

Asia: VN/16660/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta lainsäädännöstä

Tiedonhallintalain ja julkisuuslain muutokset

Onko ehdotuksella vaikutuksia, joita ei ole vielä tunnistettu, erityisesti lakien soveltamisalassa oleviin organisaatioihin? Millaisista vaikutuksista on kyse tai miten niitä olisi mahdollista arvioida tarkemmin?

Nyt ehdotettu sääntely kohdistuisi julkisen sektorin elinten hallussa oleviin tietoihin, julkisin varoin tuotettuihin ja tietovarastossa julkaistuihin tutkimusaineistoihin. Ehdotettujen muutosten taustalla olevassa PSI-direktiivissä on kyse tietojen uudelleen käytön käytännöistä ja menettelyistä, eikä direktiiviä sovelleta asiakirjoihin, joiden saatavuutta on rajoitettu kansallisten menettelysääntöjen tai unionin lainsäädännön perusteella, esimerkiksi henkilötietojen tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Vaikkei PSI-direktiivillä ole tarkoitus muuttaa henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä, on sillä selkeä tavoite kuitenkin saattaa myös sellaisia asiakirjoja uudelleen käytettäväksi, jotka alun perin sisältävät henkilötietoja. Tämä käy selkeästi ilmi erityisesti PSI-direktiivin johdanto-osan 52 ja 53 kohdasta sekä 1 artiklan 2 h-kohdasta (erityisesti niiltä osin, kun viitataan asiakirjan osiin, jotka sisältävät henkilötietoja).

Tätä taustaa vasten on syytä tunnistaa, ettei lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) tai lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007) ole vielä kansallisesti arvioitu tietosuoja-asetusta (679/2016) vasten. Esimerkiksi julkisuuslain 16 §:n 3 kohdan antama suoja rajoittuu viranomaisen ”henkilörekisterissä” oleviin tietoihin. Tietosuoja-asetusta sovelletaan sen 2 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista sekä sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Rekisterillä puolestaan tarkoitetaan, mitä tahansa jäsenneiltyä tietojoukkoa, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu (tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 6 kohta). Olennaista on havaita, kuinka tietosuoja-asetus on muuttanut muun muassa rekisterin määritelmää siten, että sen soveltamisalaan kuuluvat myös sellaiset asiakirjat tai asiakirjakokoelmat, josta henkilötiedot ovat saatavissa ”tiettyjen perusteiden mukaisesti” (tietosuoja-asetuksen johdanto-osa kohta 15). Tällä hetkellä henkilötietoja sisältävien, julkisten

asiakirjojen luovuttamisen yhteydessä tulee erittäin haastavia tulkintatilanteita, joiden yhteydessä ratkaisua on arvioitava EU-oikeuden etusijaperiaatteen kautta. Kansallisen lainsäädäntöemme perusteella ei tällä hetkellä ole yksiselitteisen selvää, mitkä viranomaisen henkilötietoja sisältävät asiakirjat ovat ”käyttöoikeusrajoitettuja” siten, että niiden voidaan yksiselitteisesti katsoa rajautuvan nyt lausunnon kohteena olevan lainsäädännön ulkopuolelle. On vielä todettava, että se, mikä tieto katsotaan tällä hetkellä julkiseksi tai salassa pidettäväksi (JulKL 24 §) ei ole yhdenmukaista sen kanssa, mitkä tiedot on katsottu erityissuojattavaksi tietosuojalainsäädännössä (Tietosuojasetus 9 art. ja 10 art., tietosuojalaki 6 § ja 7 §). Tätä tulisi selkeyttää nyt lausunnon kohteena olevassa esityksessä.

Maksujen määräytymisessä todetaan, että ”Julkisen sektorin elimet saavat periä kustannuksia, jotka vastaavat asiakirjojen jäljentämisestä, saataville asettamisesta ja jakelusta sekä henkilötietojen anonymisoinnista ja kaupallisesti luottamuksellisten tietojen suojaamiseksi toteutetuista toimenpiteistä aiheutuvia marginaalikustannuksia”. PSI-direktiivin johdanto-osan 52 kohdassa todetaan, että ”Tiedon anonymisointi on keino sovittaa yhteen julkisen sektorin tiedon mahdollisimman laajaan uudelleenkäytettävyyteen liittyvät edut ja tietosuojalainsäädännön mukaiset velvollisuudet, mutta se aiheuttaa kustannuksia.”

Tuomioistuimiin on tullut erittäin laajoja asiakirjapyyntöjä, missä muun muassa yritykset ovat halunneet hyödynnettäväkseen liiketoiminnassaan tuomioistuinten asiakirja-aineistoja ja pyytäneet julkisista asiakirjoista poistamaan niihin sisältyvät henkilötiedot. Tällainen työ vaatii runsaasti resursseja.

Esityksessä on katsottu, ettei kansalliseen lainsäädäntöön ole tarvetta tehdä tämän vuoksi muutoksia, koska asiasta on jo säädetty julkisuuslain 34 §:ssä sekä valtion maksuperustelain 6 §:ssä. Todettakoon, että käytännössä julkisuuslain 34 § ei tunnista työtä, joka sähköisten asiakirjojen osalta on tehtävä silloin, kun niistä ryhdytään poistamaan henkilötietoja tai niitä pyritään muuttamaan anonyymiin muotoon, vaikka asiakirja olisikin julkinen ja luovutettaisiin sähköisessä muodossa. Usein tietojen poistaminen edellyttää sähköisen asiakirjan tulostamista ja manuaalista käsittelyä sekä uudelleen skannaamista, jotta asiakirja voidaan luovuttaa turvallisesti tietosuoja-vaarantamatta. Kun pyrkimys on puolestaan tuottaa anonyymiä tietoa, voivat toimenpiteet olla vieläkin vaativampia. Sääntelyä tulisi selkeyttää siltä osin, minkälaisia kustannuksia tällaisesta työstä voidaan periä. Tilannetta selkeyttäisi samankaltainen muotoilu kuin eräiden julkisten yritysten tiedon uudelleenkäytöstä annetun lain 7 §:n 2 momentissa on käytetty.

Henkilötietojen käsite on laaja, ja joskus voi olla haastavaa tunnistaa, mitkä kaikki tiedot katsotaan henkilötiedoiksi, jotka nauttavat tietosuojasäännösten suojaa. Anonymisoinnissa tunnistamisen täytyy estyä peruuttamattomasti ja siten, että rekisterinpitäjä tai muu ulkopuolinen taho ei voi enää hallussaan olevilla tiedoilla muuttaa tietoja takaisin tunnistettaviksi. Usein asiakirjallisen aineiston osalta on mahdollista toteuttaa lähinnä pseudonymisointia, joka tarkoittaa henkilötietojen käsittelemistä siten, että henkilötietoja ei voida enää yhdistää tiettyyn henkilöön ilman lisätietoja. Pseudonymisoidut tiedot katsotaan tietosuojasetuksessa yhä henkilötiedoiksi, joiden käsittelyssä on noudatettava tietosuojasäännöksiä. Anonymisoinnin ja pseudonymisoinnin käsitteet menevät usein

käytännössä sekaisin. Ehdotuksen perusteella syntyy käsitys, että viranomaiselle voitaisiin esittää vaatimuksia asiakirjallisen aineiston anonymisoinnista maksua vastaan. Se, onko näiden toimenpiteiden toteuttaminen puhtaasti viranomaisen omassa harkinnassa, jää osin epäselväksi. Koska anonymisointi edellyttää erityistä ammattitaitoa, osaamista ja merkittäviä resursseja, ei anonymisoinnin asianmukaista toteuttamista ole kohtuullista jättää yksittäisten viranomaisten osaamisen varaan. Pelkän nimitiedon ja suorien tunnisteiden poistaminen ei useinkaan muuta asiakirjaa anonymiksi, koska usein on olemassa muita tietoja, joiden perusteella asiakirjaa koskevat tiedot saadaan linkitettyä tiettyyn henkilöön. Todettakoon myös, että asiakirjan määritelmä on erittäin laaja, kattaen muun muassa äänitallenteet. Äänitallenteiden katsotaan usein täyttävän henkilötiedon määritelmän ja tällaisten aineistojen anonymisointi voi olla erittäin vaikeaa. Käytännössä sen arviointi, milloin jokin asiakirja on saatu muutettua anonymiksi, on erittäin haastavaa, koska usein yksittäisellä rekisterinpitäjällä ei ole välttämättä kattavaa kuvaa siitä, mitä kaikkea sellaista tietoa on ylipäättään saatavilla, minkä avulla asiakirja-aineistoa voisi rikastaa takaisin tunnisteelliseksi. Jos viranomaisten asiakirjojen saatavuutta halutaan edistää, tulee viranomaisille tarjota tukea, resursseja, asiantuntevaa osaamista sekä työkaluja asiakirja-aineiston käsittelemiseen tällä tavalla. Esimerkiksi tuomioistuinsektorilla tätä työtä on yritetty edistää muun muassa ANOPPI-hankeella: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM042:00/2018>

Ehdotuksessa ja direktiivissä ei velvoiteta rajapintojen, jotka olisivat nimenomaan avoimia, käyttöön. Mitä mieltä olette väitteestä, että viranomaiset oman harkintansa mukaan käyttäisivät avoimia rajapintoja joka tapauksessa silloin, kun se on tarkoituksenmukaista?

-

Onko ehdotettujen muutosten johdosta tarpeen muuttaa myös jotain erityislainsäädäntöä, jota ei esitysluonnoksessa ole tunnistettu?

-

Laki eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä

Kommentit laista eräiden julkisten yritysten tietojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena.

-

Millaisiin yrityksiin toimialallanne tai alueellanne ehdotettu laki tulisi sovellettavaksi?

-

Tunnistatteko julkisia yrityksiä koskevaa sääntelyä, jota olisi ehdotetun lain johdosta muutettava tai joka on sen kanssa ristiriidassa?

-

Onko tiedossanne sääntelyä, joka velvoittaa ehdotetun lain soveltamisalassa olevia julkisia yrityksiä antamaan niiden hallussa olevia asiakirjoja uudelleenkäytettäväksi?

-

Onko tiedossanne sääntelyä, joka velvoittaa ehdotetun lain soveltamisalassa olevia julkisia yrityksiä julkaisemaan tai julkistamaan niiden hallussa olevia asiakirjoja, mutta jonka tosiasiallisena tarkoituksena tai vaikutuksena on tietojen uudelleenkäyttö kaupallisiin tai muihin tarkoituksiin?

-

Onko ehdotetun lain soveltamisalassa oleviin yrityksiin tai muihin toimijoihin sellaisia vaikutuksia, joita ei ole tunnistettu? Millaisista vaikutuksista on kyse tai miten niitä olisi mahdollista arvioida tarkemmin?

-

Onko asiakirjojen uudelleenkäytön salliminen ominaista tai olennaista jonkin ehdotetun lain soveltamisalassa olevan julkisen yrityksen liiketoiminnalle?

-

Laki julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä

Kommentit laista julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä kokonaisuutena.

Tuomioistuimilta on pyydetty ja pyydetään runsaasti esimerkiksi niiden lainkäyttötehtäviin liittyvää aineistoa tutkimustarkoituksia varten. Tällainen aineisto voi kirjallisen materiaalin ohella sisältää myös videotallenteita tai ääninauhoja. Esityksessä todetaan, että tutkimustietoa avattaessa olisi otettava asianmukaisesti huomioon yksityisyyteen, henkilötietojen suojaan, luottamuksellisuuteen, kansalliseen turvallisuuteen, oikeutettuihin kaupallisiin etuihin, kuten liikesalaisuuksiin, ja kolmansien osapuolten teollis- ja tekijänoikeuksiin liittyvät näkökohdat noudattaen periaatetta ”niin avointa kuin on mahdollista ja niin suljettua kuin on välttämätöntä”. Tutkimusaineistoja julkaisevien tahojen olisi edelleen arvioitava näitä kysymyksiä ennen, kuin aineistot asetetaan julkisesti saataville. Vaikuttaa siis siltä, että tutkijoille, tutkimusryhmille tai tutkimusorganisaatiolle annetaan mahdollisuus arvioida itsenäisesti tutkimusaineiston julkaisua uudelleen käytettäväksi esimerkiksi niiltä osin, kuin heille on tutkimuskäyttöön luovutettu asiakirja-aineistoa tuomioistuimista. Salassa pidettävän aineiston osalta julkisuuslain 28 § asettanee rajoituksia uudelleenkäytön osalta vai olisiko tällaisenkin aineiston osalta sen saattaminen uudelleen käytettäväksi mahdollista ”julkaisijan” oman harkinnan perusteella?

PSI-direktiivissä mainittu arviointi edellyttää suhteellisen syvällistä ja kattavaa juridista asiantuntemusta. Onko tutkimusta tekeillä ja tutkimusaineistojen uudelleen käytön edellytyksiä arvioivilla henkilöillä saatavilla tällaista asiantuntemusta? Esimerkiksi haaste tutkimusaineiston tosiasiallisen anonymiteetin arvioinnista koskee myös tutkimusaineistojen saataville asettamista, koska takeita ei ole siitä, kuinka hyvin ”julkaisija” osaa peilata aineiston anonymiteettia esimerkiksi tietosuojasäännöksiä vasten. Tässä herää huoli siitä, onko olemassa riski, että kansalaisten luottamus viranomaistoimintaa voi vaarantua sitä kautta, jos viranomaisten asiakirjoja, joista kansalaiset olisivat esimerkiksi välillisesti tunnistettavissa, saatettaisiin julkisesti saataville uudelleenkäyttöä varten.

