

# Henkilötietojen käsittely ja ympäristölupamenettely

Mika Seppälä  
oikeusneuvos



Korkein hallinto-oikeus  
Högsta förvaltningsdomstolen

# Taustaa

- Esitys ei ole kovinkaan analyyttinen – yksityisajattelua!
- Yksityisyydensuoja PerustusL 10 §
- Henkilötietojen suojalla Euroopassa korostunut merkitys historian vuoksi
- Aiemmin henkilötiedirektiivi/ henkilötietolaki
- Nyt yleinen tietosuoja-asetus (GDPR), jota täydentää tietosuojalaki
- Henkilötietojen suojaan liittyy yleensä helposti konflikti muiden perusoikeuksien kanssa esim. viranomaisten toiminnan julkisuus perustuslain 12 §, lisäksi siitä aiheutuu ”harmia” myös esim. viranomaistenmenettelyjen, päätösten perusteluiden ja oikeusturvan kannalta
  - Yleinen tietosuoja-asetus jättää julkisuuskysymykset kansallisiksi kysymyksiksi
  - Muut hallinnon toimintaa koskevat säännökset tulee yhteensovittaa tietosuojavaatimusten kanssa



# Henkilötieto/henkilörekisteri

- Henkilötiedolla tarkoitetaan tietoja, joiden perusteella henkilö voidaan tunnistaa suoraan tai välillisesti esimerkiksi yhdistämällä yksittäinen tieto johonkin toiseen tietoon, joka mahdollistaa tunnistamisen.
  - nimi
  - henkilötunnus
  - sijaintitieto, kiinteistötunnus
  - verkkotunnistetieto
  - jonkin hänelle tunnusomaisen tekijän perusteella (ammatti, puhelinnumero jne.)
- Henkilörekisteri on jäseneltyjä henkilötietoja sisältävä tietojoukko, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein (TSA 4 art. 6 kohta).
  - Myös kortistoksi, luetteloksi tai vastaavalla tavalla järjestetty henkilötietojen joukko muodostaa henkilörekisterin. Tosin mikä tahansa asiakirja, jossa on henkilötieto ei ole rekisteri esim. ympäristönsuojeluntietojärjestelmässä olevat päätökset muodostavat rekisterin. Netissä olevien päätöksien joukko muodostavat rekisterin.
  - Viranomaisten toiminnassa yleisimpiä ovat henkilörekisterit ja tietojärjestelmät, jotka sisältävät tietoja esimerkiksi päätöksenteon kohteista, asiakkaista tai henkilöstöstä.
- Henkilötietojen käsittely pitää ymmärtää laajasti kaikkea tiedon aktiivista ja passiivista (esim. säilömistä) käsittelyä manuaalisesti tai sähköisesti (EUTI C-101/01 Bolid Lindqvist)



# Henkilötietojen käsittelyyn liittyviä yleisiä kysymyksiä

- Viranomaisella on oikeus käsitellä lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja
  - Kun henkilötietoja käsitellään otettava huomioon TSA 5 art periaatteet
    - Lainmukaisuus, käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys, säilytyksen rajoittaminen, eheys ja luottamuksellisuus
  - Arkaluonteiset henkilötiedot TSA 9 art
    - rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely
    - Tietosuojalain 6 §:n mukaan viranomainen voi käsitellä, mutta tietojen antamiseen tulee olla erityinen peruste



