

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?**

Julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisessa on lähtökohtaisesti onnistuttu asiamukaisella tavalla. Julkisuusperiaatteen merkitys kansalaisten perusoikeutena ja luottamuksenrakentajana viranomaisen toimintaan on tunnistettu hyvin ja sitä edistetään käytännön toiminnassa ohjein ja koulutuksin.

Julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen liittyviin haasteisiin ja tulkinnanvaraisuuteen sekä niiden mahdollisiin vaikutuksiin julkisuusperiaatteen toteuttamisessa ja toteutumisessa Digi- ja väestötietovirasto (jälj. DVV) lausuu alla yksilöidysti erikseen.

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

Julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen liittyy haasteita esimerkiksi asiakirjan käsitteen osalta. Kun otetaan huomioon yhteiskunnan digitalisoituminen, DVV pitää tärkeänä, että asiakirjan määritelmän täsmentämistä arvioitaisiin julkisuuslain ajantasaistamisen yhteydessä. Rekisteritietoja ja ns. digitaalista tietoa ei aina välttämättä tunnisteta osaksi asiakirjan käsitettä ja asiakirjallista tietoa. Tämä voi aiheuttaa virheellisiä julkisuuslain tulkintoja ja siten käytännössä kaventaa viranomaisen julkisuusperiaatetta ja yhteiskunnan avoimuutta.

Tietojen julkisuusarvon (julkinen, osittain salassapidettävä, salainen) merkitseminen tietojärjestelmissä oleviin rekisteritietoihin on käytännössä koettu haastavaksi (vrt. paperinen asiakirja). Edellä todetun osalta julkisen hallinnon yhteiset periaatteet ja toimintamallit ohjaisivat, tehostaisivat ja yhdenmukaistaisivat eri toimijoiden käytännön toimintaa.

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

Yksittäisten säännösten tulkinnanvaraisuuden osalta DVV toteaa, että julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 23-kohdan määritelmä ” taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa” on hyvin laueasti tulkittavissa oleva. Periaatteessa minkä tahansa arvokkaamman esineen omistus kuvaa lähtökohtaisesti jollain tavoin omistajan taloudellista asemaa ja voi tehdä asiakirjasta tai sen osasta salassapidettävän. Samaisen pykälän 32-kohdan mukaan salassa-pidettäviksi katsotaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja mm. henkilön elintavoista tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Edellä todetun ohella säännös on tulkinnanvarainen ja käytännössä voi johtaa hyvinkin laajaan salassapitoon ja siten vaikeuttaa julkisuusperiaatteen toteuttamista.

Valtionvarainministeriön henkilötunnuksen uudistamiseksi ja valtion takaaman identiteetin kehittämiseksi asettama hanke ja sille asetetut tavoitteet tulisi huomioida julkisuuslain ajantasaistamisen yhteydessä. DVV katsoo, että julkisuuslakia kehitettäessä olisi tarpeen myös pohtia henkilötunnuksen julkisuusarvoon liittyviä kysymyksiä ja sitä, tulisiko näihin ottaa tietosuojalaissa (1050/2018) säädettyjen käsittelyn edellytysten ohella kantaa myös julkisuus-laissa.

**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?**

Digitalisaation ja muuttuneiden tiedonkäsittelytapojen osalta DVV viittaa kohdissa 2 ja 5 esittämäänsä. Tietosuoja-, tiedonhallinta- ja julkisuuslainsäädännön sekä omaan viranomaistoimintaan liittyvän erityislainsäädännön yhteensovittaminen voi tapauskohtaisesti aiheuttaa haasteita erityisesti erityyppisten tiedonluovutustilanteiden yhteydessä (tietopalvelu, tekninen rajapinta, yksittäisluovutus, massaluovutus jne.)

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

DVV katsoo, että julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien säännösten tulisi nykyistä paremmin ottaa huomioon yhteiskunnan digitalisoituminen ja sähköisten teknologioiden kehittyminen. Käytännössä arvioitavaksi tulisi mm., että onko henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittamista nyky-yhteiskunnassa enää tarpeen perustaa erilaisiin henkilötietojen tiedonluovutus -tai antamistapoihin (vrt. 16 § 1 mom. ja 16 §:n 3 mom. luovutusrajoitus). Henkilötietojen sähköisen luovuttamisen edistäminen henkilötietojen suoja huomioiden tehostaisi julkisuusperiaatteen toteutumista. Edellä todettu on aiemmin nostettu esille ”EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyö-ryhmän (TATTI) mietinnössä 35/2017 (liite 4)”.

Julkisuuslain 16 §:n 3 mom. mukaisen luovutusrajoituksen (oikeus ”tallettaa ja käyttää tietoja” eli oikeus käsitellä ko. henkilötietoja) tulkitseminen voi yksittäistapauksessa olla hyvinkin haastavaa. Kuinka pitkälle käsittelyn oikeusperusteen olemassaoloa ja täyttymistä tulee viranomaisessa arvioida ja mikä on toisaalta riittävä selvitys käsittelyn oikeusperusteen olemassaolon varmistumiseksi.

Julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten tulkitsemiseen liittyy välillä myös haasteita esimerkiksi viranomaiselle lähetettyjen tietopyyntöjen yhteydessä. Tietyissä tilanteissa on ollut tulkinnanvaraista, tuleeko tietopyyntöä käsitellä EU:n yleisen tietosuojasetuksen ((EU) 2016/679) 15 artiklan mukaisena pyyntönä saada pääsy rekisteröityä koskeviin tietoihin vai julkisuuslain 11 §:n mukaisena asianosaispyyntönä.

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

DVV toteaa, että julkisuuslaki ei tunnista tilannetta, jossa olisi muita asianosaisia kuin tietoja pyytävä taho. Tietyissä tilanteissa voi olla tarpeen esimerkiksi kuulla asiakirjan viranomaiselle toimittanutta henkilöä siitä, onko julkisuuslain 11 tai 12 §:ien mukaisia perusteita poiketa asianosaisjulkisuudesta. Käytännössä usein esiintyvä tyyppitilanne on, että edunvalvonnan tarpeesta tehdyn ilmoituksen kohteena oleva henkilö kysyy, kuka hänestä on tehnyt ilmoituksen, jolloin ilmoituksen tehnyttä yksityishenkilöä on usein syytä kuulla edellä mainitussa tarkoituksessa. Tilanne on analoginen lastensuojeluilmoitukseen nähden. Tällöin tiedon antamista vastustaneella kuultavalla (ilmoituksen tekijällä) voi olla valitusoikeus mahdolliseen myönteiseen päätökseen tiedon antamisesta, jolloin päätös pannaan täytäntöön (eli tieto annetaan ilmoituksen kohteelle) vasta lainvoimaisena (KHO 13.6.2012 taltio 1664). Edellä todetusta johtuen asian käsittely voi venyä usein pitkäksi, eikä julkisuuslaissa säädettyjä määräaikoja tiedon antamiselle pystytä välttämättä noudattamaan.

Julkisuuslain 34 §:n maksuja koskeva säännös ei lähtökohtaisesti vastaa asiakirjan antamisen vaatimaa työmäärää. Esimerkiksi asiakirjoihin tutustuminen ja niiden omatoiminen jäljentäminen on säädetty maksuttomaksi. Erityisesti osittain salassapidettävien asiakirjojen kohdalla salassapidettävien tietojen peittäminen voi olla hyvinkin aikaa vievä ja työläs toimenpide.

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

Julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi DVV:n asiankäsittelyjärjestelmään merkitään asiakirjan metatietoihin asiakirjan julkisuusarvo (julkinen, osittain salassapidettävä, salassapidettävä) sekä mahdollinen salassapidon peruste. Arkistonmuodostussuunnitelmaa on päivitetty ja muutettu ”ei- julkinen”- kohdat edellä todetusti.

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

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on kokonaisuutena arvioiden riittävällä tavalla resursoitu DVV:ssä. Laajat samanaikaiset tietopyynnot ovat usein hyvinkin työllistäviä.

Julkisuuslain soveltamisen osaamista jalkautetaan säännöllisin koulutuksin ja julkisuuslain soveltamisen tueksi on laadittu sekä yleisiä että substanssikohtaisia soveltamisohjeita. DVV:ssä toimii Lakiyksikkö, joka auttaa ja tukee erityyppisissä julkisuuslain mukaisissa tieto-pyyntöissä sekä muissa julkisuuslain soveltamiseen liittyvissä erityiskysymyksissä. Lisäksi tietopyyntöjen käsittelyä organisaation sisällä on keskitetty. Tällä varmistetaan julkisuuslain säännösten yhdenmukainen tulkinta. Myös pyyntöihin vastaaminen keskitetysti on tehokkaampaa.

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

DVV katsoo, että yksi keskeisimmistä arvioitavaksi tulevista muutostarpeista liittyy julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiseen (kohta 5) sekä omien tietojen hallinnoinnin mahdollistamiseen viranomaisen rekistereissä (kohta 10).

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

Julkisuuslain ajantasaistamistyössä tulisi arvioida, millä tavoin henkilön tiedollista itsemääräämisoikeutta ja hänestä viranomaisen rekisteriin kerättyjen omien tietojen hallintaa (omadata) voitaisiin julkisuuslain ajantasaistamisella edistää.

Kun otetaan huomioon EU:n datastrategia ja EU:n muut toimenpiteet sekä suunnitelmat yhtenäisemmän ja vahvemman Euroopan talousalueen kehittämiseksi, on todennäköistä, että itsehallinnoidun identiteetin ja omadatan edistäminen myös Suomessa tulee ajankohtaiseksi. Toteutuakseen itsehallinnoitu identiteetti ja omadata tarvitsevat lainsäädäntöä etenkin silloin, kun on kyse viranomaisrekistereissä olevien tietojen hyödyntämisestä ja käsittelystä.

Julkisuuslain omadataa edistävissä säännöksissä tulisi DVV:n näkemyksen mukaan ottaa huomioon muun muassa seuraavia alla kuvattuja seikkoja;

Julkisuuslain säännöksissä voidaan vain rajoitetusti ottaa huomioon viranomaisrekisterien erityispiirteitä. Omadata edellyttää lähtökohtaisesti myös erityislainsäädäntöä, jota tulisi valmistella samanaikaisesti julkisuuslain uudistamisen kanssa.

Omadata on käsitteenä määriteltävä selkeästi. Omadatan yhteydessä tulee erottaa toisistaan rekisterinpitäjän, rekisteröidyn ja mahdollisen tiedon välittäjän (lupalompakko-operaattorin) sekä mahdollisten muiden toimijoiden roolit ja vastuut. Lisäksi on varmistettava, että rekisteröidyn oikeudet voidaan tehokkaasti toteuttaa erilaisissa omadatan käyttötilanteissa. Säännökset olisi

muotoiltava teknologianeutraalisti. Myös julkisen hallinnon tulisi voida toimia omadataoperaattorin roolissa viranomaisten tietojärjestelmissä olevien tietojen osalta. Tällöin suostumushallinnasta tulisi vastata julkishallinnon itse joko hajautetusti tai keskitetysti.

Viranomaisen hallinnoima tieto on julkisuusasteeltaan erilaista. Yksittäisistä julkisista tai muutoin henkilölle itselleen annettavista tiedoista voi tietyissä tilanteissa muodostua kokonaisuutena arvioiden sensitiivistä tietoa. Arvioitavaksi tulisi, pitäisikö omadatan ulkopuolelle rajata erittäin luottamukselliseksi katsottavat tiedot.

Julkisuuslain uudistamisen yhteydessä tulisi pyrkiä välttämään uusia tiedon luovuttamisen tapoja nykyisten toimivien ja tietoturvallisten tapojen tilalle tai rinnalle. Rekisteröidyn eli kuluttaja-asiakkaan kannalta on helppoa ja tarkoituksenmukaista, ettei hänen itse tarvitse välittää tietojaan asiakasyritykselle asiointitilanteessa. Asiakasyrityksellä on tarvittavat ajantasaiset tiedot, jotka se on saanut esim. väestötietojärjestelmästä asiakasrekisterin päivityksen yh-teydessä. Jos asiakkaan pitäisi nämä tiedot välittää (omadata-periaate), merkitsisi tämä käytännössä paluuta ajassa taaksepäin, jolloin asiakas itse toimitti paperisia todistuksia rekisterissä olevista tiedoista (esim. virkatodistus).

Siirryttäessä omadatamaiseen ekosysteemiin maksujen logiikat muuttuvat. Tässä muutoksessa on otettava huomioon, ettei kansalaisille synny uusia kustannuksia, jotka muodostavat esteen palvelun käytölle.

Viranomaisrekisterien laadukas tieto on keskeinen tekijä. Rekisteritietoja rahoitetaan osin virastojen kehysbudjeteista, mutta myös tietojenluovutusmaksuilla. Mikäli maksullinen toiminta muuttuu omadatan myötä, pitää laadukas tietojen ylläpito ja luovuttaminen rahoittaa korvaavilta osin kehysrahoituksella.

EU:n datahallintosäädöksessä (DGA) tultaneen säätämään yksityissektorin omadataoperaattoreista. Vielä ei ole selvää, voisivatko nämä operaattorit välittää myös julkishallinnon rekistereistä peräisin olevia tietoja. Julkisuuslain valmistelussa tulisi huomioida DGA ja muu EU-tasolla tapahtuva sääntely.

Hanhela-Lappeteläinen Leila  
Digi- ja väestötietovirasto