

Lausunto

Dnro SYKE/2021/1103-1

26.5.2021

Suomen ympäristökeskuksen lausunto oikeusministeriön lausuntopyyntöön: Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen

Oikeusministeriö on pyytänyt Suomen ympäristökeskukselta (SYKE) lausuntoa voimassa olevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja lain-säädännön kehittämistarpeista. Lausuntopalvelussa olleen teknisen vian johdosta SYKEN lausunto ei ole ilmeisesti tallentunut lausuntopalvelut-sivustolle. Tästä syystä SYKE pyytää kunnioittavasti, että sen lausunto voitaisiin ottaa vielä huomioon näin jälkikäteen toimitettuna. SYKE esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Toteutuuko julkisuusperiaate asiamukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäkseen toteutumisen keskeisimmät esteet?

Pääasiassa julkisuusperiaate toteutuu asiamukaisesti julkisuuslakia noudattamalla. Laki kokonaisuudessaan arvioiden on Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) mukaan selkeä ja sen tulkitseminen on ollut pääasiassa ongelmattonta. SYKE on kuitenkin havainnut tiettyjä ongelmia julkisuuslain soveltamisessa, jotka on avattu alla muiden kysymysten kohdalla.

SYKEN näkemyksen mukaan lainsäädännön ajantasaistaminen, selkeyttäminen ja yhteensovittaminen tietosuoja- ja tiedonhallintalainsäädännön kanssa edistäisi kuitenkin julkisuusperiaatteen toteutumista. Kaiken kaikkiaan nykyinen tietosuoja- ja julkisuuslainsäädäntö yhdessä julkisen sektorin tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kanssa muodostaa vaativan kokonaisuuden. Lisäksi tiedonluovutusta koskee myös muu lainsäädäntö, kuten digitaalisia palveluja koskeva laki.

2. Liittyykö julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen (esim. asiakirjan käsite, asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta) haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Asiakirjan käsite on laeva kattaen esimerkiksi myös yksittäiset tiedot, kun ne muodostavat kokonaisuuden. SYKEN näkemyksen mukaan moni ei ymmärrä tätä puhuttaessa asiakirjoista. Siksi ymmärrettävyyden kannalta julkisuuslaissa voitaisiin puhua asiakirjojen lisäksi tiedoista.

SYKE on valtion tutkimuslaitos, joka tuottaa tutkimusta pääasiassa yhteisrahoitteisina hankkeina sekä maksullisen toiminnan hankkeina. Yhteisrahoitteisten hankkeiden osalta julkisuuslaki tulee sovellettavaksi ja näiden hankkeiden kohdalla tulkinta- tai soveltamisongelmia ei ole ilmennyt. Maksullisen toiminnan hankkeet voivat puolestaan kuulua julkisuuslain 5 §:n 3 mom. 4 kohdan mukaisen poikkeuksen alle, jos toimeksiannon tilaaja on yksityinen. Tulkintaongelmia on syntynyt tilanteissa, joissa toimeksiannon tilaaja on ulkomaalainen julkinen toimija tai yliopisto? Tuleeko julkisuuslaki sovellettavaksi tällaisissa tilanteissa. Lisäksi joissain tapauksissa SYKE on toiminut alihankkijana esim. yliopistolle, joka on puolestaan solminut toimeksiantosopimuksen yksityisen kanssa. Olemme SYKEssä pohtineet, voidaanko tällaisissa ketjutustilanteissa em. poikkeuspykälää soveltaa myös SYKEN ja yliopiston välisessä toimeksiannossa, joka normaalitilanteissa kuuluisi julkisuuslain soveltamisalaan.

