

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?

Kelan näkemyksen mukaan julkisuusperiaatteen käytännön toteutumiselle aiheuttaa tosiallisia esteitä hallinto-oikeusprosessin oikeudenkäyntimaksut. Riski maksettavaksi tulevasta oikeudenkäyntimaksusta estää helposti julkisuuslakia koskevan asian viemisen hallinto-oikeuteen silloin kun kysymys ei ole suoraan omaan oikeusasemaan vaikuttavasti oikeudesta taikka velvollisuudesta. Riski ajankohtaistuu erityisesti ns. yleisöjulkisuuden kohdalla.

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

Kelan näkemyksen mukaan asiakirjan käsite digitaalisessa ympäristössä ei ole aina selkeä johtuen osittain sen muotoriippumattomuudesta. Asiakirjan sisältö tietojärjestelmissä voi useissa tilanteissa olla rakenteinen ja koostua lukuisista yksittäisistä tiedoista, taustatiedoista, ydintiedoista tai rekisteri-tiedoista, jotka sijaitsevat ”sirpaloituneina” eri tietokannoissa ja -järjestelmissä. Asiakirja siten voi koostua usean eri loogisen tietovarannon tiedoista ja se voi myös sisältyä useaan eri henkilörekisteriin, jotka ovat loogisia rekistereitä. Asiakirjalla voi olla myös monta erilaista ilmentymää ja formaattia (esim. verkkoasioinnissa näytettävä kappale, arkistoitu kap-pale, asiakkaalle tulostettava kappale jne). Yksi ja sama asiakirja saattaa olla myös hyödynnettynä eri prosesseihin, tehtäviin tai käsittelyvaiheisiin (esim. eri etuuksien riippuvuudet toisistaan). Asiakirja saatetaan myös muodostaa tarpeen mukaan ”lennossa” eri hakuperusteilla eri tietovarannoista ja tietojärjestelmistä.

Lainsäädännössä olisi hyvä täsmentää miten pitkälle julkisuuslaki ulottuu asiakirjan käsitteeseen, jotta julkisuusperiaatteen ydin ja lain tarkoitus tulee toteutetuksi. Toisin sanoen, tuleeko esimerkiksi tietopyyntötilanteessa huomioitavaksi kaikki asiakirjan eri ilmentymismuodot tausta- ja pohjatietoineen, rekisteritietoineen sekä metatietoineen?

Lainsäädäntöä olisi hyvä täsmentää tietokohteen mukaan (esimerkiksi: rekisteri, henkilötieto, asiakirja, tietoaineisto, tietovaranto, arkisto). Lainsäädäntöä olisi hyvä täsmentää myös näkökulman mukaan; onko kysymyksessä yksittäisen asiakkaan asian hoitaminen (asianosaisjulkisuus) vai julkiseen vallankäyttöön tai julkisten varojen käyttöön kohdistuva valvonta (yleisöjulkisuus).

Yleisesti laki olisi myös hyvä päivittää vastaamaan käsitteiltään digitaalista maailmaa, vaikka analoginen näkökulma on kuitenkin edelleen huomioitava.

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

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädetään asian saattamisesta viranomaisen ratkaistavaksi. Kelan näkemyksen mukaan olisi selkeämpää, mikäli lainkohdassa puhuttaisiin suoraan valituskelpoisen hallintopäätöksen antamisesta.

Tämän lisäksi julkisuuslain 24 §:n 25 kohtaa tulisi ajanmukaistaa. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua säätää nimenomaisesti onko esim. Kelan asiakkuus itsessään salassa pidettävä tieto. Tältä osin kysymys on hyvin tulkinnanvarainen. Jokainen kansalainenhan on jossain elämänvaiheessaan Kelan asiakas eikä tieto asiakkuudesta itsessään ole erityisen leimaava.

Kela toteaa edelleen, että Salassapitopykälien soveltaminen on paikoin haasteellista johtuen tiedonhallinnan digitalisoitumisesta ja asiakirjatietojen pirstaloitumisesta erilaisiin tietokantoihin ja tietojärjestelmiin. Miten salas-sapitomerkintä tulisi tehdä asiakirjaan, jos asiakirja koostuu yksittäisistä rakenteisista tiedoista, jotka voivat sijaita eri tietojärjestelmissä, tietokannoissa ja tietovarannoissa, ja jos yksi ja sama asiakirja on useamman eri asian tai käsittelytoimen kohteena? Mikä näissä tilanteissa katsotaan asiakirjaksi ja siihen sisältyviksi tiedoiksi? Tämä tulkinnallinen haaste heijastuu tiedon antamiseen asiakirjasta (12 §, 13 §, 16§)

Tiedonhallintalain, tietosuoja-asetuksen, julkisuuslain ja arkistolain soveltaminen tilanteessa, jossa arkistolakia ei ole vielä yhteensovitettu tietosuoja-asetuksen kanssa aiheuttaa käsitteellisiä haasteita: esim. säilyttäminen ja arkistointi sekä niiden vaikutukset edelleen myös julkisuuslain soveltamiseen. Muun muassa pykälissä 5§ ja 27§ on viittaukset arkistoon.

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?

Ks. kohta 2.

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.

Julkisuuslain 26 §:ssä ja 29 §:ssä puhutaan suostumuksesta ilman, että suostumukselle asetettavia vaatimuksia avattaisiin julkisuuslaissa tarkemmin. Kela pitäisi perusteltuna, että julkisuuslaissa määriteltäisiin suostumuksen sisältö taikka ainakin viitattaisiin tietosuoja-asetuksen suostumuksen sisältö määrittelevään artiklaan (4 ja 7 artiklat).

Laista tulisi käydä edelleen selkeästi esille, milloin on kyse pelkästään henkilötietoihin kohdistuvista vaatimuksista ja milloin vaatimukset kohdistuvat asiakirjoihin tai niitä vastaaviin kokonaisuuksiin, jotka voivat sisältää tai eivät sisällä henkilötietoja. Lisäksi olisi hyvä pohtia tulisiko laissa jatkossa näkyä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät roolit: rekisterinpitäjä, henkilötietojen käsittelijä, yhteisrekisterinpitäjä (esim. 4 luku)?

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

Ks. kohta 1.

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

Organisaatiossa on julkisuuslakiin ja ylipäätään tietosuojaan erikoistuneita juristeja sekä toimihenkilöitä, minkä lisäksi organisaatio tarjoaa asiassa ajanmukaiset ohjeet sekä koulutusta.

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

Kyllä on.

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

- a. Julkisuuslain saattaminen vastaamaan viranomaisten erilaisia alihankinta- ja ulkoistamisjärjestelyjä ja niiden toteuttamisessa syntyneiden asiakirjojen julkisuutta.
- b. Julkisuuslain yhteensovittaminen tietosuoja-asetuksen, tiedonhallintalain ja arkistolain kanssa (edellyttää myös arkistolain uudistamista).
- c. Käsitteiden yhteensovittaminen yllä mainittujen lakien kanssa ja digitaalisen ympäristön kanssa, asiakirjan ja henkilötietojen suojan välisen suhteen selkeyttäminen.

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

Kela katsoo, että olisi perusteltua säätää nimenomaisesti joko julkisuuslaissa taikka erityislainsäädännössä siitä voidaanko salassa pidettävien tietojen käsittelyssä hyödyntää pilvipalveluita, vai katsotaanko, kuten esim. Ruotsissa käydyssä keskustelussa, että salassa pidettävän tiedon pilvipalveluun vieminen on jo itsessään salassa pidettävän tiedon suojaamatta jättämistä.

Kela katsoo edelleen, että olisi toivottavaa, että erilaisten tiedonhallintayksiköiden toiminnan luonne tulisi jatkossa huomioiduksi selkeämmin lain vaatimusten osalta. Tiedonhallintayksiköissä on olemassa eroja sen suhteen miten julkisuuspainotteisia tai salassapidettäviä niiden tiedot lähtökohtaisesti ovat (yleisöjulkisuus, asianosaisjulkisuus). Voisiko tiedonsaantioikeuksia ja viranomaisten velvollisuuksia täsmentää tästä näkökulmasta suhteessa julkisuuslain tarkoitukseen (3 §) sekä julkisuusperiaatteen ja avoimuuden periaatteiden toteuttamiseen?

Juselius Toni
Kansaneläkelaitos