöstö- ja palvelussuhdeasioissa

Uuden lain keskeinen tarkoitus olisi säätää tietojenantovelvollisuudesta valtion virka-miesten ja työntekijöiden koulutusta sekä virka- ja työuraa koskien, tietojen luovuttami-sesta sekä niiden siirtämisestä.

Velvollisuus osoittaa koulutus- ja työuratietojen paikkansapitävyys sekä ilmoittaa tieto-jen muuttumisesta on katsottu tarpeelliseksi säilyttää. Tällä pyritään siihen, että myös

jatkossa valtionhallinnossa työskentelevien taustatietoja voidaan selvittää nykyisessä laajuudessa ja varmistua muun muassa siitä, että henkilö täyttää viran kelpoisuusvaatimukset.

Muiden kuin koulutusta ja työuraa koskevien henkilötietojen käsittely määräytyisi muun voimassa olevan lainsäädännön perusteella viran tai työtehtävien sisällöstä käsin arvioiduna. Kaikista nimikirjalain ja -asetuksen perusteella käsiteltävistä tiedosta ei kuitenkaan säädetä kattavasti muualla lainsäädännössä. Jos jatkovalmistelussa havaitaan, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan edellyttämä lainmukaisuuden vaatimus ei täyty kaikkien tarvittavien tietojen osalta, tulisi erikseen säätää viraston tehtävästä talentaa eräitä tietoja yleisessä tietosuoja-asetuksessa määritellyn kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Valtion henkilöstä tallennettujen tietojen julkisuus määräytyisi myös tässä vaihtoehdossa julkisuuslain nojalla. Palkkaustietojen julkisuudesta säädettäisiin uudessa laissa erikseen. Myös tässä vaihtoehdossa vuoden 2021 alusta alkaen ulkopuolisten tietopyyntöjen tarvetta ja tekemistä tukisi viraston asiakirjajulkisuuskuvaus.

Tietojen siirtämisestä henkilön siirtyessä toisen valtion viraston palvelukseen olisi tarkoitus säätää nimikirja-asetuksen 10 §:ää vastaavalla tavalla. Säännöksen tarkoituksena on taata mahdollisuus siirtää henkilötietoja virastosta toiseen myös jatkossa, ja siten helpottaa ja nopeuttaa henkilöstöhallinnon prosesseja. Tietojen siirtyessä virastojen välillä henkilön ei enää tarvitsisi uudessa tehtävässä aloittaessaan osoittaa koulutus- ja työuratietojen paikkansapitävyyttä alkuperäisillä asiakirjoilla tai muulla luotettavalla selvityksellä.

Uuden säädöksen toimeenpanoa todennäköisesti tukisi valtiovarainministeriössä valmisteltu ohje.

6.4 Vaihtoehtojen toteuttamisen aikatauluista

Tarvittavat lainsäädännölliset muutokset olisi toteutettavissa suhteellisen teknisilläkin ratkaisuilla. Enemmän aikaa vaativat tietojärjestelmien muutoksia edellyttävät ratkaisut sekä henkilötietojen päivittäminen uusien vaatimusten mukaisiksi.

Vaihtoehtojen edellyttämä säädösvalmistelu on todennäköisesti mahdollista toteuttaa siten, että hallituksen esitykset voitaisiin esitellä keväällä 2021. Tähän mennessä olisi tarpeen saada tarkemmat tiedot ehdotusten vaikutuksista henkilötyöhön, henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiin sekä eräisiin muihin järjestelmiin, jotka ovat riippuvaisia luotettavasta palvelussuhteen kestoista kuvaavista tiedoista.

7 Lopuksi

Nimikirjalain alkuperäisenä tarkoituksena on ollut mahdollistaa virastoille ja laitoksille henkilöstön valintaa, palvelussuhteeseen perustuvien etuuksien ja velvollisuuksien määrittämistä ja muiden henkilöstöasioiden hoitamista varten kerätä ja tallentaa tietoja palveluksessaan olevista virkamiehistä ja työntekijöistä. Selvityksen perusteella voidaan todeta, että tällaisia käyttötarkoituksia varten ei enää ole tarvetta säätää nimikirjalakia ja -asetusta vastaavia henkilötietojen käsittelyä koskevia säädöksiä, vaan näitä tarkoituksia varten virastot voivat pääsääntöisesti käsitellä henkilötietoja jo muun olemassa olevan lainsäädännön nojalla.

Hallintovaliokunta on työelämän tietosuojalain säätämisen yhteydessä antamassa lausunnossaan todennut, että virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevalla sääntelyllä ei puututa yksinomaan työnantajan ja henkilöstön välisiin suhteisiin, vaan sääntely vaikuttaa osaltaan koko julkisen toiminnan perusteisiin.²⁹ Harkinnassa siitä, tuleeko henkilötietojen käsittelystä myös jatkossa säätää erikseen, tulee ottaa huomioon, että nimikirjalainsäädännön voidaan katsoa välillisesti edesauttaneen myös sellaisten tavoitteiden toteutumista, jotka liittyvät hallinnon avoimuuteen. Tälle tietojen käyttötarkoitukselle ei myöskään voimassaolevasta nimikirjalaista tai -asetuksesta ole löydettävissä perusteluja.

