

Julkisuus ja henkilötietojen käsittely

Muistio 2.3.2010

Kuntaliitto, lakiasiat

Mika Paavilainen

Lisätietoja julkisuudesta ja henkilötietojen käsittelystä Kuntaliiton lakiasioiden hallintolakimiehiltä:

Taisto Ahvenainen,

Heikki Harjula

Jenny Koivisto (myös ruotsiksi)

Tanja Mansikka (myös ruotsiksi)

Riitta Myllymäki (myös ruotsiksi)

Mika Paavilainen

Henkilöstön ajantasaiset yhteystiedot löytyvät www.kunnat.net sivustolta

Verkkoviestinnän erityiskysymyksiä

Kunnan toimielimen esityslistojen ja pöytäkirjojen laittaminen kunnan verkkosivuille

Esityslistojen ja pöytäkirjojen julkiseksi tuleminen

Kunnan toimielimen esityslistat ja pöytäkirjat ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Kunnan viranomaisen laatima pöytäkirja tulee yleensä julkiseksi julkisuuslain 6.1 §:n 6 kohdan mukaan. Se on pääsääntöisesti julkinen siitä alkaen, kun se on tarkastuksen jälkeen allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. Myös esityslista tulee julkiseksi samassa yhteydessä. Tätä ennen tiedon antaminen em. asiakirjoista on viranomaisen harkinnassa. Julkisuusmyönteisen tulkinnan vaatimus ja kunnan tiedottamisvelvollisuus puoltavat sellaista tulkintaa, että kunnat voivat julkaista toimielinten esityslistoja www-sivuillaan jo ennen varsinaista kokousta ottaen kuitenkin huomioon salassapitosäännösten lisäksi myös henkilötietojen käsittelylle laissa asetetut vaatimukset.

Asiakirjat, jotka eivät ole lain nojalla tulleet julkisiksi jo aikaisemmin, tulevat julkisuuslain 6.1 §:n 9 kohdan nojalla julkisiksi, kun asia, jota asiakirja koskee, on käsitelty viranomaisessa loppuun. Tämä lainkohta ja 6.1 §:n 8 kohta voivat koskea esimerkiksi pöytäkirjan liitteitä. Kaikista liiteasiakirjoista ei voi antaa tietoja asian valmisteluvaiheessa vaarantamatta asian käsittelyä. Tällöin harkintavaltaa voidaan asian käsittelyn jatkuessa perustellusti käyttää siten, että tietoa ei anneta.

”Julkiset” ja ”salaiset” esityslistat

Kunnan toimielimillä on monesti ”julkinen” ja ”ei-julkinen” tai ”salainen” esityslista. ”Ei-julkinen” lista viittaa yleensä siihen, että esityslistaa ei lähetetä oma-aloitteisesti tiedoksi esim. tiedotusvälineille tai laiteta verkkoon ennen kokousta. Salassapidosta ei siis aina ole kysymys, vaan listan ”julkisuus” ennen päätöksentekoa liittyy enemmänkin kunnan tiedottamiseen. Kunnan viranomaisen ei voi ”julistaa” asiaa tai asiakirjaa salassapidettäväksi - salassapitoperusteista säädetään aina lain tasolla. **Esityslistojen toimittaminen kunnan aloitteesta muille kuin kokouksessa läsnäolo- ja puheoikeutetuille on luonteeltaan kunnan tiedottamista.**

Salassa pidettävät tiedot esityslistoissa ja pöytäkirjoissa

Salassapito muodostaa poikkeuksen julkisuuslain pääsäännöstä. Salassa pidettävät tiedot eivät tule julkisiksi, vaikka ne liittyisivät asiaan, joka muilta osiltaan kuuluu lain mukaan julkisuuden piiriin. Mikäli asiakirja sisältää sekä julkisia että salassa pidettäviä tietoja, julkiset tiedot on annettava, mikäli tämä on mahdollista salassa pidettäviä tietoja paljastamatta.

Salassa pidettäviä tietoja ei suositella merkittäviksi pöytäkirjaan, jos tämä on suinkin vältettävissä. Sen sijaan ne voidaan kirjata salassa pidettäviin liitteisiin. Tällöin julkinen pöytäkirja voidaan julkaista salassa pidettävien liitteiden tulematta sivullisen tietoon. Asiaa

työnsä puolesta hoitavilla kunnan viranhaltijoilla ja työntekijöillä, samoin kuin asiaa käsittelevän toimielimen jäsenillä on oikeus saada tieto myös salassa pidettävistä liitteistä. Tällaisia liitteitä ei julkaista verkossa.

Esityslistojen ja pöytäkirjojen sisällön tarkastaminen ennen julkaisemista

Ennen toimielimen esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisemista verkossa on varmistuttava siitä, että julkaistava pöytäkirja ei sisällä salassa pidettäviä tietoja eikä sellaisia henkilötietoja, joiden verkkojulkaisemiseen ei ole lain mukaista perustetta. Yksityisyyden suoja on tässä yhteydessä painavampi peruste kuin julkisuusperiaate tai kunnan tiedottamisvelvollisuus.

Yksittäistä tunnistettavaa henkilöä koskevien tietojen laittaminen kunnan verkkosivuille on henkilötietojen käsittelyä, johon sovelletaan henkilötietolakia. Tämä merkitsee mm. sitä, että tietoja saadaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on hankittu (käyttötarkoitussidonnaisuus). Vaikka henkilötiedot olisivat julkisia, niiden käsittelyyn sovelletaan lisäksi henkilötietolain mukaisia vaatimuksia. Henkilötietojen laittaminen avoimeen verkkoon merkitsee käytännössä niiden luovuttamista kenelle tahansa mihin tahansa tarkoitukseen. Kunta ei voi tiedot verkkoon laitettuaan varmistua siitä, mihin saataville laitettuja tietoja tullaan käyttämään.

Sinänsä julkistenkin henkilötietojen antamista on rajoitettu. Tietojen antamisen tapaan on syytä kiinnittää huomiota. Tietoja saa antaa henkilörekisteristä kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa ainoastaan, jos kunnan viranomaisen voi varmistua siitä, että tietojen vastaanottajalla on oikeus tallettaa ja käyttää tietoja. Tietojen käyttötarkoitus on selvitettävä ennen niiden antamista.

Henkilörekistereitä ei saa julkaista avoimessa tietoverkossa. Henkilötietojen merkitsemistä kokous- ja muihin asiakirjoihin ja julkaisemista verkkosivuilla on mahdollisuuksien mukaan syytä välttää, vaikka rekisteriä ei muodostuisikaan. Kuntien on syytä pitää henkilötietoja sisältävät kokousasiakirjat verkkosivuillaan vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman rajoitetun ajan ja on suositeltavaa poistaa ne viimeistään vuoden kuluttua niiden julkaisemisesta. Jos kokousasiakirjoissa ei ole henkilötietoja tai jos tällaisia tietoja on alkuperäisissä asiakirjoissa, mutta ne ovat toimitettu nettiversiosta pois, voidaan asiakirjoja pitää verkkosivuilla pidemmän ajan.

Yksityiskohtaisten henkilöä koskevien tietojen käsittely kunnan verkkosivuilla ei yleensä ole tarpeen. Yleisluontoinen selostus on yleensä riittävä. Tällöin tiedottamisvelvollisuus on sovitettavissa yhteen yksityisyyden suojan vaatimusten kanssa. Tarkemmat tiedot kunnassa käsiteltävistä julkisista asioista ovat joka tapauksessa saatavissa tarvittaessa muussa muodossa, joten kunnan toiminnasta kiinnostuneet pääsevät kyllä tavalla tai toisella yksityiskohtaisemminkin perille asioista.

Viranhaltijapäätösten julkaiseminen verkossa

Kunnan toimielinten päätösten lisäksi myös eräät viranhaltijapäätökset on laitettava julkisesti nähtäviksi, jotta ne saavuttaisivat lainvoiman muutoksenhakuajan kuluttua umpeen. Tämä johtuu siitä, että kuntalain mukaisissa asioissa kunnan jäsenen muutoksenhaku aika lasketaan vasta päätöksen nähtävillä asettamisesta. Nähtävillä olosta tulee ilmoittaa kunnan virallisella

ilmoitustaululla. Hallintovalituksen piiriin kuuluvissa asioissa (kuten yksilöä koskevat sosiaalitoimen asiakaspäätökset ym.) yksilöpäätöksiä ei laiteta julkisesti nähtäviksi, koska näissä asioissa muutoksenhakuoikeus on ainoastaan asianosaisella.

Kunnan ilmoitustaulu ei ole kovin tehokas ilmoituskanava, mutta esim. kaikkien viranhaltijapäätösten verkkojulkaisuun ei ole minkäänlaista pakkoa, eikä useissa tapauksissa tarvettakaan. Viranhaltijoiden päätöspöytäkirjojen verkkojulkaisussa on kysymys kunnan tiedottamisesta - ja kunnalla on laaja harkintavalta siinä, miten laajasti ja mitä välineitä käyttäen se tiedottaa. Kunta harkitsee, missä asioissa on sellainen tiedottamisintressi, että sen tulisi aktiivisesti saattaa tietoja laajemmin saataville. Yksilöpäätöksiin liittyy usein lain nojalla salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi kysymys on (usein arkaluonteisten, esim. terveydentilaa, vammaisuutta tai sosiaalihuollon asiakkuutta koskevien) henkilötietojen käsittelystä. Nämä seikat rajoittavat sekä tiedon antamista että sen tapaa. Lisäksi yksilöpäätöksiin sellaisenaan ei vahvan pääsäännön mukaan liity merkittävää tiedottamisintressiä. Intressi liittyyneen enemmänkin niistä muodostuviin kokonaisuuksiin, esim. kuinka paljon vaikkapa toimeentulotukea on kokonaisuudessaan myönnetty tiettyinä ajanjaksona.

Aloitteiden julkaiseminen verkossa

Valtuustoaloitteet ja muut luottamushenkilöiden tässä ominaisuudessaan tekemät aloitteet ovat verkkojulkaisun kannalta eri asemassa kuin kuntalaisaloitteet.

Luottamushenkilöiden osana luottamustoimensa hoitamista tekemät aloitteet voidaan laittaa verkkoon, kunhan niiden sisältö on tarkistettu verkkoon sopivaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että aivan samoin kuin ennen minkä tahansa muunkin asiakirjan verkkojulkaisua, huolehditaan siitä, että verkkoon ei laiteta salassapidettäviä tietoja eikä sellaisia henkilötietoja, joiden verkkojulkaisuun ei ole lain mukaista perustetta. Aloitteen tehneen luottamushenkilön nimi voidaan mainita, koska kyse on julkisen luottamustehtävän hoitamiseen liittyvästä tiedosta.

Kuntalaisten muussa ominaisuudessaan kuin luottamushenkilöinä tekemät aloitteet voidaan laittaa verkkoon, kunhan niiden sisältö on tarkistettu verkkoon sopivaksi. Aloitteen tekijän nimeä ei kuitenkaan saa mainita ilman tämän suostumusta, koska siihen ei liity merkittävää tiedottamisintressiä.

Vaatimukset kunnan henkilöstöä koskevien tietojen käsittelyssä

Viranhakuun liittyvät tiedot

Työn- tai viranhakijoiden henkilötiedoista muodostuu henkilörekisteri. Hakijoiden hakemukset liitteineen sekä hakijoista laadittu yhdistelmä muodostavat loogisen rekisterikonaisuuden, jonka käyttötarkoituksena on palvelussuhteeseen valinta. Yhdistelmästä löytyvät yksittäistä henkilöä koskevat henkilötiedot helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Vaikka kysymyksessä olisikin vain yhtä käyttökertaa varten perustettu rekisteri, tulevat kaikki rekisterinpitäjälle henkilötietolaissa säädetyt veloitteet noudatettaviksi.

Hakijoiden yhteenvetotietojen kokonaisuuden julkaiseminen avoimessa verkossa ei täytä henkilötietolain henkilötietojen käsittelyä koskevia vaatimuksia. Tällainen tietojen verkkojulkaisu vaarantaisi perusteettomasti hakijoiden yksityisyyden suojaa, eikä tietojen julkaisuun näin laajasti ole perusteltua tiedottamisintressiä.

Tulkintaongelmat vältetään, kun viran haun yhteenvetotietoja ei pöytäkirjaan sisältyvinäkään julkaista kunnan internet-sivuilla. Suositeltavaa on, että virkavaalipäätöksestä tiedotettaessa internetsivulla informoidaan lähinnä virkaan valitusta, varalle valitusta ja vaalissa ääniä saaneista sekä todetaan esimerkiksi, että julkiset tiedot muista hakijoista ovat saatavilla kunnanvirastossa.

Katso esimerkiksi tietosuojavaltuutetun kannanotto 30.1.2001, 909/45/2000. Linkki kannanottoon on verkkosivun oikeassa reunassa.

Henkilöstöä koskevat tiedot

Kunnan henkilöstöön kuuluvien kuvia ei ole suositeltavaa laittaa avoimeen verkkoon ilman asianomaisen henkilön suostumusta. Tietosuojavaltuutetun tulkinnan mukaan esimerkiksi kuva voidaan julkaista työnantajan kotisivuilla ilman työntekijän suostumusta, jos julkaiseminen on asiallisesti perusteltua ja tarpeellista työnantajan toiminnan kannalta. Kuvan ja muiden työtehtävien hoitamisen kannalta merkityksellisten tietojen julkaiseminen voi olla mahdollista esimerkiksi silloin, kun työntekijän velvollisuuksiin kuuluu olla tunnistettavissa ja saavutettavissa ammattinimike-, työyhteystietojen sekä kuvan perusteella. Työnantajan tulee huolellisesti harkita, onko sen palveluksessa olevien tiedot ja kuvat tarpeen julkaista verkkosivuilla. Perusteettomasti tietoja ei tule viedä verkkoon. Vaikka suostumusta julkaisemiseen ei välttämättä tarvitakaan, kunnan palveluksessa olevilla on oikeus tietää, mitä tarkoitusta varten heitä koskevia tietoja on verkossa.

Kunnan on voitava tiedottaa esimerkiksi siitä, ketkä viranhaltijat ovat tavoitettavissa virkaansa kuuluvien tehtävien hoitamista varten ja ketkä eivät. Suoraan tehtävien hoitamiseen liittyvien tietojen julkaiseminen netissä ei useimmissa tilanteissa vaaranna lainvastaisesti yksityisyyden suojaa. Lain mukaan salassa pidettäviä tietoja ei kuitenkaan saa laittaa verkkoon.

Kunnan ja kuntayhtymän työ- ja virkasuhteisen henkilöstön palkat, palkan osat ja lisät ovat nimikirjalain mukaan julkisia. Muiden tahojen kuin julkisyhteisöjen palveluksessa olevien työntekijöiden palkkatiedot ovat salaisia. Tämä koskee myös esimerkiksi kunnallisten yhtiöiden työntekijöitä.

Julkisia ovat esimerkiksi kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan henkilön peruspalkka, sijoituspalkkaluokka, kokemuslisät, henkilökohtainen lisä, kannustuslisä, lisätyö-, ylityö- ja muut työaikakorvaukset, autoetu, kilometrikorvaukset, päivärahat sekä palkan kokonaismäärä. Nettopalkka on syytä katsoa salaiseksi. Myös palkkauksen perustetta varten tehdyt arvioinnit ovat salaisia. Vaikka kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevien palkkaustiedot ovat julkisia henkilötietoja, niitä ei pidä laittaa avoimeen verkkoon.

Lista palkankorotuksen saaneista työntekijöistä korotusta koskevina tietoina muodostaa henkilörekisterin. Tulkintaongelmat vältetään, kun palkankorotuslistoja ei pöytäkirjaan sisältyvinäkään julkaista kunnan internetsivuilla.

