



Asia: VN/5386/2020

Lausuntopyyntö ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiseksi tavoitteiksi

Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiset tavoitteet

Ovatko strategiset tavoitteet kokonaisuutena realistisia ja ovatko ne vaikuttavia?

Hallinto-oikeus kiittää mahdollisuudesta lausua tästä ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiseksi tavoitteiksi ja lausuu niistä seuraavaa:

Tiedon laajempi saatavuus on kannatettava tavoite sinänsä. Tieto viranomaisten toiminnasta sekä asianosaisille kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista lisää oikeusturvaa. Oikea-aikainen, mutta hyvin valmisteltu ja luotettava tieto sujuvoittaa myös hallinto-oikeusprosesseja ja lisää oikeusturvaa oikeuskäsittelyissä. On tärkeää myös, että väärän tiedon leviämistä torjutaan. Strategian eteenpäin viemisessä tulisi kuitenkin huomioida salassapitomääräykset ja sen tarkoituksenmukaisuus sekä toteutettavuus käytännössä.

Strategian valmistelussa tulisi huomioida julkaisun Tietopolitiikalle kestävä suunta – Murrosten ajassa eteenpäin (VM 2020:80) kohdassa 4.5 mainitun lainsäädännön lisäksi myös muussa lainsäädännössä määritellyt salassapitovelvoitteet sekä hallintotuomioistuimia koskien erityisesti laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa. Näin varmistetaan, että julkiset tiedot pystytään tunnistamaan ja toimenpiteiden mahdollista työmäärää pystytään arvioimaan. Tämä on edellytyksenä myös sille, että tiedon avaamisesta johtuvia toimenpiteitä pystytään kohdentamaan ja rajaamaan tarkoituksenmukaiseksi.

Strategisissa tavoitteissa tulisi määritellä tarkemmin myös mihin tarkoitukseen hallintotuomioistuimissa tuotettua tietoa voitaisiin käyttää. Aineiston laajuuden vuoksi sekä salassa pidettävien kohtien poistamisen vuoksi kaikkea julkista tietoa ei ole tarkoituksenmukaista julkaista. Tieto tulee kuitenkin olla pyydettäessä saatavilla, kuten tälläkin hetkellä.

On lisäksi huomioitava, että tiedon antaminen, tuottaminen sekä julkaisu vaatii resursseja. Esimerkiksi tärkeää päätöstiedottaminen vie resursseja ratkaisutoiminnalta. Maksuasetukset saattavat rajoittaa tietopyyntöjen määrää, toisaalta tietopyyntöjen määrä ja laajuus on ollut kasvussa, varsinkin ennen koronapandemiaa. Mikäli tietopyynnöt edelleen lisääntyvät, tulee myös resursseja kasvattaa näiden käsittelyyn.

On tärkeää lisäksi huomioida, etteivät strategia, mahdolliset lakimuutokset tai uudet säännökset saa vaarantaa hallinto-oikeuden riippumattomuutta tai oikeusturvaa yleisesti ottaen. Tuomioistuimen tiedonhallintaa ei voi keskittää, saati ulkoistaa.

Teema 1: Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö

Ovatko teeman 1 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoite 1.1 ei ole toimeenpantavissa hallinto-oikeuden osalta. Tämä vaarantaisi tuomioistuimen, tuomareiden ja oikeuskäsittelyiden riippumattomuuden. Tietojen hyödyntäminen ja salassapito tulee punnita tuomioistuimessa tapauskohtaisesti, eikä tämä tehtävä ole keskitettävissä. Suosituksia tiedon hyödyntämisestä ja avaamisesta perusteluineen voidaan kuitenkin esittää. Avoimuutta voidaan edistää tulossopimukseen liitettynä, mutta resursointi ja mittarit on ja sovittava yhteistyössä hallintotuomioistuimen kanssa. Mittarit on myös harkittava tarkasti, riippumattomuus ja salassapitosäännökset huomioiden.

Tavoite 1.2 on pääosin kannatettava. Jotta asiasta voisi lausua tarkemmin, tulisi tietää mm. mitä tiedon luovuttamiseen ja avaamiseen liittyvillä lisenssiehdoilla tarkoitetaan käytännössä.

Hallinto-oikeus ei kuitenkaan pidä realistisena tai tarkoituksenmukaisena sitä, että kaikki julkisin varoin tuotetun julkisen hallinnon tietoaaineistot velvoitettaisiin avaamaan lainsäädännöllä ja määräyksiin, ja että tästä voitaisiin poiketa ainoastaan perustelluista syistä, kuten salassa pidettävän tiedon osalta. Hallintotuomioistuimessa käsitellään erittäin suuria määriä julkisessa hallinnossa tuotettuja asiakirjoja ja asiakirjat pitävät sisällään paljon salassa pidettäviä osia. Asiakirjojen luovuttaminen on vaativaa työtä ja sitä on kuvattu tarkemmin lausunnon kohdassa Pää tavoite 3. Lisäksi työ olisi jatkuvaluonteista. Aineisto tulisi käydä aina uudestaan läpi, kun muutoksia salassapito- ja tietosuojalainsäädäntöihin tulee. Asiakirjoja saa jo nyt pyydettyäessä voimassa olevan lainsäädännön edellyttämin rajoituksin.

Kohdan 1.3 tavoitteet ovat osittain realistisia ja toimeenpantavissa. Hallinto-oikeus ei voi osallistua sellaiseen julkisen, yksityisen ja 3. sektorin väliseen tai kansainväliseen yhteistyöhön, joka vaarantaa tuomioistuimen riippumattomuuden tai on muutoin vallan kolmijako-opin vastaista. Tuomioistuinten kanta on kuitenkin huomioitava tuomioistuinten toimintaa koskevassa lainsäädännössä tuomioistuinten toimintaedellytyksien varmistamiseksi.

Teema 2: Strategia ja toiminta

Ovatko teeman 2 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoitteessa 2.1 mainitut asiakkaiden tarpeet ja asiakaslähtöisyyden parantaminen eivät voi olla tiedon hyödyntämisen ja avaamisen lähtökohtana hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeudessa toiminnan lähtökohta on oikeusturvan antaminen. Asiakaslähtöisyys ei saa vaarantaa riippumatonta käsittelyä. Asiakastyytyväisyys ei myöskään ole tai voi olla hallinto-oikeuden toiminnan tavoite. Sen sijaan itse asioinnin sujuvuus ja helppous voi parantaa oikeusturvaa ja lyhentää käsittelyaikoja. Myös selkeä, yleisellä tasolla oleva tieto oikeuksista, hallinto-oikeuden toimintatavoista sekä aiemmasta oikeuskäytännöstä parantaa oikeusturvaa.

Tavoite 2.2 on osittain realistinen ja toteutettavissa. Yleisiä kriteerejä tai mittareita tiedon jakamisen vaikutuksille ja vaikuttavuudelle yhteiskunnassa voi olla vaikea kehittää siten, että ne soveltuisivat kaikkien virastojen käytettäviksi. Myös tuomioistuinten riippumattomuus, salassapito sekä tietoturva tulee turvata. Lisäksi vaadittavien resurssien suhde saatuun hyötyyn tulee arvioida.

Tavoite 2.4 on pääosin realistinen ja toteutettavissa tai jo toteutunut hallinto-oikeuden toiminnassa. Tietoa ei kuitenkaan voida tuottaa lähtökohtaisesti siten, että se olisi niin avointa kuin mahdollista. Esimerkiksi oikeusturva ei saa vaarantua sillä, että asiakirjoista pyritään tekemään mahdollisimman julkisia. On myös mahdotonta määritellä tai suunnitella kaikkea hallinto-oikeudessa tehtävien päätösten tueksi toimitettavaa tietoa. Tiedon hyödyntämistä voidaan ja sitä on kannatettavaa suunnitella pääpiirteittäin.

Tavoite tiedon käyttämisestä vastuullisesti ja väärän tiedon levittämisen torjuminen ovat hyvin kannatettavia tavoitteita. Mahdollisessa yhteistyössä tulee huomioida tuomioistuimen riippumattomuus.

Teema 3: Tiedon hallinta

Ovatko teeman 3 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tiedon löydettävyyden ja hyödynnettävyyden parantaminen on sinänsä tavoiteltavaa. Helsingin hallinto-oikeuden keskeiset tietoineistot ja tietovirrat on tunnistettu. Tavoitteen toimeenpano hallinto-oikeuksien näkökulmasta on kuitenkin ongelmallinen. Hallinto-tuomioistuinten tietovarannot ovat huomattavilta osin salassapidettäviä, ja niiden tarjoaminen esimerkiksi ohjelmointirajapinnan kautta ei ole realistista ilman huomattavia lisäresursseja. Hallinto-oikeudessa käsiteltävien asiakirjojen luovuttaminen viraston ulkopuolelle edellyttää asiakirjakohtaista harkintaa ja asiakirjan luovuttamisesta vastaavilta virkamieheltä huomattavaa asiantuntemusta. Lähtökohtaisesti julkisetkin asiakirjat saattavat sisältää salassapidettäviä tietoja, eivätkä diaarisalaisetkaan asiat ole ongelmattomia. Asiakirjojen anonymisointi ja salassapidettävien tietojen peittäminen on huomattavan vaativa tehtävä, joka ei tiedossa olevilla työvälineillä tai henkilöstöresursseilla ole realistista ilman tapauskohtaista, asiakirjan luovuttamishetkellä

tapahtuvaa julkisuus- ja tieto-suojalain osaavan ammattilaisen työpanosta. Tiedon hyödyntämisen ja löydettävyyden lisäämisessä on pidettävä huolta tiedon objektiivisesta hallittavuudesta. Kansalaisen luottamus omien salassapidettävien tietojensa hallittavuuteen on säilyttävä.

Teema 4: Mahdollistajat

Ovatko teeman 4 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Päätavoitteeseen 4 pääsemiseksi resursseja tulisi lisätä huomattavasti.

Tavoitteen 4.1. kolme ensimmäistä alatavoitetta ovat realistisia ja toimeenpantavissa tai jo toimeenpantu. On kannatettavaa, että tiedon avaaminen otetaan kehysvalmisteluun mukaan. Esimerkiksi päätöstiedottaminen vie resursseja muulta ratkaisutoiminnalta, vaikka päätöksistä tiedottaminen on hyvin tärkeää. Olisi myös hyvä miettiä, voisiko eri osaamisalueiden mediatuomareita palkata hallintotuomioistuimiin. Tämä voisi olla yksi tehokas keino lisätä hallinto-oikeuden toiminnan tunnettuutta. Neljännen alatavoitteen osalta tulee ottaa huomioon tuomioistuinten riippumattomuus.

Tavoitteeseen 4.2 pääsemiseksi tarvitaan lisää resursseja. Esimerkiksi päätösten julkaisutoiminta vie resursseja ratkaisutoiminnalta. Myös viestintää, käännös- ja kielenhuoltohenkilöstöä voi vahvistaa.

Tavoite 4.3 on kannatettava, realistinen ja toteutettavissa. Yhteistyössä tulee huomioida riippumattomuus ja salassapitosäännökset sekä resurssit. Teemme jo nyt rajatusti yhteistyötä yliopistojen kanssa esim. tietopyyntöjen muodossa.

Tavoitetta 4.4 on vaikea kommentoida, ennen kuin tiedetään tarkalleen, mitä alustoilla, kehitysympäristöillä, työkaluilla ja ratkaisuilla tarkoitetaan ja mitä ominaisuuksia niillä on.

Lausunnon ovat valmistelleet tiedottaja Pirkko Väänänen ja hallinnollinen lakimies Jussi Alaranta.

Ylituomari Ann-Mari Pitkäranta

Vainionpää Suvi
Helsingin hallinto-oikeus