

28.3.2007

Dnro 441/2/05

HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELY KUNTIEN VERKKOTIEDOTTAMISESSA

1 KANTELU

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapuneissa Petri Nurmisen sähköpostiviesteissä 10. ja 16. ja 20.2.2005 oli linkit eräiden kuntien verkkosivuilla julkaistuihin pöytäkirjoihin, joista ilmeni muun ohella tietoja viranhaltijoiden virkavapauden perusteena olevista äitiys-, vanhempain- ja adoptiolomista. Nurminen lähetti myös sähköpostiviestit 11. ja 31.5., 17.7. ja 9.11.2005 sekä 12.4.2006, joissa oli vastaavasti linkit eräiden kuntien kotisivuilla julkaistuihin pöytäkirjoihin.

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri siirsi 17.10.2005 sekä 5. ja 11.9.2006 tutkittavakseni Nurmisen sähköpostiviestit 22. ja 30.11.2004, 22. ja 24.2.2005 sekä 2., 4. ja 13.18.6.2006, joissa niin ikään arvosteltiin kuntien kotisivuilla julkaistujen toimielinten pöytäkirjoista ilmeneviä tietoja.

Näiden viestien johdosta otin omana aloitteenani tutkittavaksi henkilötietojen käsittelyn kuntien verkkotiedottamisessa.

2 SELVITYS

Asian johdosta pyydettiin tietosuojavaltuutetun ja Suomen Kuntaliiton lausunnot.

3 RATKAISU

Käsitykseni mukaan oikeustila henkilötietojen käsittelyssä kuntien verkkotiedottamisessa on epätydyttävä. Huolimatta henkilötietolain ja julkisuuslain määräyksistä sekä Kuntaliiton kuntien verkkotiedottamista koskevista ohjeista, käytännössä on havaittavissa, että eräiden kuntien verkkotiedottamisessa on selkeitä puutteita henkilötietojen käsittelemisessä. Mielestäni kuntien tulisikin omassa sisäisessä ohjeistuksessaan määritellä, miten ne toteuttavat verkkoviestinnässään asukkaidensa ja asiakkaidensa tietosuojan. Asiasta saattaisi tämän vuoksi olla syytä laatia menettelyä selkeyttäviä säännöksiä.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

Suomen perustuslaki

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömiä syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeudesta. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntalaki

Kuntalain 27 §:n 1 momentin mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia.

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

Kuntalain 50 §:n 1 momentin mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeellisia määräyksiä muun ohella ainakin tiedottamisesta (11 kohta).

Kuntalain 62 §:n 1 momentin mukaan toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa.

Kuntalain 63 §:n mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksiineen pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu. Muun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaa-

vasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomaisen katsoo sen tarpeelliseksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki)

Julkisuuslain 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia muun ohella asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Julkisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa. Pykälän 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Niin ikään pykälän 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista; asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toimimisesta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä tai henkilön pyrkimisestä sellaiseen tehtävään samoin kuin henkilön osallistumisesta poliittisen puolueen perustamiseen ja rekisteröintiin tai valitsijayhdistyksen perustamiseen vaaleja

varten, ovat kuitenkin julkisia.

Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty tai 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Henkilötietolaki

Henkilötietolailla saatettiin henkilötietojen keräämistä, tallettamista, käyttöä ja luovuttamista koskeva yleislainsäädäntö vastaamaan yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 95/46/EY (tietosuojadirektiivi).

Henkilötietolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Henkilötietolain 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tätä lakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.

Henkilötietolain 3 §:n 1 kohdan mukaan *henkilötiedolla* tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Pykälän 2 momentin mukaan henkilötietojen *käsittelyllä* tarkoitetaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä.

Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä ennen henkilötietojen keräämistä tai muodostamista henkilörekisteriksi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisen rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään.

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja saa käsitellä ainoastaan muun ohella rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella (1 kohta), jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta (4 kohta), jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelussuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan (5 kohta), jos kysymys on henkilön asemaa, tehtäviä ja niiden hoitoa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavista yleisesti saatavilla olevista tiedoista ja näitä tietoja käsitellään rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeuksien ja etujen turvaami-

seksi (8 kohta) tai jos tietosuojalautakunta on antanut käsittelyyn luvan (9 kohta).

Henkilötietolain 9 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia (*tarpeellisuusvaatimus*). Pykälän 2 momentin mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä (*virheettömyysvaatimus*). Rekisterinpitäjän velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyn tarkoitus sekä käsittelyn merkitys rekisteröidyn yksityisyyden suojalle.

Henkilötietolain 11 §:n 1 momentin mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kielletty. Arkaluonteisina tietoina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan 1) rotua tai etnistä alkuperää, 2) henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, 3) rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta, 4) henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia, 5) henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä, taikka 6) henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia.

Henkilötietolain 48 §:ssä ovat rangaistussäännökset. Pykälän 2 momentin mukaan muun ohella se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tämän lain vastaisesti rikkoo henkilötietojen suojaamisesta annettuja säännöksiä ja määräyksiä ja siten vaarantaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai hänen oikeuksiaan, on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, *henkilörekisteririkkomuksesta* sakoon.

3.2

Lausunnot

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Tietosuojavaltuutettu toteaa lausunnossaan, että asian vireille saattaja oli tuonut esille useita tapauksia, joissa kunnanhallitus tai kunnan lautakunta oli vienyt verkkosivuilleen pöytäkirjoja, joihin oli sisältynyt kunnan virkavapauden myöntämistä koskevia päätöksiä. Virkavapauden perusteeksi oli mainittu muun muassa vanhempainloma, äitiysloma, adoptioon liittyvä äitiysloma, hoitovapaa tai muu sellainen syy.

Sikäli kuin kysymys on salassa pidettäväksi säädetyistä tiedoista, tällaisten tietojen luovuttaminen eli myös lataaminen Internettiin ei ole luvallista, ellei siihen ole saatu asianomaisen henkilön suostutusmusta. Mainittujen tietojen salassa pidettävyyttä arvioidaan tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan lähinnä julkisuuslain 24 §:n 25 kohdan ja 32 kohdan kannalta. Näitä säännöksiä sovellettaessa on varmistuttava siitä, ettei niissä mainittuja terveydentilaa tai henkilökohtaisia oloja koskevia salassapitoperusteita tulkita liian suppeasti, ottaen myös huomioon, että oikeus yksityisyyden suojaan on perustuslaissa säädetty perusoikeus.

Henkilötietolain soveltamisen, eli hyvän henkilötietojen käsittelytavan kannalta, tietosuojavaltuutettu toi esille seuraavan.

Henkilötietolain 3 §:n 1 kohdan mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaista luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan ja elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskavaksi. Henkilön nimen yhteydessä oleva tieto hänen virkavapaudestaan ja sen perusteesta täyttää henkilötietolain määritelmän. Asiaa on syytä arvioida toisaalta henkilötietojen luovuttamisena ja toisaalta henkilötietojen käsittelyn yleisten edellytysten kannalta.

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

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

Kunnan oikeutta käsitellä henkilötietoja julkisessa tietoverkossa arvioidaan henkilötietolain 6 ja 8 §:n edellytysten mukaisesti. Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua kunnan toiminnan kannalta. Lain 8 §:ssä säädetään niistä yleisistä edellytyksistä, joiden mukaisesti henkilötietoja voidaan käsitellä. Jos henkilötietojen käsittelylle ei ole asianomaisen henkilön suostumusta, on arvioitava, onko käsittelylle muuta lain 8 §:ssä säädettyä perustetta.

Kunnan oikeutta julkisia henkilötietoja sisältävien pöytäkirjojen käsittelyyn Internetissä voidaan arvioida lähinnä kuntalain 29 §:ssä säädetyn tiedottamisen kannalta. Säännöksen mukaan kunnan on muun muassa tiedotettava asukkailleen vireillä olevista asioista, niistä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Säännöksen voidaan tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan 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. Sääntelyä siitä, mikä tiedottamisen edellyttämä aika on, ei ole. Jotain johtoa voidaan vetää esimerkiksi joihinkin erityissäännöksiin sisältyvistä eräiden kunnallisten päätösten nähtäväksi asettamista koskevien määräaikaisten perusteella.

Henkilötietolain soveltamisen kannalta asiaa on tarpeen myös arvioida, jos esityslistoja tai pöytäkirjoja verkkosivuille asettava kunta luo sivustolle henkilöhauun mahdollistavan hakujärjestelmän, joka hakee tiettyä henkilöä koskevat esityslistat ja muut asiakirjat. Kysymyksessä voidaan tällöin katsoa olevan henkilötietojen käsittely tiettyä henkilötietolain 6 §:ssä tarkoitettua käsittelytarkoitusta varten. Käsittelyn voidaan myös katsoa täyttävän henkilötietolain 3 §:n 3 kohdan henkilörekisterin määritelmän. Viimeksi mainitun säännöksen tarkoittaman tietojen yhteenkuulu-

vuuden edellytyksen täyttää tällöin henkilön nimi. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan tällaiseen henkilötietojen käsittelyyn ei ole oikeutta ottaen huomioon henkilötietolain 8 §:n edellytykset eikä sitä hänen mielestään voida perustella kuntalain tiedottamista koskevalla säännöksellä. Asiaan liittyviltä mahdollisilta tulkintaongelmilta vältytään, jos kunta luo verkkosivuilleen erillisen asiaperusteisen tiedonhakupöytäkirjan. Tällainen järjestelmä toteuttaisi muutoinkin julkisuuslain periaatteita ja tavoitteita.

Tiedossa ei ole, kuinka kauan kunnat verkkosivuillaan säilyttävät pöytäkirjoja ja sisältyykö kuntien verkkosivuihin edellä kuvattuja hakuominaisuuksia ja minkälaisia ne ovat. Selvää kuitenkin on, että mitä pidempään henkilötietoja sisältävät esityslistat ja muuta asiakirjat ovat verkkosivuilla, sitä enemmän yksityisyyden suoja vaarantuu suhteessa julkisuuslain tavoitteisiin.

Sekä oikeus yksityisyyden suojaan että oikeus saada tietoja julkisista asiakirjoista ovat perusoikeuksia. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan riippumatta siitä, sovelletaanko henkilötietolakia, kunnan tulisi tehdä näiden kahden perusoikeuden intressivertailu, kun tehdään esimerkiksi pöytäkirjojen ja esityslistojen julkistamista ja sen vaihtoehtoja ja menetelmiä koskevia päätöksiä. Eräät kunnat ovat laatineet erikseen tiedotteita, joissa ei ole henkilönimiä, tai esityslistoista ja pöytäkirjoista poistetaan henkilöiden nimet tai ainakin yksityisyyden suojan kannalta ongelmalliset tiedot, esimerkiksi osoitetiedot, vaikka ne eivät olisikaan salassa pidettäviä tietoja.

Hyvän tiedonkäsittelytavan keskeisiä periaatteita ovat huolellisuus- ja suojaamisvelvoitteet sekä tarpeellisuusvaatimus. Kenenkään yksityisyyttä ei pidä perusteettomasti loukata eikä vaarantaa. Nämä periaatteet on tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan syytä ottaa huomioon, kun arvioidaan kunnallisen verkkosivuilla tapahtuvan tiedottamisen tarpeellisuutta, tarvetta ja oikeutusta. Hänen käsityksensä mukaan tarvittaisiin myös menettelyjä selkeyttäviä säännöksiä.

Suomen Kuntaliiton lausunto

Kuntaliitto viittasi lausunnossaan kuntien viestintään sovellettaviin keskeisiin perustuslain ja kuntalain säännöksiin. Kunnan asukkailla on oikeus tietää, miten kunnassa hoidetaan yhteisiä asioita. Kuntien www-viestinnällä niin kuin muullakin tiedottamisella lisätään kunnan asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kunnan viranomaisten päätöksentekoon sekä mahdollisuuksia valvoa kunnan viranomaisten ratkaisujen laillisuutta. Kunnan toimielinten päätöksistä laaditaan pöytäkirja, joka muodostuu esityslistasta ja joka allekirjoituksen ja tarkastuksen jälkeen on julkisuuslain mukaan julkinen. Pöytäkirjalla on julkinen luotettavuus: asian katsotaan olevan niin kuin se kirjattu pöytäkirjaan, jollei muuta näytetä.

