

Asia: VN/27452/2020

Kysely taloudellisille toimijoille: kokemuksia voimassa olevan julkisuuslain soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja julkisuuslainsäädännön kehittämistarpeista taloudellisen toiminnan näkökulmasta

Alla on esitetty työryhmän toimeksiannon pohjalta kysymyksiä julkisuusperiaatteen toteutumisesta. Pyydämme arviomaan esitettyjä kysymyksiä ja tuomaan esiin erityisesti oman tai edustamanne tahon toiminnassa havaittuja näkökohtia. Vastaukset kysymyksiin toivotaan muotoiltavan lyhyesti, mutta mahdollisimman konkreettisesti ja selkeästi. Voitte konkretisoida havaintojanne tarvittaessa esimerkkien avulla. Kaikkiin kysymyksiin ei tarvitse vastata.

1. Onko julkisten tietojen saatavuus sekä mahdollisuus tietojen uudelleenkäyttöön riittävää? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne avoimuuden toteutumisen keskeisimmät esteet?

Julkisten tietojen saatavuus on pääosin hyvä. Näkemyksemme mukaan parantamista olisi siinä, miten tietokantamuotoon tallennettu julkinen tieto olisi saatavissa ja uudelleenkäytettävissä. Esimerkiksi ongelmia tuottaa se, että erityislainsäädäntöjen perusteella perustetut viranomaisrekisterit sisältävät epäyhteismitallisessa muodossa olevia aineistoja. Vaikka henkilö antaisi palvelulle suostumuksen kerätä tietoja eri viranomaisaineistoista, voi se olla vaikeaa, koska aineisto on usein eri tietokannoissa erilaisessa muodossa ja sektorikohtainen lainsäädäntö ja sen tarkkuustaso vaihtelee.

Tietojen antamista koskeva sääntely julkisuuslaissa lähtee edelleen siitä, että luovutettava aineisto on asiakirja. Monesti luovutettavat aineistot voivat olla sellaisia, jotka eivät varsinaisesti muodosta perinteisellä määrittelyllä asiakirjaa, vaan kyse on viranomaisrekisterissä olevasta muusta data-aineistosta. Esimerkiksi voidaan mainita viranomaisrekistereissä oleva tieto suoritetuista tutkinnoista tai ajokortista. Nykyinen lainsäädäntö ei tue sitä, että suostumuksellaan henkilö voisi saada yhdistettyä tällaisia erilaisia rekisteritietoja yhteen palveluun ja pystyisi osoittamaan helpommin tiettyjen kelpoisuuksien suorittamista. Katsomme, että yleislakina julkisuuslain tulisi olla tältä osin mahdollistavaa sääntelyä. Julkisuuslain tulisi olla mahdollisimman hyvin yhteensopiva erilaisten sektorien tietojen luovutuksen näkökulmasta.

Eräs julkisten tietojen saatavuuden haaste on tietopyynnöistä perittävät maksut. Pidämme tärkeänä, että viranomaisten asiakirjahallinta olisi sellainen, joka mahdollistaa asiakirjojen luovuttamisen mahdollisimman pienellä työmäärällä. Tietopyynnöistä perittävien maksujen tulee olla kohtuulliset, jotta ne eivät vaaranna julkisuusperiaatteen toteutumista.

2. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutokset toimintaympäristössä parantaneet julkisten tietojen saatavuutta tai aiheuttaneet haasteita julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia.

EK katsoo, että digitalisaatio on parantanut julkisten tietojen saatavuutta. Asioiden käsittely lähtökohtaisesti sähköisessä työskentely-ympäristössä on helpottanut asiakirjojen julkaisemista ja toisaalta tietopyyntöjen perusteella tapahtuvaa asiakirjojen luovuttamista. Lisäksi eräiden palvelujen digitalisointi on parantanut huomattavasti palvelujen avoimuutta. Esimerkiksi julkisten hankintojen hankintailmoitusten julkaisu verkkopalvelussa on madaltanut kynnystä saada tietoa hankinnoista ja madaltanut kynnystä osallistua niihin. Julkisten tietokanta-aineistojen avaaminen on mahdollistanut uudenlaisten liiketoimintamahdollisuuksien luomista.

Julkisuuslaki korostaa eroa olemassa olevien asiakirjojen ja pyynnöstä tuotettavien uusien asiakirjojen välillä. Ensimmäisiä koskee laaja julkisuusperiaate ja jälkimmäisiä viranomaisen laaja harkintavalta. Digitalisaation edistyessä ei ole enää vahvoja perusteita nykyiselle jyrkälle rajaukselle. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi tietopyyntöön vastaamiseksi voidaan käytännössä yhtä yksinkertaisesti ja nopeasti erikseen tuottaa uusi asiakirja kuin toimittaa jo olemassa oleva asiakirja. Nykyinen jyrkkä rajaus toimii digitalisaation myötä yhä useammin julkisuusperiaatetta vastaan. Digitalisaatio mahdollistaa myös julkisen tietoaineiston tallentamisen esimerkiksi viranomaisen tietojärjestelmiin siten, että julkinen tietoaineisto voidaan aiempaa huomattavasti helpommin luovuttaa sellaisenaan viranomaisen asiakirjana. Viranomaisella tulisi lähtökohtaisesti olla velvoite järjestää julkisen tiedon pyytäjälle mahdollisuus saada tieto myös digitaalisesta tietosisällöstä samoin perustein kuin asiakirjan antamista koskevissa säännöksissä nykyisin säädetään.

3. 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.

Henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn ja julkisuuslain yhteensovittaminen on käsityksemme mukaan johtanut ainakin jossain määrin siihen, että asiakirjojen luovuttaminen sähköisesti tai tietojen luovuttaminen tietyn rajapinnan kautta on katsottu jossain tilanteissa ongelmalliseksi. Tämä on tilanne ainakin tiedon massaluovutusten osalta. Ymmärrämme, että tiettyjen arkaluonteisia henkilötietoja sisältävien aineistojen luovuttamisessa sähköisesti tulee olla varovainen, mutta pitäisimme perusteltuna, että lainsäädäntö olisi nykyistä mahdollistavampi. Pidämme perusteltuna, että suostumukseen perustuen tulee pääsääntöisesti voida luovuttaa aineistoja suoraan sähköisesti tai teknisen rajapinnan kautta. Arkaluonteisten henkilötietojen osalta on oltava varovaisempi, mutta pidämme tärkeänä, että lähtökohta sääntelyssä olisi lähtökohtaisesti salliva. Rajoituksissa tulisi keskittyä ja niiden tulisi kohdistua tiukemmin siihen, mitä tiettyjä tietoja/tietotyyppisiä ei voi luovuttaa tai joiden sähköisessä luovuttamisessa on täytettävä tiukemmat tekniset vaatimukset. Tässäkään ei tulisi sääntelyllä ottaa kantaa teknisiin ratkaisuihin, vaan ainoastaan yleisiin eri teknisiä ratkaisumalleja koskeviin käyttöedellytyksiin.

Yleisesti ottaen julkisuuslain 16.3. § sisältö on ajanmukainen. Se sääntelee tasapainoisesti julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan välistä suhdetta.

Viranomaisten soveltamiskäytännössä on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi, tarkoittaako tietosuojalain 28 § julkisuuslain etusijaa suhteessa tietosuojalainsäädäntöön, vai ainoastaan sääntelyn päällekkäistä sovellettavuutta. Tietosuojalain esityöt puoltavat ensin mainittua tulkintaa (HE 9/2018 vp, s. 113 sekä PeVL 14/2018 vp, s. 15). Julkisuuslain etusija suhteessa tietosuojalainsäädäntöön toisaalta tarkoittaa, että tietosuojalainsäädäntökin soveltuu julkisuuslain 16.3 §:ssä säädetyissä rajoissa.

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

Pidämme tärkeänä, että julkisuuslaki yleislakina lähtökohtaisesti tukisi my data-periaatteiden mukaista henkilön oikeuksia omiin julkisuuslain soveltamisalan piirissä oleviin tietoihinsa. Julkisuuslaki yleislakina ei ymmärrettävästi voi ottaa tyhjentävästi kantaa kaikkiin tilanteisiin, mutta julkisuuslain olisi tärkeä antaa yleislakina pohja myös tietojen sähköiseen luovutukseen suostumukseen perustuen teknisen rajapinnan kautta, ellei ole syytä rajoittaa tätä tai vaatia tiukempia vaatimuksia suostumuksen antamiselle. Mikäli valmistelussa katsotaan, että henkilön oikeutta omiin julkisissa aineistoissa oleviin tietoihinsa ei voida edistää riittävästi julkisuuslain kautta, ehdotamme harkittavaksi my data periaatteiden edistämistä koskevien julkisen sektorin tietoaineistojen avaamista tukevien erityislakien valmistelua ohjaavien sääntelyohjeiden muotoilemista.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista käsiteltäessä on tarpeellista tehdä perusteelliset selvitykset ja eri toimijoita ja toimialoja koskevalla vaikutusten arvioinnit, jotta päätöksenteko perustuu mahdollisimman laajaan tietopohjaan. Myös relevanttien toimijoiden ja toimialojen laaja osallistaminen on tarpeen.

Koskentausta Lauri
Elinkeinoelämän keskusliitto EK