



## Oikeusministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemuksista julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen:

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

### *Lainsäädäntö*

On hyvä, että OM on asettanut julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmän. Julkisuuslaki kaipaa selkiyttämistä. Kyseessä on laki, jonka soveltaminen käytännössä edellyttää koulutusta ja säännöllisesti toistuvia soveltamistilanteita. Julkisuuslaissa näkyy myös se, että se on laadittu ”paperiaikaan”. Laissa toki mainitaan sähköiset luovutustavat ja nyt on viittaus tiedonhallintalakiin teknistä rajapintaa ja katseluyhteyttä koskevan sääntelyn osalta. Julkisuuslain yksi keskeinen termi on asiakirja. Viranomaisilla on nykyisin paljon tietoa, jota ei asiakirja-sana kuvaa parhaiten, vaikka sinänsä asiakirjan määritelmä onkin laaja. Monella hallinnonalalla kerätään esimerkiksi paljon ympäristötietoa. Ympäristötiedon yksilöinnissä asiakirjan termi ei ole aina kovin toimiva. Toivomus on, että jos asiakirjan käsitettä arvioidaan uudelleen, niin käsite olisi kuitenkin riittävän yksiselitteinen ja esim. sisäistä valmistelumateriaalia ei sisällytettäisi käsitteen piiriin.

### *Osaamisvaje*

Julkisuuslain soveltamisen tueksi kaivattaisiin neuvontaa. Vrt. tietosuojavaltuutettu ja julkisissa hankinnoissa Kuntaliiton yhteydessä toimiva julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Jotain vastaavaa tarvittaisiin julkisuuslain soveltamisen edistämiseen. Tietosuojavaltuutetuissa on organisaatioissa useimmiten tietosuojavastaavat. Julkisuusasioiden osalta ei ole samanlaista velvoitetta. Emme kannata organisaatiokohtaista julkisuuslakivastaavaa, mutta keskitetylle valtionhallinnon neuvontapalvelulle olisi varmaankin kysyntää.

(Julkisuuslakivastaavan toimenkuva voisi olla analoginen Tietosuojavaltuutetun sivulta löytyvälle tietosuojavastaavan toiminnan kuvaukselle:

Tietosuojavastaava on organisaation sisäinen asiantuntija, joka seuraa henkilötietojen käsittelyä ja auttaa tietosuojasäännösten noudattamisessa.

Tietosuojavastaava seuraa tietosuojasääntöjen noudattamista koko organisaatiossa ja tuo esiin havaitsemiaan puutteita, antaa tietoja ja neuvoja tietosuojasääntöjen mukaisista velvollisuuksista johdolle ja henkilötietoja käsitteleville työntekijöille,

antaa pyydettyä neuvoja tietosuojan vaikutustenarvioinnin tekemisestä ja valvoo vaikutustenarvioinnin toteutusta, on rekisteröityjen yhteyshenkilö henkilötietojen käsittelyyn liittyvissä asioissa, on tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyshenkilö ja tekee yhteistyötä tietosuojavaltuutetun toimiston kanssa.)

Nykyinen tietosuoja- ja julkisuuslainsäädäntö yhdessä julkisen sektorin tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kanssa muodostaa vaativan kokonaisuuden. Jos luovuttaa tietoja verkkosivun kautta, pitää tuntea vielä digitaalisia palveluja koskeva uusi laki. Harva osaa lainsäädännön kokonaisuudessaan. Viranomaisessa työskentelevä ei siis pärjää pelkällä julkisuuslain osaamisella, vaan pitää tuntea koko ”lainsäädäntöpaketti”. Toisaalta on todettava, että laajoja säädöskokonaisuuksia on muitakin. Tällöin ongelmana ovat julkisuus- ja tietosujasäädösten perusteiden erot asiakirjan sisällön julkisuudessa.

Virkamiehille voisi järjestää säännöllisin väliajoin asiaan liittyvää koulutusta. Julkisuuslakikoulutuksen tulisi olla samalla tavoin ”pakollista” kuin nykyisin on esimerkiksi tietoturvaan liittyvä koulutus. Koulutuksen tulisi olla käytännönläheistä. Koulutuksen järjestämisessä tulisi myös ottaa huomioon kuulijoiden osaamistarpeet. Säädösvalmistelijoiden koulutuksessa voisi olla eri painopisteet kuin asiakirjapyyntöjä ratkaisevien koulutuksissa.

