

Asia: VN/27452/2020

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

Lausunnonantajan lausunto

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

Sitran oman toiminnan kannalta julkisuusperiaate ja lain soveltaminen toteutuu asianmukaisella tavalla.

Sitran kokeiluhankkeidensa kautta saamien havaintojen perusteella toteamme, että kansalaisen kannalta on hankala hahmottaa, miten ja mistä julkisuuslain mukaista julkista ja avointa tietoa löytyy. Olisikin syytä arvioida miten julkisuuslain 19§ ja 20§ mukaisia viranomaisen tiedonantovelvoitteita ja velvoitteita tuottaa ja jakaa tietoa voitaisiin tehostaa ja näin pyrkiä parantamaan tiedon saatavuutta esimerkiksi sähköisten palveluiden ja hakemistojen avulla.

Sitra on voinut myös kokeiluhankkeissaan havaita kansallisen informaatio-oikeudellisen sääntelyn pirstaloitumista, joka haastaa viranomaisorganisaatioiden osaamista. Eurooppalaisen dataregulaation nopea kehittyminen hankaloittaa kokonaisuuden ymmärtämistä entisestään. Tästä voidaan ottaa esimerkkinä TSA 86§. Sitran havaintojen mukaan tärkeä edistysaskel olisi, jos kansalaisilla olisi oikeus saada omat tietonsa siirrettyä viranomaisen hallusta osoittamalleen toiselle viranomaiselle tai muulle kolmannelle taholle. Tätä näkökulmaa (my data) tulisi mahdollisuuksien mukaan tarkastella julkisuuslain uudistamisen yhteydessä.

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

Sitran oman toiminnan kannalta olemme havainneet, että asiakirjan käsitteen sisältö on jossain määrin epäselvä ja sitä tulisi täsmentää. Asiakirjan käsitettä on oikeuskäytännössä tulkittu melko laajasti ja siten ei-asiakirjojen (muistiot/luonnokset) ja sisäisen työskentelyn asiakirjojen käsitettä

puolestaan melko suppeasti. Tämä ei aina istu ongelmitta kehittäjä- ja kokeiluorganisaation, kuten Sitran, harjoittamaan innovaatiotoimintaan, jossa hanketta monesti edistetään ideoiden vapaamuotoisesti ulkopuolistenkin tahojen kanssa, jonka jälkeen suunnitelmia kenties hieman jatkojalostetaan organisaation itsensä toimesta ja sen jälkeen asiaa ryhdytään edistämään täsmällisemmällä tasolla.

Tällaista ideointia tapahtuu esim. erilaisissa työpajoissa, joille on tyypillistä se, että osallistujien toivotaan ottavan osaa ideointiin mahdollisimman laajasti ja vapaasti. Työpajakeskusteluista saatetaan koostaa jonkinlaisia yhteenvetoja. Tällainen ideointi saattaa joskus tyrehtyä tai vaikeutua, jos osallistujilla on pelko siitä, että heidän alustavia ajatuksiaan saatetaan julki siitä syystä, että esim. luonnoksen ja muistion käsitettä tulkitaan niin suppeasti. Yhteenvetomuistioiden tai luonnoksien laatiminen tällaisessa tilanteessa on kuitenkin välttämätöntä ideoiden jatkojalostamisen kannalta.

Voidaankin perustellusti kysyä ottaako julkisuuslaki riittävässä määrin huomioon vapaan ideoinnin ja viestienvaihdon viranomaisten ja heidän sidosryhmien välillä ja jos ei, voisiko ajatella, että muistion käsite tai sisäisen työskentelyn asiakirjan käsite jatkossa kattaisi myös tämän toiminnan täsmällisemmin. Sisäisen työskentelyn asiakirjan käsite ei tällä hetkellä tilanteeseen sovellu, vaan se koskee ainoastaan viranomaisen sisäistä tai eri viranomaisten keskinäistä viestienvaihtoa.

Itse asiakirjajulkisuus on sinänsä tärkeää ja yksiselitteisesti päätösten pohjana toimivat lopulliset asiakirjat tuleekin olla julkisia, mutta epäselvä tai laaja asiakirjakäsitteen tulkinta saattaa johtaa epätoivottaviin tilanteisiin yllä mainituissa tilanteissa. Näihin tilanteisiin tuskin eikä yleensä sovellu mikään salassapitosäännöksistä.