Jos jatkovalmistelussa havaitaan, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaiset edellytykset tietojen käsittelylle eivät täyty sellaisten tietojen osalta, joiden käsittely katsotaan yhä tarpeelliseksi, selvityksen mukaan olisi selkeintä säätää valtion virastojen tehtäväksi käsitellä ja tallentaa näitä tietoja. Tarkastelua vaikuttaisi edellyttävän ainakin kansalaisuutta, virka- ja työuraa, rangaistuksia ja luottamustehtäviä koskevien tietojen käsittely. Tässä harkinnassa tulee ottaa huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistama kansallinen liikkumavara.

Nimikirjalain kumoamisen myötä suhde julkisuuslakiin selkiytyisi. Lukuun ottamatta palkkaustietojen julkisuuteen liittyvää poikkeusta, muita poikkeuksia julkisuuslaista ei enää säädettäisi.

Näiden perusteiden nojalla valtiovarainministeriössä on päätetty edetä selvityksessä esitellyn vaihtoehdon 2 mukaisesti, ja asettaa jatkovalmistelua varten työryhmä.

Uuden lain osalta jatkovalmisteluun jää niiden henkilötietojen määrittely, joiden tallentaminen säädettäisiin erikseen viraston tehtäväksi, sekä niiden teknisten ratkaisujen ja

²⁹ HaVL 2/2001 vp.

olemassa olevien tietovarantojen tarjoamien mahdollisuuksien selvittäminen, joita voitaisiin hyödyntää tietojenantovelvollisuutta ja tietojen siirtoa toteutettaessa. Lisäksi jatkovalmistelussa selvitettäväksi jää tietojen säilytysaikaa koskevat kysymykset sekä virastojen ja Palkeiden välisen työnjaon toteuttaminen ja sen organisointi sekä mahdollinen yhteisrekisterinpitäisyys. Myös tietojärjestelmiin tehtävien muutosten ja niiden toimeenpanon toteuttamisen kartoittaminen sekä yhteydet mahdollisiin muihin vireillä oleviin tietojärjestelmämuudistuksiin tulee selvittää.

Selvityksen liitteenä (liite 2) on luonnos uudeksi valtion viraston tiedonhallinnasta eräissä henkilöstö- ja palvelussuhdeasioissa annetuksi laiksi, johon on hahmoteltu ot-sikkotasolla ne säännökset, joista yllämainituilla perusteilla voidaan myös jatkossa nähdä tarpeelliseksi säätää.

Selvitys liitteineen on toimitettu tiedoksi kaikille niille yhteistyötahoille, joille toimitettiin kommentointipyyntö tammikuussa 2020.

Liitteet

- Liite 1 Henkilötietojen keräämiseen, käsittelyyn ja julkisuuteen liittyvä lainsäädäntö
- Liite 2 Luonnos valtion viraston tiedonhallinnasta eräissä henkilöstö- ja palvelussuhdeasioissa annetuksi laiksi

Lähteet

Virallislähteet

HE 97/2018	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain ja lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 10 §:n muuttamisesta.
HE 9/2018	Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.
HE 39/2009	Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
HE 75/2000	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 309/1993	Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 57/1989	Hallituksen esitys Eduskunnalle nimikirjalaiksi ja laiksi henkilörekisterilain 7 §:n 5 kohdan kumoamisesta.
PeVL 2/2008	Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/2008 vp – HE 161/2007 vp.
TyVM 3/2001	Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietintö 3/2001 vp – HE 75/2000 vp.
HaVL 2/2001	Hallintovaliokunnan lausunto 2/2001 vp – HE 75/2000 vp.
PeVL 13/2000	Perustuslakivaliokunnan lausunto 13/2000 vp – HE 181/1999 vp.

EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö 2017. Oikeusministeriön julkaisuja. Mietintöjä ja lausuntoja 35/2017.

Työelämän tietosuojalaki 2019. Työ- ja elinkeinoministeriö. TEM esitteet 4/2019.

Oikeuskirjallisuus

- Alapuranen et al. 2019 Alapuranen, Leena – Lehtonen, Lasse – Koskinen, Seppo – Wiberg, Matti: Henkilötietojen käsittely työelämässä (3., uudistettu painos). Edita Publishing 2019.
- Korpisaari et al. 2018 Korpisaari, Päivi – Pitkänen, Olli – Warmma-Lehtinen, Eija: Uusi tietosuojalainsäädäntö. Alma Talent Oy 2018.
- Koskinen – Kulla 2019 Koskinen, Seppo ja Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet (8., uudistettu painos). Alma Talent Oy 2019.
- Mäenpää 2016 Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate (3., uudistettu painos). Alma Talent Oy 2016.

Oikeuskäytäntö

- KHO 2018:154
- KHO 11.8.2017/3820
- KHO 5.2.2016/339
- KHO 2016:161
- KHO 10.2.2015 T 524
- KHO 2012:55
- KHO 2007:37
- EOAK/1011/2019, 27.1.2020
- EOAK/1062/2019, 27.1.2020
- EOAK/2300/2019, 27.1.2020