Kuntien viestinnällä varmistetaan myös asiakirjojen nähtävillä pitoa koskevien velvoitteiden ja niihin liittyvän oikeussuojan toteutumista. Tietosuojavaltuutetun viittaus päätösten nähtäväksi asettamista koskeviin määräaikoihin, kun arvioidaan kuntalain 29 §:n tiedottamisvelvoitetta ja

henkilötietoja sisältävien pöytäkirjojen laillista säilyttämisaikaa Internetissä, toteuttaa lähinnä oikeussuojan vaatimusta. Kuntien viestinnällä on kuitenkin tätä laajemmat demokratiatavoitteet.

Kuntaliitto piti tärkeänä, että kuntien www-viestinnän oikeellisuuden arvioinnissa otetaan huomioon myös se, että viestinnällä varmistetaan kunnallisen demokratian toteutumista. Kaikkien perusoikeuksien toteuttamisessa ja intressivertailussa on otettava huomioon myös kunnallinen itsehallinto, joka on perustuslain suojaama.

Siltä osin kuin tietosuojavaltuutettu viittasi lausunnossaan verkkosivuilla toteuttavaan kunnalliseen tiedottamiseen ja hyvän tietojenkäsittelytavan keskeisiin periaatteisiin ja katsoi, että tarvitaan menettelyä selkeyttävää sääntelyä, Kuntaliitto totesi seuraavan.

Kuntaliitossa valmisteltiin vuonna 1999 lähinnä kunnallishallinnon käyttöön julkisuuslainsäädäntöä koskeva opaskirja "Julkisuuslainsäädäntö, julkisuus ja salassapito kunnissa". Kirjassa on kuvaus salassapitosäännöksistä. Siinä myös kuvataan henkilötietojen käsittelyä Internetissä. Kuntaliitto toteaa, että se on valmistellut kunnille www-viestinnän ohjeet vuonna 2001, jotka löytyvät Kuntaliiton kotisivuilta. Viestintäohjeessa käsitellään laajasti Internet-sivuston suunnittelua ja ylläpitoa sekä myös verkkolainsäädäntöä.

Lausunnon mukaan Kuntaliitto uudisti vuonna 2004 Kuntien viestintäsuosituksen. Myös näissä suosituksissa on kuvattu laajasti julkisuuslakia. Niissä suositellaan myös esityslistojen, päätösten ja pöytäkirjojen julkistamista Internetissä. Suosituksissa todetaan muun muassa, että listoille merkitään kaikki asiat, jotka eivät lain mukaan ole salaisia. Lisäksi todetaan, että salassa pidettäviä tietoja ei saa antaa julkisuuteen ja että esityslistat on laadittava siten, että ne sisältävät vain asian edellyttämiä henkilötietoja.

Kuntaliitto totesi perhe-elämää ja muita henkilökohtaisia oloja kuvaavien sekä muiden henkilötietojen käsittelyn osalta, että se on pitänyt tärkeänä sitä, että kunnan toimielimen kokousasiakirjat voidaan panna Internetiin. Tämä johtui siitä, että pöytäkirjat eivät muodosta henkilötietolain 3 §:n 3 kohdan tarkoittamaa henkilörekisteriä silloinkaan, kun ne sisältävät luottamushenkilöä ja muuta yksityishenkilöä koskevia henkilötietoja. Myöskään usean kokouksen kokousasiakirjat eivät sellaisenaan muodosta henkilörekisteriä (mm. TSV:n lausunto 16.5.2005, oikeusministerin vastaus, kirjallinen kysymys 616/2000vp). Kunnan toimielinten päätösasiakirjojen julkistamisella Internetissä on tärkeä viranomaistoiminnan julkisuutta ja kunnallista demokratiaa vahvistava tehtävä.

Kuntaliiton mukaan kuntien viestinnän ohjeisto osoitti, että julkisuus- ja henkilötietolain vaatimukset oli pyritty kuvaamaan yksityiskohtaisesti. Ohjeissa on korostettu sitä, ettei Internetissä julkaistavissa esityslistoissa tai muissa asiakirjoissa saa olla salassa pidettäviä tietoja eikä henkilötunnuksia. Samoin on korostettu, ettei kokousasiakirjoihin pidä merkitä yksityishenkilöiden osoite-, puhelinnumero- tai muita yhteystietoja eikä tarpeettomasti muitakaan henkilötietoja.

Ohjeissa suositellaan, että kunnan toimielinten esityslistat ja pöytäkirjat liitteineen pidetään esillä Internetissä vain rajoitetun ajan, esimerkiksi vuodesta kahteen vuotta. Ohjeistossa on tuotu esille tietosuojavaltuutetun lausunnossaan 16.5.2005 esittämän kielteisen arvion sellaisesta järjestelmästä, jossa kunta luo sivustoilleen henkilöhaun mahdollistavan hakujärjestelmän, joka hakee tiettyä henkilöä koskevat esityslistat ja muut asiakirjat.

Henkilötietojen poimimista Internet-sivuilta ei voida estää, koska tämä on mahdollista käyttämällä nykyaikaisia hakuohjelmia. Kunnat eivät ole kuitenkaan luoneet eivätkä ole luomassa erillisiä henkilöhakuja, joihin tietosuojavaltuutettu ja Kuntaliiton www-viestinnän ohjeet viittaavat.

Kuntaliitto oli omissa suosituksissaan kunnille todennut, että muun muassa sairauspoissaoloa, vanhempainlomia, äitiyslomia, adoptiota, hoitopaata, eläkettä ja pankkitilin numeroa koskevat tiedot on perusteltua katsoa julkisuuslain 24 §:n 25 kohdan tai 32 kohdan nojalla salassa pidettäväksi eikä niitä saa panna kunnan www-sivuille julkisesti nähtäväksi tai luvatta julkistaa muullakaan tavoin. Tällaisten henkilötietojen julkistamiseen Internetissä ei liene perustetta eikä tarvetta, vaikka asianomainen henkilö antaisi siihen luvan.

