

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2004 vp

Valtioneuvoston selonteko julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä marraskuuta 2003 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta (VNS 5/2003 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- oikeuskansleri Paavo Nikula
- apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio
- tietohallintojohtaja Martti Favorin, ulkoasiainministeriö
- rajavartiolaitoksen esikunnan osastopäällikkö, lainsäädäntöneuvos Tomi Vuori ja ylitarkastaja Riitta Aulanko, sisäasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki, puolustusministeriö
- valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Heikki Rosti, opetusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Marit Ilveskero, maa- ja metsätalousministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kari Mäkinen ja tietopalvelupäällikkö Päivi Tommila, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Riitta Rönn, ympäristöministeriö
- hallintoneuvos Niilo Jääskinen, korkein hallinto-oikeus

- toimistopäällikkö Maija Kleemola, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- lakimies Reijo Hyvönen, Kansaneläkelaitos
- hallintojohtaja Anitta Hämäläinen, Kansallisarkisto
- kirkkoneuvos Matti Halttunen, Kirkkohallitus
- lääkintöneuvos, lääninlääkäri Antti Laine, Etelä-Suomen lääninhallitus
- ylitarkastaja Maria Siurua, Oulun lääninhallitus
- ylikomisario, lupayksikön johtaja Ari Taipale, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- johtava lakimies Taisto Ahvenainen, Suomen Kuntaliitto
- kaupunginlakimies Eila Ratasvuori, Helsingin kaupunki
- puheenjohtaja, viestintäjohtaja Anna Lauttamus-Kauppila, Julkisen alan tiedottajat ry
- työehtoasiamies Jouni Tervo, Suomen Journalistiliitto ry
- vahinkovakuutuspäällikkö Hannu Ijäs, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto ry
- hallituksen jäsen Pentti Mäkinen, Transparency International Finland ry
- toimittaja, varatuomari Ari Mölsä, Yleisradio Oy
- professori Timo Konstari
- professori Heikki Kulla
- professori Olli Mäenpää
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Jyrki Tala
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- | | |
|---|----------------------------------|
| — valtioneuvoston kanslia | — Tiehallinto |
| — Hämeenlinnan hallinto-oikeus | — Turun tiepiiri |
| — Valtakunnansyyttäjänvirasto | — Satakuntaliitto |
| — Kilpailuvirasto | — Finnvera Oyj |
| — Kuluttajavirasto | — Käräjäoikeustuomarit ry |
| — Suomen Pankki | — Oikeustoimittajat ry |
| — Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus | — Palkansaajajärjestö Pardia ry |
| — Terveysturvakeskus | — Valtion yhteisjärjestö VTY ry. |
| — Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus | |

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Eduskunnan lausuma

Hyväksyessään julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseen sisältyneet lakiehdotukset eduskunta hyväksyi lausuman, jossa eduskunta muun ohella edellytti hallituksen tarkkaan seuraavan uudistuksen tavoitteiden toteutumista sekä uuden lainsäädännön soveltamista ja toimuutta sekä antavan eduskunnalle uudistuskokonaisuutta koskevan seikkaperäisen selonteon viimeistään vuoden 2003 aikana (EV 303/1998 vp).

Tutkimuksen rajaaminen

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseen kuuluvat lait (621—693/1999) tulivat voimaan 1.12.1999. Uudistuksen keskeisin säädös on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki), jonka täytäntöönpanoa selonteko pääosin koskee. Päähuomio on kiinnitetty uudistuksen osiin, joissa lainsäädäntö selvästi muuttui.

Vireillä olevan oikeudenkäyntiä koskevan uudistuksen vuoksi seurannan ulkopuolelle jätettiin julkisuuslainsäädännön vaikutusten selvittäminen tuomioistuinten asiakirjojen julkisuuteen. Myös hyvää tiedonhallintatapaa sekä viestintää koskeva sääntely jäi seurannassa vähemmälle huomiolle, koska hyvää tiedonhallintatapaa koskevat velvoitteet eivät julkisuuslain siirtymäsäännösten vuoksi vielä vaikuta täysimääräisesti ja koska viestintää koskevat alemmanasteiset säännökset ja ohjeet tulivat voimaan vasta keväällä 2002.

Julkisuuslainsäädännön tavoitteet

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena oli lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta ja valmistelun julkisuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, edistää hyvän tiedonhallintatavan omaksumista asiakirja- ja tietohallinnossa, parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsiteltävistä asioista ja siten lisätä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia yleisten asioiden hoidossa (HE 30/1998 vp). Merkittävänä osatavoitteena oli sovittaa yhteen julkisuusperiaate muiden yhteiskunnassa tärkeiden etujen kanssa. Tähän pyrittiin selkeyttämällä salassapitoperusteita sekä sääntelemällä salassapidon ja vaitiolon suhdetta sekä keskittämällä salassapitosäännökset julkisuuslakiin.

Uudistuksen tarkoituksena oli saattaa lainsäädäntö vastaamaan perusoikeusuudistusta. Siten tärkeitä tavoitteita olivat myös yksityisyyden suojan ja yksilön turvallisuuden toteuttaminen. Perusoikeuden suojaa muodollisessa mielessä toteutettiin kumoamalla asetuksentasoiset salassapitosäännökset.

Selonteon valmistelun organisointi

Selonteon valmistelua ja tiedon keräämistä varten oikeusministeriö asetti joulukuussa 2000 julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanon seurannan yhteistyöryhmän. Työryhmässä oli valtion- ja kunnallishallinnon lisäksi edustettuina lainkäytön, toimittajien samoin kuin julkisoikeuden sekä seuranta- ja vai-

kutustutkimuksen asiantuntemus sekä vakuutusala.

Uudistuksen seuranta toteutettiin useampana erillisselvityksenä. Sekä valtionhallinnolle että kuntahallinnolle lähetettiin laaja kysely julkisuuslainsäädännön soveltamisesta saaduista kokemuksista. Kysely toteutettiin myös lakisääteisessä vakuutustoiminnassa, joka tuli uudistuksen myötä julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Oikeuskäytäntöä selvitettiin sekä määrällistilastollisesti että oikeuskäytännöstä ilmenevien oikeushojien selvittämiseksi. Tiedontarvitsijoiden kokemuksia kartoitettiin kahdella tiedotusvälineiden edustajille suunnatulla kyselyllä.

Selonteko on laadittu oikeusministeriössä selvitysten pohjalta virkatyönä. Valmistelussa on asiantuntijoina toiminut kolme eri yliopistojen professoria. Selontekoluonnos on ollut myös ministeriöiden asiantuntijoiden kommentoitavana.

Selonteon johtopäätökset

Selonteon mukaan julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksessa omaksuttuja perusratkaisuja ei ole syytä asettaa kyseenalaisiksi. Lainsäädännön täytäntöönpano on sujunut kohtuullisesti. Näkyvissä ei ole myöskään tarvetta arvioida uudelleen viranomaisten erillisyyden periaatteelle rakentuvaa ratkaisumallia, jonka mukaan kukin viranomainen itsenäisesti ratkaisee julkisuuslain soveltamista koskevat asiat.

Lain soveltamisalan laajentamista koskevat ratkaisut ovat hallituksen käsityksen mukaan oikeaan osuneita. Säännösten ulottaminen kaikkiin julkisen vallan käytössä syntyviin tietoaisteistoihin on asianmukainen ratkaisu, eikä säännösten soveltamisessa ole ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden vuoksi olisi tarpeen arvioida uudelleen tehtyä ratkaisua. Sääntelyn laajentaminen merkitsee muun ohella asianosaisten tiedonsaantimahdollisuuksien parantumista työeläkeasioissa.

Valmistelun julkisuutta koskevat uudistukset ovat keskeisiä hallinnon avoimuuden ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisessä. Seurannassa suoritettut selvitykset osoittavat, että julkisuuslain merkitys ilmenee eri vahvuudella hallinnon eri tasoilla ja eri viranomaisissa.

Uudet säännökset näyttävät vaikuttaneen laajimmin ja selvimmin monilla eri tavoin ministeriöiden toimintaan. Vaikutus näkyy vähiten valtion paikallishallintotasolla ja kuntahallinnossa.

Valmistelun julkisuuden lisäämisellä on selonteon mukaan suurin merkitys politiikkatason päätöksien valmistelussa, kuten lainvalmistelussa, valtion talousarvion laadinnassa ja eri alojen kehittämisohjelmissa sekä yksittäisissä yleisesti merkittävissä asioissa. Hallitus katsoo, että uudistuksessa tai sen toteuttamisessa ei näiltä osin näytä ilmenneen sellaisia ongelmia, jotka vaatisivat omaksuttujen ratkaisujen uudelleenarviointia.

Salassapitosäännösten keskittäminen julkisuuslakiin on koettu hyväksi ratkaisuksi. Soveltamiskäytännöstä ei ole tullut ilmi viitteitä siitä, että julkisuuslakiin olisi otettu tarpeettomia salassapitosäännöksiä.

Julkisuuslaissa on salassapidon rajoittamiseksi perustuslain edellyttämällä tavalla välttämättömimpään käytetty ns. vahinkoedellytyslausekeita, joiden mukaan salassapito on tapauskohtaisesti arvioitava sen mukaan, minkälaisia seurauksia tiedon antamisesta suojattavalle edulle voi aiheutua. Kaksi kolmasosaa viranomaisista pitää lakia joko helpompana soveltaa tai yhtä vaikeana kuin aikaisempaa lakia. Vaikka noin kolmannes valtionhallinnolle suunnattuun kyselyyn vastanneista ilmoitti kokeneensa salassapitosäännösten soveltamisen ongelmalliseksi, selvitykset antavat myös viitteitä siitä, että soveltamistilanteiden lisääntyminen vaikuttaa siten, että säännöksiä pitäminen ongelmallisina vähenee.

Oikeuskäytäntö antaa tulkintaohjausta säännösten soveltamiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä korostuvat julkisuuslakia ja sen tavoitteita vahvistavasti ja varmentavasti tiedonsaantioikeuden ensisijaisuus, salassapitosäännösten suppea tulkinta sekä päätösten asianmukainen perustelu. Vaikka toimittajille suunnatun kyselyn mukaan toimittajakunnassa on esillä käsitys, jonka mukaan julkisuuslain salassapitosäännökset mahdollistavat minkä tahansa asian salassapidon, käsitys ei selonteon mukaan saa tukea oikeuskäytännöstä. Tutkimusten mu-

kaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtyjen valitusten valossa ei voi päätyä myöskään sellaiseen käsitykseen, että viranomaiset olisivat uuden julkisuuslainsäädännön voimaantulon jälkeen alkaneet suhtautua asiakirjajulkisuuteen entistä rajoittavammin.

