



Oikeusministeriölle

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto, ja lausuu seuraavaa:

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvailkaa ja perustelkaa kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

MMM katsoo, että salassapitosäännökset ovat monelta osin vanhentuneet. Lain 24 §:n luettelo on sekava, mikä johtuu siitä, että pykälään on tehty useita yksittäisiä muutoksia. Osa salassapitoperusteista on yleisiä, mutta osa säännöksistä sisältää viittauksia jopa yksittäisiin rekistereihin tai tietovarantoihin. Salassapitoperusteiden ymmärtämistä vaikeuttaa salassapitosäännösten kirjoitustapa. Olisi syytä harkita, voidaanko salassapitosäännökset sisällyttää jatkossa useampaan pykälään sen mukaan, mikä salassapitointressi on kyseessä.

MMM pitää olennaisempana puutteena julkisuuslakisääntelyssä sitä, ettei se mahdollista tarvittavaa salassapitoa muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Lisäksi MMM nostaa esiin yksittäisiä salassapitosäännösten tarkistamistarpeita.

MMM:n hallinnonalalla käsitellään paljon paikkatietoja. Jotkut paikkatiedoista liittyvät ns. kriittiseen infrastruktuuriin. Nykyiset salassapitoperusteet eivät ole riittävät ns. kriittisen infrastruktuurin osalta. Esimerkiksi voimassa olevan lain 24 §:n 7 ja 8 kohdat eivät välttämättä riittävällä tavalla mahdollista kriittistä infrastruktuuria koskevien tietojen salassapitoa. MMM ei näe perusteita sille, että julkisessa lausuntopyyntömenettelyssä tarkastellaan yksityiskohtaisesti sitä, mitä tietoja viranomaisilla on, joiden osalta salassapitosäännökset eivät ole riittäviä, mutta joiden osalta ao. viranomaiset näkevät tarpeen salata kyseiset tiedot esimerkiksi kansallisen turvallisuuden tai huoltovarmuuden näkökulmasta. Todettakoon lisäksi, että sääntelyn tulee mahdollistaa tietojen salaaminen myös niissä tilanteissa, joissa tarve salaamiseen vaikkapa turvallisuusperustein on paikallinen. Kriittistä infrastruktuuria koskien MMM viittaa valtiovarainministeriön johdolla tehtyyn ja edelleen käynnissä olevaan työhön (VM022:00/2025).

MMM toteaa, että paikkatietojen osalta salassapitosäännösten tarkasteluun tuo oman haasteensa ympäristötietojen saatavuutta koskeva direktiivi, jonka lähtökohtana on ympäristötietojen mahdollisimman laaja saatavuus. Direktiivi antaa mahdollisuuden säätää tietyistä salassapitoperusteista (esimerkiksi yleinen turvallisuus ja kansallinen puolustus), mutta säädös sisältää myös ns. punnintasäännöksen, jonka mukaan ”[k]ussakin yksittäistapauksessa tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäamisella saavutettaviin etuihin”. MMM katsoo, ettei ympäristötietodirektiivistä ympäristötietojen salassapidosta säätämistä.

Julkisuuslain mukaan harvoin koko asiakirja on salassa pidettävä. MMM:n tehtäviin kuuluvat mm. riista-asiat. Suomen riistakeskus tekee esimerkiksi ns. suurpetopoikkeuslupapäätöksiä. Riistakeskus julkaisee päätökset verkkosivullaan, mutta ilman hakijan tai muun yhteyshenkilön nimeä ja yhteystietoja. Mainitut henkilötiedot ovat kuitenkin saatavissa, jos tekee riistakeskukselle tietopyynnön. MMM toteaa, että nykyistä sääntelyä on Riistakeskuksessa tulkittu julkisuusmyönteisesti. Toisaalta tiedossa on, että osassa Eurooppaa vastaavissa päätöksissä mainitut henkilöiden nimet ja yhteystiedot pidetään salassa turvallisuussyistä. Tämä koskee niin hakijoita kuin päätöksentekijää ja esittelijää. Julkisuuslain 24 §:n 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat mm. asiakirjat, jotka sisältävät tietoja mm. osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Näin ollen metsästysharrastus on salassa pidettävä tieto. Metsästysharrastuksen perusteella voi pitää todennäköisenä, että ao. henkilöllä on ase-lupa. Aseluvat taas ovat salassa pidettävää tietoa (ampuma-aselaki (1/1998) 113 §). Toisaalta on myös niitä tilanteita, joissa suurpetolupa-asian hakija tai muu yhteyshenkilö ei itse ole metsästäjä. Edellä olevasta herää kysymys, pitäisikö suurpetoasioita koskevissa hakemuksissa mainittujen henkilöiden nimet ja yhteystiedot pitää salassa sillä perusteella ainakin silloin, kun asiakirjoista käy välillisesti ilmi ao. henkilöiden metsästysharrastus ja mahdollinen ase-lupa. Lisäksi MMM haluaa kiinnittää huomiota siihen, että tällaisissa tapauksissa hakija tai muu yhteyshenkilö voi joutua maalittamisen kohteeksi. Todettakoon, että maalittamisen kohteeksi voivat joutua myös päätöksen ratkaisija ja esittelijä. Edellä on mainittu vain yksittäinen esimerkki, mutta jatkossa sääntelyä olisi syytä selkiyttää sen osalta, millaisissa tapauksissa salassapitosäännöksiä voidaan tulkita siten, että salassapito ulottuu myös siihen, jolle päätös on kohdistettu. Asian ratkaisijan ja esittelijän nimien salassapitoa voidaan pitää poikkeuksellisenä, mutta jatkovalmistelussa pitäisi selvittää, millaisten edellytysten täytyessä tällainenkin salassapito voisi olla mahdollista.

MMM:n asioissa käsitellään usein paikkatietoja. Yksi esille noussut asia on se, miten tulkita julkisuuslain 24 §:n 16 kohtaa, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat tilastoviranomaiselle tilastojen laatimista varten annetut asiakirjat samoin kuin asiakirjat, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle tutkimusta tai tilastointia varten. Säännös on kirjoitettu siten, ettei se näyttäisi mahdollistavan ns. tilastosalaisuutta paikkatietojen/ympäristötietojen osalta. Toisin sanoen mainittu 16 kohta ei ota huomioon sitä tilannetta, että tilastoviranomainen tai tilastointia tekevä viranomainen on itse kerännyt tilastoa varten ao. paikka-/ympäristötiedot. EU:n tilastoasetuksen (223/2009) määritelmän mukaan tilastosalaisuudella tarkoitetaan sitä, että suoraan tilastollisiin tarkoituksiin tai välillisesti hallinnollisista tai muista lähteistä saatuja yksittäisiin tilastoyksiköihin liittyviä salassa pidettäviä tietoja suojataan, ja mikä edellyttää, että estetään saatujen tietojen käyttö muihin kuin tilastollisiin tarkoituksiin ja tietojen laiton paljastaminen. MMM:n näkemyksen mukaan tilastosalaisuus tulee ulottaa myös paikka-/ympäristötietoihin. Ylipäätään julkisuuslain sääntelyn tulee olla linjassa EU:n tilastoasetuksen ja tilastolain kanssa.

MMM haluaa nostaa esiin myös eräitä yksityisyyden suojaan liittyviä asioita. EU:n tietosuojasetuksen myötä tietosuojasioiden merkitys on korostunut ja henkilötietojen suoja voi vaikuttaa poikkeuksellisen vahvalta perusoikeudelta. Toisaalta on selvää, että perusoikeuksia joudutaan usein sovittamaan yhteen. Hyvänä esimerkkinä julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittaminen. Julkisuuslain 24 §:n 31 kohdan mukaan voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä mm. henkilön puhelinnumero ja asuinpaikka pitää salassa. Lisäksi väestötietojärjestelmää koskevassa laissa on säännökset turvakiellosta. MMM:n näkemyksen mukaan on selkeä epäkohta, että muissa tapauksissa ao. henkilön nimeä ja yhteystietoja ei suojata. Esimerkiksi turvakiello hankaloittaa monella tavalla elämää. Yksityishenkilöllä voi olla tarve siihen, ettei hänen tarkka syntymäaikansa, kotiosoitteensa,

puhelinnumeron ja sähköpostiosoitteen ole kenen tahansa saatavilla vain siitä syystä, että nykyisin viranomaiset keräävät hallintoasioiden yhteydessä kyseiset tiedot. Mainittuja tietoja voidaan käyttää väärin ja lainvastaisiin tarkoituksiin (häirintä, maalittaminen, identiteettivarkaus). On myös epä johdonmukaista, että kun tietosuoja-asetuksessa korostuvat rekisteröidyn oikeudet ja mahdollisuudet vaikuttaa henkilötietojensa käsittelyyn, tämä oikeus nollautuisi mm. mainittujen tietojen osalta vain sen takia, että käytännössä kansalainen ei pysty välttämään viranomaisten kanssa asioimista.

Julkisuuslain yksi keskeinen tarkoitus on saada tietoa julkisen vallan käytöstä. MMM:n näkemyksen mukaan fokus on tällöin esimerkiksi siinä, kenelle on myönnetty tai keneltä evätty jokin etuus ja millaisin perustein. Fokus ei voi olla siinä, mikä on hallinnon asiakkaan puhelinnumero tai sähköpostiosoite, koska tarkoituksena ei ole, että julkisen asiakirjan saanut henkilö saa puhelimitse tai sähköpostitse yhteyden henkilöön, jolle päätös on osoitettu. Tarkoituksena ei voi myöskään olla se, että tietopyynnön tehnyt voi käydä paikan päällä katsomassa, missä päätöksen saanut henkilö asuu. MMM toteaa nämä esimerkit tässä sen vuoksi, että se haluaa korostaa sitä, että esimerkiksi tarkalla syntymäajalla, henkilön puhelinnumerolla tai sähköpostiosoitteella ei yleensä ole merkitystä sen arvioinnissa, miten viranomainen on asian ratkaissut, eli käyttänyt julkista valtaa. Henkilön asuinpaikalla toki voi joskus olla merkitystä, mutta useimmiten ei kuitenkaan tarkalla kotiosoitteella. Ikäkään ei ole aina päätöksenteossa relevantti tieto. MMM toteaa, että julkisuuslain jatkovalmistelussa tulee mahdollistaa jollain tapaa syntymäajan ja yhteystietojen luovuttamisen rajoitukset. MMM viittaa myös tietosuoja-asetuksen sääntelyyn, jossa korostuu henkilötietojen käsittelyn riskiperusteisuus. Olisi kummallista, jos julkisuussääntelyä voitaisiin tehdä arvioimatta tietäntyyppisten henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä. Salassapito on yksi vaihtoehto, mutta toivottavampi vaihtoehto on se, että uusi laki kirjoitetaan siten, että edellä luetellut tiedot voidaan poistaa/peittää asiakirjasta ennen sen luovuttamista. Viranomaisten tehtävänä ei ole toimia kansalaisten yhteystietojen jakelukanavana. MMM korostaa, ettei viranomaisten tehtävänä ole toimia myöskään viranomaisten yhteystietojen jakelukanavana. Virkamiehet voivat joutua esimerkiksi maalittamisen kohteeksi. Julkisuuslakimietintöön liittyvässä sisäministeriön edustajan lausumassa todetaan muun muassa, että ”[t]urvallisuuden kannalta merkittävänä voidaan pitää esimerkiksi sääntelyä, jota sovelletaan viranomaisten asiakirjoihin sisältyvien virkamiesten kotiosoitteiden luovuttamiseen.” MMM on samaa mieltä turvallisuusnäkökohdasta. MMM:n näkemyksen mukaan virkamiesten yksityisten yhteystietojen luovutusten rajoittamiselle on olemassa perusteet. Virkamiehen kotiosoitteella, yksityisellä sähköpostiosoitteella tai yksityisellä puhelinnumerolla ei pitäisi olla merkitystä arvioitaessa julkisen vallan tai julkisten varojen käyttöä. Väestötietojärjestelmä on osoitetietojen osalta tietysti eri asia ja sitä koskee oma erityislakinsa.

MMM:n näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi kartoittaa tarkoin muiden maiden salassapitosääntelyä.

Käsillä oleva lausuntopyyntö liittyy salassapitoperusteisiin, jota koskeva sääntely on taas kytköksissä asianosaisen oikeuteen tiedonsaantiin. Julkisuuslain 11 §:n mukaan asianosaisella ei ole oikeutta julkisessa hankinnassa toisen ehdokkaan tai tarjoajan liikesalaisuutta koskeviin tietoihin, mutta tieto tarjousten vertailussa käytetystä kokonaishinnasta on kuitenkin aina annettava. Muutamia avustuksia myönnetään nykyisin tarjouskilpailun tapaisen menettelyn avulla. Myös tällaisissa tapauksissa pitäisi avustuksen hakijan/saajan liikesalaisuuksia suojata.

Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta säädetään yleensä erityislaitailla, vaikka julkisuuslaissakin muutamia tällaisia säännöksiä on. MMM toteaa, että valmistelussa tulisi arvioida, olisiko yleislaissa eli julkisuuslaissa tarpeen säätää salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta alueiden käyttöön liittyvää suunnittelua varten eli yksityistä käyttötarkoitusta varten. Tämä edellyttäisi ensin käytännön tiedonsaantitarpeiden selvitystä ja sen jälkeen arviointia siitä, olisiko selvitettyjen tarpeiden pohjalta laadittavissa yleislakiin soveltuva tietojenluovutussäännös.

Ympäristötietodirektiivin tarkastelu avoimuuden sekä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohtien näkökulmasta

Viranomaisten julkisuudesta annettu laki (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, on rakennettu julkisuutta ja salassapitoa kattavasti säänteleväksi yleislainsäädännöksi, ja periaatteena on ollut, että salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön suhtaudutaan pidättyväisesti (EV 303/1998 vp, s. 1, ks. myös PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp).

Edellä sanottu huomioon ottaen on ongelmallista, että julkisuuslaki vain hyvin vaillinaisesti ottaa huomioon ympäristötiedon avoimuutta koskevat velvoitteet ja yhteensovittaa niitä lain vaatimusten kanssa. Kyseisistä velvoitteista säädetään ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/4/EY (ympäristötietodirektiivi).

Ympäristötietodirektiivin mukainen ympäristötiedon määritelmä on varsin laaja, sillä se kattaa kaikissa muodoissa olevat tiedot, jotka koskevat ympäristön tilaa, ympäristöön vaikuttavia tai todennäköisesti vaikuttavia tai sen suojeluun tarkoitettuja tekijöitä, toimenpiteitä ja toimia, näiden toimenpiteiden ja toimien yhteydessä käytettäviä kustannus-hyötyanalyysijä ja taloudellisia analyysijä sekä myös ihmisten terveyden ja turvallisuuden tilaa, elintarvikeketjun saastuminen mukaan lukien, sekä elinolosuhteiden, kulttuurikohteiden ja rakennetun ympäristön tilaa siltä osin, kuin mikä tahansa mainituista sei-koista vaikuttaa tai voi vaikuttaa niihin.

Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti:

- a) viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos salassapidosta on laissa säädetty;
- b) kansainvälisiin suhteisiin, yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen puolustukseen;
- c) tuomioistuinkäsittelyyn, henkilön mahdollisuuteen saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti tai viranomaisen mahdollisuuteen suorittaa rikosoikeudellinen tai kurinpidollinen tutkinta;
- d) kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen, jos kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä säädetään tällaisesta salassapidosta oikeutetun taloudellisen edun suojelemiseksi, mukaan lukien tilasto- ja verosalaisuuden säilyttämisestä koskeva yleinen etu;
- e) teollis- ja tekijänoikeuksiin;

f) henkilötietojen ja/tai luonnollista henkilöä koskevien tiedostojen luottamuksellisuuteen, jos kyseinen henkilö ei ole antanut suostumustaan tiedon ilmaisemiseen ja jos tällaisesta salassapidosta säädetään kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä;

g) sellaisen henkilön etuun tai suojaan, joka on toimittanut pyydetyn tiedon vapaaehtoisesti ilman oikeudellista velvollisuutta ja ilman, että häntä olisi voitu oikeudellisesti velvoittaa siihen, jollei tämä henkilö ole antanut suostumustaan kyseisen tiedon luovuttamiseen;

h) sellaisen ympäristön suojeluun, johon tieto liittyy, kuten harvinaisten lajien olinpaikat.

Ympäristötietodirektiivin mukaan epäämisperusteita on tulkittava suppeasti, ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu. Kussakin yksittäistapauksessa tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin. Ympäristötiedon saamista koskevaa pyyntöä ei kuitenkaan voi evätä edellä mainitun a, d, f, g ja h kohdan perusteella, jos pyyntö liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta. Samoin momentin 17 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että koska julkisuuslakia ei ole muutettu ympäristötietodirektiivin voimaansaattamiseksi, julkisuuslakia on tulkittava ja sovellettava direktiivin tulkintavaikutusta noudattaen. Ympäristötietodirektiivin määrittelemiä oikeuksia ja velvoitteita tulee siis toteuttaa myös silloin, kun ympäristötiedon julkisuutta ja salassapitoa arvioidaan julkisuuslain näkökulmasta. Liikesalaisuuden osalta ympäristötietodirektiivin tulkintavaikutus edellyttää julkisuuslain ehdottoman säännöksen joustavaa ja tilannekohtaista tulkintaa vertaamalla yleisen ja yksityisen edun merkitystä. (Mäenpää, Olli: Ympäristötiedon julkisuus ja liikesalaisuuden suoja. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020, Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950–25/8.2020 s. 243).

Julkisuuslakia sovelletaan laajasti erityyppisissä viranomaisissa ja myös eräissä muissa organisaatioissa. Sitä soveltaa laaja joukko henkilöitä, joilla voi olla keskenään hyvinkin erilainen koulustausta. Ympäristötietodirektiivin täytäntöönpanon tulisi olla siten riittävää, ettei virkamiesten ja muiden lakia soveltavien tarvitsisi yksittäistapauksissa arvioida tarvetta direktiivin tulkintavaikutukseen perustuville, jopa lain sanamuodon vastaisille ratkaisuille.

Mainittujen säännösten ohella sellaiseen ehdottomaan tai muuhun muotoon, joka saattaa olla joissakin tilanteissa ongelmallinen ympäristötietodirektiivin näkökulmasta, on kirjoitettu myös joitakin muita julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtia (esimerkiksi kanteluasiakirjoja koskeva 6 kohta, vapaaehtoisesti luovutettuja tietoja koskeva 16 kohta sekä harrastuksia koskeva 32 kohta). Mainittuun 16 kohtaan liittyen voidaan kuitenkin todeta, että ympäristötietodirektiivissä on vain 4 artiklan 2 kohdan d kohdassa kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen liittyen viitattu tilastosalaisuuteen.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat: ”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä

aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista”. Tämä säännös mahdollistaa ympäristötietoa koskevien avoimuusvelvoitteiden toteuttamisen. On kuitenkin ongelmallista, että momentin 17 kohdassa vastaava julkista elinkeinotoimintaa koskeva säännös ei sisällä samanlaista mahdollisuutta, vaan kohdan mukaisen vahinkoedellytyslausekkeen kriteerien täyttyessä tiedot ovat kategorisesti salassa pidettäviä.

Yksittäisten julkisuuslain 24 §:n kohtien täsmentämisen ja muokkaamisen sijasta saattaisi olla perusteita sille, että julkisuuslakiin lisättäisiin uusi säännös, jossa määriteltäisiin ympäristötiedon salassa pidettävyyden erityisiä kriteereitä ja jota sovellettaisiin julkisuuslain 24 §:n lisäksi.

Uuden säännöksen pitäisi ulottua myös julkisuuslakiin nykyisen 16 §:n 3 momentin tai niiden sijaan tulevien, henkilötiedon luovuttamisrajoituksia koskevien säännösten soveltamiseen, sillä kuten edellä on todettu, ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohta koskee henkilötietoja. Säännöksen kytkentä henkilötietojen julkisuutta koskeviin säännöksiin olisi käytännön viranomaistoiminnan kannalta jopa paljon tärkeämpää kuin sen kytkentä salassapitoperusteisiin, sillä suureen osaan asiakirjoista sisältyy henkilötietoja ja viranomaisilla on niitä hallussaan myös laajoina, käyttötarkoitukseensa sidottuina tietomassoina.

Ympäristötietoja sisältyy eri hallinnonaloilla toimivien viranomaisen ja muiden julkisuuslakia soveltavien organisaatioiden hallussa oleviin asiakirjoihin, ja olisi tästä syystä perusteltua, että niitä koskevien vaatimusten asianmukainen täytäntöönpano varmistettaisiin korjaamalla yleislainsäädäntöä, sen sijaan, että sääntelyä otettaisiin lukuisiin eri hallinnonalojen lakeihin ja aiheutettaisiin siten sääntelykokonaisuuden epätarkoituksenmukainen pirstoutuminen.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvailkaa ja perustelkaa muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

MMM vastustaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista ja viittaa tältä osin julkisuuslakimietinnössä maa- ja metsätalousministeriön edustajan eriävässä mielipiteessä mainittuihin seikkoihin. MMM pitää ongelmallisena soveltamisalan laajentamista kaikkeen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen esimerkiksi julkisoikeudellisten yhdistysten osalta. MMM kiinnittää huomiota säädösvalmisteluohjeisiin. Julkisuuslakimietinnöstä ei saa selkeää käsitystä siitä, mitä kaikkia julkisia hallintotehtäviä nykyisin on. Jos valmistelussa ei ole käsitystä siitä, mihin kaikkeen hallintotehtävän hoitamiseen ehdotettu soveltamisalan laajentaminen vaikuttaa, ei ole mahdollista arvioida muutoksen vaikutuksia. Yksityiskohtainen ja kattava vaikutusten arviointi on MMM:n näkemyksen mukaan tärkeää myös yleislakeja säädettäessä.

MMM kiinnittää huomiota muihin toteuttamisvaihtoehtoihin. On erikoista painottaa tässä vaiheessa sitä, että avoimuutta lisätään nimenomaan julkisuuslain soveltamisalaa laajentamalla, kun asiasta ei ole hallitusohjelmamainintaa. MMM toteaa, että julkisomisteisten yhtiöiden avoimuutta voidaan lisätä sillä, että säädetään pikemminkin siitä, mitä tietoja julkisomisteisista yhtiöistä tulee olla

saatavilla yleisessä tietoverkossa. Tällä tavoin ei lisätä julkisomisteisten yhtiöiden hallinnollista taakkaa. MMM kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen vaikuttaisi hyvin todennäköisesti kielteisellä tavalla muiden yritysten halukkuuteen tehdä yhteistyötä julkisomisteisten yritysten kanssa.

MMM ei kannata julkisuuslain soveltamista minkäänlaiseen taloudelliseen toimintaan. Jos samanaikaisesti olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä, tulisi julkisuuslain soveltumisala ratkaista tapauskohtaisesti.

Toisaalta ympäristötietoihin liittyvät muutokset palvelisivat myös sitä mahdollista tilannetta, että julkisuuslain soveltamisala laajennettaisiin koskemaan muita kuin viranomaisia silloin kun ne hoitavat julkisen vallan käyttöä sisältämättömiä julkisia hallintotehtäviä. Ei ole kohtuullista edellyttää, että muut kuin viranomaisissa toimivat pystyvät arvioimaan, milloin heidän täytyisi antaa merkitystä esimerkiksi ympäristötietodirektiivin tulkintavaikutukselle jopa vastoin julkisuuslain sanamuotoa.

On lisäksi otettava huomioon, että salassapitoperusteiden tulkinta tehdään, kuten edellä on todettu, rikosoikeudellisen rangaistuksen uhallä. Jotta julkisuuslain soveltaminen ei johtaisi ylimitoitetusti salassapitoa painottaviin ratkaisuihin, olisi tarkoituksenmukaista, että salassapitoperusteista kävisi selkeästi ilmi, mikä on soveltajan harkinnanvara asiassa. Esimerkiksi voimassa olevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan tapainen kirjoitustapa, joka voi johtaa lähes minkä tahansa tiedon tulkittamiseen yksityiselämään liittyväksi, ei ole perusteltu varsinkaan siinä tilanteessa, että julkisuuslain soveltajien joukko laajenisi.

Oletteko tunnistaneet tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

Kysymyksissä 2 ja 3 viitatus mietinnön ehdotus julkisuuslain 5 §:n (Lain soveltaminen muihin kuin viranomaisiin) 1 momentin säännökseksi on:

Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös;

- 1) yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä;
- 2) julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla olevaa yhteisöä tai säätiötä ja näiden määräysvallassa olevia tytäryhteisöitä ja tytärsäätiöitä siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailulain (948/2011) 30 d §:n 1 momentissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, jollei 1 kohdasta muuta johdu tai jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

MMM toteaa, ettei se ei edelleenkään kannata julkisuuslain soveltamisalan laajentamista julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin silloin, kun ne eivät käytä julkista valtaa. Voimassa olevaa

julkisuuslakia sovelletaan julkista tehtävää hoitaviin tahoihin niiden käyttäessä julkista valtaa. MMM:n hallinnonalalla ehdotettu soveltamisalan laajennus toisi julkisuuslain soveltamisalan piiriin esimerkiksi löytöeläintalot sekä yksityiset eläinlääkäriasemat, jos ne tarjoavat kunnan ostopalveluna löytöeläinten säilyttämiseen liittyviä palveluita tai eläinlääkäripalveluita. Pienillä yhdistyksillä tai yksityisillä toimijoilla ei ole esimerkiksi riittävää juridista osaamista tai kokemusta hallintopäätösten tekemisestä valitusosoituksineen ottaen huomioon vielä varsin tiukat määräajat tietojen luovuttamiselle. Lisäksi on ollut havaittavissa, että tietojen pyytäjät ovat ”ammattilaistuneet”, ovat usein hyvin tietoisia oikeuksistaan ja saattavat pyytää hyvin laajojakin tietoaaineistoja, mikä asettaa lisäpaineita tietopyynnön kohteena olevalle muun muassa määräaikojen hallinnan ja ratkaisujensa perustelemisen osalta. Riippuen siitä, miten voimassa olevan julkisuuslain salassapitosäännöksiä jatkossa uudistetaan ja jos edellä mainittua julkisuuslain soveltamisalan laajennusta ehdotetaan, MMM:n hallinnonalalla - kuten oletettavasti usealla muullakin hallinnonalalla - täytyy tarkastella erikseen esimerkiksi edellä mainitun tyyppisiin tilanteisiin tai tapauksiin liittyen erityislainsäädännön säännösten muutostarpeita alan toimijoiden työn mahdollistamiseksi.

Tieto- ja tutkimustoimialan päällikkö,
Tutkimusjohtaja

Mikko Peltonen

Lainsäädäntöneuvos

Timo-Ville Nieminen

VN/27452/2020-MMM-652

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: