

Ojajärvi Oona, Sulin Ida

Kuntien tietosuojan perusohjeet

Osa I Rekisterinpitäisyys kunnassa

11.12.2025



© Suomen Kuntaliitto ry
Helsinki 2025

Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200, 00101 Helsinki
Puhelin 09 7711
www.kuntaliitto.fi

Sisältö

1	Johdanto	4
1.1	Ohjeen tausta ja tarkoitus	4
1.2	Taustaksi rekisterinpitäjyydestä ja muista keskeisistä käsitteistä	4
2	Rekisterinpitäjyys kunnassa	6
2.1	Roolit henkilötietojen käsittelyssä.....	6
2.1.1	Rekisterinpitäjä.....	6
2.1.2	Yhteisrekisterinpitäjä	9
2.1.3	Henkilötietojen käsittelijä	10
2.2	Rekisterinpitäjyyden organisointi	12
2.3	Tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain reunaehdot henkilötietojen käsittelyssä 13	
2.4	Vastuiden määrittäminen henkilötietojen käsittelyn osapuolten välillä	14
3	Rekisterinpitäjän vastuu ja tehtävät.....	16
3.1	Tietosuojatyön vastuiden ja tehtävien määrittäminen	16
3.2	Henkilötietojen käsittelyn suunnittelu ja seuranta	17
3.3	Henkilöstön ja luottamushenkilöiden koulutus ja ohjeistus	17
3.4	Rekisteröityjen informointi ja tietosuojaoikeuksien toteuttaminen	17
3.5	Henkilötietojen käsittelyn riskien arviointi ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi 18	
3.6	Henkilötietojen tietoturvaloukkausten käsittely	19
3.7	Tietosuojavastaavan nimeäminen	19
3.8	Osoitusvelvollisuus	19
4	Tietosuojatyön roolit	20
4.1	Valtuusto	20
4.2	Kunnanhallitus.....	20
4.3	Operatiiviset tietosuojaroolit.....	21
4.4	Henkilöstö ja luottamushenkilöt	22
4.5	Tietosuojavastaava	22
4.6	Sisäinen ja ulkoinen tarkastus	22
5	Seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta.....	24
5.1	Hallinnolliset seuraamusmaksut ja muut tietosuojavaikuttavien korjaavat toimivaltuudet	24
5.2	Rikosoikeudellinen virkavastuu	24
5.3	Vahingonkorvausvastuu	25
5.4	Sopimusperusteinen vastuu	25
5.5	Ylin laillisuusvalvonta.....	25
5.6	Muut vastuut ja seuraamukset	26
6	Loppuviitteet.....	27

1 Johdanto

1.1 Ohjeen tausta ja tarkoitus

Rekisterinpitäjän ja yhteisrekisterinpitäjän käsitteiden tulkinta on aiheuttanut kunnissa haasteita ja tulkinnat kuntien välillä vaihtelevat. Tämän ohjeen tarkoituksena on rakentaa yhteistä näkemystä käsitteiden tulkinnasta sekä hahmottaa, miten rekisterinpitäjyys voidaan kunnissa organisoida. Lisäksi ohjeessa kuvataan lyhyesti rekisterinpitäjän tehtäviä, tietosuojatyön rooleja kunnassa ja tietosuojalainsäädännön rikkomisesta aiheutuvia seurauksia.

Ohje on suunnattu kaikille kuntaorganisaatioissa hallinnon ja tietosuojan parissa työskenteleville. Ohje on laadittu kuntien näkökulmasta, mutta se soveltuu käytettäväksi myös kuntayhtymissä. Hallintosäännössä ja tietosuojaan liittyvissä muissa sisäisissä määräyksissä määrätään tarkemmin organisaatiokohtaisista rekisterinpitäjyyttä koskevista linjauksista ja käytänteistä.

1.2 Taustaksi rekisterinpitäjyydestä ja muista keskeisistä käsitteistä

Rekisterinpitäjän käsitteellä on ratkaiseva merkitys tietosuojalainsäädännön soveltamisessa, koska sen kautta määritetään taho, joka lähtökohtaisesti vastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta. Käsittelyroolin täsmällinen määrittäminen on olennainen edellytys sille, että kunnan tehtävät voidaan toteuttaa tietosuojalainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Useimpien kunnan tehtävien hoito edellyttää henkilötietojen käsittelyä.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuoja-asetus) 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittäminen koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Rekisterinpitäjyys voi siis syntyä kahdella tavalla. Rekisterinpitäjyys voi perustua:

- Henkilötietojen käsittelyyn liittyvään määräysvaltaan, mikä tarkoittaa, että rekisterinpitäjä tosiasiallisesti määrittää henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.
- Lainsäädäntöön, joka osoittaa rekisterinpitäjän joko suoraan tai epäsuorasti.

Jos kaksi tai useampi rekisterinpitäjä yhdessä määrittelevät henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot, ovat ne tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan yhteisrekisterinpitäjiä. Vaikka tässä ohjeessa painotus on rekisterinpitäjän käsitteen tarkastelussa, ohjeessa avataan selvyyden vuoksi lyhyesti myös henkilötietojen käsittelijän käsitettä. Henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan mukaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun.

Tietosuoja-asetus on Suomessa sellaisenaan suoraan sovellettavaa oikeutta. EU-oikeudella on etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja viranomaisten on tulkittava ja sovellettava kansallista lainsäädäntöä siten, että se on yhteensopivaa EU-oikeuden kanssa. EU-oikeuden tulkinnassa korostuu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitys. Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisuisissaan selventänyt myös esimerkiksi rekisterinpitäjän ja yhteisrekisterinpitäjän käsitteiden tulkintaa.

Euroopan tietosuojaneuvosto on laatinut rekisterinpitäjän, yhteisrekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä ohjeistusta tietosuoja-asetuksen ja Euroopan unionin oikeuskäytännön mukaisesti. Euroopan tietosuojaneuvosto on tulkintaohjeissaanⁱ 07/2020 määrittänyt tietyt kriteerit sen arvioimiseksi, toimiiko organisaatio rekisterinpitäjänä, yhteisrekisterinpitäjänä vai henkilötietojen käsittelijänä. Tulkintaohjeiden mukaan käsitteet ovat *toiminnallisia käsitteitä*, joiden tarkoituksena on jakaa vastuut osapuolten todellisten tehtävien mukaan. Käsitteet ovat myös *itsenäisiä käsitteitä* siinä mielessä, että niitä on tulkittava pääasiassa EU:n tietosuojalainsäädännön mukaisesti.ⁱⁱ

Tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisterinpitäjän, yhteisrekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteet eivät ole muuttuneet aikaisempaan henkilötietodirektiiviin (95/46/EY) verrattuna, vaan yleisesti ottaen käsitteet ja niiden määrittämisestä koskevat kriteerit ovat edelleen samat. Tietosuoja-asetuksen myötä Suomessakin on kuitenkin luovuttu kumotun henkilötietolain (523/1999) rekisterikeskeisestä ajattelusta. Rekisterinpitäjyyttä määriteltäessä keskeistä ei siis ole esimerkiksi se, missä rekistereissä henkilötietoja käsitellään, vaan ratkaisevaa on, mikä taho käyttää määräysvaltaa henkilötietojen käsittelyssä ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet.

