

Asia: VM/1229/00.01.00.01/2017

Avoimen hallinnon 4. toimintaohjelman luonnos 2019-2023

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävänä ei ole osallistua politiikkavalmisteluun. Oikeuskanslerin perustuslaissa säädettyä tehtävänä on muun muassa valvoa ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn lainsäädännön perusteluissa ja perustuslakivaliokunnan kannanotoissa korostetaan ylimmän laillisuusvalvonnan ohjaavaa ja ennakoivasti oikeuksien toteutumista edistävää roolia. Tämän mukaisesti nostan tässä lausunnossani esille hallinnon avoimuuteen liittyviä valvontahavaintojani.

Lausunnotte lähetettyä avoimen hallinnon toimintaohjelman luonnosta koskevana ensimmäisenä yleisenä huomiona totean, että hallinnon avoimuus on laaja-alainen, useisiin perusoikeuksiin kytkeytyvä oikeudellinen periaate ja lisäksi kaikkea julkista hallintoa ja julkista palvelutuotantoa sekä julkisten tehtävien hoitamista koskeva rakenteellinen ja hallinnon toimintatapoja sekä virkamiesten ja julkisyhteisöjen työntekijöiden ja koko hallinnon etiikkaa ja arvoja koskeva kysymys. Kyse on yhden suomalaisen yhteiskunnan ja julkishallinnon keskeisen arvoperustan ja vahvuuden ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Tehtävän merkitystä voi laillisuusvalvojan ja perusoikeuksien edistäjän näkökulmasta vain korostaa. Toimintaohjelmaluonnos näyttää liittyvän kiinteästi Suomen yhteistyöhön OECD:n kanssa. Toimintaohjelmaluonnos perustuu sinänsä asianmukaisesti hallituksen eduskunnassa käsitellyssä hallitusohjelmassa asettamiin linjauksiin. Hallinnon kansanvaltaisuuden kuuluu, että hallinnon toimintasuunnittelu ja ohjelmat perustuvat selkeästi viime kädessä eduskunnan hyväksymiin linjauksiin. Avoimen hallinnon toimintaohjelman suhde muihin lainsäädännön ja hallituksen toiminnan suunnittelun asiakirjoihin ja niissä linjattaviin toimenpiteisiin ei lausunnonantajan näkökulmasta ole aivan selkeä. Tuon siksi tässä esille sellaisiakin tarpeita ja havaintoja, joiden pääasiallinen valmisteluvastuu on valtioneuvoston ohjesäännön perusteella muissa ministeriöissä, mutta joilla on huomattavaa merkitystä avoimen hallinnon kannalta.

Yleisenä huomiona totean, että hallinnon avoimuuden ylläpitäminen ja kehittäminen vaatii ajantasaisista yleis- ja erityislainsäädäntöä sekä kaikkien hallinnonalojen yhteensovitettua pitkäjänteistä työtä. Avoimen hallinnon toimintasuunnitelma ei saisi jäädä vain tiettyjen hankkeiden

koonnokseksi vaan tukea johdonmukaista ja pitkäjänteistä julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden kehittämistä hyvän hallinnon näkökulmasta.

Toisena toimintaohjelman luonnosta koskevana yleisenä huomiona totean, että avoimuus on perusoikeuksien näkökulmasta osa osallisuutta ja osallistumisoikeuksia. Osallisuus sisältää oikeuden ja mahdollisuuden toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä sekä julkisen vallan toimet tämän toteutumisen edistämiseksi. Osallistumisoikeudet sisältyvät perustuslain 14 §:ään ja lisäksi useisiin muihin perustuslain perusoikeuksiin, joista on erityisesti mainittava tässä yhteydessä kielelliset oikeudet ja ympäristöperusoikeuteen perustuslain 20 §:ssä sisältyvät oikeudet vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä ympäristöperusoikeuteen sisältyvät tulevien sukupolvien oikeudet samoin kuin oikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon. Luonnoksessa on sinänsä hyvin tunnistettu keskeisiä avoimen hallinnon osa-alueita. Korostaisin kuitenkin osallisuuden ja osallistumisoikeuksien eroa ja perusoikeusperustaa. Edelleen totean, että hallinnon yleisen avoimuuden, julkisuusperiaatteen ja tietojensaantioikeuksien sekä Euroopan unionin oikeudessa erikseen säännellyn ja varsin laajan ympäristötiedon avoimuusperiaatteen ja tiedon saatavuuden merkitys myös tulevien sukupolvien oikeuksille olisi perusteltua sisällyttää hallinnon avoimuutta koskeviin hallintopoliittisiin suunnittelu- ja ohjausdokumentteihin. Yksityiskohtaisena huomiona totean, että toimintasuunnitelmassa tulisi perustuslain 2 §:n ohella huomioida myös perustuslain 14.4 §:ssä julkisen vallan tehtäväksi säädetty velvollisuus edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (s. 5).

Kolmantena yleisenä huomiona totean, että hallinnon ymmärrettävyys on perustellusti nostettu yhdeksi merkittäväksi hallinnon avoimuuden osa-alueeksi. Olen 28.5.2019 eduskunnalle ja valtioneuvostolle antamassani, perustuslain 108 §:ssä säädettyssä valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa toiminnastaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan nostanut esille ymmärrettävän kielen merkityksen yhteiskunnallisen osallisuuden perustana (ks. K 2/2019 vp. s. 12-17). Hallinnon kieli ei saisi tehdä asioita vaikeaksi ja ymmärrettävä kieli kuuluu myös hyvään lainvalmistelutapaan. Kun tulevaisuuden hallinto on laajalti automaattista ja läpeensä digitaalista, tarvitaan myös sen inhimillistä kontrollia jo ymmärrettävyyden ja laajemman avoimuuden turvaamiseksi. Automaattisen päätöksenteon käännettävyyteen inhimillisesti ymmärrettäväksi ja arvioitavaksi olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Puheenvuorossani ja oikeuskanslerin kertomuksessa K 2/2019 vp mainitut useat seikat olisi perusteltua ottaa huomioon myös avoimen hallinnon toimintaohjelmassa.

Lainsäädännön kielen ja perusteluiden ymmärrettävyys sekä sitä koskeva työ olisivat tärkeitä osia avoimen hallinnon toimintaohjelmaa. Tähän kuuluu myös lainsäädännön vaikutusarviointien parantaminen siten, että lainsäädännön vaikutukset tulevat ymmärrettäviksi. Lainsäädäntöön liittyvät kuulemismenettelyt ja osallisuuden turvaaminen lainvalmistelussa on hyvin tärkeä osa hallinnon avoimuuden toteuttamista. Oikeuskanslerin ennakkolaisen säädösvalvonnan havaintojen perusteella lainvalmistelun tilasta ja kehittämistarpeista tehdyn yhteenvedon olen julkaisut erikseen oikeuskanslerin puheenvuorossa 20.5.2019. Siinä olen arvioinut myös avoimen hallinnon toimintaohjelman tavoitteena olevan luottamuksen vahvistamisen edellytyksiä. Erityisesti hallinnon avoimuuteen liittyvinä havaintoinani nostan esille säädösvalmistelussa valtioneuvoston puolella osallistamisen vajeet ja soveltajien ja toimeenpanon näkökulman riittämättömän huomioinnin.

