



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)?

-

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?

Ympäristöministeriö kannattaa avoimuuden lisäämistä. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta (jäljempänä ympäristötietodirektiivi) omaksuttu viranomaiskäsite näyttäisi olevan selvästi laajempi kuin nykyisessä julkisuuslaissa. Mainitun direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa viranomaisella tarkoitetaan myös luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla a tai b alakohdassa tarkoitettujen elimen tai henkilön valvonnassa ”on julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai joka tarjoaa julkisia palveluja, joka liittyyvät ympäristöön”. Näin ollen ympäristötietodirektiivin viranomaiskäsite ja sen seurauksena myös asiakirjajulkisuus näyttäisi määräytyvän myös kyseisen luonnollisen tai oikeushenkilön hoitaman tehtävän ja tämän hallitseman tiedon luonteen, ei pelkästään organisatorisen aseman tai määräysvaltasuhteiden perusteella. Edellä mainittu ympäristötietodirektiivin sääntely vastaa keskeisiltä osin tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (SopS 121/2004 ja SopS 122/2004) eli nk. Århusin yleissopimuksen 4 ja 5 artikloissa säädettyä.

Ympäristöministeriö katsoo kuitenkin, että organisatorisen soveltamisalan laajentamisen vaikutukset vaativat vielä lisää selvyyttä. Julkiset hallintotehtävät olisi tärkeää kartoittaa ja määritellä selkeästi, jotta lain soveltamisalasta ei olisi epäselvyttä. Nykyisin julkisen hallintotehtävän soveltamiskenttä on laaja ja jäsentymätön.

Ympäristöministeriössä käydyissä keskustelussa on noussut esille vuokra- ja asumisoikeusasuntojen asukasvalintaa koskevat tilanteet. Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotus selkeyttää julkisuuslain soveltamista valtion tukemien vuokra- ja asumisoikeusasuntojen asukasvalintaan, joka on todettu julkiseksi hallintotehtäväksi. Valtaosa valtion tukemia vuokra-asuntoja omistavista yhteisöistä on kunnallisesti omistettuja.

Ehdotus kuitenkin lisää väistämättä julkisuuslain soveltamisen piiriin tulevien yhtiöiden hallinnollista taakkaa ja yhtiöiden kasvavat kustannukset vaikuttavat vuokriin. Ehdotus on ristiriidassa hallitusohjelman kirjauksen kanssa, minkä tavoitteena on vähentää yritysten hallinnollista taakkaa. Yhtiöt eivät ole tottuneet toimimaan viranomaisympäristössä eivätkä soveltamaan hallinnon yleislakeja. Viranomaistoiminta on heille vierasta, toisin kuin virkamiehille. Yhtiöiden on linjattava asiakirjojen julkisuudesta julkisuuslain mukaan, koulutettava henkilökuntaa ja palveltava tietopyynnöissä. Tämä on ristiriidassa omakustannusvuokraan pohjautuvan kohtuullisen vuokran tavoitteen kanssa, koska yhtiöille aiheutuu ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia nykyisten erityislainsäädäntöön pohjautuvien velvoitteiden lisäksi.

Epäselvää on, syntyykö asukasvalintaprosessissa julkisuuslain tarkoittamia asiakirjoja. Käytännössä joudutaan myös tulkitsemaan ja soveltamaan salassapitoperusteita. Suuri osa asukasvalinnan materiaaleista sisältää salassa pidettäviä, arkaluonteisia henkilötietoja. Tästä syystä henkilötietojen suojan selkeä sääntely korostuu. Hallitus on säätämässä tulorajoja asukasvalintaan, joten pelkkä tieto asukasvalinnasta merkitsee, että kyse on pienituloisesta henkilöstä.

Riittävä siirtymäaika on tärkeä, jotta ehditään punnita mahdollisia tarvittavia poikkeuksia erityislainsäädäntöön.

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?

Ympäristöministeriö toteaa, että määritelmä lain soveltamisalasta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa jää jossain määrin epäselväksi, vaikka sitä pyritäänkin selventämään säännöskohtaisissa perusteluissa. Jää yksittäistapauksellisesti arvioitavaksi, mikä on toimintaa, joka vastaa läheisesti viranomaistoimintoja tai jolla on muutoin yleisen edun mukainen tarkoitus.

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?

YM:n hallinnonalalla ja lainsäädännössä on tunnustettu eräitä turvallisuuteen liittyviä salassapitotarpeita. Näistä yksityiskohdista voidaan antaa lisätietoa oikeusministeriölle erikseen sovittavassa yhteydessä.

Muut mietinnön ehdotukset

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

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotetun 3 §:n 4 momentin informatiivinen säännös selkeyttää 15 §:n suhdetta henkilötietojen luovuttamiseen yleisessä tietoverkossa. Yksityisyyden suojan varmistamiseksi on tärkeää, että ehdotetusta laista käy ilmi, ettei 15 §:n sääntely mahdollistaisi tietojen luovuttamista yleisessä tietoverkossa jokaisen saataville, vaan jatkossakin tästä tulisi säätää aina erikseen.

Ympäristöministeriö katsoo, että ehdotetun 6 §:n 4 momentin 2 kohdan muotoilu viranomaisen asiakirjan määritelmän ulkopuolelle jäävistä muistiinpanoista ja luonnoksista, joita ei ole tarkoitettu asiaa koskevan päätöksenteon tai muun asian käsittelyn perusteiksi, kuvaa kyseisiä asiakirjoja selkeämmin kuin voimassa olevan julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohta, joka on aiheuttanut tulkintaongelmia nykymuodossaan. Tästä huolimatta säännös saattaa jäädä lain soveltajalle edelleen epäselväksi, mistä syystä jatkotarkastelussa voisi olla hyvä tarkastella, olisiko kyseistä lainkohtaa taikka lain perusteluja mahdollista vielä selventää tulkintaongelmien välttämiseksi. Muilta osin ympäristöministeriö pitää hyvänä 6 §:ään tehtyjä tarkennuksia ja viittausta lakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

15 §: Viranomaisten toimintaympäristö ja -tavat on kokeneet suuria muutoksia digitalisaation johdosta nykyisen julkisuuslain voimassaolon aikana. Ympäristöministeriö pitää kannatettavana tietojen antamistapojen erotteluun perustuvan sekä henkilörekisterin käsitteeseen kiinnittyvän rajoituksen poistamista ehdotetussa pykälässä. Tietoja pyydetään harvoin enää muussa kuin

sähköisessä muodossa ja pyynnöt voivat kohdistua myös henkilörekisterien ulkopuolisiin henkilötietoihin.

Henkilörekisterin riskiperusteista lähestymistapaa henkilötietojen luovutustilanteissa voidaan pitää asianmukaisena ratkaisuna julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisessa, vaikka se voikin toisaalta johtaa vaihteleviin tulkintakäytäntöihin eri viranomaisissa. Lisäksi ympäristöministeriö pitää kannatettavana sitä, että ehdotus mahdollistaisi julkisia henkilötietoja sisältävien ympäristötietojen luovuttamisen lähtökohtaisesti ilman tietopyynnön perustelemista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta (jäljempänä ympäristötietodirektiivi) mukaisesti. Tämä olisi parannus nykyiseen julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin verrattuna.

Lakiehdotuksessa kynnystä tiedustella tietojen käyttötarkoitusta nostetaan ja henkilötiedon luovuttamatta jättäminen mahdollistetaan vain 2 momentin poikkeustapauksessa, mitä ympäristöministeriö pitää lähtökohtaisesti kannatettavana. Ympäristöministeriö pitää kuitenkin ongelmallisena säännöksen soveltamista kotiosoitteiden luovuttamiseen. Mietinnön säännöskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisen asiakirjaan sisältyvät julkiset kotiosoitteet olisivat tietoja, joiden käsittelyyn ei liittyisi erityisiä riskejä. Ympäristöministeriö viittaa mietintöön jätettyyn ensimmäiseen lausumaan. Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi virkamiesten kotiosoitteiden antamisella tietopyynnön tekijälle ei toteuteta julkisuuslain tarkoitusta ja puututaan virkamiehen yksityisyyden suojaan. Lisäksi vain väestötietojärjestelmää ylläpitävällä viranomaisella on ajantasainen tieto mahdollisista turvakielloista tai tietojen luovuttamisen kielloista. Kotiosoitteiden luovuttamatta jättäminen tulisi mahdollistaa selkeän säännöksen avulla ja yksityishenkilöiden, kuten virkamiesten, turvallisuus tulisi huomioida.

16 §: Ympäristöministeriö pitää tarpeellisena uutta säännöstä, jonka nojalla viranomaisen voisi kieltäytyä tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi lain tarkoitus huomioiden ilmeisen kohtuuttomia toimia. Viranomaiselle voidaan tehdä myös shikaaninomaisia tietopyyntöjä, joiden tarkoitus ei liity keskeisesti julkisuusperiaatteen toteuttamiseen. On tärkeää, että näissä tilanteissa viranomaisella on poikkeuksellisesti mahdollisuus kieltäytyä tietopyynnön toteuttamisesta.

18 §: Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu 18 § selkeyttäisi asiakirjan antamiseen liittyviä määräaikoja. Erityisen hyvänä voidaan pitää uutta säännöstä kuulemistilanteiden vaikutuksesta määräajan laskemiseen pykälän 1 momentissa. Sen sijaan pykälän 3 momentin viimeinen virke ilmoituksen tekemisestä asiaa vireille pantaessa tai asian käsittelyn aikana on vaikeaselkoinen eikä avautune kovin helposti lain soveltajalle.

5 luku

23 §: Ehdotettu pykälä on sopusoinnussa niin Valtionhallinnon viestintäsuosituksen ja siinä esiin tuotujen arvojen kanssa kuin myös ympäristöministeriön arvojen kanssa. Hyvää on myös se, että saavutettavuus on erikseen mainittu.

6 luku

-

7 luku

Ympäristöministeriö pitää ehdotettua 33 §:n 3 momentin säännöstä ja siihen sisältyvää intressivertailua erittäin tärkeänä ympäristötietodirektiivin täytäntöönpanon täydentämisen näkökulmasta. Viranomaisella olisi kyseisen säännöksen nojalla jatkossa mahdollisuus antaa salassa pidettävä tieto viranomaisen asiakirjasta, jos tiedon antaminen olisi yksittäistapauksessa välttämätöntä erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi.

Ympäristöministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ympäristötietodirektiivin sanamuoto ei aseta kynnystä yhtä korkealle: ”erittäin painavan yleisen edun” sijasta rajana on direktiivissä ”yleinen etu”. Lisäksi ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan epäämisperusteita on tulkittava suppeasti, ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon ilmaisemiseen liittyvän yleisen edun. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan säädösehdotuksessa olisi tärkeää huomioida edellä mainitut seikat ja viittaa tältä osin oikeusministeriölle aiemmin toimitettuihin ehdotuksiin, joissa salassa pidettävän tiedon luovuttaminen on sidottu erittäin tärkeän yleisen edun ohella esimerkiksi EU-lainsäädännön edellyttämään yleiseen etuun.

Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että tiedonluovutustarpeet voivat ympäristöasioissa liittyä muihinkin tilanteisiin kuin perusteluissa mainittuihin laajoihin ympäristövahinkoihin.

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Damski Juhani
Ympäristöministeriö

Peltoniemi Mari
Ympäristöministeriö