Kirjallinen varoitus on työnjohdollisena toimenpiteenä julkinen tieto. Varoitus ei ole nimikirjalain 7 §:n tarkoittama salassapidettävä rangaistustieto. Se ei ole muullakaan perusteella salainen. Tietoa varoituksen antamisesta nimetylle viranhaltijalle ei kuitenkaan yleensä ole tarpeen julkaista verkkosivuilla. Useimmissa tapauksissa kunnalla ei ole sellaista tiedottamisintressiä, että näin laaja tiedon julkaisu olisi asiallisesti perusteltavissa.

Virkavapaata ja eläkettä koskevat tiedot

Tieto viranhaltijan virkavapaasta tai eläkkeestä voidaan julkaista verkossa. **Se on kuitenkin syytä ilmaista vapaan tai eläkkeen perustetta mainitsematta** – peruste on näet usein lain mukaan salassa pidettävä tieto.

Tulkintaongelmien välttämiseksi eläkkeen perustetta koskevat tiedot on syytä katsoa salassa pidettäviksi (mm. työkyvyttömyyseläke, työttömyyseläke, osa-aikaeläke).

Kuntien eläkevakuutus on katsonut, että tieto henkilön eläkehakemuksesta ja eläkkeestä on salassa pidettävä, lukuun ottamatta tietoa siitä, että henkilö saa tavallista vanhuuseläkettä, joka siis ei ole salassa pidettävä. Eläkkeen määrää koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä.

Vaatimukset kunnan luottamushenkilöitä koskevien tietojen käsittelyssä

Kunnan luottamushenkilöiden nimet ja tiedot siitä, mitä puoluetta tai muuta ryhmää he edustavat, saa laittaa kunnan verkkosivuille - tämä ei edellytä ao. henkilöiden suostumusta, koska kyse on julkisen luottamustehtävän hoitamiseen liittyvistä tiedoista.

Luottamushenkilöiden yhteystietojen laittaminen verkkoon edellyttää pääsääntöisesti heidän suostumustaan. Luottamushenkilöiden kotiosoitteita, puhelinnumeroita tai yksityisiä sähköpostiosoitteita ei saa laittaa verkkoon ilman suostumusta. Poikkeus tästä säännöstä on esim. kunnan nimenomaan luottamustoimen hoitamista varten luottamushenkilön käyttöön antama sähköpostiosoite, jonka saa laittaa verkkoon näkyviin.

Julkipano ja verkkoviestintä

Erityislaissa säädettyyn julkipanomenettelyyn kuuluvat ja lainsäädännön edellyttämää henkilötietoja sisältävät lupapäätöslistat, joita pidetään yleisesti nähtävänä vain lainsäädännön edellyttämän määräajan, eivät muodosta henkilörekisteriä. Tämä koskee mm. maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia päätöksiä erilaisten lupien saajista. Siten esimerkiksi tiedot siitä, ketkä ovat saaneet rakennusluvan, voi laittaa verkkoon, kunhan laissa säädettyjä julkipanomenettelyn edellytyksiä noudatetaan tarkasti. Muiden tietojen julkaisemisessa on syytä olla pidättyväinen. Tätä puoltaa mm. se, että rakennusluvan saajien henkilötietoja saatetaan kerätä verkosta esimerkiksi suoramarkkinointitarkoituksiin. Kunta taas ei saa luovuttaa tietoja tähän tarkoitukseen, ellei rakennusluvan saaja ole antanut siihen nimenomaisesti suostumustaan. Kun tiedot laitetaan verkkoon, kunta ei kuitenkaan voi valvoa niiden käyttöä. Tästä seuraa, että esimerkiksi luvansaajien osoite- ja muita yhteystietoja ei tulisi julkaista avoimessa verkossa ilman suostumusta.

Ks. julkipanomenettelystä tarkemmin [Päätöksen antaminen julkipanon jälkeen](#)

Tietojen verkkojulkaisemisessa kannattaa aina olla huolellinen ja jonkin verran varovainen. Jos tietojen käsittelyssä ei noudateta edellä viitattuja lain mukaisia edellytyksiä, ne saattavat muodostaa henkilörekisterin. Tällöin niiden laittaminen verkkoon on luonteeltaan henkilörekisteritietojen sähköinen luovutus kenelle tahansa, minne tahansa ja mihin tahansa tarkoitukseen.