Viimeinen asiakirjan käsitteeseen liittyvä SYKEssä useaan otteeseen havaittu tulkintavaikeus kohdistuu julkisuuslain 5 §:n 4 momenttiin. Lain soveltamisala erityisesti epäviralliseen viestin-/kirjeenvaihtoon sekä valtionhallinnon sisällä että ulkopuolisten (hallintoasian käsittelyyn liittyen esim. hakemusluonnosten, neuvontapyyntöjen, muiden yhteydenottojen mahdollinen asiakirjastatus) kanssa on tulkinnanvarainen, vaikka asiaan liittyen on annettu hallinto-oikeuksien ratkaisuja.

3. Oletteko havainneet julkisuuslain yksittäisissä säännöksissä tai rakenteessa epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta, jotka vaikeuttavat olennaisesti säännösten soveltamista? Nimetkää ongelmia aiheuttavat lainkohdat ja kuvatkaa havaintoa tarkemmin.

Julkisuuslain 24 §: SYKE omistaa ja ylläpitää useita kymmeniä tietokantoja, joista suurin osa on julkaistu SYKEN Avoin tieto -palvelussa avoimena datana. Tämän lisäksi SYKE omistaa ja/tai ylläpitää useita tietokantoja, joista on mahdollista saada tietoja pyydettyinä. Nämä tietokannat sisältävät pääsääntöisesti joko henkilötietoja ja/tai salassa pidettäviä tietoja. Tietopyynnön kohdistuessa tietokantaan, joka sisältää salassa pidettäviä tietoja, on julkisuuslain edellyttämän tietopyyntökohtaisen salassapitoharkinnan toteuttaminen hyvin ongelmallista. Tietopyyntö voi kohdistua esimerkiksi 10 000 excel tietueeseen. Näistä esimerkiksi 1000 tietuetta sisältää mahdollisesti salassa pidettäviä tietoja, kuten liikesalaisuuksia. Tietopyyntöjä voi tulla useita viikossa. SYKE onkin miettinyt, että tilanteen ratkaisemiseksi tulisi olla mahdollista jo tietojen keräämisvaiheessa määritellä osa tiedoista kategorisesti salassa pidettäviksi esim. liikesalaisuuksiksi, koska tietojen luovutuksen yhteydessä tehtävään harkintaan kuuluu suhteettoman paljon resursseja erityisesti. Mikäli tietopyynnön esittänyt taho pyytäisi tietojen luovutuksesta valituskelpoisen päätöksen, voisi puolestaan vasta tässä vaiheessa tehdä julkisuuslain edellyttää salassapitopunnintaa. Problematiikka tulee lisääntymään entisestään, sillä erilaisia tietokantoja muodostuu enenevässä määrin.

Myös toinen ongelma liittyy luovutettavien tietojen salassapitoa koskevaan harkintaan erityisesti viranomaisten välisissä tietoluovutuksissa. SYKE on ylläpitänyt tietokantaa, joka sisälsi uhanalaisten eläinten tietoja, jotka ovat harkinnanvaraisesti salassa pidettäviä. Kaksi muuta julkishallinnon toimijaa loivat omat tietokannat, joihin SYKEN oli tarkoitus luovuttaa tietoja omasta tietojärjestelmästä. Tietojen päivittäminen tehtiin SYKEN tietokantaan, joten se oli ns. primääri aineisto. Valtionhallinnon tiedonhallinnan näkökulmasta olisi ollut tarkoituksenmukaista luoda rajapinnat, jotta ajantasaiset tiedot siirtyisivät automaattisesti muiden julkishallinnon toimijoiden ylläpitämiin tietojärjestelmiin. Koska tietojen salassapitointressiä tulee julkisuuslain mukaan harkita aina kun tietoja luovutetaan, ei rajapintojen luominen olisi ollut mahdollista julkisuuslain mukaan. Julkisuuslaissa tulisikin jatkossa huomioida mm. tiedonhallinnalliset näkökulmat.

Julkisuuslain 24 §:än liittyvänä rakenteellisena asiana SYKE nostaa esiin seuraavaa: Salassapitosäännökset on koottu yhteen pykälään, joka luettavuuden kannalta on työläs. Voisiko salassapitoa koskevan pykälän jakamista useampaan pykälään salassapitointressien mukaan harkita? Mahdollisia otsikkoja (muokattuina) voisivat olla esimerkiksi yksityisyyden suoja, liikesalaisuudet, valtakunnan turvallisuus ja suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon.

5. Liittykö julkisuuslain ja henkilötietojen suoja koskevien sekä niitä yhteensovittavien (JulkL 16.3 §) säännösten tulkittamiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.

Julkisuuslain 16.3 § on tulkittavuudeltaan ja soveltamisalaltaan pääosin selkeä. Nykyisessä pykälässä on kuitenkin useita ongelmallisia kohtia, jotka hankaloittavat kohtuuttomasti esimerkiksi julkisin varoin tuotetun datan avaamiseen liittyvien periaatteiden ja säännösten noudattamista. Em. problematiikka on kuvattu vastauksen lopuksi.

Yksittäisten henkilötietojen luovutusten osalta pykälää tulisi kuitenkin tarkentaa. Oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on laajasti katsottu, että yksittäisiä henkilötietoja voidaan luovuttaa viranomaisen henkilörekisteristä ilman etukäteistä selvittämistä vastaanottajan oikeudesta käsitellä henkilötietoja. SYKEN näkemyksen mukaan onkin tulkinnanvaraista, milloin kyse ei ole enää yksittäisistä henkilötiedoista.

Toinen asia, joka SYKEssä aiheuttaa pykälään kohdistuvaa soveltamisongelmaa on sen arvioiminen, minkälainen selvitys tietojen pyytäjältä tulee saada käsittelyn oikeusperusteesta.

Myös pykälän terminologiaa aiheuttaa tulkintaa. Pykälässä käytetään termejä "tallettaa" ja "käyttää". Termit eivät ole vakiintuneita ja siten niiden soveltaminen saattaa johtaa epätasa-arvoisiin tulkintoihin. Tietosuoja-asetuksessa ja -laissa käytetään yleisterminä "käsitellä", joka kattaa laajemmin kaiken henkilötiedoilla tehtävän käsittelyn. Olisiko siis mahdollista yhdenmukaistaa terminologiaa tietosuoja-asetuksessa ja -laissa käytettyjen termien kanssa.

Viranomaisten toimintaan liittyvän julkisuuden tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Joidenkin tietopyyntöjen kohdalla SYKE on joutunut kieltäytymään pyydettyjen tietojen antamisesta yhteisöille, koska he eivät ole pystyneet todentamaan oikeuttaan tallentaa ja käyttää henkilötietoja. Yksityisten osalta tietopyynnön voi käytännössä aina perustella kotitalouspoikkeuksen alle meneväksi käsittelyksi,

jolloin myös henkilötietojen luovuttaminen on mahdollista. Yksityisten ja yhteisöjen tasapuolinen kohtelu ei toteudu tämän pykälän osalta täysimääräisesti.

Yksittäisistä henkilötiedoista henkilöturvattunus on ongelmallinen, koska se ei ole julkisuuslain mukaan salassa pidettävä, mutta sitä pitää käsitellä kuten salassa pidettävää tietoa. Hetun asemaa julkisuuslain mukaan tulisi selkeyttää.

Julkisuuden ja henkilötietojen yhteensovittamisen ongelmista voidaan ottaa yhdeksi esimerkiksi ympäristötietojen saatavuus. Lähtökohtana tulisi olla, että kuka tahansa saa julkiset ympäristötiedot käyttöönsä ilman, että tietopyyntöä tarvitse perustella (esimerkiksi ilman että tarvitsee kertoa tietojen käyttötarkoitus). Ympäristötietodirektiivi edellyttää laajaa ympäristötietojen saatavuutta. Lisäksi direktiivin ympäristötiedon määritelmä on laaja. Suomessa on esimerkiksi paljon yksityishenkilöitä, joiden omistuksessa tai hallinnassa on maata. Lisäksi suuri osa ympäristötiedosta on paikkatietoja, jotka voivat myös olla henkilötietoja. Tämä tarkoittaa, että Suomessa ympäristötiedot ovat usein henkilötietoa. Kansallisessa lainsäädännössä ei ole ratkaistu sitä, millä tavoin luovutetaan julkisia ympäristötietoja, jotka voidaan samanaikaisesti katsoa henkilötiedoiksi. Jos julkiset ympäristötiedot ovat osa viranomaisen henkilörekisteriä, silloin julkisuuslain nojalla ympäristötietoja ei ole mahdollista luovuttaa vapaasti avoimena datana, koska henkilötietojen suojaa koskevat säännökset rajoittavat luovutuksia. Maa- ja metsätalousministeriö muutti tältä osin metsävaratietojen luovutusta koskevia säännöksiä EU:n rikkomusmenettelyn johdosta, mutta yleislainsäädännössä eli julkisuuslaissa ei ole vielä kukaan vastaavaa säännöstä. Tällä on merkitystä senkin vuoksi, että ympäristötietoja on monella hallinnonalalla.

EU:ssa on äskettäin tarkistettu julkisen sektorin informaatiota koskevaa lainsäädäntöä. Avoimen datan direktiivi liittyy julkisen sektorin tietojen uudelleen käyttöön kaupallisiin ja muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin. Asiaa koskeva hallituksen esitys annetaan viikolla 18 (säädöshankkeen tiedot). Valmisteluvastuu kuuluu valtiovarainministeriölle. Avoimen datan direktiivin 4 ja 18 johdantolauseessa viitataan ympäristötietodirektiiviin. Tämä viittaa vahvasti siihen, että julkisten ympäristötietojen on tarkoitettu olevan avointa tietoa.

EU:n tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Henkilötiedon määritelmä on laaja. Edellä on jo viitattu siihen, että yksityishenkilöiden omistuksessa ja hallinnassa on Suomessa usein maata. Tämä tuo viranomaisille hankalia tulkintatilanteita siitä, miten ympäristötietoa voi luovuttaa. Tietosuoja-asetuksen 86 artikla mahdollistaa asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisen niin kansallisessa kuin EU-lainsäädännössä. Avointa dataa koskevalla direktiivillä ei ole tarkoitettu kuitenkaan jättää tietosuoja-sääntelyä kokonaan huomiotta. Avoimen datan direktiivissä on viittauksia tietosuojaan (esim. 18 art. ja johtolauseet 52 ja 53). Vaikuttaa siltä, että nimenomaan ympäristötiedon saatavuutta EU-tasolla on haluttu edistää, mutta julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittaminen on jätetty jäsenmaille. Tämä on luonnollista siinä mielessä, että EU-maiden lainsäädännössä on eroja sen suhteen, mitkä tiedot ovat salassa pidettäviä tietoja.

EU-lainsäädäntö tulisi tehokkaasti saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ympäristötietodirektiivin ja avoimen datan direktiivin tavoitteet sekä perustuslain julkisuusperiaate huomioon ottaen olisi tärkeää selkeyttää edellä kuvattua ympäristötiedon ja henkilötiedon luovutusasiaa yleislainsäädännöllä. Tätä tarvetta korostaa myös se, että tietosuoja-asetuksen sääntely tunnetaan ainakin yleisellä tasolla hyvin samoin kuin tietosuoja-asetuksen kansallinen valvontaviranomainen eli tietosuojavaltuutettu. Suomessa ei ole siis sellaista viranomaista, joka nostaisi säännöllisesti esiin tietojen julkisuuteen liittyviä asioita.

7. Minkälaisia toimia organisaationne jokapäiväisessä työssä on tehty julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi?

SYKE on julkaissut internet-sivuillaan vuoden alussa tiedonhallintalain edellyttämän asiakirjajulkisuuskuvauksen, jossa on kuvattu SYKEN hallinnoimat asiarekisterit, tietojärjestelmät sekä tietovarannot. Lisäksi kuvauksessa on kerrottu, kuinka hallinnon asiakkaat saavat käyttöönsä em. rekistereissä, tietojärjestelmissä ja tietovarannoissa olevat tiedot ja asiakirjat.

8. Koetteko, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu organisaatiossanne riittävällä tavalla? Onko organisaatiossanne riittävä ja ajantasainen osaaminen lain

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu SYKELLE riittävällä tavalla pl. tietokantoihin liittyvät tietopyynnöt (kts. vastaus kysymykseen 3). Julkisuuslain käytännön soveltaminen on kuitenkin usein vaikeaa, eikä neuvontaa ole samalla tavoin saatavilla kuin esimerkiksi henkilötietojen suojaan ja julkisiin hankintoihin liittyen. Tietosuoja-asioissa neuvoo valvontaviranomaisena toimiva tietosuojavaltuutettu. Hankintalainsäädännön osalta taas Kuntaliiton yhteydessä on neuvontapalvelu. Julkisuuslakiosaamista saattaisi edistää myös se, jos viranomaisissa olisi keskitetty julkisuusasioiden osaamista. Vertailukohtana voidaan mainita henkilötietojen käsittelyyn liittyen tietosuojavastaavan tehtävät.

Virkamiehille voisi järjestää myös asiaan liittyvää koulutusta samalla tavoin kuin esimerkiksi tietosuojan- ja turvan osalta on tehty (HAUSin tarjoamat tietosuojan ABC ja Tietoturvakoulutukset). Julkisuuslakiin liittyvän koulutuksen tulisi olla samalla tavoin "pakollista" kuin nykyisin on esimerkiksi tietoturvaan liittyvä koulutus.

9. Mitkä ovat julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet? Mainitkaa enintään kolme tärkeintä.

1. Tietopyyntökohtainen salassapitoharkinta erityisesti tietokannoista tehtävissä tietoluovutuksissa (kts. vastaus kysymykseen 3).
2. Valtiohallinnon tiedonhallinnan huomioiminen, erityisesti rajapintojen rakentaminen ja tietojen tehokas hyödyntäminen viranomaisten toiminnassa.
3. Henkilötietoja koskevat luovutukset

10. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamis-työssä huomioon otettavaksi.

SYKE on kokenut ongelmalliseksi julkisuuslain ja tekijänoikeuslain yhteensovittamisen. SYKEN tulkinnan mukaan julkisuuslain mukainen asiakirjan luovutus ei sisällä tekijänoikeuslain mukaisten taloudellisten tai moraalisten oikeuksien luovutusta. Esim. julkisuuslain 16.3 §:ssä puhutaan kuitenkin henkilötietojen tallentamisesta ja käyttämisestä, joten onko julkisuuslain tarkoituksena myös, että käyttöoikeus asiakirjoihin/tietoon siirtyy? Mikäli käyttöoikeus siirtyy jo julkisuuslain nojalla, käyttöoikeuden laajuus jää kuitenkin epäselväksi ja siten siitä on käytännössä sovittava erikseen. Ongelma muodostuu myös siitä, että käyttöoikeudesta sopiminen on yksityisoikeudellinen oikeustoimi, kun taas viranomaisen asiakirjan luovutus julkisoikeudellinen. Näiden osalta esim. riidanratkaisupaikka on eri. SYKE toivoisi jatkossa myös tekijänoikeuden huomioimista julkisuuslaissa, sillä erityisesti tietokanta- ja luettelosuojan alaisten aineistojen luovutus lisääntyy enenevässä määrin tulevaisuudessa.

Helsingissä

26.5.2021

26.5.2021



Terhi Wainio-Biese
Hallintojohtaja



Lena Nordqvist
Johtava lakimies