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

Sitra on kokeiluhankkeidensa yhteydessä voinut havaita, että vaikka julkisuuslaki ei suoranaisesti koske viranomaisten välistä tietojenvaihtoa, olisi tärkeää, että sääntelyn kautta voitaisiin toteuttaa toimintamalli, jolla edistettäisiin viranomaisten välisen tiedon kulkua kuten jo edellä on todettu. On syytä pohtia, onko olemassa riittävän selkeät säännöt siihen, milloin viranomaiset voivat oma-aloitteisesti liikuttaa tietoja. Tätä kysymystä olisi mielestämme hyvä pitää esillä arvioitaessa julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyviä näkökohtia. Käsitteemme ja havaintojemme mukaan toivottavana voidaan pitää sitä, että sääntely ei pirstaloituisi erityislakeihin, jolloin julkisuuslain tai mahdollisen muun viranomaisten yleistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn ja erityislainsäädännön suhde jäisi epäselväksi.

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?

Sitra on kokeiluhankkeidensa yhteydessä voinut havaita, että viranomaisten käytössä olevat erilaiset analytiikkaan ja digitaaliseen markkinointiin liittyvät työkalut saattavat vaarantaa julkisuuslain edellyttämän mahdollisuuden saada asiakirjoja ja tietoa anonyymisti.

Anonyymiin asiointiin liittyvät ongelmat koskevat myös mm. henkilötiedon määritelmään kuuluvien IP-osoitteiden kerääntymistä ja välittämistä palvelualustan ja/tai sen käyttämien sovellusten kautta jopa EU-alueen ulkopuolelle.

Lainsäädännöllisten epäselvyyksien lisäksi eri viranomaisten tietojärjestelmien yhteen toimimattomuus estää usein käytännön tasolla tiedon siirtymisen viranomaiselta toiselle.

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.

Sitran oman toiminnan kannalta olemme havainneet haasteena erityisesti sen, että julkisuuslaki ei nimenomaisesti ota kantaa tiettyjen arkaluonteisten henkilötietojen julkisuuteen / salassapitoon. Tärkeimpänä esimerkkinä henkilötunnus: julkisuuslaissa sitä ei ole nimenomaisesti luokiteltu salassa pidettäväksi. Asian puolesta ja vastaan on eriäviä näkökohtia liittyen mahdollisiin identiteettivarkauksiin ja muihin väärinkäyttöihin ja vahvana kantana on myös esitetty, että henkilötunnusta ei tule antaa tietopyynnön yhteydessä. Selkeintä olisikin, että asiasta säädettäisiin mahdollisimman selkeästi julkisuuslaissa.

Henkilötunnuksen leviäminen voi saada aikaan suurta vahinkoa, varsinkin kun pyytäjien identiteettiä ei aina ole helppo varmistaa (yksityishenkilöt / toimitukselliset tarkoitukset). Pyytäjinä ovat monesti yksityishenkilöt, eikä tietosuojalainsäädäntö koske yksityistä käyttöä, joten pyytäjillä ei siten ole samanlaisia suojamekanismeja ja periaatteita henkilötietojen käsittelylle valmiina, toisin kuin TSA:a soveltavilla organisaatioilla. Selkeämpi sääntely henkilörekisterien luovutettavuuden osalta eri tilanteissa ja salassapitosäännös henkilötunnuksen osalta myös yhtenäistäisi viranomaisten tulkintaa julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin vastattaessa.

Sitra on vastaavasti kokeiluhankkeidensa yhteydessä voinut havaita, että henkilötietojen käsittelyä ja luovuttamista koskevien säännösten ja julkisuuslain säännösten välistä suhdetta tulisi selkeyttää huomattavasti. Samoin viranomaisten velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa oma-aloitteisesti ja saattaa niitä julkisesti verkkoon saataville on saatujen kokemusten mukaan tällä hetkellä jossain määrin epätyytyvästi säännelty julkisuuslain 19 ja 20§:ssä.

Omadata (My data) periaatteen vahvistamiseksi Sitra ehdottaa, että tiedonsaantioikeutta laajennettaisiin koskemaan henkilön asemasta riippumatta kaikkea häntä koskevaa tietoa. Lisäksi Sitra ehdottaa, että henkilöllä tulisi olla oikeus esittää viranomaiselle velvoittava pyyntö häntä

koskevan tiedon toimittamiseksi digitaalisesti kolmansille tahoille sekä rajata sitä koskien omien tietojen saantia viranomaiselta.

Henkilöllä tulisi myös olla oikeus saada omat tiedot digitaalisessa muodossa esimerkiksi hänen valtuuttamalleen sähköisten palvelujen tuottajalle. Tämä mahdollistaisi uudenlaisten yksilön hyvinvointia lisäävien ja arkea helpottavien palveluiden syntymisen. Nykyisessä lainsäädännössä olevat esteet tietomaattiin (paperilla vai sähköisesti) tulisi poistaa ja tiedot tulisi olla saatavilla henkilön oman valinnan mukaisessa muodossa. Digitalisaation ja sähköisten palveluiden edistämiseksi digitaalisia muotoja tulisi priorisoida ja saada tietojen saamisen rajapinnat avoimiksi, jotta yksilön oikeudet voisivat paremmin toteutua. Tällä hetkellä esimerkiksi yksilön kannalta keskeisiä omia terveystietoja Omakanta -palvelun kautta ei voi saada sähköisesti omaan sovellukseen, vaikka vastaaviin terveystietoihin yksilöllä on oikeus myös terveystietojen tuottajalta. Näin estyy muun muassa yksilön terveysturvalliseen matkustamiseen, liikkumiseen tai esimerkiksi kriittisten terveystietojen saamiseen liittyvien terveystietojen, rokotustietojen tai testaustietojen saaminen keskitetystä Kantajärjestelmästä yksilön käytössä olevaan sähköiseen sovellukseen.

TSA (TSA 86§) tarjoaa kansalaiselle selkeän tavan ja keinot turvata omien tietojensa käytön oikeudet yksityisen ja kolmannen sektorin hallussa olevan tiedon osalta. Mikäli kansalaisen tiedonsaantioikeudessa esiintyy ongelmia viranomaisen hallussa olevan tiedon käytön osalta, tulisi kansallisella sääntelyllä turvata, että kansalaisella on käytössään vastaava oikeus kuin TSA:n alaisen yksityisen ja kolmannen sektorin tiedon osalta sekä tehokas ja helppo tapa toimia ongelmatilanteissa.

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

Sitra on reilun datatalouden kokeiluhankkeidensa yhteydessä havainnut, että julkisen sektorin hinnoittelumallit julkisuuslain tietopyyntöjen yhteydessä eivät tue esimerkiksi pk-sektorin uusien, julkisen sektorin tietojen käyttöön perustuvien liiketoimintamallien syntymistä. Sitra katsoo, että julkisuusperiaatteen toteutumista haittaa, jos viranomaisen hallussa oleva tieto on liian kallista.

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

Muun muassa julkistamalla ostolaskudata vuosittain tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen visualisoituna ja eriteltyinä sekä toimittajakohtaisesti yksilöitynä Sitran verkkosivuilla.

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

Sitralla on riittävä ja ajantasainen osaaminen ja organisoituminen lain soveltamisen kannalta.

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

Käsitteiden ja soveltuvuuden täsmentäminen ja selkeyden puute (kysymys 2. yllä).

Kansalaisen oikeuksien ongelmat ja tarvittavat muutostarpeen omien tietojen (My data) siirrettävyyden osalta toteutettuna joko julkisuuslain tai muun sääntelyn kautta.

Viranomaisen henkilörekistereihin sisältyvien henkilötietojen ja henkilötunnuksen luovutettavuus huomioiden TSA:n ja julkisuuslain säännökset.

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

Sitran kokeiluhankkeiden havaintojen perusteella Sitra suosittaa, että julkisuuslakia arvioiva työryhmä tarkastelee, onko julkisuuslain salassapitosäätely toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. EU Data Governance Act -normisto (Datahallintasäädös) voi haastaa kansallisen salassapitosäätelyn ja tämä tulisi huomioida salassapitosäätelyä tarkasteltaessa.

Kun julkisuuslakia uudistetaan, Sitra toivoo, että työssä otetaan huomioon komission datastrategian tavoite synnyttää koko EU-laajuiset datan yhtenäismarkkinat. Tämä edellyttää, että julkisuuslakia ja tarvittaessa muuta sääntelyä uudistetaan niin, että se on linjassa eurooppalaisen kehityksen kanssa.

Jaalivaara Jorma

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra - Lakiasiat ja Reilu Datatalous -
teema