# Lupahakemuksista

- Henkilötietojen minimointi
  - Ohjattava siihen, ettei tarpeettomia henkilötietoja laiteta hakemuksiin
    - Vastaava pääsääntö sopii myös tiedoille, jotka olisivat salaisia JulkisuusL:n vuoksi
    - Esim. kuulemiseen liittyvät tiedot (kiinteistönnumerot jne.) eri liitteeksi
    - Kun yksityishenkilö on luvan hakijana, nimi saa esiintyä hankkeen entiteetissä
- Hakemuksesta tiedottaminen
  - Kuulutuksessa ei yleensä henkilötietoja tarvita
  - Hakemusasiakirjoihin ei tehdä pseudonymisointia, mutta käytännössä henkilötiedot poistetaan siirrettäessä hakemus sähköiseen lupapalveluun, koska tällöin mm. asiakirjan henkilötiedot muodostavat henkilökisterin siinä merkityksessä, että niihin voidaan tehdä hakuja
    - YSL 44.1 §:ssä poikkeus yksityishenkilön nimi hakijana ja kiinteistötiedot voivat olla nähtävillä
    - Osoitelista jne. voidaan laittaa erilliseksi liitteeksi, jota ei liitetä sähköiseen palveluun
    - Jos muutoin ei-julkisia tietoja, pyrittävä liitteisiin, joissa asianomainen merkintä salauksesta. Tällöinkin on jätävä merkintä asiakirjan olemassaolosta
    - Eräänlaista maalaisjärjen käyttöä – ei ole järkevää poistaa kaikkea, jonka konteksti ei ole oikeastaan henkilötieto? Esim. selvityksen laatijan nimi?
    - Poistot tehtävä niin, että esim. wordin mustaus ei riitä
    - Huom. Yleensä siis henkilötietoja sisältävät asiakirjat on annettava yksityiselle tietoa pyytävälle erikseen alkuperäisenä myös sähköisesti, ellei ole perustetta salata jotakin asiakirjasta



# Lupa-asian asiakirjojen julkisuus

- Julkisuus on eri asia kuin henkilötietojen käsittely ja julkisuus ratkaistaan JulkL:n säännösten kautta
- Lähtökohtaisesti kaikki viranomaiselle saapuneet asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja ja sellaisenaan julkisia ellei niissä ole sellaisia tietoja, jotka on säädetty salassa pidettäviksi
  - Asiakirjoja eivät kuitenkaan ole esim. sisäiset muistiot ja sisäiset yhteydenpidon tiedot
    - Tulkittava suppeasti, arvioidaan sen mukaan onko lisättävä asianhallintajärjestelmään/arkistoon
    - Esim. sähköpostit voivat olla asiakirjoja ja yleensä esim. luvanhakijan kanssa käyty tiedonvaihto sitä yleensä on
- Julkiseksi tulemistä arvioidaan heti sen perusteella, kun asiakirja on saapunut viranomaiselle
  - Päätösesitys ja esittelymuistio vasta, kun asia on ratkaistu
  - Ongelma, koska kirjaamisesta käsittelijälle voi kulua aikaa, jolloin tieto voi olla jo julkinen, mutta kukaan ei ole arvioinut tietojen salassa pidettävyyttä
- Luonnosvaiheessa olevat asiakirjat eivät ole vielä julkisia muuta kuin harkinnanvaraisesti
  - Ei voida kuitenkaan estää julkiseksi tulemistä ”leimaamalla” asiakirja luonnokseksi
- Henkilötietojen julkisuutta alkuperäisessä asiakirjassa arvioidaan siis kuten, mitä tahansa tietoa.
  - Käytännössä ei arkaluonteiset -henkilötiedot ovat myös yleensä julkisia (poikkeuksia tietysti on esim. ilmiantajat/turvajärjestelmiin liittyvät henkilökaaviot jne.)



# Salassa pidettävät asiat lupa-asiakirjoissa

- Asiakirjojen salassa pitäminen JulkL 24 § eri kohdat
  - Eri kohtia arvioitaessa on otettava huomioon (vahinkoedellytyslauskeet) mitä sanotaan kohdan lopussa
  - Lupa-asioihin liittyen tärkeitä kohtia voivat olla esim.
    - 7 k turvajärjestelyt
    - 8 k onnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautuminen
    - 10 k maanpuolustukseen liittyvät asiakirjat
    - 14 k uhanalaiset eliöt
    - 15 k tarkastuksiin ja valvontaan liittyvät asiakirjat
    - 17 k julkisen laitoksen liike- ja ammattisalaisuudet
    - 20 k yksityiset liike- ja ammattisalaisuudet
    - 23 k taloudellista asemakoskevat asiakirjat
    - 25 k terveydentilaa koskevat asiakirjat
    - 32 k henkilökohtaisia oloja koskevat asiakirjat
- JulkL Osajulkisuus mahdollista – asiakirjaa ei voida ”saastuttaa” enempää kuin on tarpeen
- Se onko asiakirja salassa pidettävä vai ei ratkaistaan erikseen. Sen päättää viranomainen (so. Ei toiminnanharjoittaja leimaamalla asiakirjan luottamukselliseksi , vaikka tällä voi olla merkitystä arvioinnissa), Viranomaisen on syytä etukäteen arvioida asiakirjojen salassa pitämistä, jotta asiakirjoja voidaan käsitellä luotettavalla tavalla
- JulkL 11 § asianosaisjulkisuus salassapidon estämättä, mutta toisaalta otettava huomioon mm. ettei anneta tietoa vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua. Tällöin huomautettava asianosaiselle tiedon salassa pitämisestä



# Lupapäätökset

- Esittelylistojen julkisuus kuntalain mukaan
  - Yleensä lupapäätökset liitteinä, jolloin päätösesitys kokonaisuudessaan ei näkyvissä
- Päätös julkiseksi, kun pöytäkirja on allekirjoitettu ja päätös annetaan
  - Sinänsä kokoustiedoissa olevat henkilöiden nimet ovat tietysti henkilötietoja, mutta niiden on oltava julkisia ja näkyvissä. Kysymys päätöksenteon lainmukaisuuden kontrolloinnista (esim. jääviydet jne.)
- Lupapäätöksen tiedottaminen vastaavasti kuin lupahakemuksista
  - Lupapäätöksen kirjoittamisessa on syytä ottaa huomioon, ettei pseudonymisointia tehdä tarpeettoman paljon. Esim. muistuttajien nimiä ei ole tarpeen laittaa näkyville, kun heidän asemansa voi ilmaista muutenkin. Viittaukset terveystietoihin voi myös ilmaista siten, ettei tällaista tietoa paljasteta. Myös selvitysten laatijoiden nimien laittaminen näkyville on yleensä tarpeetonta
  - YSL:n mukaan hakijan nimet ja kiinteistötunnukset voivat olla näkyvissä, kunnes kuulutusaika päättyy. AVIn päätöksissä voi olla myös korvauspäätökset näkyvissä.
  - Päätöksiin ei ole myöskään tarpeen laittaa salassa pidettäviä tietoja. AVilla voi olla toisaalta myös ongelmallisia päätöksiä, jotka ovat lähes kokonaisuudessaan salaisia (esim. puolustusvoimien jotkin toiminnat/strategisesti tärkeät infralaitokset jne.)
  - Kuulutusten lähettämislisteriä yksityishenkilöille ei ole syytä laittaa päätökseen





# Asiakirjojen antaminen/käsittely

- Asiakirjat annetaan siinä muodossa ja välineellä kuin niitä on pyydetty
- Henkilötietojen luovuttamisessa sovelletaan julkisuusL 16 §:n 2 ja 3 mom. säännöksiä
  - Ero on siinä pyydetäänkö tietoja yksittäisenä asiakirjoina vai siten, että se käsittää useita henkilötietoja. Jälkimmäisessä tapauksessa edellyttää aina, että pyytäjällä on oikeustietojen käsittelyyn.
- Käytännössä asiakirjojen käsittelyssä/antamisessa otettava huomioon myös asiakirjan luonne ja väline, jolla se luovutetaan esim. voidaan käyttää apuna VNA asiakirjojen turvaluokituksesta valtionhallinnossa kategorioita (I-IV) luokkia. Esim. terveystietojen käsittelyä varten järjestelmän pitää olla tietoturvan kannalta riittävä so. teams/skype ei käy yleisesti ottaen tällaiseksi pohjaksi
  - Sähköpostilla voidaan luovuttaa myös asiakirjoja, joissa on henkilötietoja, mutta arkaluonteisia tietoja vain (ylipäättään jos voidaan antaa) samoin kuin esim. hetu-tietoja turvatulla sähköpostilla
- Ei arkaluonteinenkin henkilötieto voi olla sellaista, ettei sitä voida antaa, jos kysymys on turvakiellosta
  - Tällaiset nimet, osoitteet ja yhteystiedot on syytä havaita jo asiakirjan saapuessa heti



# Eräitä KHO:n päätöksiä

- KHO 2023:71
  - Asiassa oli kyse sen arvioimisesta, oliko etälietesäiliö osa ympäristönsuojelulain 115 d §:n mukaisella ilmoituspäätöksellä ratkaistavan eläinsuojan toiminnallista kokonaisuutta.
  - Korkein hallinto-oikeus totesi, että laitoksen toimintaan kuuluviksi toiminnoiksi katsottiin ilmoitusmenettelyä edellyttävän eläinsuojan lisäksi erilaiset aputoiminnot, kuten lietesäiliöt. Aputoiminnot olivat osa ilmoitusmenettelyssä käsiteltävää toiminnallista kokonaisuutta kuitenkin vain silloin, kun ne sijaitsivat laitoksen yhteydessä tai sen lähialueella. Arvioitaessa aputoimintojen kuulumista osaksi toiminnallista kokonaisuutta tuli etäisyyden lisäksi ottaa huomioon laitoksen ja aputoimintojen päästöjen vaikutusalueet ja niiden mahdollinen päällekkäisyys.
  - Etälietesäiliö sijoittui yli kolmen kilometrin etäisyydelle tilakeskuksesta, eikä se siten sijainnut ilmoituksenvaraisen laitoksen lähialueella. Tilakeskuksen ja etälietesäiliön välinen etäisyys huomioon ottaen toimintojen vaikutukset eivät kohdistuneet samalle vaikutusalueelle eikä niiden ympäristövaikutuksia ollut tarpeen tarkastella yhdessä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että etälietesäiliö ei ollut osa ilmoituspäätöksen kohteena olevaa toiminnallista kokonaisuutta eikä ilmoitusmenettelyssä siten voitu ratkaista etälietesäiliön sijoittumista tai antaa sitä koskevia määräyksiä.
  - Etälietesäiliö saattoi kuitenkin edellyttää ympäristölupaa lain 27 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan, mikäli siitä voisi aiheutua eräistä naapurussuhteista annetussa laissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Korkein hallinto-oikeus palautti asian tie- ja lupajaostolle uudelleen käsiteltäväksi etälietesäiliötä koskevilta osin.



- KHO 21.6.2023 taltio 1938
  - Kysymys MAL/YSL yhteiskäsittelyluvasta louhintaan ja murskaukseen sekä lisäksi jätemaiden käyttämisestä alueelle tehtäviin valleihin
  - AVI myöntänyt luvat ja HAO piti päätöksen voimassa
  - KHO kuvaa päätöksessään milloin maa-ainesjätteen käyttö voi olla hyödyntämistä ja milloin jätteen hyödyntämien on osa toimintakokonaisuutta
  - Tässä tapauksessa maavallilla ei katsottu olevan merkitystä meluesteenä, mutta osittain se saattoi olla tarpeen tärinähaittojen vuoksi. Vallin hyötykäyttötarkoitus jäi kuitenkin epäselväksi siinä mittakaavassa kuin lupaa oli haettu
  - Päätös kumottiin vallin osalta.
  - Vrt. KHO 2022:23 kysymys varastokentän rakentamisesta ja hyötykäytöstä sekä KHO 2022:22 Kysymys geotuubirakenteiden jättämisestä varastokentän pohjarakenteisiin