#### *Tietosuoja-asetus ja sen tunnettavuus*

EU:n uuden tietosuoja-asetuksen myötä tietosuoja-asiat ovat olleet paljon esillä mediassa ja tietosuojaan liittyen on järjestetty koulutusta. Myös tietosuojavaltuutettu on toiminnallaan tehnyt asiaa tunnetuksi. Viime aikoina on myös jonkin verran ollut esillä julkisuusasioita mediassa, mutta yleisesti ottaen julkisuusasioita käsitellään vähemmän mediassa. Julkisuusasioilla ei ole myöskään samanlaista puolestapuhujaa kuin tietosuoja-asioissa on tietosuojavaltuutettu. Viranomaistoiminnassa pitäisi kuitenkin edistää tasapuolisesti kaikkia perusoikeuksia.

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

Asiakirjan käsitteestä ei voitane luopua. Asiakirjan käsite on esimerkiksi Euroopan neuvoston yleissopimuksessa koskien viranomaisten asiakirjojen julkisuutta. Asiakirja ei vaikuta toimivalta termiltä esimerkiksi ympäristötietojen osalta. Voisiko asiakirjan ohella käyttää tieto-sanaa?

Rajanveto esimerkiksi sen suhteen, mikä on viranomaisen asiakirja ja mikä taas viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirja, ei ole kaikissa tapauksissa helppoa. Olisiko oikeuskäytännön ja laillisuusvalvojien ratkaisujen pohjalta mahdollista saada ideoita sääntelyn selkeyttämiseen?

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

Salassapitosäännökset on koottu yhteen pitkään pykälään. Voisiko harkita pykälän jakamista useampaan pykälään salassapitointressien mukaan. Mahdollisia otsikkoja voisivat olla esimerkiksi yksityisyyden suoja, liikesalaisuudet, valtakunnan turvallisuus ja suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon. Joka tapauksessa nykyisiä salassapitosäännöksiä olisi hyvä ajantasaistaa kielellisesti ja sisällöllisesti.

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

Käyttöoikeusvaltuuksien moninaisuus ja manuaalinen ylläpito ovat riski tietosisältöihin pääsyssä. Eli muistetaanko päivittää käyttövaltuuksia kun tapahtuu henkilöstömuutoksia tai muutoksia henkilöstön rooleissa. Nykyinen manuaalinen ja monien eri sovellusten kautta tapahtuva ylläpito on haasteellista.

*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.*

*EU-lainsäädäntöön liittyvät huomiot*

Seuraavat kommentit liittyvät tietosuojaa ja julkisuutta koskeviin EU-säädöksiin:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta, jäljempänä ympäristötiedodirektiivi
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024 avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä, jäljempänä avoimen datan direktiivi ja
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä EU:n tietosuoja-asetus

Julkisuuden ja henkilötietojen yhteensovittamisen ongelmista voidaan ottaa yhdeksi esimerkiksi ympäristötietojen saatavuus. Ympäristötietodirektiivi edellyttää laajaa ympäristötietojen saatavuutta. Lisäksi direktiivin ympäristötiedon määritelmä on laaja. Suomessa on paljon yksityishenkilöitä, joiden omistuksessa tai hallinnassa on maata. Viranomaisten ympäristötiedot voivat siten usein olla myös henkilötietoa. Kansallisessa lainsäädännössä ei ole ratkaistu sitä, millä tavoin luovutetaan julkisia ympäristötietoja, jotka voidaan samanaikaisesti katsoa henkilötiedoiksi. Kyse on julkisuuslain 16 §:n 3 momentin sääntelystä. Jos julkiset ympäristötiedot ovat osa viranomaisen henkilörekisteriä, silloin julkisuuslain nojalla ympäristötietoja ei ole mahdollista luovuttaa vapaasti eli henkilötietojen suojaa koskevat säännökset rajoittavat luovutuksia. Maa- ja metsätalousministeriö muutti tältä osin metsävaratietojen luovutusta koskevia säännöksiä EU:n rikkomusmenettelyn johdosta. Tarkoituksena oli, että yleislainsäädäntöä olisi myös muutettu, mutta asialle ei ole tehty mitään. Tällä on merkitystä senkin vuoksi, että ympäristötietoja on monella hallinnonalalla. Yleissäännösten puuttumisen vuoksi ympäristötietoa koskevia erityissäännöksiä esitetään maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lakiin myös hallituksen esityksessä 262/2020 vp.

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 tietosuojasääntelyä 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.

Julkisuuslain ajantasaistamistyöryhmä olisi hyvä mahdollisuus korjata asia. Myös valtion tietopolitiikkaan liittyvät näkökulmat on tärkeää huomioida tässä yhteydessä. Tavoitteeksi tulee asettaa, että valtion varoin kerättyjen tietojen pitää lähtökohtaisesti olla laajasti käytettävissä.

*Yksi esimerkki julkisuuden ja tietosuojan sovittamisesta käytännössä*

Valtioneuvoston kanslia on ohjeistanut, että yksityishenkilöiden antamia lausuntoja säädösluonnokista ei viedä hankeikkunaan. Perusteena on muun ohella se, että henkilötietoja ei voi viedä internetiin. Asiakirjoista olisi myös vaikea erotella henkilötietoja. Lisäperusteena ilmeisesti myös se, että kyse yksityishenkilön mielipiteistä.

Julkisuuslakia voisi edellä olevan esimerkin valossa tulkita toisinkin. Henkilötiedot voisi peittää ja hankeikkunaan viedä lausunnon maininnalla ”yksityishenkilön lausunto”. Jos yksityishenkilö toimittaa lausunnon ministeriölle, kyse ei enää ole yksityiselämän piirissä esitetystä mielipiteestä (vrt. mielipide kerrotaan yhdelle tai useammalle tutulle omassa lähipiirissä).

Tarkoituksena siis vain havainnollistaa, että julkisuuslain soveltajat voivat päätyä hyvin erilaisiin tulkintoihin.

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

On erikoinen ratkaisu, että pitää kysyä, haluaako ao. henkilö hallintopäätöksen asiassa (julkisuuslaki 14 §). Onko muita esimerkkejä, että viranomainen ja siis julkista valtaa käyttävä taho voisi kysyä hallinnon asiakkaalta, haluaako tämä perustellun päätöksen vai ei?

Nimitysasioiden kohdalla tulisi selkeästi määritellä, mitä tietoja hakijat ovat oikeutettuja saamaan toisten hakijoiden hakemuksista.

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

Pyrittä järjestämään koulutusta ajoittain. Lisäksi valtioneuvoston yhteistä koulutusta.

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

Osaaminen on keskittynyt muutamille virkamiehille. Saattaisi olla tarpeen miettiä, pitäisikö useamman henkilön tehdä julkisuuslakiasioita. Toisaalta julkisuusasioiden keskittämisessäkin on ongelmansa. Sallassapitoa koskevien säännösten tulkinnassa on tärkeää, että tuntee ao. aihepiiriä. Muuten ei välttämättä tunnista asiaan liittyvää sallassapitointressiä.

Virkamiesten perusosaamiseen kuuluu julkisuuslaki ja osaamista tulisi edistää.

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

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

Julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen ympäristötietojen luovutusten osalta pitäisi hoitaa julkisuuslain ajantasaistamisen yhteydessä. Lähtökohtana tulisi olla, että kuka tahansa saa julkiset ympäristötiedot käyttöönsä ilman, että tietopyyntöä tarvitse perustella (esimerkiksi ilman että tarvitsee kertoa tietojen käyttötarkoitus). Asiaa on tarkasteltu edellä 5 kohdassa. Asian valmisteluun tulee varata riittävästi aikaa. Uuden sääntelyn tulee olla ao. EU-direktiivien mukaista. Samalla pitäisi huolehtia siitä, että avoimen datan käyttäjiä vähintään muistutetaan tietosuojavelvoitteista.

Yksikön päällikkö,  
Ylijohtaja

Pentti Lähteenoja

Hallitussihteeri

Timo-Ville Nieminen