

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2005 vp

Hallituksen esitys laeiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä kuntalain 50 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä huhtikuuta 2005 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä kuntalain 50 §:n muuttamisesta (HE 20/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, sisäasiainministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki, puolustusministeriö
- toimistopäällikkö Maija Kleemola, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- kaupunginlakimies Eila Ratasvuori, Helsingin kaupunki
- kehityspäällikkö Oiva Myllyntaus, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Satu Kangas, Viestinnän Keskusliitto ry
- varapuheenjohtaja Susanna Reinboth, Oikeustoimittajat ry
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Suomen Journalistiliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja kuntalakia. Julkisuuslakiin otettaisiin nykyistä tarkemmat säännökset asiakirjakopioista perittävien maksujen määräytymisestä kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisesti ja kuntalakiin lisättäisiin viittaus näihin säännöksiin.

Asetuksenantovaltuuksia täsmennettäisiin siten, että sääntelyn nojalla voitaisiin toteuttaa mahdollisimman tehokasta tietohallintoa sekä kehittää tietoturvallisuutta.

Julkisuuslain mukaan yleinen salassapitoaika on henkilötietoja lukuun ottamatta 25 vuotta.

Aika on osoittautunut liian lyhyeksi silloin, kun kysymys on esimerkiksi sotilaskäytössä olevista yli 25 vuotta käytössä olleita kiinteistöjä koskevista tiedoista. Esityksessä ehdotetaan, että salassapitoajan määrittelyssä otetaan huomioon rakennusten todellinen käyttöikä.

Vaitiolovelvollisuus laajenisi ehdotuksen mukaan myös sellaisiin hallinnon ulkopuolisiin henkilöihin, jotka saavat salassapitosäännösten harkintarajojen puitteissa ja painavan yleisen edun vuoksi tietoja, jotka muutoin ovat salassa pidettäviä.

Julkisuuslakiin ehdotetaan otettavaksi lisäksi säännös, joka oikeuttaisi kunnan siirtämään asiakirjapyynnön käsittely- ja ratkaisuvallan vi-
ranhaltijoille.

Esitykseen sisältyvät lait ovat tarkoitettut tu-
lemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen taustalla ovat lähinnä julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta annettu valtioneuvoston selonteko ja sen yhteydessä todetut lain tarkistustarpeet (VNS 3/2003 vp ja HaVM 6/2004 vp). Hallituksen esityksellä pannaan myös täytäntöön Suomen kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista johtuvat vaatimukset.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Tietohallinnon edistäminen

Esityksen mukaan julkisuuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyjä asetuksenantovaltuuksia täsmennettäisiin ja ne siirrettäisiin lain 36 §:ään. Niiden tilalle 18 §:n 2 momenttiin otettaisiin säännökset valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten velvollisuudesta pitää silmällä tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja osallistua tiettyihin yhteisiin tietoverkkopalveluihin. Velvoitteet ovat voimassa, jos valtioneuvoston asetuksella niin säädetään. Valiokunta pitää ehdotettuja säännöksiä tärkeinä eri viranomaisten tiedonsaantitarpeiden sekä kansalaisten tiedonsaannin ja palveluiden kehittämisen kannalta.

Valiokunta toteaa, että asiakirja- ja tietohallintoon liittyy monenlaisia käsitteitä, esimerkiksi tietojärjestelmä tai asiakastietojärjestelmä, jotka saatetaan käytännössä ymmärtää eri tavoin. Selvytyden vuoksi valiokunta tähdentää, ettei ehdotetun 18 §:n 2 momentin sääntelyllä

puututa henkilötietolakiin eikä siihen liittyviin vaatimuksiin. Sääntely ei myöskään oikeuta luovuttamaan tai yhdistämään viranomaisten eri henkilökistereitä ja niiden tietoja esimerkiksi henkilötietolain tai julkisuuslain 16 §:n 3 momentin vastaisesti. Valiokunta katsoo, että sääntelyn merkitykseen ja suhteeseen henkilötietolakiin, kuten käsitteisiin yleisemminkin, on hyvä kiinnittää huomiota muun muassa koulutuksessa ja tarvittaessa niitä voidaan selkeyttää, esimerkiksi lainkohdassa tarkoitettun valtioneuvoston asetuksen antamisen yhteydessä.

Asiakirjojen antamisesta perittävät maksut

Valiokunta pitää tarpeellisenä, että julkisuuslain 34 §:ään sisällytetään nykyistä tarkemmat säännökset viranomaisen asiakirjoja annettaessa perittävistä maksuista. Pykälään sisältyisivät säännökset muun muassa siitä, milloin asiakirjan antamisesta ei peritä maksua, tilanteista, jolloin tiedon esille hakemisesta peritään maksu, sekä säännökset kopioiden ja tulosteiden antamisesta perittävistä maksuista. Selvytyden vuoksi valiokunta toteaa, että maksua ei asiakirjan kopioista tai tulosteista 34 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan peritä, kun pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin. Tapauksissa, joissa asiakirjat ovat hyvin laajoja, voivat kopioiden hinnat nousta korkeiksikin. Valiokunta toteaa, että julkisten asiakirjojen sähköinen muoto edistää asiakirjojen saatavuutta ja lisää tiedon antamisen vaivattomuutta.

Kuntalainsäädännössä ei ole yleistä kunnallisten maksujen perusteita koskevaa sääntelyä, eikä kunnallishallinnossa sovelleta valtion maksuperustelakia. Valtuusto päättää kunnan maksujen perusteista ja hyväksyy hallintosäännössä määräykset asiakirjoista perittävistä lunastuksista.

ta. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan kuntalain 50 §:n 10 kohtaa täsmennettäväksi siten, että siihen otettaisiin viittaus julkisuuslain 34 §:ään. Valiokunta pitää ehdotettua säännöstä tarpeellisenä ja asianmukaisena. Valiokunta korostaa hallituksen esityksen mukaisesti, ettei viittauksella tarkoiteta valtion maksuperustelain omakustannusperiaatteen noudattamista, vaan kunnassa julkisuuslain nojalla perittävistä maksuista päätettäessä tulisi noudattaa kustannusvastaavuuden periaatetta. Kunta voi kuitenkin päättää sitä pienemmästä maksusta ja lunastuksesta.

Tiedon esille hakemisesta perittävät maksut

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa julkisuuslain 34 §:n 2 momentin mukaan tietyissä tapauksissa tiedon esille hakemisesta voitaisiin periä maksu silloin, kun asiakirja ei ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnisteen avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla. Esitys merkitsee, että maksullisuus lisääntyisi tilanteissa, joissa asiakirjan esille hakeminen vaatii viranomaisilta erityistoimenpiteitä.

Valiokunta toteaa, että hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu, että viranomainen on selvillä tietoineistostaan. Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee muun muassa pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Säännökset eivät kuitenkaan velvoita viranomaisia ylläpitämään sellaisia luetteloita, joista viranomaisen asiakirja olisi löydettävissä minkä tahansa hakukriteerin perusteella. Ehdotetussa julkisuuslain 34 §:n 2 momentissa on tarkoitettu lähinnä sellaisia tietojensaintipyynnöjä, joissa hakukriteerinä on sellainen tiedonpyytäjän ilmoittama peruste, jota viranomaisen asiakirjarekisteri tai sen luokitteluperusteet eivät tunnista. Todettakoon, että on myös sellaisia seikkoja, joita viranomainen ei esimerkiksi henkilötietolainsäädännön vuoksi saa käyttää rekisteröintiperusteena. Julkisuuslain 13 §:n mukaan pyydettävän asiakir-

jan yksilöintivelvollisuus on lähtökohtaisesti tietoja pyytävällä. Viranomaisen on avustettava tiedon pyytäjää diaarin ja muiden hakemistojen avulla yksilöimään asiakirja.

Valiokunta toteaa, että tiedon esille hakemisesta aiheutuvien kustannusten perimisessä, niin kuin koko asiakirjahallinnossa, lähtökohtana tulee olla julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutuminen. Voi kuitenkin tulla sellaisia asiakirjapyyntötilanteita, joissa asiakirjan tai tiedon hakeminen vaatii viranomaiselta epätavallisen suurta työpanosta. Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä tarkoituksenmukaisena, mutta katsoo, että sitä on tietyiltä osin aiheellista täsmentää. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että 1. lakiehdotuksen 34 §:n 2 momentti muutetaan kuulumaan seuraavasti: "Edellä 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu peritään kuitenkin silloin, kun on pyydetty asiakirjaa, joka ei 13 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen tämän lain mukaisesti pitämästä asiakirjarekisteristä siinä käytettävän asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnisteen avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla." Viittaus julkisuuslain 13 §:ään osoittaa, että kysymys on asiakirjasta, jota tiedon pyytäjä ei itse ole kyennyt yksilöimään senkään jälkeen, kun viranomainen on avustanut häntä mainitussa säännöksessä tarkoitettulla tavalla. Ilmaisui "tämän lain mukaisesti pitämästä asiakirjarekisteristä" korostaa etenkin hyvän tiedonhallintatavan velvoitetta. Ehdotettu muotoilu ei merkitse sitä, että viranomaisen tulisi luokitella asiakirjansa minkä tahansa kriteerin perusteella löydettäväksi.

Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että julkisuuslain 21 §:ssä on erikseen säännökset niitä tilanteita varten, jolloin viranomainen pyynnöstä tuottaa tietoaaineistoja etsimällä, yhdistelemällä tai muutoin käsittelemällä ylläpitämäänsä tietojärjestelmään sisältyviä tietoja.

Vaitiolovelvollisuuden laajentaminen

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi vaitiolovelvollisuutta koskevaan julkisuuslain 23 §:n 2 mo-

mentiin säännös, jonka nojalla vaitiolovelvollisuus olisi myös sillä, joka olematta virkamies tai muutoin hallinnossa taikka viranomaisen toimeksiannosta toimiva saa salassapitosäännösten harkintarajojen puitteissa ja painavan yleisen edun vuoksi tietoja, jotka muutoin ovat salassa pidettäviä. Tällaista henkilöä koskisi myös pykälän 3 momentissa säädetty tiedon hyväksikäyttökielto.

Valiokunta pitää perusteltuna, että vaitiolovelvollisuus ulottuu kaikkiin niihin tahoihin, jotka voivat saada salassa pidettäviä tietoja. Voimassa olevan lain 23 §:n 2 momentin vaitiolovelvollisuutta koskevaa säännöstä on julkisuuslain 17 §:n tulkintasäännökset huomioon ottaen tulkittava ahtaasti. Lain 23 §:n 2 momentissa mainitulla salassa pidettävien tietojen saamisella "lain nojalla" tarkoitetaan julkisuuslain säätelyjärjestelmässä salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia erityissäännöksiä, kuten julkisuuslain 11 §:ssä säädettyä asianosaisen tiedonsaantioikeutta ja julkisuuslain 7 luvun säännöksiä salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sekä julkisuuslain ulkopuolisessa lainsäädännössä olevia salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä. Lain 23 §:n 2 momentin ilmaus "lain nojalla annettava lupa" viittaa julkisuuslain 28 §:ään. Valiokunnan käsityksen mukaan vaitiolovelvollisuus ei voimassa olevan säännöksen perusteella ulotu henkilöön, jolle tietoja on annettu vahinkoedellytyslausekkeen puitteissa ja joka ei toimi viranomaisessa tai viranomaisen toimeksiannosta. Näin on vaitiolovelvollisuuden ulottuvuutta arvioinut myös muun muassa Eduskunnan oikeusasiamies päätöksessään 3.2.2005 (Dno 1585/4/03).

Valiokunta tähdentää, että vahinkoedellytyslausekkeen osoittama salassapitoedellytys ei ole samanlainen erilaisissa tilanteissa, vaan se riippuu siitä, mitä tietoja annetaan ja kenelle. Vahinkoedellytyslausekkeitä on käytetty sen varmistamiseksi, ettei salassapitoa uloteta laajemmalle kuin kulloinkin tilanne suojattavan edun kannalta välttämättä vaatii. Valiokunta viittaa julkisuuslaista antamaansa mietintöön HaVM 31/1998 vp ja toteaa, että näissä tilanteissa on kysymys tilanne- ja tapauskohtaisesta harkin-

nasta. Valiokunta katsoo, että tiedon vastaanottajan vaitiolovelvollisuus on seikka, joka osaltaan vaikuttaa sen arviointiin, voidaanko tieto asiakirjasta antaa vahinkoedellytyslausekkeen sisältävän salassapitosäännöksen sitä estämättä.

Edellä olevaan viitaten valiokunta pitää ehdotettua säännöstä tarpeellisenä salassapitosäätelyn selkeyttämiseksi ja sen joustavuuden varmistamiseksi.

Valiokunta toteaa, että ehdotetussa 23 §:n 2 momentissa kriteeri "painava yleinen etu" ei sinänsä muodosta perustetta salassa pidettävän tiedon luovuttamiselle. Kriteerillä on tarkoitus rajoittaa viranomaisen mahdollisuutta antaa tieto hallinnon ulkopuoliselle siitä, mitä se julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen harkintarajojen mukaan muuten olisi. Väärinkäsitysten välttämiseksi on valiokunnan mielestä kuitenkin aiheellista poistaa 1. lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentista maininta painavasta yleisestä edusta ja ehdottaa, että hallituksen esitykseen sisällyttömään, julkisuuslain tulkintasäännöksiä sisältävään 17 §:ään lisätään uusi 3 momentti seuraavasti: "*Harkittaessa yleisöltä salassa pidettävän tiedon antamista ennalta määritellylle tiedonsaajalle julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa on pidettävä huolta siitä, että tiedonsaajalla on tämän lain mukainen vaitiolovelvollisuus ja että tietoja annetaan muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy.*" Säännöksessä tähdennetään tiedon vastaanottajan vaitiolovelvollisuutta tilanteissa, joissa yleisöltä salassa pidettäviä tietoja annetaan julkisuus- ja salassapitolausekkeen osoittamissa rajoissa. Maininnalla painavasta yleisestä syystä on tarkoitus ilmaista sitä, että yleisöltä salassa pidettävien tietojen antamiseen muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville tulee suhtautua pidättyvästi. Edellä olevan johdosta valiokunta ehdottaa lisäksi, että 1. lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentin toinen virke muutetaan kuulumaan seuraavasti: "*Vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomainen on (poist.) ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa*

tietoja, jotka (*poist.*) ovat yleisöltä salassa pidettäviä."

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa korostuu ehdotetun sääntelyn merkitys etenkin poliittisen toiminnan kannalta. Sääntelyllä on kuitenkin merkitystä muissakin tilanteissa. Esimerkiksi väestönsuojeluasioissa ja poikkeusoloihin varautumista koskevissa asioissa tietoja voi olla tarpeen antaa hallinnon ulkopuolisille. Vahinkoedellytyslausekkeen ei ole katsottu estävän tällaista tietojen luovuttamista (HE 30/1998 vp). Todettakoon lopuksi, ettei ehdotettu sääntely koske lainkaan niitä ta-

pauksia, joissa kyse on ehdottomasta salassapito-
tovelvollisuudesta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

1.

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21 päivänä toukokuuta 1999 annetun lain (621/1999) 14 §:n 1 momentti, 18 §:n 2 momentti ja 23 §:n 2 momentti sekä 25, 31, 34 ja 36 § sekä *lisätään* 15 §:ään uusi 3 momentti, *17 §:ään uusi 3 momentti* ja 33 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

14 ja 15 §
(Kuten HE)

17 § (*Uusi*)

Tiedonsaantioikeuksien huomioon ottaminen päätöksenteossa

— — — — —
*Harkittaessa yleisöltä salassa pidettävän tiedon antamista ennalta määritellylle tiedonsaajalle julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa on pidettävä huolta siitä, että tiedonsaajalla on tämän lain mukainen vaitiolovelvollisuus ja että tietoja annetaan muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy. (*Uusi 3 mom.*)*

18 §
(Kuten HE)

23 §

Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

— — — — —
Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu. Vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomainen on (*poist.*) ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka (*poist.*) ovat yleisöltä salassa pidettäviä. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tieto-

ja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään.

— — — — —
25, 31 ja 33 §
(Kuten HE)

34 §

Maksut

(1 mom. kuten HE)

Edellä 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu peritään kuitenkin silloin, kun *on pyydetty asiakir-*

jaa, joka ei 13 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen tämän lain mukaisesti pitämästä asiakirjarekisteristä siinä käytettävän asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnisteen avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla.

(3—6 mom. kuten HE)

36 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 27 päivänä toukokuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /kok
Kari Kärkkäinen /kd
Rosa Meriläinen /vihr

Lauri Oinonen /kesk
Heli Paasio /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd
vjäs. Pertti Hemmilä /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.