Ehdotettua sääntelyä on syytä arvioida huomattavasti yksityiskohtaisemmin muun muassa tietosuojasäännöksiä vasten, eikä uudelleenkäytön edellytyksiä tulisi tästä näkökulmasta jättää

yksittäisten tutkijoiden tai tutkimusorganisaatioiden arvioitavaksi, vaan tässä työssä tulisi hyödyntää esimerkiksi FinDataan kertynyttä asiantuntemusta tiedon anonymiteetistä. Lisäksi tietoja luovuttavan viranomaisen olisi voitava arvioida luovutuksen yhteydessä myös aineiston luovutuksen edellytyksiä uudelleenkäytettäväksi.

Esityksessä tunnistetaan, että avoimen datan lisääntymisen sekä tunnistamistekniikoiden kehittymisen kautta myös kertaalleen anonymisoidun aineiston tunnistamisriski voi kasvaa. Esityksen vaikutuksia tulisi arvioida edellä esitettyjen huomioiden pohjalta perusteellisemmin.

Onko ehdotuksella vaikutuksia tutkimusaineistoja tuottaviin tai julkaiseviin tahoihin, joita ei vielä ole tunnistettu? Millaisista vaikutuksista on kyse tai miten niitä olisi mahdollista arvioida tarkemmin?

Ehdotuksen vaikutuksia tulisi pyrkiä arvioimaan yksityiskohtaisemmin viranomaisiin kohdistuvien vaatimusten ja odotusten näkökulmasta. Tuomioistuimissa oleva asiakirja-aineisto kiinnostaa niin tutkijoita kuin yrityksiä. Esitys jättää osin epäselväksi sen, minkälaisia vaatimuksia esimerkiksi aineistojen anonymisoinnin osalta viranomaisille voi seurata sekä sen, miten viranomainen voi suhtautua tällaisiin pyyntöihin, ja kuinka anonymisoinnista seuraava työ tosiasiasa kompensoitaisiin.

Onko olemassa riskiä siitä, että tutkimusaineistoja ei enää asetettaisi julkisesti saataville sen vuoksi, että ehdotettu laki tulisi niihin julkaisun johdosta sovellettavaksi?

-

Missä laajuudessa tutkimusaineistojen maksutonta saatavuutta edellytetään jo nykyään osana julkista tutkimusrahoitusta?

-

Tunnistatteko tutkimusaineistoja, niiden tuottamista tai hyödyntämistä koskevaa sääntelyä, jota olisi ehdotetun lain johdosta muutettava tai joka on ehdotetun sääntelyn kanssa ristiriidassa?

-

Arvokkaat tietoaineistot

Onko toimialallanne tai toiminnassanne tunnistettu tietoaineistoja, jotka mahdollisesti tai todennäköisesti tultaisiin komission toimesta säätämään arvokkaiksi tietoaineistoiksi?

PSI-direktiivissä arvokkaat tietoaineistot määritellään 2 artiklan 10 kohdan mukaisesti asiakirjoiksi, "joiden uudelleenkäyttöön liittyy merkittäviä yhteiskunnallisia tai ympäristöön tai talouteen liittyviä hyötyjä, erityisesti siksi, että ne soveltuvat lisäarvopalvelujen, sovellusten sekä uusien laadukkaiden ja ihmisarvoisten työpaikkojen luomiseen, ja näihin tietoaineistoihin perustuvista lisäarvopalveluista ja -sovelluksista hyötyvien joukko voi olla suuri". Ottaen huomioon jo nykyisellään tuomioistuimiin tulevien tietopyyntöjen suuri määrä, emme voi sulkea sitä mahdollisuutta pois, että tuomioistumilla olisi arvokkaita tietoaineistoja. Arviointia hankaloittaa se, että Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksiä arvokkaista tietoaineistoista ei ollut saatavilla nyt lausunnon kohteena olevan esityksen yhteydessä.

Onko toimialallanne tai toiminnassanne varauduttu arvokkaiden tietoaineistojen sääntelystä johtuviin vaikutuksiin? Miten kuvailisitte vaikutuksia ja niihin varautumista? Antakaa mahdollisuuksien mukaan myös euro- tai lukumääräarvioita.

-

Yleiset kommentit

Yleiset kommentit hallituksen esityksen luonnoksesta ja ehdotetun sääntelyn vaikutuksista kokonaisuudessaan.

Tiedonhallintalain 19 §:n 2 momentti on aiheuttanut tulkintavaikeuksia. Edellyttääkö säännös myös kaikkien asiakirjojen muuttamista OCR-tunnistettavaan tiedostomuotoon analogisen aineiston digitoinnin eli skannauksen yhteydessä? Soveltamista olisi syytä tarkentaa laissa, sen perusteluissa tai sen soveltamista tarkentavissa suosituksissa. OCR-skannauksella on todennäköisesti laitteistoihin ja säilytyskapasiteettiin kohdistuvia kustannusvaikutuksia.

Leivonen Raisa
Tuomioistuinvirasto