

Pöytäkirjojen ja päätöspöytäkirjojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa

374/00.99.00/2018

Kaupunginhallitus 07.05.2018 § 168

Hallintojohtaja Riitta Luotio:

Kuntalain 140 §:n mukaan:

”Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä kuntayhtymän 58 § :n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen julkisesti nähtävänä, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedoksisaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus tai valitusajan päättyessä.

Kunnan ja kuntayhtymän muun kuin 1 momentissa tarkoitetun viranhaltijan pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.”

Kuntalain tiedottamis- ja viestintävelvoitteen lisäksi verkkotiedottamista ohjaavat ainakin seuraavat lait:

- julkisuuslaki
- henkilötietolaki
- sananvapaus ja
- tekijänoikeuslainsäädäntö

Verkossa tiedottaminen tuo haasteita asiakirjahallintoon erityisesti henkilötietojen käsittelyn suhteen, sillä henkilötietoja tulee viedä verkkoon harkitusti, eikä niitä saa pitää siellä tarpeettomasti. Asiakirjojen, kuten esityslistatekstien laadinnassa on jo varhaisessa vaiheessa otettava huomioon henkilötietolaista tulevat rajoitukset henkilötietojen käsittelyyn ja julkisuuslaista tulevat vaatimukset salassa pidettävien tietojen suojaamisesta.

Ennen esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisemista verkossa on varmistuttava siitä, että julkaistavat asiakirjat eivät sisällä salassa pidettäviä tietoja eikä sellaisia henkilötietoja, joiden verkkojulkaisemiseen ei ole lain mukaista perustetta, ts. joihin ei liity kaupungin tiedottamisintressiä. 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.

Kuntaliitto ohjeistaa seuraavasti:

"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."

Naantalin kaupungin käytäntö on ennallaan

Naantalin kaupungin pöytäkirjojen nähtävänä pitoa yleisessä tietoverkossa ei viime vuosina ole muutettu. Kuntalain julkisuusvaatimuksen ja toisaalta yksityisyyden suojan välisestä ristiriidasta johtuen kaupungissa noudetaan edelleen Kuntaliiton suositusta siitä, että yleisessä tietoverkossa nähtävänä pidetään kahden vuoden kokouspöytäkirjat. Kuntaliitto on suosituksessaan todennut, että yleinen tietoverkko ei ole sähköinen arkisto.

Käytössä olevan asianhallintaohjelmiston julkaisuasetuksissa on säilytysajaksi mahdollista valita maksimissaan neljä vuotta. Julkaisuaajan pidentäminen on mahdollinen tuotantokannassa 1.6.2017 jälkeen julkaistuihin pöytäkirjoihin.

Sähköisessä kokoushallinnassa ohjelmamuutos vuonna 2015

Luottamushenkilöiden sähköisessä kokoushallinnassa toimielimien pöytäkirjojen näkyvyydessä sen sijaan tapahtui muutos vuonna 2015, kun ohjelmistotoimittajasta aiheutuneista syistä kokoushallinnan ohjelma jouduttiin vaihtamaan. Tässä yhteydessä vuosien 2009 - 2015 kokousasiakirjat siirtyivät ns. passiivikantaan, eivätkä ne enää ohjelmistoteknisistä syistä ole nähtävänä luottamushenkilöiden sähköisessä kokoushallinnassa.

Asianhallintaohjelmistosta uusi versio

Asianhallintaohjelmistossa olevien asioiden määrä ja laajuus altistavat ohjelmiston aikaa myöden häiriöille ja kannan "kaatumiselle" esityslistoja ja pöytäkirjoja laatiessa. Tällaisen riskin välttämiseksi ohjelmisto edellyttää kannan uusimisen ajoittain. Edellisen kerran kanta uusittiin kuntainliitosten jälkeen vuoden 2009 alussa. Kannan uusimisella varmistetaan asianhallintaohjelmiston käytettävyys.

Kaupungin aikaisempaan asianhallintaohjelmistoon (Dynasty for SQL 6.25.2015) hankittiin uusi kanta 1.6.2017 lukien. Kannan vaihtaminen ei kuitenkaan sisältänyt ”mustaamisominaisuutta”, jolla tietosuojan mukainen henkilötietojen poistaminen tai peittäminen olisi tullut mahdolliseksi. Aikaisempaan Dynasty 6.2.5 -versioon ei myöskään ollut mahdollista hankkia viranhaltijapäätösten julkaisemiseen liittyvää toiminnallisuutta yleiseen tietoverkkoon. Tällainen toiminnallisuus oli mahdollinen vasta ohjelmistoversiosta 6.3 lukien.

Näin ollen ohjelmistoon tuli syksyllä 2017 hankittavaksi uusi versio (Dynasty 6.4). Uusi ohjelmistoversio otettiin käyttöön syyskuussa 2017.

Uusi ohjelmistoversio (Dynasty 6.4) mahdollistaa ”mustaamistoiminnon” käyttöönoton jälkeen julkaistujen pöytäkirjojen nähtävillä pidon maksimisaan neljän vuoden ajan.

Pöytäkirjan tai yksittäisen päätöksen pitämisestä verkossa valitusajan jälkeen

Kuntaliitto ohjeistaa pöytäkirjan tai yksittäisen päätöksen pitämisestä verkossa valitusajan jälkeen seuraavasti:

”Pöytäkirjan tai yksittäisen päätöksen verkossa pitämisen tarkoitus sen jälkeen, kun muutoksenhaku aika on kulunut, on ennen kaikkea täyttää kunnan tiedottamisvelvoite. Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Verkossa tulisi pitää ennen kaikkea yleisen tiedottamistarpeen kannalta olennaiset tiedot.

Kuntalain 140 § velvoittaa poistamaan pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot tietoverkosta oikaisuvaatimus tai valitusajan päättyessä. Näin ollen yksittäisiä henkilöitä koskevat asiat kannattaa poistaa heti valitusajan päätyttyä. Ne hyvin harvoin herättävät muutoinkaan yleistä mielenkiintoa kunnan jäsenissä.

Jos yksittäinen päätös tai päätöspöytäkirja jätetään tietoverkkoon vielä muutoksenhakuajan kuluttua, tulle niistä kuntalain 140 §:n mukaan poistaa henkilötiedot. Henkilötietojen pitämistä tietoverkossa pidetään henkilötietojen sähköisenä luovuttamisena. Henkilötietojen luovuttaminen puolestaan on henkilötietolain mukaista henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietolain mukaan henkilötietojen käsittelylle tulee aina olla lain mukaiset perusteet, joita ovat joko henkilön itsensä antama suostumus tietojen käsittelyyn tai laissa säädetty oikeus henkilötietojen käsittelyyn.

Lisäksi henkilötietojen verkkoon laitossa on käytännössä usein kysymys myös tietojen luovuttamisesta henkilörekisteristä, mikä puolestaan edellyttää sitä, että tietojen saajalla on

oikeus niitä käsitellä ja että käsittelyssä noudatetaan huolellisuutta. Tällaista on mahdotonta valvoa tietoverkosta, jossa kenellä tahansa on pääsy tietoihin.”

Henkilötietojen poistaminen yleisestä tietoverkosta

Tietoverkossa julkaistavat asiat ovat alttiita erilaisille tietoturvariskeille. Verkkoon laitetut henkilötiedot leviävät ympäri maailmaa ja niitä voidaan käyttää mihin tahansa tarkoitukseen. Tietojen poistaminen internetistä voi olla mahdotonta. Tekniikasta riippuen pelkkä asiakirjatekstin peittäminen ei aina riitä häivyttämään ejulkista tietoa, vaan hakukoneet saattavat löytää myös ”mustauksen” alla olevan tekstin.

Kuntaliitto on ohjeistuksessaan todennut mm. seuraavaa:

”Yhtä yksittäistä ja selkeää ratkaisua menettelytapoihin ei ole, vaan kunnissa ja kuntayhtymissä tulee suunnitella muutoksenhakuajan jälkeinen päätöksistä tiedottaminen viestinnän sujuvuuden kannalta tarkoituksenmukaisesti.

Myös päätösten ja pöytäkirjojen, jotka on tehty ennen 1.6.2017, sisältämät henkilötiedot tulee poistaa verkosta. Vaatimus ei perustu suoraan kuntalakiin, vaan voimassa olevaan henkilötietolakiin, jossa säädetään henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä. Vanhempienkin päätösten osalta tulee tehdä punninta, palveleeko henkilötietojen pitäminen verkossa kunnan tiedottamisintressiä siinä määrin, että henkilötieto- ja sisältäviä päätöksiä on syytä pitää verkossa, vaikka esimerkiksi kunnan jäsenen tiedonsaanti ei tätä edellytä”.

