



Lausuntopalvelu

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 19.3.2021, diaarinumero VN/5386/2020

Asia:

Lausuntopyyntö ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategisiksi tavoitteiksi

Valtiovarainministeriö on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllään pyytänyt valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntoa ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategisiksi tavoitteiksi. Pyydettyä lausuntonani totean seuraavan.

Lausunto on ryhmitelty lausuntopalvelussa esitettyjen teemojen ja kysymyksenasettelun mukaisesti.

Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiset tavoitteet

Ovatko strategiset tavoitteet kokonaisuutena realistisia ja ovatko ne vaikuttavia?

Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hankkeella edistetään julkisen tiedon entistä laajempaa ja tehokkaampaa hyödyntämistä koko yhteiskunnassa. Julkiselle hallinnolle ja julkisille yrityksille pyritään luomaan toimintamalli julkisten tietojen jakamiseen entistä systemaattisemmin joko avoimena tietona tai nykyistä laajempaan käyttöön lähtökohtaisesti ohjelmointirajapintojen kautta. Hanke tukee muun ohessa avoimen datan direktiivin (PSI-direktiivi) toimeenpanoa ja direktiivin mukaisten arvokkaiden tietoaisteistojen avaamista Suomessa.

Ehdotettuja tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategisia tavoitteita voidaan kokonaisuutena pitää vaikuttavina ja kannatettavina, vaikkakin osin haasteellisina toteuttaa. Olen aiemmassa lausunnossani koskien luonnosta hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanemisesta (OKV/2147/21/2020, 20.11.2020) tuonut esille, että oikeus lähettää ja vastaanottaa tietoja on perusoikeus, joka sisältyy perustuslain 12 §:ssä säädettyyn sananvapauteen sekä julkisuusperiaatteeseen. Avoimen datan saatavuus rajapintojen kautta ja tietoaaineistojen hyödynnettävyys ovat merkittäviä tiedonsaantioikeuden toteuttamistapoja digitaalisessa yhteiskunnassa. Tiedon saatavuudella ja hyödynnettävyydellä on lisäksi myönteiset vaikutukset muun ohessa kilpailulle digitaalisessa alustataloudessa sekä liiketoiminnan ja julkisen sektorin innovaatioille.

Ehdotukseen sisältyy muitakin perusoikeuksien ja laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Huomioon otettavia näkökohtia liittyy erityisesti hyvän hallinnon mukaisten neuvonta- ja palveluperiaatteiden sekä yhdenvertaisuuden turvaamiseen ehdotusten toimeenpanossa. Avoimen datan ja tiedon laajalla toteuttamisella voidaan myös turvata modernissa digitaalisessa yhteiskunnassa luottamusta hyvään hallintoon ja julkiseen päätöksentekoon sekä parantaa julkisen päätöksenteon ja julkisten palveluiden laatua. Samoin avoin data ja tieto lisäävät yleisesti ottaen ihmisten osallisuutta ja mahdollisuuksia perustuslain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. Olen kommentoinut näitä yksityiskohtaisemmin teemakohtaisissa vastauksissa.

Teema 1: Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö

Ovatko teeman 1 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Yhtenä päätavoitteena on esitetty, että tiedon hyödyntämistä ja avaamista ohjataan ja koordinoidaan valtakunnallisesti. Pidän ehdotettua toimintamallia siitä, että tiedon hyödyntämisen ja avaamisen ohjaaminen ja koordinointi keskitetään tiedonhallintalautakunnalle, jonka tukena toimii eri sektoreiden edustajia ja yhteistyöryhmiä, kannatettavana.

Päätavoitteisiin kuuluu ehdotukseen mukaan myös se, että lait, asetukset ja määräykset sekä periaatteet ja linjaukset selkeytetään yhdenmukaisiksi mahdollistamaan tiedon tehokkaampi hyödyntäminen. Totean, että vuoden 2020 alusta voimaan tulleessa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) säädetään julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisesta viranomaisten tiedonhallinnassa. Laki sisältää koko julkista hallintoa koskevat säännökset muun ohessa tiedonhallinnan järjestämisestä ja kuvaamisesta, teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien toteuttamisesta sekä tietoturvallisuuden toteuttamisesta. Tätä lakia on tarkoitus muuttaa osana edellä mainittua avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa.

Edellä mainitun lakiuudistuksen tarvetta perusteltiin muun ohessa sillä, että julkisen hallinnon tiedonhallintaan liittyvä lainsäädäntö oli hajautunut useaan käsitteistöltään epäyhtenäiseen yleislakiin. Selkeä ja päällekkäisyyksiä karsiva sääntely edistää myös nyt käsillä olevassa hankkeessa ehdotettujen tavoitteiden tehokasta toteuttamista ja tiedonsaantioikeuksiaan käyttävien kansalaisten oikeuksien turvaamista.

Totean edelleen, että lainsäädännön selkeyden lisäksi on perusteltua painottaa tiedon avaamiseen, käyttöön ja tiedonhallintaan liittyvän ajantasaisen yleislainsäädännön merkitystä. Pelkkä selkeys ei riitä vaan lainsäädännön ja sen kehittämisen tavoitteena tulee olla yleisten periaatteiden ja säännösten sekä selkeän ohjausmallin avulla toteuttaa hyvää hallintoa sekä ajatusta sisäänrakennetuista ja oletusarvoisista perusoikeuksista tiedon ja datan tuottamisessa, kokoamisessa, käytössä ja jakamisessa sekä tiedonhallinnassa ja siinä käytettävillä alustoilla.

Teema 2: Strategia ja toiminta

Ovatko teeman 2 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Strategiaan ja toimintaan liittyvänä päätavoitteena on esitetty, että asiakkaiden tarpeet ovat tiedon hyödyntämisen ja avaamisen lähtökohta. Tiedon ja teknologian tulisi palvella ensisijaisesti kansalaisia ja yrityksiä. Tärkeää olisi, että asiakkaat saavat palvelutarpeitaan entistä paremmin vastaavia ja ennakoivia palveluita oikeaan aikaan ja oikeassa paikassa.

Pidän sanottuja pyrkimyksiä asiakaslähtöisyyteen erittäin tärkeinä ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta keskeisinä. Perustuslain 21 §:ssä säännellyt oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet sekä hallintolain 2 luvussa säädetyt hyvän hallinnon perusteet, muun muassa palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus sekä neuvontavelvollisuus, ovat merkityksellisiä myös tiedon hyödyntämistä ja avaamista koskevien tavoitteiden täytäntöönpanossa. Jo hallintolain esityöt (HE 72/2002 vp) lähtevät siitä, että asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujenkäyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Oikeus asianmukaiseen neuvontaan kuuluu niin ikään perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon.

Puutteet hallinnon palveluperiaatteen sekä viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteuttamisessa tulevat toistuvasti esille oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvontatyössä. Olen ratkaisukäytännössäni kiinnittänyt huomiota myös perustuslain 6 §:ssä turvattuun ihmisten yhdenvertaisuuteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen varmistamiseen esimerkiksi erilaisten sähköisten viranomaispalvelujen saamisessa (muun muassa OKV/338/1/2018, 27.3.2019). Viranomaisten verkkopalvelujen tarjoamisessa ei käytännössä ole aina pystytty toteuttamaan sähköisestä asioinnista viranomaistoinnissa annetun lain tavoitetta siitä, että kansalaisten tulisi voida käyttää viranomaisten palveluja yhtä laajasti ja sujuvasti riippumatta siitä, minkälainen laite heillä on käytettävissään.

Huhtikuussa 2019 voimaan tulleen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 60/2018 vp) sääntelyn todettiin edistävän positiivisesti perustuslaissa tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteuttamista, vaikka se ei edelleenkään mahdollistaisi kaikissa tilanteissa jokaiselle mahdollisuuksia asioida tai saada tietoja viranomaisen toiminnasta digitaalisia palveluja käyttämällä. Tällaisissa tilanteissa kuitenkin jokaisella olisi mahdollisuus saada etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa selvittämiseksi tai toteuttamiseksi digitaalisessa palvelussa olevat tiedot vaihtoehtoisessa muodossa tai muuten saada tiedot taikka toteuttaa asiointitarve vaihtoehtoisella tavalla. Lain 5 §:n 2 momentti sisältää viranomaisille velvollisuuden julkaista digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi. Kyseisen säännöksen todettiin lain esitöissä edistävän palveluperiaatteen toteuttamista, koska kaikilla hallinnon asiakasryhmillä ei ole riittäviä valmiuksia asiointiin tarkoitettujen digitaalisten palvelujen käyttämiseksi.

Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hanketta ei digitalisoituvassa yhteiskunnassa voi tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ilman digitaalisia työkaluja, palveluja ja ratkaisuja. Keskitetyt ja helposti löydettävät sähköiset palvelut myös parhaiten turvaavat avoimen datan tiedonsaantioikeuden. Pidän kuitenkin tämänkin hankkeen yhteydessä tärkeänä kiinnittää huomiota siihen, että tiedon avaamista ja hyödyntämistä koskevat erilaiset palvelut myös käytännössä toteutetaan ja organisoidaan sillä tavoin, että kansalaisten yhtäläinen oikeus saada ja löytää tietoa eri välineillä varmistetaan, ja että vaihtoehtoiset tavat kansalaisten asiointitarpeen toteuttamiseen tietojen saamisessa otetaan riittävästi huomioon. Vain tällä tavoin turvataan yhdenvertaisuus-, palvelu- ja neuvontaperiaatteiden asianmukainen toteuttaminen.

Teema 3: Tiedon hallinta

Ovatko teeman 3 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Hankkeen strategiaan tavoitteisiin kuuluu ehdotuksen mukaan muun ohessa myös se, että tietoturva- ja tietosuojariskit tunnistetaan, ja tiedon hyödyntämiselle ja avaamiselle luodaan turvalliset käytännöt. Tavoitteiden arvioidaan toteutuessaan vaikuttavan siihen, että kansalaiset ovat aiempaa halukkaampia luovuttamaan tietojaan julkisen hallinnon toimijoiden käyttöön heidän voidessaan luottaa siihen, että tieto on mahdollisimman hyvin suojattu.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja ovat perustuslain 10 §:ssä turvattu perusoikeuksia. Henkilötietojen kaikenlaisessa käsittelyssä on noudatettava yleisen tietosuoja-asetuksen ja muun tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Tietoturvasta ja henkilötietosuojasta huolehtiminen

on välttämätön osa hankkeen toteuttamista. Toimeenpanossa on muun ohessa varmistettava, ettei julkisen hallinnon toimijoiden hallussa olevaan tietoaaineistoon muodostu esimerkiksi koneluettavien tietojen yhdistelyn kautta tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tai liitettäviä tietoja, jotka voisivat olla yleisen tiedonsaannin kohteena.

Teema 4: Mahdollistajat

Ovatko teeman 4 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tähän teemaan liittyväksi yhdeksi päätavoitteeksi on mainittu se, että tiedon hyödyntäminen ja avaaminen on resursoitu riittävästi. Olen aiemmassa lausunnossani koskien luonnosta hallituksen esitykseksi avoimen datan direktiivin täytäntöönpanosta todennut, että laillisuusvalvonnassa ja hallinnon seurannassa saadun käsityksen perusteella avoimen datan ja sitä toteuttavien rajapintojen käyttöönotto riippuu viranomaisten ja muiden velvoitteen piirissä olevien julkisten yksiköiden osalta siitä, että näillä on tähän tarvittavat resurssit sekä riittävä kiinnostus toteuttaa rajapintoja. Myös julkisella sektorilla kyse on riittävästä kannustimista. Kiinnitän näihin seikkoihin edelleen erityistä huomiota.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen