

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta

Kari Kuusiniemi

Outi Suviranta

Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat
Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja
korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi
Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222 (painettu)

ISSN 2954-2863 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-383-3

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Olli Mäenpää

Ympäristötiedon julkisuus ja liikesalaisuuden suoja

Julkisuus ja salaisuus

Julkisuusperiaate ja julkisuuden rajoittaminen

Yleinen oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista on määritelty perusoikeutena Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 12 §:n 2 momentissa. Säännös perustuu julkisuusperiaatteeseen, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ja niissä olevat tiedot ovat yleensä julkisia. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta ja muusta tallenteesta, ellei sen julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Julkisuuden rajoittaminen on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan mahdollista vain säätämällä siitä erikseen lailla välttämättömien syiden vuoksi. Vastaavasti viranomainen voi kieltäytyä antamasta tietoa asiakirjasta ainoastaan sillä perusteella, että tiedon julkisuuden kohdistuu välttämättömien syiden vuoksi lailla säädetty nimenomainen rajoitus.

Keskeiset säännökset asiakirjajulkisuudesta ja siihen kohdistuvien rajoitusten perusteista sisältyvät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin eli julkisuuslakiin (21.5.1999/621). Lain tarkoituksena on sen 3 §:n mukaan toteuttaa muun muassa avoimuutta sekä antaa mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä ja vaikuttaa julkisen vallan käyttöön. Julkisuuslain 24 §:ssä määritellään keskeiset salassapitoperusteet. Niiden lisäksi salassapitoa koskevia erityissäännöksiä voi sisältyä myös muuhun lakiin, jossa määritellään esimerkiksi potilastiedot ja sosiaalihuollon asiakastiedot pidettäväksi salassa.

Yleisiltä lähtökohdiltaan vastaavanlainen julkisuussääntely sisältyy EU:n perusoikeuskirjan 42 artiklaan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 15 artiklaan. Artiklat koskevat vain unionin toimielimiä. Sääntely takaa yleisen oikeuden tutustua unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta. Unioni voi kuitenkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan nojalla asetuksella vahvistaa tähän EU:n toimielimiä koskevaan julkisuusperiaatteeseen kohdistuvia ”rajoituksia julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi”.

Rajanveto julkisen ja salaisen tiedon välillä

Julkisen ja salaisen tiedon välinen rajanveto viranomaisten toiminnassa on periaatteessa yksinkertainen ja selkeä. Viranomaisella olevan tiedon julkisuus on perusoikeutena turvattu yleinen lähtökohta. Kun viranomaisen asiakirja ja siinä oleva tieto ovat julkisia, jokaisella on julkisuusperiaatteen mukaisesti oikeus saada tieto tallenteesta. Jos tallenteeseen sisältyvä tieto on sen sijaan pidettävä salassa, viranomainen ei saa luovuttaa tai näyttää tietoa sivulliselle.

Kun viranomaisella olevan tiedon julkisuus on turvattu perusoikeutena, viranomaisen asiakirjoihin ja tietoihin kohdistuu julkisuusolettama, joten julkisen tiedon alaa tai sisältöä ei tarvitse erikseen määritellä. Siksi julkisen ja salaisen tiedon rajanveto määräytyy käytännössä tiedon julkisuuteen kohdistuvien lakisääteisten rajoitusten perusteella ja mukaisesti. Keskeisimmät julkisuuden rajoitukset määritellään salassapitoperusteilla.

Julkisuuslaissa määriteltyjen salassapitoperusteiden merkitys ja laajuus julkisuuden rajoituksena tosin vaihtelevat. Salassapidon tiukkuus riippuu ensinnäkin siitä, onko salassapito määritelty ehdottomaksi vai riippuuko se tiedon antamisesta aiheutuvien vahinkojen tai haittojen arvioinnista. Salassapidon perustetta määrittävä käsite sinänsä voi olla myös tulkinnallisesti avoin, kuten valtion turvallisuus tai yksityiselämän piiri. Lisäksi lailla on määritelty erilaisille tahoille, kuten asianosaisille ja toisille viranomaisille, oikeus saada tietoja, jotka on muuten pidettävä salassa. Eroista huolimatta kaikkien salassapitoperusteiden sisältönä ovat julkisuuslain 22–23 §:ssä säädetyt yleiset salassapitovelvoitteet, jotka sisältävät asiakirjasalaisuuden turvaamisen, vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon.

Rajanvedon erityinen sääntely

Julkisen ja salaisen tiedon rajanvetoon voidaan vaikuttaa myös erityissääntelyllä. Tällainen erityissääntely joko korostaa erikseen joidenkin tietojen julkisuutta tai rajoittaa erikseen salassapidon alaa erityisin perustein. Tällaista sääntelyä sisältyy etenkin EU-lainsäädäntöön, jonka myötä siitä on tullut osa voimassa olevaa kansallista oikeutta. Myös viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen sisältyy vastaavanluonteisia normeja.¹

Yksittäisten viranomaistietojen julkisuutta korostavat oikeudelliset erityissääntelyt kohdistuvat etenkin ympäristöä koskeviin tietoihin. Ympäristötiedon julkisuutta sääntelevät keskeisesti kansainvälisoikeudellinen Århusin yleissopimus² ja siihen perustuva EU:n ym-

¹ Convention on Access to Official Documents, 2009. Yleissopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla (13.1.2015/16). Yleissopimuksen voimaantulo edellyttää, että kymmenen Euroopan neuvoston jäsenvaltiota ratifioi sopimuksen. Toistaiseksi ratifiointeja on yhdeksän (31.1.2020).

² Tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus, 1998.

päristötietodirektiivi³. Ympäristötietodirektiivi edellyttää, että viranomaiset antavat kaikki ympäristöä koskevat tiedot pyydettyä yleisön käyttöön. Tietopyynnön esittäjän ei tarvitse osoittaa, että asia koskee häntä, joten myös muilla kuin asianosaisilla on oikeus saada ympäristöä koskeva tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä.

Viranomaistietojen salassapitoon kohdistuvat erityisrajoitukset puolestaan ovat yleensä määrittelyvaltaan verraten yleisiä. Erityisesti liikesalaisuuksien suojaan kohdistuu liikesalaisuusdirektiivin⁴ 5 artiklan nojalla useita poikkeuksia. Liikesalaisuutta voidaan niiden nojalla rajoittaa muun muassa sillä perusteella, että liikesalaisuuden ilmaiseminen tapahtuu unionin oikeudessa tai kansallisessa laissa tunnustetun oikeutetun edun suojaamiseksi. Soveltamisalaltaan yleisempi on Euroopan neuvoston yleissopimus, jonka 3.2 artikla määrittelee oikeuden saada mikä tahansa julkisuusrajoituksen kohteena oleva tieto, jos ”ylivoimainen yleinen etu” puoltaa tällaisen tiedon saamista.

Keskeiset kysymykset

Tässä artikkelissa käsiteltävät oikeudelliset ongelmat liittyvät ympäristötietojen julkisuutta ja liikesalaisuuksien suojaan rajoittavan erityissääntelyn väliseen suhteeseen. Keskeisiä kysymyksiä ovat etenkin seuraavat: Miten ympäristötiedon julkisuus määräytyy erityisesti suhteessa liikesalaisuuksien suojaan? Miten toisaalta liikesalaisuuksien suojaan vaikuttaa ympäristötietojen julkisuutta korostava erityissääntely? Mikä merkitys tämän keskinäissuhteen kannalta on liikesalaisuuksien suojaan kohdistuvilla poikkeuksilla? Lisäksi tarkoituksena on arvioida, onko ympäristötietojen julkisuuden ja liikesalaisuuksien suojan suhde määritelty riittävän selkeästi voimassa olevassa lainsäädännössä ja onko tuota suhdetta koskevan erityissääntelyn sisältö mahdollista pelkistää sen soveltamista täsmentäviksi selkeiksi tulkintaohjeiksi.

Kysymyksiä on paikallaan lähestyä tarkastelemalla – julkisuusperiaatteeseen nojautuen – yhtäältä ympäristötiedon julkisuutta vahvistavaa ja toisaalta liikesalaisuuksien suojaan rajoittavaa unionin lainsäädäntöä. Jäsenvaltion viranomaisten päätöksenteon kannalta keskeiset säännökset sisältyvät tältä osin Århusin yleissopimusta konkretisoivaan ympäristötietodirektiiviin ja liikesalaisuusdirektiiviin sekä niiden voimaansaattamiseksi säädettyyn kansalliseen lainsäädäntöön. Niin ikään näitä direktiivejä koskevalla unionin tuomioistuinten oikeuskäytännöllä on keskeinen merkitys julkisuuden ja salassapidon välisen rajanvedon määräytymisessä. Kysymyksenasetteluihin tuo erityistä jännitettä ja problematiikkaa ympäristötietojen julkisuutta ja liikesalaisuuksien suojaan määrittelevän sääntelyn mo-

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943 julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta.

nitaisoisuus, jonka elementtejä ovat kansainvälisoikeudellinen, eurooppaoikeudellinen ja kansallinen normisto, oikeuskäytäntö sekä eritasoisen normiston soveltamiseen sisältyvän harkintavallan väljyys.

Tarkastelun yhtenä lähtökohtaoletuksena on, että nämä eritasoiset normit limittyvät toisiinsa johdonmukaisesti ja niiden soveltaminen toteutuu ristiriidattomasti. Todennäköisesti direktiivien voimaansaattamisen pääpiirteinen kartoitus kuitenkin paljastaa siinä olevia aukkoja ja tulkinnallisesti epäselviä tilanteita. Toisena oletuksena on, että tarkasteltava EU-lainsäädäntö on siirtänyt julkisen ja salaisen tiedon rajalinjaa ja laajentanut näin julkisuuden alaa. Tarkempi erittely todennäköisesti täsmentää käsitystä tämän siirron laajuudesta ja merkittävyydestä.

Tarkastelu kohdistuu EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön väliseen suhteeseen. Sen sijaan tarkemman käsittelyn ulkopuolelle jäävät yksinomaan EU:n toimielimiä koskeva julkisuussäätely, erityisesti EU:n julkisuusasetus⁵, jota sovelletaan myös EU:n toimielinten tai elinten hallussa olevan ympäristötiedon saatavuutta koskeviin tietopyyntöihin, ja Århus-asetus⁶. Näiden asetusten mukaan EU:n toimielimiin kohdistuva ympäristötietojen julkisuussäätely vastaa kuitenkin monilta osin etenkin ympäristötietodirektiivin normeja. Siksi on soveltuvin osin mahdollista hyödyntää myös oikeuskäytäntöä, joka koskee vain EU:n toimielimiin kohdistuvaa normistoa.⁷

Ympäristötiedon julkisuutta koskeva sääntely

Ympäristötietodirektiivissä on määritelty unionin lainsäädännön tasoisesti Århusin yleisopimuksesta johtuvat velvoitteet. Erityisesti ympäristötietoa sisältävien asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva tarkastelu voidaan siksi kohdistaa tämän direktiivin sisältämiin määritelmiin ja velvoitteisiin.

Ympäristötiedot ja niiden julkisuus

Ympäristötiedon ala on määritelty laajasti ympäristötietodirektiivin 2 artiklassa. Ympäristötiedolla tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan mukaan muun muassa tietoa

⁵ EU:n julkisuusasetuksella tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi.

⁶ Århus-asetuksella tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1367/2006 tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin.

⁷ Ks. EU:n toimielimiin kohdistuvan julkisuussäätelyn soveltamisesta ympäristötietoihin Emilia Korkea-aho – Päivi Leino-Sandberg, Who Owns The Information Held by EU Agencies? Weed Killers, Commercially Sensitive Information and Transparent and Participatory Governance. *Common Market Law Review* 54 2017, s. 1059–1092.

- a) ympäristön tilasta ja biologisesta monimuotoisuudesta
- b) erilaisista tekijöistä, kuten aineista, energiasta, melusta, säteilystä tai jätteistä, mukaan lukien radioaktiivinen jäte, päästöt ilmaan, veteen ja maaperään sekä muut ympäristöpäästöt, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa ympäristön osa-alueisiin
- c) näihin ympäristön osa-alueisiin ja tekijöihin vaikuttavista toimista ja toimenpiteistä
- d) ihmisten terveyden ja turvallisuuden tilasta, elintarvikeketjun saastuminen tarvittaessa mukaan lukien, sekä elinolojen, kulttuurikohteiden ja rakennetun ympäristön tilasta.

Direktiivin lähtökohtana on, että kaikissa muodoissa olevat ympäristöä koskevat tiedot kuuluvat yleisöjulkisuuden piiriin. Jäsenvaltioiden on direktiivin 3 artiklan mukaan varmistettava, että viranomaiset velvoitetaan saattamaan pyydettyä saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ilman, että pyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä.⁸

Ympäristötietojen salassapidon rajoitukset

Ympäristötiedot yleensä

Jäsenvaltiot voivat ympäristötietodirektiivin 4(2) artiklan mukaan säätää perusteista, joilla pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä. Tällainen julkisuuden rajoitus voidaan säätää, a) jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos salassapidosta on säädetty laissa. Samoin pyyntö voidaan jäsenvaltion lainsäädännön nojalla evätä, d) jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen tai h) sellaisen ympäristön suojeluun, johon tieto liittyy, kuten harvinaisten lajien olinpaikkoihin.

Kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuutta koskevien d kohdassa tarkoitettujen tietojen voidaan katsoa lähtökohtaisesti kuuluvan liikesalaisuuden suojan alaan. Tältä osin direktiivin 4(2) artikla sisältää myös erityisen rajoituksen liikesalaisuuden suojaan. Rajoitussäännöksen mukaan muun muassa liikesalaisuuksien suojaa koskevaa d kohtaa ”on tulkittava suppeasti, ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu (the public interest, l'intérêt public). Kussakin yksittäistapauksessa tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämällä saavutettaviin etuihin.”

Soveltaessaan ympäristötietodirektiivin 4(2) artiklaa Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että ympäristötietodirektiivin perimmäisenä tavoitteena on

⁸ Ks. ympäristötietojen saatavuudesta yleisesti Anne Kumpula, Århusin prosessi ja EU:n ympäristösääntelyn muutokset, s. 117–145 teoksessa Pekka Viljanen – Jarkko Männistö, Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä: juh-lajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Turun yliopisto 2004 sekä Kai Kokko, s. 178–182 teoksessa Ympäristöoikeuden perusteet – yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edilex Libri 2017.

”taata oikeus saada tutustua viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaan ympäristötietoon ja saavuttaa kyseisen tiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle”. Tämän vuoksi mitä tahansa yleiseen tai yksityiseen etuun perustuvaa poikkeusta tähän yleisperiaatteeseen on unionin tuomioistuimen mukaan tulkittava ja sovellettava suppeasti.⁹

Ympäristötiedodirektiivin 4(2) artiklan sanamuodon ja sen tulkintaa koskevan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön voidaan katsoa edellyttävän ympäristötiedon julkisuuden mahdollisimman laajaa toteuttamista. Ympäristötietojen alaan kuuluvien liikesalaisuuksien suojaa on siten perusteltua tulkita ja soveltaa suppeasti suhteessa näiden tietojen julkisuuteen.

Lisäksi liikesalaisuutta koskevan tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi direktiivin mukaan myös kussakin yksittäistapauksessa verrattava epäamisellä saavutettaviin etuihin. Tällaisessa punninnassa artiklassa tarkoitettu ympäristötiedon ”ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu” on yleensä painoarvoltaan ensisijainen suhteessa kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen. Tämä yleinen lähtökohta ei kuitenkaan kategorisesti sulje pois ympäristötietoon sisältyvän liikesalaisuuden suojaamista, etenkin sikäli kuin tällainen tieto kuuluu liikesalaisuuden ydinalueelle ja ympäristötiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu voidaan turvata muilla keinoin. Sivullisilla ei siten ole ehdotonta oikeutta tutustua tällaiseen ympäristötietoon.

Päästötietojen salassapidon rajoittaminen

Ympäristötiedon julkisuuden määrittelyssä voidaan merkittävänä pitää myös ympäristötiedodirektiivin 4(2) artiklaan sisältyvää erityissäännöstä, jonka mukaan jäsenvaltion viranomaisen ei voi hylätä ympäristötietoa koskevaa tietopyyntöä liikesalaisuuden (luottamuksellista kaupallista tai teollista tietoa) suojaa koskevalla perusteella, jos tietopyyntö liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin.¹⁰ Tätä erityissääntöä voidaan soveltaa esimerkiksi tutkimuksiin, joiden tarkoituksena on arvioida kasvinsuojeluaineen käytön haitallisuutta tai ympäristössä sen levittämisen jälkeen esiintyviä jäämiä.¹¹

Ympäristöpäästöihin liittyviin tietoihin on unionin tuomioistuimen mukaan luettava niin ikään tiedot, joiden perusteella yleisö voi valvoa sen arvioinnin asianmukaisuutta, joka

⁹ Ks. C-266/09, Stichting Natuur en Milieu ym., EU:C:2010:779, 52 kohta; C-279/12, Fish Legal ja Shirley, EU:C:2013:853, 66 kohta; C-442/14, Bayer CropScience ja Stichting De Bijenstichting, EU:C:2016:890, 55–56 kohta. Vrt. vastaavasti unionin toimielimiä koskevan julkisuusasetuksen (1049/2001) soveltamisesta C-60/15 P, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, EU:C:2017:540, 61–63 kohta.

¹⁰ Vastaavasti EU:n toimielimiin sovellettavan Århus-asetuksen 6(1) artiklan mukaan ympäristöpäästöihin liittyvien tietojen ilmaisemisen katsotaan muodostavan ylivoimaisen yleisen edun suhteessa tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen suojaa koskevaan etuun nähden.

¹¹ C-616/17, Blaise ym., EU:C:2019:800, 108 kohta.

koskee todellisia tai ennakoitavissa olevia päästöjä ja jonka perusteella toimivaltainen viranomais on antanut luvan kyseessä olevalle tuotteelle tai aineelle, samoin kuin näiden ympäristöpäästöjen vaikutuksia koskevat tiedot. Yleisöllä on oltava oikeus tutustua näihin tietoihin voidakseen selvittää, onko päästöt arvioitu asianmukaisesti, ja voidakseen varmistua siitä, että ympäristöasioissa toimivaltaisten viranomaisten tekemät päätökset ovat perusteltuja. Tiedonsaantioikeus mahdollistaa myös osallistumisen tehokkaasti ympäristön alan päätöksentekoprosessiin.¹²

Kun tietopyynnön kohteena ovat ympäristöön joutuneita päästöjä koskevat tiedot, ympäristötietodirektiivi siis rajoittaa konkreettisesti ja yksiselitteisesti liikesalaisuuden soveltamisalaa suhteessa ympäristöpäästöjä koskeviin tietoihin. Liikesalaisuuden suojan määrittämisen kannalta on kuitenkin paikallaan ottaa huomioon Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe -tuomiossa (2016) esitetty lähtökohta, jonka mukaan käsitteen ”ympäristöpäästöihin liittyvät tiedot” soveltamisalaan ei voi kuulua kaikki tieto, jolla on jonkinlainen yhteys ympäristöpäästöihin. Näin laaja tulkinta ammentaisi suurelta osin tyhjiin käsitteen ”ympäristötiedot”.¹³ Sikäli kuin ympäristötiedot eivät liity ympäristöpäästöihin, niiden julkisuus määräytyy siis ympäristötietojen mahdollisimman laajaa julkisuutta edellyttävän yleisen lähtökohdan mukaisesti.

Ympäristötietodirektiivi ja julkisuuslain soveltaminen

Direktiivin implementointi

Ympäristötietodirektiivi on saatettu voimaan lailla vesihuoltolain 16 §:n muuttamisesta (28.11.2005/54). Direktiivin tällä tavoin korostetun suppeasti toteutuneen voimaansaattamisen yhteydessä ei katsottu tarpeelliseksi määritellä laissa ympäristötietoja, korostaa niiden julkisuutta tai muuttaa liikesalaisuuden suojaa koskevaa julkisuuslain sääntelyä. Sen sijaan direktiivin voimaansaattamisen lähtökohtana oli, että ympäristötiedon julkisuus perustuu edelleen kaikilta osin julkisuusperiaatteeseen, yleiseen julkisuuslainsäädäntöön ja muuhun hallintolainsäädäntöön.¹⁴

Ympäristötietodirektiivin voimaansaattamisen perustana oli toisin sanoen arvio, jonka mukaan ympäristötiedon julkisuutta ja sen rajoituksia määrittelevä kansallinen lainsäädän-

¹² Ks. tältä osin C-673/13 P, komissio v. Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe, EU:C:2016:889, 80 kohta.

¹³ Kohta 81. Unionin tuomioistuimen arvio perustuu tältä osin tosin keskeisesti EU:n julkisuusasetuksen 4(2) artiklan tulkintaan, mutta samanlainen arvio on esitettävissä myös ympäristötietodirektiivin kontekstissa.

¹⁴ HE 228/2004 vp, s. 2. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 2) mukaan liikesalaisuudet jäisivät kokonaan lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä arvio ei kuitenkaan vastaa ympäristötiedon laajaa määritelmää ympäristötietodirektiivin 2(1) artiklassa, jossa tällaista erottelua ei tehdä. Sen sijaan liikesalaisuuksien suoja voi direktiivin 4(2) artiklan mukaan olla ympäristötiedon epäämisen peruste ottaen huomioon epäämisen erityiset rajoitukset.

tö – käytännössä julkisuuslaki – vastasi ja vastaa tältä osin direktiivin vaatimuksia. Arviota voidaan pitää perusteltuna ympäristötiedon julkisuuden kannalta siinä mielessä, että julkisuusperiaate edellyttää myös ympäristötietojen lähtökohtaista julkisuutta.¹⁵

Ympäristötietodirektiivin implementoinnin riittävyyden kannalta on sen sijaan ongelmallista, että direktiivin edellyttämiä rajoituksia salassapidon perusteisiin ei direktiivin implementoinnin yhteydessä saatettu lainkaan voimaan lailla. Lähinnä julkisuuslakiin olisi ollut aihetta lisätä sääntely, josta kävisi selvästi ilmi, että ympäristötietoon kohdistuvaa salassapitoperustetta – myös liikesalaisuutta – on tulkittava suppeasti ja ottaen huomioon tiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu.¹⁶ Tosin tältä osin direktiivin voimaansaattamisen puutteellisuus voi olla jossain määrin korjattavissa korostamalla ympäristötietodirektiivin tulkintavaikutusta etenkin arvioitaessa ympäristötiedon julkisuuden ja eri salassapitoperusteiden välistä suhdetta.

Ympäristötietodirektiivin tulkintavaikutus

Unionin oikeuden mukaista tulkintaa koskeva periaate edellyttää, että kansalliset viranomaiset tekevät toimivaltansa rajoissa kaiken mahdollisen ottamalla huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltamalla siinä hyväksytyjä tulkintatapoja taatakseen unionin oikeuden täyden tehokkuuden ja päätyäkseen ratkaisuun, joka on sillä tavoitellun päämäärän mukainen.¹⁷ Periaatetta rajoittavat kuitenkin yleiset oikeusperiaatteet, eikä se voi olla perustana kansallisen oikeuden *contra legem* -tulkinnalle.

Perussopimusten (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4(3) artikla ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artikla) mukaan direktiivistä seuraa jäsenvaltion viranomaisille velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tulos toteuttamalla kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi. Vastaavasti direktiivin tulkintavaikutus edellyttää, että viranomainen ja tuomioistuimien tulkitsevat kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle kyseessä olevan direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti direktiivillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi. Kansallisen oikeusnormin tulkinnassa on siten valittava vaihtoehto, joka mahdollisimman tehokkaasti toteuttaa tuon normin taustalla olevan direktiivin tavoitteen.¹⁸ Direktiivin ta-

¹⁵ Tosin metsätietojärjestelmään sisältyvien ympäristötietojen luovuttamisesta säädettiin ympäristötietodirektiivin edellyttämällä tavalla vasta komission huomautuksen johdosta erikseen lailla 12.1.2018/66.

¹⁶ Vrt. tältä osin esimerkiksi Ruotsin Offentlighets- och sekretesslag (2009), jonka 10:5 sisältää eksplisiittisen rajoitussäännöksen: ”Om en sekretessreglerad uppgift utgör sådan miljöinformation som avses i 2 § lagen (2005:181) om miljöinformation hos vissa enskilda organ, gäller inte sekretessen om det är uppenbart att uppgiften har sådan betydelse från miljösynpunkt att intresset av allmän kännedom om uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.”

¹⁷ Esim. C-486/18, Praxair MRC, EU:C:2019:379, 37 kohta ja siinä esitetyt viittaukset oikeuskäytäntöön.

¹⁸ Ks. direktiivin tulkintavaikutuksesta yleisesti Juha Raitio, Euroopan unionin oikeus. Talentum 2016, s. 239–243 sekä erityisesti EU-oikeuden mukaisesta lain soveltamisesta viranomaisen päätösvallan käytössä Olli Mäen-

voite käy ilmi muun muassa direktiivin säännöksistä, johdanto-osan perustelukappaleista ja direktiivistä kokonaisuutena.

Koska julkisuuslakia ei muutettu ympäristötietodirektiivin voimaansaattamiseksi, lakia on yksittäistapauksessa tulkittava ja sovellettava kyseisen direktiivin tulkintavaikutusta noudattaen. Tämä edellyttää tulkintaa, jonka mukaan ympäristötietodirektiivin määrittelemät velvoitteet ja oikeudet toteutuvat myös silloin, kun ympäristötiedon julkisuutta ja salassapitoa arvioidaan julkisuuslain kannalta. Erityisesti julkisuuslaissa säädettyjä salassapitoperusteita sovellettaessa on tämän vuoksi otettava huomioon ne ympäristötietodirektiivin sisältävät salassapidon rajoitukset, jotka eivät suoraan käy ilmi julkisuuslaista.

Ympäristötietodirektiivin tulkintavaikutuksen voidaan arvioida edellyttävän liikesalaisuutta määrittelevän julkisuuslain ehdottoman säännöksen joustavaa ja tilannekohtaista soveltamista vertaamalla konkreettisesti myös yleisen ja yksityisen edun merkitystä. Toisin sanoen liikesalaisuuden suoja suhteessa ympäristötietoon on tulkittava ympäristötietodirektiivin edellyttämällä tavalla suppeasti ja ottaa kussakin yksittäistapauksessa huomioon ympäristötiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu.

Ympäristötiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua on yksittäistapauksessa punnittava vertaamalla sitä tuollaisen tiedon salaamisella saavutettaviin etuihin. Tämä velvoite on omiaan olennaisesti suhteellistamaan julkisuuslaissa ehdottomaksi määritellyn liikesalaisuuden suojan merkitystä tavalla, joka saattaa lähestyä *contra legem* -tulkintaa. Joka tapauksessa myös ympäristötietojen mahdollisimman laajaa julkisuutta edellyttävällä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on tässä tulkinnassa keskeinen merkitys.

Liikesalaisuuden suoja

Liikesalaisuudet ja elinkeinosalaisuudet julkisuuslaissa

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta. Samoin julkisyhteisön liikesalaisuudet on pidettävä salassa momentin 17 kohdan mukaan. Näiden säännösten muotoilusta huolimatta asiakirjaan sisältyvä liikesalaisuus ei kuitenkaan tee koko asiakirjasta salassa pidettävää sillä perusteella, että asiakirjaan sisältyy liikesalaisuus. Julkisuuslain 10 §:ssä säädetty osajulkisuus huomioon ottaen salassapitoa on sen sijaan arvioitava tietokohteisesti. Jos vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on säännöksen mukaan annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.¹⁹

pää, Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum 2011, s. 113–133.

¹⁹ Ks. osajulkisuudesta ja julkisuuden tietokohtaisesta arvioinnista Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*. Talentum Pro 2016, s. 141–145 ja esimerkiksi KHO 2013:90.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityistä 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.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa määritellään siis kaksi eri salassapito-perustetta, joilla on toisistaan poikkeava suojan taso ja soveltamiskohde. Liikesalaisuutta koskeva salassapitovelvoite on säännöksen mukaan ehdoton, joskaan julkisuuslaissa ei tarkemmin määritellä siinä tarkoitettua liikesalaisuuden käsitettä ja soveltamisalaa.²⁰ Sen sijaan muun elinkeinosalaisuuden suoja on liikesalaisuutta olennaisesti lievempi, sillä tällainen tieto on pidettävä salassa vain, jos tiedon antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa. Muu elinkeinosalaisuus on perusteltua ymmärtää lähinnä tiedoksi, joka on yritystoiminnan kannalta yleensä perustellusti tarpeellista pitää salassa, vaikka kyse ei ole suoranaisestä liikesalaisuudesta.

Muun elinkeinosalaisuuden suoja perustuu julkisuusolettamaan. Muu elinkeinosalaisuus ei myöskään estä tiedon antamista asiakirjasta, jos tieto on merkityksellinen kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai tiedon saaminen on tarpeen säännöksessä mainittujen oikeuksien valvomiseksi tai tehtävien hoitamiseksi. Muu elinkeinosalaisuus ei siten estä antamasta tietoja esimerkiksi ympäristötiedoista tai erityisesti ympäristöpäästöistä ympäristötietodirektiivin edellyttämällä tavalla.²¹ Koska tämän artikkelin kohteena on liikesalaisuuden suojan suhde ympäristötiedon julkisuuteen, tarkastelu ei kohdistu muun elinkeinosalaisuuden suojaan.

Liikesalaisuuden suojan rajoitukset

Liikesalaisuusdirektiivi ja liikesalaisuuslaki

Liikesalaisuuslaki (10.8.2018/595) sääntelee elinkeinotoimintaan liittyvien liikesalaisuuksien suojaa. Liikesalaisuuslailla on saatettu voimaan liikesalaisuusdirektiivi (2016/943/EU), joka määrittelee julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon eli liikesalaisuuksien

²⁰ Julkisuuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan liikesalaisuudet on tarkoitettu pidettäväksi salassa ilman lisäedellytyksiä ja niiden tulee lähtökohtaisesti aina jäädä julkisuuden ulkopuolelle. HE 30/1998 vp, s. 95. Ks. julkisuuslaissa säädetyn liikesalaisuuden sisällöstä Mäenpää 2016, s. 408–412.

²¹ Elinkeinosalaisuus väistyy silloin, kun kysymys on muun muassa kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamisesta. Tältä osin salassapito ei koske muun muassa elinkeinonharjoittajan toiminnan ympäristövaikutuksia koskevia tietoja. HE 30/1998 vp, s. 96. Ks. muusta elinkeinosalaisuudesta myös Anna-Riitta Wallin – Timo Konstari, *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö*. SOJ 2000, s. 161; Tomi Voutilainen, *Oikeus tietoon*. Edita 2019, s. 472–473.

(trade secrets) suojaamista laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta.

Liikesalaisuusdirektiivin 2 artikla sisältää liikesalaisuuden määritelmän, joka on kirjattu liikesalaisuuslain 2 §:ssä.²² Liikesalaisuudella tarkoitetaan lain 2 §:n sisältämän määritelmän mukaan tietoa, joka ei ole tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa ja jolla on tämän ominaisuuden vuoksi taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa. Lisäksi liikesalaisuuden suoja edellyttää, että tällaisen tiedon laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi. Direktiivin voimaansaattamisen yhteydessä ei sisällöllisesti muutettu julkisuuslain sisältämää yksityisen liikesalaisuuden käsitettä.²³ Myös julkisuuslain tarkoittaman yksityisen liikesalaisuuden sisältö määräytyy tältä osin liikesalaisuusdirektiivin ja -lain sisältämän määritelmän ja liikesalaisuuteen kohdistuvien poikkeusten mukaisesti.

Poikkeukset liikesalaisuuden suojasta

Liikesalaisuusdirektiivin 5 artikla määrittelee merkittäviä poikkeuksia liikesalaisuuden suojaan. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tässä direktiivissä säädettyjen toimenpiteiden, menettelyjen ja oikeussuojakeinojen määräämistä koskeva vaatimus hylätään, jos liikesalaisuuden väitetty hankinta, käyttö tai ilmaiseminen on tapahtunut seuraavissa tapauksissa:

- a) sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden käyttö
- b) väärinkäytöksen taikka väärän tai laittoman toiminnan paljastaminen (edellyttäen, että vastaaja toimi tarkoituksenaan suojata yleistä etua)
- c) liikesalaisuuden oikeutettu ilmaiseminen työntekijän edustajalle
- d) unionin oikeudessa tai kansallisessa laissa tunnustetun oikeutetun edun suojaaminen.

Näitä julkisuuden ja liikesalaisuuden välistä rajavetoa pyykittäviä neljää poikkeusta voi tuskin pitää teknisinä tai vähämerkityksellisinä. Etenkin julkisuuslain sisältämän sääntelyn kannalta niiden merkitystä voi pikemminkin luonnehtia julkisuuden ja salassapidon väliin rajanvetoon kohdistuvan sääntelyparadigman muutokseksi. Sen keskeisenä sisältönä on liikesalaisuuden ehdottoman suojan olennainen suhteellistuminen erityisesti yleisen edun turvaamiseksi. Direktiivin määrittelemien poikkeusten mukaan määräytyvää liikesalaisuuden suojaa ei ole tarkoitettu rajoitukseksi. Liikesalaisuuksien suoja on sen si-

²² Ks. liikesalaisuuden määritelmästä liikesalaisuuslaissa Tom Vapaavuori, Liikesalaisuudet ja salassapitosopimukset. Alma Talent 2019, s. 67–69.

²³ Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdassa käytetty termi *liike- ja ammattisalaisuus* tosin muutettiin liikesalaisuuslain säätämisen yhteydessä termiksi *liikesalaisuus*, joka sisältää ammattisalaisuuden. Muutoksen tarkoituksena oli ainoastaan yhdenmukaistaa julkisuuslain terminologia liikesalaisuuslain kanssa, HE 49/2018 vp, s. 123.

jaan sopeutettava yhteen oikeutetun yleisen edun kanssa siten, että liikesalaisuus ei vaarana tai heikennä muun muassa sananvapautta, väärinkäytösten paljastamista, ympäristötiedon avoimuutta tai muita oikeutettuja etuja.

Liikesalaisuusdirektiivin 5 artiklan voimaansaattamisen kannalta keskeinen rajoitus liikesalaisuuden suojaan on sisällytetty liikesalaisuuslain 5 §:ään. Liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei pykälän mukaan ole oikeudetonta, jos tarkoituksena on yleisen edun suojaaminen väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamiseksi taikka jos se ei ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä sananvapauden käyttämisenä. Liikesalaisuuslain 6 § määrittelee lisäksi perusteet, joilla liikesalaisuuden saa ilmaista työn tekijän edustajalle.²⁴

Liikesalaisuuslain 5 ja 6 §:ssä säädettyjen poikkeuksien on tarkoitettu rajoittavan liikesalaisuuden alaa ja soveltamista. Näitä liikesalaisuutta rajoittavia poikkeuksia on siten tulkittava ja sovellettava liikesalaisuusdirektiivin 5 artiklan määrittelemien lähtökohtien mukaisesti. Uudella lailla (liikesalaisuuslaki) on näin täsmennetty ja samalla rajoitettu aieman lain (julkisuuslaki) sisältämän liikesalaisuuden suojaa.

Liikesalaisuuden rajoitukset ja ympäristötietojen julkisuus

Ainoa liikesalaisuusdirektiivin 5 artiklassa määritelty poikkeusperuste, jota ei nimenomaisesti ole määritelty liikesalaisuuslaissa, on artiklan d kohtaan sisältyvä laissa tunnustetun oikeutetun edun suojaaminen. Perusteluna tälle lainsäädäntöratkaisulle on hallituksen esityksen perustelujen mukaan vain se, että ”[t]ätä yleistä poikkeusta ei ole tarpeen panna erikseen täytäntöön”.²⁵

Ympäristötietojen julkisuuden kannalta liikesalaisuusdirektiivin merkittävin rajoittava vaikutus liikesalaisuuden suojaan perustuu juuri tähän d kohtaan, jonka mukaan unionin oikeudessa tai kansallisessa laissa tunnustetun oikeutetun edun suojaaminen oikeuttaa liikesalaisuuden hankkimisen, käyttämisen ja ilmaisemisen. Tällä d kohdan poikkeuksella on kiinteä yhteys direktiivin johdannon 11 kohdassa todettuun lähtökohtaan, jonka mukaan liikesalaisuusdirektiivi ei saisi rajoittaa ympäristötietodirektiivin mukaan määräytyvää ympäristötietojen julkisuutta.

Yleisemmin voidaan arvioida, että d kohdassa tarkoitettun oikeutetun edun suojan kannalta on merkitystä myös EU:n perusoikeuskirjan 37 artiklassa määritellyllä perusoikeudella, jonka mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti. Samoin relevantteja ovat pe-

²⁴ Ks. poikkeuksista myös Vapaavuori 2019, s. 254–266.

²⁵ HE 49/2018 vp, s. 15. Myöskään hallituksen esityksen valmistelussa d kohdan voimaansaattamisen tarpeettomuutta ei perusteltu tarkemmin. Ks. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: Liikesalaisuusdirektiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietintö. Yritykset 2/2018, s. 22.

rustuslain 20 §:ssä määritelty vastuu ympäristöstä sekä perustuslaissa määritellyt osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Niin ikään Euroopan ihmisoikeussopimuksella voi olla tältä kannalta merkitystä, vaikka sopimukseen ei sisälly välittömästi ympäristöön tai ympäristönsuojeluun liittyvän oikeuden määrittelyä.²⁶

Liikesalaisuuden rajoitukset julkisuuslain soveltamisessa

Liikesalaisuusdirektiivissä ja liikesalaisuuslaissa määriteltyjä poikkeuksia liikesalaisuuden suojaan sovelletaan myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa määritellyn liikesalaisuuden suojan määrittelyssä. Poikkeukset suhteellistavat ja rajoittavat liikesalaisuuden suojaan viranomaisen arvioidessa, miten ja missä laajuudessa salassapitoa sovelletaan asiakirjassa olevaan liikesalaisuuteen. Julkisuuslaissa ei kuitenkaan ole säädetty viranomaiselle toimivaltaa poiketa lain mukaan ehdottomasta liikesalaisuuden suojasta tai rajoittaa liikesalaisuutta sillä perusteella, että unionin oikeudessa tai kansallisessa laissa tunnustetun oikeutetun edun suojaaminen sitä edellyttää.

Oikeusperustana tällaiselle julkisuuslain soveltamiselle ei voitane pitää julkisuuslain 17 §:n 1 momenttiin sisältyvää yleisluonteista velvoitetta huolehtia ”siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista”. Selkeän oikeusperustan puuttuminen saattaa tältä osin aiheuttaa tulkinnallisia ongelmia viranomaisen soveltaessa julkisuuslaissa säädettyä liikesalaisuuden lähtökohtaisesti ehdotonta suojaan.

Liikesalaisuusdirektiivin 5 artiklan d kohdan sisältämän poikkeusperusteen laintasoista voimaansaattamista ei esitetyt näkökohdat huomioon ottaen voida pitää riittävänä. Implementoinnin perustelematonta laiminlyöntiä voidaan tältä osin pitää ongelmallisena lainsäädäntöratkaisuna myös siksi, että liikesalaisuusdirektiivin 1(1) artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät voi säätää 5 artiklassa määriteltyjä poikkeuksia suppeammista rajoituksista liikesalaisuuden suojaan.

Kun liikesalaisuusdirektiivin 5 artiklan d kohdan tarkoittamaa periaatteellisesti tärkeää ja myös ympäristötietojen julkisuutta turvaavaa poikkeusperustetta ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, liikesalaisuuden suojaan kohdistuvat kansalliset rajoitukset muodostuvat tämän laiminlyönnin johdosta – ainakin normitasolla – liikesalaisuusdirektiivin vaatimuksia suppeammiksi. Tältä osin on siksi perusteltua lähteä siitä, että myös liikesalai-

²⁶ Ks. esimerkiksi Guerra (EIT 1998) ja McGinley & Egan (EIT 1998), joissa valtion velvoite antaa ympäristötietoja perustettiin EIS 8 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan. Toisaalta viranomaisjulkisuuden rajoittaminen voi loukata EIS 10 artiklassa turvattuun sananvapauteen sisältyvää oikeutta levittää tietoa, Társaság a Szabadságjogokért (EIT 2009). Liikesalaisuuden suoja voi kuitenkin rajoittaa esimerkiksi oikeutta saada tieto ydinvoimalan tekniikasta, Sdrufení Jihočeské Matky (EIT 2006).

suusdirektiivin tulkintavaikutuksen merkitys korostuu, kun viranomainen arvioi ympäristötiedon julkisuutta ja liikesalaisuuden suojan laajuutta.

Ympäristötiedon julkisuus ja liikesalaisuuden suoja viranomaisen päätöksenteossa

Tulkintaa ohjaavat yleiset lähtökohdat

Liikesalaisuusdirektiivin tulkintaa ohjaavan johdanto-osan 21 perustelukappaleen mukaan liikesalaisuutta suojaavien toimenpiteiden, menettelyjen ja oikeussuojakeinojen suunnittelu ei saisi vaarantaa tai heikentää perusoikeuksia ja -vapauksia tai yleistä etua, kuten yleistä turvallisuutta, kuluttajansuojaa, kansanterveyttä tai ympäristönsuojelua.

Direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaan direktiivi ei myöskään saisi vaikuttaa ”sellaisten sääntöjen soveltamiseen, joiden nojalla viranomaiset voivat kerätä tietoja tehtäviensä hoitamiseksi, eikä sellaisten sääntöjen soveltamiseen, joiden nojalla kyseiset viranomaiset voivat myöhemmin ilmaista tai joiden nojalla niiden on myöhemmin ilmaista olennaisia tietoja yleisölle. Tällaisiin sääntöihin kuuluvat erityisesti säännöt, jotka koskevat tilanteita, joissa unionin toimielimet ja elimet tai kansalliset viranomaiset ilmaisevat liiketoimintatietoa, jota ne pitävät hallussaan” muun muassa Århusin yleissopimuksen ja ympäristötietodirektiivin nojalla taikka asiakirjojen julkisesta saatavuudesta tai kansallisten viranomaisten avoimuusvelvoitteista annettujen muiden sääntöjen nojalla.

Erityisesti ympäristötietojen julkisuuden kannalta liikesalaisuusdirektiivissä määritellyt liikesalaisuuksien suojan rajoitukset on tarkoitettu nimenomaisesti synkronoida ympäristötietodirektiivin sisältämään sääntelyyn. Tämä käy ilmi etenkin liikesalaisuusdirektiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleesta, jonka mukaan liikesalaisuuden suoja ei saa rajoittaa ympäristötietojen julkisuutta sääntelevien Århusin yleissopimuksen ja ympäristötietodirektiivin soveltamista. Lähtökohta on normatiivisesti kirjattu myös liikesalaisuusdirektiivin 5 artiklan määrittelemiin poikkeuksiin. Ne ovat kaikki tältä kannalta relevantteja, mutta etenkin artiklan d kohdassa määriteltyä poikkeusperustetta voidaan ympäristötietojen julkisuuden kannalta pitää keskeisenä.

Tämä liikesalaisuuden tulkintaa ja soveltamista ohjaava lähtökohta käy ilmi myös liikesalaisuuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluista, joiden mukaan liikesalaisuutta koskeva ”[s]alassapitovelvollisuus väistyisi kuitenkin silloin, kun kysymys on kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Siten salassa pidettäviä eivät ole elinkeinonharjoittajan toiminnan ympäristövaikutuksia koskevat tiedot taikka elinkeinon-

harjoittajan maksulaiminlyöntejä koskevat tiedot.”²⁷ Ainoastaan hallituksen esityksen perusteluissa mainittuja poikkeuksia, joita ei ole säädetty lailla, ei kuitenkaan voida pitää direktiivin voimaansaattamisen kannalta riittävänä sääntelyratkaisuna.

Liikesalaisuusdirektiivissä ja -laissa säädetty liikesalaisuuden suojaan kohdistuvat rajoitukset merkitsevät, että julkisuuslaissa määritellyn liikesalaisuuden suoja supistuu tai saattaa joutua väistymään pelkästään direktiivin tulkintavaikutuksen perusteella, jos liikesalaisuuden suoja vaarantaa tai heikentää perusoikeuksia ja -vapauksia tai yleistä etua, kuten yleistä turvallisuutta, kuluttajansuojaa, kansanterveyttä tai ympäristönsuojelua. Oikeusvarmuuden ja hallinnon lainalaisuuden kannalta näin merkittävän sääntelyratkaisun, jolla voi olla myös taloudellisia vaikutuksia, tulisi kuitenkin perustua laintasoiseen ja nimenomaiseen sääntelyyn.

Ympäristötietojen julkisuus viranomaisen toiminnassa

Ympäristötietodirektiivissä säädetty määritelmät, oikeudet ja velvollisuudet ovat tulleet osaksi Suomen oikeutta 14.2.2005, kun direktiivin voimaansaattamiseksi säädetty vesihuoltolain 16 §:n muutos tuli voimaan. Liikesalaisuuslaki on sen 20 §:n 1 momentin mukaan tullut voimaan 15.8.2018. Näiden säädösten tultua voimaan viranomaisen tulee asiakirjan julkisuutta koskevassa päätöksenteossaan noudattaa ympäristödirektiiviin, liikesalaisuusdirektiiviin ja liikesalaisuuslakiin sisältyviä velvoitteita ja rajoitteita julkisuuslain säännösten lisäksi. Tämä koskee myös asiakirjoja, jotka on toimitettu viranomaiselle tai jotka viranomaisen on laatinut ennen voimaantuloajankohtaa.

Edellä selostetusta unionin lainsäädännöstä johtuvat rajoitukset liikesalaisuuden suojaan merkitsevät, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa määritellyn liikesalaisuuden alun perin ehdottomaksi tarkoitettua suojaa ei voida viranomaisen päätöksenteossa enää soveltaa sellaisenaan ja rajoituksettomasti. Liikesalaisuuden alaa ja laajuutta määriteltäessä on sen sijaan otettava huomioon liikesalaisuuden suojaan kohdistuvat rajoitukset, joista on säädetty julkisuuslain voimaantulon jälkeen.

Jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, joka sisältää tietoja ympäristöstä, tai ympäristöä koskevaa tietoa tällaisesta asiakirjasta, viranomaisen on otettava päätöksenteossaan huomioon julkisuuslain soveltamisen ohella ympäristötiedon julkisuutta ja liikesalaisuuden suojaa koskeva erityissääntely EU-lainsäädännössä sekä unionin oikeuden tulkintavaikutus. Viranomaisen ei siten voi kieltäytyä antamasta tällaista asiakirjaa tai tietoa pelkästään sillä perusteella, että kysymys on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettua yksityisestä liikesalaisuudesta. Julkisuuslaissa säädetyn liikesalaisuuden arvioinnissa on sen sijaan otettava lisäksi huomioon liikesalaisuuden suoja ja rajoituksia määrittelevät lii-

²⁷ HE 49/2018 vp, s. 125.

kesalaisuuslain säännökset sekä ympäristötietodirektiivin sisältämä sääntely ja direktiivin tulkintavaikutus.

Jos vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, viranomaisen on julkisuuslain 10 §:n mukaan annettava tieto asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Näin määritellyn osajulkisuuden toteuttamiseksi viranomaisen on oma-aloitteisesti huolehdittava siitä, että asiakirjan pyytäjällä on oikeus saada asiakirjaan sisältyvät julkiset tiedot, joihin myös ympäristötiedot yleensä kuuluvat, sen estämättä, että asiakirjaan mahdollisesti sisältyy erikseen salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja.

Sääntelyparadigman muutos julkisuuden ja salassapidon rajanvedon määrittelyssä

Tarkastelun ja arvioinnin kohteena tässä artikkelissa on ympäristötiedon julkisuuden ja liikesalaisuuden suojan välinen rajanveto. Sitä määrittelevään lainsäädäntöön kohdistuvan tarkastelun perusteella voidaan esittää neljä keskeistä havaintoa, joilla on vaikutusta myös lainsäädäntöä soveltavan viranomaisen harkintavallan ja päätösvallan perusteiden määrittymiseen.

Analyysin periaatteellisesti ehkä kiinnostavimpana tuloksena voidaan pitää havaintoa eurooppaoikeudessa ja konkreettisemmin EU-lainsäädännössä toteutuneesta sääntelyparadigman muutoksesta. Avoimuutta ja viranomaisella olevan tiedon yleistä saatavuutta korostava oikeutettu yleinen etu erilaisine osatekijöineen on paradigman muuttuessa saanut vahvemman tai vähintään yhtä vahvan painoarvon kuin liikesalaisuuden ehdotonta salassapitoa puoltava yksityinen etu.²⁸

Paradigman muutos on konkretisoitunut ensin ympäristötietodirektiivin ja sittemmin liikesalaisuusdirektiivin määrittelemissä liikesalaisuuden rajoituksissa. Muutos on merkinnyt liikesalaisuuden velvoittavuuden suhteellistumista, vaikka liikesalaisuudella sinänsä on edelleen perusteltu ja lakiin perustuva tärkeä merkitys liiketoiminnan legitiimien intressien suojana.

Toinen periaatteellisesti merkittävä tutkimustulos koskee unionin lainsäädäntöön perustuvan paradigman oikeudellista velvoittavuutta ja vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön. Edellä tarkemmin esitettyjen näkökohtien perusteella voidaan arvioida, että uutta sääntelyparadigmaa ei Suomen lainsäädännössä ole kaikilta osin otettu täysimääräisesti ja asianmukaisesti huomioon saatettaessa direktiivejä voimaan. Etenkin viranomaisasiakirjojen julkisuutta sääntelevä julkisuuslaki on jäänyt jälkeen tästä muutoksesta. Tosin liike-

²⁸ Ks. yleisen edun merkityksestä ja suhteesta yksityiseen etuun ympäristösääntelyssä Pekka Vihervuori, Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1981, s. 28–48.

salaisuuslakia sovelletaan myös viranomaisten päätöksenteossa, mikä osaltaan saattaa sääntelyä ajan tasalle.

Kolmas tarkasteluun perustuva arvio liittyy ympäristötieto- ja liikesalaisuusdirektiivien puutteellisen voimaansaattamisen seurauksiin. Direktiivien voimaansaattamisen aukot liittyvät etenkin liikesalaisuuden suojan määrittelyyn. Ne voivat aiheuttaa tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta oikeudellisesti ja taloudellisesti tärkeän salassapitoperusteen soveltamisessa. Tämä saattaa osaltaan heikentää oikeusvarmuutta, kun julkisuuden ja salaisuuden rajanvetoa määrittelevän lainsäädännön soveltaminen ei kaikilta osin ole ennustettavaa. Vaikka paradigman muutos on ilmeisesti mahdollista toteuttaa viranomaisen päätöksenteossa hyödyntäen unionin lainsäädännön mukaista tulkintamallia, lainsäädännön selkeyttäminen olisi lainalaisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden kannalta suositeltavampi ratkaisumalli.

Neljäs näkökohta liittyy lainsäädäntöä soveltavan viranomaisen harkintavallan puitteisiin ja toimivallan perusteisiin. Sääntelyparadigman muutos heijastuu välttämättä myös julkisuuslakia soveltavan viranomaisen päätöksentekoon ja päätösvalan käyttöön. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaan yksityisen liikesalaisuuden suojaan kohdistuva salassapitovelvollisuus on tosin edelleen ehdoton. Arvioidessaan ehdottomaksi määritellyn liikesalaisuuden alaa ja laajuutta viranomaisen on kuitenkin otettava huomioon myös yksityisen liikesalaisuuden suojaan kohdistuvat rajoitukset, joista on säädetty julkisuuslain voimaantulon jälkeen.

Julkisuuslaissa määriteltynä yksityisen liikesalaisuuden suojaan kohdistuu nykyään myös säädännäisiä rajoituksia, joita on noudatettava julkisuuslakiin sisältyvän sääntelyn lisäksi, kun viranomainen tulkitsee ja soveltaa liikesalaisuutta koskevaa salassapitoperustetta. Koska rajoitukset perustuvat pääasiassa unionin direktiivitasoiseen lainsäädäntöön, rajoituksia sovellettaessa on otettava huomioon myös direktiivin tulkintavaikutus sen lisäksi, että useimmat poikkeukset määritellään liikesalaisuuslaissa. Direktiivin tulkintavaikutuksella on keskeinen merkitys erityisesti siltä osin kuin direktiivien implementointi on puutteellista tai ylimalkaista.

Jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, joka sisältää ympäristöä koskevaa tietoa, viranomainen ei näin ollen voi kieltäytyä antamasta tällaista asiakirjaa tai tietoa pelkästään sillä perusteella, että kysymys on julkisuuslaissa tarkoitettusta ehdottomasta yksityisestä liikesalaisuudesta. Viranomaisen on lisäksi otettava päätöksenteossaan huomioon liikesalaisuuden suojaan tältä osin kohdistuvat rajoitukset erityisesti ympäristötieto- ja liikesalaisuusdirektiivissä sekä liikesalaisuuslaissa ja huolehdittava siitä, että oikeus tutustua viranomaisen hallussa olevaan ympäristötietoon voidaan mahdollisimman laajasti toteuttaa myös käytännössä.