Kuntaliitto totesi kuitenkin, että erityisesti julkisuuslain 24 §:n 32 kohdan säännös yksityiselämän elintapoja sekä perhe-elämää ja henkilökohtaisia oloja kuvaavien tietojen salassapidosta on hyvin tulkinnanvarainen, minkä myös eräät tuomioistuinten ja lainvalvontaviranomaisten päätökset osoittavat. Myös tietosuojavaltuutettu on ennen julkisuuslain voimaantuloa katsonut, ettei työntekijän sairauspoissaolojen lukumäärä- tai ajanjaksotieto sinänsä kuvaa työntekijän sairautta eikä siitä voi päätellä konkreettisesti työntekijän sairautta tai terveydentilaa, minkä vuoksi tällainen tieto ei ollut tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan henkilötietolain 11 §:n tarkoittama arkaluonteinen henkilötieto.

Tietosuojavaltuutettu viittasi lausunnossaan muun muassa hyvän tietojenkäsittelytavan keskeisiin periaatteisiin ja ilmaisi käsityksensä, että kuntien verkkotiedottamisen menettelyissä tarvittaisiin selkeyttäviä säännöksiä. Kuntaliitto totesi, että kuntien www-viestinnässä oli muun muassa henkilötietojen käsittelyn osalta lisäohjeistuksen tarvetta, minkä vuoksi Kuntaliitto lähettää viimeistään vuoden 2005 syyskuun aikana kunnille ohjeiden täsmennykset. Kuntaliiton käsityksen mukaan tietosuojavaltuutetun lausunnossaan esittämät ongelmakysymykset eivät edellytä lainsäädännön tarkistamista, vaan ongelmat on mahdollista ratkaista Kuntaliiton ja Tietosuojavaltuutetun toimiston ohjeistuksella.

Kuntaliiton yleiskirje 16.9.2005

Kuntaliitto täsmensi ohjettaan henkilötietojen käsittelystä Internetissä. Täsmennyksen mukaan henkilötietojen käsittelystä yksityiselämän suojan vaatimukset ovat julkisuusperiaatetta painavampia perusteita. Henkilötietojen merkitsemistä kokous- ja muihin asiakirjoihin ja julkaisemista Internetissä on syytä välttää. Henkilötietoja sisältäviä kokousasiakirjoja tulisi julkaista Internetistä vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman rajoitetun

ajan, jolloin ne tulisi poistaa Internetistä ainakin viimeistään vuoden kuluttua julkaisemisesta. Salassa pidettäviä tietoja ja henkilörekisteritietoja ei saa luvatta julkaista avoimessa Internetissä.

Internetin käytössä on otettava huomioon, ettei viranomaisella ole mahdollisuutta estää siinä julkaistujen henkilötietojen käyttämistä henkilötietolain vaatimusten vastaisesti periaatteessa mihin tahansa tarkoitukseen. Yksityiselämän suojaa painottavassa intressivertailussa on perusteltua arvioida, milloin ja kuinka pitkän aikaa tehokas tiedottaminen ja viranomaisten toiminnan valvonta edellyttävät yksityisten henkilöiden henkilötietojen julkaisemisesta Internetissä. Kuntaliitto on suositellut, että yksityishenkilöiden nimien, osoitteiden ja muiden henkilötietojen merkitsemistä esityslistoihin, pöytäkirjoihin ja muihin asiakirjoihin sekä julkaisemisesta Internetissä ja muussa viestinnässä vältetään, jollei asian käsittely, tehokas tiedottaminen ja viranomaisten toiminnan valvonta sitä vaadi.

Yksityiselämän, siis ihmisten omaan elinpiiriin kuuluvia ja lailla salassa pidettäväksi säädettyjä muita tietoja, henkilötunnuksia, yksityishenkilöiden henkilötietoja sisältäviä erillisiä luetteloita ja muita henkilörekistereitä sekä yksityishenkilöiden osoite-, puhelinnumero- ja muita yhteystietoja ei saa laittaa Internetiin. Jos kyseisiä tietoja katsotaan poikkeuksellisesti tarpeelliseksi julkaista Internetissä, siihen on oltava asianomaisen suostumus tai muu laillinen peruste.

Tulkintaongelmia on ollut erityisesti sen suhteen, mitkä ovat julkisuuslain 24 §:n 32 kohdan tarkoittamia perhe-elämää ja henkilökohtaisia oloja koskevia salassa pidettäviä tietoja. Tulkintaongelmien välttämiseksi on perusteltua katsoa esimerkiksi henkilön sairauspoissaoloa, vanhempainlomaa, äitiyslomaa, adoptiota, hoitovapaata, työkyvyttömyyseläkettä ja pankkitilin numeroa koskevat tiedot salassa pidettäviksi eikä niitä saa panna kunnan Internet-verkkoon tai julkaista luvatta muullakaan tavoin. Esimerkiksi edellä tarkoitettu virkavapaus on syytä julkaista sen perustetta ilmoittamatta.

Yksityisyyden suojan vaatimukset huomioon ottaen kunnan tiedottamisvelvoite ei oikeuta henkilötietoja koskevien asiakirjojen pitkäaikaiseen säilyttämiseen Internetissä. Mitä pitempään henkilötietoja sisältävät kunnan kokousasiakirjat säilytetään Internetissä, sitä suurempi vaara on, että yksityisyyden suoja voi vaarantua. Kuntaliitto suosittelee, että kunnat pitävät henkilötietoja sisältävät kokousasiakirjat Internetistä vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman rajoitetun ajan ja poistavat ne Internetistä ainakin viimeistään vuoden kuluttua niiden julkaisemisesta.

Internetissä toimii lukuisia kunnista riippumattomia, vapaaseen kirjainmerkkijonoon perustuvia hakujärjestelmiä (mm. Google), joilla hakutuloksena voidaan saada myös luonnollista henkilöä koskevat asiakirjat tai muut Internet-merkinnät, mistä johtuen tietosuojan riskit ja mahdollisuudet tietojen väärinkäyttöksiin lisääntyvät. Kunnat eivät ole luomassa eikä ole syytä luoda tällaisia henkilöhakujärjestelmiä, joihin sisältyviltä ”mahdollisilta tulkintaongelmilta vältytään, jos hakujärjestelmä, jos sellainen on, tehdään asiaperusteiseksi” (em. TSV:n lausunto 18.5.2004).

Kuntaliitto on koonnut julkisuus- ja henkilötietolainsäädäntöön liittyvää ohjeistusta ja oikeuskäytäntöä Internetiin www.kunnat.net > lakiasiat > jul-

3.3

Arviointi

Oikeusohjeita

Perustuslaissa suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Perustuslain 2 luvussa säädetyt perusoikeudet velvoittavat myös kuntia. Kunnat kuuluvat julkisen vallan piiriin ja myös niiden on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kuntien on siten toiminnassaan muun ohella turvattava jokaisen oikeus yksityiselämän suojaan, edistettävä sananvapautta ja viranomais-toimintansa julkisuutta. Niiden tulee myös edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kuntalain mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelun käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset tiedottamisesta.

Henkilötietolain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietojen käsittelyssä sekä edistää hyvän tietojen käsittelytavan kehittämistä ja noudattamista. Henkilötietolailla on saatettu Suomen lainsäädäntö vastaamaan tietosuojadirektiivin määräyksiä.

Henkilötietolakia sovelletaan muun muassa henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Kunnan oikeutta käsitellä henkilötietoja julkisessa verkossa arvioidaan henkilötietolain 6 ja 8 §:n edellytysten mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua kunnan toiminnan kannalta. Jos henkilötietojen käsittelylle ei ole asianomaisen henkilön suostumusta, niitä saa käsitellä vain, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai veloitteesta. Käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn kannalta tarpeellisia. Virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja ei saa käsitellä. Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kielletty.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio C-465/00, C-138/01 ja C-139/01

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin arvioi 20.5.2003 antamassaan tuomiossa tietosuojadirektiiviä suhteessa Itävallan kansalliseen lainsäädäntöön, joka velvoitti ilmoittamaan viranomaiselle sellaisten henkilöiden palkat ja eläkkeet, jotka ylittivät tietyn euromäärän. Valvovalla viranomaisella oli velvollisuus koota nämä tiedot selvitykseen siten, että siinä mainittiin kaikki ne henkilöt, joiden palkkojen ja eläkkeiden määrät ylittivät laissa säädetyt kokonaisuudet. Lain tarkoituksena oli selvityksen saattaminen yleis-

sön saataville sen laajan tiedonsaantioikeuden varmistamiseksi. Tiedottamisella oikeushenkilöitä painostettiin pitämään palkat kohtuullisella tasolla, jotta julkisia varoja käytettäisiin säästävaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti.

Itävallan kansalliset tuomioistuimet pyysivät ennakkoratkaisua siitä, oliko yhteisön oikeuden tietosuojaa koskevia säännöksiä tulkittava siten, että kysymyksessä ollut kansallinen sääntely oli niiden vastainen. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossaan muun ohella, että Itävallan tasavallan intressiä taata julkisten varojen mahdollisimman hyvä käyttö ja erityisesti sen intressiä siihen, että palkat pysyvät kohtuullisissa rajoissa, on punnittava siihen nähden, miten vakavasti asianomaisten henkilöiden oikeutta yksityisyyteen loukataan.

Tuomion perustelujen mukaan erilaisilla parlamentaarisisilla elimillä on tässä suhteessa kiistämätön tarve tietää eri julkisten yhteisöjen henkilöstöstä aiheutuneiden kustannusten määrä, jotta ne voisivat tarkistaa julkisten varojen asianmukaisen käytön. Tämän lisäksi demokraattisessa yhteiskunnassa verovelvollisilla ja suurella yleisöllä on yleensä oikeus saada tietoja julkisten varojen käytöstä muun muassa henkilöstökuluihin. Tällaisilla selvitykseen kootuilla tiedoilla edistetään julkista keskustelua yleiseen etuun liittyvästä kysymyksestä ja palvelaan siis yleistä etua. On kuitenkin kysyttävä, onko asianomaisten henkilöiden nimien ilmoittaminen saatujen tulojen kohdalla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan lailliseen päämäärään ja ovatko ne syyt, joihin yhteisöjen tuomioistuimessa on vedottu tällaisen julkistamisen perustelemiseksi, merkityksellisiä ja riittäviä.

Tuomioistuin totesi, että kansallisten tuomioistuinten on tarkistettava, onko tällainen julkisuus samalla sekä välttämätöntä että oikeassa suhteessa siihen päämäärään, joka koskee palkkojen pysyttämistä kohtuullisissa rajoissa, ja varsinkin niiden on tutkittava, olisiko tämä tavoite voitu saavuttaa yhtä tehokkaasti toimittamalla nimet sisältävät tiedot vain valvontaelimille. Voidaan myös kysyä, eikö suurelle yleisölle olisi voitu ilmoittaa vain niitä palkkoja ja muita rahamääräisiä etuja, jotka kyseisten julkisten yhteisöjen palveluksessa olevat henkilöt saavat sopimuksen tai sääntöjen nojalla, mutta ei kunkin henkilön kyseisen vuoden aikana todellisuudessa saamia summia, joiden osat voivat vaihtelevasti riippua heidän perhetilanteestaan ja henkilökohtaisesta tilanteestaan.

Tuomion johtopäätöksenä oli, että kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö ei ole direktiivin 95/46/EY vastainen. Näin on edellyttäen, että on selvitetty, että kansallisen viranomaisen valvonnassa olevien yhteisöjen palveluksessa olevien henkilöiden tietyn kynnyksen ylittävien vuositulojen lisäksi myös näiden tulojen saajien nimien laaja julkistaminen on välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista perustuslainsäätäjän tavoitteleman sen päämäärän kannalta, joka koskee julkisten varojen asianmukaista hoitoa, mikä kansallisten tuomioistuinten on tutkittava.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio C-101/01

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi 6.11.2003 antamassaan tuomiossa, että tietojen käsittely, eli käsite, jota käytetään tietosuojadirektiivissä, kattaa kaikenlaiset sellaiset toiminnot tai toimintojen kokonaisuudet, joita

kohdistetaan henkilötietoihin joko automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai muutoin. Tällaisiin toimintoihin kuuluu tietojen luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saataville. Siten toimenpide, jolla henkilötiedot on laitettu Internet-sivulle, on tässä tarkoitettua käsittelyä. Tietojen laittaminen Internet-sivulle edellyttää nykyisin käytettyjen teknisten ja tietojenkäsittelyllisten menetelmien mukaan sitä, että sivu ladataan palvelimelle sekä toimenpiteitä, joiden avulla sivu saadaan Internet-yhteyden omaavien henkilöiden saataville. Nämä toimenpiteet suoritetaan ainakin osittain automatisoidusti.