Aikaisempien pöytäkirjojen julkaiseminen

Ohjelmistotoimittaja Innofactorilta on pyydetty tietoa siitä, miten passiivikantaan siirtyneet aikaisemmat pöytäkirjat voitaisiin julkaista uudelleen.

Ohjelmistotoimittaja on 17.4.2018 todennut seuraavaa:

”Aikaisempien pöytäkirjojen julkaiseminen vaatii operaattorilta muutoksia asianhallinnan ohjelmaan. Passiivikannassa on valittuna eri toimielimet kuin tuotantokannassa, joten passiivikannan julkaisun asetuksia ei voi tallentaa. Tallentaminen sotkisi nykyisen julkaisun. Näyttäisi, että ainut vaihtoehto julkaista passiivikannasta vanhat pöytäkirjat johonkin uuteen julkaisupaikkaan julkaisupalvelimelle ja laittaa sieltä linkki kaupungin kotisivuille. Tämä vaatii asennustyötä noin 0,5 htp ja sen, että Naantalin kaupunki julkaisee itse jokaisen pöytäkirjan.”

Ohjelmistotoimittajan edustaja on lisäksi 11.4.2018 todennut seuraavaa:

”Passiivikannan/kantojen julkaisun asetuksissa on otettava ’mustaamistoiminto’ käyttöön. Henkilötietojen poisto vanhoista aikaisemmista pöytäkirjoista voidaan toteuttaa siten, että

kaikki kokousasiat käydään yksitellen läpi, tehdään tarvittavat mustaukset, kootaan ja julkaistaan pöytäkirjat uudestaan. Lisäksi on huomattava, että mustaustoiminto ei ylety ohjelmistossa liitteisiin saakka.”

Viranhaltijapäätösten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa

Lainsäädäntö on tällä hetkellä hyvin ristiriitaista ja ongelmallista verkkojulkaisemisen suhteen. Yksiselitteistä ohjeistusta päätösten ja päätöspöytäkirjojen verkkojulkaisua koskevissa asioissa on tällä hetkellä mahdoton antaa, koska ratkaisukäytäntöä julkisuusvaatimuksen ja toisaalta yksityisyyden suojan välisestä ristiriidasta ei vielä ole. Kuntaliitto kehottaa kuntia verkkojulkaisemisessa varavaisuuteen ja huolellisuuteen.

Toukokuussa voimaan astuva EU:n tietosuoja-asetus tuo asiaan lisää vaatimuksia. Onkin hyvin todennäköistä, että esim. henkilörekisterilakia joudutaan jatkossa tarkistamaan.

Hallintopalveluissa valmisteltu viranhaltijapäätösten tekemistä ja päätösten viemistä nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon liittyvää ohjeistusta. Tätä koskevat koulutustilaisuudet henkilökunnalle pidettiin 11.4.2018, 12.4.2018 ja 27.4.2018. Viranhaltijapöytäkirjojen laadinnassa huomioitavat rajoitukset koskevat myös toimielimien päätöspöytäkirjojen ja esityslistojen laatimista sekä niiden julkaisemista yleisessä tietoverkossa.

Viranhaltijapäätökset, joissa kuntalaisella on muutoksenhakuoikeus julkaistaan kaupungin yleisillä verkkosivuilla kokonaan 16.4.2018 lukien ja ne pidetään nähtävänä muutoksenhaun ajan.

Oheismateriaali

- Viranhaltijapäätösten tekeminen sekä päätösten vieminen nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon

KAUPUNGINJOHTAJA:

Kaupunginhallitus päättää, että

- Naantalin kaupungin toimielimien pöytäkirjat pidetään nähtävänä yleisessä tietoverkossa neljän vuoden ajan 1.6.2017 lukien, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.
- Viranhaltijapäätökset, joissa on muutoksenhakuoikeus kuntalaisella, pidetään nähtävänä yleisessä tietoverkossa muutoksenhaun ajan, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.
- Päätöksentekijän on huolehdittava siitä, että kaupungin yleisessä tietoverkossa julkaistaviin päätöksiin tai päätöspöytäkirjoihin ei sisälly salassa pidettävää tietoa tai henkilötietoja.