2 Rekisterinpitäjäyys kun- nassa

Tietosuoja-asetus asettaa organisaatioille erilaisia velvollisuuksia riippuen siitä, missä roolissa organisaatio toimii henkilötietojen käsittelyssä. Mahdollisia tietosuoja-asetuksessa määriteltyjä rooleja ovat rekisterinpitäjä, yhteisrekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä. Perustuslaista johtuvista syistä rekisterinpitäjistä säädetään yleensä laissa, kun rekisterinpitäjänä on viranomainen. Vastaavasti jos viranomaiset toimivat yhteisrekisterinpitäjinä, lainsäädännössä määritellään usein yhteisrekisterinpitäjien vastualueet. Henkilötietojen käsittelijästä säättäminen lainsäädännössä ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti tarpeen.

2.1 Roolit henkilötietojen käsittelyssä

2.1.1 Rekisterinpitäjä

Kunta on oikeushenkilö ja viranomainen. Osana kuntaa, kunnan sisällä, toimii myös itsenäisiä viranomaisia. Kunnan viranomainen voi olla toimielin tai viranhaltija. Kunta ja sen viranomaiset muodostavat yhtenäisen oikeushenkilön. Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä voi yksin tai yhdessä toimia kunta, kunnan toimielin tai kunnan viranhaltija.

Jos rekisterinpitäjä on nimenomaisesti yksilöity laissa, Euroopan tietosuojaneuvoston tulkintaohjeiden mukaan tämä on ratkaisevaa sen määrittämiseksi, kuka toimii rekisterinpitäjänä. Tämä edellyttää myös, että lainsäätäjät on nimennyt rekisterinpitäjäksi tahon, jolla on tosiasiallisesti kyky toimia rekisterinpitäjänä. Sen sijaan, että laissa nimettäisiin suoraan rekisterinpitäjä tai sen nimittämistä koskevat kriteerit, laissa voidaan myös säätää tehtävästä tai asettaa toimijalle velvollisuus kerätä ja käsitellä tiettyjä tietoja. Näissä tapauksissa käsittelyn tarkoituksesta säädetään usein laissa. Yleensä rekisterinpitäjä on se, joka on laissa nimetty tähän tarkoitukseen eli julkiseen tehtävään. Tässä tapauksessa laissa mainitaan, kuka on rekisterinpitäjä, vaikkakin epäsuorasti. Laissa voidaan myös asettaa velvollisuus säilyttää tai toimittaa tiettyjä tietoja. Tahoja pidetään yleensä rekisterinpitäjänä tämän velvoitteen täyttämiseksi tarpeellisen käsittelyn osalta.ⁱⁱⁱ

Rekisterinpitäjäyys määräytyy pääsääntöisesti suoraan kunnalle laissa säädettyjen tehtävien perusteella. Kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Lakisääteisiä tehtäviä osoitetaan myös erityislainsäädännössä kunnalle, mikä tarkoittaa, että kunnalla on tehtävästä järjestämisvastuu. Näiltä osin, kuten myös vapaaehtoisten tehtävien osalta, kunta voi omalla toiminnallaan vaikuttaa siihen, mikä viranomainen viime kädessä vastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta.

Koska nykyinen kansallinen lainsäädäntö ei ota rekisterinpitäjyyden määräytymiseen kunnassa selkeästi kantaa ja koska rekisterinpitäjän käsite on lähtökohtaisesti toiminnallinen käsite, kaikille kunnille yhteistä yhtä tulkintaa rekisterinpitäjyyden kohdentumisesta ei voida tehdä. Kunnat hoitavat itsehallintoonsa perustuen tehtävänsä eri tavoilla, eri organisaatorakenteissa. Viimeisten vuosikymmenten aikana kuntien organisaatorakenteissa on myös tapahtunut muutoksia. Aikaisemmin monissa kunnissa eri toimialat toimivat selvästi erillään toisistaan, eikä nykyisin yleisiä konsernihallinnon tai yhteisten palvelujen kaltaisia rakenteita ollut käytössä. Käytännöt kunnissa vaihtelevat myös siinä, käsitelläänkö tietosuoja-asioita kunnan poliittisessa päätöksenteossa vai onko vastuut ja tehtävät näiltä osin delegoitu viranhaltijoille, kuten toimialajohdolle.

Kansallisesta kuntia koskevasta lainsäädännöstä rekisterinpitäjäyys ilmenee eri tavoin.

”Kunta on velvollinen järjestämään X.” Usein ajatellaan, että rekisterinpitäjäyys on luonnollinen seuraus järjestämisvastuusta. Järjestämisvastuu annetaan lainsäädännössä joskus kunnalle kokonaisuutena, jolloin kunta hallintosäännön kautta tarkemmin määrää vastuut kyseiseen palveluun tai toimintaan liittyvien tehtävien hoitamisesta. Tällöin järjestämisvastuu säilyy kuntatasolla, mutta vastuu konkreettisten tehtävien suorittamisesta delegoidaan kuntaorganisaation eri viranomaisille. Näissä tilanteissa myös vastuu ja tehtävät liittyen henkilötietojen käsittelyyn voidaan kunnassa delegoida, esimerkiksi osana järjestämisvastuuseen liittyvän tehtävän käytännön tehtävien hoitamista. Esimerkiksi perusopetuslain (628/1999) 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta.

”Tehtävästä vastaa kunnan viranomainen X.” Vastuu palvelun tai toiminnan järjestämisestä voidaan lainsäädännössä myös kohdentaa tarkemmin kuntaorganisaatiossa, esimerkiksi tietylle viranomaiselle. Tässäkin tapauksessa on luonnollista katsoa, että rekisterinpitäjäyys seuraa järjestämisvastuun kohdentumista ja

että rekisterinpitäjäys määräytyy sen mukaisesti, missä vastuu palvelun tai toiminnan järjestämisestä on. Näissä tapauksissa, kun lainsäädäntö on ottanut selkeän kannan vastuun kohdentumiseen, rekisterinpidon delegointi toiselle viranomaiselle ei kunnan omalla päätöksellä enää ole mahdollista. Sen sijaan on mahdollista, että rekisterinpitäjänä toimiva kunnan viranomainen hyödyntää muita kunnan viranomaisia henkilötietojen käsittelijän roolissa tai esimerkiksi toimii yhteisrekisterinpitäjänä toisen rekisterinpitäjän kanssa.

Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (524/2014) 22 §:n mukaan kunnalle kuuluvista lupa- ja valvontatehtävistä sekä ilmoitusmenettelyistä huolehtii kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, joka käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa päätöksenteossa. Toisena esimerkkinä kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallitus edustaa toimieliimenä kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta. Näin ollen kunnanhallitus toimii kunnan henkilöstön henkilötietojen käsittelyn osalta kunnassa rekisterinpitäjänä.

”Rekisterinpitäjänä toimii kunta.” On mahdollista, että lainsäädännössä suoraan todetaan, että kunta toimii tietyn henkilötietojen käsittelyn osalta rekisterinpitäjänä. Tässä tilanteessa, vastaavasti kuin järjestämisvastuun osalta, kunnan on mahdollista määrätä tehtävien tarkemmasta hoitamisesta hallintosäännön määräyksillä. Esimerkiksi nuorisolain (1285/2016) 12 §:n mukaan nuoren henkilötietojen käsittelystä etsivässä nuorisotyössä vastaa kunta.

”Kunnan viranomainen X on rekisterinpitäjä.” Lainsäädäntö voi myös ottaa kantaa rekisterinpitoon suoraan ja säätää rekisterinpidosta suoraan tietyille kunnan viranomaiselle. Näissä tilanteissa kunta ei enää voi omilla toimilla vaikuttaa kohdentamiseen, eikä delegointimahdollisuuksia ole. Esimerkiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 123 §:n mukaan työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus ja työvoimaviranomaiset ovat 120 §:ssä tarkoitetun valtakunnallisen tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä.

Kuntalain 8 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lähtökohtaisesti kunnat voivat lakisääteisiä tehtäviä järjestäessään turvautua säännöksen mukaan kaikkiin kuntalaissa säädettyihin kuntien välisen julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoihin. Lakisääteiset tehtävät voidaan järjestää yhteistoiminnassa silloinkin, kun erityislaissa ei ole yhteistoiminnan mahdollisuudesta säädetty, jollei nimenomaista kieltoa ole. Perussäännökset kuntien yhteistoiminnasta ovat kuntalain 8 luvussa. Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimieliin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Yhteistoimintatehtävissä vastuu

tietosuoja säännösten noudattamisesta on lähtökohtaisesti sillä taholla, joka vastaa yhteistoiminnasta ja jolle rekisterinpito on tehtävän myötä siirtynyt.

Jos rekisterinpitäjyyttä ei voida päätellä säädösten perusteella, Euroopan tietosuojaneuvoston tulkintaohjeiden mukaan osapuolen luokittelu rekisterinpitäjäksi on määritettävä käsittelyä koskevien tosiseikkojen arvioinnin perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että rekisterinpitäjä on taho, joka tosiasiallisesti käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa käsittelyn tarkoituksiin ja keinoihin nähden.^{iv}

Kunnassa hyödynnetään kameravalvontaa kunnan yleisillä alueilla kunnan omaisuuden suojaamiseksi ja kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi. Koska kuntien kameravalvonnasta ei ole erikseen säädetty laissa, **rekisterinpitäjyys voidaan organisoida kunnan tarpeiden perusteella toimintälähtöisesti.**

Käytännössä tiettyjen käsittelytoimien voidaan Euroopan tietosuojaneuvoston tulkintaohjeiden mukaan myös katsoa liittyvän luonnollisesti sellaisen yksikön rooliin tai toimintoihin, johon liittyy viime kädessä tietosuojaan liittyviä velvollisuuksia. Esimerkiksi työnantaja käsittelee työntekijöitään koskevia henkilötietoja, yleensä määrittää henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot ja toimii näin ollen rekisterinpitäjänä.^v

2.1.2 Yhteisrekisterinpitäjä

Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Kyseisen artiklan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan määritellä yhteisrekisterinpitäjien vastuualueet. Euroopan tietosuojaneuvoston tulkintaohjeiden mukaan rekisterinpitäjän määritelmä muodostaa lähtökohdan yhteisrekisterinpitäjyyden määrittämiselle.^{vi}

Yhteisrekisterinpitäjyyden olemassaolon arviointi edellyttää Euroopan tietosuojaneuvoston tulkintaohjeiden mukaan sen arvioimista, onko rekisterinpitäjälle luonteenomaisten tarkoitusten ja keinojen määrittämisestä päättänyt useampi kuin yksi osapuoli. Yhteinen osallistuminen tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen tarkoittaa, että useammalla kuin yhdellä taholla on ratkaiseva vaikutus siihen, tapahtuuko käsittely ja miten se tapahtuu. Yhteinen osallistuminen voi olla esimerkiksi kahden tai useamman tahon tekemä yhteinen päätös tai tulos kahden tai useamman yksikön yhtenevistä päätöksistä, jotka koskevat tarkoituksia ja olennaisia keinoja. Yhteisrekisterinpitäjyys voi olla olemassa silloin, kun samaan käsittelyyn osallistuvat tahot suorittavat tietojen käsittelyn samoja tai yhteisiä tarkoituksia varten tai kun tahot pyrkivät tarkoituksiin, jotka liittyvät läheisesti

toisiinsa tai täydentävät toisiaan. Eri tahot voivat osallistua käsittelyn eri vaiheisiin ja vaihtelevassa määrin.^{vii}

Vastaavasti kuin rekisterinpitäjyys myös yhteisrekisterinpitäjyys voi perustua lainsäädäntöön tai seurata olosuhteista, jossa vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annetun lain (431/2023) 4 §:n mukaan Suomen ympäristökeskus, kunnat ja maakuntien liitot ovat alueidenkäytön tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Suomen ympäristökeskus ja kunnat ovat rakennustietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä.

Kunnan kohdentaessa viestintää sosiaalisen median käyttäjille kunta toimii sosiaalisen median palveluntarjoajan kanssa yhteisrekisterinpitäjänä. Kunta määrittelee kohdennettua viestintää tehdessään kohdeyleisön parametrit ja sosiaalisen median palveluntarjoaja käyttää sosiaalisen median käyttäjien henkilötietoja viestinnän kohdentamiseen.^{viii}

Myös jos useampi rekisterinpitäjänä toimiva kunnan viranomainen yhdessä määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot, voi kyse olla tietosuojasetuksen mukaisesta yhteisrekisterinpitäjyydestä. Samoin esimerkiksi kunta ja palveluntuottaja voidaan katsoa yhteisrekisterinpitäjiksi, jos ne yhdessä päättävät käsittelyn tarkoituksesta ja keinoista, käsittely hyödyttää molempia osapuolia, eikä palveluntuottaja toimi yksinomaan kunnan lukuun.^{ix}

Se, että samaan käsittelyyn osallistuu useita toimijoita, ei kuitenkaan suoraan tarkoita, että ne toimisivat välttämättä tällaisen käsittelyn yhteisrekisterinpitäjinä. Kaikenlaiset kumppanuudet, yhteistyö tai yhteistoiminta eivät merkitse yhteisrekisterinpitäjien asemaa, koska sen määrittäminen edellyttää tapauskohtaista analysointia kustakin kyseessä olevasta käsittelystä ja kunkin tahon tarkasta roolista kussakin käsittelyssä.¹⁷ Esimerkiksi yhteisen tietojenkäsittelyjärjestelmän tai infrastruktuurin käyttö ei kaikissa tapauksissa johda siihen, että asianomaisia osapuolia pidettäisiin yhteisrekisterinpitäjinä.¹⁸

2.1.3 Henkilötietojen käsittelijä

Taho, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun, on henkilötietojen käsittelijä. Henkilötietojen käsittelijän on rekisterinpitäjään nähden erillinen yksikkö ja sen on käsiteltävä henkilötietoja rekisterinpitäjän puolesta.

Henkilötietojen käsittelijällä ei siis tarkoiteta rekisterinpitäjän alaisuudessa toimivia työntekijöitä, jotka käsittelevät henkilötietoja osana työtehtäviään. Henkilötietojen käsittelijä ei saa käsitellä tietoja muutoin kuin rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti.