Lausuntoajat ovat joissakin tapauksissa lyhyitä, jopa vain noin viikon mittaisia, ja pääosa lausuntoajasta saattaa ajoittua heinäkuuhun. Tästä on oikeuskansleri toistuvasti esittänyt ministeriöille kriittisiä havaintoja. Finlexissä olevan Säädosvalmistelun kuulemisoppaan ohjeiden toteutumiseen olisikin tarvetta kiinnittää erityistä huomiota, jotta kuulemisten laatua ja siitä saatavaa hyötyä saataisiin parannettua. Otan ongelmakohtana myös esille vaikeudet saada luotettavasti tietoja lainvalmistelun aikatauluista ja tarpeen parantaa muun muassa valtioneuvoston hankeikkunan kautta julkisuuteen annettavien tietojen osuvuutta ja yhtenäisyyttä. Lisäksi useissa onnistuneissa lainvalmisteluhankkeissa lain soveltajien näkökulmat on otettu erilaisilla työtavoilla mukaan jo perusvalmistelussa. Hyviä kokemuksia on saatu mm. ottamalla toimeenpanosta vastaavien tahojen edustajia mukaan monijäseniseen valmisteluelimeen sekä tekemällä toimeenpanon ratkaisuja valmistelevia kehittämisprojekteja rinnakkain lainvalmistelun kanssa. Toimintaohjelmassa voitaneen harkita vahvemmin ja yhteistyössä oikeusministeriön kanssa lainvalmisteluun liittyvän osallisuuden vahvistamisen jatkamista ministeriöiden käytännön valmistelutyössä.

Neljäntenä seikkana totean, että oikeudellisen perustan selkeys ja toimivuus ovat keskeinen osa avoimuutta. Esimerkiksi tietosuojan ja asiakirjajulkisuuden välinen suhde on oikeudellisesti epäselvä ja uusien yhteiskunnallisten ilmiöiden kuten digitaalisuuden oikeudellinen haltuunotto on kesken. Tietosuojan ja julkisuuslainsäädännön välisen suhteen selkeyttäminen edellyttää nähdäkseni julkisuuslain säännösten tarkistamista sekä muutettujen säännösten viemistä osaksi käytäntöä.

Viidentenä päähuomionani on, että tekoälyn laajamittainen käyttöönotto ja hallinnon automaattinen päätöksenteko on yleisemminkin merkittävä hyvän hallinnon - ja sen osana avoimuuden - toteuttamista koskeva kysymys. Katson, että pelkästään eettinen ohjeistus tekoälyn käytöstä (vrt. toimintaohjelmaluonnoksen s. 15) ei riitä, vaan toiminnalla tulee olla riittävä lainsäädännöllinen pohja. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt riittävän kattavaa yleislainsäädäntöä automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä hyvän hallinnon perusteista (ks. PeVL 49/2017 vp., PeVL 70/2018 vp, s. 3-5, PeVL 62/2018 vp, s. 6-9 ja PeVL 78/2018 vp., s. 5-6). Kysymys on ollut esillä myös oikeuskanslerin ennakkolisessä säädosvalvonnassa ja siinä on samoin pidetty erittäin tärkeänä riittävää lainsäädännöllistä pohjaa yleislainsäädännössä. Tässä lainsäädännössä on tarpeen varmistaa yhtenä kysymyksenä hallinnon toiminnan läpinäkyvyys ja inhimillinen arvioitavuus (ks. oikeuskanslerin kertomus K 2/2019 vp., s. 165-166). Korostan tämän oikeusministeriössä valmisteltavana olevan yleislainsäädännön merkitystä avoimuudelle tässäkin yhteydessä.

Avoimen hallinnon toimintaohjelmassa on perusteltua myös pohtia sitä, miten ajantasainen yleislainsäädäntö saadaan hyvin linkitettyä yhteen digitaalisen hallinnon käytännön kehittämisensä kanssa siten, että lainsäädäntö ja hallinnon käytännöt toteuttavat avoimuutta. Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota Euroopan neuvoston piirissä tehtävään työhön, jonka yhtenä keskeisenä sisältönä on turvata avoimuus ja arvioitavuus myös tekoälyn perustuvissa menettelyissä. Algoritmien toimintaperiaatteiden ja päättelyn perusteiden avoimuuden lisäksi on tarpeen turvata myös älykkäiden järjestelmien kouluttamiseen käytettävän datan avoimuus tai avoin arvioitavuus (ks. PeVL 51/2016 vp s. 5 ja PeVL 29/2018 vp s.5 sekä PeVL 78/2018 vp. s. 6).

Kiinnitän kuudenneksi huomiota myös siihen, että sähköisten palvelumuotojen toimivuus tai toimimattomuus on kansalaisten näkökulmasta merkittävä kysymys ja palveluiden tosiasiallinen saavutettavuus ongelmallista. Tämän olisi hyvä näkyä asiakirjasta. Oikeuskansleri on useissa, esimerkiksi TE-hallintoa ja oma kantaa koskevissa kanteluratkaisuissaan kiinnittänyt huomiota digitaalisten palveluiden käytön vaikeuksiin, paitsi erityisryhmien myös muiden (”digitaitoisten”) käyttäjien osalta. Samankaltaisia havaintoja on tehty myös tarkastusmatkoilla (ks. oikeuskanslerin kertomus K 2/2019 vp s. 92-98). Esimerkiksi TE-toimistojen sähköisiä palveluita koskeviin kanteluihin annetuissa ratkaisuissa katsottiin, että sähköinen palveluprosessi ei siihen tehtyjen muutosten jälkeenkään muodostanut sellaista johdonmukaista ja helposti ymmärrettävää kokonaisuutta, että kaikilla palveluiden käyttäjillä olisi tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä asioidensa hoitamisesta (ks. oikeuskanslerin päätös dnro OKV/338/1/2018 yhdenvertaisuudesta palveluiden saamisessa TE-hallinnon palveluissa). Hallinnon palveluiden toteuttamistavan ymmärrettävyys mukaan lukien palvelurakenteiden ymmärrettävyys sekä asiointi- ja palvelukanavien ymmärrettävyys ja käytettävyys ovat osa myös hallintolaissa tarkoitettua palveluperiaatetta. Havaintojeni mukaan näiden periaatteiden toteutumisessa olisi vielä tehtävää.

Seitsemänneksi kiinnitän huomiota hallinnon avoimuutta ja ymmärrettävyyttä sekä palveluperiaatetta toteuttavan neuvonnan järjestämiseen tilanteissa, joissa ihmisen näkökulmasta sama asia jakautuu usealle viranomaiselle. Laillisuusvalvonnassa on arvioitu muun muassa poissaoloa työllistymistä edistävästä palvelusta ja eri viranomaisille kuuluvan neuvontavelvollisuuden toteutumista siinä (oikeuskanslerin päätös dnro OKV/6/50/2018). Päätöksestä ilmenevää ongelmatiikkaa on ollut muissakin asioissa. Hallinnon avoimuutta edistettäessä olisikin haettava keinoja toteuttaa ymmärrettävää hallintoa tilanteissa, joissa jokin asiakkaan elämäntilanteen asia kuuluu useille eri viranomaisille.

Kahdeksanneksi, oikeuskanslerin kokemus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisesta osoittaa sen olevan edelleenkin puutteellista. Oikeuskanslerille saapuvista kanteluista merkittävä osa koskee julkisuuslain noudattamista. Toimintaohjelmaluonnokseen sisältyvä sitoumus vahvistaa julkisuuslain noudattamista ”tiukentamalla viranomaisten velvollisuutta julkisuuslain ja sitä koskevan oikeuskäytännön julkisuusmyönteiseen noudattamiseen” jää tarkoitukseltaan ja sisällöltään kuitenkin epäselväksi. Olisi harkittava toimintaohjelman selvempää linkittämistä esimerkiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) toimeenpanoon käytännössä. Julkisuuslaki itsekin tarvitsisi päivittämistä. Eduskunnan oikeusasiamies on koonnut kertomuksessaan vuodelta 2017 (K 16/2018 vp) havaintoja julkisuusperiaatteen toteutumisen vaikeuksista, joita vastaavia havaintoja on runsaasti myös oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä (ks. oikeuskanslerin kertomus K 4/2018). Julkisuuslain parempi käytännön toteutuminen on näin yksi tärkeä teema otettavaksi huomioon toimintaohjelmassa.

Yhdeksäs huomioni on, että julkisuusperiaatteen toteutumiseen liittyy myös rakenteellisia ongelmia. Julkisia tehtäviä on uskottu lisääntyvästi erilaisten yhtiöiden, jotka eivät toimi täysin markkinaehtoisesti ja joissa julkisella vallalla voi olla enemmistö tai jopa koko osakekanta,

hoidettavaksi. Julkisuuslaissa tehtiin aikanaan tietoinen ratkaisu siitä, miltä osin julkisuus ulottuu yhtiöihin. Nähdäkseni tuon ratkaisun, joka tarkoittaa mm. Ruotsia kapeampaa julkisuutta, perusteltavuutta olisi tarpeen arvioida uudelleen. Julkisten konserniyhtiöiden olisi lähtökohtaisesti perusteltua olla julkisuusperiaatteen piirissä. Poikkeuksia voivat olla muita osakkeenomistajia sisältävät, täysin markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt. Sama koskee julkisia hallinto- ja palvelutehtäviä hoitavia säätiöitä.

Sidonnaisuuksien avoimuutta ja esteellisyyttä koskevalla sääntelyllä on tärkeitä tehtävänsä. Peruslainsäädäntö antaa hyvät työvälineet mutta käytännön toteuttaminen vaatii jatkuvaa valppautta. Olemme avanneet oman aloitteen Espoon rahoitusjohtajan hallituksen jäsenyyttä Kuntien Tiera Oy:ssä koskevassa asiassa ja ylipäänsä kunta- ja tulevien maakuntien yhtiöiden aiheuttamia sidonnaisuuksia on perusteltua arvioida hyvän hallinnon ja eettisesti kestävä johtamisjärjestelmän näkökulmasta. Olen mm. valtakunnansovittelijan siirtymistä toisiin tehtäviin koskevassa ratkaisussa tuonut esille myös instituutioidemme haavoittuvuuden (ks. oikeuskanslerin päätös dnro OKV/843/1/2018). Virkamieslainsäädäntö mahdollistaa kovin lyhyet karenssisopimukset ja varsin suppealle henkilöpiirille. Nk. revolving doors -ilmiöstä eli siirtymisestä elinkeinoelämän ja hallinnon sekä politiikan välillä tarvitaan analyttistä keskustelua, samoin laajemman avoimuuden mahdollisuuksista edistää tässä yhteydessä luottamusta hyvän hallinnon toteutumiseen. Suomalaisen yhteiskunnan riskikohteena on mainittu usein ns. hyvä veli -verkostot. Toisaalta nykyinen hallinto edellyttää aikaisempaakin enemmän verkostoitumista ja yhteistyötä. Siksi avoimuuden ja reilun pelin sääntöjen vahvistaminen verkostoitumisessa olisi edelleenkin tarpeellista. Toimintaohjelmaluonnoksessa mainittu avoimuusrekisteri on tässä suhteessa laillisuusvalvojan näkökulmasta perusteltu.

Kymmenes päähuomioni on, että avoin data mainitaan perustellusti yhtenä avoimen hallinnon pilarina. Oikeudellisesta näkökulmasta tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että julkisen sektorin tietojen hyödyntämistä koskeva ns. PSI-direktiivi (EU) 2019/1024 tulee riittävän perusteellisesti myös toiminnallisesti pantua täytäntöön ja avoimen datan esteitä käytännön toiminnassa ja tietojärjestelmissä puretaan. Data- ja tietopolitiikka on laajalti myös oikeudellinen kysymys (ks. oikeuskanslerin kertomus K 2/2019 vp, s. 166).

Koivisto Johanna
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri