



13.08.2018

Asia/9

## § 490

### Avoimuusperiaate ja tietosuojaja kaupungin johdon tapaamisissa

HEL 2016-011747 T 00 00 03

#### Päätös

Kaupunginhallitus totesi, että luottamus- ja viranhaltijajohdon viranhoidon liittyvistä tapaamisista julkisesti nähtävillä oleva luettelo muodostaa henkilökäytön ja päätti, ettei tällaista rekisteriä ole tarkoituksenmukaista perustaa.

Kaupunginhallitus katsoi asian loppuun käsitellyksi.

#### Käsittely

Esittelijä totesi, että perusteluja on täydennetty pöydällepanon aikana.

Vastaehdotus:

Veronika Honkasalo: Päätösehdotus korvataan seuraavalla kappaleella:

"Kaupunginhallitus toteaa, että tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista perustaa julkista listausta kaupungin johdon tapaamisista. Kaupunginhallitus kehottaa edelleen kehittämään keinoja avoimuuden lisäämiseksi."

Kannattaja: Paavo Arhinmäki

Äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Veronika Honkasalon vastaehdotuksen mukaisesti muutettuna

Jaa-äännet: 8

Terhi Koulumies, Jenni Pajunen, Pia Pakarinen, Mika Raatikainen, Wille Rydman, Anni Sinnemäki, Jan Vapaavuori, Sanna Vesikansa

Ei-äännet: 7

Paavo Arhinmäki, Veronika Honkasalo, Otso Kivekäs, Marcus Rantala, Nasima Razmyar, Tomi Sevander, Ozan Yanar

Kaupunginhallitus hyväksyi esittelijän ehdotuksen äänin 8 - 7.

Esittelijä

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna



13.08.2018

Asia/9

Lisätiedot

Olli Lahtinen, erityissuunnittelija, puhelin: 310 36055  
olli.lahtinen(a)hel.fi  
Anja Vallittu, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36046  
anja.vallittu(a)hel.fi

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

**Päätösehdotus**

Päätös on ehdotuksen mukainen.

**Esittelijän perustelut**

Helsingin kaupunkistrategian mukaan kaupungin toimintamalli perustuu mahdollisimman suureen avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Helsinki on toiminut näkyvästi hallinnon avoimuuden puolestapuhujana ja muun muassa avannut tietorekistereitään käytettäväksi.

Kaupunginvaltuusto päätti 31.1.2018 § 29 hyväksyä kaupunginhallituksen vastauksen aloitteeseen, jossa esitettiin, että kaupungin johtajat ja keskeisissä tehtävissä olevat johtavat viranhaltijat ryhtyisivät pitämään julkista kalenteria tapaamisistaan viranhoitoon liittyen. Aloitteen tekivät vuonna 2016 valtuutettu Yrjö Hakanen ja 22 muuta valtuutettua.

Helsingin uudessa johtamisjärjestelmässä pormestarilla ja apulaispormestareilla sekä kansliapäälliköllä ja toimialajohtajilla on keskeinen rooli toimielinten päätettäväksi tulevien asioiden käsittelyssä. Tämän ryhmän toiminnan läpinäkyvyyden voidaan katsoa olevan julkisen intressin kohteena.

Kaupunginhallitus totesi esityksessään kaupunginvaltuustolle 18.12.2017 § 1133 jatkovalmistelun tarpeen. Kaupunginhallitus kehotti kaupunginkanslia yhdessä toimialojen kanssa huolehtimaan jatkovalmistelusta niin, että asia voidaan käsitellä kaupunginhallituksessa vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla.

Valmistelun yhteydessä todettiin olevan syytä arvioida ainakin tietosuojasääntelyn vaikutuksia, kaupungin erilaisia mahdollisuuksia antaa toimiohjeita luottamushenkilöille ja viranhaltijoille, kaupungin sisäisten määräysten, kuten hallintosäännön, muutostarpeita ja mahdollisten muutosten ajoitusta, kalenterijulkisuuden teknisiä toteuttamismahdollisuuksia ja julkisuuden toteuttamisen edellyttämiä voimavaroja.

Asiaa on jatkovalmisteltu kuluvan vuoden aikana kaupunginkansliassa ja valmisteluun ovat osallistuneet myös kaupunginkanslian oikeuspalvelut ja tietosuojavastaava.



Osana valmistelua on selvitetty, onko lainsäädännöllisiä edellytyksiä julkistaa kaupungin johdon tapaamia tahoja ja tapaamisen aiheita ja missä muodossa.

Kokouksiin ja tapaamisiin kaupungin johdon kanssa osallistuvien henkilöiden tietojen julkaiseminen muodostaa käytännössä henkilörekisterin, koska kerättävät tiedot sisältäisivät henkilötietoja sekä kaupungin edustajista että muista tapaamiseen osallistuvista henkilöistä.

Henkilötietoja ovat sekä kaupungin edustajan nimi että tieto tapaamisen toisesta osapuolesta, vaikka toista osapuolta edustavaa henkilöä ei nimettäisikään. Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietoja ovat myös tiedot, joista luonnollinen henkilö voidaan epäsuorasti tunnistaa. Vaikka tapaamisen toisen osapuolen osalta rekisteriin merkittäisiin ainoastaan taho, jota hän edustaa kuten osakeyhtiön, säätiön tai yhdistyksen nimi, tämä ei muuttaisi tilannetta, koska tapaamiseen osallistuneen luonnollisen henkilön identiteetti olisi useimmiten helposti päätettävissä julkisesti käytettävissä olevien tietojen nojalla.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, jäljempänä rekisteröity, liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

Tietosuoja-asetuksen johdannon kohdassa (26) todetaan, että tietosuojaperiaatteita on sovellettava kaikkiin tietoihin, jotka koskevat tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä. Pseudonymisoidut henkilötiedot, jotka voidaan yhdistää luonnolliseen henkilöön lisätietoja käyttämällä, on katsottava tiedoiksi, jotka koskevat tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä. Jotta voidaan määrittää, onko luonnollinen henkilö tunnistettavissa, olisi otettava huomioon kaikki keinot, joita joko rekisterinpitäjä tai muu henkilö voi kohtuullisen todennäköisesti käyttää mainitun henkilön tunnistamiseen suoraan tai välillisesti, kuten kyseisen henkilön erottaminen muista. Jotta voidaan varmistaa, voidaanko keinoja kohtuullisen todennäköisesti käyttää luonnollisen henkilön tunnistamiseen, olisi otettava huomioon kaikki objektiiviset tekijät, kuten tunnistamisesta aiheutuvat kulut ja tunnistamiseen tarvittava aika sekä käsittelyajankohtana käytettävissä oleva teknologia ja tekninen kehitys.

Kaupunginkanslian tietosuojavastaavan kanta tällaiseen henkilörekisteriin nähden on kielteinen.



Tietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä ei säädetä tietosuoja-asetuksessa, vaan kansallisessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (Julkisuuslaki). Julkaisemisessa ei siten voida ottaa mallia esimerkiksi Euroopan komission avoimuusrekisteristä, koska Euroopan komission toimintaa ei sääntele Suomen kansallinen julkisuuslainsäädäntö. Julkisuuslakiin ei ole tullut muutoksia tietosuoja-asetuksen voimaantulon yhteydessä.

Julkisuuslain 16 § 3 momentin mukaan ”viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja”. Viranomaisella on siten velvollisuus tarkistaa tiedonsaajien oikeus tietojen saantiin. Mikäli tietoja julkaistaan yleisessä tietoverkossa, on viranomaisen mahdotonta tarkistaa tietojen saajan oikeutta tallettaa ja käyttää kyseisiä henkilötietoja. Julkisuuslain nojalla henkilötietoja ei siis voida lähtökohtaisesti julkaista netissä.

Tietosuojavaltuutettu on 27.7.2010 antanut ohjeen siitä, kuinka viranomaisen henkilörekisteristä voidaan luovuttaa tietoja. Tietosuojavaltuutetun ohjeistus ei ole menettänyt merkitystään tietosuoja-asetuksen myötä, koska julkisuuslain säännöksen ovat säilyneet ennallaan. Tietosuojavaltuutettu toteaa ohjeessaan:

”Henkilötietojen laittaminen avoimeen internet-verkkoon merkitsee, että henkilötietojen rekisterinpitäjä ei voi enää hallita tietojen käyttöä ja tietojen luovutuksen saajia ovat kaikki, jotka voivat internetiä käyttää. Luovutuksensaajien käyttötarkoitusta ei voida selvittää. Tästä syystä julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaiset edellytykset henkilötietojen luovutukselle eivät täyty. Kotisivuille ei henkilötietoja ilman asianomaisen henkilön asianomaista suostumusta saa siten laittaa.”

Henkilörekisterin tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa olisi mahdollista, jos kaikki rekisteriin merkityt henkilöt ovat antaneet sille suostumuksensa. Suostumuksen pitää olla aito ja nimenomainen niin kaupungin edustajien kuin toisen osapuolten edustajien osalta.

Jatkovalmistelun yhteydessä selvitettiin myös vaihtoehtoa, että kalenteritietojen julkaisemiseen verkkosivuilla pyydetään molempien osapuolten suostumus. Henkilörekisteriä voi pitää ja sen voi julkaista yleisessä tietoverkossa, jos kyseiseen menettelyyn saadaan em. suostumukset. Tietojen julkaisemisen perustuminen suostumukseen kuitenkin vie poh-



jan julkiselta luettelolta, koska sen tiedot eivät olisi kaikilta osin tyhjentäviä. Suostumuksen pyytäminen tekisi myös käytännössä tapaamisluettelon pitämisestä paljon työläämpää ja enemmän resursseja vaativaa.

Antamassaan ohjeessa tietosuojavaltuutettu toteaa edelleen:

”Asianomaisen yksiselitteisen suostumuksen lisäksi henkilökisteriin kuuluvien henkilötietojen laittaminen internetiin voisi olla mahdollista asiaa koskevan nimenomaisen säännöksen perusteella.”

Henkilötietoja voidaan viedä nettiin, jos se on erityislainsäädännössä sallittu. Erityislainsäädäntöä ovat esimerkiksi kuntalain säännökset, jotka sallivat sidonnaisuusilmoitusten ja kunnan päätösten sisältämien välttämättömien henkilötietojen julkaisemisen verkossa. Ehdotetun rekisterin vieminen verkkosivuille edellyttäisi omaa lainsäädäntöä. Kuntalain 29 §:n mukaista kunnan yleistä tiedottamisvelvollisuutta koskevaa säännöstä ei sen sijaan voida pitää riittävänä nimenomaisena säännöksenä, joka oikeuttaisi henkilötietojen, ja siten kaupungin johdon tapaamistietojen viemiseen internetiin ilman asianomaisen suostumusta.

Asiassa on kyse julkisuusperiaatteen suhteesta yksityisyydensuojaan. Tietosuojasetuksen johdantokappaleessa (154) todetaan:

”Tätä asetusta sovellettaessa voidaan ottaa huomioon virallisten asiakirjojen julkisuusperiaate. Virallisten asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää yleisenä etuna. Viranomaisen tai julkishallinnon elimen olisi voitava luovuttaa hallussaan olevien asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja, jos kyseiseen viranomaiseen tai julkishallinnon elimeen sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä niin säädetään. Kyseisessä lainsäädännössä olisi sovitettava yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö sekä oikeus henkilötietojen suojaan, ja sen vuoksi siinä voidaan säätää tarvittavasta yhteensovittamisesta tämän asetuksen mukaisen henkilötietojen suoja koskevan oikeuden kanssa.”

Suomessa edellä mainittu julkisuusperiaatteen ja yksityisyyden suojan ja sitä kautta henkilötietojen suojan yhteensovittaminen on toteutettu julkisuuslaissa aikaisemmin todetun mukaisesti. Koska henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilökisteristä on yksiselitteisesti



säädetty julkisuuslaissa, ei asiassa ole tarpeellista eikä edes mahdollista kaupungin toimesta arvioida sitä, kumpi perustuslailla suojattu oikeus, yksityiselämän suoja vaiko julkisuusperiaate, olisi nyt syntyneessä kollisiotilanteessa vahvempi.

EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisen alku 25.5.2018 ei tuonut lain-säädännöllisesti muutosta henkilötietojen luovuttamiseen viranomais-ten rekistereistä. Ratkaisevaa asiassa on edelleen kansallinen lainsäädäntö, jossa ei ole huomioitu avoimuusperiaatteen toteuttamisen ja henkilötietojen suojaamisen ristipainetta kaikissa tilanteissa. Voimassa oleva laki ei tue pyrkimystä suurempaan avoimuuteen julkisessa toiminnassa tapaamistietojen avaamisen osalta.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen uudeksi tietosuojalaksi (HE 9/2018). Kyseistä lakia ei ole vielä säädetty, vaan se käsittely on edelleen kesken. Ehdotetussa tietosuojalaissa ei oteta julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiseen muutoin kantaa kuin lakiesityksen 28 §:n viittaussäännöksellä julkisuuslakiin:

”Oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.”

Tietosuojalakiesityksen käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa tai perustuslakivaliokunnalle esitetyissä asiantuntijalausunnossa on hyvin niukasti käsitelty julkisuusperiaatetta, koska julkisuusperiaate ei kuulu tietosuojalain sääntelyyn piiriin. Käsittelyssä ei ole tullut esille mitään, joka antaisi aiheutta tulkita julkisuuslain 16 §:n 3 momenttia eri tavalla ehdotetun tietosuojalain näkökulmasta kuin sitä on tähän mennessä sovellettu. Tietosuojalain voimaantulonkin jälkeen henkilötietojen luovuttamiseen liittyvä sääntely tulee siten tässä vaiheessa olevien tietojen nojalla pysymään ennallaan. Viranomaisen henkilörekisterin sisältämien tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa on mahdollista ainoastaan joko rekisteröityjen nimenomaisen ja vapaaehtoisen suostumuksen nojalla tai erityislainsäädännössä säädetyin rekisterin julkaisemissäännöksen nojalla.

Esittelijä

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Olli Lahtinen, erityissuunnittelija, puhelin: 310 36055  
olli.lahtinen(a)hel.fi  
Anja Vallittu, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36046  
anja.vallittu(a)hel.fi



13.08.2018

Asia/9

## Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

## Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 06.08.2018 § 477

HEL 2016-011747 T 00 00 03

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle 13.8.2018 saakka.

Käsittely

06.08.2018 Pöydälle

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle 13.8.2018 saakka puheenjohtajan ehdotuksesta.

25.06.2018 Pöydälle

18.12.2017 Ehdotuksen mukaan

18.04.2017 Ehdotuksen mukaan

Esittelijä

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Olli Lahtinen, erityissuunnittelija, puhelin: 310 36055  
olli.lahtinen(a)hel.fi  
Anja Vallittu, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36046  
anja.vallittu(a)hel.fi

Kaupunginvaltuusto 31.01.2018 § 29

HEL 2016-011747 T 00 00 03

Päätös

Kaupunginvaltuusto katsoi valtuutettu Yrjö Hakasen aloitteen loppuun käsitellyksi.

17.01.2018 Pöydälle

03.05.2017 Palautettiin



13.08.2018

Asia/9

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Lisätiedot

Olli Lahtinen, erityissuunnittelija, puhelin: 310 36055  
olli.lahtinen(a)hel.fi