



ASIA Kunnan menettely verkkotiedottamisessa

KANTELU

Kantelija on kirjoituksessaan 23.8.2019 oikeuskanslerille arvostellut kuntaa A.

Kantelijan kertoman mukaan häntä koskevaa asiaa käsiteltiin kunta A:n kunnanhallituksen kokouksessa 12.8.2019. Kunnan verkkosivuilla olevasta kokouspöytäkirjasta ei kuitenkaan löytenyt kantelijan tarkoittamaa asiaa. Hänen tiedustellessaan asiaa kunnasta hänelle kerrottiin, että koska kyse oli arkaluontoisten tietojen käsittelystä, kunnanhallitus on käsitellyt nämä asiat salaisella asialistalla. Näitä asioita koskevaa pöytäkirjaa ei julkaista kunnan verkkosivuilla.

Kantelija on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan kunta A:n menettelyn lainmukaisuuden.

SELVITYS

Kunta A:n kunnanhallituksen selvityksessä 28.10.2019 todetaan, että kunnassa on käytössä Dynasty -asianhallintajärjestelmä. Osana sitä on kokousten hallinta ja siihen kuuluva esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisutoiminta. Kunta A:ssa on käytäntö, jonka mukaan julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) 24 §:n 25 kohdan mukaiset asiat käsitellään heti julkisen kokouksen (A) jälkeen eri kokouksessa, joka on salainen (B) kokous. Näistä kokouksista muodostuu erillinen esityslista- ja myös muu pöytäkirjasarja. Näitä ei julkaista yleisessä tietoverkossa edellä mainitusta salassapitovelvollisuudesta johtuen eikä näitä B-sarjan pöytäkirjoja myöskään pidetä yleisesti nähtävillä. Salaisissa kokouksissa käsitellään lähinnä yksilöön kohdistuvia arkaluontoisia asioita. Näin on muun muassa hyvinvointilautakunnassa ja sosiaali- ja terveyslautakunnassa.

Selvityksen mukaan kunnanhallituksen käsittelyn salaisuus perustuu julkisuuslain 22 §:stä ilmenevään asiakirjasalaisuuteen, 24 §:n 1 momentin 25 kohtaan ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 14 §:n asiakirjasalaisuuteen.

Asian käsittelystä annetaan pöytäkirjanote muutoksenhakuohjeineen asianosaiselle heti kun kyseinen pöytäkirja on tarkastettu ja allekirjoitettu. Julkisessa kokouksessa käsitellään ne salaiset asiat, jotka salassapitosäännökset huomioiden voidaan käsitellä. Näiden osalta yleisessä tie-

toverkossa esityslistojen/pöytäkirjojen teksteissä näkyy vain tiedonsaannin kannalta välttämättömät (henkilö)tiedot.

Selvityksen mukaan kunnanhallitus on käsitellyt kantelijan pyyntöjä salaisella pöytäkirjalla johtuen asioiden salassapidosta: henkilön asiakkuus sosiaalihuollossa on salassa pidettävä asia. Kantelijan tekemät pyynnöt ovat kohdistuneet omaan ilmoitukseen tästä asiakkuudesta.

RATKAISU

Kunnan velvollisuus tiedottaa ja suojata yksityisyyttä

Julkisuusperiaate on keskeinen hallinnon asiakirjojen julkisuutta koskeva lähtökohta, joka on kirjattu perustuslain 12 §:n 2 momenttiin. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja muusta tallenteesta. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kunnan toimielimen pöytäkirjat ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Kunnan toimielimen laatima pöytäkirja tulee yleensä julkiseksi julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti eli pääsääntöisesti siitä alkaen, kun se on tarkastuksen jälkeen allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä ovat sellaiset pöytäkirjat, jotka liittyvät viranomaisessa vireillä olevan asian valmisteluun tai viranomaisen sisäiseen työskentelyyn. Tällaisia ovat esimerkiksi komiteoiden ja toimikuntien pöytäkirjat, jotka ovat pikemminkin valmisteluaineistoa kuin varsinaisia pöytäkirjoja. Ne tulevat julkisiksi vasta asian käsittelyn päätyttyä siinä viranomaisessa eli samaan aikaan kuin muukin valmisteluaineisto. Pöytäkirja voi olla salassa pidettävä niiltä osin, kuin se sisältää salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja.

Kuntalain (410/2015) 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Pykälän 2 momentin mukaa kunnan on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Kunnan on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä toteutuu.

Kunnan tehtävä on siten kaksijakoinen: kunnan tulee antaa tietoja siten, että yleinen tiedonsaanti- ja osallistumisoikeus toteutuu, mutta toisaalta kunnan on huolehdittava siitä, että salassa pidettäviä tietoja ei päädy sivullisten tietoon.

Kuntalain 140 §:n 1 momentin mukaan valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän lain 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot.

Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

Verkkoviestinnällä edistetään kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa sekä valvoa kunnan viranomaisten toimintaa ja päätöksentekoa. Kuntalain 29 §:ssä säädettyä tiedottamisvelvoitettaan toteuttaessaan kunnalla on valta harkita tiedottamisensa laajuutta ja tapaa. Nähtävänä pitäminen tapahtuu yleisessä tietoverkossa salassapitoa ja henkilötietoja koskevin rajoituksin. Salassapitoa koskevat säännökset voivat tarkoittaa, että pöytäkirjaan sisältyviä tietoja ei voida kokonaisuudessaan julkaista yleisessä tietoverkossa.

Yksittäistä tunnistettavaa henkilöä koskevien tietojen laittaminen kunnan verkkosivuille on henkilötietojen käsittelyä, johon sovelletaan tietosuojasetusta ja tietosuojalakia. Tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa tulee kuitenkin aina olla päätöksentekoon liittyvät olennaiset tiedot sekä ne tiedot, jotka ovat tarpeellisia esimerkiksi oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseksi (Harjula-Prättälä: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, 2015, s. 949).

Asian arviointi

Kunta A on perustellut salaisia kokouksia julkisuuslain 22 §:n ja 24 §:n 1 momentin 25 kohdan ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 14 §:n säännöksillä.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se kyseisessä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaihtolovelvollisuus. Pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja 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.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 14 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Pykälän 2 momentin (935/2019) mukaan salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Kunta A:n toimintansa perusteeksi ilmoittamissa lainkohdissa säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Tiettyjen asioiden tai asiakirjojen salassapitovelvollisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että salassa pidettäviä asiakirjoja sisältävät asiat pitäisi tai että niitä edes voitaisiin käsitellä kokonaan salassa. Kuten edellä selostetussa kuntalain 140 §:n 1 momentissa todetaan, vähimmillään pöytäkirjassa tulee julkaista tieto salassa pidettävän asian käsittelystä. Tämä tilanne on siis käsillä silloin, kun koko käsiteltävä asia on salassa pidettävä.

Oikeuskanslerinviraston ratkaisukäytännössä, esimerkiksi ratkaisu OKV/705/1/2015, on katsottu, että vaikka esityslistaa tai pöytäkirjaa ei yksittäisen asian osalta julkaistaisi verkossa, kysymyksessä olevan asian otsikossa tulee kuitenkin kuvata asiasisältöä siten, että yleisöllä on

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

otsikon perusteella mahdollisuus halutessaan pyytää asiasta lisätietoa. Riittävänä ei voida pitää, että otsikossa todetaan asian olevan ”salainen”, tai että otsikossa mainitaan yksinomaan salassapidon perusteena oleva lainkohta. Kyseisessä ratkaisussa on todettu, että koska kantelukirjoituksessa tarkoitetuissa pöytäkirjojen asiakohdissa ei ollut yksilöity niiden asiasisältöä edes otsikkotasolla, kuntalaisilla ja muilla tiedosta kiinnostuneilla ei ole ollut samanlaisia mahdollisuuksia saada tietoa kyseisten päätösten tekemisestä kuin muista samantyyppisistä kunnan päätöksistä.

Se, että käsiteltävä asia sisältää myös salassa pidettävää tietoa ei kuitenkaan tarkoita sitä, että koko asiaa olisi pidettävä salassa. Viranomaisten asiakirjoja koskee julkisuusolettama, jonka mukaan julkista on se, mitä ei erikseen ole säädetty salassa pidettäväksi. Kantelun tarkoittamassa asiassa salassa pidettävä tieto on ollut sosiaalihuollon asiakkuus. Kyseinen seikka olisi voitu pitää salassa poistamalla pöytäkirjasta kyseisen henkilön nimi ja sellaiset mahdolliset tiedot, joiden perusteella asiakirjojen pyytäjä olisi ollut tunnistettavissa. Verkkoviestintä olisi myös kyseisen asian osalta ollut edellä esitetyin tavoin mahdollista toteuttaa siten, että kunnan velvollisuudet viestinnässä ja tiedonsaantioikeuksien edistämisessä olisi voitu toteuttaa vaarantamatta yksityisyyden suojaa. Katson kunnan menettelyn olleen ristiriidassa kuntalain 29 §:ssä kunnalle säädetyn tiedottamisvelvollisuuden kanssa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kunta A on edellä selostetun mukaisesti menetellyt kuntalain 29 §:ssä säädetyn tiedottamisvelvollisuutensa suhteen virheellisesti käsitellessään kantelun tarkoittamaa asiaa ja muita salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asioita ”salaisissa kokouksissa” ja siten omassa pöytäkirjasarjassaan, johon kuuluvia pöytäkirjoja ei lainkaan julkaista yleisessä tietoverkossa.

Kiinnitän kunnan huomiota sen velvollisuuteen huolehtia siitä, että toimielinten käsittelyyn tulevista ja käsittelyssä olleista asioista annetaan yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa ja toisaalta siitä, että verkkoviestinnässä yksityisyyden suoja toteutuu.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi