



4.12.2017

YM211/04/2017

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite TEM/1611/00.04.01/2016
Hänvisning

Asia Lausunto liikesalaisuuskäsitteen yhdenmukaistamisesta ja hallituksen esityksestä eduskunnalle liike-
Ärende salaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi lausuntoa ympäristöministeriöltä liikesalaisuuskäsitteen yhdenmukaistamisesta lainsäädännössä. Koska asia liittyy läheisesti luonnokseen hallituksen esitykseksi liikesalaisuuslaiksi, käsitellään lausunnossa molempia esityksiä. Ehdotetun liikesalaisuuslain määritelmää liikesalaisuudelle olisi tarkoitus käyttää myös muiden lakien liikesalaisuusmääritelmänä (s. 39). Ympäristöministeriö pitää tarpeellisena, että esityksessä arvioidaan sen vaikutukset viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkL) soveltamiseen.

Ympäristönsuojelulaissa (527/2014, YSL) ja jätelaissa (646/2011, JL) käytetty käsite ”liike- tai ammattisalaisuus” on valittu yhdenmukaiseksi julkL:n käsitteistön kanssa. YSL 210 §:ssä säädetään erikseen, että toiminnan päästö- ja tarkkailutiedot sekä ympäristön laatu- ja vaikutustiedot eivät ole salassa pidettäviä. Säännös on täten poikkeus julkL 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaiseen liikesalaisuuksien suojaan. Lisäksi YSL 210 §:n 2 momentissa ja JL 146 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta eräiden viranomaistehtävien suorittamiseksi.

Ympäristönsuojelulainsäädännön yhtenä merkittävänä tarkoituksena on järjestää toiminnanharjoittajien ja haitankärsijöiden, kuten naapureiden, välinen suhde, eli määrittää millaisia haittoja toiminnasta saa ympäristölle aiheutua ja millaisia haittoja haitankärsijä joutuu sietämään. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi päästöillä ja toiminnan aiheuttamilla riskeillä voi olla vaikutuksia haitankärsijän omaisuudensuojaan tai elinkeinonharjoittamiseen. Ympäristöä koskevaan tiedonsaantiin liittyviä säännöksiä on myös Århusin yleissopimuksen 2 ja 4 artikloissa¹ sekä ympäristötiedodirektiivissä².

Ympäristönsuojeluviranomaiset joutuvat käsittelemään liikesalaisuuksia sekä sellaisia tietoja, joiden kuuluminen liikesalaisuuden määritelmän piiriin on laintulkinnallisesti hankalaa. Lupahakemuksessa sekä toiminnan valvonnassa joudutaan käsittelemään sellaisia tietoja, kuten tuotantolaitoksen ja prosessin tekniset ominaisuudet, tuotteen valmistusmenetelmä kuten jopa kemikaalituotteiden, esimerkiksi maalien ja liimojen, reseptiikka, vuosittaiset tuotantomäärät, toiminnassa syntyvät jätevirrat, kemikaalien varastomäärät, jne. Näiden tietojen perusteella on mahdollista tehdä päätelmiä esimerkiksi toiminnan volyyymista.

¹ Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus (SopS 122/2004).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta.

Yleisön osallistumisoikeudet ja haitankärsijöiden oikeussuojan järjestäminen edellyttävät mahdollisimman laajaa pääsyä yllä kuvattuihin lupa- ja valvontatietoihin. Lausuttaessa lupahakemuksen johdosta tai tehtäessä valvontatoimien vireillepanoa, yllä kuvatut tiedot ovat yleisölle ja haitankärsijälle tarpeen, jotta voidaan arvioida toiminnasta aiheutuvien haittojen suuruutta sekä toimintaan sisältyviä ympäristö- ja terveysriskejä. Tästä syystä ympäristöluvut ja laitosten valvontatiedot ovat tosiasiallisesti yksityiskohtaisimpia ja kattavimpia julkisia tietoja laitosten ominaisuuksista ja toiminnasta. Toisinaan myös muilla sektoreilla toimivat viranomaiset saattavat perustaa arvionsa tietojen liikesalaisuusluonteesta siihen, löytyykö tiedot julkisesta ympäristöluvasta. Energiavirasto on käyttänyt esimerkkinä sellaista tilannetta, jossa toiminnanharjoittaja on esittänyt päästölupahakemuksessa salassapidettäväksi tiedoksi laitoksen vuotuisen arvioidun käyttötuntimäärän ja laitoksen arvioidun vuotuisen kokonaispäästömäärän perustellen vaatimustaan kilpailun vaarantumisella. Kun arvioitu vuosittainen tuotantomäärä ja päästömäärä löytyivät ympäristöluvasta, tietoja oli pidettävä julkisina.

Jos toiminnanharjoittaja esittää, että jokin tieto on pidettävä salassa, viranomaisen on arvioitava toiminnanharjoittajan esittämiä salassapitoperusteita. Jos viranomainen päätyy pitämään suojeltavan edun kannalta tietojen salaamista perusteltuna, viranomaisella on myös perusteluvollisuus, miksi tiedot katsotaan tarpeelliseksi pitää salassa. Asiakirjajulkisuutta koskevat kysymykset nousevat myös ajoittain muutoksenhaun kohteeksi (esim. KHO 2014:58, 2013:164 ja 2011:12).

Käytännössä on havaittu, että liikesalaisuuksien määrittely edellyttää erittäin tapauskohtaista harkintaa ja mitään yleispäteviä ohjeita on siitä mahdotonta antaa. Toisinaan liikesalaisuus käsitteen tulkinta edellyttää myös asiakirjojen liiketoiminnallisen merkityksen ja ympäristön- tai terveydensuojeluintressin punnintaa. Ongelman laajuuden kuvaamiseksi, esimerkiksi jätteiden osalta ympäristöministeriö on antanut tulkintasuosituksia 11.5.2016 päivätysessä muistiossa. Sen mukaan lähtökohtaisesti jätemäärätietoja, joita ovat saapuva, varastossa oleva ja lähtevä jäte, voidaan pitää julkisina tietoina. Joissakin tilanteissa voi myös olla mahdollista, että jätemäärätietoja ei ole välttämätöntä antaa suorina kpl/tn-tietoina, vaan esim. pyöristettyinä lukuina, joista voidaan päätellä toiminnan luvan mukaisuus ja mahdolliset ympäristövaikutukset. Myös jätejätetietoja voidaan lähtökohtaisesti pitää julkisina tietoina. Koska jätteet ovat päästöihin rinnastettavia tietoja, voidaan jätemateriaalitietojen katsoa olevan keskeinen osa päästötietoja. Ne ovat myös oleellisia tietoja jäteperäistä kuormitustietoa arvioitaessa. Kysymyksessä olevista jätejakeista voi olla pääteltävissä, millaisesta ja esim. kuinka vaarallisesta jätteestä on kysymys. Jätteiden toimituspaikkatiedot voidaan puolestaan luokitella salassa pidettäväksi tiedoiksi, koska niiden voidaan katsoa sisältävän liikesalaisuuksina pidettävää tietoa. Jätteiden vastaanotto- ja toimituspaikkatietoihin liittyvät kiinteästi taloudelliset intressit. Tietyillä toimialoilla jätetiedoista voidaan tehdä päätelmiä toiminnan volyyminä.

Ympäristöministeriö katsoo, että esityksessä tulisi käsitellä seuraavia kysymyksiä:

- Onko direktiivin mukainen liikesalaisuusmääritelmä välttämätöntä ottaa sovellettavaksi julkisuuslain mukaisessa päätöksenteossa, ottaen huomioon direktiivin 1 artiklan 2 kohdan, ja jos ei ole, millä perusteilla direktiivin määritelmän käyttämiseen päädyttiin?
- Aiheuttaako direktiivin mukaisen liikesalaisuusmääritelmän käyttäminen, KHO:n oikeuskäytäntö huomioon ottaen, muutoksia julkisuuslain soveltamiseen?
- Jos liikesalaisuusmääritelmällä on vaikutuksia julkisuuslain soveltamiseen, esitystä tulee arvioida tältä osin esityksen perustuslakiperusteluissa PeL 12 §:n 2 momentin ja 20 §:n 2 momentin kannalta sekä esityksen vaikutustenarvioinnissa.

Ylijohtaja


 Tuula Varis

Erityisasiantuntija


 Jussi Airaksinen