

## Henkilötiedot ja internetin käyttö kunnan tiedottamisessa

Tämän muistion tarkoituksena on täydentää olemassa olevia Kuntaliiton ohjeita päätöksenteosta tiedottamisesta internetin välityksellä. Kuntaliitto on yleiskirjeellä 16.9.2005, 19/80/2005 ja 7.3.2008, 10/80/2008 antanut suosituksia ja ohjeita salassa pidettävien asiakirjojen ja henkilötietojen käsittelystä. Kuntaliitto on julkaissut verkkosivuillaan muistion Julkisuus ja henkilötietojen käsittely (Muistio 2.3.2010). Kuntaliiton antama Kuntien verkkoviestintäohje on vuodelta 2010. Ks.

[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/julkisuus\\_tietosuoja/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/julkisuus_tietosuoja/Sivut/default.aspx)

Vaikka asiakirjat olisivat julkisia, se ei tarkoita, että ne voi julkaista verkossa

Kunnat tiedottavat vakiintuneen käytännön mukaan päätöksenteostaan laittamalla pöytäkirjat ja esityslistat internetiin. Asiakirjoja ei voi kuitenkaan suoraan ja automaattisesti julkaista verkossa kiinnittämättä huomiota niiden sisältöön. Luonnollisestikaan salassa pidettäviä tietoja ei saa julkaista netissä.

### Henkilötietojen julkisuus

Päätöksentekoon liittyvät asiakirjat saattavat sisältää myös henkilötietoja, joten käsittelyssä tulee noudattaa henkilötietolakia. Henkilötiedot voivat olla salassa pidettäviä (kuten terveystiedot) tai julkisia. Salassapito määräytyy julkisuuslain tai erityislain mukaisesti.

Henkilötietoja sisältyy kaikkien kunnan sektorien päätöksentekoon, eikä niitä saa tarpeettomasti julkaista yleisessä tietoverkossa, vaikka tiedot sinänsä eivät olisi salassa pidettäviä tai henkilörekisteriin sisältyviä tietoja.

Salassa pidettävien tietojen ja henkilötunnusten lisäksi tarvittaessa myös henkilötiedot tulee poistaa julkaistavista asiakirjoista toimittamalla asiakirja tai asianhallintajärjestelmän avulla. Jos henkilötietoja kunnan tiedottamisen niin edellyttäessä julkaistaan, ne tulee poistaa tiedottamisen jälkeen eli tietoja säilytetään internetissä vain tiedottamisen edellyttämän ajan.

Henkilörekisteritietojen laittaminen avoimeen verkkoon on henkilötietojen sähköistä luovuttamista, joka edellyttää siten asianomaisten lupaa tai muuta henkilötietojen luovuttamiseen oikeuttavaa, laissa säädettyä, perustetta. Henkilötietoja avoimeen verkkoon vietäessä luovutuksen saajia ovat kaikki, jotka voivat käyttää internetiä ja katsella kyseistä sivua.

Kunnanhallituksen ja lautakuntien esityslistojen ja pöytäkirjojen ei ole sellaisenaan katsottu muodostavan henkilötietolaisa tarkoitettua henkilörekisteriä. Siten henkilötietojakin sisältävien esityslistojen ja pöytäkirjojen laittaminen kaupungin verkkosivuille ei ole julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitettua henkilötietojen luovuttamista rekisteristä.

Erikseen on arvioitava, sovelletaanko verkkosivuille laitettuihin henkilötietoja sisältäviin esityslistoihin ja pöytäkirjoihin henkilötietolakia. Koska henkilötietolakia sovelletaan lain 2 §:n 2 momentin mukaan muun muassa henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn, henkilötietoja ei saa käsitellä verkkosivuilla henkilötietolain vastaisesti.

Jos esityslistalla, päätöksessä tai sen liitteenä olisi luettelo esimerkiksi johonkin henkilörekisteriin sisältyvistä tiedoista ja kyseinen päätös liittyisi rekisterin tarkoitukseen, luettelon voidaan katsoa muodostavan tässä päätöksentekotarkoituksessa henkilörekisterin tai sen osan, jolloin sitä ei voi julkaista internetissä. Tällaisia luetteloita ovat esimerkiksi luettelo viranhakijoista ja palkankorotuksen saaneista.

### Tiedottamisintressi ja tehokkaan tiedottamisen vaatima aika

Kunnan oikeutta julkisia henkilötietoja sisältävien pöytäkirjojen käsittelyyn internetissä voidaan arvioida lähinnä kuntalaissa säädetyn tiedottamisen kannalta. Kuntalain (29 §) säännök-

sen voidaan katsoa oikeuttavan henkilötietojakin sisältävien esityslistojen ja pöytäkirjojen laittamisen internetiin, jos tietoja säilytetään internetissä vain tiedottamisen edellyttämän ajan ja jos tiedottamisen voidaan katsoa olevan perusteltua kunnan tiedottamisen kannalta.

Kuntaliiton yleiskirjeessä vuodelta 2008 todetaan, että yksityishenkilöiden henkilötietojen laittamista verkkoon tulee välttää. Henkilötunnuksia, yksityishenkilöitä koskevia osoite-, puhelinnumero- tai muita yhteystietoja ei saa laittaa verkkoon. Vaikka henkilötietoja sisältävät kunnan kokousasiakirjat eivät muodostaisi henkilörekisteriä, henkilötietoja sisältävien kokousasiakirjojen laittaminen verkkoon on lähtökohtaisesti perusteltua vain siltä osin, kun asiaan ja tietoihin liittyy kunnan yhteisten asioiden hoitoa koskeva tiedottamisintressi.

Tällaisten kokousasiakirjojen pitäminen verkossa on perusteltua lähinnä tiedottamisintressin edellyttämän ajan. Tämän ajan pituudesta ei ole erikseen säädetty. Tietosuojavaltuutettu on pitänyt hyvänä suuntaa antavana lähtökohtana kunnallisten päätösten nähtävänä pitoa koskevia määräaikoja (TSV 18.5.2004, dnro 582/49/2004).

Kuntaliitto on edellä mainitussa yleiskirjeessään suositellut, että kunnat pitävät tiedottamista edellyttäviä henkilötietoja sisältäviä kokousasiakirjoja verkossa vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman rajoitetun ajan. Kuntaliitto on tukeutunut erääseen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun ja pitänyt tärkeänä, että henkilötietoja sisältävät kokousasiakirjat poistetaan verkosta viimeistään vuoden kuluttua niiden julkaisemisesta (EAOA 4.12.2002, dnro 2823/4/02). Muita pöytäkirjoja voi olla tarpeellista säilyttää verkossa pidempäänkin.

Jatkossa kuntalaissa tullaan säätämään tarkemmin yleisessä tietoverkossa tiedottamisesta.

#### Kunnan tiedottamisvelvollisuus vs. yksityiselämän suoja

Kuntaliitto on ohjeissaan katsonut, että perustuslain yksityiselämän suojaa koskeva perusoikeus on julkisuutta ja sananvapautta koskevia perusoikeuksia painavampi. Tämä on syytä ottaa erityisesti huomioon myös silloin, kun julkisia henkilötietoja käsitellään ja niiden julkistamista arvioidaan kunnassa.

Kunnan yhteisten asioiden hoitoa sisältävistä päätöksistä ja niiden valmistelusta on tiedotettava. Yksityishenkilöitä ja -asioita koskevista päätöksistä ei yleensä ole tarpeellista tiedottaa yksityiskohtaisesti. Esimerkiksi kunnan keskeisissä virkavalinnoissa tämä on sen sijaan tarpeellista.

Kunnan tiedottamisvelvollisuuden ja yksityiselämän suojan suhdetta arvioidaan tapauskohtaisesti. Usein voidaan katsoa riittäväksi julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi, että julkisia henkilötietoja sisältävät asiakirjat ovat saatavissa julkisuuslain mukaisesti kunnanvirastolla.

#### Päätöksen otsikon oltava kuvaava

Vaikka esityslistaa tai pöytäkirjaa ei jonkun asian osalta julkaistaisi verkossa, po. asian otsikossa tulee kuvata asiasisältöä siten, että otsikon perusteella kuntalaiset voivat halutessaan pyytää lisätietoa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin [30.7.2012 / OKV 1152/1/2010 päätöksen](#) mukaan kunnan pitää myös näissä asioissa huolehtia tiedottamisesta. Näin ollen ei ole riittävä, että otsikossa mainitaan pelkkä pykälännumero tai että asia on esimerkiksi "salainen" tai "nähtävissä kunnantalolla".

#### Mikä on henkilötieto?

Internetissä julkaisemisen harkinnan kannalta on tärkeä tuntee *henkilötiedon käsite*. Henkilötiedon käsite on laaja. Henkilötiedolla tarkoitetaan henkilötietolain mukaan kaikenlaista luonnollista henkilöä tai hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Esimerkiksi henkilön nimi, ikä, sukupuoli ja ammatti ovat henkilötietoja. Kuvatiedot ovat henkilötietoja sikäli kuin ne kertovat tietystä henkilöstä. *Henkilötiedon käsite voi täytyä myös välillisesti*. Henkilötiedon käsitteen täyttymisen osalta ratkaisevaa on se, onko yksittäinen henkilö tunnistettavissa.

Henkilötietodirektiivin 29 artiklalla perustettu tietosuojatyöryhmä on henkilötietojen käsitteestä antamassaan lausunnossa 4/2007 todennut välillisen tunnistettavuuden osalta, että "jos käytettävissä olevat tunnisteet eivät lähtökohtaisesti mahdollista henkilön tunnistamista, henkilö saattaa silti olla "tunnistettavissa", koska tieto yhdistettynä muihin tietoihin (joiden ei välttämättä tarvitse olla rekisterinpitäjän hallussa) mahdollistaa henkilön erottamisen muista".

*On tärkeä huomata, että tunnistettavuus voi toteutua yhdistelemällä tietoja eri rekistereistä ja tietolähteistä.* On siis muistettava, että tietojen yhdistettävyyden vaikutus henkilötiedon määrittelyyn. Sinänsä anonyymista tiedosta saattaa muodostua henkilötietoa, jos tieto yhdistettynä muuhun saatavissa olevaan tietoon kuvaa tiettyä luonnollista henkilöä. Esimerkiksi faktatiedot liikenneonnettomuudesta (paikka, aika, tilanne, onnettomuuden luonne jne.) saattavat yhdistettynä muodostaa henkilötietoa, vaikka yksittäisinä tietoina data ei olekaan henkilötietolain mukaista henkilötietoa.

Tietosuojavaltuutetun kannanoton (Tietosuojavaltuutetun kannanotto 4.5.2000 Dnro 344/45/2000) mukaan *ajoneuvon rekisterinumero* on henkilötietolain mukainen henkilötieto, jos rekisterinpitäjällä on tieto tai on rekisterinumeron perusteella tarkoitus hankkia tieto siitä, keneen tunnistettavaan henkilöön ajoneuvon rekisterinumero liittyy eli kuka yksittäinen ihminen voidaan rekisterinumeron perusteella tunnistaa.

Tietosuojavaltuutettu on eräissä ohjauksessaan (Tietosuojavaltuutetun ohjaus avoimen datan suunnitelmaa koskien Dnro 2120/09/2013) todennut, että henkilötietolain tarkoittamasta henkilötietojen käsittelystä sekä henkilörekisteristä on kysymys silloinkin, kun henkilön nimitietoja tai henkilötunnusta säilytetään erillään tai aineistoa analysoidaan ilman nimiä, jos viimeksi mainitut tunnistetiedot ovat koodin avulla kuitenkin yhdistettävissä aineistoon. Ks. <http://www.tietosuoja.fi/fi/index/ratkaisut/tietosuojavaltuutetunohjausavoimendatans.html>

Ohjauksen mukaan *pelkästään nimien ja muiden yksilöintitietojen poistaminen ei kaikissa tilanteissa johda kaikkien rekisteritietojen muuttumiseen anonyymeiksi.* Kerättävä aineisto voi sisältää yksityiskohtaista tietoa rekisteröidystä (esim. harvinainen sairaus tai tarpeeksi tietotyyppisiä) myös siten, että rekisteröidyt ovat mahdollisesti välillisesti tunnistettavissa, vaikka suoria henkilötunnuksia ei sisältyisikään henkilörekisteriin. *Tärkeää on myös havaita, että henkilön tunnistaminen ei tarkoita välttämättä henkilön nimen selvittämistä, vaan henkilö voi olla tunnistettavissa myös muiden tietojen perusteella.* Tietosuojavaltuutettu huomautti, että henkilötietojen suoja koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi niin kauan, kun kyseessä olevat tiedot ovat palautettavissa tunnisteelliseksi tai muutoin välillisesti tunnistettavissa tiettyä henkilöä koskeviksi.

Tietosuojalautakunta on eräissä ratkaisussaan (3.12.2010 4/2010) todennut, että *valokuvista* on havaittavissa henkilön fyysiset ominaisuudet, joiden perusteella tämä voidaan tunnistaa. Tietosuojalautakunta katsoi, että myös valokuvissa ennen sumentamista esiintyvien ajoneuvojen rekisterinumeroita voidaan pitää henkilötietoina. Valokuvan henkilö voidaan katsoa tunnistetuksi, jos hän erottuu muista samaan ryhmään kuuluvista henkilöistä. Ratkaisun mukaan on hyvin mahdollista, että kasvojen sumennuksesta huolimatta henkilö on tunnistettavissa esimerkiksi ruumiinrakenteensa perusteella. Tämä todennäköisyys kasvaa pienien kaupunkien kohdalla.

*Kiinteistön kauppahinta* on käyttötarkoituksesta riippuen joko henkilötieto tai kiinteistön ominaisuutta kuvaava tieto.

Tietosuojavaltuutettu on todennut eräissä ohjauksessaan, että omakotitalojen ollessa kyseessä verkkopalveluissa olevien *kiinteistön sijainti- ja osoitetietojen* perusteella on kohtuullisesti toteutettavissa olevin keinoin julkisista rekistereistä selvitettävissä kiinteistön omistajatiedot. Tietosuojavaltuutetun mukaan jos kiinteistön omistajana on luonnollinen henkilö, kuten omakotitalon ollessa kyseessä tavallisesti on, on kiinteistöä kuvaava tieto eittämättä myös henkilötieto, jolloin henkilötietolain säännöksiä tiedon käsittelyn suhteen tulee noudattaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että omakotitalon tietoja, ml. kuvia, omistajansa henkilötietoina voidaan käsitellä avoimessa tietoverkossa vain omistajan antamaan suostumukseen, toimeksiantoon tai sopimukseen liittyen.

Esimerkkejä kunnan päätöksenteossa teknisellä sektorilla

Rakennus- ja ympäristölautakuntien pöytäkirjat sisältävät muun muassa lupa- ja hallintopakopäätöksiä, joissa on luvan hakijaa koskevia henkilötietoja. Ennen kuin pöytäkirjat laitetaan internetiin, tulee ensin ratkaista se, onko pöytäkirjassa olevien asioiden osalta yleistä tiedot-

tamisen tarvetta. Jos tiedottamisen tarve katsotaan olevan ja päädytään siihen, että pöytäkirjat laitetaan nettiin kokonaisuudessaan, tulee pöytäkirjat muokata. Muokkauksen yhteydessä niistä poistetaan ne henkilötiedot, joilla ei ole tiedottamisen kannalta merkitystä, kuten hakijan nimellä ja osoitteella. Rakennuspaikkaa koskevat tiedot ovat tiedottamisessa kuitenkin tarpeellisia, jotta kuntalaiset ja muut, saavat tiedon siitä, minne rakennetaan.

Kunnat laittavat myös eräitä lupapäätöksiä koskevia julkipanolistoja verkkoon. Joidenkin kuntien käytäntönä on, että julkipanolistoissa on myös luvan saajan henkilötietoja, useimmiten hakijan nimi ja mahdollisesti myös osoite. Lainsäädäntö ei kuitenkaan edellytä luvanhakijaa koskevia tietoja julkipanoilmoituksiin.

Jos kunnan käytäntönä on tiedonsaannin turvaamiseksi katsottu nimien olevan tarpeen julkipanossa, on nettiin laitettavasta versiosta syytä poistaa nimet.

Kunnan etuosto-oikeuden nojalla tekemien päätösten ja kiinteistön kauppajen osalta tulee huomioitavaksi niin ikään tiedottamisintressi. Kiinteistön kauppakirjat sisältävät henkilötietoja. Henkilötietoja sisältävien kauppakirjojen ja kiinteistön kauppajia koskevien pöytäkirjojen laittaminen verkkoon on lähtökohtaisesti perusteltua vain siltä osin, kun asiaan ja tietoihin liittyy kunnan yhteisten asioiden hoitoa koskeva tiedottamisintressi. Esimerkiksi tavanomaisissa tonttikaupoissa näin ei voida lähtökohtaisesti katsoa olevan.

Kunnan tiedottamisintressi ei lähtökohtaisesti ulotu niihin tapauksiin ja listauksiin, joissa etuosto-oikeutta ei ole tai kunta on päättänyt olla käyttämättä etuosto-oikeuttaan. Lähtökohtaisestikin tiedottamisintressi voi kohdistua vain kaupan kohteena olevaan kiinteistöön, ei kaupan osapuolien henkilötietoihin muuta kuin poikkeuksellisesti ja tapauskohtaisesti.

#### Lisätiedot

Hallintolakimiehet  
Suomen Kuntaliitto ry  
[hallintolakimiehet@kuntaliitto.fi](mailto:hallintolakimiehet@kuntaliitto.fi)