Rekisterinpitäjän on käytettävä ainoastaan henkilötietojen käsittelijöitä, jotka pystyvät toimimaan tietosuojalainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Henkilötietojen käsittelijän suorittama käsittely on määriteltävä henkilötietojen käsittelysopimuksella tai muussa oikeudellisessa asiakirjassa, jonka vähimmäissisältö määritetään tietosuoja-asetuksessa. Alihankintatapauksissa rekisterinpitäjän määrittely on tapauskohtaista ja käsittelyrooli riippuu esimerkiksi hankittavasta palvelusta sekä kunnan antamista ohjeista.^x

Kunta antaa yritykselle toimeksiannon henkilöstönsä palkanmaksun hallinnoinnista. Kunta antaa selkeät ohjeet siitä, kenelle maksetaan, mitkä summat, mihin päivämäärään mennessä, minkä pankin kautta, kuinka kauan tietoja on säilytettävä, mitä tietoja on luovutettava veroviranomaisille ja niin edelleen. Tässä tapauksessa tietojen käsittely suoritetaan kunnan tarkoituksiin palkkojen maksamiseksi sen henkilöstölle, eikä palkanmaksun hallinnoija saa käyttää tietoja mihinkään omaan tarkoitukseensa. Tapa, jolla palkanmaksun hallinnoijan on suoritettava käsittely, on olennaisilta osin määriteltävä selkeästi ja tarkasti. Kunta toimii rekisterinpitäjänä, ja palkanmaksun hallinnoija henkilötietojen käsittelijänä, kunhan hallinnoija ei toimi kunnan antamien ohjeiden vastaisesti tai ylitä niitä.^{xi}

Kunta on päättänyt käyttää pilvipalvelujen tarjoajaa tietojen käsittelyyn koulu- ja koulutuspalveluissaan. Pilvipalvelu tarjoaa muun muassa viestipalveluja, videokonferensseja, asiakirjojen tallentamista, kalenterinhallintaa ja tekstinkäsittelyä, ja siihen sisältyy koululaisten ja opettajien henkilötietojen käsittelyä. Pilvipalvelujen tarjoaja on tarjonnut standardoitua palvelua, joka on tarjolla maailmanlaajuisesti. Kunnan on kuitenkin varmistettava, että voimassa oleva sopimus on tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukainen ja että henkilötietoja, joiden rekisterinpitäjä se on, käsitellään ainoastaan kunnan tarkoituksiin. Sen on myös varmistettava, että pilvipalvelujen tarjoaja noudattaa sen erityisiä säilytysaikoja ja tietojen poistamista ym. koskevia ohjeita riippumatta siitä, mitä standardoidussa palvelussa yleisesti tarjotaan. Tällöin pilvipalvelujen tarjoaja toimii henkilötietojen käsittelijän roolissa.^{xii}

2.2 Rekisterinpitäjyyden organisointi

Kuntalain 90 §:n mukaan jokaisessa kunnassa on oltava hallintosääntö. Hallintosäännössä annetaan lain mukaan tarpeelliset määräykset ainakin kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyistä ja valtuuston toiminnasta. Hallintosäännössä määrätään kunnan eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä, ja siten myös tietosuojavastuiden kohdentamisesta kunnassa.

Myös yleiset kirjaukset rekisterinpitäjyydestä tulee kunnissa sisällyttää hallintosääntöön. Kuntaliiton ylläpitämä hallintosääntömalli^{xiii} on päivitetty vuonna 2025. Malliin on lisätty uusi kappale kunnan tai kunnan toimielimen tehtävistä rekisterinpitäjänä.

Vaihtoehto 1

Siltä osin kuin lainsäädännössä rekisterinpitäjän tehtävää ei ole säädetty erikseen toiselle viranomaiselle, kunta toimii rekisterinpitäjänä. Rekisterinpitäjän operatiivisista tehtävistä, kuten tietosuojavastaavan nimeämisestä, tietosuoja koskevien toimintaperiaatteiden täytäntöönpanosta ja tarvittavien teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden toteuttamisesta vastaa kunnanhallitus.

Vaihtoehto 2

Kunnanhallitus ja muut toimielimet toimivat alaisten toimintojensa käsittelyn osalta rekisterinpitäjänä siltä osin kuin lainsäädännössä rekisterinpitäjän tehtävää ei ole säädetty toisen viranomaisen vastuulle.

Rekisterinpitäjä

- Toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan tietosuojalainsäädäntöä
- Panee tarvittaessa täytäntöön asianmukaiset tietosuoja koskevat toimintaperiaatteet
- Nimeää tietosuojavastaavan

Vaihtoehdossa 1 kunta toimii tehtävien osalta kokonaisrekisterinpitäjänä, joskin kunnanhallituksen yleisestä operatiivisen hallinnon johtamisvastuusta seuraa

valvontavelvoite siitä, että henkilötietojen käsittely kunnassa tapahtuu lainmukaisesti. Kunta kohdentaa tässä vaihtoehdossa rekisterinpitäjälle kuuluvat tehtävät eri viranomaisille organisaatiossaan, pääosin kuitenkin kunnanhallitukselle. Vaihtoehdossa 2 perinteisen tulkin mukaan kunnassa rekisterinpitäjä on kulloinkin kysymyksessä olevien tehtävien hoidosta säännösten ja määräysten mukaan vastuussa oleva viranomainen. Vastuut voidaan kunnassa kohdentaa myös tämän perinteisen mallin mukaan kunnanhallitukselle sekä lautakunnille ja muille toimielimille erikseen niiden alaisen käsittelytoiminnan osalta.

Vaihtoehtojen osalta on huomioitava, että erityislainsäädännössä on voitu säätää niistä poikkeavasti rekisterinpitäjyyden kohdentumisesta. Lisäksi on huomioitava, että kunnanhallitus toimii rekisterinpitäjänä ainakin eräiden kunnan yhteisten toimintojen, kuten henkilöstöhallinnon osalta. Jos rekisterinpitäjyys halutaan delegoida hallintosäännön määräyksellä, on delegointiin sisällytettävä kaikki rekisterinpitäjän tehtävät, ei pelkästään muodollista asemaa. Rekisterinpitäjyyden on oltava selkeästi määritelty kunnan hallintosäännössä ja roolin on vastattava viranomaisen tosiasiallista toimintaa henkilötietojen käsittelyssä.

2.3 Tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslain reunaehdot henkilötietojen käsittelyssä

Henkilötietojen käsittelyssä on kunnassa huomioitava paitsi tietosuojalainsäädäntö myös esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) säännökset. Tietosuojalainsäädäntöä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, myös julkisuuslain nojalla julkiseksi arvioitujen tietojen käsittelyyn. Tietosuojalain (1050/2018) 28 §:n mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään.

Riippumatta siitä, miten rekisterinpitäjyys on kunnassa organisoitu, henkilötietojen käsittelyssä tulee huomioida kaikki tietosuojalainsäädännössä asetetut velvoitteet, kuten tietosuoja-asetuksessa säädetty käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate. Periaatteen mukaan henkilötietoja saa kerätä vain tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä tietoja saa käsitellä alkuperäisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla myöhemmin. Lisäksi henkilötietojen käsittelyssä tulee varmistua esimerkiksi siitä, että jokaisen viranhaltijan ja työntekijän käyttöoikeudet tietoihin vastaavat hänen asemaansa ja työtehtäviään. Rekisterinpitäjän on aina informoitava rekisteröityä henkilötietojen käsittelystä, mukaan lukien siitä, mikä taho toimii henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä. Rekisterinpitäjän vastuuta ja tehtäviä käsitellään kattavammin ohjeen seuraavassa luvussa.

Jos tietoja annetaan rekisterinpitäjältä toiselle, kyse on henkilötietojen luovuttamisesta. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että luovutuksen saajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää tietoja. Myös salassa pidettävien tietojen luovuttamisen perusteista säädetään julkisuuslaissa. Vaikka tietojen luovuttamiseen olisi julkisuuslaissa tarkoitettu peruste, tietojen luovutus edellyttää myös esimerkiksi tietosuojaperiaatteiden huomioimista.

Lähes kaikki kunnat huolehtivat käsittelemiensä henkilötietojen ajantasaisuudesta hyödyntämällä Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämiä palveluita, joiden avulla väestötietojärjestelmään kirjatut muutokset päivitetään kunnan tietoihin. Väestötietojen käyttö edellyttää DVV:n myöntämää tietolupaa. Kuntakohtaisessa tietolupahakemuksessa kunnan tulee kuvata käyttötarkoitukset haettaville tiedoille. **Tämänkin henkilötietojen käsittelyn osalta kunnassa on tunnistettava, mikä taho kunnassa toimii rekisterinpitäjänä.** Lisäksi on varmistettava, että tietoja käsitellään muun muassa tietosuojalainsäädännön sekä julkisuuslain vaatimusten mukaisesti.

2.4 Vastuiden määrittäminen henkilötietojen käsittelyn osapuolten välillä

Henkilötietojen käsittelyroolien tunnistaminen on myös tärkeää, jotta osapuolten väliset vastuualueet voidaan määrittää tietosuoja-asetuksen mukaisesti.

Rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä – alikäsittelijä

Tietosuoja-asetus edellyttää sopimaan henkilötietojen käsittelystä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välillä (tietosuoja-asetuksen 28 artikla) sekä henkilötietojen käsittelijän ja sen käyttämän "alikäsitteijän" välillä (tietosuoja-asetuksen 28 artiklan 4 kohta). Sopimuksen puuttuminen on tietosuoja-asetuksen säännösten vastaista. Tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa on lueteltu tekijät, joista on sovittava käsittelysopimuksessa. Euroopan tietosuojaneuvoston tulkintaohjeissa 07/2020 on annettu kattavampaa ohjeistusta rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välisen sopimuksen vähimmäisisällöstä.

Koko käsittelyketjua on säänneltävä kirjallisilla sopimuksilla. Jos henkilötietojen käsittelijä aikoo käyttää (hyväksyttyä) alihankkijana toimivaa käsittelijää ("alikäsitteijä"), sen on tehtävä alikäsitteijän kanssa sopimus, jossa asetetaan samat

velvoitteet kuin rekisterinpitäjä asettaa henkilötietojen käsittelijälle, tai velvoitteet on asetettava muussa säädöksessä EU:n tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

Yhteisrekisterinpitäjät

Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan yhteisrekisterinpitäjät määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastualueen tietosuoja-asetuksen velvoitteiden noudattamiseksi, paitsi siltä osin kuin lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastualueet. Yhteisrekisterinpitäjien osalta vastuut on usein määritelty laissa. Jos näin on, yhteisrekisterinpitäjiä koskevan *keskinäisen järjestelyn* (Euroopan tietosuojaneuvoston suosituksen mukaan sopimuksen tai muun oikeudellisesti sitovan asiakirjan) on katettava kaikki muut velvollisuudet, jotka ovat tarpeen tietosuoja-asetuksen noudattamisen varmistamiseksi ja joita ei käsitellä lainsäädännössä.^{xiv} Hallintosäännön tai muun johtosäännön määräys yhteisrekisterinpitäjyydestä ei yleensä ole tällainen asiakirja, koska yhteisrekisterinpitäjien tulee määrittää yksityiskohtaisesti kunkin osapuolen vastualueet tietosuoja-asetuksen velvoitteiden noudattamiseksi.

Itsenäiset rekisterinpitäjät

Tietosuoja-asetus ei suoraan velvoita sopimaan henkilötietojen käsittelystä itsenäisten rekisterinpitäjien välillä. Tietojen luovuttamiseen voi olla tarpeen kuitenkin itsenäistenkin rekisterinpitäjien asettaa sopimuksin ehtoja riskien hallitsemiseksi. Sopimuksissa voidaan sopia esimerkiksi siitä, mihin tarkoituksiin tietoja saa käyttää ja mitä muita ehtoja käsittelyyn liittyy, sekä kuinka toimitaan, jos sopijaosapuolten välillä luovutettuihin tietoihin kohdistuu henkilötietojen tietoturvaloukkaus. Tietojen luovutuksiin viranomaisen välillä sovelletaan myös esimerkiksi julkisuuslakia, jonka vaatimukset tulee tarvittaessa huomioida sopimuksissa. Sopimuksella ei kuitenkaan voida rajoittaa tietojen käsittelyä koskevien lakisääteisten velvoitteiden soveltamista.

3 Rekisterinpitäjän vastuu ja tehtävät

Rekisterinpitäjän vastuusta säädetään yleisellä tasolla tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa, jota tulkitaan yhdessä muiden rekisterinpitäjän velvollisuuksia koskevien säännösten kanssa. Rekisterinpitäjän on osin suhteutettava tietosuoja-asetuksen velvoitteet ja asianmukaiset suojatoimet henkilötietojen käsittelystä rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille aiheutuvaan riskiin. Toimenpiteiden riittävyyttä on arvioitava säännöllisesti. Rekisterinpitäjän on varmistettava sekä kyettävä osoittamaan, että tietosuojalainsäädäntöä noudatetaan henkilötietojen käsittelyssä.

3.1 Tietosuojatyön vastuiden ja tehtävien määrittäminen

Rekisterinpitäjä vastaa siitä, että henkilötietojen käsittely toteutetaan tietosuojalainsäädännön mukaisesti. Rekisterinpitäjän on:

- Määriteltävä selkeästi henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut ja tehtävät sekä varmistettava riittävät resurssit kunnan tietosuojatyöhön.
- Osoitettava tehtävät hoidettavaksi sekä yleisellä tasolla että yksittäisen operatiivisten tehtävien osalta. Vastuiden osalta on myös huomattava, että kunnan tietosuojavastaavan tehtävät on määritelty tietosuoja-asetuksessa, eikä niihin kuulu päätösten tekeminen henkilötietojen käsittelyä koskevissa asioissa. Kunnassa on perusteltua nimetä henkilöt, jotka käytännössä vastaavat rekisterinpitäjän tehtävien hoitamisesta.
- Päätettävä, milloin henkilötietojen käsittelyä koskevat päätökset tehdään operatiivisen toiminnan tasolla ja milloin ne viedään ylemmälle tasolle (esim. ylimmälle johdolle) tiedoksi tai ratkaistavaksi.

3.2 Henkilötietojen käsittelyn suunnittelu ja seuranta

Tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että henkilötietojen käsittely suunnitellaan, ohjeistetaan ja toteutetaan lainmukaisesti. Rekisterinpitäjän on muun muassa varmistettava, että tietosuojaperiaatteita (5 artikla) sekä sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan vaatimuksia (25 artikla) noudatetaan kaikessa sen toiminnassa sekä tunnistettava kaikelle henkilötietojen käsittelylle löytyvä käsittelyperuste (6–9 artiklat).

Lisäksi rekisterinpitäjän on laadittava ja ylläpidettävä tietosuoja-asetuksen sisältövaatimukset täyttävää selostetta henkilötietojen käsittelytoimista. (30 artikla) Seloste toimii organisaation sisäisenä asiakirjana apuvälineenä henkilötietojen käsittelyn kokonaisuuden hahmottamisessa. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 5 §:ssä tarkoitetun tiedonhallintamallin on myös sisällettävä tiedot käsittelytoimia koskevan selosteen sisällöstä.

3.3 Henkilöstön ja luottamushenkilöiden koulutus ja ohjeistus

Eri tasoista, rooliperusteisesti määriteltyä osaamista tietosuojasta tulee olla kaikilla: niin kunnan henkilöstöllä kuin luottamushenkilöilläkin. (esim. 24–25 artiklat) Rekisterinpitäjän tulee varmistaa, että henkilöstö ja luottamushenkilöt saavat riittävästi tietosuojakoulutusta ja että heille annetaan muu tarpeellinen ohjeistus henkilötietojen lainmukaisesta käsittelystä. Lisäksi rekisterinpitäjän on valvottava koulutusten suorittamista ja ohjeiden noudattamista.

3.4 Rekisteröityjen informointi ja tietosuojaoikeuksien toteuttaminen

Rekisterinpitäjän on annettava rekisteröidylle kaikki henkilötietojen käsittelyä koskevat tiedot tiiviissä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja selkeässä muodossa. Informoinnin tarkoituksena on, että rekisteröity saa kattavan ja selkeän kuvan henkilötietojen käsittelyn kokonaisuudesta. Informaation tulee sisältää tietosuoja-asetuksessa vaaditut tiedot ja sen on oltava kohdeyleisölleen, kuten lapsille ja vieraskielisille ymmärrettävää. Henkilötietojen käsittelyä kuvaavat tiedot on pidettävä ajantasaisina. Informaatiossa on hyvä korostaa, että tietosuojavastaava toimii rekisteröityjen yhteyshenkilönä henkilötietojen käsittelyyn liittyvissä asioissa. (12–14 artiklat)

Rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet myös rekisteröityjen muiden tietosuojaoikeuksien toteuttamiseksi sekä helpotettava oikeuksien

käyttämistä. Käytännössä rekisterinpitäjän on luotava menettelyt ja laadittava ohjeet rekisteröityjen tietosuojaoikeuksien toteuttamiseksi. (12 artikla ja 15–22 artiklat)

3.5 Henkilötietojen käsittelyn riskien arviointi ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi

Rekisterinpitäjän on arvioitava henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä aina, ennen kuin se ryhtyy käsittelemään henkilötietoja. Riskianalyysin avulla rekisterinpitäjä tunnistaa jo suunnitteluvaiheessa ne toimenpiteet, joihin sen on ryhdyttävä riskien hallitsemiseksi ja henkilötietojen asianmukaisen käsittelyn turvaamiseksi. (esim. 24 artikla)

Tietosuoja-asetuksen mukainen riskiarvio on tehtävä rekisteröidyn näkökulmasta eli rekisterinpitäjän on arvioitava mitä rekisteröidyn vapauksia ja oikeuksia käsittely voi vaarantaa ja mitä vahinkoja rekisteröidylle voi aiheutua suunnitellusta henkilötietojen käsittelystä. Rekisterinpitäjän vastuulla on varmistaa, että henkilötietoja käsitellään lainmukaisesti myös hankintojen ja muiden yhteistöiden sekä erilaisten toiminnan muutosten yhteydessä.

Rekisterinpitäjän on tietosuoja-asetuksen mukaan esimerkiksi

- Arvioitava mahdollisia riskejä, tietosuoja- ja tietoturvaohjeistuksen tasoa sekä henkilötietojen teknistä suojausta suhteessa henkilötietojen käsittelyn olosuhteisiin ja riskeihin (esim. 24, 25 ja 32 artiklat)
- Tunnistettava henkilötietojen käsittelyroolit (esim. 26 ja 28 artiklat)
- Lisättävä tietosuojavaatimukset osaksi hankinta-asiakirjoja (esim. 28 artikla)
- Varmistettava sopimusten tietosuojaehtojesien asianmukaisuus (esim. 26 ja 28 artiklat)
- Laadittava tarvittavat tietosuoja koskevat vaikutustenarvioinnit (35 artikla) sekä ennakkokuulemispyynnöt (36 artikla) tietosuojavaaluuuuetun toimistolle
- Huolehdittava henkilötietojen siirtoa ETA-alueen ulkopuolelle koskevien vaatimusten täyttymisestä (V luku)
- Määritettävä, mitä toimijoita henkilötietojen käsittelyssä ylipäänsä halutaan hyödyntää (esim. 24 artikla)
- Varmistettava, että tietosuojavastaava otetaan asianmukaisesti ja riittävän ajoissa mukaan kaikkien henkilötietojen suoja koskevien kysymysten käsittelyyn (37–39 artiklat)

3.6 Henkilötietojen tietoturvaloukkausten käsittely

Rekisterinpitäjän on varauduttava mahdollisiin henkilötietojen tietoturvaloukkauksiin laatimalla toimintaohjeet tietoturvaloukkaustilanteita varten. (33–34 artiklat) Tietoturvaloukkauksiin on pystyttävä reagoimaan mahdollisimman nopeasti. Kaikki henkilötietojen tietoturvaloukkaukset on dokumentoitava, ja niistä on ilmoitettava

- Valvontaviranomaisena toimivalle tietosuojavaltuutetun toimistolle, jos loukkauksesta voi aiheutua riski luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille. Henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta on ilmoitettava tietosuojavaltuutetun toimistolle ilman aiheetonta viivytystä ja mahdollisuuksien mukaan 72 tunnin kuluessa siitä, kun rekisterinpitäjä on tullut tietoiseksi tietoturvaloukkauksesta.
- Rekisteröidylle, jos se todennäköisesti aiheuttaa korkean riskin tämän oikeuksille ja vapauksille. Rekisterinpitäjän on tällöin ilmoitettava asiasta ilman aiheetonta viivytystä, jotta rekisteröidyllä on mahdollisuus suojata tietonsa.

3.7 Tietosuojavastaavan nimeäminen

Kunnassa on tietosuoja-asetuksen mukaan aina nimitettävä tietosuojavastaava. Tietosuojavastaavan tehtävät ja velvollisuudet on suositeltavaa määritellä selkeästi ja kirjallisesti, ja niistä tulee tiedottaa kunnan henkilöstöä ja luottamushenkilöitä. Jos kunnassa toimii monta rekisterinpitäjää, nimityspäätökset tehdään erikseen jokaista rekisterinpitäjää varten. Estettä ei ole nimetä koko kunnalle vain yksi tietosuojavastaava. Tietosuoja-asetus kuitenkin velvoittaa rekisterinpitäjää varaamaan tietosuojavastaavalle riittävät resurssit (esim. työaikaa, työvälineet, osaamista, mahdollisuus kouluttautua) tehtäviensä hoitoon. Tietosuojavastaavan resurssien riittävyttä on arvioitava erityisesti, kun kunnalle siirtyy tai kunta ottaa uusia palveluita järjestettäväksi tai tehtäviä hoidettavaksi. Tietosuojavaltuutetun toimiston verkkosivuilla on kattavammat ohjeet tietosuojavastaavan nimittämiselle organisaatiolle ja sen johdolle.^{xv} (37–39 artiklat)

3.8 Osoitusvelvollisuus

Osoitusvelvollisuuden periaatteen mukaan rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan, että se on luonut yleiset toimintamallit tietosuojalainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi ja että se on yksittäisissä tapauksissa noudattanut tietosuojalainsäädäntöä. Osoitusvelvollisuus tarkoittaa myös dokumentointivelvollisuutta, käytännössä erilaisten toimenpiteiden tekemistä ja kirjaamista.^{xvi} (esim. 5 artikla ja 24 artikla)

4 Tietosuojatyön roolit

Rekisterinpitäjälle kuuluvien tehtävien toteuttaminen edellyttää yhteistyötä kunnan eri toimijoiden kesken, riittävien resurssien varaamista sekä jatkuvaa koulutautumista ja kouluttamista. Tietosuojatyön roolit on kunnassa määriteltävä ja dokumentoitava sekä sovitettava yhteen muiden tiedonhallinnan, tietoturvan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuiden kanssa.

4.1 Valtuusto

Valtuusto vastaa kuntalain 14 §:n mukaan kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa. Se päättää, mitä toimielimiä kunnassa on ja miten toimivalta ja tehtävät jaetaan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kesken. Päätösvalta kuuluu valtuustolle, jollei erikseen ole toisin säädetty tai jollei valtuusto ole itse siirtänyt toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille vahvistamallaan hallintosäännöllä.

Valtuusto vastaa myös rekisterinpitäjän määrittelystä hallintosäännössä, sikäli kun lainsäädäntö ei ota rekisterinpitäjyyden kohdentumiseen kantaa. Lisäksi valtuusto hyväksyy sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet sekä vastaa talousarvion hyväksymisen kautta riittävien resurssien varaamisesta tietosuojatyöhön.

4.2 Kunnanhallitus

Kunnanhallituksen tulee kuntalain 39 §:n mukaan vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä huolehtia sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnanhallituksen yleisestä hallinnon johtamisvastuusta seuraa valvontavelvoite myös siitä, että kunnassa henkilötietojen käsittely on lainmukaisessa kunnossa. Tältä osin kunnanhallituksen tehtäväksi on tietosuojavaltuutetun toimiston nyt jo kumotun henkilötietolain aikaisessa Kunnat ja henkilötietolaki (2010) -oppaassa määritelty esimerkiksi^{xvii}

- Organisoida, suunnitella, koordinoida ja ohjeistaa henkilötietojen käsittelyn järjestäminen.

- Määritellä henkilötietojen käsittelyn järjestämisen periaatteet kunnassa eli määritellä ja todeta kunnassa olevat rekisterinpitäjät sekä osoittaa, miten rekisterinpitäjyyteen liittyvät vastuusuhteet tulee määritellä organisaatioiden sisällä.
- Vahvistaa yleiset kunnan tietosuojaa koskevat pysyväismääräykset ja yleiset toimintaohjeet, jotka sisältävät myös koulutuksen järjestämisperiaatteet. Pysyväismääräyksin ja yleisohjein pyritään varmistamaan, että rekisterinpito kunnassa on suunnitelmallista, lainmukaista ja asianmukaista sekä huolellisesti hoidettua.
- Ohjeistaa ulkopuolisten palvelujen hankkimiseen ja muuhun yhteistyöhön liittyvät kysymykset, asiaan liittyvä toimivalta ja vastuut sekä sopimuskäsitteidenkäsittelyt sekä laatia tarvittavia malleja.
- Velvoittaa rekisterinpitäjiksi todetut viranomaiset antamaan omaa toimintaansa koskevat yleisiä ohjeita täydentävät erityismääräykset ja ohjeet.

Käytännössä kunnanhallituksen tehtävät voivat olla myös yleisemmällä tasolla, jos tehtävät on delegoitu eteenpäin. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (tiedonhallintalaki, 906/2019) myös muita tiedonhallinnan vastuita on määritelty tiedonhallintayksikön (eli kunnan) johdolle. Kunnanhallitus toimii lähtökohtaisesti tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikön johtona, ellei vastuuta ole delegoitu hallintosäännössä.^{xviii}

4.3 Operatiiviset tietosuojaroolit

Tietosuojatyötä tekemään tulee kunnassa perustaa operatiivisia rooleja, joissa tehtäväkuvaan kuuluu rekisterinpitäjälle kuuluvien tehtävien (kuten dokumentointivelvoitteiden) toteuttaminen sekä esimerkiksi kantojen antaminen henkilötietojen käsittelyyn liittyviin riskeihin.

Työhön käytettävissä olevien resurssien kuten myös sijaisjärjestelyiden on oltava kunnossa. Rekisterinpitäjälle kuuluvaa lakisääteistä tietosuojatyötä ei tule perustaa vapaaehtoisuuteen, vaan tehtävän tulisi olla osoitettuna myös viranhoitomääräyksissä tai työsopimuksissa tai tehtäväkuvauksissa.

Suurissa kunnissa voi olla hyvä muodostaa esimerkiksi tietosuojaryhmä, jonka tehtäviin voi kuulua vaikkapa tietosuojatyön suunnittelu, toteutus ja ohjaus sekä koulutuksen koordinointi ja muu toiminnan seuranta kuntatasolla.

4.4 Henkilöstö ja luottamushenkilöt

Henkilöstö ja luottamushenkilöt vastaavat omalta osaltaan tietosuojan toteutumisesta tehtävissään. Henkilöstön ja luottamushenkilöiden velvollisuutena on toimia annettujen ohjeiden mukaisesti sekä ylläpitää ja kehittää osaamistaan sekä raportoida havaitsemistaan epäkohdista.

4.5 Tietosuojavastaava

Tietosuojavastaavan tehtävät ja asema on määritelty tietosuoja-asetuksessa (37–39 artiklat). Tietosuojavastaavan nimenomaisiin tehtäviin kuuluu

- Antaa tietoja ja neuvoja organisaation sisällä tietosuojalainsäädännön noudattamisesta.
- Seurata henkilötietojen käsittelyyn liittyvien vaatimusten sekä organisaation menettelytapojen noudattamista (mukaan lukien vastuunjako, tietoisuuden lisääminen ja käsittelyyn osallistuvan henkilöstön koulutus sekä tähän liittyvät tarkastukset).
- Antaa pyydettyä neuvoja tietosuojan vaikutustenarvioinnin tekemisestä ja valvoa sen toteutusta.
- Tehdä yhteistyötä tietosuojavaltuutetun toimiston kanssa sekä toimia yhteyspisteenä käsittelyyn liittyvissä kysymyksissä.
- Raportoida suoraan organisaation ylimmälle johdolle. Kunnan tulee sisäisesti määritellä raportointivelvollisuudelle selkeät prosessit.

Tietosuojavastaava ei ole henkilökohtaisesti vastuussa tietosuoja-asetuksen rikkomisesta, vaan tietosuojalainsäädännön noudattaminen on rekisterinpitäjän vastuulla.

4.6 Sisäinen ja ulkoinen tarkastus

Sisäinen tarkastus osa kunnan sisäistä valvontaa. Se toimii riippumattomana kunnanhallituksen, konsernijohdon ja ylimmän johdon tukitoimintona arvioimalla objektiivisesti kunnan ja kuntakonsernin hallinto- ja johtamistavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Sisäinen tarkastus voi toiminnallaan tukea myös tietosuoja vaatimusten noudattamisen kehittämistä osana kunnan toimintaa.

Kunnan ulkoinen valvonta jakaantuu tarkastuslautakunnan arviointiin ja lakisääteiseen tilintarkastukseen. Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen ja arvioinnin järjestämistä varten. Tarkastuslautakunta tekee jälkikäteistä arviointia ja antaa suosituksia. Tilintarkastajan lakisääteisiin

velvollisuuksiin kuuluu tarkastaa, onko sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty asianmukaisesti.

5 Seuraamukset tietosuoja- laininsäädännön rikkomisesta

Henkilötietojen käsittelyyn liittyy erilaisia vastuita ja seuraamuksia, jotka yhdistetään erityisesti rekisterinpitäjänä toimimiseen.

5.1 Hallinnolliset seuraamusmaksut ja muut tietosuoja- valtuutetun korjaavat toimivaltuudet

Hallinnolliset seuraamusmaksut perustuvat suoraan sovellettavaan tietosuoja-asetukseen, mutta asetusta jätetään kansalliseen harkintaan seuraamusmaksujen ulottamisen viranomaisiin. Suomi on käyttänyt tätä kansallista liikkumavaraa siten, että viranomaiset on jätetty seuraamusmaksuvastuun ulkopuolelle. Seuraamusmaksujen ulottamista viranomaisiin on kuitenkin esitetty lokakuussa 2025 annetussa hallituksen esitysluonnoksessa eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta.^{xix} Hallinnollisista seuraamusmaksuista päättää tietosuoja-valtuutetun toimiston seuraamuskollegio.

Viranomaisten osalta tietosuoja-valtuutetulla on joka tapauksessa käytössään muut tietosuoja-asetuksen 58 artiklassa tarkoitetut korjaavat toimivaltuudet, kuten huomautuksen antaminen tai käsittelytoimien saattamista tietosuojalainsäädännön mukaiseksi koskevan määräyksen asettaminen.

5.2 Rikosoikeudellinen virkavastuu

Suomessa tietosuoja-asetuksen jättämää liikkumavaraa on ohjeen kirjoitushetkellä käytetty siten, että viranhaltijoita koskee rikosoikeudellinen virkavastuu, josta on säädetty rikoslain (39/1889) 40 luvussa. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tähän hallinnon lainalaisuuden periaatteen liittyy perustuslain 118 §:ssä säädetty vastuu virkatoimista. Kunnassa

viranhaltijat ja luottamushenkilöt toimivat virkavastuulla ja vastaavat toimiensa lainmukaisuudesta.

5.3 Vahingonkorvausvastuu

Tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 1 kohdan mukaan henkilöllä, jolle rikkomuksesta aiheutuu aineellista tai aineetonta vahinkoa, on oikeus saada rekisterinpitäjältä tai henkilötietojen käsittelijältä (joka voi olla eri taho kuin kunta oikeushenkilönä) korvaus vahingosta. Myös perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun mukaan julkisyhteisö (kunta oikeushenkilönä) on työnantajana velvollinen korvaamaan vahingon riippumatta siitä, mikä kunnan viranomainen on aiheuttanut vahingon. Tämän lisäksi yksittäiset toimielimen jäsenet tai viranhaltijat voivat olla myös henkilökohtaisessa vastuussa aiheuttamistaan vahingoista vahingonkorvauslaissa tarkemmin säädettyssä laajuudessa.

5.4 Sopimusperusteinen vastuu

Tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 5 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tai henkilötietojen käsittelijällä on oikeus periä muilta samaan tietojenkäsittelyyn osallistuneilta rekisterinpitäjiltä tai henkilötietojen käsittelijöiltä se osuus korvauksesta, joka vastaa niiden vastuuta aiheutuneesta vahingosta. Käytännössä korvausvelvollisuuden jakautumiseen henkilötietojen käsittelyyn osallistuvien tahojen välillä voidaan vaikuttaa myös sopimusehdoin. Kunnassa henkilötietojen käsittelyä koskevat sopimusehdot on käytävä tarkasti läpi niin ikään tästä näkökulmasta (vastuiden määrittely, mahdolliset vastuunrajoitukset).

5.5 Ylin laillisuusvalvonta

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta. Laillisuusvalvojat voivat niille tehdyn kantelun seurauksena nostaa syytteen, jos kyse on vakavasta lainvastaisuudesta, antaa viranomaiselle huomautuksen, saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä sekä kiinnittää viranomaisten huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai näkökohtiin, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, tehdä viranomaiselle esityksen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi ja hyvittämiseksi.

5.6 Muut vastuut ja seuraamukset

Vastuullinen ja läpinäkyvä henkilötietojen käsittely rakentaa luottamusta kunnan toimintaan ja ehkäisee oikeudellisia ja mainehaittoja. Luottamuksen säilyttäminen on erityisen tärkeää, koska viranomaistoiminnassa yksilöillä ei lähtökohtaisesti ole vaikutusmahdollisuuksia siihen, kuinka heidän henkilötietojaan käsitellään. Laiminlyönnit tietosuojassa voivat johtaa yksilöiden kannalta merkittäviin seurauksiin, kuten arkaluonteisten tietojen paljastumiseen tai taloudellisiin menetyksiin. Näin tietosuojaan liittyy myös eettistä ja moraalista vastuuta.

6 Loppuviitteet

-
- ⁱ Suuntaviivat 07/2020 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuojalainasetuksessa.
- ⁱⁱ Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020, s. 10.
- ⁱⁱⁱ Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020, s. 12–13.
- ^{iv} Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020, s. 13–14.
- ^v Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020, s. 13–14.
- ^{vi} Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020, s. 20.
- ^{vii} Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020, s. 22.
- ^{viii} Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeet 8/2020 sosiaalisen median käyttäjiin suunnatusta kohdentamisesta. Ks. myös Saksan Baden-Württembergin tietosuojaviranomaisen ohje (New Guideline on the use of social networks by public authorities), saatavilla osoitteessa: https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2019/12/Richtlinie_Nutzung_soziale_Netze_%C3%B6ffentl_Stellen_EN.pdf, ja Norjan tietosuojaviranomaisen uutinen ”Norwegian Data Protection Authority choose not to use Facebook”, saatavilla osoitteessa: <https://www.datatilsynet.no/en/news/2021/norwegian-data-protection-authority-choose-not-to-use-facebook/> (vierailtu 11.12.2025).
- ^{ix} Ks. esim. Ranskan tietosuojaviranomainen CNIL, Determining the legal qualification of AI system providers, 7.6.2024, saatavilla osoitteessa: <https://www.cnil.fr/en/determining-legal-qualification-ai-system-providers> (vierailtu 11.12.2025).
- ^x Ks. esim. Tanskan tietosuojaviranomaisen ohjeistus (Vejledende tekst om rollefordelingen, når private er leverandører til det offentlige), saatavilla osoitteessa: https://www.datatilsynet.dk/Media/637800004810345413/Vejledende%20tekst%20om%20rollefordelingen_2022.pdf (vierailtu 11.12.2025).
- ^{xi} Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020, s. 16.
- ^{xii} Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020, s. 29.
- ^{xiii} <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2023/2239-kunnan-hallintosaantomalli> (vierailtu 30.10.2025).
- ^{xiv} Euroopan tietosuojaneuvoston suuntaviivat 07/2020, s. 46–47.
- ^{xv} Tietosuojavaltuutetun toimisto, Ohjeita tietosuojavastaavan nimittäneelle organisaatiolle ja sen johdolle, saatavilla osoitteessa: <https://tietosuoja.fi/tietosuojavastaavat> (vierailtu 30.10.2025).
- ^{xvi} Ks. rekisterinpitäjän tehtävistä esim. tietosuojavaltuutetun toimiston osoitusvelvollisuutta koskevaa verkkosivuohjeistus ”Osoita noudattavasi tietosuoja-säännöksiä”, saatavilla osoitteessa: <https://tietosuoja.fi/osoitusvelvollisuus> (vierailtu 11.12.2025). sekä VAHTI tietosuojan kehittäminen -työryhmän laatima tietosuoja-asetuksen itsearviointi -asiakirjapohja (5.11.2021), saatavilla osoitteessa: <https://dvv.fi/digiturvajulkaisut> (vierailtu 11.12.2025).
- ^{xvii} Opas on laadittu jo kumotun henkilötietolain (523/1999) nojalla.
- ^{xviii} HE 284/2018 vp, s. 72.

^{xix} Hallituksen esitysluonnos saatavilla lausuntopalvelussa osoitteessa:
<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=3e2d6114-8e5c-4edd-b060-ca1989d61d46> (vierailtu 11.12.2025).