

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?

Nähdäkseni julkisuusperiaate ei aina toteudu asianmukaisella tavalla. Näkisin keskeisempien esteiden olevan yhtäältä osaamisen puute viranomaisissa, toisaalta joissain tilanteissa pyrkimys julkisen keskustelun välttämiseen.

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

- Asiakirjan käsite / Esimerkiksi kysymys siitä, voiko tietokanta olla asiakirja. Tästä mm. EUTI:n ratkaisukäytäntöä.
- Julkiseksi tulemisen ajankohta / Päätösten tiedoksiantoon liittyvät haasteet.
- Julkisuuslain soveltaminen viranomaisten välisiin sähköpostiviesteihin (vrt. julkisuuslain 6 §:n 1 mom. 8 kohta). Vrt. myös esimerkiksi skype -keskustelut.

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

Esimerkiksi julkisuuslain 12 §:n mukainen oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta on jossain määrin päällekkäinen yleisen tietosuojasetuksen 15 artiklan mukaisen oikeuden saada pääsy tietoihin kanssa (tarkastusoikeus). Aina ei ole selvää, on pyyntö tehty julkisuuslain vai yleisen tietosuojasetuksen nojalla. Tällä on merkitystä myös arvioitaessa mikä virnaomainen on toimivaltainen tutkimaan asian.

Julkisuuslain 12 § :ää ei ollut mahdollista muuttaa tietosuojalain (1050/2018) valmistelun yhteydessä, sillä 12 § liittyi rakenteellisesti myös muihin lainsäädäntökehikossa omaksuttuihin ratkaisuihin.

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?

Digitalisoituvasta ympäristöstä ja tiedonkäsittelytapojen muutoksesta on seurannut useita haasteita julkisuuslain soveltamiseen.

Esimerkiksi asiakirjan antamistavoista säädetään julkisuuslain 16 §:ssä. Pykälässä säädetyt antamistavat eivät vastaa digitalisoituneessa yhteiskunnassa vakiintuneita asiointitapoja. Antamistavat ovat kuitenkin osa ratkaisumallia, jolla henkilötietojen suoja ja julkisuusperiaate on sovitettu yhteen. Näin ollen antamistapojen tarkistaminen ja päivittäminen digitalisoituneeseen yhteiskuntaan edellyttäisi, että em. yhteensovittaminen ratkaistaisiin uudella mallilla.

Henkilötietojen osalta digitalisaatiosta ja muuttuneista toimintavoista myös seuraa, että yksityiset henkilöt voivat saattaa käytännössä rajattoman vastaanottajajoukon saataville julkisuuslain nojalla saamiaan henkilötietoja. Yksityisellä henkilöllä ei ole samanlaista vastuuta julkaisemiensa tietojen osalta kuin esimerkiksi journalistilla. Muutos yhteisyhteiskunnassa on tässä suhteessa merkittävä verrattuna ajankohtaan, jona voimassa olevaa julkisuuslakia säädettiin.

Digitalisaatiosta myös seuraa, että asiakirjapyyntöjen tekeminen ja tietojen etsiminen julkisista rekistereistä on mahdollista myös Suomen ulkopuolella. Olisikin tärkeää arvioida asian merkitystä perusteellisesti.

Olisi myös kiinnitettävä huomiota henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn peruseriaatteisiin. Henkilötietojen yhdisteleminen eri lähteistä on henkilötietojen käsittelyä, joka edellyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista käsittelyn oikeusperustetta. Digitaalisessa ympäristössä henkilötietojen yhdistely on vaivatonta ja helposti toteutettavissa pienin resurssein. Tällaisissa tilanteissa myös henkilötietojen käyttötarkoitus muuttuu helposti.

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 16.3 § :ssä säädetään, että viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa. Käsite viranomaisen henkilörekisteristä ei ole selvä. Selvää ei myöskään ole, millä tavoin viranomaisen henkilörekisteriä ja

diaaria tulisi arvioida tässä yhteydessä. Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely ei ylipäättään enää rakennu rekisteri -käsitteen varaan. Näin ollen raja- ja viranomaisen henkilörekisteriin rajaa samalla merkittävästi myös momentin soveltamisalaa.

Julkisuuslain 16.3 § edellyttää, että luovutuksensaajalla on em. tilanteissa oltava oikeus tallettaa ja käyttää sähköisessä muodossa saamiaan tietoja. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alettua em. edellytys väljentyi, sillä yleisessä tietosuoja-asetuksessa käsittelyn oikeusperustasta säädetään väljemmin kuin henkilötietolaissa (523/1999), jonka vastinpari julkisuuslaki varsinaisesti oli.

Edelleen sanotun pykälän 1 momentin mukaan asiakirjasta on oikeus saada kopio tai tuloste. Toisin kuin 3 momentissa, jossa säädetään tarkemmista edellytyksistä, joiden tulee täytyä luovutettaessa henkilötietoja sähköisesti, ei 1 momentissa säädetä oikeudesta saada tietoa asiakirjan sisällöstä sähköisesti.

Sovitettaessa julkisuusperiaatetta ja henkilötietojen suoja- ja yhteenveto rekisteröidystä on sovitettavissa henkilötietojen suoja- ja koskeviin säännöksiin käyttötarkoitussidonnaisuudesta, tietojen yhdistelemisestä ja toisaalta myös profiloinnista.

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

En ole havainnut tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai menettelysäännöksiin liittyviä epäkohtia.

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

TSV:n toiminta rakentuu perusajatukselle, jonka mukaan viranomaisen toiminta on julkista.

Asiakirjapyyntöihin vastaaminen on toimistopäällikön vastuulla ja menettely asiakirjapyyntöjen käsittelyyn on selkeä.

Asiakirjapyyntöjen käsittely kuuluu suhteellisen lyhyiden määräaikojensa vuoksi työjonossa priorisoitaviin asioihin.

TSV vie suuren osan päätöksistään finlexiin ja tiedottaa niistä. TSV tiedottaa ajantasaisesti myös muista viranomaistoimintaan liittyvistä asioista kuten Euroopan tietosuojaneuvoston kokouksista. TSV:n sivuilla on oppaita ja yleistä neuvontaa ajankohtaisista asioista. Tällä hetkellä esimerkiksi kuntavaaleista.

TSV:n nettisivut on laadittu siten, että myös asiaan vihkiytymätön löytäisi tiedon mahdollisimman helposti.

Viestinnän selkeyteen kiinnitetään huomiota.

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

Nähdäkseni julkisuuslain yleinen osaaminen on TSV:llä hyvällä tasolla. Käytännön tasolla vanhasta asianhallintajärjestelmästä seuraa kuitenkin haasteita asiakirjapyyntöihin vastattaessa. TSV:n asianhallintajärjestelmä on suunniteltu vuonna 2007, eivätkä sen hakuominaisuudet tue laajoihin tietopyyntöihin vastaamista. TSV saa uuden asianhallintajärjestelmän käyttöön vasta vuoden 2023 lopussa. Myös TSV:n resurssit ovat vähäiset.

Käytännön tilanteiden osalta voisi todeta, että osa yksityishenkilöiltä tulevista tietopyynnöistä on erittäin vaikeasti yksilöitävissä tai niissä pyydetään tuhansien asioiden asiakirjoja paperilla. Näillä asiakkailla ei ole tietopyynnöissä aina myöskään yhteystietoja, jotka mahdollistaisivat pyynnön rajaamisen tarkentavilla kysymyksillä ja asiakirjat pyydetään toimittamaan paperilla postilokero-osoitteisiin.

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

- 1) Henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen yhteensovittaminen ottaen huomioon digitalisoituvasta yhteiskunnasta syntyvät haasteet.
- 2) Asiakirjan määritelmä (sisältyy edelliseen).

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

Yleisen tietosuoja-asetuksen 76 artiklan mukaan Euroopan tietosuojaneuvoston asiakirjoihin sovelletaan avoimuusasetusta (1049/2001). Kansalliset valvontaviranomaiset ovat Euroopan tietosuojaneuvoston jäseniä. Tästä seuraa, että kansallisen viranomaisen olisi sovellettava avoimuusasetusta tilanteessa, jossa kansalliselle valvontaviranomaiselle esitetään EDPB:n asiakirjaa koskeva tietopyyntö. Tämä voi edellyttää esimerkiksi sen arvioimista, kenen asiakirjasta on kyse.

Tällä hetkellä myös muissa vireillä olevissa EU:n lainsäädäntöhankkeissa on ehdotettu perustettavan viranomaisia, joissa kansallisilla viranomaisilla olisi merkittävä rooli. Mikäli em. sääntelymalli yleistyy

näiden hankkeiden myötä, voi sääntelykehikosta tulla vaikeasti hahmotettava kansalliselle viranomaiselle. Olisi myös arvioitava, voiko em. sääntelyratkaisun yleistymisestä seurata asiakirjajulkisuuden kaventumista Suomessa.

TALUS ANU

Tietosuojavaltuutetun toimisto - Tietoauojavaltuutettu