

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 nähdäkseen avoimuuden toteutumisen keskeisimmät esteet?

MTK:lla ei ole tähän kysymykseen kommentoitavaa.

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

Läpileikkaavasti etenevään digitalisaatioon sekä tiedon olemassaolon muotojen jatkuvaan muutokseen viitaten MTK toteaa, että julkisuuslaissa käytössä olevan viranomaisen asiakirjan käsitteen ajantasaisuutta tulisi arvioida. MTK pitää tarpeellisena sen selvittämistä, olisiko asiakirjan käsite perusteltua korvata yleisemmällä tiedon käsitteellä.

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.

MTK pitää välttämättömänä ja tärkeänä sitä, että julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien säännösten toimivuus arvioidaan huolellisesti. Tietojen julkisuutta ja henkilötietojen suojaa voitaneen kuvata peruslähtökohdiltaan vähintäänkin osittain vastakkaisiksi intresseiksi, mikä korostaa tarvetta löytää niiden välille hyväksyttävä tasapaino. Kahden hyvin erilaisen mutta yhtä lailla tärkeän intressin punnintaa koskeviin haasteisiin on kyettävä

lainsäädännössä vastaamaan, jotta oikeustila on selvä ja ennakoitava. Tämä edesauttaa myös lainsäädännön yhdenmukaista tulkintaa.

Julkisuuslain 16.3 §:n mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa. Mainittua säännöstä koskevissa esitöissä (HE 30/1998 vp) todetaan seuraavaa: ”Luovutusrajoitus on tarpeen yksityiselämän ja muiden yksityisyyden suojaan kuuluvien oikeuksien perusoikeudellisen suojan samoin kuin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevien Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vuoksi. Sääntelyn tarkoituksena on estää se, että henkilötietojen julkisuus johtaisi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaiseen rekisterinpitoon tai muuhun tietojen käsittelyyn.” Esitöihin kirjattuun viitaten MTK korostaa, että julkisuuslain osalta on jatkossakin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että erilaiset intressit kyetään yhteensovittamaan oikeudenmukaisella ja tasapainoisella tavalla.

MTK kiinnittää huomiota siihen, että julkisuuslain 16.1 §, joka koskee muun ohella tiedon antamista suullisesti taikka asiakirjan antamista viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi, ei sisällä viittausta henkilötietojen suojaa koskevaan lainsäädäntöön. MTK pitää erikoisena, jos tiedon antamisen tapa asettaa henkilötietojen suojan erilaiseen asemaan (vrt. 16.1 § ja 16.3 §). MTK kehottaakin kiinnittämään asiaan huomiota ja korjaamaan mahdolliset lainsäädännössä olevat epäkohdat.

Voitaneen sanoa, että suurelta osin julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien ja niitä yhteensovittavien säännösten tulkintahaasteet eivät johdu niinkään julkisuuslaista, vaan pikemminkin henkilötietojen suojaa koskevasta lainsäädännöstä. Tämä johtuu siitä, että tällä hetkellä voimassa olevassa julkisuuslaissa lähinnä vain viitataan henkilötietojen suojaa koskevaan lainsäädäntöön. Henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön pulmakohtiin viitaten MTK toteaa havainneensa, että käytännössä henkilötiedon määritelmään liittyy tulkinnanvaraisuutta. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen perusteella. Henkilötiedon määritelmä on siis laaja eikä välttämättä aina yksiselitteinen.

Esimerkkinä henkilötiedon määritelmää koskevasta epäselvyydestä MTK mainitsee, että esimerkiksi metsiä koskevien, avoimesti saatavilla olevien julkisten ympäristötietojen osalta keskusteltua on herättänyt se, onko kiinteistötunnusta pidettävä henkilötietona. MTK pitää selvänä, että kiinteistötunnus on henkilötieto, sillä kiinteistötunnus on vaivatta yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön, minkä lisäksi kiinteistötunnusta tyypillisesti käytetään nimenomaan kiinteistön omistajan selvittämiseen. Kiinteistötunnus on varsin samankaltainen tunnistetieto kuin auton rekisterinumero, joka on henkilötieto. Vastakkaisiakin näkemyksiä on kuitenkin esitetty.

MTK toteaa, että julkinen ympäristötieto voi yhdessä tietyn tarkkuustason paikkatiedon kanssa käytännössä muodostaa henkilötietorekisteriin verrattavan kokonaisuuden. Esimerkiksi julkisuuslain soveltamistilanteissa ei kuitenkaan aina tällaisia tilanteita välttämättä tunnisteta ja jos tunnistetaan, epäselvä oikeustila voi hankaloittaa vastakkaisten intressien keskinäistä punnintaa ja asian ratkaisemista.

Lisäksi MTK toteaa havainneensa, että käytännössä myös henkilötietojen käsittelyedellytyksiin liittyy tulkinnanvaraisuutta. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista ainoastaan, jos ja vain siltä osin, kun vähintään yksi tietosuoja-asetuksessa määrittelyistä kuudesta käsittelyedellytyksestä täyttyy. MTK on ollut huolissaan siitä, kyetäänkö esimerkiksi viranomaistoiminnassa asianmukaisella ja riittävällä tavalla varmistamaan käsittelyedellytysten olemassaolo tietojen antamisen yhteydessä. Mikäli käsittelyedellytysten olemassaolosta ei kyetä varmistamaan, on henkilötietojen suojan toteutuminen kyseenalaista. MTK kehottaa arvioimaan, miten tähän seikkaan liittyviin mahdollisiin puutteisiin kyettäisiin julkisuuslaissa osaltaan tarttumaan.

MTK huomauttaa vielä, että haasteet eivät liity vain julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön keskinäiseen suhteeseen, vaan merkittävä osa laajempaa kokonaisuutta on myös julkisten ympäristötietojen saatavuuteen ja paikkatietoihin liittyvä lainsäädäntö. MTK on kiinnittänyt toistuvasti huomiota siihen, että Suomessa ei ole riittävän selvästi ja kokonaisvaltaisesti tarkasteltu henkilötietojen suojasta, julkisten ympäristötietojen saatavuudesta ja julkisuuslain julkisuusperiaatteen yhteensovittamisesta aiheutuvia ristiriitatilanteita. MTK pitää välttämättömänä, että nämä kaikki kolme näkökulmaa otetaan huomioon julkisuuslakia kehitettäessä.

Ympäristötiedon julkisuuden vaatimus ja merkitys on viime vuosina kasvanut muun muassa EU-lainsäädännön, Århusin sopimuksen tulkintalinjausten ja ympäristöperusoikeuden korostumisen myötä. MTK:n jäsenten näkökulmasta tämä on merkinnyt maa- ja metsätalouteen kytkeytyvän ympäristötiedon saattamista yleisön saataville aikaisempaa tehokkaammin, millä on tai voi olla suoria ja välillisiä vaikutuksia esimerkiksi perustuslaissa turvattuun yksityiselämän suojaan, omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Toisaalta vastapainona henkilötietojen suojan merkitys on lisääntynyt EU:n tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä. Lisäksi on toki huomioitava sekin, että julkisuuslain 1 §:n mukainen julkisuusperiaate eli se, että viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, on tärkeä osa demokraattista oikeusvaltiota.

Edellä todettu osoittaa, että esimerkiksi julkisuuslain yhteydessä asiaa pohdittaessa kyse ei suinkaan ole vain lakiteknisistä asioista, vaan ennen kaikkea harkitusta erilaisten intressien yhteensovittamisesta ja sen sisällyttämisestä lainsäädäntöön. Tämän takia edellä kuvattu julkisten ympäristötietojen saatavuutta ja paikkatietoja koskevan lainsäädännön, henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön ja julkisuuslain yhtäaikainen soveltaminen ja ristiriitatilanteiden ratkaiseminen tulee ottaa valtionhallinnossa viipymättä erityishuomion alle. Julkisuuslainsäädännön kehittämistä pohtiva työryhmä on osaltaan tähän tehtävään sopiva taho.

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

MTK:lla ei ole tähän kysymykseen kommentoitavaa.

Ojanperä Minna
Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK r.y.