Viranomaisten toiminnan läpinäkyvyyden ja luotettavuuden kannalta ongelmallisina on selonteon mukaan pidettävä menettelystä tehtyjä havaintoja. Asiakirjapyyntöjen kirjaamisessa on puutteita. Ongelmallisia ovat erityisesti tapaukset, joissa yksittäinen virkamies kieltäytyy suullisesti antamasta tietoa ja asia jää silleen. Muutoinkin voi syntyä tilanteita, jolloin kielteisestä ratkaisusta ei jää minkäänlaista kirjallista dokumenttia. Nämä tilanteet sisältävät riskin siitä, että tiedonsaannin epääminen sisältää ratkaisun, joka on lain vastainen tai joka on perusteltu epäasiallisesti. Menettely voi myös olla omiaan lisäämään tyytymättömyyttä viranomaisten toimintaan tai vähentämään viranomaistoimintaa kohtaan tunnettua luottamusta.

Selonteon mukaan julkisuuslaki on — yhdesä muiden kehityspiirteiden kanssa — vaikuttanut erityisesti valtion keskushallinnon viestintään. Toimittajille tehtyyn kyselytutkimukseen vastanneista yli puolet kokee valtionhallinnon tiedotuksen kehittyneen kolmen viime vuoden aikana. Myös virkamiesten asenteiden arvioitiin muuttuneen tiedotusmyönteisemmiksi.

Kansalaisnäkökulma uuteen julkisuuslainsäädäntöön jäi seurantaselvityksissä vähälle huomiolle verrattuna viranomaisnäkökulmaan. Selonteon mukaan tutkimusaineiston perusteella voidaan kuitenkin todeta, että kansalaisten kiinnostus pyytää viranomaisilta asiakirjoja ei näytä lisääntyneen. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyneiden oikeustapausten määrässä ei myöskään ole merkittäviä muutoksia, joskin lievää kasvua on havaittavissa.

Hyvän tiedonhallintatavan ja tiedonsaannin edistämismittarit ovat luonteeltaan dynaamisia, eivätkä niitä koskevat säännökset ole voineet vielä täysimääräisesti vaikuttaa. Lainsäädännössä omaksuttua ratkaisua ohjata viranomaiset tarkastelemaan tietoa-aineistojaan kokonaisuutena voidaan selonteon mukaan edelleen-

kin pitää hyvänä ratkaisuna, jota kansainvälisesti arvioituna on pidetty innovatiivisena. Sääntely näyttää pienin tarkistuksin luovan pohjan tietohallinnon tehostamiseksi tarpeellisille toimenpiteille.

Selvitysten mukaan lainsäädäntö ei näytä liksännen merkittävästi viranomaisten tai hallintotuomioistuinten työmäärää. Uudistuksella ei myöskään ole ollut ennakoimattomia tai arvaamattomia taloudellisia vaikutuksia. Viranomaisten antamien tietojen perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että etenkin asianmukainen huolenpito hyvästä tiedonhallintatavasta sekä viestintävelvoitteiden toteuttamisesta tulevat vastaisuudessa vaatimaan lisää voimavaroja.

Selonteon yhteydessä ilmenneet kehittämistarpeet

Selvitysten perusteella suuriin lainmuutoksiin ei ole tarvetta. Asiakirjojen kopioista valtion- ja kunnallishallinnossa perittäviä maksuja koskevien säännösten tarkistaminen on jo käynnistetty. Julkisuuslaissa säädetyt asetustenantovaltuuksia tulee täsmentää. Helsingin kaupunki on tehnyt oikeusministeriölle aloitteen julkisuuslain muuttamisesta siten, että päätöksentekovalta asiakirjapyynnön johdosta voitaisiin delegoida kunnassa viranhaltijalle. Selonteon antamisen jälkeen vireille on tullut puolustusministeriön aloite salassapitoaikojen pidentämisestä silloin, kun kysymys on käytössä olevista puolustusvoimien laitteista. Selonteon mukaan oikeusministeriö myös selvittää yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa erityissääntelyyn mahdollisesti liittyvät akuutit ongelmat, minkä lisäksi oikeusministeriö käynnistää yleisemmän viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan selvityksen.

Selvitysten mukaan lainsäädännön toimivuutta ja tiedonsaantioikeuksia kunnioittavaa soveltamista voidaan edistää merkittävästikin viranomaisten koulutuksen ja muun informaatio-ohjauksen avulla. Näillä keinoin voidaan puuttua esimerkiksi asiakirjapyyntöjen kirjaamisessa sekä asiakirjapyyntöjen johdosta tehtävien päätösten harkinnassa ja päätösten perusteluissa oleviin puutteisiin. Oikeusministeriössä onkin

ryhdytty toimenpiteisiin informaatio-ohjauksen lisäämiseksi.

Valtioneuvosto on selonteossaan lähtenyt siitä, että julkisuuslain täytäntöönpanon seuranta

jatketta. Erityisen tärkeää on seurata uusien viestintään ja hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvien säännösten täytäntöönpanoa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Seurannan toteuttaminen ja selonteon laatiminen

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanon selvittämiseksi on hankittu laaja tausta-aineisto. Uudistuksen täytäntöönpanon seuranta varten perustettiin laajapohjainen yhteistyöryhmä, minkä lisäksi työhön kytkettiin eri hallinnonalat yhteyshenkilöverkoston kautta. Tämä onkin ollut tiedon keräämiseksi välttämätöntä. Tutkimusalan ja median asiantuntemuksen mukanaolo seurannan täytäntöönpanossa on edistänyt tiedon välittömän analysoinnin mahdollisuuksia selontekoa laadittaessa. Valiokunta katsoo, että selonteko on perusteellinen ja rakenteeltaan selkeä. Selonteon käytettävyyttä lisää se, että arviointi ja johtopäätökset on tehty avoimesti, ja siinä on tuotu esiin ne epävarmuustekijät, joita vastauksiin ja lain voimassaolon alkuvaiheen analyysiin liittyy. Selonteon kohteen rajaus ovat valiokunnan mielestä selonteossa mainituista syistä tarkoituksenmukainen.

Valiokunta katsoo, että nyt toteutetun seurantajakson lyhydestä huolimatta selonteko antaa varsin luotettavan kuvan uuden julkisuuslainsäädännön voimassaolon alkuvaiheesta, jossa viranomaiset perehtyvät lakiin, totuttautuvat siihen ja sopeuttavat toimintaansa sen asettamiin vaatimuksiin. Selonteko luo näin hyvän pohjan jatko seurannalle.

Yleisiä näkökohtia

Vaikka kyseessä on vaativa lainsäädäntö, uudistusta voidaan yleisesti ottaen pitää onnistuneena. Mitään merkittäviä muutostarpeita ei ole tullut esille. Valiokunnan näkemyksen mukaan uusi julkisuuslaki on lähtenyt toteutumaan ase-

tettujen tavoitteiden suuntaisesti. Lain yleiset tavoitteet ja periaatteet, jotka viranomaisten tulee julkisuuslakia soveltaessaan ottaa huomioon, kuten julkisuusperiaatteen ensisijaisuus, salassapitosäännösten suppea tulkinta sekä viranomaisten aktiivinen rooli avoimuuden, hyvän tiedonhallintatavan sekä tiedonsaantioikeuksien toteuttamisessa, ovat saaneet vahvistuksen myös oikeuskäytännöstä.

Uudessa julkisuuslaissa omaksuttu viranomaisten erillisyyden periaate, jonka mukaan kukin viranomainen ratkaisee itse lain soveltamiseen liittyvät kysymykset, on valiokunnan käsityksen mukaan osoittautunut toimivaksi. Valiokunta yhtyy siihen näkemykseen, että julkisuuslain keskeisiä tavoitteita, kuten avoimuuden lisäämistä ja hyvää tiedonhallintatavasta huolehtimista, ei voida saavuttaa kestäväällä tavalla ilman kunkin viranomaisen omaa vastuuta korostavaa sääntelyjärjestelmää.

Julkisuusperiaatteen soveltamisala

Uudessa julkisuuslaissa laajennettiin julkisuusperiaatteen soveltaminen kaikkiin julkisen vallan käytössä syntyviin tietoihin riippumatta siitä, miten julkisten tehtävien hoito on organisoitu. Laissa omaksuttiin ns. laaja viranomaiskäsite, jonka mukaan viranomaisia ovat myös sellaiset yksityisoikeudelliset yhteisöt ja yksityiset henkilöt, jotka hoitavat lainsäädännön nojalla julkista tehtävää ja käyttävät siinä julkista valtaa.

Hallintovaliokunta on julkisuuslainsäädäntöuudistuksesta antamassaan mietinnössä (HaVM 31/1998 vp) katsonut, että erikseen on syytä selvittää, onko soveltamisalaa myöhemmin tarpeen laajentaa myös sellaisia julkisia tehtäviä hoitaviin tahoihin, jotka eivät käytä julkista valtaa.

Selonteossa on soveltamisalan laajentamisen vaikutusten selvittämiseksi tarkasteltu etenkin lakisääteistä vakuutusala, jossa käsitellään ja ratkaistaan muun muassa työeläkeasioita. Selvitysten perusteella uusi julkisuuslaki ei ole aiheuttanut juurikaan muutoksia käytäntöihin vakuutusallalla, jossa tiedonantamista ja salassapitoa sääntelevät myös muut lait. Julkisuuslain on koettu kuitenkin selkeyttäneen tilannetta. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö on osoittanut, että asianosaisten tiedonsaantimahdollisuudet lakisääteistä eläkevakuutusta koskevissa asioissa ovat parantuneet julkisuuslain myötä.

Julkisen vallan käytön käsitteen täsmällisyyteen on asiantuntijakuulemisessa kiinnitetty huomiota. Valiokunta katsoo, että vaikkakaan julkisen vallan käytön alaa ei voida tyhjentävästi määritellä, käsite on saanut lainsäädännössä ja oikeustieteessä vakiintuneen sisällön, jota oikeuskäytäntö tapauskohtaisesti täsmentää. Yleisesti voidaan sanoa, että julkista valtaa käytetään annettaessa yksipuolisesti lain nojalla toista velvoittava määräys tai päätettäessä yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Niin ikään hallinnollinen valvonta nojautuu ainakin viime kädessä julkiseen valtaan. Valiokunta pitää julkisen vallan käytön käsitettä sinänsä käyttökelpoisena lain soveltamisalan määrittelyssä.

Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että esimerkiksi kuntien järjestäessä palveluja hankkimalla ne ostopalveluna ostopalvelussa syntyvien asiakirjojen julkisuus ei määräydy viranomaiskäsitteen kautta, vaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentin nimenomaisen säännöksen perusteella. Sen mukaan toimeksiantosuhteen johdosta syntynyttä asiakirjaa ei pidetä palveluntuottajan asiakirjana, vaan toimeksiantajaviranomaisen asiakirjana, ja asiakirjan julkisuus määräytyy sen mukaisesti. Valiokunnan tietoon ei ole asian käsittelyn yhteydessä tullut viitteitä siitä, että kuntien ostopalveluihin liittyvien asiakirjojen julkisuuteen liittyisi merkittäviä ongelmia.

Edellä olevaan viitaten valiokunta katsoo, ettei saaduissa selvityksissä ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella voitaisiin pitää julkisuus-

lain soveltamisalan laajentamista koskevaa ratkaisua vääränä tai ongelmallisena. Julkisuuslain säätämisen jälkeen on tullut voimaan uusi perustuslaki, jonka 124 §:n mukaan on julkisia hallintotehtäviä muille kuin viranomaisille annettaessa samalla huolehdittava siitä, että hyvän hallinnon takeet toteutuvat. Ainakaan tässä vaiheessa valiokunnan mielestä ei ole tarpeen muuttaa soveltamisalan määrittelyä.

Valmistelujulkisuus

Valmistelun julkisuuden lisääminen oli julkisuuslain yksi keskeinen tavoite. Kehitystä on tapahtunut erityisesti keskushallinnon tasolla. Varsinkin ministeriöissä valmistellaan sellaisia laaja-alaisia ja merkittäviä asioita, kuten säädöshankkeet ja talousarvio, joiden valmistelujulkisuudella on tärkeä merkitys osallistumisen ja julkisen vallan käytön kontrollimahdollisuuksien kannalta demokraattisessa oikeusvaltiossa. Kunnallishallinnossa muun muassa kuntalain ja eräiden erityislakien säätäminen sekä osallisuushankkeen toteuttaminen olivat muokanneet toimintatapoja jo ennen julkisuuslakia, minkä voidaan katsoa selittävän ainakin osaksi sitä, ettei julkisuuslain ole koettu tuoneen merkittäviä muutoksia kunnallishallinnon toimintaan.

Julkisuuslaissa lisättiin valtion talousarvion valmistelun avoimuutta huomattavasti. Kansainvälisesti Suomen budjettiprosessi onkin yksi avoimimmista, ja se on saanut alustavan kiittävän arvion myös Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) suorittamassa arvioinnissa. Valiokunta toteaa, että julkisuuslain voimassaoloajan lyhyiden vuoksi ei laajoja johtopäätöksiä julkisuuslain vaikutuksista esimerkiksi kestävästä finanssipolitiikan harjoittamisen edellytyksiin voida tehdä. Voidaan kuitenkin todeta, ettei julkisuuslain soveltamisessa ole ilmennyt sellaisia ongelmia, joita julkisuuslain käsittelyn yhteydessä tuotiin esiin. Valiokunta pitää muutosta onnistuneena.

Valiokunta katsoo valmistelujulkisuuden olevan riippuvainen myös aktiivisesta tiedottamisesta. Tietotekniikan ja sähköisen asiakirjahallinnon kehittyminen palvelee valmistelujulkisuutta. Koulutus ja ohjaus ovat avainasemassa

tiedotusmyönteisyyden ja tiedotuksellisten taitojen lisäämisessä.

Salassapitosäännökset

Salassapitosäännösten keskittäminen julkisuuslakiin on osoittautunut hyväksi ratkaisuksi. Valiokunta katsoo, että salassapitosäännösten sisällyttämiseen erityislainsäädäntöön tulee edelleenkin suhtautua pidättyvästi ja että sääntelyn kokoamista julkisuuslakiin tulee jatkaa mahdollisuuksien mukaan.

Selvitysten mukaan julkisuuslain salassa pidettäviä asiakirjoja koskeva 24 § on koettu toisaalta hyvin yksityiskohtaiseksi ja laajaksi, toisaalta sen säännöksissä on arvioitu olevan liikaa tulkinnanvaraa. Valiokunta toteaa, että säännösten yksityiskohtaisuus on tarpeen salassapidon rajoittamiseksi julkisuusperiaatteen mukaisesti välttämättömimpään. Toisaalta salassapitosäännösten soveltamiseen liittyy väistämättä tulkintaa. Tulkintaa vaativat etenkin vahinkoedellytyslausekkeet, jotka on koettu jossain määrin vaikeiksi soveltaa. Viranomaistietoa päivittäin käyttävät toimittajat ovat arvioineet, että salassapitosäännöksiä sovelletaan liian laajasti ja että käytäntö on epäyhtenäistä.

Valiokunta katsoo, että salassapitosäännösten sopiva tarkkuus on välttämätöntä julkisuusperiaatteen täysimääräiseksi toteutumiseksi. Asiassa saadun selvityksen perusteella tässä suhteessa ei ole ilmennyt viitteitä säännösten muutostarpeista. Viitteitä ei ole myöskään siitä, että laissa olisi liikaa salassapitosäännöksiä. Valiokunta korostaa sitä julkisuuslain perusperiaatetta, että salassapitosäännöksiä tulee tulkita suppeasti. Yksityisyyden suojaa koskevia säännöksiä on niiden perusoikeuden suojaamistaroituksen vuoksi tulkittava perusoikeusmyönteisesti. Mikäli asiakirjaan sisältyy salassa pidettävää tietoa, tieto tulee antaa julkisesta osasta, jos se voi tapahtua ilman, että salassa pidettävä tieto paljastuu. Oikeusturvanäkökohtien kannalta on olennaista se, että mikäli kieltäydytään antamasta tietoa, asiasta tehdään kirjallinen päätös ja päätöksessä perustellaan kieltäytymisen syy. Asioiden käsittelyn joutuisuus kuuluu hyvään hallintoon.

Valiokunta toteaa, että uuden ja laajan lainsäädännön voimaantulo aiheuttaa yleensä aina epävarmuutta ja ainakin jossain määrin epäyhtenäisiä käytäntöjä. Yhtenäisyys yleensä paranee oikeuskäytännön tulkintaohjeiden, soveltamiskokemuksen karttumisen ja koulutuksen myötä. Se, että eri tapauksissa saa asian tietystä käsitteilyvaiheesta eri laajuudessa tietoa, ei kuitenkaan välttämättä johdu epäyhtenäisestä soveltamiskäytännöstä, vaan siitä, että kuhunkin asiaan liittyy eriasteisesti salassapidon tarvetta. Kuvattu "epäyhtenäisyys" johtuu juuri siitä perustuslakiin pohjautuvasta lähtökohdasta, että julkisuutta ei tule rajoittaa enempää kuin on tarpeen suojattavan edun vuoksi. Valiokunta toteaa, että sellaisen "yhtenäisen" soveltamiskäytännön aikaansaaminen, joka merkitsisi esimerkiksi esitutkinta-asioissa tiedon julkiseksi tuloa aina samanaikaisesti erilaisissa asioissa, merkitsisi salassapidon laajentumista, koska säännökset olisi laadittava eniten suojaa tarvitsevien asioiden ehdoilla. Epäyhtenäisyyden kokemiseen voi vaikuttaa myös se, miten eri virkamiehet hoitavat viestintää.

Tarkastelun kohteena olleessa oikeuskäytännössä oli salassapitosäännösten soveltamista koskeneessa aineistossa eniten sellaisia tapauksia, joissa oli ollut kysymys Suomen kansainvälisiä suhteita koskevista asioista. Ulkoasiainhallinnon asiakirjajulkisuuteen vaikuttavat julkisuuslainsäädännön lisäksi myös kansainvälisen yhteistyön periaatteet, esimerkiksi se, ettei toisen valtion kantaa ilmaista Suomen toimesta. Periaatteisiin liittyvät näkökohdat eivät välttämättä ole yleisesti tiedossa. Myös tietojen sensitiivisyys voi vaihdella eri tilanteissa. Toinen ongelmalliseksi koettu alue on asianosaisjulkisuus, jossa arkaluontoisissa henkilöitä koskevissa asioissa asiakirjan pyytäjän ja antajan käsitykset asianosaisuudesta saattavat poiketa toisistaan. Tämä kysymys on noussut esiin laajemminkin julkisuuslain soveltamisessa.

Asiassa saadun selvityksen mukaan ulkoasiainministeriö on asettanut työryhmän selvittämään julkisuuslainsäädännön soveltamista ulkoasiainministeriössä, valtiojohdon ja eduskunnan informoinnin kehittämistä, valtiojohdon

käymien kansainvälisten neuvottelujen yhteydessä tapahtuvaa tiedotusta sekä kansalaisten tietopalvelua ulkoasiainministeriön toimialaan liittyvissä kysymyksissä erityisesti verkkopalveluja hyödyntäen.

Valtionhallinnolle suunnatun kyselyn mukaan liike- ja ammattisalaisuutta sekä elinkeinonharjoittajan taloudellista etua koskevat säännökset olivat useimmin sovellettuja salassapitoperusteita. Ongelmalliseksi on niissä koettu muun muassa salassapidon ulottuvuus. Valiokunnan näkemyksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö on omiaan konkretisoimaan ja selkiyttämään säännösten tulkintaa, eikä ainakaan tähänastisen seurannan perusteella voida valiokunnan mielestä tehdä sitä johtopäätöstä, että säännöksiä olisi tarpeen muuttaa.

Palkkatietojen julkisuus

Julkisuuslain säätämisen yhteydessä nimikirjalakia (1010/1989) muutettiin hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 31/1998 vp) mukaisesti siten, että tiedot virkamiehelle, viran- tai toimenhaltijalle ja työntekijälle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohdaisesti määrättyneestä palkanosasta, sijoituspalkkaluokasta tai vaativuusryhmää vastaavasta palkasta taikka muusta mahdollisesta palkanosasta sekä palkan kokonaismäärästä ovat julkisia. Asiassa saadun selvityksen perusteella ratkaisu on valiokunnan mielestä ollut oikea. Säännöksessä on myös otettu huomioon uudet palkkausjärjestelmät. Valiokunta pitää tärkeänä, että palkkatietojen julkisuus toteutuu täysimääräisesti siten kuin hallintovaliokunnan mietinnössä on todettu.

Julkisuuslain ja muun lainsäädännön välinen suhde

Valiokunta katsoo, että julkisuuslain ja muun lainsäädännön välinen suhde kaipaava selkeyttämistä etenkin salassapitoa koskevilta osin. Esimerkiksi kuntasektorilla on ollut havaittavissa ongelmia sovittava yhteen julkisuuslain ja sosiaali- ja terveydenhuollon salassapitosäännöksiä. Myös muilla aloilla on havaittu olevan tarvetta

viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja salassapitoa koskevan lainsäädännön selkeyttämiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan käytännössä ilmenneet tietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevat ongelmat eivät ole niinkään liittyneet julkisuuslain soveltamiseen, vaan erityislainsäädännön säännöksiin.

Asiassa saadun selvityksen perusteella myös julkisuuslain, henkilötietolain (523/1999) ja nimikirjalain välistä suhdetta on paikallaan selkeyttää. Samassa yhteydessä on syytä ottaa huomioon lakien yhteensopivuus arkistolain (831/1994) säännösten kanssa.

Hyvä tiedonhallintatapa

Hyvää tiedonhallintaa koskevat säännökset sisältävät julkisuuslain 5 lukuun ja asetukseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999). Ennen julkisuuslain voimaantuloa käyttöön otetut tietojärjestelmät sekä niitä koskevat tietoturvallisuusjärjestelyt ja ohjeet tulee saattaa julkisuuslain mukaisiksi 1.12.2004 mennessä, minkä vuoksi selonteossa on keskitytty tarkastelemaan lähinnä sitä, miten tietoaineistojen dokumentointia koskevat velvoitteet on hoidettu. Valiokunta katsoo, että asiakirjojen rekisteröintiin ja rekistereiden vaivattomaan tavoitettavuuteen sekä tietoturvallisuuden vaikutukseen julkisuuden toteutumisen kannalta tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota.

Valiokunta toteaa, että hyvän tiedonhallintatavan säännökset vaikuttavat keskeisesti julkisuuslain periaatteiden toteutumiseen. Hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten sisältämät suunnittelu-, selvittämis- ja suojaamisvelvoitteet edistävät myös yksityisyyden suojaa. Valiokunta korostaa hyvän tiedonhallinnan tärkeyttä erityisesti automaattisen tietojen käsittelyn avulla sekä verkottuvassa toimintaympäristössä tapahtuvassa asiakirjojen ja tietojen käsittelyssä.

Viestintä

Viestinnällä on keskeinen merkitys hallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta. Viranomaisten aktiivinen velvoite tiedonsaannin edis-

tämiseksi kattaa myös viestinnän. Viranomaiset ovat voineet tässä tehtävässään hyödyntää kehittyvää tietotekniikkaa ja sähköistä viestintää. Myös virkamiesten asenteiden on koettu muuttuneen tiedotusmyönteisempään suuntaan. Valiokunta painottaa, että viestintää on yhdessä hyvän tiedonhallintatavan kanssa kehitettävä kuitenkin jatkuvasti ottaen huomioon tietoyhteiskunnan muuttuvat tarpeet. Tämä edellyttää myös asianmukaisia voimavaroja.

Selonteossa on tarkasteltu yleisöjulkisuutta lähinnä toimittajille ja muulle medialle suunnattujen kyselyjen kautta, ja niissä raportoituihin kokemuksiin on syytä kiinnittää huomiota. Valiokunta kuitenkin toteaa, että varsinainen kansalaisnäkökulma on jäänyt julkisuuslain toimuuden tarkastelussa valitettavan vähälle huomiolle. Selonteossa todetaan, että kansalaisten kiinnostus pyytää asiakirjoja ei uuden lain voimaolon alkuvaiheessa ole ollut juurikaan suurempaa kuin ennen. Selonteon mukaan myöskään oikeudellisia kiistatilanteita informaation saannista tiedon pyytäjän ja viranomaisen kesken ei ole syntynyt määrällisesti paljon. Valiokunnan mielestä näiden havaintojen perusteella ei kuitenkaan voida tehdä johtopäätöksiä uuden julkisuuslain vaikutuksista kansalaisten kannalta tutkimatta asiaa syvemmin. Valiokunta yhtyy siihen selonteossa tehtyyn päätelmään, että selvitykset eivät anna valaistusta siihen, kuinka paljon ja miten viranomaisten aktiivinen viestintä on vaikuttanut tarpeeseen pyytää asiakirjoja.

Selonteossa todetut kehittämistarpeet

Valiokunta kiinnittää huomiota asiakirjapyyntöjen käsittelyssä todettuihin puutteisiin. Yksi merkittävä ongelma on se, ettei asiakirjapyyntöjä kirjata säännönmukaisesti. Kirjaamatta jättäminen ei tee mahdolliseksi seurata, noudatetaanko asiakirjan antamisessa säädettyjä määräaikoja, eivätkä mahdolliset kielteiset ratkaisut tule kirjatuiksi, mikä ehkäisee muutoksenhaun. Erityisesti tapaukset, joissa kieltäydytään antamasta asiakirjaa, mutta asiasta ei tehdä kirjallista päätöstä, ovat oikeusturvasyistä ongelmallisia. Valiokunta korostaa, että asiaa ei pidä jättää sen varaan, ymmärtääkö tiedon pyytäjä pyytää ky-

seisessä tilanteessa päätöstä, vaan tiedon pyytäjää on tarpeen mukaan informoitava hänen oikeudestaan saada asiassa kirjallinen päätös ja hakea päätökseen muutosta. Valiokunnan näemyksen mukaan julkisuuslain säännökset ovat näiltä osin sinänsä asianmukaiset. Asiaan onkin kiinnitettävä erityistä huomiota koulutuksessa ja informaatio-ohjauksessa, ja käytäntöjen kehittymistä tulee jatkossa seurata.

Valiokunta yhtyy selonteossa todettuihin laintarkistustarpeisiin. Valtion- ja kunnallishallinnossa sovellettavien asiakirjakopioiden maksuperusteiden täsmentäminen on välttämätöntä, ja valiokunta pitää tarvittavia lainmuutoksia kiireellisinä. Julkisuuslaki säädettiin ennen nykyistä perustuslakia, joten asetuksenantovaltuuksia on tarpeen arvioida nyt uusien säädösvallan delegointia koskevien perustuslain säännösten valossa. Tässä yhteydessä on valiokunnan mielestä syytä kiinnittää huomiota muun ohella tietoturvallisuuteen liittyviin määrittelyihin. Valiokunta pitää perusteltuna aloitetta julkisuuslain muuttamisesta siten, että se mahdollistaa asiakirjapyyntöjä koskevan päätösvallan siirtämisen viranhaltijoille kunnallisessa päätöksenteossa. Valiokunta toteaa, että vastaavaa päätöksenteon delegointiin liittyvää ongelmaa ei ole valtionhallinnossa. Puolustusministeriön hallinnonalalla havaittu tarve tiettyjen yksilöityjen salassapitomääräaikojen pidentämiselle on perusteltu, vaikkakin valiokunta suhtautuu pidättyvästi julkisuusperiaatteen rajoitusten lisäämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan sääntelyn uudistamista ja kiirehtii vireillä olevan uudistuksen valmistelua.

Koulutus

Valiokunta korostaa, että julkisuuslainsäädäntöä koskevaan koulutukseen tulee myös jatkossa kiinnittää huomiota. Valiokunta pitää tärkeänä, että etenkin henkilöt, jotka soveltavat työssään julkisuuslainsäädäntöä tai ylipäättään käsittelevät arkaluontoisia tai muuten salassa pidettäviä tietoja, saavat koulutusta omaa alaansa koskevasta julkisuus- ja salassapitosääntelystä, tieto-

suojasta ja tietoturvallisuudesta sekä näiden yhteydessä noudatettavista menettelyistä.

Julkisuuslaki asettaa viranomaisille aktiivisen viestintävelvoitteen, minkä johdosta viestinnän kehittämiseen ja julkisuusmyönteisyyteen tulee koulutuksessa kiinnittää erityistä huomiota. Tietoyhteiskunnan kehittyminen edellyttää tiedon tuottajalta ja jakajalta uusia tietoja ja taitoja. Valiokunta painottaa, että koulutuksen tulee edistää poikkihallinnollista yhteistyötä ja että koulutusta ja ohjausta tulee kohdistaa organisaation koko henkilöstöön, mukaan lukien asioiden valmistelijat ja esittelijät.

Seuranta

Valiokunta yhtyy hallituksen näkemykseen siitä, että julkisuuslain kokonaisuudistuksen seurantaa on jatkettava selonteon jälkeenkin. Valiokunta tähdentää, että hyvää tiedonhallintatapaa koskevassa seurannassa tulee kiinnittää huomiota muun ohella asiakirjarekistereihin ja asiakirjojen käsittelyssä noudatettaviin menettelyihin, tietoturvallisuuden vaikutukseen julkisuuden toteutumisen kannalta, annettuun koulutukseen ja ohjeistukseen sekä toimintatapojen valvontaan.

Valiokunta katsoo, että julkisuuslain jatko-seurantaa tulee kohdentaa myös muun muassa

asiakirjajulkisuuden toteutumiseen ottaen huomioon viranomaisten viestintävelvoitteet ja neuvonnan. Tämä näkökulma on valiokunnan mielestä merkittävä myös uuden hallintolain (434/2003) sekä yleisemminkin hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksen kannalta. Jatko-seuranta tulee toteuttaa niin, että samassa yhteydessä on mahdollista saada laajemmin ja yleisempääkin tietoa viranomaistoiminnan julkisuuden merkityksestä kansalaisille.

Lisäksi julkisuus- ja salassapitosääntelyn soveltamiskäytännöt, viranomaisten välinen tietojen vaihto sekä asiakirjajulkisuus toimeksiantosuhteissa ovat seikkoja, joihin on aiheellista kiinnittää huomiota arvioitaessa jatkossa julkisuuslainsäädännön toimivuutta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy selonteon johdosta annettavaksi lausunnoksi tämän mietinnön sekä lähettää mietinnön valtioneuvoston tietoon ja huomioon otettavaksi.

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /kok

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /kesk
Satu Taiveaho /sd
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.