

Asia: VN/27452/2020

Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen

Lausunnonantajan lausunto

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

Julkisuusperiaate ja sen toimivuus on hyvin keskeinen Maanmittauslaitoksen toiminnassa yleisesti. Maanmittauslaitoksen aineistot sisältävät kuitenkin keskimäärin hyvin vähän salassa pidettävää tietoa, mutta esimerkiksi henkilötietojen suojasta säännelty vaikuttaa julkisuusperiaatteen toteutumiseen. Maanmittauslaitoksen perusrekisterit sisältävät paikkaan sidottua henkilötietoa, jolloin joskus myös valituskelpoiset kielteiset tietojenluovutus päätökset tulevat kysymykseen.

Käytännön toiminnalle edellistä isompi haaste on kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain, 453/2002, 6 §:ään sisältyvä viranomaisten välinen tietojen massaluovutus, jonka tulisi olla avoimen datan periaatteita noudattaen julkishallinnon sisällä virkatoiminnassa lakiin perustuvaa ilman erityisiä lupahakemuksia tai kirjoitettuja perusteluja tiedon käyttämisen tarkoituksesta.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999, eli ns. julkisuuslaki, on säädetty 2000-luvun alkaessa, jolloin tietojen luovutus viranomaisten kesken oli lähinnä perinteisten paperidokumenttien luovuttamista. Esimerkiksi tietojen sähköisiä massaluovutuksia teknisten rajapintojen kautta ei nykyisellä tavalla tehty, mikä on vaikuttanut julkisuuslain sisällön vanhentumiseen kahden vuosikymmenen kuluessa. Nykyisin KTJ-lain soveltamispiirin aineistojen tietopalvelun erityislainsäädäntö mahdollistaa tiedon tarvitsijoiden riittävän ja kohtuullisen palvelun ns. julkisuuslain vanhentuneisuudesta huolimatta.

Maanmittauslaitoksella on rooli useiden perusrekisterien pitäjänä ja niihin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa, 906/2019, rinnastetun maastotietojärjestelmän vastuutahona. Maanmittauslaitos antaa elinkeinoelämälle ja kansalaisille merkittävää kiinteistöihin ja

paikkatietoihin liittyvää tietopalvelua, joka on laajentunut Huoneistotietojärjestelmästä (HTJ) annettavaan palveluun.

Kun nykyistä vuoden 2000 julkisuuslakia tarkastelee ja havainnoi sen yksityiskohtia, saa vaikutelman, että omakustannushinnalla kansalaisille annettava perusrekistereitä koskeva tietopalvelu on ollut lain valmistelussa aikoinaan kovin vieras. Nykyisessä sääntelyasussaan laki ennemminkin teknisesti ja oikeudellisesti vaikeuttaa tietojen antamista avoimena (open data) kansalaisille, vaikka kysymys ei olisi henkilötiedoista.

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

Vuoden 1999 joulukuussa voimaan tullut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki, 621/1999, on heijastunut aikaisemmin vuoden 2019 julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain, 906/2019, ns. tiedonhallintalaki, säätämiseen sitä sisällöllisesti rajoittavasti. Kun lähtökohtana tulisi pitää tietoa ja sen elinkaariajattelua,

tiedonhallintalaki on rakennettu lähtökohtana tiedonhallintayksikkö. Voimassa oleva julkisuussäätely lähtee viranomaisten erillisyyperiaatteesta.

Paikkatietoaineistoa, jota esimerkiksi Maanmittauslaitoksen toiminnassa syntyy ja kerääntyy, ei voida yksipuolisesti tarkastella sähköisenä asiakirjana tai paperimuodossa olevana asiakirjana. Maanmittauslaitoksessa vuosisatojen kuluessa syntyneitä kiinteistötoimitusten asiakirja-aineistoa lainvoimaisiin toimitusratkaisuihin perustuvine oikeudellisine vaikutuksineen on lähtökohtaisesti pidettävä kokonaan erillisenä yleisen paikkatietoaineiston ryhmänä. Toimituskartat ja -asiakirjat sekä lainhuutoaineisto ovat vain paikkatietoaineiston yksi osa Maanmittauslaitoksessa säilytettävän paikkatietoaineiston

koostuessa myös paljosta muusta, kuten esimerkiksi maastotietokantaan tallennetusta kohteista ja niihin liittyvistä ominaisuuksista, joita ei ole tarkoitus tarkastella erillisinä tai itsenäisinä asiakirjoina, vaan usein osana ympäristöä kuvaavaa sisällöltään

kulloiseenkin tarpeeseen valittua sijaintireferenssin kuvausta.

Suuri osa Maanmittauslaitoksen aineistoista välitetään asiakkaille tai viranomaisille sähköisissä rakenteisissa tiedostomuodoissa rajapintapalveluiden avulla. Myös turvallisuusluokittelussa olisi otettava huomioon muutos ja edellytettävä turvallisuusluokittelun tekemistä tietoaineistosta tuotettaville tuotteille, joista asiakirja on vain niiden yksi ilmenemismuoto. Asiakirjan määritelmässä on ollut yleisesti taustalla

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentti. Määritelmää on syytä vastedes selkeyttää siten, että se tarkoittaa selkeästi myös tietojoukkoja kuten esimerkiksi Maanmittauslaitoksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja maastotietoja, joita käytetään karttatietojen luovuttamisessa, julkaisemisessa ja jakamisessa.

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

Kokonaisvaltainen tietopoliittinen näkökulma on puuttunut tiedonhallintalain ohella myös esimerkiksi julkisuuslaista. Esimerkiksi tietojen luovutuksesta on pyritty erillislainsäädännön, kuten maakaaren, 540/1995, 7 luvun 1 a §:n tai yksityistielain, 560/2018, 89 §:n, sijasta

sääntelemään julkishallinnossa kokonaisvaltaisesti. Yleissääntelyyn on sisältynyt ilmeisesti asian teknisyyteen ja tapauskohtaisuuteen perustuvia ratkaisuja, joiden myötä ovat jääneet huomiotta esimerkiksi pankkisektorille, asianajajille ja kiinteistövälittäjille hyvin tärkeät

kiinteistöjä koskevien tietojen massaluovutukset.

4. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutoksettoimintaympäristössä aiheuttaneet haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä, miten ne vaikuttavat lain soveltamiseen?

Tiedostopohjaisia viraston luovutuksia säänneltäessä ovat teknisten rajapintojen kautta tapahtuvat datan massaluovutukset ymmärrettävästi poissa 2000-luvun alun julkisuuslainsäädännöstä. Käyttötarkoitussidonnaisuus on tiedostetusti tai tiedostamatta jäänyt tiedonluovutuksien kohdalla lain ulkopuolelle (vrt. esim. ns. KTJ-lain,

453/2002, 6 §). Joissain tapauksissa on esitetty näkemyksiä massamuotoisten tiedonhakujen estämisestä toisen viranomaisen tietovarastoista, jolloin perusteena estämiselle on käytetty lähinnä vain ja erittäin yksipuolisesti viranhaltijoiden uteliaisuuden perusteella

tapahtuvaa epäasianmukaista tiedonurkintaa. Tällainen sääntely yleisesti kuitenkin vaikeuttaa modernia tietopalvelua, jossa viranomaistieto lähtökohtaisesti on avointa ja paitsi toisten viranomaisten myös kansalaisten hyödynnettävissä 25.5.2018 alkaen sovelletun Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (ns. GDPR) (EU) 2016/679 velvoitteet huomioon ottaen. Sääntely kokonaisuudessaan julkisuuslaissa on nykyisyyteen reflektoiden

ristiriitaista ja paljolti ns. vanhaan ”paperiarkistomaailmaan” perustuvaa. Perustuslaillisia haasteita voi ilmetä myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, kun julkishallinnon tiedonhallintaa ja julkisuusperiaatetta ulotetaan lakitasolla sitovasti kuntakenttään esimerkiksi tietojen massaluovutuksissa kuntien ja valtion virastojen välillä.

Edellä olevan lisäksi saattaa olla syytä harkita julkisuuslain muuttamista siten, että sillä mahdollistettaisiin rekisteröityjen pääsy omiin tietoihinsa tietosuojalainsäädännössä tarkoitetulla tavalla, mahdollisuuksien mukaan kerralla kaikkiin valtionhallinnossa käsiteltäviin kyseistä rekisteröityä koskeviin henkilötietoihin, sekä entistä paremmin rekisteröidyn mahdollisuutta määrätä itseään koskevista henkilötiedoista suhteessa kolmanteen osapuoleen, esimerkiksi pyytämällä viranomaista siirtämään itseään koskevat henkilötiedot kolmannelle osapuolelle (ns. Mydata-toimintaperiaate). Tietosuojalainsäädäntö ei kaikilta osin vastaa tähän tarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsitellään valtionhallinnossa lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi.

Lisäksi saattaa olla tarkastella julkisuuslain suhde tiedonhallintalakiin, eli onko asioista säätämistä rajattu loogisesti näiden säädösten välillä, esimerkiksi siltä osin kuin on kysymys tietojen luovuttamisesta teknisten rajapintojen tai katseluyhteyden kautta. Kysymys on kuitenkin yleisesti tietojen luovuttamisesta, jolloin saattaisi olla perusteltua, että

luovuttamisesta säädettäisiin nimenomaan julkisuuslaissa.

Valtionhallinnossa lisääntyy tarve ns. pilvipalveluiden käytölle tietojen hallinnoimiseen ja luovuttamiseen. Saattaisi olla syytä harkita, mikä on pilvipalveluiden asema ja vaikutus julkisuuslain sekä osaltaan myös tiedonhallintalain tietojen luovuttamista ja tietojen käsittelyä ja tiedonhallintaa koskevien säännösten sisältöön.

5. Liittyykö 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.

Julkisuusperiaate toisaalta ja henkilötietojen suojan periaate toisaalta ovat oikeudellisessa punninnassa huomioon otettavia entiteettejä. Ylipäänsä paikkatiedon rinnastaminen julkisuudelta suojattavaan henkilötietoon on ollut jo useasti selvitysten ja pohdinnan kohteena.

Tietty vallitseva epäselvyys henkilötiedon ja julkisuuden kesken on jopa Maanmittauslaitoksen käytännön toimintaa vaikeuttava asiantila, jolloin muun ohella asiakaslähtöinen toiminta ja asian käsittelyn lyhyt kestoaika ovat uhattuina.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä 7/2021 vp. sivulla 2 on tuotu esille seuraavaa. Ympäristötieto ja paikkatieto ovat laajoja käsitteitä, joiden taustalla ovat erityisesti Århus'in yleissopimus ja EU:n Inspire- ja ympäristötietodirektiivit. Sanottuihin direktiiveihin liittyvät

tulkinnat ja suhde tietosuojaa koskevaan sääntelyyn ovat yhä osin vakiintumattomat. Valiokunta on painottanut, että viranomaisten tulee huolehtia tietosuojasta ja tietoturvasta maatalousyrittäjien yksityisyyden suojan turvaamiseksi. On tärkeää, että direktiiveissä edellytetty avoimuuden lisääminen tehdään tavalla, joka irrottaa verkossa julkaistavat tai ympäristötietona luovutettavat tiedot luonnollisten henkilöiden suorista tunnistetiedoista. Esimerkiksi viljelijän nimi tai osoite taikka tilatunnus eivät ruokahallinnon tietovarantoa koskevan lain sääntelyssä ole säännöksissä tarkoitettua paikkatietoa tai

ympäristötietoa, eikä lain 11 §:ssä tarkoitettua tietopyyntöä ole mahdollista yksilöidä tällaisen tiedon perusteella.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momenttiin sisältyy erityissäännös henkilörekisteriin sisältyvien henkilötietojen luovuttamisesta kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Tämän säännöksen 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. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai

markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Lain 16 §:n 1 momentin nojalla henkilötietoja voidaan kuitenkin antaa henkilörekisteristä suullisesti tai antamalla tiedot viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi ilman edellä kuvatun kaltaisia rajoituksia. Lienee syytä harkita, onko perusteltua, että henkilötietoja voidaan luovuttaa eri edellytyksin riippuen siitä, millä

tavoin henkilötiedot on tarkoitus luovuttaa. Lähtökohtaisesti rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien kannalta ei ole merkitystä sillä, millä tavoin henkilötiedot luovutetaan, vaan yhtä paljon riskejä liittyy henkilötietojen lainvastaiseen tai huolimattomaan käsittelyyn riippumatta tietojen luovutustavasta. Saattaa olla syytä esimerkiksi harkita lain muuttamista siten, että lakiin lisättäisiin nimenomainen säännös, jossa kokonaisvaltaisesti ilman luovutustapakohtaisia eroja säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisen edellytyksistä. Luovutuksen edellytykset saattaisi olla perusteltua kytkeä siihen tietosuojalainsäädännössä

tarkoitettuun käyttötarkoitukseen, johon tietopyynnön esittäjä ilmoittaa käyttävänsä luovutuksen kohteena olevat henkilötiedot.

6. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettaviin menettelysäännöksiin liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Epäkohtia on jo selostettu edellä. Tietoja on saatettu jättää joskus asiakaspalvelusta antamatta, kun kysymys kuitenkin on selvästi ollut julkisuusperiaatteen alaisesta tietojen luovutuksesta. Myös asianosaisjulkisuus on joskus saattanut jäädä tiedostamatta, kun esimerkiksi ositussopimusta ei ole suostuttu luovuttamaan henkilölle, joka itse on osituksen osapuolena.

Tilanteet, joissa perusteltu päätös ja valitusosoitus hallinto-oikeuteen on jäänyt antamatta, kun tiedon luovutuksesta on kieltäydytty asiakaspalvelutilanteessa, ovat vähentyneet. Valtakunnallinen ohjeistus asiakaspalveluihin, toimitusinsinööreille tai kirjaamissihteereille on vuosien varrella parantunut, kun kysymys on ollut erityisesti paperidokumenttien luovutuksesta joko paperikopioina tai skannattuina (eli digitoituina).

Selkeästi salassa pidettävän asiakirjan, kuten avioeroon liittyvän ositussopimuksen tuleminen virastossa sellaisen tahon tietoon, jonka virkatehtäviin ei kuulu sanotun asiakirjan käsittely esim. lainhuudatuksessa. Vahingossa virkamiehen tietoon tullut salassa pidettävä asiakirja säilyy salaisena kaikissa tilanteissa, jolloin sisällöstä tiedon saanut virkamies on kaikkiaan vaitiolovelvollinen.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 3 kohdan perusteella on tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Saattaa olla syytä harkita, onko edelleen tarpeen, että vain sanotulla tavalla eli kirjallisesti asian vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä tiedustellaan tämä asia, vai

tulisiko asia tiedustella aina, riippumatta asian vireille tulotavasta.

Lisäksi julkisuuslain 14 §:n 4 momenttiin sisältyviä säännöksiä tietopyynnön käsittelyajasta saattaisi olla syytä täsmentää esimerkiksi siltä osin, kuin tietopyyntöasiassa joudutaan pyytämään tietopyynnön esittäjältä selvitystä mm. tiedonsaantioikeudesta henkilötietoihin tai salassa pidettäviin tietoihin. Selvityksen toimittamiseen kuluva aika ei voitane ottaa huomioon säännöksessä tarkoitettujen ehdottomien määräaikojen laskennassa. Lisäksi saattaa olla syytä harkita, ovatko tällaiset ehdottomat määräajat tietopyynnön käsittelemiselle edelleen perusteltuja, vai voitaisiinko niistä kokonaan tai osittain luopua,

esimerkiksi siten, että säännöksessä edellytettäisiin vain, että tietopyynnot tulee käsitellä viivytyksettä tai ilman aiheetonta viivytystä.

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

Julkisuusperiaatteen keskeisyyttä ja tärkeyttä viranomaisen toiminnassa ja viranomaisen tietovarastosta tietopalvelua annettaessa on pyritty koko 2000-luvun korostamaan. Maanmittauslaitoksen oikeuspalvelujen ja eräiden muiden tahojen koulutus henkilöstölle on parantanut tilannetta julkisuusperiaatteen toteutumisessa. Kun tietojen luovuttamisesta on jouduttu kieltäytymään, muodollinen oikeudellinen menettely asiassa perusteltuine päätöksineen ja valitusosoituksineen on menettelynä omaksuttu vuosi vuodelta paremmin, jolloin hallintokantelut ja muut ei-toivotut vaikutukset Maanmittauslaitoksen toiminnassa ovat vähentyneet.

Maanmittauslaitoksessa vuoden 2021 alusta käyttöön otetun Hyvät toimintatavat Maanmittauslaitoksessa -ohjelman yhdeksi neljästä teemasta valittuun julkisuus ja yksityisyys, juuri sen vuoksi, että julkisuus ja yksityisyys ovat tärkeitä ja keskeisiä, kun Maanmittauslaitos perusrekisteriviranomaisena toteuttaa julkisuusperiaatteen toteutumista

huolehtimalla samalla henkilötietojen EU-yleisen tietosuoja-asetuksen

mukaan tapahtuvasta käsittelystä.

Hyvät toimintatavat Maanmittauslaitoksessa sisältää jokaisesta teemasta, myös Julkisuus ja yksityisyys teemasta, erillisen käsikirjan sekä ulkoisille ja Maanmittauslaitoksen sisäisille verkkosivuille laaditut julkisuus ja yksityisyys käsikirjat -osiot sekä jokaisen

Maanmittauslaitoksen palveluksessa olevan vuoden 2021 aikana suoritettavan verkkokurssin.

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

Edellä on jo tuotu Hyvät toimintatavat -ohjelma sekä siihen liittyvä kaikkien Maanmittauslaitoksen palveluksessa olevien suoritettava verkkokurssi ja erilliset mm. Julkisuus ja yksityisyys -teemaan liittyvät koulutukset, millä varmistetaan julkisuuslain oikea soveltaminen osana Maanmittauslaitoksessa jokapäiväistä toimintaa.

Maanmittauslaitoksessa julkisuuslakiin liittyvän osaamisen resurssit kuitenkin ovat riittävät.

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

Asiakirjan tai dokumentin käsitteen uusi ymmärtäminen. Tieto on usein sähköistä ja esim. maastotietojärjestelmässä täysin digitaalista digitaalisista ilmakuvista alkaen.

Julkisyhteisöjen keskinäisten digitaalisten tietoluovutusten mahdollistaminen teknisten rajapintojen kautta massaluovutuksina ilman erillistä lupajärjestelmää lakiin suoraan perustuen. Tietoluovutusten

tulisi tällöin luonnollisesti liittyä viran hoitamiseen. Tietojen sähköinen noutaminen toisen viranomaisen perusrekisteristä on tavoiteltavaa, kunhan henkilötietojen suoja otetaan huomioon.

Viranomaisten tuottamien paikkatietojen käsitteen selkeyttäminen mm. suojattavan henkilötiedon ja julkisuusperiaatteen keskinäisen asetelman selkeyttäminen. Lisäksi julkisuuslain 16 §:n 3 momentin selkeyttäminen edellä esitetyn pohjalta.

10. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi.

Nykyisen julkisuuslain selkeyttäminen ja saattaminen ”enemmän käyttäjäystävälliseksi” on hyvin tärkeää. Sitä edellyttää jo sanotulla lainsäädännöllä suojattavien tahojen oikeusturvan toteutuminen.

Saarnio Katri
Maanmittauslaitos - Pääjohtaja Arvo Kokkonen ja maanmittausneuvos
Markku Markkula