KOKOUSKÄSITTELY:

Kaupunginjohtaja muutti kokouksessa ehdotuksensa kuulumaan seuraavasti:

Kaupunginhallitus päättää, että

- Naantalin kaupungin toimielimien pöytäkirjat pidetään nähtävänä yleisessä tietoverkossa neljän vuoden ajan 1.6.2017 lukien, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.
- Viranhaltijapäätökset, joissa on muutoksenhakuoikeus kuntalaisella, pidetään nähtävänä yleisessä tietoverkossa muutoksenhaun ajan, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.
- Toimielimien päätöksissä valmistelijan ja viranhaltijapäätöksissä päätöksentekijän on huolehdittava siitä, että kaupungin yleisessä tietoverkossa julkaistaviin päätöksiin tai päätöspöytäkirjoihin ei sisälly salassa pidettävää tietoa tai henkilötietoja.

KAUPUNGINHALLITUS:

Kaupunginhallitus palautti asian Vilhelm Junnilan esityksestä uudelleen valmisteltavaksi.

Kaupunginhallitus 04.06.2018 § 231

Hallintojohtaja Riitta Luotio:

Luottamushenkilöiden käytössä olevassa sähköisessä kokoushallinnassa pöytäkirjat säilyvät ilman rajoitusta siihen asti, kunnes operaattori tai ohjelmisto muuta edellyttää. Asiakkaila ja luottamushenkilöillä on mahdollista tehdä kaupungin kirjaamoon tietopalvelupyyntö kaikista julkisista Naantalin kaupungin toimielimen pöytäkirjasta ilman ajallisia rajoitteita. Kirjaamon käytössä olevat asioiden hakutoiminnot ovat varsin tehokkaita myös ajankäytön näkökulmasta.

Kaupunginhallituksessa 7.5.2018 käydyn keskustelun perusteella toimielinten kokousasiakirjojen julkaisun asetuksia on 8.5.2018 muutettu siten, että pöytäkirjojen säilytysaika julkisessa tietoverkossa on neljä vuotta, joten seuraavan kerran toimielinten pöytäkirjoja poistuu yleisestä tietoverkosta 7.5.2020 lähtien. Kaupunginhallituksen on syytä päätöksentekijänä tiedottaa tietosuojariski, mikä toimielimien historiatietoihin sisältyy. Ennen huhtikuuta 2018 julkaistuissa pöytäkirjoissa ja niiden liitteissä voi olla sellaisia henkilötietoja, jotka olisi pitänyt poistaa viimeistään muutoksenhakuajan päätyttyä. Vanhojen pöytäkirjojen läpikäynti, niissä mahdollisesti olevien henkilötietojen mustaaminen ja kokousasiakirjojen uudelleenkoonti on kuitenkin iso työ, johon tässä yhteydessä ei ole osoittaa resurssia. Lisäksi on huomattava, että "mustaamistoimintoa" ei historiatietojen osalta pystytäkään olosuhteissa ulottamaan toimielimien kokousasiakirjojen liitteisiin ohjelmistoteknisistä syistä.

Oheismateriaali

- Viranhaltijapäätösten tekeminen sekä päätösten vieminen nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon.

KAUPUNGINJOHTAJA:

Kaupunginhallitus päättää, että

- Naantalin kaupungin toimielimien pöytäkirjat pidetään nähtävänä yleisessä tietoverkossa neljän vuoden ajan 8.5.2016 lukien, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.
- Viranhaltijapäätökset, joissa on muutoksenhakuoikeus kuntalaisella, pidetään nähtävänä yleisessä tietoverkossa muutoksenhaun ajan, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.
- Toimielimien päätöksissä valmistelijan ja viranhaltijapäätöksissä päätöksentekijän on huolehdittava siitä, että kaupungin yleisessä tietoverkossa julkaistaviin päätöksiin tai päätöspöytäkirjoihin ei sisälly salassa pidettävää tietoa tai henkilötietoja.

KAUPUNGINHALLITUS:

Kaupunginjohtajan ehdotus hyväksyttiin.