Johtopäätöksensä tuomioistuimessa totesi, että, kun Internet-kotisivulla viitataan henkilöihin ja yksilöidään heidät joko nimeltä tai muulla tavoin, kuten ilmoittamalla heidän puhelinnumerosa tai antamalla tietoja heidän työsuhteestaan ja harrastuksistaan, tätä on pidettävä tietosuojadirektiivissä tarkoitettuna kokonaan tai osittain automatisoituna henkilötietojen käsittelyä. Tuomioistuimessa toteaa edelleen, että direktiivin tarkoitus huomioon ottaen siinä käytettyä ilmaisua terveyteen liittyvät tiedot on tulkittava sillä tavoin laajasti, että se käsittää kaikki niin fyysiset kuin psyykkisetkin henkilön terveyteen liittyvät tekijät.

Tämä yhteisöjen tuomioistuimen tuomio liittyi Ruotsissa vireillä olleeseen rikosoikeudenkäyntiin. Siinä arvioitiin, oliko yksityishenkilö syyllistynyt henkilötietolain määräysten rikkomiseen, kun hän toimiessaan vapaaehtoistyössä rippikoululaisten ohjaajana julkaisi tähän toimintaan liittyen omalla verkkosivullaan tietoja nimeltä mainituista henkilöistä. Nämä henkilöt olivat tunnistettavissa nimen, puhelinnumeron, työolosuhteidensa taikka harrastustensa perusteella. Tiedot oli poistettu heti, kun sivujen ylläpitäjä sai tietää tiettyjen henkilöiden olleen tietojen julkaisemista vastaan. Yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisun perusteella antamassaan tuomiossa Götan hovioikeus päätyi lopputulokseen, jonka mukaan olosuhteiden kokonaisarviointiin perusteella henkilötietolain rikkomus oli tapauksessa vähäinen, minkä vuoksi teko jäi tuomitsematta ja syyte hylättiin.

Kunnan toimielinten pöytäkirjojen julkaiseminen kunnan verkkosivulla

Kunnallishallinnon päätösasiakirjoja ovat toimielinten pöytäkirjat. Pöytäkirjan perustehtäviä ovat tiedon säilytys ja tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeet. Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirjat pidetään yleisesti nähtävänä kunnan ilmoitustaululla. Pöytäkirjan pitämällä yleisesti nähtävänä eli niin sanotulla yleistiedoksiannolla on prosessuaalinen merkitys. Pöytäkirjaan sisältyvien päätösten oikaisuvaatimus- ja muutoksenhaku-aika alkaa kulua päätösten tiedoksisaannista.

Kun toimielimen päätös koskee asianosaisen oikeutta, velvollisuutta tai etua, tapahtuu päätöksen tiedoksianto tavallisena tiedoksiannona, jolloin pöytäkirjanote lähetetään asianosaiselle oikaisuvaatimus- tai valitusohjeineen erikseen tiedoksi. Hänen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä.

Kuntaliiton www-viestinnän ohjeessa vuodelta 2001 suositellaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien pöytäkirjojen pitämistä saatavilla kunnan verkkosivuilla. Kuntien verkkotiedottamisella niin kuin muullakin

tiedottamisella pyritään toteuttamaan kunnan tiedottamisvelvollisuutta. Tiedottamalla kunnan asioista asukkaille luodaan edellytykset vaikuttaa yhteisten asioiden hoitoon ja tuetaan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Kuntaliiton lausunnon mukaan se on pitänyt tärkeänä sitä, että kunnan toimielimen kokouspöytäkirjat voidaan panna Internetiin, koska ne eivät muodosta henkilökisteriä silloinkaan, kun ne sisältävät luottamushenkilöä tai muuta yksityishenkilöä koskevia henkilötietoja. Liiton mukaan kuntien viestinnän ohjeisto osoittaa, että julkisuus- ja henkilötietolain vaatimuksia on pyritty kuvaamaan yksityiskohtaisesti. Ohjeistossa on korostettu, ettei Internetissä julkaistavissa esityslistoissa tai muissa asiakirjoissa saa olla salassa pidettäviä tietoja eikä henkilötunnuksia.

Tietosuojavaltuutetun lausunnon mukaan henkilötietolakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn eikä henkilötietoja saa käsitellä verkkosivuilla henkilötietolain vastaisesti. Tietosuojavaltuutettu toteaa, että riippumatta siitä, sovelletaanko henkilötietolakia, kunnan tulisi tehdä kahden perusoikeuden, yksityisyyden suojan ja viranomaisen toiminnan julkisuuden, välinen intressivertailu, kun tehdään pöytäkirjojen ja esityslistojen julkistamista ja sen vaihtoehtoja ja menetelmiä koskevia päätöksiä. Hyvän tietojenkäsittelytavan keskeisiä periaatteita ovat huolellisuus- ja suojaamisvelvoitteet sekä tarpeellisuusvaatimus. Tietosuojavaltuutettu toteaa, että kenenkään yksityisyyttä ei tule perusteettomasti loukata eikä vaarantaa. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan tarvittaisiin myös menettelyjä selkeyttäviä säännöksiä.

Kuntaliitto on täsmentänyt www-viestinnän ohjeet 2001 -suositustaan henkilötietojen käsittelyn osalta. Täsmennyksen mukaan henkilötietojen käsittelyssä yksityiselämän suojan vaatimukset ovat julkisuusperiaatetta painavampia perusteita. Henkilötietojen merkitsemistä kokous- ja muihin asiakirjoihin on ohjeiden mukaan syytä välttää. Henkilötietoja sisältäviä kokousasiakirjoja tulisi julkistaa Internetissä vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman rajoitetun ajan, jolloin ne tulisi poistaa Internetistä ainakin viimeistään vuoden kuluttua julkistamisesta.

Tietosuojan toteutuminen kuntien verkkoviestinnässä

Käytettävissäni olevan selvityksen mukaan kunnat ovat yleisesti noudattaneet Kuntaliiton suositusta, jonka mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien esityslistat ja pöytäkirjat julkaistaan kunnan verkkosivuilla. Saatujen tietojen perusteella on kuitenkin todettavissa, että kunnat ovat julkaisseet verkkosivuillaan myös toimielintensä pöytäkirjoja, joista on ilmennyt tietoja muun ohella nimeltä mainittujen viranhaltijoiden siirtymisestä työkyvyttömyyseläkkeelle, viranhaltijoiden hoitovapaasta ja äitiyslomista sekä terveydentilasta. Niin ikään verkkosivuilla on julkaistu pöytäkirjoja, joissa on päätetty nimeltä mainittujen oppilaiden koulupaikkahakemuksista, koulukuljetushakemuksista ja vahingonkorvaushakemuksista. Hakemusten yksilölliset perustelut ja kysymyksessä olleiden hakijoiden olosuhteet ovat myös ilmenneet pöytäkirjoista. Pöytäkirjoja on myös säilytetty verkkosivuilla useita vuosia.

Henkilötietolain mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnol-

lista henkilöä tai hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Yhteisöjen tuomioistuimien on todennut, että Internet-sivustolla olevia viittauksia henkilöihin ja heidän yksilöintiään joko nimellä tai muulla tavoin on pidettävä tietosuojadirektiivissä tarkoitettuna kokonaan tai osittain automatisoituna henkilötietojen käsittelynä.

Kuntalain kuntalaisten osallistumista ja tiedottamista koskevat säännökset velvoittavat kuntaa toteuttamaan julkisuusperiaatetta kunnan yhteisten asioiden hoitamisessa. Monissa asioissa kuntien toimielinten päätöksenteossa on kuitenkin kysymys yksittäisen viranhaltijan tai kunnan asukkaan tai sen hallinnon muun asiakkaan etua tai oikeutta koskevasta hakemuksesta tai muusta asiasta. Näissä tapauksissa tulee kussakin yksittäisessä asiassa punnita, onko kuntalaissa säädetty tiedottamisvelvollisuus sellainen laissa säädetty tai määrätty tehtävä tai velvoite, joka oikeuttaa kysymyksessä olevien henkilötietojen julkaisemisen ja käsittelyn kunnan verkkosivuilla. Asiassa tulee arvioida, onko näiden henkilötietojen käsittely avoimessa tietoverkossa tarpeellista kunnan tiedottamisen tarkoituksen kannalta. Lisäksi arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös julkisuuslain salassapitosäännökset.

Yksittäisen viranhaltijan tai kunnan hallinnon muun asiakkaan hakemusta ja muiden asioiden käsittelyn ja ratkaisemisen yhteydessä tulee usein vääjäämättä esille myös hänen henkilöään, elinolosuhteitaan ja muuta yksityisyyttään koskevia tietoja. Tällaisia ovat esimerkiksi julkisuuslain säännösten nojalla salassa pidettävät henkilön terveyttä tai elintapoja taikka perhe-elämää koskevat tiedot. Henkilötiedot voivat myös olla henkilötietolain tarkoittamia arkaluonteisia tietoja, joiden käsittely on kielletty.

Kuntaliitto on täsmentänyt kuntien www-viestinnän suositustaan. Täsmennyksen mukaan henkilötietojen merkitsemistä kokous- ja muihin asiakirjoihin on syytä välttää. Henkilötietoja sisältäviä kokousasiakirjoja tulisi julkistaa Internetissä vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman rajoitetun ajan, jolloin ne tulisi poistaa Internetistä ainakin viimeistään vuoden kuluttua julkistamisesta.

Jotta henkilötietolain tarkoituksena oleva yksityisyyden suoja saavutettaisiin kuntien verkkoviestinnässä, tulisi lähtökohtana käsitykseni mukaan olla se, että henkilötietoja käsitellään kuntien verkkosivuilla vain silloin, kun henkilötietolain säädetty käsittelyn yleiset edellytykset täyttyvät. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltu kunnan toiminnan kannalta. Kunnan tiedottamisella pyritään luomaan edellytyksiä asukkaiden osallistumiselle ja vaikuttamiselle yhteisten asioiden hoitamisessa. Verkkotiedottaminen on perusteltua erityisesti silloin, kun toimielinten esityslistoissa ja pöytäkirjoissa käsitellään asioita, jotka koskevat kunnan yhteisten asioiden järjestämistä tai päätöksenteolla on yleistä vaikutusta kunnan asukkaiden elämään tai elinympäristöön. Tiedottamisella edistetään tällöin kuntalaisten mahdollisuutta valvoa kunnan toimielinten toimintaa ja päätöksentekoa. Näissäkin tilanteissa tulee kuitenkin varmistua siitä, että henkilötiedot ovat asian käsittelyn kannalta tarpeellisia. Myöskään virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja ei tule käsitellä.

Kuten myös Kuntaliitto on www-tiedottamista koskevan ohjeensa täsmennyksessä todennut, henkilötietojen käsittelyssä yksityiselämän suojan vaatimukset ovat usein julkisuusperiaatetta painavimmat. Kunnan hallinnossa asioivan tulee voida luottaa siihen, että hänen arkaluonteisia tai salassa pidettäviä tietojaan taikka hänen muita henkilötietojaan ei käsitellä kunnan verkkosivuilla siten, että hänen yksityisyyttään loukataan.

Kunnan tehtäväkenttä on laaja ja kunnan toimielimet käsittelevät ja päättävät merkittävässä määrin erilaisista yksittäisten kuntalaisen tai viranhaltijoiden etua ja oikeutta koskevista asioista. Kuntien voimavarat ja mahdollisuudet panostaa verkkoviestintään ja asiakkaidensa tietosuojaan vaihtelevat. Kuntien viestintätutkimuksen 2005 mukaan kuntien verkkoviestintää hoidetaan pääasiallisesti oman toimen ohessa. Päätoimisia viestintävastavia oli kaikista kyselyyn vastanneista kunnista (195) vain 15 prosentilla ja vajaat puolet kunnista oli laatinut viestintäohjeet.

Käsitykseni mukaan kuntien verkkotiedottamisen oikeustilaa ei voida pitää nykyisellään tyydyttävänä. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella totean, että käytännössä huolimatta henkilötietolain ja julkisuuslain määräyksistä sekä Kuntaliiton kuntien verkkotiedottamista koskevista ohjeista ja suosituksista, monien kuntien verkkotiedottamisessa on edelleen havaittavissa selkeitä puutteita henkilötietojen käsittelemisessä. Useissa tapauksissa kunnan hallinnossa asioivien yksityisyyden suojaan ei näyttäisi kiinnitetyn huomiota. Tämän vuoksi olisi mielestäni tärkeää, että kunnat omassa sisäisessä ohjeistuksessaan määrittelisivät selkeästi, miten ne toteuttavat verkkoviestinnässään asukkaidensa ja asiakkaidensa tietosuojan.

Edellä todetun johdosta esitän sisäasiainministeriön harkittavaksi, tulisiko lainsäädäntötoimenpitein varmistaa tietosuojan toteutuminen kuntien verkkotiedottamisessa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että kuntalain 50 §:ssä tarkoitettussa valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä voitaisiin edellyttää annettavan tarkentavat määräykset tietosuojasta kunnan verkkotiedottamisessa juuri henkilötietojen käsittelyn osalta. Kunnat voisivat sisällyttää omiin hallintosääntöihinsä Kuntaliiton suositusten ja ohjeiden sekä tietosuojavaltuutetun kannanottojen keskeiset periaatteet henkilötietojen käsittelyssä.

4

YHTEENVETO

Olen kohdassa 3.3 todennut, että kunnat ovat yleisesti noudattaneet Kuntaliiton suositusta, jonka mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien esityslistat ja pöytäkirjat julkaistaan kunnan verkkosivuilla. Saattujen tietojen perusteella on kuitenkin todettavissa, että kunnat ovat julkaisseet verkkosivuillaan myös toimielintensä pöytäkirjoja, joista on ilmennyt tietoja muun ohella nimeltä mainittujen viranhaltijoiden siirtymisestä työkyvyttömyyseläkkeelle, viranhaltijoiden hoitovapaasta ja äitiyslomista sekä terveydentilasta. Niin ikään verkkosivuilla on julkaistu pöytäkirjoja, joissa on päätetty nimeltä mainittujen oppilaiden koulupaikkahakemuksista, koulukuljetushakemuksista ja vahingonkorvaushakemuksista. Hakemusten yksilölliset perustelut ja kysymyksessä olleiden hakijoiden olosuhteet ovat myös ilmenneet pöytäkirjoista. Pöytäkirjoja on myös säilytetty verkkosivuilla useita vuosia.

Henkilötietolain mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä tai hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien on todennut, että Internet-sivustolla olevia viittauksia henkilöihin ja heidän yksilöintiään joko nimellä tai muulla tavoin on pidettävä tietosuojadirektiivissä tarkoitettuna kokonaan tai osittain automatisoituna henkilötietojen käsittelynä.

Kuntalain kuntalaisten osallistumista ja tiedottamista koskevat säännökset velvoittavat kuntaa toteuttamaan julkisuusperiaatetta kunnan yhteisten asioiden hoitamisessa. Monissa asioissa kuntien toimielinten päätöksenteossa on kuitenkin kysymys yksittäisen viranhaltijan tai kunnan asukkaan tai sen hallinnon muun asiakkaan etua tai oikeutta koskevasta hakemuksesta tai muusta asiasta. Näissä tapauksissa tulee kussakin yksittäisessä asiassa punnita, onko kuntalaissa säädetty tiedottamisvelvollisuus sellainen laissa säädetty tai määrätty tehtävä tai velvoite, joka oikeuttaa kysymyksessä olevien henkilötietojen julkaisemisen ja käsittelyn kunnan verkkosivuilla. Asiassa tulee arvioida, onko näiden henkilötietojen käsittely avoimessa tietoverkossa tarpeellista kunnan tiedottamisen tarkoituksen kannalta. Lisäksi arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös julkisuuslain salassapitosäännökset.

Kuntaliitto on täsmentänyt kuntien www-viestinnän suositustaan. Täsmennyksen mukaan henkilötietojen merkitsemistä kokous- ja muihin asiakirjoihin on syytä välttää. Henkilötietoja sisältäviä kokousasiakirjoja tulisi julkistaa Internetissä vain tehokkaan tiedottamisen vaatiman rajoitetun ajan, jolloin ne tulisi poistaa Internetistä ainakin viimeistään vuoden kuluttua julkistamisesta.

Henkilötietolain ja julkisuuslain määräyksistä sekä Kuntaliiton ohjeistuksesta huolimatta monien kuntien verkkotiedottamisessa on edelleen havaittavissa selkeitä puutteita henkilötietojen käsittelemisessä. Joissakin tapauksissa kunnan hallinnossa asioiden yksityisyyden suojaan ei näyttäisi kiinnitetyn huomiota. Tämän vuoksi pidän tärkeänä, että kunnat omassa sisäisessä ohjeistuksessaan määrittäisivät selkeästi, miten ne toteuttavat verkkoviestinnässään asukkaidensa ja asiakkaidensa tietosuojan.

Edellä todetun johdosta lähetän päätökseni tiedoksi sisäasiainministeriölle siinä tarkoituksessa, että se harkitsisi kohdassa 3.3 ehdottamaani tarkennusta kuntalakiin.

Saatan kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset henkilötietojen käsittelystä kuntien verkkotiedottamisessa tietosuojavaltuutetun ja Suomen Kuntaliiton tietoon.

Lähetän päätökseni tiedoksi niin ikään Petri Nurmiselle.

Oikeusasiamies

Riitta-Leena Paunio

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström