

Asia: VN/27452/2020/

## **Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta**

### **Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

#### **Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?**

Oikeusministeriö pyytää lausuntoja julkisuuslain ajantasaistamisesta annetusta työryhmän mietinnöstä. Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki, jolla pyritään saavuttamaan nykyistä selkeämpi ja toimivampi viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevä yleislaki, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksiin.

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on perehtynyt työryhmän mietintöön ja lausuu seuraavaa.

Työryhmän mietintö on kattava ja laadukas. Mietinnössä on tunnistettu hyvin yhtäältä se, miltä osin nykyinen laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki tai JulkL) on edelleen toimiva ja ajantasainen, ja toisaalta se, miltä osin sen soveltamisessa on ilmennyt tulkintaongelmia. Nykyinen julkisuuslaki on lähes 25 vuotta vanha ja yksi keskeisimpiä viranomaistoiminnassa sovellettavia yleislakeja. Vaikka laki on useilta osin edelleen toimiva, on kuitenkin tarve sen kokonaisuudistukselle ilmeinen yhteiskunnallisen kehityksen, digitalisaation ja viranomaisten muuttuneiden työskentelytapojen vuoksi. Pirkanmaan ELY-keskus pitää uuden julkisuuslain säätämistä kannatettavana ja katsoo, että pääasiallisesti mietintö selkeyttää ja ajantasaistaa julkisuuslainsäädäntöä. ELY-keskus tuo kuitenkin joitakin vielä huomioon otettavia asioita esiin jäljempänä.

### **Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset**

**Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?**

ELY-keskuksella ei ole lausuttavaa tältä osin.

**Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?**

ELY-keskuksella ei ole lausuttavaa tältä osin.

**Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?**

ELY-keskuksella ei ole lausuttavaa tältä osin.

## **Muut mietinnön ehdotukset**

**Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?**

ELY-keskuksella ei ole lausuttavaa tältä osin.

## **Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut**

**Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?**

### **1 luku**

Ehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan määritelmistä pääosin nykyistä julkisuuslakia vastaavasti. Asiakirjan määritelmä on perusteltua pitää edelleen laajana siten, että se mahdollistaa lain soveltamisen myös mahdollisiin tulevaisuudessa syntyviin uudenlaisiin asiakirjatyypppeihin.

Nykyisin viranomaisen asiakirjaksi katsotaan viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka viranomainen on laatinut tai joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Määritelmää ehdotetaan laajennettavaksi niin, että hallussa olemisen rinnalla mainittaisiin asiakirjan olemisen viranomaisen määräysvallassa. Tällä korostettaisiin sitä, että ratkaisevaa ei ainoastaan olisi asiakirjan sijainti vaan se, että viranomaisella voisi myös muutoin olla asiakirjaan tosiasiallinen pääsy ja toimivalta määrätä asiakirjan käsittelystä. Käytännössä säännöstä on jo sovellettu tähän tapaan, minkä vuoksi lisäys on tarpeellinen ja edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Myös tilanteita, jolloin asiakirja ei ole viranomaisen hallussa tai määräysvallassa, on käsitelty perusteluissa hyvin. Muun ohella tiedonhallintalain 23 §:n mukaisen katseluyhteyden avaamisen kautta tiedonsaantiin oikeutetun viranomaisen potentiaalisesti käytettävissä olevien toisen viranomaisen tietovarantoon sisältyvien asiakirjojen ei katsota olevan tiedonsaantioikeuden omaavan viranomaisen hallussa tai määräysvallassa, ellei tiedonsaantiin oikeutettu viranomainen ole sisällyttänyt tietoa omaan asiakirjaansa tai muutoin ole tallentanut asiakirjaa siten, että sen voidaan katsoa olevan viranomaisen hallussa. Kirjauksella on tärkeä selventävä merkitys, koska esimerkiksi ELY-keskukset käyttävät tällä hetkellä aluehallintovirastojen kanssa yhteistä USPA-asianhallintajärjestelmää.

Ehdotuksen 6 §:n 4 momentin 2 kohdan nojalla viranomaisen asiakirjana ei pidettäisi viranomaisen palveluksessa olevien tai viranomaisen toimeksiannosta toimivien laatimia oman tai sisäisen työskentelyn tueksi tarkoitettuja muistiinpanoja taikka muita sellaisia luonnoksia, joita ei ole tarkoitettu asiaa koskevan päätöksenteon tai muun asian käsittelyn perusteiksi. ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä kaikki päätöksentekoon liittyvä valmistelumateriaali on tarkoitettu päätöksenteon tai asian käsittelyn perusteeksi, vaikka niitä ei sellaisenaan käytettäisi päätöksen tukena. Määritelmää tulisi vielä selkeyttää. Asialla on merkitystä myös aluehallinnon uudistuksessa. Valtakunnallisessa viranomaisessa yhdistyvät eri viranomaisten roolit, joista käsin nykyisin lupakäsittelyyn tulevat selkeästi mukaan esimerkiksi luonnonsuojelulain valvontaviranomaisen näkemys tai vesilain valtion valvontaviranomaisen yleisen edun näkökulma omina lausuntoinaan. Tuleekin olla selvää, miten uudessa yhtenäisessä valtakunnallisessa viranomaisessa käsitellään näihin liittyviä kommentteja eli jäävätkö ne viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolelle, kun erillisiä lausuntoja ei enää anneta. Selvää on, että tällaiset kommentit annetaan nimenomaan päätöksen valmistelua varten päätöksenteon tai asian käsittelyn perusteeksi.

Viranomaisen asiakirjaksi ei voimassa olevaa julkisuuslakia vastaten katsottaisi viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjaa (JulkL 6 §:n 4 mom. 5 kohta). Määritelmää tarkennettaisiin eikä viranomaisen asiakirjana tämän perusteella pidettäisi viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden toimeksiannosta toimivien yksityisten tai yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, jos asiakirjan sisältämät tiedot eivät olisi merkityksellisiä tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2–5 kohdissa tarkoitettujen perusteiden kannalta. Kannatettavaa on, että viranomaisten välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapaus pyritään edelleen säännöksellä turvaamaan. Sisäisen työskentelyn asiakirjan määritelmä on kuitenkin nykyistä vaikeaselkoisempi. Säännöksessä viitattu tiedonhallintalain pykälä koskee säilytysaikojen määrittelyä ja siinä huomioon otettavia seikkoja. Näihin lukeutuvat mm. luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen. Epäselväksi jääkin, miten säännöstä tällöin tulkitaan erityisesti, kun tiedon pyytäjä todennäköisesti itse katsoo viranomaisten välisen viestinnän merkitykselliseksi tästä näkökulmasta. Muutoinkin rajanveto sen välillä, onko kyse viranomaisen muistiinpanoista ja luonnosversioista (4 mom. 2 kohta) vai sisäisen työskentelyn asiakirjasta, ei ole täysin yksiselitteinen, koska perustelut vaikuttavat osittain päällekkäisiltä. Tälle olisi vielä selkeyttämisen tarvetta.

## 2 luku

Jokaisen tiedonsaantioikeutta viranomaisen asiakirjasta tarkennettaisiin ehdotuksen 7 §:ssä siten, että se korostaisi tiedonsaantioikeuden kohdistumista viranomaisen asiakirjassa olevaan julkiseen tietoon. Uusi muotoilu on onnistunut ja huomioi sen, että tiedon pyytäminen voi kohdistua myös osittain salassa pidettäviin asiakirjoihin, joista kuitenkin julkinen tieto voidaan antaa salassapidon vaarantumatta. Tiedonantamiskäytäntöjä tämä ei muuttaisi, vaan tieto annettaisiin edelleen osana asiakirjaa poistaen mahdolliset salassa pidettävät tiedot.

## 3 luku

Ehdotuksen mukaan viranomaisen asiakirjan julkiseksi tulemisen sijaan jatkossa laissa säädettäisiin tiedonsaantioikeuden alkamisesta viranomaisen asiakirjasta. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan käsitteellinen muutos kuvaa paremmin 3 luvun säännösten tarkoitusta

nimenomaan tiedonsaantioikeuksien toteuttajana eikä se sekoitu viranomaisen laatiman asiakirjan osalta asiakirjan julkaisemiseen tai julkistamiseen.

#### 4 luku

Ehdotuksen 14 §:ssä säädettäisiin julkisuuslain 13 §:ää vastaavalla tavalla tietopyynnön yksilöimisestä ja siitä, milloin tiedon pyytäjän on selvitettävä henkilöllisyytensä tai perusteltava tietopyyntönsä. Sääntelyn lähtökohtana on edelleenkin se, että tiedonsaantia koskevan pyynnön kohteena voi olla myös asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena. ELY-keskus katsoo, että tämä olisi tarpeen mainita myös viranomaisen asiakirjan määritelmää koskevan säännösehdotuksen perusteluissa (6 §), koska yksinomaan lain sanamuotoa tulkittaessa käsite 'viranomaisen hallussa tai määräysvallassa oleva asiakirja' viittaisi vain tiedon pyytämisen hetkellä viranomaisen hallussa tai määräysvallassa olevaan ts. jo olemassa olevaan asiakirjaan. Yleisesti ottaen ennakkolisten tietopyyntöjen riittävän yksilöinnin arvioimisessa on ollut tulkintaongelmia, joita ehdotettu uusi julkisuuslaki ei vaikuttaisi ratkaisevan. Lisäksi ennakkolliset tietopyynnöt ovat haastavia toteuttaa, koska ELY-keskusten asianhallintajärjestelmässä ei ole esimerkiksi sellaista ominaisuutta, että järjestelmä muistuttaisi asiakirjaa koskevan tiedonsaantioikeuden alkaessa myös vireillä olevasta tietopyynnöstä. Tällöin tiedon siirtyminen ennakkollisesta tietopyynnöstä on kokonaan yksittäisten virkamiesten varassa myös asian käsittelijöiden vaihtuessa, mikä saattaa vaarantaa julkisuusperiaatteen toteutumisen.

Ehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin menettelysäännöksistä tiedon pyytämiselle julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Pykälän tarkoituksena on sovittaa yhteen viranomaisen asiakirjassa olevien henkilötietojen julkisuus henkilötietojen suojaa koskevien vaatimusten kanssa sellaisten henkilötietojen osalta, joita ei ole säädetty salassa pidettäväksi. Kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran puitteissa annettavasta sääntelystä, jolla sovitetaan yhteen viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja henkilötietojen suoja.

Sääntelyn selkeyttämiseksi on hyvä, että henkilötietojen pyytämistä koskeva menettelysäännös erotetaan omakseen laissa. Säännöksessä myös luovuttaisiin henkilörekisterin käsitteestä, mikä on kannatettavaa määritelmän täsmentymättömyyden vuoksi. Käytännössä on ollut epäselvää, voiko esimerkiksi yksikin henkilötieto viranomaisen asiakirjassa muodostaa henkilörekisterin. Ehdotuksessa säädettäisiin sen sijaan julkisia henkilötietoja sisältävästä asiakirjasta, mikä on huomattavasti selkeämpää.

Henkilötietojen luovuttamiseen on viranomaistoiminnassa liittynyt paljon tulkinnanvaraisia kysymyksiä muun ohella käsittelyperusteiden täyttymisestä. Ehdotettu 15 § ei ratkaise näitä, koska käsittelyperusteet pohjautuvat EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Huomioon ottaen asian merkitys ja tietopyyntöjen suuri määrä olisi ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tarpeen harkita esimerkiksi ympäristöhallinnolle kohdennettua koulutusta henkilötietojen luovuttamisesta. Tietopyyntöjen käsittely vaatisi selkeää ohjeistusta siitä, mitä henkilötietojen käsittelyperusteet konkreettisesti kyseisellä hallinnonalalla edellyttävät eli milloin esimerkiksi käsittelyn voidaan katsoa olevan tarpeen kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi.

Ehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin tiedon antamisesta päättämisestä. Viranomaistoiminnan kannalta keskeinen uudistus olisi uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin viranomaisen oikeudesta kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta, jos se edellyttäisi viranomaiselta lain tarkoitus huomioon ottaen ilmeisen kohtuuttomia toimia. Tämä voisi tietyissä tilanteissa koskea ennakkollisia tietopyyntöjä tai selvästi kiusantekotarkoituksessa tehtyjä tietopyyntöjä. Perustelujen mukaan yksin tavanomainen suuritoisuus tai aikaa vievyys eivät olisi riittäviä perusteita kieltäytymiselle, vaan lainkohdassa edellytettäisiin ilmeistä kohtuuttomuutta, joka tarkoittaa käytännössä merkittävää epäsuhtaa pyynnön ja sen realististen toteuttamismahdollisuuksien välillä. Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että 5 momentti on hyvä ja perusteltu lisäys. Ehdotuksen perusteella on kuitenkin hankalaa määritellä, milloin tietopyyntö aiheuttaa ilmeisen kohtuuttomia toimia esimerkiksi huomattavan työmäärän tai pyyntöjen toistuvuuden takia. Tätä olisi hyvä pyrkiä avaamaan vielä tarkemmin. Selvää on kuitenkin, että kynnyks jättää tietopyyntö toteuttamatta tulee olla suhteellisen korkealla.

Tietopyynnön käsittelyn määräajat vastaisivat ehdotuksen 18 §:ssä pitkälti voimassa olevaa julkisuuslakia eräin täydennyksin ja selvennyksin. Tietopyynnön toteuttamiseksi saattaa olla tarpeen kuulla esimerkiksi asianosaista tilanteessa, jossa on asiakirja voi sisältää sellaista salassa pidettävää tietoa, jonka antamiseen liittyy vahinkoedellytyslauseke. Vaikka viranomainen arvioi salassapidon lopulta objektiivisesti, saattaa kuuleminen tuoda tärkeää lisäselvitystä asian ratkaisemiseksi. ELY-keskus pitääkin kannatettavana ehdotuksena, että oikeustilan selkeyttämiseksi ja erilaisten kuulemistilanteiden ja niihin mahdollisesti tarvittavien eri mittaisten määräaikojen huomioimiseksi säädettäisiin siitä, että tietopyynnön ratkaisemiseksi välttämätöntä kuulemismenettelyä ei laskettaisi määräaikoihin mukaan.

Uutena säädettäisiin myös siitä, että tiedon pyytäjän olisi ilmoitettava halustaan siirtää asia viranomaisen ratkaistavaksi 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun viranomainen on aluksi kieltäytynyt tiedon antamisesta tai antanut tiedon muussa kuin pyydetyssä muodossa. Viranomaisen tulisi tällöin antaa valituskelpoinen päätös tietopyyntöön 30 vuorokauden kuluessa siitä, kun tiedon pyytjä on ilmoittanut haluavansa saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. ELY-keskus katsoo, että uudet määräajat selkeyttävät asian käsittelyä ja että niitä voidaan pitää pituudeltaan riittävinä. Jää kuitenkin hieman epäselväksi, lasketaanko tiedon pyytäjän ilmoitusvelvollisuutta koskevan määräajan alkaminen siitä päivästä, jona viranomainen on kieltäytynyt tiedon antamisesta riippumatta siitä, milloin kieltäytymisen tiedoksisaanti tapahtuu. Tämän määrittely olisi tarpeen myös viranomaisen neuvontavelvollisuuden täyttämisen näkökulmasta. Lisäksi olisi yhdenmukaisten käytäntöjen ja tietoa pyytäneen oikeusturvan vuoksi hyvä ottaa perusteluissa kantaa siihen, miten viranomaisen tulee käsitellä pyyntö valituskelpoisesta päätöksestä, jos se saapuu vasta sanotun määräajan jälkeen.

## **5 luku**

Pirkanmaan ELY-keskuksella ei ole lausuttavaa ehdotuksen 5 luvusta.

## **6 luku**

Mietinnöstä käy ilmi, että julkisuuslain salassapitoperusteiden ja niihin liittyvien vahinkoedellytysten systemaattinen sisällöllinen tarkastelu ja uudistaminen eivät kuuluneet työryhmän tehtävänantoon, vaan salassapitoperusteita koskeva mahdollinen uudistaminen jää työryhmän asettamispäätöksen mukaan toteutettavaksi myöhemmin. Pirkanmaan ELY-keskus pitää tarpeellisena

salassapitoperusteiden kokonaistarkastelua myöhemmin. Esimerkiksi nykyinen salassapitoperuste rakennusten ja laitosten turvajärjestelyistä (ehdotuksen 28 §:n 1 mom. 7 kohta) ei sovellu kovin hyvin tai ainakaan yksiselitteisesti kriittistä infrastruktuuria (ml. vesihuolto ja tiedot vedenottamoiden runkolinjoista ja kaivoista) koskevien tietojen suojaamiseen, vaikka sitä onkin tässä tarkoituksessa sovellettu. Huomioon ottaen muutokset turvallisuuspoliittisessa ympäristössä viime vuosina tällaisten tietojen riittävä suojaaminen on erittäin tärkeää rakenteisiin kohdistuvien mahdollisten vaikuttamis- ja vahingoittamisyritysten torjumiseksi.

## **7 luku**

Ehdotuksen 33 §:n 3 momentissa (perusteluissa ilmeisesti virheellisesti 4 momentti) mahdollistettaisiin salassa pidettävän tiedon antaminen yksittäistapauksessa ehdottomasti salassa pidettävistä tiedoista eli sellaisista tiedoista, joiden salassapito ei riipu jonkin vahinkoedellytyksen täyttymisestä. Tietojen antamisen tulisi olla välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun, kuten valtion turvallisuuden ylläpitämisen, vakavien kriisien vaikutusten estämisen tai laajan ympäristövahingon estämisen vuoksi. Säännös mahdollistaisi tiedon antamisen välttämättömistä syistä myös yleisöjulkisena jokaisen saataville. Tältä osin viitataan esimerkkinä ympäristötietodirektiivissä säädettyihin salassapitoperusteisiin ja niihin liittyvään punnintasäännökseen. ELY-keskus pitää uutta säännöstä perusteltuna, ja se mahdollistaa aiempaa paremmin toiminnan esimerkiksi ympäristöonnettomuustilanteissa. Soveltamiskynnys on kuitenkin syytä pitää korkealla.

## **8 luku**

Pirkanmaan ELY-keskuksella ei ole lausuttavaa ehdotuksen 8 luvusta.

## **Muut huomiot**

### **Muut mahdolliset huomionne?**

Pirkanmaan ELY-keskuksella ei ole muuta lausuttavaa mietinnöstä.

Hakala Maria

Pirkanmaan ELY - Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue