

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO
JULKISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN
KOKONAISUUDISTUKSEN
TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA**

SISÄLLYSLUETTELO

I Johdanto	4
1. Selonteon tausta.....	4
1.1. Seurannan ja lakien vaikutusten arvioinnin yleinen merkitys	4
1.2. Eduskunnan julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta koskeva lausuma.....	5
2. Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus.....	6
2.1. Uudistuksen laajuus ja yleinen merkitys	6
2.2. Uudistuksen tavoitteet	7
2.3. Keskeiset muutokset.....	7
3. Seurannan toteuttaminen.....	9
3.1. Seurannan suuntaaminen ja rajaukset	9
3.2. Seurannan organisointi	10
3.3. Laaditut selvitykset	10
II Toimenpiteet lainsäädännön toimivuuden edistämiseksi	13
1. Täytäntöönpanon suunnittelun yleinen merkitys	13
2. Alemmanasteiset säädökset ja ohjeet	13
2.1. Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta.....	13
2.2. Hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset ja ohjeet	14
2.3. Tietoturvaluottamustoimenpiteitä koskevat ohjeet	14
2.4. Asiakirjarekistereitä ja tietojärjestelmäselosteita koskevat säännökset ja ohjeet	14
2.5. Muut täytäntöönpanoon liittyvät yleiset ohjeet.....	14
2.6. Virastokohtaiset ohjeet	15
3. Tiedottaminen, informaatio-ohjaus ja henkilöstön koulutus	15
III Uudistuksen toteutumisesta käytännössä.....	17
1. Julkisuusperiaatteen soveltamisalan laajentuminen	17
2. Valmisteluasiakirjojen ja valmistelun julkisuus.....	19
2.1. Kokonaisuudistuksessa toteutetut muutokset.....	19
2.2. Valmisteluasiakirjojen julkisuus	19
3. Salassapitosäätely ja julkisuusperiaate	21
3.1. Salassapitosäätelyn keskittäminen.....	21
3.2. Salassapitosäätelyn yleisestä soveltamisesta	21
3.3. Salassapidon minimointi ja perusteluvaikeus oikeuskäytännössä.....	25
4. Asiakirjapyynnöt ja niiden käsittely.....	26
4.1. Tarkastelukulman merkitys	26
4.2. Tietojensaantia koskevien pyyntöjen määrä viranomaisissa.....	27
4.3. Asiakirjapyyntöjen käsittely.....	28
4.3.1. Pyyntöjen kirjaaminen.....	28
4.3.2. Asiakirjan antamisesta päättäminen.....	28
4.3.3. Tiedonsaannin epääminen	28
4.3.4. Viranomaisten kokemukset reagoinnista tiedonsaannin epäämiseen	30

4.4. Tuomioistuinratkaisut ja niiden merkitys julkisuuslain soveltami- skäytännössä.....	30
4.4.1. Tilastollinen tarkastelu	30
4.4.2. Oikeuskäytäntö oikeussäntöjen muotoajana.....	31
4.5. Ylimpien laillisuusvalvojen käytännöstä.....	33
4.6. Asiakirjakopioista perittävät maksut	35
5. Päätelmiä asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta ja sovel- tamisongelmista.....	36
6. Viestintä ja avoimuuden lisääminen	38
6.1. Valtionhallinnon vi estinnän yleiset kehittämistoimet	38
6.2. Tiedonantovelvollisuus ja viestintä yleisesti merkittävissä valmistelu- sioissa.....	39
6.3. Käsitukset avoimuuden ja viestinnän kehittymisestä	40
7. Hyvä tiedonhallintapa: tietoineistojen dokumentointi	42
8. Muutokset hallinnossa ja resurssien riittävyys	43
IV Vaikutukset muuhun lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen	44
1. Erityissäännökset ja lainvalmistelun ohjaus	44
2. Säännösten yhteensovittamisesta käytännössä.....	46
V Kansainvälinen kehitys ja sen vaikutus muutostarpeisiin.....	47
1. Avoimuuden kehittyminen Euroopan unionissa	47
2. Euroopan neuvoston suositus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta.....	49
3. Arviointia.....	49
VI Johtopäätöksiä julkisuuslain toimivuudesta ja kehittämisestä.....	50
1. Arviointiin vaikuttavista yleisistä tekijöistä.....	50
2. Arviointi tavoitteiden ja lainsäätämisen vaiheen keskustelun kannalta.....	51
3. Havaitut tarkistamistarpeet ja täytäntöönpanon edistäminen	55
3.1. Lainsäädännön kehittäminen.....	55
3.2. Informaatio-ohjaus	55
3.3. Suunnitellut seurantatoimet.....	56
LIITTEET	57
1. Luettelo julkisuuslainsäädännön seuranta varten tehdyistä selvityksistä	57
2. Luettelo korkeimman hallinto-oikeuden julkisuuslainsäädännön soveltamista koskevista ratkaisuksista 2000–2002	57

I Johdanto

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseen kuuluvat lait (621 – 693/1999) tulivat voimaan 1 päivänä joulukuuta 1999. Kokonaisuudistus oli laaja ja moniulotteinen säädöskokonaisuus. Eduskuntakäsittelyn loppuvaiheissa nousi esiin erilaisia käsityksiä uudistuksen toimivuudesta ja vaikutuksista. Eduskunta edellyttikin lakeja hyväksyessään, että hallitus antaa eduskunnalle selonteon kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta vuoden 2003 aikana.

Uudistuksen keskeisin säädös on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999; jäljempänä julkisuuslaki), jonka täytäntöönpanoa tämä selonteko pääosin koskee. Uudistuksen seuranta on toteutettu useampana erillisenä selvityksenä. Näiden pohjana oleva aineisto koottiin merkittäviltä osiltaan vaiheessa, jossa lainsäädäntö oli ollut voimassa runsaan kahden vuoden ajan. Selonteko kuvaa ja arvioi siten lain voimassaolon alkuvaihetta, jossa viranomaiset perehtyvät lakiin, totuttautuvat siihen ja sopeuttavat toimintaansa sen asettamiin vaatimuksiin.

Tässä luvussa tarkastellaan johdannoksi selonteon taustaa, julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta sekä uudistuksen seurannan toteuttamista.

1. Selonteon tausta

1.1. Seurannan ja lakien vaikutusten arvioinnin yleinen merkitys

Hyvään lainvalmisteluun kuuluu seurata uuden lainsäädännön toteutumista sekä arvioida sen vaikutuksia. Seurannan katsotaan yleensä kuuluvan sille ministeriölle, jonka valmisteluvastuuseen uusi säädös kuuluu. Seurannan tarvetta on korostettu useissa säädösvalmistelun laadun parantamiseen tähtäävissä kansallisissa ohjeissa ja kansainvälisissä ohjelmissa. Myös eduskunta keskeisenä lainsäädäntövallan käyttäjänä on korostanut viime vuosina eri yhteyksissä lakien seurannan tarvetta ja tärkeyttä.

Seuranta on viimeinen lainvalmistelun vaihe, joka voi tuottaa aineistoa myös uuden lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseksi. Uusien säädösten täytäntöönpanon seuranta kiinnittää lainvalmistelijoiden huomiota uudistusten vaikutusten arviointiin ja sen tarpeeseen jo lainvalmisteluvaiheessa ja siten edistää hyvän lainvalmistelutavan juurtumista. Seurantaa pidetään sekä kirjallisuudessa että lainvalmistelua koskevissa ohjeissa erityisen tarpeellisena silloin, kun kysymys on laajoista, periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä koskevista lakiuudistuksista samoin kuin silloin, kun päätöksentekijät kokevat epävarmuutta uudistuksen vaikutuksista tehdessään päätöksiä.

Varsinaiset uudistusten vaikutuksia selvittävät tutkimukset suositellaan tehtäviksi 7 – 10 vuotta uudistuksen voimaantulon jälkeen, jotta tilanne on vakiintunut ja erilaiset oppimis- ja sopeutumisprosessit ovat edenneet riittävän pitkälle. Tätä aikaisemmassa vaiheessa toteutettavaa seurantaa tarvitaan palautteen saamiseksi sekä mahdollisten korjaavien toimenpiteiden tarpeen arvioimiseksi.

Täytäntöönpanon käsitettä käytetään tässä selonteossa laajassa merkityksessä. Sillä tarkoitetaan niitä toimia, joita julkiset viranomaiset hallinnossa ja lainkäytössä tekevät jonkin säädöksen toteuttamiseksi sekä sitä vuorovaikutusta, joka tällöin syntyy viranomaisen ja muiden toimijoiden välillä. Täytäntöönpanossa kiinnostavaa ovat viranomaisten ratkaisujen li-

säksi myös erilaiset tosiasialliset käytännön toimenpiteet, jotka vaikuttavat siihen, kuinka hyvin saavutetaan uudistuksen tavoitteet.

1.2. Eduskunnan julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta koskeva lausuma

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseksi annettiin huhtikuussa 1998 (HE 30/1998 vp). Uudistus sai eduskunnan lähetekeskustelussa myönteisen vastaanoton. Kriittisiä huomautuksia esitettiin lähinnä vain nimikirjalain muuttamista koskevasta lakiehdotuksesta (lakiehdotus n:o 8), jonka mukaan Suomen Pankin, Kansaneläkelaitoksen ja tasavallan presidentin kanslian virkamiesten palkkausta koskevat tiedot jäävät tietojensaantioikeuden ulkopuolelle.

Hallintovaliokunta sai kuulemiskierroksen tuloksena 124 kirjallista kannanottoa kokonaisuudistuksesta. Lähes puolet hallintovaliokunnalle lausuntonsa antaneista ei esittänyt juuriakaan muutoksia hallituksen esitykseen. Ministeriöillä – sisäasiainministeriön eräitä ehdotuksia lukuun ottamatta – ei ollut käytännössä mitään huomautettavaa. Lausuntoja, joissa oli korkeintaan kolme huomautusta tai muutosehdotusta, oli noin 80 prosenttia annetuista lausunnoista. Eniten huomautettavaa oli tiedotusvälineiden ja tuomioistuinten edustajilla. Lisäksi lakivaliokunta (LaVL 14/1998 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 43/1998 vp) antoivat hallintovaliokunnalle lausuntonsa.

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen säätämisvaihe ajoittui eduskunnassa kiireiseen aikaan lähellä maaliskuun 1999 eduskuntavaaleja, mikä yhdessä asian merkityksen vuoksi medialle lienee synnyttänyt erilaisia käsityksiä lainsäädännön vaikutuksista lakia säädettäessä. Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 31/1998 vp) esitettiin hallituksen esitykseen sisältyneitä lakiehdotuksia täsmentäviä muutoksia sekä ehdotukset kolmeksi eduskunnan lausumaksi.

Lakiehdotukset hyväksyttiin valiokuntakäsittelyn tuomien tarkistusten jälkeen helmikuussa 1999 yksimielisesti (EV 303/1998 vp). Eduskunta hyväksyi samalla seuraavat lausumat:

1. Eduskunta edellyttää hallituksen tarkkaan seuraavan uudistuksen tavoitteiden toteutumista sekä uuden lainsäädännön soveltamista ja toimivuutta sekä antavan eduskunnalle uudistuskokonaisuutta koskevan seikkaperäisen selonteon viimeistään vuoden 2003 aikana.
2. Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että syyttäjän tiedonsaantioikeuden turvaavat asianomaiset säännökset on saatettu voimaan julkisuuslainsäädännön voimaan tullessa.
3. Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että kunkin verovelvollisen säännönmukaista verotusta koskevat tiedot verotettavasta tulosta ja varallisuudesta sekä muun muassa maksuun pannuista valtion-, kunnallis- ja kirkollisveroista ovat julkisia tietoja myös vastaisuudessa sekä lisäksi siitä, että tulevaisuudessa suhtaudutaan muutoinkin n pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön.

Tämä selonteko toteuttaa eduskunnan lausuman 1 kohtaa. Lausuman 2 kohdassa tarkoitettu syyttäjän tiedonsaantioikeutta koskeva muutos on toteutettu yleisistä syyttäjistä annetun lain muutoksella (848/2001). Verotettavaa tuloa ja varallisuutta koskevien tietojen julkisuutta vahvistavat säännökset on annettu lailla verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999). Oikeusministeriö on lainvalmistelun ohjauksessa kiinnittänyt huomiota siihen, että salassapitosäännökset sijoitetaan ensisijaisesti julkisuuslakiin lausuman 3 kohdassa edellytetyllä tavalla.

2. Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus

2.1. Uudistuksen laajuus ja yleinen merkitys

Lainvalmisteluhankkeena uuden julkisuuslainsäädännön laadintaa on kuvattu epätavallisen laajaksi ja vaativaksi tehtäväksi. Tätä ilmentää osaltaan valmistelun kesto: uudistus oli eriaikaisesti vireillä yli kaksikymmentä vuotta, ja hallituksen esitykseen johtanut valmistelukin kahdeksan vuotta. Vaikka lainvalmistelussa joudutaan varsin usein toimimaan eri suuntaisten eturistiriitojen voimakentässä, intressien moninaisuus ja voimakkuus ovat julkisuuslainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä erityisen suuria. Julkisuuslainsäädännössä tulee ilmi muun ohella eri perusoikeuksien välinen jännite, kuten yksityiselämän suojan sekä sananvapauden ja muiden informaation vapautta koskevien oikeuksien välinen suhde. Koska lainsäädäntö kattaa kaiken julkisen vallan käytön ja siinä syntyvät tietoaineistot, suojattavina etuina tarkasteluun tulevat yksityisten etujen lisäksi myös erilaiset yleiset edut ja niiden väliset jännitteet.

Kokonaisuudistuksen valmistelustrategiana oli avoin keskustelu ja neuvottelu: epäselviä ja ongelmallisia asioita käytiin niin kauan läpi kuin yhteisen ymmärryksen syntyminen vaati. Työmetodiksi valittu menettely läpikäydä kriittiset kysymykset eri etuhajojen kanssa osoitti toimivuutensa ja oli edellytyksenä sille, että hallituksen esitys ylimalkaan saatettiin antaa yksimielisesti eduskunnalle.

Uudistuksen merkitystä osoittaa sen periaatteellinen tärkeys demokratian toimivuudelle. Viranomaisten toiminnan julkisuus antaa mahdollisuudet muun ohella valvoa julkisen vallan käyttöä sekä osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon. Tiedonsaanti viranomaisten toiminnasta edistää yhteiskunnan kehittymistä avoimena vuorovaikutukseen perustuvana kansanvaltana.

Julkisuuslakia voidaan pitää myös yhtenä perusoikeusuudistuksen käytännön toteuttajana. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut talenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi erikseen rajoitettu lailla. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja talenteesta. Julkisuuslaki sääntelee konkreettisesti tätä perusoikeutta sekä – perustuslain 22 §:ssä säädetyn toimeksiannon mukaisesti – viranomaisten velvollisuuksista edistää perusoikeuksiin kuuluvan tiedonsaantioikeuden toteutumista.

Perustuslaki vaikuttaa monin eri tavoin kansalaisten tiedonsaantioikeuksien ja tiedonsaanti-mahdollisuuksien sääntelyn tarkkuus-, vaatimus- ja tavoitetasoon. Perusoikeuksista, joita julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksella toteutettiin, on 12 §:n 2 momentin lisäksi erityisesti mainittava perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetty yksityiselämän suoja, joskin myös muilla perusoikeuksilla on liittyviä uudistukseen.

Hyvään lainvalmisteluun kuuluu, että ehdotetut muutokset sopeutetaan muun oikeusjärjestyksen ja -järjestelmän kokonaisuuteen hallitusti ja ilman odottamattomia häiriövaikutuksia. Julkisuutta koskevien säännösten hajaantuminen lukuisiin eri säädöksiin ja ehdotuksen moninaiset kytkennät muuhun oikeussääntelyyn ovat korostaneet lainvalmisteluhankkeen vaativuutta. Tätä osoittaa muun ohella se, että hallituksen esitykseen (HE 30/1998 vp) sisältyi paitsi ehdotus laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta myös ehdotukset kaikkiaan 77 muun lain muuttamisesta ja että uudistuksella kumottiin yli 120 eri säädöksiin sisältynyttä salassapitosäännöstä.

2.2. Uudistuksen 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, s. 32).

Merkittävänä osatavoitteena oli sovittaa yhteen julkisuusperiaate muiden yhteiskunnassa tärkeiden etujen kanssa. Tähän pyrittiin selkeyttämällä salassapitoperusteita sekä sääntelämällä salassapidon ja vaihtelun suhdetta sekä keskittämällä salassapitosäännökset julkisuuslakiin.

Viranomaisten toiminnan avoimuuden lisäämistä koskevaan tavoitteeseen kuuluu erityisesti valtionhallinnon viranomaisten tiedotustoiminnan ja muun viestinnän kehittäminen.

Julkisuuslaki koskee monella tavoin viranomaisten toimintaa informaation koko elinkaaren ajan. Hyvän tiedonhallintatavan edistämistä koskevan sääntelyn kantavana ajatuksena olikin ohjata viranomaiset tarkastelemaan tietoaineistojaan kokonaisuutena sekä ottamaan samanaikaisesti huomioon erilaiset tietoaineistojen käyttöön, luovuttamiseen ja muuhun käsittelyyn liittyvät velvoitteet.

Sekä viranomaisten toiminnan avoimuuden lisääminen että hyvän tiedonhallintatavan edistäminen ovat monelta osin kehittämistavoitteita eikä niitä voida saavuttaa kovin lyhyellä aikavälillä.

2.3. Keskeiset muutokset

Julkisuuslailla kumottiin vuonna 1951 annettu laki yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951; jäljempänä asiakirjajulkisuuslaki). Asiakirjajulkisuuslaki sisälsi säännökset julkisuusperiaatteen mukaisesta tiedonsaantioikeudesta ja tiedonsaannissa noudatettavasta menettelystä.

Uuden julkisuuslain *soveltamisala on aikaisempaa huomattavasti laajempi*. Laki sisältää säännökset oikeudesta saada tieto julkisista asiakirjoista, virkamiesten ja viranomaisissa toimivien vaihtelovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta sekä viranomaisten velvollisuuksista edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa.

Asiakirjan käsite on kattava. Sääntely on pyritty tekemään mahdollisimman välineneutraaliksi: asiakirjan määritelmä ei tee eroa sen mukaan, minkälaiselle alustalle ja minkälaisin keinoin viesti on saatavissa selville (5 § 1 mom.). Laki kohdistuu julkisuusperiaatteen kannalta keskeiseen viranomaisilla olevaan aineistoon. Tyypillisimpiä viranomaisten asiakirjoja ovat ratkaisut ja niiden valmisteluasiakirjat sekä ratkaisuja varten viranomaiselle toimitetut asiakirjat. Viranomaisen asiakirjoihin kuuluvat myös monet viranomaisten tosiasiallisen toiminnan yhteydessä laadittavat asiakirjat. Viranomaisen asiakirjan käsitteen ja siten myös tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäävät virkamiesten omat muistiinpanot ja eräät muut julkisen vallan käytön tai sen valvonnan kannalta merkityksettömät asiakirjat (5 § 3 ja 4 mom.).

Julkisuuslain soveltamisala *kattaa kaikki julkista valtaa käyttävät organit*: laki koskee myös yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lain nojalla jul-

kista tehtävää ja käyttäessä julkista valtaa (4 § 2 mom.). Tällaisia ovat mm. työeläkelaitokset.

Julkisuuslaki on rakennettu *viranomaisten erillisyyden periaatteelle*. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Tällä on merkitystä erityisesti valmistelun julkisuuden kannalta: esimerkiksi ministeriön toiselle ministeriölle antama lausunto lainsäädäntöasiassa tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu lausunnon antavassa ministeriössä. Viranomaisten itsenäisestä päätösvallasta asiakirjan julkisuudesta päätettäessä seuraa, etteivät ylempät viranomaiset voi antaa alaista hallintoaan sitovia soveltamisohjeita tai puuttua siihen, miten alainen viranomainen yksittäistapauksessa lakia soveltaa.

Valmistelun avoimuutta lisättiin uudistuksessa eri keinoin. Viranomaisten asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohdat on julkisuuslaissa määritelty asiakirjajulkisuuslakia tarkemmin; samalla myös aikaistettiin ajankohtaa, jolloin asiakirja tulee julkiseksi (6 – 7 §). Esimerkiksi lainvalmistelua palvelevat selvitykset tulevat julkiseksi heti, kun ne ovat valmiita käyttötarkoitukseensa (6 § 1 mom. 5 k.). Myös valtion talousarvion valmisteluasiakirjat tulevat aikaisempaa varhaisemmassa valmisteluvaiheessa julkisiksi. Asiakirjajulkisuuslain mukaan merkittävä osa ns. viranomaisten sisäisistä selvityksistä olivat pysyvästi harkinnanvaraisesti julkisia; julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluva valmisteluaineisto tulee salassa pidettäviä asiakirjoja lukuun ottamatta julkiseksi viimeistään silloin, kun asian käsittely on päättynyt kyseisessä viranomaisessa (6 § 1 mom. 9 k.). Valmistelun julkisuuden lisäämiseksi itsenäistä valmistelutehtävää hoitavat määriteltiin viranomaisiksi (4 § 1 mom. 8 k.) sekä säädettiin viranomaisille erityinen tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä asioissa (19 §).

Vuoden 1951 asiakirjajulkisuuslakiin ei sisältynyt säännöksiä viranomaisen velvollisuuksista tiedottaa tai muutoin aktiivisin toimenpitein edistää kansalaisten tiedonsaantia. Viranomaisen toiminnan julkisuus toteutui siten vain, jos joku pyysi asiakirjan nähtäväkseen tai siitä kopiota. Perustuslaki säätää julkiselle vallalle velvollisuuden turvata ja edistää perusoikeuksien toteutumista. Edistämismuutoksen toteuttamiseksi ja viranomaistoiminnan avoimuuden lisäämiseksi julkisuuslakiin otettiin säännökset *viranomaisten velvollisuuksista edistää tiedonsaantioikeuden toteutumista*.

Asiakirjajulkisuuslaissa ei ollut säännöksiä viranomaisten velvollisuuksista ottaa tietoon liittyvät oikeudet huomioon asiakirja- ja tietohallinnossaan. Tietoturvallisuuden kehittämiseksi yhtenäisin perustein ei ole ollut lainsäädännöllistä pohjaa. Julkisuuslain mukaan viranomaisen tulee *hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi* huolehtia asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä (18 §).

Uudistuksella yhtenäistettiin *salassapitoa ja vaitioloa koskeva säännöstö*. Aikaisemmin säännökset olivat hajallaan eri laeissa ja asetuksissa. Asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden suhde oli käytännössä vaikeaselkoinen. Julkisuuslakiin sisältyvät säännökset asiakirjan salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden perusteista ja niiden välisestä suhteesta. Uudistus poisti lainsäädännön ristiriitaisuuden perusoikeussäännösten kanssa ja sillä toteutettiin vaatimus salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten säätämisestä lailla.

Yleisimmät salassapitoperusteet keskitettiin julkisuuslakiin (24 §) lainsäädännön läpinäkyvyyden turvaamiseksi: kansalaisilla ei ole mahdollisuutta saada käsitystä tiedonsaantioikeutta rajoittavista perusteista, jos salassapitosäännökset ovat hajallaan eri alojen lainsäädännössä.

Salassapitosäännöksiä sovelletaan pääsäännön mukaan riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa asiakirja on (salassapitoperusteiden yleispätevyys). Tämän on määrä selkeyttää salassapidon määrittelyä sekä edistää yhtenäisiin perusteisiin pohjautuvan soveltamiskäy-

tännön syntymistä. Tehtävien organisointitavat voivat hallinnossa vaihdella merkittävästi ja esimerkiksi kunnilla on aikaisempaa suuremmat mahdollisuudet yhdistää toimielimiä viranomaistehtävien hoitamista varten. Tämänkin näkökohdan katsottiin puoltavan säännöksiä, joita voidaan soveltaa riippumatta siitä, minkälainen viranomainen kulloinkin tehtäviä hoitaa.

Salassapitosäännösten keskittäminen ja salassapitoperusteiden yleispätevyys mahdollisti sen, että noin 120 eri säädökseen aikaisemmin sisällynyttä salassapitosäännöstä voitiin kumota.

Julkisuuslain mukaan *salassapito on aikaisempaa useammin riippuvainen siitä, loukkaako tiedon antaminen niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty*. Näitä ns. vahinkoedellytyslausekkeita on käytetty erityisesti säännöksissä, joissa suojattavana etuna on ensisijassa jokin yleinen etu. Vahinkoedellytyslausekkeita käytetään sen varmistamiseksi, että salassapito rajoittuisi vain välttämättömimpään. Vahinkoedellytyslausekkeissa on käytetty kahta eri muotoilua: toisissa olettamana on asiakirjan julkisuus (esimerkiksi 24 § 1 mom. 2 k.); toisissa olettamana on asiakirjan salassapito (esimerkiksi 24 § 1 mom. 7 k.).

Erilaiset valmisteluun liittyvät asiakirjat ja viranomaisten sisäiset selvitykset tulevat aikaisempaa laajemmin tiedonsaantioikeuden piiriin. Vuoden 1951 asiakirjajulkisuuslain mukaan harkinnanvaraisesti julkisiin asiakirjoihin kuului kuitenkin asiakirjoja, joista tietoja ei käytännössä annettu ja joiden pitäminen julkisuuden ulkopuolella on edelleenkin välttämätöntä. Tämän vuoksi julkisuuslakiin otettiin joitakin uusia salassapitosäännöksiä, kuten henkilön psykologisia testejä ja henkilöarviointeja koskeva säännös (24 § 1 mom. 29 k.) sekä finanssi- ja tulopolitiikkaa koskevia valmisteluasiakirjoja koskeva säännös (24 § 1 mom. 11 k.).

Asiakirjajulkisuuslaissa ei ollut nimenomaisia tulkintaa koskevia säännöksiä. Julkisuuslaissa ovat nimenomaiset *viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat tulkintasäännöt* (17 §). Julkisuuden ensisijaisuus samoin kuin julkisuusperiaatteen tarkoitus tulee ottaa huomioon uutta lakia sovellettaessa. Tiedonsaantia ei saa rajoittaa ilman asiallisia ja laissa säädettyjä perusteita eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeen.

Julkisuuslaissa säädetään *enimmäismääräajat asiakirjapyyntöä koskevan asian käsittelylle*. Pääsääntönä on asian käsittely viipymättä. Asia on ratkaistava ja asiakirja annettava viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saamisesta ja hankalimmissa tapauksissa viimeistään kuukauden kuluessa pyynnöstä (14 § 4 mom.). Vuoden 2003 alkuun noudatettiin kuitenkin pidempiä määräaikoja (37 § 2 mom.).

Julkisuuslakiin otettiin *yleiset perusteet salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta* (26–30 §). Laki mahdollistaa nykyistä laajemmin myös viranomaisten välisen henkilötietojen siirron teknisen käyttöyhteyden avulla.

3. Seurannan toteuttaminen

3.1. Seurannan suuntaaminen ja rajaukset

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen seurannassa katsottiin perustelluksi suunnata päähuomio siihen osaan sääntelystä, joka merkitsi asiallista muutosta aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna. Tarpeellisenä pidettiin myös huomion kiinnittämistä asioihin, jotka sääntämävaiheessa herättivät keskustelua. Eduskuntakäsittelyn aikana ilmaistiin huoli salassapidon laajuudesta suhteessa julkisuusperiaatteen ensisijaisuuteen sekä vaikeuksista soveltaa lakia ja erityisesti salassapitosäännöksiin sisältyviä vahinkoedellytyslausekkeita. Myös la-

kiin sisältyvien tulkintasääntöjen merkitys sekä mahdollisuudet ohjata lain tutkintaa oikeuskäytännön avulla korostuivat säätämisvaiheen keskustelussa.

Seurannan piiriin tulevia asioita rajasivat toisaalta vireillä olevat uudistukset, toisaalta julkisuuslain siirtymäsäännökset. Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta valmisteltaessa tarkoituksena oli, että yleislainsäädännön voimaantumisen jälkeen käynnistetään tuomioistuintoiminnan julkisuutta koskeva tutkimushanke sekä sen pohjalta arvioidaan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön uudistustarve (LaVL 14/1998 vp, Liite 2). Oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva lainvalmistelu käynnistyi oikeusministeriössä kuitenkin alun perin kaavailtua nopeammin, minkä vuoksi katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, että tuomioistuinten omien asiakirjojen julkisuuteen liittyvät kysymykset jätetään seurannan ulkopuolelle.

Selonteko annetaan ennen kuin julkisuuslaki sen siirtymäsäännösten mukaan on kaikilta osin täysimääräisesti voimassa. Tämän vuoksi pidettiin tarkoituksenmukaisena jättää seurannassa vähemmälle huomiolle sellaiset hyvään tiedonhallintatapaan liittyvät velvoitteet, joita koskeva siirtymäaika ei seurantajakson aikana ole vielä kulunut loppuun.

3.2. Seurannan organisointi

Julkisuuslainsäädännön soveltamisalan laajuuden vuoksi tietoja lainsäädännön täytäntöönpanosta oli hankittava eri tavoin ja erilaisista lähteistä, mikä edellytti monien eri tahojen yhteistyötä. Tämän vuoksi oikeusministeriö asetti joulukuussa 2000 julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanon seurannan yhteistyöryhmän. Työryhmässä oli valtion- ja kunnallishallinnon lisäksi edustettuina lainkäytön, toimittajien samoin kuin julkisoikeuden sekä seuranta- ja vaikutustutkimuksen asiantuntemus. Uusista julkisuussäännösten piiriin tulleista yksityistä aloista merkittävimpinä voitaneen pitää vakuutusalaa, minkä vuoksi sen edustus oli myös työryhmässä.

Yhteistyöryhmän tehtävänä oli: 1) arvioida minkälaisia selvityksiä on tarpeen laatia uudistuksen tavoitteiden toteutumisen, uuden lainsäädännön soveltamisen ja toimivuuden kuvaamiseksi; 2) toimia Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja muiden seurantaselvityksiä tekevien yksiköiden apuna suunniteltaessa ja toteutettaessa seurantaa; 3) käsitellä selvitysten laadinnassa huomioon otettavia yleisiä näkökohtia; sekä 4) toimia selvitysten laatijoiden sekä julkisuuslainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvien osapuolten välisenä yhteistoimintaeliimenä.

Hallituksen selonteko pohjautuu seurantatutkimuksiin ja viranomaisilta saatuihin tietoihin. Selontekoa laadittaessa on lisäksi kuultu asiaan liittyviä eri etutahoja.

3.3. Laaditut selvitykset

Julkisuuslainsäädännön täytäntöönpanoa katsottiin olevan tarpeen valottaa useammasta eri näkökulmasta. Eduskunnan lausuma merkitsee, että selontekoa laadittaessa tulee olla käytettävissä tietoa siitä, mitä asianmukaisen täytäntöönpanon toteuttamiseksi on tehty. Näiltä osin on kysymys sen kuvaamisesta, mitä menettelyllisiä ja tosiasiallisia toimia hallinnossa on suoritettu.

Lakien soveltamista on luonnollisesti tarpeen kuvata *oikeuskäytännön* avulla, mikä tässä tapauksessa tarkoittaa alueellisten hallinto-oikeuksien ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja. Oikeuskäytäntöaineiston perusteella on saatavissa muun ohella tietoa siitä, onko valitusasioiden määrä kasvanut uuden lain voimaantumista. Erityinen mielenkiinto liittyy siihen, kuinka usein valitus ja siitä annettu ratkaisu kohdistuvat säännöksiin, jotka ovat asiallisestikin uusia aikaisempaan lakiin verrattuna.

Oikeuskäytäntöä selvitettiin sekä määrällis-tilastollisesti että sisällöllisesti. Tarkastelua varten käytiin läpi alun perin noin 90 korkeimman hallinto-oikeuden ja 73 hallinto-oikeuden ratkaisua uuden julkisuuslain voimassaoloajalta. Ratkaisut on koottu 30.11.2002 saakka, jonka jälkeen annettuja ratkaisuja ei ole voitu aikataulusyistä ottaa huomioon. Hallinto-oikeuksien ratkaisuista yhdeksän oli Kuopion hallinto-oikeudesta ja 64 Helsingin hallinto-oikeudesta.

Oikeuskäytännön sisällön selvittämiseksi koottiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta ajalta 1.12.1999 – 31.11.2002 kaikki sellaiset ratkaisut, joissa ainakin yhtenä sovelletuna oikeusohjeena on ollut uuden julkisuuslain säännös. Näitä ratkaisuja oli kaikkiaan vajaat 90. Tutkijat valitsivat ratkaisuista ne, joissa alustavasti vaikutti olevan kysymys merkitsevällä ja kiinnostavalla tavalla uuden lainsäädännön soveltamisesta. Näistä ratkaisuista, joita oli kaikkiaan 37, tehtiin jatkotyötä varten tiivi stelmät.

Oikeuskäytäntöä kuvaava selvitys on julkaistu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisusarjassa (Konstari, Timo & Salovaara, Christa & Tala, Jyrki & Vettenranta, Leena & Wallin, Anna-Riitta: Korkeimman hallinto-oikeuden uutta julkisuuslakia koskevan ratkaisukäytännön esittelyä ja erittelyä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 2003: 204).

Tärkeä tietolähde on lisäksi ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntö. Näiltä osin käytettävissä on ollut laillisuusvalvojen toimintakertomusten lisäksi julkisuuslakia koskevat päätökset sekä Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksella valmistunut opinnäytetyö (Koskinen, Hannu: Viranomaistoiminnan julkisuus ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä).

Valitusviranomaisten samoin kuin ylimpien laillisuusvalvojen käsiteltäviksi tulevien asioiden valikoitumiseen vaikuttavat useat eri tekijät. Oikeuskäytännön kartoitus ja sen analysointi eivät yksinään luo riittävää pohjaa kuvata lain soveltamista ja siinä mahdollisesti esiintyviä ongelmia. Erityisesti hallinto-oikeudellisessa sääntelyn seurannassa luonteva, ensisijainen ja helpoimmin lähestyttävä tiedon lähde ovat säännöksiä soveltavat viranomaiset. Näille kertyvä tieto auttaa vastaamaan siihen, mitkä sääntelyt näyttävät toimivan viranomaistoiminnassa hyvin tai vähäisin ongelmin, missä taas esiintyy vaikeuksia ja puutteita. Tällainen tieto kuvastaa lain toimivuutta yleensä ja antaa pohjaa suunnitella säännösmuutoksia tai muita korjaavia toimia, joilla lain toimivuutta voidaan parantaa. Seurannassa selvitetiinkin *hallintokäytäntöä* toteuttamalla sekä valtionhallinnolle että kuntahallinnolle suunnatut kyselytutkimukset.

Valtionhallinnon viranomaisia koskeneen tutkimuksen päätavoitteena oli kartoittaa niitä kokemuksia, joita valtionhallinnon viranomaiset ovat saaneet uuden julkisuuslainsäädännön soveltamisesta ja toteuttamisesta. Pyrkimyksenä oli saada kokonaiskuva niistä havainnoista, joita viranomaisilla on ollut soveltaessaan uutta lakia ja ongelmista, joita viranomaiset ovat kohdanneet arkityössään. Tutkimus suoritettiin lähettämällä kysely alun perin 163:lle valtionhallinnon virastolle. Vastausprosentti oli 91 prosenttia.

Selvitys on ilmestynyt Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisusarjassa (Salovaara, Christa – Tala, Jyrki: Uuden julkisuuslain toimivuus valtionhallinnossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 2003:199).

Kuntahallinnolle suunnattu kysely toteutettiin yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Kysely lähetettiin 50 kunnalle sekä 42 kuntayhtymälle. Kyselyssä olivat mukana Kuntaliiton KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelmaan kuuluvat kunnat sekä näiden lisäksi Helsinki, Oulu ja Tampere. Tutkimustulokset ovat yleistettävissä kaikkiin

Suomen kuntiin. Kyselyn kokonaisvastausprosentti oli 70, kunnista kyselyyn vastasi 66 prosenttia ja kuntayhtymistä 74 prosenttia.

Kyselyn perusteella laadittu selvitys on julkaistu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedoksiannontona (Salovaara, Christa: Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutusyhtiöissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 2003: 57).

Soveltajien kokemuksia katsottiin olevan tarpeen selvittää myös suuntaamalla kysely myös joillekin julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluville lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuille *julkista valtaa käyttäville yksityisille yhteisöille*. Tätä kautta arvioitiin saatavan tietoa julkisuusperiaatteen soveltamisalan laajentamiseen liittyvän tavoitteen toteuttamisesta. Kartoituksen kohteeksi valittiin lakisääteinen vakuutus toiminta, koska vakuutus alaa koskevan muutoksen arvioitiin olevan yleisesti merkittävä.

Vakuutus alalle suunnattu julkisuuslain seuranta koskeva kysely toteutettiin yhteistyössä Liikennevakuutuskeskuksen, Tapaturmavakuutuslaitosten liiton (TVL) sekä Työeläkevakuuttajien (TELA) kanssa keväällä 2003. Mainitut yhteisöt kokosivat edustamiensa laitosten vastaukset. Kysely laadittiin ja kyselyyn vastanneet tahot valittiin yhteistyössä Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton kanssa. Kyselyyn vastaajina olivat kaikki merkittävät vakuutuslaitokset.

Kyselyn pohjalta on laadittu selvitys on julkaistu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantona (Salovaara, Christa: Julkisuuslain soveltaminen kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutusyhtiöissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 2003: 57).

Tiedonsaannin edistämiseen liittyvien tavoitteiden toteutumista voidaan arvioida vain selvittämällä, miten *viranomaisten tiedottaminen ja muu viestintä* on kehittynyt lain voimaantulon jälkeen. Tätä koskevaa informaatiota selvitettiin kartoittamalla toimittajien ja muiden tiedotusvälineiden edustajien kokemuksia.

Keväällä 2003 valtioneuvoston kanslian yhteistyössä oikeusministeriön kanssa toteutamassa kyselytutkimuksessa selvitettiin suomalaisten joukkoviestimien edustajien mielipiteitä, käsityksiä ja kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä. Tutkimuksen toteutti Helsingin yliopiston viestinnän laitos. Kysely postitettiin satunnaisotoksella valituille, 250 suomalaisen joukkoviestimen edustajalle. Vastaajien joukossa oli sekä valtakunnallisten että alueellisten tiedotusvälineiden toimittajia niin lehdistöstä, tietotoimistoista kuin sähköisistä medioistakin. Kyselyn vastausprosentti jäi varsin alhaiseksi (25).

Selvitys on ilmestynyt valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa (Mörä, Tuomo & Tarkiainen, Johanna: Joukkoviestimien kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä. Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/2003).

Osana toimittajille suunnattua kyselyä selvitettiin joukkoviestinten edustajien mielipiteitä, käsityksiä ja kokemuksia uuden julkisuuslain toimivuudesta ja viranomaiskäytännöistä sen soveltamisessa.

Selvitys tehtiin kirjekyselynä maaliskuussa 2003. Kyselyyn vastasi 76 suomalaisten tiedotusvälineiden edustajaa. Vastaajien joukossa on sekä valtakunnallisten että alueellisten tiedotusvälineiden toimittajia niin lehdistöstä, tietotoimistoista kuin sähköisistä medioistakin. Vastausprosentti oli 25, mitä on pidettävä varsin alhaisena. Selvitys on ilmestynyt oikeusministeriön julkaisusarjassa (Mörä, Tuomo & Tarkiainen,

nen, Johanna: Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2003: 36).

Selontekoa laadittaessa on ollut käyttävissä myös Tampereen yliopistossa valmistunut opinnäytetyö, jonka toteuttamiseksi haastateltiin kahdeksan ministeriön viestintä- ja tiedotuspäälliköitä (Marjamaa, Patrik: Valtionhallinnon viestinnän muotoutuminen joukkotiedotusvälineissä. Pro gradu tutkielma. Tampereen yliopiston hallintotieteen laitos, kevät 2003).

II Toimenpiteet lainsäädännön toimivuuden edistämiseksi

Täytäntöönpano määrää olennaisesti sitä, millaisia tuloksia ja vaikutuksia säädöksellä on ja kuinka hyvin se vastaa niitä tavoitteita ja odotuksia, joita lakia valmisteltaessa ja säädettäessä on ollut. Tässä luvussa tarkastellaan yleisesti täytäntöönpanon suunnittelun merkitystä ja sen jälkeen kuvataan annettuja alemmanasteisia säännöksiä ja ohjeita sekä lopuksi selostetaan tiedotusta, neuvontaa ja muuta informaatio-ohjausta sekä henkilöstön koulutusta.

1. Täytäntöönpanon suunnittelun yleinen merkitys

Uudistuksen täytäntöönpanoa voidaan pyrkiä edistämään muun muassa erilaisilla tukitoimilla. Näitä ovat alemmanasteiset säädökset ja ohjeet sekä tiedotus, koulutus ja neuvonta. Onnistunut täytäntöönpano saattaa edellyttää usean viranomaisen yhteistyötä tai yhteistyötä viranomaisten ja yksityisten toimijoiden kanssa. Myös lain vaikutusten seuranta ja tutkimustoiminta voidaan nähdä täytäntöönpanoa tukevinä toimenpiteinä. Tukitoimet edellyttävät useimmiten erilaisten voimavarojen käyttöä.

Julkisuuslainsäädännön täytäntöönpanoa leimaava tekijä on, ettei keskushallinnossa ole tiettyä viranomaista, jonka erityisenä, nimenomaisena tehtävänä olisi huolehtia uuden lainsäädännön toteuttamisesta ja sen vaatimista käytännön toimenpiteistä. Tämä piirre liittyy julkisuuslainsäädännön ilmentämään viranomaisten erillisyyden periaatteeseen, joka merkitsee kunkin viranomaisen itsenäisyyttä ja omaa vastuuta käsiteltäessä ja ratkaistaessa julkisuuslainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä. Julkisuuslaissa osoitetusta toimivallasta johtuu, eivät ministeriöt voi antaa määräyksiä alaiselleen hallinnolle julkisuuslain soveltamisesta.

Julkisuuslakia valmisteltaessa oikeusministeriössä suunniteltiin tarvittavan koulutuksen järjestämistä. Samoin oli varauduttu lainsäädännön voimaantuloa koskevaan tiedotukseen ja seurantaan. Hallituksen esityksessä todettiin uuden lainsäädännön voimaantulon edellyttävän henkilöstön kouluttamista sekä sen varmistamista, että noudatetut menettelyt vastaavat uuden lainsäädännön vaatimuksia (HE 30/1998 vp, s. 36).

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että lainsäädännölle asetetut tavoitteet eivät toteudu kunnolla, elleivät viranomaiset omaksu julkisuusperiaatetta ja hyvän tiedonhallintatavan vaatimuksia. Tämä edellyttää laajaa koulutusta. Vastuu ministeriöiden kouluttamisesta ja uudistuksesta tiedottamisesta palvelevan oppaan laatimisesta osoitettiin mietinnössä oikeusministeriölle (HaVM 31/1998 vp, s. 7).

2. Alemmanasteiset säädökset ja ohjeet

2.1. Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta

Julkisuuslain nojalla on annettu asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999; jäljempänä julkisuusasetus). Asetukseen sisältyvät tarkem-

mat säännökset yleistä tiedonsaantioikeuden toteuttamista palvelevien asiakirjarekistereiden pitämisestä sekä viranomaisten tehtävistä lain 18 §:ssä säädetyn hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisesta. Asetukseen lisättiin keväällä 2002 valtionhallinnon viestintää koskevat säännökset (380/2002), joita tarkastellaan lähemmin III luvun jaksossa 6.

2.2. Hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset ja ohjeet

Julkisuuslain 18 §:ssä on säännökset hyvästä tiedonhallintavasta. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että viranomaiset tarkastelevat hallussaan olevia tietoaineistoja ja niihin kohdistuvia vaatimuksia (julkisuus, tietosuoja, tietoturvallisuus, arkistointi) kokonaisuutena. Julkisuusasetuksessa on tarkemmat säännökset selvityksistä, joihin hyvää tiedonhallintatapaa koskevat toimenpiteet perustuvat.

Tietoaineistoja ja niiden merkitystä koskeva perusselvitys on laadittava käyttämällä hyväksi arkistolaisista (831/1994) tarkoitettua arkistonmuodostussuunnitelmaa. Toimenpiteiden tarvetta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka toteutetaan mm. oikeus saada tietoja viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä velvoitteet henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen suojaamisesta sekä tietojen laadusta.

Valtiovarainministeriössä laadittiin täytäntöönpanon edistämiseksi muistio hyvän tiedonhallintatavan määräyksestä (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 11/2000). Arkistolaitos antoi 11 päivänä huhtikuuta 2000 suosituksen arkistonmuodostussuunnitelman laadinnan, käytön ja ylläpidon periaatteiksi. Suosituksella tähdättiin siihen, että viranomaiset tekevät arkistonmuodostussuunnitelman tarkistuksen samanaikaisesti julkisuuslainsäädännön edellyttämien selvitysten kanssa.

2.3. Tietoturvaluustoimenpiteitä koskevat ohjeet

Erityissuojattavilla tietoaineistoilla tarkoitetaan asiakirjoja ja tietoja, joita koskevat erilaiset luovutusrajoitukset (julkisuusasetus 2 § 1 mom.). Erityissuojattava tietoaineisto voidaan julkisuusasetuksen nojalla luokitella kolmeen luokkaan sen mukaan, minkälaisia käsittely-, suojaus- ja muita tietoturvaluustoimenpiteitä on toteutettava tietoaineistoja luotaessa, käytettäessä, luovutettaessa tai muutoin käsiteltäessä. Luokittelua koskevat säännökset koskevat vain valtionhallintoa.

Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto on antanut eri luokkia vastaavista toimenpiteistä tarkemmat ohjeet (Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston ohje salassa pidettävien tietojen ja asiakirjojen luokittelusta ja merkitsemisestä 19.1. 2000 dnro 5/01/2000).

2.4. Asiakirjarekistereitä ja tietojärjestelmäselosteita koskevat säännökset ja ohjeet

Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeuden toteuttaminen käytännössä edellyttää, että viranomaisten julkiset asiakirjat ovat helposti löydettävissä. Useimmiten tämä toteutetaan diaarien ja muiden asiakirjarekistereiden avulla. Julkisuusasetuksessa on asiakirjarekistereitä ja tietojärjestelmäselosteita koskevat tarkemmat säännökset.

Valtiovarainministeriön kehittämisosasto on antanut suosituksen tietojärjestelmäselosteen laadinnasta. Tietojärjestelmäselosteesta on annettu myös julkisen hallinnon suositus (JHS 146).

2.5. Muut täytäntöönpanoon liittyvät yleiset ohjeet

Julkisuuslain salassapitosäännöksin on pyritty suojaamaan henkilön osoite- ja muut yhteystiedot tilanteissa, joissa henkilön kohdistuu hänen terveyttään tai turvallisuuttaan uhkaavia

tekijöitä (24 § 1 mom. 31 k.). Väestörekisterikeskus on antanut ohjeet salaisten yhteystietojen suojaamisesta (Väestörekisterikeskuksen ohje 27.12.2000 dnro 1559/02/00) sekä käytännösäännöt väestötietojärjestelmään rekisteröidyn turvakiellon ja sen alaisten tietojen käsittelystä (23.4.2002 dnro 522/79/02).

Julkisuuslain säätämisen yhteydessä muutettiin nimikirjalakia siten, että virkamiesten ja viranhaltijoiden palkkausta koskevat tiedot tulivat julkisiksi (627/1999). Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto on antanut valtion virastoille ohjeet valtion henkilöstön palkkauksen julkisuudesta (16.11.1999 dnro 32/01/1999).

Julkisuuslain 19 §:ssä on säännökset viranomaisen velvollisuudesta antaa tietoja keskeneräisistä yleisesti merkittävistä asioista. Valtioneuvostossa tätä velvoitetta on toteutettu muun muassa erityisen hankerekisterin avulla. Valtiovarainministeriö on antanut määräyksen valtioneuvoston hankerekisteristä (12.12.2000 dnro 598/02/02/1999).

2.6. Virastokohtaiset ohjeet

Julkisuuslainsäädännössä edellytetään viranomaisen pitävän huolta siitä, että asiakirjan antamista koskeva päätösvalta määritellään ja että annetaan riittävät ohjeet asioiden ja asiakirjojen kirjaamisesta sekä asiakirjojen, tietojärjestelmien ja niissä olevien tietojen asianmukaisesta käsittelystä ja suojaamisesta.

Viranomaisille suunnatuissa kyselytutkimuksissa esitettiin kysymys siitä, onko julkisuuslain voimaantulo vaikuttanut ohjeistukseen kyseisessä virastossa. Lähes 75 prosentissa valtion virastoja uusi lainsäädäntö on vaikuttanut ohjeistukseen. Kaikissa ministeriössä ohjeistusta oli uusittu uuden lainsäädännön myötä. Valtion keskus- ja aluehallinnossa sekä paikallisviranomaisissa noin kolmanneksessa virastoja ohjeistus oli pysynyt entisenä. Ohjeistot oli uudistettu yli 50 prosentissa kunnista ja kuntayhtymistä.

Viranomaisen palveluksessa olevilla on oltava tarvittava tieto viranomaisessa käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta, tietojen antamisesta noudatettavasta menettelystä sekä tehtävää aosta. Päätösvalan ja vastuusuhteiden määrittely on erityisen tärkeää silloin, kun kysymys on salassa pidettäviä tietoja sisältävästä tai muutoin vielä ei-julkisesta asiakirjasta. Yli 60 prosentissa valtionhallinnon kyselyyn vastanneista virastoista on joko työjärjestyksessä tai muutoin määrätty vastuullinen henkilö, joka saa antaa luvan salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen.

Salassapitovelvollisuus ulottuu myös niihin, jotka hoitavat tehtäviä viranomaisen lukuun. Valtionhallinnolle suunnatussa selvityksessä tiedusteltiin virastojen käsitystä siitä, ovatko viraston toimeksiannosta tiettyä tehtävää suorittavat tietoisia julkisuuslain 23 §:ään perustuvasta vaitiolovelvollisuudestaan. Kysymykseen vastattiin pääsääntöisesti myöntävästi (59 prosenttia). Usein virastojen solmimissa sopimuksissa on maininta toimeksiantosuhteeseen liittyvästä salassapitovelvollisuudesta.

3. Tiedottaminen, informaatio-ohjaus ja henkilöstön koulutus

Oikeusministeriö oli lakia valmisteltaessa varautunut tiedottamaan lain voimaantulosta sekä tukemaan virastojen tiedotusta yleisölle. Ministeriön kotisivuille laadittiin erityinen julkisuuslakisivusto, jossa on säädösaineiston, hallituksen esityksen sekä valtiopäiväasiakirjojen lisäksi myös muuta informaatiota lain täytäntöönpanosta. Sivustolla on myös kansalaisille tarkoitettu esite, jota virastot voivat tulostaa asiakaspalvelupisteissään jaettavaksi.

Koulutusta on selvitetty keräämällä tietoja koulutusta järjestäneiltä organisaatioilta ja koulutusta antaneilta henkilöiltä. Oikeusministeriö järjesti julkisuuslainsäädännöstä ministeriö-

den henkilöstölle keskitetyn ja ilmaisen yleisen koulutuksen, johon osallistui runsaat 500 virkamiestä eri hallinnonaloilta. Oikeusministeriö kutsui myös eri ministeriöiden sekä eräiden muiden lain täytäntöönpanon kannalta keskeisten organisaatioiden edustajia osallistumaan verkostopohjaiseen työskentelyyn, jossa oli mahdollisuus perehtyä syvällisemmin uudistukseen.

Oikeusministeriön uudistuksen valmistelusta vastaavat virkamiehet ovat vuosina 1998 – 2002 luennoineet julkisuuslainsäädännöstä yli sadassa koulutustilaisuudessa. Koulutusta on järjestetty eri koulutusorganisaatioiden, kuten Hallinnon kehittämiskeskuksen HAUS (nykyisin HAUS kehittämiskeskus Oy) Lakimiesliiton koulutuskeskuksen ja yliopistojen täydennyskoulutusohjelmien kautta. Useat ministeriöt järjestivät hallinnonalallaan laajasti koulutusta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäasianministeriön hallinnonalan koulutukseen osallistui vuosien 1999 - 2000 aikana yli 300 henkeä. Tämän lisäksi oli myös virastokohtaista koulutusta. Valtionhallinnossa järjestettiin lisäksi vuosina 2002 – 2003 koulutusta valtionhallinnon viestintää koskevasta uudistuksesta. Esimerkkinä voidaan mainita, että koulutukseen osallistui noin 500 ministeriön virkamiestä. Suomen Kuntaliitto ja Suomen Kuntakoulutus Oy järjestivät vuosina 1999 – 2002 yhteensä 69 julkisuuslainsäädäntöä koskevaa koulutustilaisuutta, joihin osallistui yhteensä 4 500 henkilöä.

Eri tahojen järjestämään koulutukseen osallistuneiden määrää koskevat käytettävissä olevat tiedot eivät ole kattavia, minkä vuoksi täsmällistä kokonaismäärää koulutukseen osallistuneista ei voida esittää. Varovaisesti voidaan kuitenkin arvioida, että koulutukseen on osallistunut 10 000 – 15 000 virkamiestä ja viranhaltijaa.

Koulutusta selvitettiin myös seurantaan kuuluvien selvitysten avulla. Valtionhallinnon kyselyssä tiedusteltiin, olivatko vastauksen laatijat itse saaneet koulutusta julkisuuslain aihepiiristä. Kysymyksen taustalla oli kyselyn lähetekirjeessä ollut suositus, että vastaukset kyselyyn laatisi tai kokoaisi julkisuuskysymyksistä kokemusta kyseisessä viranomaisessa saanut henkilö. Valtionhallintoa koskevan selvityksen mukaan vastaajista 88 prosenttia oli saanut koulutusta julkisuuslain aihepiiristä. Koulutuksen järjestäjänä oli useimmiten mainittu Hallinnon kehittämiskeskus HAUS (yli 50 kertaa). Myös oikeusministeriö ja muut ministeriöt sekä esimerkiksi Kansaneläkelaitos, Lakimiesliitto, Kansallisarkisto tai arkistolaitos, Verohallitus ja yliopistot ovat järjestäneet koulutusta julkisuuslain aihepiiristä. Moni mainitsi oman työnantajansa järjestämän, viraston sisäisen koulutuksen. Valtionhallinnossa eri hallinnon tasojen kesken ei ilmennyt suuria eroja. Ministeriöissä koulutus vaikuttaisi kyselyjen mukaan olleen jonkin verran keskimäärää kattavampaa.

Myös kunnille ja kuntayhtymille suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin, olivatko kyselyyn vastanneet henkilöt saaneet koulutusta julkisuuslain aihepiiristä. Kysymykseen vastanneista kaikkiaan 77 prosenttia oli saanut tällaista koulutusta (kunnat 85 prosenttia, kuntayhtymät 67 prosenttia). Kuntien henkilöstö on siten saanut koulutusta melkein yhtä paljon kuin valtionhallinnon henkilöstö. Kuntien ja kuntayhtymien vastauksissa usein mainittuja koulutuksen järjestäjiä olivat Suomen Kuntakoulutus Oy, Suomen Kuntaliitto, kesäyliopistot ja avoin yliopisto sekä arkistolaitos.

Vakuutusalan kyselyn vastaajista kaikki yhtä lukuun ottamatta ilmoittivat saaneensa koulutusta julkisuuslain aihepiiristä. Vakuutusosalalla ja -yhtiöissä on järjestetty sisäistä koulutusta.

Koulutuksen lisäksi neuvontaa ja informaatio-ohjausta toteutettiin ministeriöiden yleiskirjeiden ja erilaisten malliasiakirjojen avulla. Eräät ministeriöt organisoivat hallinnonalallaan julkisuusasioista vastaavien henkilöiden yhdyshenkilöverkoston.

Täytäntöönpanossa on virkamiesten hyödynnettävissä ollut kolme julkisuuslainsäädäntöä selostavaa kommentaari- ja opaskirjaa (Ahvenainen, Taisto – Rätty, Tapio: Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnassa, 1999, Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, 1999 ja

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait, 2000).

Joukkoviestinten edustajille tehdyssä kyselyssä tiedusteltiin käsitystä siitä, kuinka hyvin viranomaisten tuntevat julkisuuslain ja kuinka hyvin ne noudattavat sitä. Mielipiteet jakautuivat kahtia siitä, tuntevatko viranomaiset hyvin uuden julkisuuslain. Vastajat kuitenkin uskovat, että viranomaiset pyrkivät noudattamaan uutta julkisuuslakia. Etenkin julkisuuslakia hyödyntäneet toimittajat ovat tätä mieltä.

III Uudistuksen toteutumisesta käytännössä

Tässä luvussa kuvataan julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen ja erityisesti julkisuuslain soveltamisesta käytännössä saatuja kokemuksia. Uudistuksen toteutumisen kuvauksessa päähuomio on kiinnitetty niihin säännöstöihin, jotka merkitsivät muutosta aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna.

Aluksi käsitellään asiakirjan julkisuuteen vaikuttaneita muutoksia (julkisuusperiaatteen soveltamisalan laajentuminen, valmistelun julkisuuden lisääminen ja salassapitosääntely) sekä asiakirjapyyntöjen käsittelyä. Näiden perusteella esitetään päätelmiä asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta ja soveltamisvaikeuksista. Luvun loppuosassa tarkastellaan kokonaisuudistuksen kehittämistavoitteisiin liittyviä kysymyksiä (viestintä ja avoimuuden lisääminen, hyvän tiedonhallintavan toteuttaminen) sekä uudistuksen vaikutuksia hallintoon ja uudistuksen toteuttamiseen käytettyjä voimavaroja.

1. Julkisuusperiaatteen soveltamisalan laajentuminen

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli varmistaa, että julkisuusperiaatetta sovelletaan julkisen vallan käytössä syntyneisiin asiakirjoihin riippumatta siitä, miten julkisten tehtävien hoito on organisoitu. Tämän toteuttamiseksi laissa omaksuttiin laaja viranomaisen määritelmä. Se kattaa myös sellaiset yksityisoikeudelliset yhteisöt ja yksityiset henkilöt, jotka hoitavat lainsäädännön nojalla julkista tehtävää ja käyttävät siinä julkista valtaa (4 § 2 mom.).

Lakisääteisessä vakuutustoiminnassa käsitellään ja ratkaistaan kansalaisten kannalta tärkeitä asioita, kuten työeläkeasiat, minkä vuoksi lakisääteinen vakuutustoiminta päätettiin valita julkisuuslain seurannan yhdeksi kohdealueeksi. Vakuutusosalalle suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin, kuinka julkisuuslain soveltamisalan piiriin tulo on koettu vakuutuslaitoksissa. Kaikki vastaajat olivat yksimielisiä siitä, että julkisuuslain soveltaminen ei ole aiheuttanut juurikaan muutoksia. Aiempien käytäntöjen todettiin olleen samansuuntaista. Vastaavia periaatteita on kyselyvastausten mukaan noudatettu ennenkin, mutta julkisuuslaki on selkeyttänyt tilannetta entiseen verrattuna. Julkisuuslain aiheuttamia vaikutuksia ei pidetty merkittävänä myöskään siitä syystä, että vakuutusosalalla tiedon antamista ja välitystä sekä salassapitoa säätelevät muutkin lait.

Oikeuskäytäntöä kartoittaneista selvityksistä tuli konkreettisesti ilmi, kuinka julkisuuslaki on muuttanut asianosaisten tiedonsaantimahdollisuuksia lakisääteisessä vakuutustoiminnassa. Aikaisemmin on ilmeisesti ollut tapana, että edunsaajalle ei annettu tietoa niiden lääkäreiden nimistä, jotka osallistuivat häntä koskevan asian käsittelyyn. Asianosaisten tiedonsaantioikeus on ollut apulaisoikeuskanslerin käsiteltävänä (AOK 20.03.2001, Dnro 1180/1/00), minkä lisäksi asia on nyttemmin tullut ratkaistuksi myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä.

Tapauksessa (KHO 1.9.2003 T 1998; KHO 2003:57) valittaja (A) oli vaatinut vakuutusyhtiöltä tietoa muun ohella eläkeasiansa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijoiden nimistä sekä asian käsittelyyn liittyvästä yhtiön kokouspöytäkirjasta liitteineen.

Vakuutusyhtiö on päätöksellään hylännyt A:n vaatimukset. Perusteluinaan vakuutusyhtiö oli vedonnut velvollisuutensa taata yhtiön työntekijöille perustuslain turvaama yksityiselämän suoja sekä katsonut, että julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan rajoitussäännöksen perusteella yhtiöllä ei ole velvollisuutta antaa asianosaiselle tietoa hänen asiansa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimistä. Hallituksen kokouspöytäkirjat eivät yhtiön käsityksen mukaan kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin edes siltä osin kuin kokouksessa on ollut esillä A:n pyynnöstä hänen eläkeasiansa käsittely yhtiössä. Yhtiö viittaisi julkisuuslain 4 §:n 2 momenttiin ja katsoi, että julkisuuslaki koskee eläkelaitoksen toimintaa vain siltä osin kuin niissä käytetään julkista valtaa. Kun A:n eläkeasiassa ei ole tehty ratkaisuja hallituksen kokouksessa, ei siellä ole silloin myöskään käytetty julkisuuslain tarkoittamalla tavalla julkista valtaa.

Helsingin hallinto-oikeus kumosi 31.5.2002 tekemällään päätöksellä vakuutusyhtiön päätöksen. Koska yksityinen eläkevakuutusyhtiö vastaa lakisääteisestä eläketurvajärjestelmästä, se hoitaa julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla julkista tehtävää ja käyttää eläkepäätöksiä tehdessään julkista valtaa. Vakuutusyhtiön tekemiin eläkeratkaisuihin kuuluvien asiakirjojen julkisuutta on näin ollen arvioitava julkisuuslain perusteella.

A:lla on julkisuuslain 11 §:n 1 momentin nojalla asianosaisena oikeus saada tieto kaikista hänen eläkeasiansa käsittelyn yhteydessä kertyneistä päätösasiakirjoista mukaan lukien niin sanotut käsittelylehdet ja niille asiantuntijalääkäreiden ja muiden asian käsittelyyn osallistuneiden henkilöiden tekemät lääketieteelliset ja muut merkinnät sekä arviot. Hallinto-oikeus viittasi julkisuuslain 3 ja 17 §:stä ilmeneviin periaatteisiin viranomaisten toiminnan avoimuudesta ja yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien käyttämisestä ja katsoi, että A:lla on asianosaisena oikeus saada tieto myös käsittelylehdillä A:sta esitettyjen, esittäjien nimikirjaimilla varmennettujen tietojen ja arvioiden antajien henkilöllisyydestä. Yhtiö ei myöskään ole esittänyt lainmukaisia perusteita sille, että näiden tietojen antaminen A:lle olisi julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua.

Yhtiö oli toimittanut hallinto-oikeudelle hallituksen kokousta koskevan pöytäkirjan otteen, josta kävi ilmi, että A:n asia on saatettu hallitukselle tiedoksi. Pöytäkirjan liitteinä on muistioita, joissa on selvitetty A:n asioita yksityiskohtaisesti. Vaikka hallituksessa ei ole tehty varsinaisia ratkaisuja A:n eläkeasiassa, liittyy hallituksen pöytäkirja muistioineen hallinto-oikeuden käsityksen mukaan A:n eläkeasioiden käsittelyyn siten, ettei sitä voida erottaa asiayhteydestä. Hallinto-oikeus katsoi, että näissä olosuhteissa pöytäkirjan on katsottava liittyvän yhtiön julkisen tehtävän hoitamiseen ja että pöytäkirja kuuluu julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisuuslain soveltamisen piiriin. A:lla oli siten asianosaisena oikeus saada tietoonsa sanottu pöytäkirjanote liitteineen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei ollut syytä muuttaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä.

Ratkaisu on periaatteellisesti merkittävä, ja se vahvistaa lakia valmisteltaessa tehdyn arvion, jonka mukaan asianosaisten tiedonsaantioikeudet lakisääteisistä vakuutusta koskeissa asioissa paranisivat kokonaisuudistuksen myötä. Eläkepäätösten perusteluiden yleisöjulkisuuden on määrä lisääntyä oikeudenkäynnin julkisuutta hallintolainkäytössä selvittäneen työryhmän ehdotusten (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:8) tultua toteutettua.

Edellä tarkasteltu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on merkittävä myös sen vuoksi, että siinä on vedetty rajaa siihen, minkälaiset asiat kuuluvat julkisen vallan käyttöön. Varovaisesti voitaneen arvioida, että julkisen vallan käytön käsitettä tulkitaan laajasti ainakin silloin, kun kysymys on asianosaisen tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta.

Seurannassa toteutetussa oikeuskäytännön ja laillisuusvalvontaviranomaisten ratkaisujen kartoituksessa ei ole tullut esiin seikkoja, joiden perusteella voitaisiin pitää julkisuuslain 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, kuten julkisuus, toteutuu.

2. Valmisteluasiakirjojen ja valmistelun julkisuus

2.1. Kokonaisuudistuksessa toteutetut muutokset

Julkisuuslain uudistuksen yksi keskeinen tavoite oli asioiden valmistelun julkisuuden lisääminen. Valmistelun julkisuus ei julkisuuslain sääntelyssä liity vain kulloinkin ajankohtaiseen vireillä olevan asian ja siihen liittyvien asiakirjojen julkisuuteen, vaan laajemminkin siihen, että viranomaisen päätöksenteon perusteista on mahdollisimman laajasti saatavissa tietoa. Siten kysymys on viime kädessä viranomaisen päätöksenteon ja julkisen vallan käytön avoimuudesta.

Valmistelun julkisuutta on lisätty määrittämällä asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohdat tarkasti (julkisuuslaki 6 ja 7 §) sekä velvoittamalla viranomaiset antamaan tietoa valmisteilla olevista yleisesti merkittävistä asioista (19 §). Viranomaisen toiselle viranomaiselle tekemät esitykset ja aloitteet sekä niiden valmisteluaineisto tulevat pääsäännön mukaan julkisiksi, kun esitykset ja aloitteet on allekirjoitettu (6 § 1 mom. 2 k.). Tämän on määrä lisätä valmistelun julkisuutta erityisesti valtion keskushallinnossa tapahtuvassa valmistelussa. Valmistelun julkisuuden lisäämiseen tähtää myös se, että lailla itsenäistä valmistelutehtävää hoitavat toimielimet on määritelty viranomaisiksi (4 § 1 mom. 8 k.). Siten komiteoiden, toimikuntien ja työryhmien ehdotukset tulevat pääsäännön mukaan valmistuttuaan julkisiksi.

Valmistelun julkisuuteen liittyviä tiedonantovelvoitteita tarkastellaan jäljempänä jaksossa 6.2.

2.2. Valmisteluasiakirjojen julkisuus

Merkittävä osa viranomaisessa asiaa valmisteltaessa laadituista asiakirjoista ja ns. sisäisistä selvityksistä oli vuoden 1951 asiakirjajulkisuuslain mukaan harkinnanvaraisesti julkisia. Niistä saattoi siten saada tiedon vain viranomaisen luvalla. Julkisuuslain mukaan kaikki viranomaisten asiakirjat salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta tulevat tiedonsaantioikeuden piiriin laissa määriteltynä ajankohtina.

Valmisteluasiakirjojen julkisuuteen vaikuttavissa ratkaisuissa korkein hallinto-oikeus on vahvistanut julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu- ja säätämisvaiheessa esillä olleet tavoitteet valmistelun julkisuuden lisäämiseksi. Julkisuusarviointi on tehtävä asiakirjakohtaisesti. Asian valmisteluun kuuluva viranomaisen asiakirja on viranomaisen hallussa julkinen – jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu – riippumatta siitä, ratkaiseeko kyseinen viranomainen asian kokonaisuudessaan.

Valittaja on pyytänyt opetusministeriöltä kopiot Turun yliopiston v. 1997 – 1999 tekemistä kunniamerkkiesityksistä (nimelistat ja tiettyä yhtä henkilöä koskevat peruste-

lut). Opetusministeriö kieltäytyi antamasta pyydettyjä jäljennöksiä, sillä kunniamerkkien myöntäminen on ritarikuntien (Suomen Valkoisen Ruusun ritarikunta ja Suomen Leijonan ritarikunta) päätös. Ritarikuntia ei ministeriön mukaan voida pitää valtion koneiston osina. Ritarikuntiin liittyvä toiminta ei ole julkisuuslaissa tarkoitettua viranomaistoimintaa.

Korkein hallinto-oikeus kumosi opetusministeriön päätöksen ja palautti asian ministeriölle (KHO 29.5.2000 T 987). Turun yliopiston tekemät kunniamerkkiesitykset on toimitettu opetusministeriölle sen tehtäviin kuuluvassa asiassa ja ne ovat viranomaisen asiakirjoja. Esitykset eivät olleet ritarikuntien toimeksiannosta viranomaiselle annettuja asiakirjoja, joita koskeva määräysvalta olisi ritarikunnilla. Asiakirjat eivät myöskään olleet JulkL 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja, joita ei julkisuuslakia sovellettaessa pidetä viranomaisen asiakirjoina.

Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus kohdistuu lain 5 §:ssä määriteltyyn viranomaisen asiakirjaan. Viranomaisen asiakirjan määritelmä rajoittaa siten tiedonsaantia. Oikeuskäytännössä on vahvistettu se, että viranomaisen asiakirjan käsitteestä johtuvia tiedonsaantirajoituksia on tulkittava ahtaasti. Tämä tulee hyvin ilmi autoverolain valmistelussa laadittujen asiakirjojen julkisuutta koskevassa tapauksessa (KHO 15.3.2002 T 582).

Autoverolain valmistelussa laadittujen asiakirjojen julkisuutta koskevassa tapauksessa korkein hallinto-oikeus totesi ensinnäkin, että ministeriön esittelijän laatimat yhteenvedot ja laskelmat on tehty hallituksen esitystä valmisteltaessa ja että laskelmien tulokset on esitetty hallituksen esityksessä. Näitä laskelmia ei voida pitää julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuina virkamiehen muistiinpanoina tai luonnoksina, vaan mainittujen asiakirjojen julkiseksi tuleminen määräytyy lain 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan, jollei selvitys sisällä salassa pidettäviä tietoja. Valtiovarainministeriö ei siten ole voinut hylätä asiakirjapyyntöä sillä perusteella, että aineisto ei muodosta viranomaisen asiakirjaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa on nähtävissä laajempaa periaatteellista merkitystä lainvalmistelun julkisuuden kannalta. Sen perusteella voidaan varovaisesti vetää se johtopäätös, että lakiuudistuksen kannalta keskeisten taustaselvityksien ja laskelmien julkisuutta ei voida rajoittaa pyrkimällä selittämään ne vain lainvalmistelijan omiksi muistiinpanoiksi ja luonnoksiksi. Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdasta ilmenevää tarkoitusta lainvalmistelun avoimuuden lisäämisestä ei voida syrjäyttää vetoamalla tapauskohtaisiin ja tavanomaisesta poikkeaviin menettelytapoihin. Lainvalmistelua varten laaditut selvitykset tulevat julkisiksi silloin, kun ne ovat valmiita käyttötarkoitukseensa riippumatta siitä, milloin asia muutoin on käsitelty loppuun, toisin sanoen kun hallituksen esitys on annettu eduskunnalle.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä vahvistetaan se jo lain nimenomaisesta säännöksestä johtuva seikka, ettei viranomaisella ole vapaata harkintaa asiakirjan luovuttamisesta silloinkaan, kun kysymys on asiakirjasta, joka ei ole vielä tullut julkiseksi (KHO 22.1.2001 T 86). Viranomaisen on otettava huomioon julkisuuslain 17 §:ssä säädetyt tulkintasäännöt sekä perusteltava ratkaisunsa suhteessa niihin.

Se, että viranomaisten laatimat ja sille toimitetut asiakirjat kuuluvat tiedonsaantioikeuden piiriin, on tärkeää paitsi osallistumismahdollisuuksien kannalta myös sen vuoksi, että tiedonsaanti antaa mahdollisuuden kontrolloida julkisen vallan käyttöä. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä tämä ilmenee myös ratkaisuissa, joissa on otettu kantaa siihen, mitä asiakirjoja pidetään julkisuuslaissa tarkoitettuina viranomaisen asiakirjana.

Oikeuskäytännössä ovat arvioinnin kohteena olleet viranomaisen toimintaan liittyvien tilaisuuksien laskut, kuitit ja muut vastaavat asiakirjat. Korkein hallinto-oikeus katsoi,

että ne ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja (KHO 22.1.2001 T 88 ja KHO 12.11.2001 T 2803). Samoin viranomaisen virkamatkoihin liittyvät matkamääräykset, matkalaskut ja matkakertomukset sekä edustuskuluja koskeva tili ovat julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja (KHO 5.7.2000 T 2010). Suomen Pankin pankkivaltuuston kokouspöytäkirjat ovat myös keskustelutietojen osalta viranomaisten laatimia asiakirjoja (KHO 10.12.2001 T 3077). Niitä ei ole, kun keskustelutiedot on saatettu asianmukaisesti kirjalliseen muotoon, tarkastettu ja asiakirjat allekirjoitettu, pidettävä osaksikaan viranomaisen sisäistä työskentelyä varten tai asian valmistelemiseksi laadittuina.

3. Salassapitosäntely ja julkisuusperiaate

3.1. Salassapitosäntelyn keskittäminen

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksessa yleisimmät salassapitoperusteet koottiin julkisuuslain 24 §:ään. Salassapitosäntösten keskittämisellä julkisuuslakiin pyrittiin lisäämään salassapitosäntelyn läpinäkyvyyttä: perusoikeuden rajoitusten tuli mahdollisimman laajasti ilmetä yhdestä kyseistä perusoikeutta toteuttavasta laista.

Salassapitosäntelyn keskittämisellä toteutettiin myös perusoikeuksien muodollista suojaa kumoamalla asetuksella annetut salassapitosäntökset. Samalla pyrittiin muodostamaan julkisuutta ja sen rajoituksia koskeva lainsäädäntö yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi.

Eduskuntakäsittelyn aikana ei sinänsä esitetty kritiikkiä salassapitosäntösten keskittämisyrittämisestä. Eduskunnan lainsäädännön hyväksymisen yhteydessä antamassa lausumassa korostetaan sitä, että vastaisuudessaakin tulee suhtautua pidättyvästi salassapitosäntösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp).

Salassapitosäntökset olivat aikaisemmin hajallaan eri alojen lainsäädännössä. Keskittämisestä ja yhtenäistämistä johtunut välitön seuraus oli, että salassapitosäntökset tulivat helpommin havaittaviksi. Tämä herätti lain säätämävaiheessa erityisesti tiedotusvälineissä keskustelua salassapidon laajuudesta. Sama näkökohta tuli esiin kokonaisuudistuksen seurannan yhteydessä toteutetussa kyselyssä, jossa kartoitettiin toimittajien käsityksiä julkisuuslainsäädännöstä. Ilman valmiiksi annettuja vaihtoehtoja esitettyyn kysymykseen siitä, mitä toimittajat pitivät uudistuksen huonona puolena, usea vastaaja esitti käsityksen siitä, että salassapitosäntökset kattavat kaiken mahdollisen viranomaistiedon. Yhdessäkään vastauksessa ei kuitenkaan arvosteltu salassapitosäntösten keskittämistavoitetta sinänsä.

Säntösten soveltajat pitivät keskittämistä hyvänä uudistuksena: valtionhallintoon kohdistuneen kyselyyn vastanneista 77 prosenttia katsoi salassapitosäntösten keskittämisen olleen onnistunut ratkaisu.

3.2. Salassapitosäntelyn yleisestä soveltamisesta

Julkisuuslailla yhtenäistettiin salassapitosäntelyä. Lain 24 §:ään sisältyvät salassapitosäntökset ovat yleispäteviä: niitä sovelletaan yleensä riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa asiakirja on. Salassapitosäntösten keskittäminen ja yhtenäistämistavoite vaikuttivat osaltaan siihen, että salassapitosäntökset oli laadittava yleispäteviksi ja salassapito tuli siten aikaisemmasta laajemmin riippuvaiseksi siitä, minkälaisia vaikutuksia tiedon antamisella asiakirjasta kussakin konkreettisessa tilanteessa on. Tämän mukaisesti eräissä, etenkin

yleistä etua suojaavissa salassapitosäännöksissä on niin sanottuja vahinkoedellytyslausekeita.

Vahinkoedellytyslausekkeen käytön avulla on pyritty rajoittamaan salassapito siihen, mikä kussakin tilanteessa on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä (HE 30/1998 vp, s. 88, PeVL 43/1998 vp, s. 4). Lain säätämisvaiheessa keskusteltiin säännösten tulkinnanvaraisuudesta sekä epäiltiin säännösten johtavan kiistakysymysten määrän merkittävään nousuun ja muutoksenhaun yleistymiseen julkisuusasioissa. Uudistuksen täytäntöönpanokelpoisuutta on näiltä osin selvitetty osin kyselyjen avulla, osin selvittämällä oikeuskäytäntöä.

Valtionhallinnon kyselyyn vastaajista 63 prosenttia ilmoitti, että julkisuuslain salassapitoperusteiden soveltamiseen ei ole liittynyt ongelmia. Kolmannes vastaajista puolestaan oli kokenut ongelmia niiden soveltamisessa. Ongelmia salassapitosäännösten soveltamisessa kokeneet viittasivat muun muassa salassapitosäännösten tulkinnanvaraisuuteen ja vahinkoedellytyslausekkeisiin sekä asiakirjojen salassapitomerkitöihin ja niiden puuttumiseen. Liike- ja ammattisalaisuus mainittiin useassa vastauksessa vaikeana soveltaa.

Kaikilla vastaajilla ei kyselyä tehtäessä vielä ollut kokemuksia julkisuuslain salassapitosäännösten vahinkoedellytyslausekkeiden soveltamisesta. Miltei puolet valtionhallinnon edustajista ilmoitti, että vahinkoedellytyslausekkeet eivät ole tulleet heidän kohdallaan sovellettavaksi. Vastaajista 22 prosenttia piti vahinkoedellytyslausekkeiden käyttöä salassapidon määrittelyssä onnistuneena ratkaisuna ja noin kahdeksan prosenttia piti aikaisempaa tilannetta parempana. Ministeriöistä miltei 50 prosenttia oli arvioinut uudistuksen näiltä osin onnistuneeksi, kun taas paikallisvirastoista sitä piti onnistuneena alle 10 prosenttia.

Ministeriöillä näytti tutkimuksen mukaan olevan paikallisviranomaisia laajemmin kokemusta salassapitosäännösten soveltamisesta. Tämän vuoksi lienee mahdollista esittää sellainen varovainen arvio, että suhtautuminen vahinkoedellytyslausekkeiden soveltamiseen on ainakin osaksi riippuvainen siitä, kuinka paljon viranomaisella on kokemuksia käytännön soveltamistilanteista.

Valtionhallinnolle suunnatussa kyselyssä erityiseen tarkasteluun valittiin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1, 2, 7, 15, 17–19, 20 ja 31 kohdat. Vastaajilta tiedusteltiin, kuinka usein ne ovat tulleet sovellettavaksi virastoissa. Useimmin sovellettu salassapitoperuste oli yksityisen liike- ja ammattisalaisuutta sekä elinkeinotoiminnan taloudellista etua koskeva julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohta, joka oli tullut sovellettavaksi noin puolessa valtionhallinnon kyselyyn vastanneista virastoista.

Soveltamiseen vaikuttaa oikeuskäytännön syntyminen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut salassapitosäännösten soveltamisesta konkretisoivat säännöksiä ja antavat tulkintohjeitä. Ongelmalliseksi koettua liike- ja ammattisalaisuuden ulottuvuutta valottavat esimerkiksi seuraavat korkeimman hallinto-oikeuden päätökset.

Pelkkä väite tietojen kuulumisesta liikesalaisuuden tai ammattisalaisuuden piiriin ei riitä, vaan tietojen luovuttamisesta kieltäytyvän viranomaisen on tarkemmin selvitettävä, mihin sellainen käsitys perustuu (KHO 12.11.2001 T 2803).

Toisessa ratkaisussa (KHO 2.12.2002 T 3150) korkein hallinto-oikeus katsoi, että Teknologian kehittämiskeskuksen (Tekes) yritykselle myöntämän rahoituksen määrää koskevat tiedot eivät ole salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla. Kysymys ei siten ole ollut yksityisestä liikesalaisuudesta eikä myöskään muusta sellaisesta tiedosta, jonka antamisesta aiheutuisi elinkeinoharjoittajalle taloudellista vahinkoa. Päätös syntyi äänestyksen jälkeen (ään. 3-2). Vähemmistöön jääneet jäsenet eivät hekään pitäneet myönnettyä rahoitusta koskevia tietoja yrityksen liikesalaisuuksina, mutta päätyivät siihen, että rahoituksen määrää koskevien tieto-

jen luovuttaminen edellyttäisi 24 §:n 1 momentin 20 kohtaan sisältyvän vahinkoedellytyslausekkeen soveltamista.

Autoverolain valmisteluasiakirjoja koskevasta ratkaisusta (KHO 15.3.2002 T 582) ilmenee, että asiakirjan laatijan salassapitotahto ei ole ratkaiseva. Yritys oli halunnut pitää valtiovarainministeriölle antamansa automallikohtaisia aikasarjoja koskevat tiedot liikesalaisuuksina, ja valtiovarainministeriö oli muun muassa tällä perusteella kieltäytynyt tietojen luovuttamisesta. Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, ettei yrityksen tahdolla ollut julkisuuslakia sovellettaessa ratkaisevaa merkitystä. Käsitys on sopusoinnussa lainvalmisteluasiakirjoissa esitetyn käsityksen kanssa (HE 30/1998 vp s. 96–97).

Liike- ja ammatillisalaisuuteen vaikuttaa ajan ja olosuhteiden muuttuminen. Tämä ilmenee konkreettisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koski Suomen Säästöpankkiin sulautuneista pankeista laaditun erityistarkastusmuistion julkisuutta (KHO 24.5.2002 T 1229). Yksityistä liike- tai ammatillisalaisuutta koskevan salassapitoperusteen soveltaminen edellyttää päätöksen mukaan, että liike- ja ammattitoiminta jatkuu, koska muuten ei ole olemassa sellaisia kilpailuolosuhteita, joihin nähden näitä salaisuuksia suojataan lainsäädännössä. Liike- ja ammatillisalaisuuden suojaan koskevan salassapitosäännöksen soveltaminen konkurssiin asetettujen yritysten tietoihin edellyttää, että kysymyksessä olevaa liike- ja ammattitoimintaa jatketaan edelleen.

Päätöksestä ilmenee myös, että tiedon julkiseksi tulo muussa yhteydessä vaikuttaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuun vahinkoedellytysarviointiin. Päätöksen mukaan konkurssiin joutuneelle elinkeinonharjoittajalle ei voi aiheutua vahinkoedellytyslausekkeessa tarkoitettua vahinkoa sellaisten taloudellista asemaa koskevien tietojen antamisesta, jotka on konkurssisäännön nojalla pitänyt esittää oikeudelle annettavassa pesäluettelossa. Pesäluettelosta ilmenevät tiedot ovat tulleet julkisiksi eikä perustetta niiden salassa pitämiselle ole.

Lain säätämisvaiheessa huomiota kiinnitettiin yksityisyyden suojaan, joka perusoikeus uudistuksen vuoksi vahvistui salassapitosääntelyssä. Yksityisyyden suojan ulottuvuutta suhteessa julkisen vallan käyttöön kuvaa seuraava esimerkki oikeuskäytännöstä.

Toimittaja oli pyytänyt ministeriöltä kopiot sen alaisen viraston pääjohtajan nimitykseen liittyvästä selvityksistä, jotka koskivat pääjohtajan käyttäytymistä viraston pikkujoulujuhlissa. Ministeriö oli evännyt tiedonsaannin tiettyyn osaan asiakirjaa sillä perusteella, että viraston pikkujoulujuhla oli työyhteisön vapaa-ajan tilaisuus, jonka aikana esitetyissä mielipiteissä ja muussa kommunikaatiossa tai eri henkilöiden käyttäytymisessä ei ollut kysymys julkisen vallan käyttämisestä, vaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitetuista henkilökohtaisia oloja koskevista salassa pidettävistä tiedoista.

Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään (KHO 31.12.2002 T 3496), että mainitulla lainkohdalla suojataan henkilön yksityiselämää. Tapauksessa oli kysymys esimiehen asemassa olevan viraston pääjohtajan ja hänen alaisensa välisestä tapahtumasta viraston tiloissa vietetyn pikkujoulun aikana. Pääjohtajan päällikköaseman vuoksi tilaisuutta ei voida pitää siten hänen yksityiselämänsä kuuluvana, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohtaa olisi sovellettava häntä koskeviin tietoihin.

Tässä yhteydessä voidaan myös todeta, että lain säätämisvaiheessa huomiota saanut talouspoliittista päätöksentekoa koskeva salassapitosäännös (24 § 1 mom. 11 k.) ei ole toistaiseksi tullut lainkaan sovellettavaksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Julkisuuslain salassapitosäännösten soveltamiseen näyttävät oikeuskäytännössä vaikuttavan merkittävästi viranomaisen tulkintaa ohjaavat säännökset sekä perusteluelvoite. Näitä tarkastellaan lähemmin seuraavassa jaksossa. Oikeuskäytännössä on kuitenkin tullut esiin tapauksia, joissa on konkreettisesti osoitettu vahinkoedellytyslausekkeille rakentuvien salassapitosäännösten ulottuvuutta, kuten seuraavat esimerkit osoittavat.

Suomen Pankki oli käyttänyt kansainvälisiä suhteita suojaavaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohtaa yhtenä perusteluna edustustilojen varauksista ja käytöstä syntyneiden asiakirjojen samoin kuin pankin virka-auton käyttöä koskevien ajopäiväkirjojen ja pankin johtokunnan jäsenten edustuskuluista aiheutuneiden tositteiden salassapidolle. Pankin päätöksen perusteluissa viitattiin siihen, että merkittävään osaan edustustiloissa pidettävistä tilaisuuksista osallistuu Euroopan keskuspankin ja kansallisten keskuspankkien sekä kansainvälisten järjestöjen edustajia. Koska tietojen antaminen heidän vierailuistaan aiheuttaisi häiritä Suomen edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä, ovat tiedot salassa pidettäviä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, etteivät asiakirjat sisältäneet mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja tietoja (KHO 6.6.2001 T 1375).

Hakija oli pyytänyt Kansaneläkelaitoksen valtuutetuilta saada kopiot laitoksen valvontatilintarkastuskertomuksista vuodelta 1998. Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen päätöksessä kieltäydettiin antamasta hakijalle valvontatilintarkastukset viittaamalla muun ohella rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien toimivuutta suojaavaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 12 kohtaan. Korkein hallinto-oikeus puolestaan viittaisi päätöksessään (KHO 22.1.2001 T 87) hallituksen julkisuuslakia koskevan esityksen (HE 30/1998 vp), jonka mukaan lainkohdassa tarkoitettuja rahoitusmarkkinoita ja vakuutustoimintaa valvovia ja rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusjärjestelmien toimivuudesta vastaavia viranomaisia ovat Suomen Pankki, Rahoitustarkastus, valtiovarainministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosasto. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Kansaneläkelaitoksen valtuutettuja ei voida pitää mainitussa lainkohdassa tarkoitettuna viranomaisena ja kumosi valtuutettujen päätöksen.

Oikeuskäytäntöä koskevaa selvitystä tehtäessä saatettiin havaita, että läheskään kaikki julkisuuslain 24 §:n 1 momenttiin sisältyvät salassapitosäännökset eivät toistaiseksi ole tulleet sovellettaviksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä. Oikeuskäytännön analyysin tapausaineistoon sisältyi yli 20 ratkaisua, jotka liittyvät julkisuuslain salassapitosäännösten soveltamiseen. Aineistossa oli eniten tapauksia, joissa on ollut kysymys Suomen kansainvälisiä suhteita koskevan 24 §:n 1 momentin 2 kohdan soveltamisesta (7 tapausta). Liike- ja ammattisalaisuutta sekä elinkeinonharjoittajan taloudellista etua suojaava julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohta, yksityisen taloudellista asemaa koskeva 23 kohta sekä tarkastustoiminnan intressiä suojaava 15 kohta olivat kukin olleet sovellettavina viidessä tapauksessa.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, ettei uudistettu salassapitosääntely ja sen yhteydessä omaksuttu vahinkoedellytysarviointi ole aiheuttanut laajalti tai merkittävästi soveltamisongelmia ja sitä kautta tapausten käsittelyruuhkaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Oikeuskäytäntöä koskevan selvityksen mukaan ainakaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtyjen valitusten valossa ei voida päätyä sellaiseen käsitykseen, että viranomaiset olisivat uuden julkisuuslainsäädännön voimaantulon jälkeen alkaneet suhtautua asiakirjajulkisuuteen entistä rajoittavammin. Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemien tapausten määrä ei olekaan kovin suuri, erät sen kannanotot ovat olleet omiaan selkeyttämään salassapitosäännösten tulkintakäytäntöä. Eräissä tapauksissa korkein hallinto-oikeus on päätenyt ratkaisuun äänestyksen jälkeen, mikä osoittaa, että salassapitosäännösten tulkintatilanteet ovat olleet vivahteikkaita.

3.3. Salassapidon minimointi ja perusteluvelvoite oikeuskäytännössä

Viranomaisten asiakirjat ovat pääsäännön mukaan julkisia, ja jokaisella on perustuslain mukaan oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Salassapitosäännöksiä voidaan välttämättömistä syistä antaa lailla. Salassapitoa voidaan siten pitää poikkeuksena pääsäännöstä. Poikkeussääntöjä on yleisten laintulkintasääntöjen mukaan tulkittava suppeasti.

Vaikka edellä sanotusta jo seuraa, ettei viranomaisilla ole lupa soveltaa salassapitosäännöksiä laventavasti, on julkisuuslakiin otettu erityissäännöksiä, joiden avulla on määrätty varmistaa julkisuusperiaatteen toteutuminen mahdollisimman laajasti ja tehokkaasti. Salassa pidettävien tietojen sisältyminen asiakirjaan ei merkitse, että koko asiakirja olisi salassa pidettävä: julkisuuslain 10 §:n mukaan tieto tulee antaa asiakirjan julkisesta osasta, jos se käy päin silmän, että salassa pidettävä tieto paljastuu.

Lain 17 §:ssä on annettu tulkintaohjeet: salassapitosäännöksiä on sovellettava ahtaasti eikä tiedonsaantia saa rajoittaa enempää kuin suojattavan edun vuoksi on välttämätöntä. Päätöstä harkittaessa on otettava huomioon julkisuuden ensisijaisuus ja julkisuuslainsäädännön tarkoitus. Samoin on otettava huomioon, onko vahinkoedellytyslausekkeen sisältävässä salassapitosäännöksessä olettamana asiakirjan julkisuus vai salaisuus.

Tulkinnan ohjausta koskevien säännösten merkitys korostui kokonaisuudistusta eduskunnassa käsiteltäessä. Perustuslakivaliokunta totesi muun ohella perusoikeusmyönteisen tulkinnan merkityksen (PeVL 43/1998 vp, s. 40). Hallintovaliokunta ehdotti säännöksiin täsmennyksiä, joiden tarkoituksena oli korostaa julkisuusperiaatetta pääsääntönä sekä yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita (HaVM 31/1998 vp, s. 6).

Edellä mainittujen erityissäännösten lisäksi salassapitosäännöksiä soveltamiseen ja niiden vaikutukseen tiedonsaannin toteutumisessa liittyvät eräät muutkin lainsäädännössä omaksutut ratkaistut. Näistä voidaan mainita erityisesti se, että julkisuus määräytyy asiakirjakohtaisesti, ei sen asian mukaan, jonka käsittelyyn asiakirja kuuluu ja että laissa – yleisten hallintomenettelysäännösten ohella – on säännös viranomaisen velvollisuudesta perustella päätös, jolla kieltäydytään antamasta asiakirjasta tietoa.

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta tähdensi sen merkitystä, ”että kieltäytymisratkaisut perustellaan asianmukaisesti mainitsemalla salassapidon lakiperusta ja ilmaisemalla ne tosiasialliset seikat, jotka ovat vaikuttaneet salassapitosäännöksen, esimerkiksi sen sisältämän vahinkoedellytyslausekkeen soveltamiseen vastoin perustuslain mukaan pääsääntönä olevaa julkisuusperiaatetta” (PeVL 43/1998 vp, s. 6).

Kuten edellä olevasta jo ilmenee, julkisuusperiaatteen turvaamiseen ja viranomaisten ohjaamiseen lain soveltamisessa kiinnitettiin huomiota lain valmistelu- ja säätämisyhteistyössä. Tämän vuoksi onkin tarpeellista tarkastella, miten edellä kuvatut julkisuusperiaatetta turvaavat ja tehostavat keinot ovat toimineet oikeuskäytännön valossa.

Julkisuuslain tulkintasääntöjen (17 §) merkitys näkyy oikeuskäytännössä paitsi välillisesti, myös siten, että siihen kuuluviin tekijöihin viitataan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Tällaisia tapauksia oli seurantajakson aineistossa kymmenkunta.

Ratkaisussa KHO 13.7.2000 T 2041 selostetaan julkisuusperiaatteen asemaa perusoikeutena sekä julkisuuslain tarkoitusta avoimuuden lisääjänä. Johtopäätöksissään korkein hallinto-oikeus viittaa julkisuusperiaatteen toteutumiseen todeten, että asiaa ratkaistaessa on kiinnitettävä huomiota asiakirjajulkisuutta koskevan sääntelyn erityispiirteisiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden liike- ja ammattisalaisuuden ulottuvuutta koskeneessa ratkaisussa (KHO 2.12.2002 T 3150) oli nimenomainen viittaus julkisuuslain 3 §:ssä lausuttuihin lain tavoitteisiin, joiden joukossa erikseen mainitaan julkisuuden välityksellä tapahtuva julkisten varojen käytön valvonta.

Suppean tulkinnan sääntöä tehostavana oikeusohjeena on, että pelkkä viittaus salassapitosäännökseen ei ole riittävä. Tätä ilmentäviä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja on useita (esimerkiksi KHO 8.8.2001 T 1761, KHO 17.10.2000 T 2605). Korkein hallinto-oikeus on edellyttänyt, että asiaa ratkaistaessa salassapito perustellaan sellaisilla tosiasioilla, joiden avulla on arvioitavissa, aiheuttaisiko tiedon antaminen asiakirjasta salassapitosäännöksessä tarkoitettua haittaa tai vahinkoa (esimerkiksi KHO 14.3.2001 T 473).

Useassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa on pidetty lainvastaisena sitä, että tietosaannin evännyt viranomaisen ei ole yksilöinyt lähemmin niitä asiakirjoja tai asiakirjan osia, joita salassapito koskee (esimerkiksi tapaukset KHO 25.1.2002 T 181, KHO 17.10.2000 T 2605, KHO 14.3.2001 T 473). Viranomaisen tulee arvioida asiakirjakohtaisesti ja eritellysti, millä perusteella asiakirja tai – kuten tilanne useimmiten on – miltä osin asiakirja on salassa pidettävä. Tieto asiakirjan julkisesta osasta on annettava siten kuin julkisuuslain 10 §:ssä säädetään.

Oikeuskäytäntö vahvistaa sen, ettei mahdollinen vai vannäkö riitä perusteeksi olla antamatta tietoa asiakirjan julkisista osista. Ratkaisussaan 8.8.2001 T 1761 korkein hallinto-oikeus katsoi, että salassa pidettävien tietojen erittely puolustusneuvoston pöytäkirjoista vuosilta 1965–1980 ja että tietojen antaminen niistä pyydetyllä tavalla ei aiheuta julkisuuslain 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Asiakirjojen määrää ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan voitu pitää niin suurena, että kohtuutonta haittaa olisi aiheutunut. Toisaalta lainvastaista ei ole kieltäytyä tiedon antamisesta esimerkiksi silloin, jos asiakirjassa olevien, salassa pidettävien tunnistetietojen peittämisen jälkeen asiakirjan sisältö peitettyjen tietojen runsauden takia tai muusta syystä ei ole ymmärrettävissä oikein, tai jos tunnistetietojen peittäminen ei estä salassa pidettävän asiakirjan osan tulemista tietoon (KHO 24.5.2002 T 1229).

Kaiken kaikkiaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista voidaan lukea selkeä perusviesti uutta julkisuuslakia ja erityisesti lain salassapitosäännöksiä soveltaville virkamiehille ja viranomaisille. Viranomaisen ei voi kieltäytyä tiedon antamisesta vain viittaamalla yleisesti tietopyyntöön ja tiettyyn julkisuuslain 24 §:ssä säädettyyn salassapitoperusteeseen. Viranomaisen pitää perustella konkreettisesti ratkaisunsa erityisesti tiedon salassa pitämisestä ja ratkaisu on tehtävä asiakirjoittain. Viranomaisen tulee esittää myös sellaisia konkreettisia seikkoja, joiden nojalla voi arvioida, minkä vuoksi kyseisen salassapitoperusteen soveltaminen tulee kysymykseen käsillä olevassa tapauksessa. Tietoa on annettava mahdollisuuksien mukaan silloinkin, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävää.

4. Asiakirjapyynnöt ja niiden käsittely

4.1. Tarkastelukulman merkitys

Julkisuuslainsäädännön keskeiseksi sääntelykohteeksi on vanhastaan mielletty tilanne, jossa viranomaiselta pyydetään tietoa asiakirjasta. Viranomaisten saamia kokemuksia kartoitettaessa oletettiin, että uuden lainsäädännön vaikutukset ilmenisivät nopeimmin juuri näissä tilanteissa.

Tiedonsaantioikeus voi julkisuuslain mukaan perustua paitsi yleiseen, kaikilla olevaan oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta (julkisuuslaki 9 §), myös erityisiin tiedonsaan-

tioikeuksiin, joita ovat asianosaisen tiedonsaantioikeus (julkisuuslaki 11 §), oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta (12 §) ja toisen viranomaisen tiedonsaantioikeus. Näiden lisäksi viranomainen voi antaa luvan salassa pidettävien tietojen saamiseen tutkimus- ja tilastotarkoituksiin taikka viranomaisen selvitystyötä varten (28 §).

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen vaikutuksia kartoittaneissa kyselyissä selvitettiin asiakirjapyyntöjen käsittelyyn liittyviä seikkoja useiden kysymysten avulla. Viranomaisten kokemusten voisi odottaa kertovan ensinnäkin siitä, onko uusi lainsäädäntö lisännyt ulkopuolisten kiinnostusta pyytää viranomaisilta tietoja. Näkökulmalla on merkitystä uudistuksen yleisten tavoitteiden kannalta, vaikka yleinen tiedonsaantioikeus oli kirjattu jo aikaisempaan lainsäädäntöön.

Toiseksi on kiinnostavaa saada selville, onko asiakirjojen pyytäminen johtanut ongelmiin ja kiistatilanteisiin tiedon pyytäjän ja viranomaisten kesken. Siitä viranomaisten kokemukset jo parilta lain soveltamisen alkuvuodelta voinevat antaa sekä merkityksellistä että melko luotettavaa tietoa. Kolmanneksi viranomaisten kokemus asiakirjojen antamisesta voi valaista sitä, millaisia käytännön ongelmia liittyy niihin toiminta- ja menettelytapoihin, joita viranomaiset noudattavat lakia toteuttaessaan.

Viranomaisten omien kokemuksien voidaan olettaa toimivan melko herkkänä ja osuvana mittarina siitä, kuinka uuden lainsäädännön säännökset toimivat nimenomaan asiakirjojen antamiseen liittyvissä tilanteissa. On kuitenkin huomattava, että näkökulma on viranomaisten ja että kansalaisten, yhteisöjen ja muiden tiedon pyytäjien kokemus tulee esiin vain epäsuorasti.

4.2. Tietojensaantia koskevien pyyntöjen määrä viranomaisissa

Asiakirjojen saantia koskevien pyyntöjen mahdollisesta lisääntymisestä kysyttiin sekä valtiotarkastukselle että kuntahallinnolle suunnatussa kyselyssä. Vastaajilta pyydettiin joko arvio tai tarkka tieto eri tyyppisten asiakirjapyyntöjen määrän kehityksestä.

Tiedon antamisesta julkisesta asiakirjasta ei tehdä päätöstä, joten tapaukset, joissa pyydetty asiakirja tai tieto annetaan, eivät normaalisti kirjaudu viranomaisen diaareihin tai muihin asiakirjoihin. Näin on etenkin silloin, kun pyyntö osoitetaan suoraan asianomaiselle virkamiehelle joko puhelimitse tai henkilökohtaisena sähköpostiviestinä, ja kun virkamies lähettää pyydetty tiedot tai asiakirjat.

Kansalaisten ja muiden tiedontarvitsijoiden aktiivisuutta ajatellen kiinnostava havainto on, että yli 60 prosenttia sekä valtiorahallinnon että kuntahallinnon viranomaisista ei ollut kokenut mitään muutosta asiakirjapyyntöjen määrässä. Vain yhdeksän valtion virastoa ja kolme kuntasektorin viranomaista kertoi yleiseen tiedonsaantioikeuteen perustuvien pyyntöjen lisääntyneen selvästi.

Myöskään asianosaisen tiedonsaantioikeuteen tai oikeutta itseään koskeviin asiakirjoihin perustuvat pyynnöt eivät valtaosassa viranomaisia ole lisääntyneet. Samoin pyynnöt salassa pidettävän tiedon saamiseksi tieteelliseen tutkimukseen olivat pysyneet ennallaan valtaosassa viranomaisia.

Yleiskuvaksi viranomaisten kokemuksista muodostuu se, että uuden julkisuuslainsäädännön alkuvuodet eivät ole lisänneet mitenkään merkittävästi viranomaisille tulleiden asiakirjapyyntöjen määrää. Asiakirjan pyytäjät on yleisimmin ollut asianosainen tai toinen viranomainen. Selkeästi harvimmalla tiedon pyytäjällä oli kansalainen, jonka tietopyyntö perustuu yleiseen tiedonsaantioikeuteen. Kiistattomalla vaikuttaa siten, että kansalaiset eivät ole mainittavasti aktivoituneet julkisuusperiaatteen hyödyntäjinä. Jonkin verran enemmän muutosta on ilmennyt varsinkin asianosaisen asemaan liittyvien ja itseä koskevien tietojen pyytämi-

sessä sekä tarkistamisessa. Tätä ei voida pitää yllättävänä lopputuloksena, koska yleinen tiedonsaantioikeus oli voimassa jo ennen kokonaisuudistusta.

4.3. Asiakirjapyyntöjen käsittely

4.3.1. Pyyntöjen kirjaaminen

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee pitää luetteloja sille käsiteltäviksi annetuista tai otetuista sekä sen ratkaisemista ja käsittelemistä asioista taikka muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Tavallisimmin käsiteltävät asiat kirjataan diaariin tai muuhun asiakirjarekisteriin.

Valtionhallintoon suunnatun kyselyn vastausten mukaan 45 prosentissa virastoista asiakirjapyyntöjä ei kirjata järjestelmällisesti. Kirjaamiskäytännöt saattavat vaihdella jopa saman viraston eri yksiköiden välillä. Ministeriöissä pyynnöt kirjataan suhteellisesti jonkin verran järjestelmällisemmin kuin keskus- ja aluehallinnossa. Puolet valtionhallinnon paikallistason viranomaisista ei kirjaa asiakirjapyyntöjä systemaattisesti. Tilanne on valtionhallintoa helpompi kuntahallinnossa: kyselyn mukaan 75 prosentissa kuntasektorin yksiköitä asiakirjapyyntöjä ei kirjata järjestelmällisesti.

4.3.2. Asiakirjan antamisesta päättäminen

Asiakirjan antamisesta päättää, ja asiakirjan antaa yleensä se virkamies tai työntekijä, jolle asia kuuluu. Valituskelpoisen päätöksen tekee kuitenkin viranomaisen (julkisuuslaki 14 §:n 1 mom.). Valtionhallinnolle suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin, kuinka monessa tapauksessa tietopyyntö ohjattiin virastossa vuoden 2001 aikana viranomaisen päätettäväksi. Yleisin kysymykseen annettu vastaus oli 0. Pyyntöjä oli ohjattu viranomaisen päätettäväksi yleensä alle kymmenen, enimmillään muutamia kymmeniä. Käytäntönä saattoi joissakin tapauksissa olla myös se, että kaikki pyynnöt (esim. pyynnöt saada salassa pidettäviä tietoja tieteellistä tutkimusta varten) oli ohjattu viranomaisen ratkaistavaksi.

Julkisuuslain mukaan viranomaisella on mahdollisuus siirtää asiakirjapyyntö toisen viranomaisen ratkaistavaksi (15 §). Yli 60 prosenttia valtion virastoista ei ollut käyttänyt tätä mahdollisuutta lainkaan vuoden 2001 aikana. Siirtomahdollisuutta käyttäneitä oli 30, joista useimmilla oli kuitenkin kokemusta vain harvoista tapauksista. Yhden vastaajan tapausmäärä oli satoja.

4.3.3. Tiedonsaannin epäminen

Julkisuusperiaatteen ja julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen toteutumisen kannalta mielenkiintoisia ovat tilanteet, joissa viranomaisen kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa asiakirjasta. Näissä tilanteissa joutuvat vastakkain tiedon pyytäjän odotus informaation saannista ja viranomaisen käsitys siitä, ettei tietoa lain mukaan voida antaa. Sekä tiedonpyytäjän käsitys oikeudesta tiedonsaantiin että viranomaisen ratkaisu voivat olla joko lainsäädäntöön perustuvia tai sellaisia, että niille ei löydy tukea säännöksistä. Tästä syystä viranomaisen kielteinen päätös asiakirjan saantia koskevaan pyyntöön voi kertoa paitsi lain oikeasta, myös sen virheellisestä soveltamisesta.

Pääosa sekä valtion- että kuntahallinnon viranomaisista ei selvitysten mukaan ollut vuoden 2001 aikana kieltäytynyt yhdestäkään asiakirjapyynnöstä. Kielteisen päätöksen saamista kirjallisena pyydettiin samoin vain satunnaisesti. Yleisenä havaintona onkin, että viranomaisilla on jokseenkin vähän kokemuksia tilanteista, joissa nämä joutuvat kieltäytymään esitetystä tietopyynnöstä. Valtaosalla viranomaisista, joilla on ylipäänsä tällaisia kokemuksia, niitä on ollut harvakseltaan, ei esimerkiksi viikoittain.

Pääsääntönä sekä valtion- että kuntahallinnossa on, että suulliseen pyyntöön annetaan suullinen vastaus ja kirjalliseen kirjallinen. Silloin, kun tiedon antamisesta kieltäydytään, 45 prosenttia valtion virastoista ilmoitti tekevänsä tästä aina kirjallisen päätöksen ja 44 prosenttia toisinaan. Vain 15 prosenttia kunnallisista viranomaisista ilmoitti tekevänsä tietojen antamisesta kieltäytymisestä aina tai toisinaan kirjallisen päätöksen.

Viranomaisten toiminnan läpinäkyvyyden ja luotettavuuden kannalta ongelmallisia saattavat olla ne tapaukset, joissa yksittäinen virkamies kieltäytyy suullisesti antamasta tietoa, ja asia jää silleen. Muutoinkin voi syntyä tilanteita, jolloin kielteisestä ratkaisusta ei jää minkäänlaista kirjallista dokumenttia. Tämä voi johtua kolmenlaisista syistä: 1) tietopyyntöjä ei useinkaan kirjata järjestelmällisesti, 2) kieltäytymisen johdosta ei aina tehdä kirjallista päätöstä ja 3) tiedon pyytäjät eivät kovinkaan usein pyydä kieltäytymisestä kirjallista päätöstä. Nämä tilanteet sisältävät riskin siitä, että tiedonsaannin epäminen sisältää ratkaisun, joka on lain vastainen tai joka on perusteltu epäasiallisesti.

Valtionhallinnolle suunnatussa kyselyssä haluttiin kartoittaa myös sitä, minkälaisia taustamotiiveja vastaajilla on ollut tehdessään tiedonsaannin epäämistä merkitseviä ratkaisuja. Valmiina tarjotuissa vastausehdoissa ei ollut kysymys lainkohdista, joiden nojalla viranomaisena voi kieltäytyä antamasta asiakirjaa, vaan erilaisista tosiasiallisista seikoista. Osa valmiista vastausvaihtoehdoista oli sellaisia, että ne eivät sellaisenaan tai yksinomaan seikkoina saisi olla peruste evätä tietopyyntöä.

Kysymystä laadittaessa vaikutti mahdolliselta, että vastaajat eivät kenties olisi valmiita kertoamaan sellaisista seikoista ja toimintamotiiveista kuin kysymyksessä tuotiin esiin. Epäilystä huolimatta mainittu kysymys toimi tiedonkeruussa kohtalaisesti, ja lähes 130 vastaajaa vastasi siihen. Suunnilleen kolmannes vastaajista mainitsi ainakin jonkin tarjolla olleista vastausvaihtoehdoista. Epävarmuuden lain soveltamisessa mainitsi vajaan 30 vastaajaa ja epäselvän lain kieltäytymisperusteena yli 20 vastaajaa. Muutamat vastaajat mainitsivat taustamotiivina myös salaamisen varmuuden vuoksi ja sen, että kieltäytymällä tiedon antamisesta ratkaisu siirtyy hallinto-oikeudelle. Myös huoli viraston saattamisesta epäedulliseen valoon oli mainittu muutamissa vastauksissa tiedonsaannin epäämisen syyksi. Pari vastaajaa viittasi asiakirjaa pyytävän epäystävällisyyteen ja epäasiallisuuteen.

Jos viranomaisen kieltäytymistä tiedon antamisesta tarkastellaan irrallaan laissa säädetyistä salassapitoperusteista ja pyritään tunnistamaan toiminnan tosiasiallisia motiiveja ja tavoitteita, saadaan ehkäpä hyödyllistä lisävalaistusta sen ymmärtämiseksi, miksi julkisuuden toteuttamisessa käytännön viranomaistoiminnassa syntyy kiistoja ja ristiriitoja.

Virkamiehen epävarmuus voi olla yksi selittävien tekijöiden ryhmä tiedonsaannin epäämislle. Virkamies ei kenties tunne varmuudella lain sisältöä ja ”oikeaa” tulkittaa, tapaus on salassapitoperusteen soveltamisen kannalta ongelmallinen ja tietopyynnöstä kieltäydytään varmuuden vuoksi tai epävarmuus liittyy asian keskeneräisyyteen eikä tietoa siksi haluta antaa. Epävarmuus voi myös johtaa tietynlaiseen selustan turvaamiseen. Tietopyynnöstä kieltäytymisen ennakoidaan johtavan muutoksenhakuun ja silloin muutoksenhakuelin ratkaisee tavallaan yksittäisen virkamiehen ja viranomaisen puolesta, miten asiasa tulisi lain mukaan toimia.

Toinen selittävien tekijöiden ryhmä voi liittyä vaivannäköön, hankaluuksiin ja kustannuksiin, joita tietopyynnön täyttämistä saattaisi aiheutua. Tämä peruste on otettu huomioon myös julkisuuslaissa siltä osin, että viranomaisena ei ole velvollinen antamaan tietoa asiakirjan julkisesta sisällöstä pyydettyllä tavalla silloin, kun pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuttaa kohtuutonta häirtää virkatoiminnalle (julkisuuslaki 16 § 1 mom.).

Kolmas ryhmä selittäviä tekijöitä voi liittyä juuri niihin perustavoitteisiin, joita julkisuusperiaatteella ja -sääntelyllä on tarkoitus edistää. Tietopyynnön täyttämisen kieltäytymisen tosiasiallisena taustasyynä saattaa olla virkamiehen epäily siitä, että pyydettyä tietoa käytetään kyseistä virkamiestä tai viranomaista vastaan esittämällä kritiikkiä tiedotusvälineissä. Taustalla voi olla myös pelko siitä, että tiedon pyytäjät pyrkivät vaikuttamaan jotenkin epäasianmukaisesti vielä keskeneräiseen, valmisteilla olevaan asiaan.

4.3.4. Viranomaisten kokemukset reagoinnista tiedonsaannin epäämiseen

Tietynlaisina testitapauksina uuden julkisuuslainsäädännön toteutumisesta käytännössä voidaan pitää tilanteita, joissa viranomaisen päätös tiedonsaannin epäämisestä on johtanut muutoksenhakuun, laillisuusvalvojille tehtyyn kanteluun tai muuhun oikeudelliseen reaktioon (esimerkiksi ns. oikaisuvaatimus lainvastaiseksi väitetyn ratkaisun johdosta). Oikeudellisten ristiriitatilanteiden esiintymistä ei voida sinänsä pitää osoituksena säännösten virheellisestä soveltamisesta tai niiden epäselvyydestä. Sitä vastoin se epäilemättä kertoo kyseisen viranomaisen ja tiedon pyytäjän eriävistä käsityksistä sen suhteen, miten pitäisi toimia uuden julkisuuslainsäädännön mukaan.

Kieltäytyminen tiedon antamisesta on vuoden 2001 aikana johtanut valtion viranomaisissa oikeudellisiin kiistatilanteisiin seuraavasti:

- *Muutoksenhaku* hallintolainkäytön järjestyksessä: 10 virastossa 2–4 kertaa, 16 virastossa kerran; 107 virastossa ei yhtään kertaa.
- *Kantelu* ylimmille laillisuusvalvojille: kahdessa virastossa 3 kertaa, 11 virastossa kerran; 111 virastossa ei kertaakaan
- *Muunlainen* oikeudellinen reagointi: yksi virasto 20 kertaa, 5 virastoa kerran; 114 virastossa ei kertaakaan.

Kokemukset muutoksenhausta ja kanteluista eivät ole kertyneet hallinnon eri tasoilla samalla tavalla.

Puolella ministeriöistä on ollut vuoden 2001 aikana esillä tilanne, jossa sen tekemään asiakirjan julkisuutta koskevaan päätökseen oli haettu muutosta. Tehdyistä kanteluista kertoi neljä ministeriötason vastaajaa.

Valtaosalla keskus- ja aluehallinnon viranomaisista ei ollut vuoden 2001 aikana kokemuksia julkisuusasioihin liittyvistä kanteluista. Muutoksenhakuasioita oli ollut noin 15 prosentilla vastaajista. Paikallisviranomaisista vain kolme raportoi muutoksenhausta asiakirjan antamiseen liittyneessä asiassa vuonna 2001. Kantelu taas oli kohdistunut kahteen paikallisviranomaiseen.

Valtionhallinnolle tehdyn kyselyn perusteella näyttäisi voitavan päätellä, että asiakirjojen antamista koskevat tietopyynnot johtavat varsin harvoin muutoksenhakuun tai kanteluihin. Uuden julkisuuslainsäädännön ei alkukokemusten valossa voi väittää synnyttäneen huomattavasti oikeudellisia kiistoja hallintolainkäyttöviranomaisten tai yleisten laillisuuden valvojien käsiteltäviksi.

4.4. Tuomioistuinratkaisut ja niiden merkitys julkisuuslain soveltamiskäytännössä

4.4.1. Tilastollinen tarkastelu

Muutosta viranomaisten julkisuuslain nojalla tekemiin ratkaisuihin haetaan yleensä hallintolainkäyttöviranomaisilta. Koska korkein hallinto-oikeus toimii ylimpänä hallintotuomiois-

tuimena, uuden lainsäädännön toimivuutta seurattaessa oli tarpeen kuvata ja selvittää kyseisen tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Tässä jaksossa tarkastellaan julkisuuslain soveltamiseen liittyviä tapauksia määrällis-tilastollisesti.

Uuden julkisuuslainsäädännön voimaantulo ei ole aiheuttanut valitusten ruuhkaa hallintotuomioistuimissa. Tämä vastaa valtionhallinnolle suunnatusta kyselystä saatuja tuloksia. Asiakirjajulkisuutta koskevia tapauksia on kuitenkin vuosina 2000–2002 tullut hallintotuomioistuimissa vireille julkisuuslain voimaantuloa edeltäviä vuosia enemmän. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi vuonna 2000 julkisuuslain soveltamiseen liittyviä tapauksia 24, vuonna 2002 ratkaistuja tapauksia oli 49.

Tyypillinen muutoksenhakija on ollut henkilö, joka on pyytänyt kunnan sosiaali- tai terveystuomion viranomaiselta joko itseään tai läheistä henkilöä koskevaa tietoa asianosaisasemaansa vedoten. Valittajista, jotka olivat perustaneet asiakirjapyyntönsä yleiseen tiedonsaantioikeuden perusteella, oli suhteellisen suuri osa toimittajia (35 prosenttia valittajista).

Muutoksenhaussa on useimmiten ollut kysymys viranomaisen päätöksestä, jolla viranomaisen on kieltäytynyt antamasta pyydettyä tietoa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin salassapitosääntöksiin vedoten. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyistä valituksista runsas kolmannes koski ministeriöiden asiakirjapyyntöihin tekemiä kielteisiä päätöksiä. Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin asiakirjat kiinnostivat julkisuuslain voimaantulon alkuvaiheessa erityisesti toimittajia. Hallinto-oikeuksille tehdyistä valituksista lähes puolet koski kuntien ja kuntayhtymien viranomaisten, lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten, tekemiä päätöksiä. Toinen puoli koostui valtion keskushallinnon sekä alue- ja paikallishallinnon viranomaisten päätösten johdosta tehdyistä valituksista. Valitukset jakaantuivat hallinnonaloin tasaisesti siten, että hallinnonalakohtaisia päätelmiä ei voitu tehdä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista tiedon pyytäjän vaatimuksen mukaisia oli kolmannes ja hallinto-oikeuksien ratkaisuista 14 %. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa asian lopputulos on siis hallinto-oikeuden ratkaisuja useammin vastannut tiedonpyytäjän tahtoa. Ero selittyy valitusten luonteella. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyt valitukset ovat useassa tapauksessa olleet suurten media-yhtiöiden toimittajien tekemiä. Hallinto-oikeuksien käsittelemät valitukset taas ovat usein koskeneet sosiaali- ja terveydenhuollon arkaluonteisia asiakirjoja, joissa tiedon pyytäjä ei ole ollut asianosaisen asemassa toisin kuin hän on tietoja pyytäessään oletanut. Hallinto-oikeuksien käsiteltävänä olleiden asioiden joukossa oli myös sellaisia kantelutyypisiä valituksia, joiden tutkiminen ei kuulunut hallintotuomioistuimen toimivaltaan.

Oikeuskäytännön tarkastelu ei nostanut esille mitään erityisiä uuden julkisuuslain ongelmakohtia. Tarkastellussa oikeustapausaineistossa oli useita sellaisia ratkaisuja, joissa korkein hallinto-oikeus oli periaatteessa hyväksynyt viranomaisen tekemän, asiakirjapyyntönsä hylkäävän päätöksen lopputuloksen, mutta palauttanut asian viranomaiselle paremmin perusteltavaksi. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä korostunut vaatimus päätösten asianmukaisesta perustelemisesta liittyy kiinteästi viranomaistoiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteuttamiseen. Tiedon pyytäjän tulee saada viranomaiselta tai tuomioistuimelta mahdollisimman hyvin perusteltu päätös silloin, kun asiakirjapyyntö hylätään. Päätöksen hyvä perustelu turvaa sen, ettei synny perusteita asettaa päätöksen virheellömyyttä ja lainmukaisuutta kyseenalaisiksi.

4.4.2. Oikeuskäytäntö oikeussäntöjen muotoajana

Perustuslain mukaan korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Sen tulee valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan sekä pitää silmällä alempien viranomaisten lainkäyttöä hallinto-oikeuden alalla. Vakiintuneen käsityksen mukaan ylimpien

tuomioistuinten ratkaisuilla on Suomessa lainkäyttöä ohjaava ja yhtenäistävä merkitys. Alemmat tuomioistuimet eivät ole kuitenkaan muodollis-juridisesti velvoitettuja noudattamaan ylimpien oikeuksien ratkaisusta ilmeneviä oikeusohjeita.

Selontekoa varten toteutettua selvitystyötä varten kerättiin kaikki korkeimman hallinto-oikeuden julkisuuslain soveltamista koskevat ratkaisut. Korkeimman hallinto-oikeuden roolissa ylimpänä lainkäyttäjänä voi periaatteessa erotella erilaisia ulottuvuuksia ja painotuksia suhteessa uuteen lakiin. Ratkaisukäytäntö voi 1) selventää ja varmentaa laissa ja sen esitöissä ilmeneviä oikeusohjeita, 2) ratkaista epäselviä, tulkinnanvaraisuutta ja kiistoja synnyttäneitä ongelmakysymyksiä, 3) täyttää sellaisia aukkoja, joita lainsäädäntöön kenties sisältyy ja joihin on törmätty käytännön hallintotoiminnassa sekä 4) ratkaista uuden säädöksen ja muun lainsäädännön välisiä soveltamisongelmia.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä koskeneen selvityksen tarkoituksena oli muun ohella analysoida, millainen oikeusohje kustakin tapauksesta mahdollisesti on luettavissa. Tämä on kiinnostava kysymys erityisesti siltä kannalta, millaista hallintokäytäntöä ohjaavaa informaatiota ylimmän hallintolainkäyttäjän käytäntö sisältää.

Ylimmän lainkäyttäjän käsittelemää tapausaineistoa saatetaan pitää ilmauksena siitä, mitkä ovat tavallisimpia tai tärkeimpiä ongelmia hallintoviranomaisten toiminnassa tai hallintolainkäytön alemmilla portailla. Samoin tapausten voi olettaa kuvastavan sitä, mistä ongelmista viranomaisen asiakirjoja pyytäneet ovat motivoituneimpia valittamaan ylimmälle lainkäyttäjälle asti. Siten on jossain määrin riskialtista lukea korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä – esimerkiksi tapausten jakaantumista eri asia- ja ongelmatyyppeihin – suoraviivaisena todisteena siitä, millaisia ongelmia kansalaisilla ja muilla toimijoilla on julkisuuskysymyksissä. Näillä varauksilla korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja voidaan luonnehtia sisällölliseltä ja laadulliselta kannalta huomionarvoisiksi sekä kiinnostaviksi, uuden julkisuuslainsäädännön tähänastista soveltamista valaisevaksi aineistoksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön esittely ja erittely antavat perusteita seuraaviin päätelmiin:

1. Korkeimman hallinto-oikeuden tähän asti tekemät päätökset ovat omiaan ennen muuta selventämään ja varmentamaan niitä ratkaisuja, joille uusi lainsäädäntö rakentuu. Tätä päätelmää tukee se, että korkein hallinto-oikeus on useissa ratkaisuisa nojautunut perusteluissaan nimenomaisesti lain esitöihin ja niistä ilmeneviin näkökohtiin. Ratkaisukäytännöstä onkin vaikea osoittaa piirteitä, joiden valossa voisi väittää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen poikkeavan lainlaatijan omaksumista ratkaisuista saati pyrkivän muuntamaan niitä.
2. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen ilmentämän, hallintoon ja lainkäyttöön kohdistuvan ohjausinformaation ehkäpä keskeisin viesti on ollut painottaa kolme asiaa: 1) päätökset on perusteltava huolellisesti ja riittävästi, 2) viranomaisen on arvioitava kysymys julkisuudesta tai salassapidosta asiakirjakohtaisesti sekä 3) tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta silloinkin, kun vain osa asiakirjasta on pidettävä salassa. Vaikka nämä periaatteet ovat luettavissa uudesta laista verraten selvästi, korkeimman hallinto-oikeuden käytäntö varmentaa oikeustilan tältä osin kiistattomasti.
3. Päätösten huolellista perustelemista painottavat korkeimman hallinto-oikeuden kannanotot ovat yhdenmukaisia tuomioistuimen muutoinkin vakituneesti noudattaman ratkaisulinjan kanssa. Varovaisesti voitaneen päätellä, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin sisältyy tietty painotus hallintokoneiston opastamiseksi. Korkein hallinto-oikeus olisi ainakin joissakin ta-

pauksissa voinut ratkaista itsekin asian, mutta se on päätynyt palauttamaan asian viranomaiselle uudelleen harkittavaksi ja ratkaistavaksi.

4. Salassapitosäännösten soveltamista koskeviin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin sisältyy useita konkretisointeja ja täsmentäviä oikeusohjeita siitä, miten julkisuuden ja salassapidon rajanveto pitäisi tehdä julkisuuslain mukaan. Lakia laadittaessa rajanvedosta ja sen ongelmista käytiin paljon keskustelua (ks. esimerkiksi PeVL 43/1998, s. 43). Samoin viranomaiset ovat korostaneet tätä ongelmaa, kuten valtionhallintoon kohdistettu tutkimus osoitti. Korkeimman hallinto-oikeuden tähänastisen ratkaisukäytännön valossa esiin ei kuitenkaan vaikuta nousseen tältä osin odottamattoman hankalia tai kiperiä lainsoveltamisongelmia.
5. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista ilmenee julkisuuden ja salassapidon välisen rajanvedon harkintaan myös oikeusohje, jota on aiheellista painottaa erikseen. Viranomaisten tulisi julkisuuslakia soveltaessaan ottaa päätöksenteossaan vakavasti huomioon myös julkisuuslain yleistä tavoitteenasettelua ja periaatteita koskevat säännökset. Näitä ovat julkisuusperiaatetta yleisesti sääntelevä lain 1 §:n säännös, lain tarkoitusta hahmottava 3 §:n säännös sekä tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamista koskeva 17 §:n säännös. Korkein hallinto-oikeus näyttäisi tähdentävän, että mainitut säännökset on otettava huomioon julkisuutta konkreettisemmin määrittelevien julkisuuslain säännöksen rinnalla.

4.5. Ylimpien laillisuusvalvojen käytännöstä

Julkisuuslainsäädännön soveltamiseen liittyviä asioita tulee eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin käsiteltäväksi ensisijaisesti kanteluasioina. Vuosittain ratkaistujen asioiden määrä on eduskunnan oikeusasiamiehen toimistossa vaihdellut vuosien 2000 – 2002 aikana kymmenestä viiteentoista tapaukseen vuosittain. Luvut eivät olennaisesti poikkea ennen julkisuuslain voimaantuloa vuosittain ratkaistujen asioiden määrästä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosina 2002 – 2003 ratkaisemia tapauksia on yksityiskohtaisemmin selvitetty Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa laaditussa opinnäytetyössä, jossa tarkastelun kohteena oli vajaat 40 tapausta (Koskinen, Hannu: Viranomaistoiminnan julkisuus ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä). Lähes kaikki olivat tulleet vireille kantelun johdosta. Valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminnassa julkisuuslain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä on ollut esillä myös lausuntoasioina. Esimerkkinä voidaan mainita tasavallan presidentin asiakirjojen julkisuudesta annettu lausunto (dnro 24/20/02) sekä julkisuuslain soveltamisesta talouspoliittisen ministerivaliokunnan asiakirjoihin (dnro 42/20/02).

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuilla on merkitystä julkisuuslainsäädännön tulkinnaissa ja tulkintakäytännön kehittämisessä silloinkin, kun kanteluasian käsittelyssä todetaan, ettei virheellistä menettelyä ole tapahtunut. Ylimpien laillisuusvalvojen lähtökohtana on, että kantelijan on käytettävä ensisijaisesti mahdollisuuttaan saattaa asia toimivaltaisen viranomaisen, kuten muutoksenhakutuomioistuimen, ratkaistavaksi. Näissä tapauksissa laillisuusvalvoja ohjaa kantelijan käyttämään ensisijaisesti tätä oikeuskeinoa (ks. esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2002, s. 41).

Ylimpien laillisuusvalvojen toiminnassa julkisuuslain soveltamisalaan liittyvissä kysymyksissä painottuvat edellä kuvatun vuoksi erityisesti asiakirjan antamista koskevaan menettelyyn liittyvät kysymykset. Tällaisia ovat asiakirjapyyntöjen joutuisan käsittelyn vaatimus ja käsittelylle säädetyt määräajan noudattaminen. Määräaikaisten noudattaminen ei voi tulla va-

litusasia tutkittavaksi (KHO 12.11.2001 T 2795), mutta menettely voi tulla kanteluasiana käsiteltäväksi.

Kantelija oli 26.7.2001 pyytänyt sähköpostitse ulkoasiainministeriöltä ajan tasalla olevaa listaa ulkomaisten lähetystöjen CD-rekisterikilpien etuliitteistä. Saatuaan 30.7.2001 sähköpostitse vastauksen, jonka mukaan CD-kilpien listaa ei saa antaa ulkopuolisille, kantelija oli samana päivänä pyytänyt ministeriötä toimittamaan asianmukaisen valitusosoituksen. Kantelijalle oli kuitenkin vasta 21.9.2001 sähköpostitse toimitettu täydennetty vastaus, jossa oli kieltäytymisen perusteeksi viitattu julkisuuslain sääntöön sekä Wienin diplomaattisia suhteita koskevaan yleissopimukseen. Kantelijalle oli myös ilmoitettu mahdollisuudesta saattaa asia ulkoasiainministeriön ratkaistavaksi sekä tähän liittyvistä menettelysäännöksistä. Ulkoasiainministeriö on antanut kantelijalle asiakirjapyyntöä koskevan kielteisen päätöksen 25.9.2001.

Oikeuskanslerin päätöksessä (OKA 27.09.2002, dnro 797/1/01) todettiin, että julkisuuslain 14 §:n säännösten mukaisesti kieltäytymispäätös olisi tullut pyyntöön vastatessa asianmukaisesti perustella sekä antaa kantelijalle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kantelijalta olisi tullut edellä mainittujen säännösten perusteella myös tiedustella, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Ulkoasiainministeriössä ei ollut toimittu edellä mainitun säännöksen edellyttämällä tavalla, vaikka kantelija on itse nimenomaisesti pyytänyt asiassa valitusosoitusta.

Myöhemmässä vaiheessa ulkoasiainministeriö on käsitellyt kantelijan asiakirjapyynnön uudelleen lain menettelysäännösten mukaisesti. Lain 14 §:n 4 momentin mukaan pyyntö saada tieto asiakirjasta on käsiteltävä viivytyksettä. Lain 37 §:n 2 momentin mukaan asia on käsiteltävä viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Lisäksi säännöksen mukaan sovelletaan pidempää kahden kuukauden määräaika laissa luetelluissa poikkeuksellisissa tilanteissa. Oikeuskanslerin päätöksen mukaan on tulkinnanvaraista, oliko kantelijan asiakirjapyyntö ollut luonteeltaan sellainen, että siihen olisi voitu soveltaa laissa säädettyä pidempää käsittelyaika. Näin ollen ulkoasiainministeriön olisi tullut käsitellä kantelijan asiakirjapyyntö lain 14 §:n 4 momentin pääsäännön mukaisesti viivytyksettä ja joka tapauksessa laissa säädettyssä kuukauden määräajassa.

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisussa korostuu hyvän asiakirja- ja tiedonhallintatavan noudattaminen siten, että asiakirja ja sen julkiset tiedot ovat nopeasti annettavissa ja että salassa pidettävät tiedot pysyvät pois julkisuudesta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (AOA) totesi kunnanhallituksen loukanneen julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa, kun kunnanhallitus julkaisi kunnanhallituksen pöytäkirjeen liitteineen, vaikka liitteet sisälsivät salassa pidettäviä tietoja kuntalaisten sosiaalihuollon asiakkuudesta sekä heidän taloudellisesta tilanteestaan (AOA dnro 1835/2/99; muista ratkaisuksista ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 52).

Kanteluasioissa huomion kohteena ovat olleet myös menettelyt, joilla varmistetaan, että henkilö saa tiedon itseään koskevasta ratkaisusta viranomaiselta ennen kuin se tulee julki tiedotusvälineiden kautta.

Apulaisoikeuskanslerin (AOK) ratkaisemassa tapauksessa kunnallisen lautakunnan asianosaista velvoittava päätös oli tullut asianosaisen tietoon sanomalehdestä ennen kuin hän sai viranomaisen lähettämän päätöksen.

Apulaisoikeuskansleri lausui ratkaisussaan, että asianosaisen kannalta on usein kiusallista, jos hän saa tiedon sellaisesta ratkaisusta, joka on hänelle kielteinen, samanaikaisesti tai vieläpä myöhemmin kuin muut. Tällainen tilanne on käsillä jos asianosainen saa tiedon asiasta ensimmäiseksi joukkotiedotusvälineen kautta. Se, että viranomaisen on pakkokeinoasiassa katsonut tilanteen lainvastaiseksi, velvoittanut asianosaisen korjaamaan tilanteen ja asettanut velvoitteen täyttämisen tehosteeksi uhkasakon, on omiaan saattamaan asianosaisen toiminnan kielteiseen valoon.

Apulaisoikeuskansleri viittaisi julkisuuslain 6 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan viranomaisen on tarvittaessa huolehdittava siitä, että asianosainen voi saada asiakirjan sisällöstä tiedon ennen sen julkiseksi tuloa. Tämän mukaista olisi, että asianosaiselle olisi annettu tieto päätöksen sisällöstä tuoreeltaan päätöksenteon jälkeen vaikkapa puhelimitse. Asia ei ollut johtanut enempään toimenpiteisiin kuin että apulaisoikeuskansleri on saattanut edellä lausutun käsityksensä lautakunnan tietoon (AOK 16.3.2001 dnro 714/1/00).

Asiakirjoista perittävät maksut ovat myös olleet kanteluiden kohteena. Esimerkkinä voidaan mainita valtioneuvoston oikeuskanslerin 17.10.2002 tekemä ratkaisu (dnro 1207/1/01), jossa oikeuskansleri totesi ylisuurien maksujen vaarantavan julkisuusperiaatteen toteutumisen. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on ollut esillä useita virkamiesten julkiseen esiintymiseen, oma-aloitteiseen tietojen antamiseen sekä viranomaisten tiedotustoimintaan liittyviä ratkaisuja.

Apulaisoikeusasiamies piti varomattomana tutkinnanjohtajan menettelyä, kun tämä oli TV-ohjelmassa syyttämättäjättämispäätöksen jälkeen esittänyt käsityksensä siitä, että asiassa olisi pitänyt syyttää (AOA dnrot 1070/4/98 ja 1268/4/98). AOA viittaisi erityisesti kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuun syyttömyysolettamaan.

Laillisuusvalvojat ovat ottaneet kantaa asiakirjan julkisuuden määräytymiseen tilanteissa, jossa kantelu ei suoran kohdistu viranomaisen päätökseen olla antamatta tietoa asiakirjasta. Esimerkkinä voidaan mainita eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, jossa oikeusasiamies toteisi kunnalliselle viranhaltijalle annetun kirjallisen varoituksen olevan julkinen tieto (dnro 828/4/00). Ylimmät laillisuusvalvojen näytävät vain harvoin päätyvän tiedonsaantioikeuden kannalta kielteiseen ratkaisuun. Päätökset ilmentävät tiedonsaantirajoitusten suppeaa tulkintaa. Ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten ratkaisukäytännössä on siten nähtävissä samat julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteita vahvistavat tekijät kuin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä: päätökset on tehtävä tarkasti perustellen ja ottaen huomioon julkisuusperiaate pääsääntönä ja sen tarkoitus. Ratkaisuissa korostuu myös huolellisuus tietoja annettaessa.

4.6. Asiakirjakopioista perittävät maksut

Julkisuuslain mukaan jokaisella on oikeus saada kopio viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Jos asiakirja on osittain salassa pidettävä, kopio on annettava asiakirjan julkisesta osasta. Julkisuuslakia valmisteltaessa lähtökohtana oli, että kopion antamisessa julkisuuslain perusteella on kysymys valtion maksuperustelaissa (150/1992) tarkoitettusta julkisoikeudellisesta suoritteesta, josta maksu määrätään omakustannusarvon mukaan.

Sittemmin kävi ilmi, että maksut eivät valtionhallinnossa määräytyneetkään kaikilta osin siten, kuin lakia säädettäessä oli tarkoitettu. Tiedon antaminen on luettu monissa eri hallinnonaloja koskevissa asetuksissa liiketaloudellisesti hinnoiteltaviin suoritteisiin. Epäselvyyttä on ollut myös siitä, miten maksu määräytyy sellaisissa valtion viranomaisissa, jotka eivät kuulu valtioneuvoston alaisuuteen.

Oikeusministeriö asetti huhtikuussa 2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää mitä hinnoitteluperiaatteita valtionhallinnossa sovelletaan pantaessa täytäntöön julkisuuslakia sekä miten sovellettava hinnoittelu vastaa julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun tavoitteita. Työryhmän tuli lisäksi arvioida, mikä olisi tarkoituksenmukaisin keino toteuttaa julkisuuslaissa säädetyn tiedonsaannin maksullisuus valtionhallinnossa lakia säädetäessä suunnitellulla tavalla sekä tehdä ehdotuksensa asiasta.

Kuntalain 50 §:n mukaan valtuusto hyväksyy kunnan hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset mm. asiakirjoista perittävistä lunastuksista. Oikeusministeriön työryhmää asetettaessa kuntahallinnon edustajat arvioivat, että asiakirjakopioiden maksuissa ei kuntahallinnossa ollut samankaltaisia ongelmia ainakaan yhtä yleisinä kuin valtionhallinnossa. Samalla sovittiin, että maksujen määräytymistä kuntahallinnossa selvitetään osana kuntahallinnolle tehtävää kyselyä julkisuuslain täytäntöönpanosta. Valtionhallinnolle suunnatussa kyselyssä ei vastaavaa selvitystä tehty, koska valtionhallinnossa olevat epäkohdat olivat tulleet jo aikaisemmin esille.

Kyselyssä tiedusteltiin, onko asiakirjoista perittävistä lunastuksista päätetty julkisuuslain voimaantulon jälkeen. Kuntien vastaukset jakoutuivat tasan, eli noin puolessa kyselyyn vastanneista kunnista oli päätetty asiakirjoista perittävistä maksuista 1.12.1999 jälkeen. Kuntayhtymissä näin oli tehty joka neljännessä. Asiakirjoista perittävä maksu määräytyy pääsääntöisesti omakustannushintana (70 % vastaajista).

Kyselyn tulosten perusteella tuli kuitenkin ilmi, että käsitys siitä, mikä on omakustannushinta ja kuinka se muodostuu, vaihteli paljon. Asiakirjakopioista yhtä sivua kohden perittävä maksu vaihteli kolmesta sentistä aina kahdeksaan euroon asti, keskimääräisen hinnan ollessa noin yksi euro. Hinnat tosin vaihtelivat myös muun muassa sillä perusteella, onko kyseessä oikeaksi todistettu asiakirja vaiko todistamaton. Samoin ensimmäisestä sivusta peritty maksu oli usein seuraavia korkeampi.

Kunnissa ja kuntayhtymissä noudatetut asiakirjan paperikopion hinnat ovat kaiken kaikkiaan korkeita, ottaen huomioon yhden sivun kopioinnista aiheutuvat materiaalin ja työmäärän todelliset kustannukset. Maksukäytännöt ovat lisäksi melko kirjavina.

Oikeusministeriö on kuntakyselyn tulosten vuoksi laajentanut maksuperusteita selvittäneen työryhmän toimeksiantoa niin, että se kattaa myös kuntahallinnossa perittävät maksut. Hallituksen on tarkoitus antaa asiasta esitys eduskunnalle vuoden 2004 aikana.

5. Päätelmiä asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltamisesta ja soveltamisongelmista

Julkisuuslain keskeinen tehtävä on edelleenkin osoittaa ne perusteet, joiden mukaan viranomaisen asiakirjan julkisuus määräytyy. Asiakirjan julkisuus on pääsääntö, jota rajoittavat salassapitosäännösten lisäksi viranomaisen asiakirjan määritelmästä sekä asiakirjan julkiseksitulohetken määrittelystä johtuvat rajoitukset. Koska kysymys on yleislaista, jota on määrä soveltaa kaikissa lain soveltamisalaan kuuluvissa orgaaneissa, säännökset ovat pakotakin jossain määrin yleisluonteisia. Niihin, kuten kaikkiin muihin oikeussääntöihin, liittyy siten jo lähtökohtaisesti tulkinnanvaraisuutta. Julkisuuslain asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten soveltamista ja soveltamisongelmia kartoitettiin toisaalta viranomaisille suunnatuin kyselyin, toisaalta selvittämällä oikeuskäytäntöä.

Sekä kunta- että valtionhallinnon viranomaisilta pyydettiin arviota siitä, onko julkisuuslakia aiempaan lakiin verrattuna vaikeampi vai helpompi soveltaa. Valtionhallinnon viranomais-

ten vastaukset jakaantuivat kolmeen suunnilleen yhtä suureen ryhmään. Kolmanneksen mukaan uutta lainsäädäntöä on helpompi soveltaa kuin vanhaa, kolmanneksen mukaan taas vaikeampaa. Yksi kolmanneksen oli puolestaan sitä mieltä, ettei tältä osin ollut tapahtunut muutosta. Ministeriöiden vastauksissa oli vaihtoehto "helpompi soveltaa" valittu muita useammin (36 %). Valtionhallinnon paikallisviranomaisissa yleisin vastausvaihtoehto oli "ei muutosta" (44 %).

Kuntahallinnon kyselyn vastaajista vajaa kolmanneksen piti uutta lakia vaikeampana, samoin vajaa kolmanneksen piti sitä helpompana soveltaa. Joka viides vastaaja katsoi, että mitään muutosta tässä suhteessa ei tapahtunut, ja viidennes ei osannut ottaa asiaan kantaa. Kunnissa laki koettiin useammin vaikeana soveltaa kuin kuntayhtymissä, joissa "ei osaa sanoa" -vaihtoehto oli valittu kuntia useammin.

Vajaa kolmanneksen sekä kunta- että valtionhallinnon vastaajista arveli siis lain olevan vanhaa lakia vaikeampi soveltaa. Salassapitosäännökset ja niiden vahinkoedellytyslausekkeet sekä lain tulkinnanvaraisuus mainittiin syinä lain vaikeaan sovellettavuuteen. Lain soveltamista helpottavina tekijöinä on pidetty salassapitosäännösten kokoamista yhteen lakiin, menettelyllisten säännösten selkeyttä ja tiedotuksen näkökulman huomioon ottamista.

Hyvin vastaavanlaisia asioita nousi esiin, kun viranomaisilta kysyttiin julkisuuslain etuja ja haittoja verrattuna vanhaan lakiin. Etuina mainittiin säännösten kokoaminen yhteen lakiin (erityisesti 24 §:n salassapitosäännökset), tiedotuksen merkityksen kasvu, lain menettelylliset säännökset, hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset ja avoimuuden lisääntyminen. Laaja koulutus on lisännyt tietämystä julkisuuslaista, kiinnittänyt viranomaisten huomion asiaan ja tuonut avoimuuden ajatusta esille. Haittapuolina mainittiin erityisesti lain tulkinnanvaraisuus ja vaikeaselkoisuus sekä salassapitoperusteiden vahinkoedellytyslausekkeet. Kuntahallinnon kyselyn vastauksissa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei laissa ole säädetty oikeutta päätösvallan delegointiin. Kuntalaki ei mahdollista delegointia, ellei muussa laissa niin säädetä.

Osana seurantaa kartoitettiin toimittajien mielipiteitä lain toimivuudesta. Kyselyyn vastanneista suurin osa kokee julkisuuslain helpottaneen työtään. Osa vastaajista kokee uuden lain hyödyllisimmäksi puoleksi sen, että se luo pelisäännöt, joihin voi tarvittaessa vedota. Tiedonhankinta helpottuu, kun on laki, jonka perusteella tietoja voi vaatia. Monien vastaajien mielestä julkisuuslain olemassaolo on saanut viranomaiset muuttamaan asenteita.

Toimittajat pitävät uuden julkisuuslain suurimpana ongelmana salassapitosäännöksiä, joita tulkitaan heidän mielestään hyvin laajasti. Toimittajat katsovat viranomaisten tulkitsevan nämä säännökset ehdottomiksi salassapitoperusteiksi. Toimittajat suhtautuvat osin epäillen myös viranomaisten lain tuntemukseen ja pitävät viranomaisia epävarmoina lakia sovellettaessa. Tämä käsitys on kuitenkin sitä harvinaisempi, mitä enemmän toimittajalla on oma-kohtaisia kokemuksia lain soveltamisessa. Toimittajien piirissä on suhteellisen voimakkaana käsitys siitä, että laki on epäselvä, minkä katsotaan johtavan tulkintaongelmiin. Toimittajakyselyyn vastanneista pieni vähemmistö oli käyttänyt lain turvaamia keinoja tietojen saantiin, joten vastaukset kuvastanevat ensi sijassa ja enemmän toimittajien yleisiä käsityksiä kuin heidän kokemuksiaan.

Kyselyt osoittanevat, että viranomaisissa koetaan tiettyä epävarmuutta uuden lainsäädännön soveltamisessa. Kaksi kolmasosaa vastaajista pitää uutta lakia joko helpompana soveltaa tai katsoo, ettei säännösten soveltamisessa ole eroa aikaisempaan lakiin verrattuna. Siten lainsäädännön soveltamisessa ei ole ilmennyt sellaisia ongelmia kuin lain säätämisen vaiheeseen keskustelun joissakin puheenvuoroissa ennakoitiin.

Kuten edellä jaksossa 4.5. kuvastusta oikeuskäytännöstä saatetaan päätellä, epävarmuus ei kuitenkaan ole merkinnyt sitä, että oikeudellisten kiistatilanteiden syntyyn johtaneiden tapa-

usten määrässä olisi tapahtunut merkittäviä muutoksia. Vaikka tiettyä kasvua on kahden viimeisen vuoden aikana ollutkin havaittavissa, mistään laajasta valitusten ruuhkasta ei voida puhua. Syntynyt oikeuskäytäntö ja siihen perustuva koulutus ja muu informaatio-ohjaus helpottanevat osaltaan vastaisuudessa lain soveltamista. Myös viestintäsuunnitelmien laadinta edistää varautumista ennakolta vaikeimpiin tiedonsaantipyyntöihin ja viestintätilanteisiin erityisesti virastoissa, joihin normaalisti ei kohdistu paljon tiedonsaantipyyntöjä.

Muutoksenhakuun johtaneissa tilanteissa ei aina välttämättä ole kysymys lain tulkinnanvaraisuudesta, vaan eräänlaisesta muutosvastarinnasta, mikä perustuu viime kädessä virkamiesten asenteisiin. Niillä voi olla vaikutusta myös siihen, kuinka hyvin uuteen lainsäädäntöön ja sitä kuvaaviin tietoaineistoihin tutustutaan, mikä puolestaan vaikuttaa käsityksiin siitä, kuinka helppoa lakia on soveltaa.

Menettelyjä koskevien säännösten täytäntöönpanossa on puutteita, kuten jaksosta 4.3. ilmenee. Tiedonsaantipyyntöjä ei kirjata silloinkaan, kun pyydettyjä asiakirjojen kopioita ei välittömästi toimiteta pyytäjälle eikä kielteisiä ratkaisuja välttämättä anneta kirjallisesti. Tiedonsaannin epäämistä koskevia päätöksiä ei perustella riittävän hyvin, mikä voi vaikuttaa myös päätöksen lopputulokseen. Huomiota ei kiinnitetä riittävästi oikeuteen saada tieto asiakirjan julkisesta osasta, mikä sekin heikentää tiedonsaantioikeuden toteutumista. Kuva-ut puutteet eivät johdu eikä niiden suoritetuissa selvityksissä ole väitettykään johtuvan säännösten tulkinnanvaraisuudesta. Kysymys on enemmänkin tiedon puutteesta tai haluttomuudesta noudattaa julkisuussäännöksiä.

6. Viestintä ja avoimuuden lisääminen

6.1. Valtionhallinnon viestinnän yleiset kehittämistoimet

Ennen julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta valtionhallinnon tiedotuksesta ei ollut yleisiä laintasoisia säännöksiä. Tiedotustoimintaa ohjasivat julkisuusperiaatteen lisäksi lähinnä valtioneuvoston 10.3.1994 antama periaatepäätös ja valtioneuvoston kanslian ohje valtionhallinnon ulkoisesta tiedottamisesta.

Perinteinen julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus on asiakirjasidonnaista. Tiedonsaanti vaatii aktiivista ja osaavaa tiedon pyytäjää ja sallii viranomaisen pysyttelemisen passiivisena. Julkisuuslaissa omaksuttiin uusi näkökulma. Koska kansalaisilla on perustuslain mukainen oikeus saada tietoja viranomaisten asiakirjoista, viranomaisen on oltava aktiivinen tiedon tuottaja ja jakaja. Julkisuuslain 20 §:ään otettiin säännökset viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaolojen kehityksestä toimialallaan. Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa sekä huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat helposti saatavilla esim. kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa.

Avoimuuden edistämistä, jota laissa edellytetään, ei voi toteuttaa vain yksipuolisella tiedon jakamisella, vaan se merkitsee palveluperiaatteen ydinajatuksen ulottamista koko hallinnon viestintään. Lain tiedontuotantovelvoitetta koskeva säännös merkitsee tiedotustoimintaa laajempaa näkökulmaa ja viestintää koskevaa velvoitetta. Kysymys ei ole vain tiedottamisesta medialle ja median kautta, vaan kansalaisten tiedonsaannin asettamista etusijalle sekä suunnitelmallisesta viestinnästä.

Valtionhallinnon viestintää katsottiin olevan tarpeen kehittää myös antamalla toimintaa ohjaavia alemmanasteisia säännöksiä ja suosituksia. Valtioneuvoston kanslia asetti syyskuussa 1999 työryhmän selvittämään valtionhallinnon tiedotusta 2000-luvulla. Työryhmä jätti muistionsa (Informoi, neuvo, keskustele ja osallistuu. Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/5) pääministerille huhtikuussa 2001. Työryhmän ehdotusten sekä niistä saatujen lausuntojen pohjalta annettiin asetus julkisuusasetuksen täydentämisestä säännöksillä valtion viranomaisten viestintävelvoitteiden täytäntönpäntöä ohjaavilla säännöksillä (380/2002). Valtioneuvoston kanslia antoi lisäksi 23.5.2002 suositukset valtionhallinnon viestinnässä noudatettavista periaatteista ja toimintatavoista.

Julkisuusasetuksen viestintää koskevia säännöksiä sovelletaan vain asetuksessa tarkemmin määriteltäviin valtionhallinnon viranomaisiin. Kunnallishallinnon tiedottamisesta on säädetty kuntalaisissa. Viestinnän suunnittelua koskevien säännösten tarkoituksena on tehostaa viestintää: valtionhallinnon viranomaisten viestinnän tavoitteet voivat toteutua parhaiten vain siten, että viestintä on suunnitelmallisista ja perustuu erilaisten tilanteiden hyvään ennakkointiin. Asetus velvoittaa valtionhallinnon viranomaiset laatimaan viestintäsuunnitelman. Sen tuli olla valmis toukokuun loppuun 2003 mennessä. Asetuksessa on luettelo niistä tekijöistä, jotka viranomaisen on otettava huomioon suunnitelmaa laadittaessa.

6.2. Tiedonantovelvollisuus ja viestintä yleisesti merkittävässä valmisteluasioissa

Julkisuuslaissa säädetään viranomaiselle velvollisuus pitää saatavilla asiakirjoja, joista ilmenevät tiedot tietyistä valmisteilla olevista asioista (19 § 1 mom.). Tiedonantovelvollisuus koskee lainvalmisteluhankkeita sekä muita yleisesti merkittäviä suunnitelmia, selvityksiä ja ratkaisuja. Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) mukaan silloin, kun kysymyksessä on julkisen vallan käytön tai kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta keskeinen valmisteluaineisto, lähtökohtana on tiedon antaminen sitä pyytävälle. Kaikilla virastoilla ei luonnollisesti ole mainitun kaltaisia valmistelutehtäviä. Valmistelun julkisuutta koskevat julkisuuslain velvoitteet kohdistuvat käytännössä merkittäviltä osin ministeriöihin.

Velvollisuus antaa tietoja keskeneräisistä asioista voidaan toteuttaa hankerekisterin avulla. Pääosalla valtion viranomaisista ei ole rekisteriä vireillä ja valmisteltavana olevista asioista (64 %). Hankerekisteri on kaikilla ministeriöillä, 35 prosentilla muista valtion keskus- ja aluehallinnon virastoista ja noin 14 prosentilla paikallisista virastoista. Hankerekisteristä saa tiedon yleensä kysymällä asiaa virastosta (esim. kirjaamosta) tai viraston Internet-sivuilta. Joissakin virastoissa diaari toimii hankerekisterinä.

Valmisteltavana olevista asioista annetaan tietoa tilanteen mukaan myös muilla tavoin. Pääsääntöisesti ja luontevimmin sitä saa kysymällä nimetyltä vastuuhenkilöltä, kuten asian valmistelijalta. Muita käytettyjä informointikanavia ovat viraston Internet-sivut, lehdistötiedotteet, haastattelut, viraston kirjaamo, viraston tiedotusyksikkö ja tiedotusvälineet. Tiedon antamisesta valmisteluvaiheessa on kyselyn vastausten mukaan kieltäydytty harvoin.

Kolmannes valtionhallinnon kyselyyn vastaajista oli sitä mieltä, että valmistelun julkisuuden lisääminen on näkynyt myös käytännössä jonkin verran. Ministeriöistä kaikki yhtä lukuun ottamatta vastasivat, että valmistelun julkisuuden lisäämisellä on ollut myös käytännössä havaittavia vaikutuksia. Muusta valtion keskus- ja aluehallinnosta sekä paikallisista virastoista vain alle neljänneksessä oli havaittu muutosta tapahtuneen tässä suhteessa.

Julkisuuslain myötä ministeriöiden talousarvioehdotukset ja niihin liittyvät muistiot sekä ministeriöiden ehdotukset hallinnonalansa määrärahakehyksiksi tulevat mahdollisia salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta julkisiksi, kun valtiovarainministeri on allekirjoittanut ensimmäisen kannanottonsa talousarvioehdotukseksi. Talousarvioesityksen valmistelua varten laaditut ja siihen liittyvät muut ehdotukset, jotka on toimi-

tettu valtiovarainministeriöön tämän jälkeen, tulevat julkisiksi, kun esitys on annettu eduskunnalle.

Avoimuuden lisääminen valmisteluasioissa on ilmennyt valtioneuvoston viestintäkäytäntöjen muutoksina. Valtiovarainministeriön ehdotus julkaistaan valtiovarainministeriön sisäisen budjettikäsittelyn jälkeen. Muut ministeriöt julkistavat omat ehdotuksensa samaan aikaan valtiovarainministeriön ehdotuksen kanssa. Sekä valtiovarainministeriön ehdotus että eri ministeriöiden ehdotukset ovat saatavissa internetin kautta välittömästi sen jälkeen kun valtiovarainministeriön ehdotus on valmistunut.

Aiemmin talousarvioesityksen sisällöstä tiedotettiin hallituksen budjettiriihen jälkeen elokuun loppupuolella. Koko esitys tuli julkiseksi vasta syyskuun puoliväliin mennessä, kun se annettiin eduskunnalle.

Lainsäädäntöhankkeista on esimerkiksi oikeusministeriön kotisivuilla hankeluettelot, joista ilmenee hankkeen tarkoitus, määräajat ja asian käsittelijät. Perusvalmisteluvaiheen (esimerkiksi työryhmän) ehdotus, samoin kuin siitä saaduista lausunnoista laadittu tiivistelmä ovat myös saatavissa verkkosivuilta.

Valtioneuvoston istuntoja koskevaa tiedotuskäytäntöä on muutettu siten, että valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen tiedotetaan heti kaikista yleisistunnon päätöksistä, myös tasavallan presidentille tehdyistä ratkaisuehdotuksista. Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn asialista julkistetaan ennakkoon istuntoa edeltävänä päivänä. Asialistasta ilmenevät esiteltävän asian otsikko, ministeriö sekä esittelijätiedot. Iltakoulun asialista julkistetaan ennakkoon heti sen valmistuttua – yleensä edellisenä päivänä.

Valtioneuvoston verkkosivuilta löytyvät keskeiset tiedot hallituksesta sekä kootusti ministeriöiden tiedotteet samoin kuin ministerien puheet ja kannanotot. Valtiovarainministeriön Suomi.fi –portaali kokoaa yhteen tietoa valtionhallinnon ja kuntien toiminnasta ja palveluista. Valtiovarainministeriön ylläpitämä otakantaa – kansalaisfoorumia puolestaan esittelee ja tuo kansalaisten kommentoitavaksi valtionhallinnon hankkeita niiden alkuvaiheessa.

6.3. Käsitteet avoimuuden ja viestinnän kehittymisestä

Keväällä 2003 valtioneuvoston kanslian yhteistyössä oikeusministeriön kanssa toteuttamassa kyselytutkimuksessa selvitettiin suomalaisten joukkoviestimien edustajien mielipiteitä, käsityksiä ja kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä. Tutkimus suoritettiin Helsingin yliopiston viestinnän laitoksessa. Viimeksi vastaavantyyppinen kysely tehtiin kolme vuotta sitten.

Toimittajista yli puolet kokee valtionhallinnon tiedotuksen kehittyneen kolmen viime vuoden aikana. Mitä useammin toimittaja on yhteydessä valtionhallinnon tiedotukseen, sitä todennäköisemmin hän kokee sen tason parantuneen. Yli 80 % vastaajista on yhteydessä johonkin valtionhallinnon tiedotukseen vähintään kerran viikossa ja jopa 29 % päivittäin. Valtionhallinnon virkamiesten asenteiden on myös koettu muuttuneen tiedotusmyönteisimmiksi.

Kokemuksiin tiedotuksen tason parantumisesta vaikuttaa uuden viestintätekniikan käyttöönotto ja kehitys. Sähköpostin käyttö tiedotuskanavana on nopeuttanut tiedonvälitystä ja valtionhallinnon internetpalvelut ovat monipuolistuneet. Nykyään verkkopalvelut kokonaisuudessaan ovat ehdottomasti merkittävin tiedotuskanava ja niiden kehittäminen on keskeinen osa valtionhallinnon tiedotuksen kehittämistä. Valtionhallinnon internetsivujen käyttö tiedonhankintakanavana on hyvin yleistä toimittajien keskuudessa. Yli 80 % vastaajista käy

jollakin valtionhallinnon internetsivulla vähintään kerran viikossa ja 40 % päivittäin. Vuonna 2000 vastaavat luvut olivat 58 % ja 4 %, joten kasvu on ollut merkittävää.

Julkishallinnon sähköisen viestinnän kehittämistä arvostetaan yleisemminkin. Hiljattain valmistuneen selvityksen mukaan suomalaiset arvostavat Internetin sivuistoista etenkin julkisten organisaatioiden verkkopalveluja. Seitsemästä arvostetuimmasta verkkosivustosta viisi on julkisten organisaatioiden sivustoja (Yle, Ilmatieteen laitos, VR, työministeriö sekä kirjastojen hakupalvelu HelMet.)

Toimittajat kiittelevät valtionhallinnon tiedotuksessa ennen kaikkea tiedottajien ammattitaitoa: viestinnän selkeyttä, asiallisuutta ja avuliaisuutta. Toisaalta he toivoivat valtionhallintoon lisää avoimuutta ja kritisoivat tiedotuksen hitautta, kankeutta ja byrokraattisuutta.

Toimittajakyselyn osana kartoitettiin toimittajien kokemuksia julkisuuslaista. Tämän selvityksen mukaan joukkoviestintien edustajat suhtautuvat epäillen väittämään viranomaisten lisääntyneestä aktiivisesta tiedontuottamisesta. Ennen kaikkea ne joukkoviestintien edustajat, jotka ovat uutta julkisuuslakia työssänsä hyödyntäneet, ovat kokeneet, etteivät viranomaiset tuota aktiivisesti sen enempää tietoa kuin aiemminkaan.

Lähes 90 % valtionhallinnon viestintää selvittäneen kyselyn vastaajista pitää valtionhallinnosta tulevaa tietoa luotettavana useimmiten tai aina. Yli puolet vastaajista kokee valtionhallinnon viestinnän tasapuoliseksi. Alueellisten joukkoviestimien ja aikakausi- ja erikoislehtien edustajat kokevat tiedotteet erittäin tärkeäksi tiedotuskanavaksi, kun taas valtakunnallisten joukkoviestimien toimittajat pitävät tiedotus- ja taustatilaisuuksia merkittävänä tiedotuskanavana. Toimittajat arvioivat valtionhallinnon tiedotuksen tason kokonaisuudessaan tyydyttäväksi (kouluarvosana 7,7).

Toimittajat toivovat valtionhallinnon tiedotuksen välittävän oma-aloitteisesti nykyistä enemmän tietoa. Aktiivisempaa tiedottamista toivottiin ennen kaikkea valmisteltavana olevista asioista sekä taustoista ja asiakokonaisuuksista. Toimittajat toivovat verkkosivuille lisää tietoa valmisteltavina olevista asioista ja päätöksien taustoista.

Viranomaisten käsityksiä hallinnon avoimuuden lisäämisestä selvitettiin hallintoon kohdistuneilla kyselyillä. Vastaukset antavat informaatiota viranomaisten asenteista ja virastojen ilmapiiristä, joilla on epäilemättä merkitystä lain toteutumislle.

Viranomaisten arviot avoimuuden lisääntymisestä omalla hallinnonalalla jakaantuvat karkeasti kolmeen ryhmään. Yksi vastaaja kymmenestä arvioi, että julkisuuslailla on ollut selvästi avoimuutta edistävä vaikutus. Yli kaksi viidennestä vastaajista oli sitä mieltä, että uudella lailla on edistetty avoimuutta vähän. Miltei yhtä moni vastaaja katsoi, että uusi lainsäädäntö ei ole saanut tältä osin aikaan mitään muutosta. Niitä, jotka eivät osanneet esittää arviota avoimuudesta, antoivat erisuuntaisia vastauksia tai katsoivat uuden lain vähentäneen avoimuutta, oli vain muutamia harvoja.

Jonkin verran yli puolet viranomaisista katsoi uuden julkisuuslain lisänneen hallinnon avoimuutta toimialallaan, mutta melkein kaksi vastaajaa viidestä ei ollut todennut mitään muutosta entiseen verrattuna. Tulosta saattaisi pitää hiukan odottamattomana, kun otetaan huomioon se, että uudistuksen yleisenä tavoitteena on avoimuuden lisääminen. Viranomaisten arviot ovat kuitenkin melko pitkälle sopusoinnussa sen kanssa, miten paljon muutoksia julkisuuslain koettiin aiheuttaneen kunkin viranomaisen toimintaan, mikä puolestaan on pitkälti riippuvainen niistä tehtävistä, joita viranomaisella on.

7. Hyvä tiedonhallintatapa: tietoaineistojen dokumentointi

Julkisuuslain 5 luku ja lain nojalla annettu julkisuusasetus sisältävät säännökset hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisesta. Viranomaisten tulee järjestää asiakirjahallintonsa ja tietojärjestelmänsä sekä tietojenkäsittelyt siten, että 1) asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa, 2) salassa pidettävät tiedot suojataan asianmukaisesti sekä 3) tietojen eheys ja laatu turvataan. Asiakirjat on luetteloitava tai muuten järjestettävä siten, että tieto julkisista asiakirjoista voidaan löytää vaivattomasti. Julkisuuslain säännökset merkitsevät viranomaisille velvollisuutta selvittää ja ottaa huomioon tietoon liittyvät oikeudet uudistuksia suunniteltaessa ja toteutettaessa. Myös henkilöstön koulutus ja ohjeistus sekä toimintatapojen säännöllinen valvonta kuuluvat olennaisena osana hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseen.

Erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä on saatavissa varovaisesti arvioiden viitteitä siitä, että hyvä tiedonhallintatapa on kehittymässä yleiseksi viranomaisten asiakirjahallintoa ja asiakirjoihin liittyviä menettelyjä koskevaksi periaatteeksi (AOA 13.6.2003 Dno 1486/4/01 ja AOA 9.10.2002 Dno 1835/2/99 ja 2200/4/99).

Julkisuuslain ja -asetuksen hyvää tiedonhallintatapaa koskevat velvoitteet tulevat voimaan asteittain. Julkisuusasetuksen 5 §:n mukaiset asiakirjarekisterit ja 8 §:n mukaiset tietojärjestelmäselosteet tuli laatia 1.12.2000 mennessä. Selvitykset asiakirjoista ja tietojärjestelmistä, niihin talletettujen tietojen merkityksestä sekä asiakirja- ja tietohallinnosta oli saatava valmiiksi 1.12.2001 mennessä. Ennen julkisuuslain voimaantuloa käyttöön otetut tietojärjestelmät ja niitä koskevat tietoturvallisuusjärjestelyt ja ohjeet tulee saattaa julkisuuslain mukaisiksi viimeistään 1.12.2004 mennessä.

Julkisuuslain seurannassa ei lain siirtymäsäännösten vuoksi katsottu olevan taroituksenmukaista selvittää hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten toteutumista kovinkaan laaja-alaisesti. Tällainen selvitys on mahdollista vasta sen jälkeen, kun säännökset ovat kaikilta osin olleet voimassa vähintään kaksi vuotta. Seurannassa keskityttiinkin selvittämään, miten tietoaineistojen dokumentointia koskevat velvoitteet on hoidettu.

Viranomaisella tulee olla sillä käsiteltävinä olevien asioiden seuranta varten tiedot siitä, mitä asiakirjarekistereitä sillä on, tai miten tieto julkisista asiakirjoista voidaan muuten löytää (julkisuusasetus 5 §). Valmistelun julkisuus toteutuu suurelta osin juuri viranomaisten ylläpitämien rekisterien kautta. Rekistereistä kenen tahansa pitäisi pystyä selvittämään, mitä julkisia asiakirjoja viranomaisella on ja miten niistä saa tietoa.

Asiakirjarekisterit on pidettävä yleisön saatavilla viranomaisen kirjaamossa tai muussa yleisöpalvelupisteessä (julkisuusasetus 7 §), ja näin selvitysten mukaan käytännössä myös pääosin tehdään. Yleisimmin ne löytyvät viraston kirjaamosta (97 virastoa). Noin kymmenen prosenttia vastaajista ilmoitti, että heillä ei ole asiakirjarekistereitä. Nämä ovat pääsääntöisesti paikallisia virastoja, joilla ei ole yleensä omia rekistereitä.

Viranomaisen on laadittava ylläpitämistään tietojärjestelmistä seloste, josta ilmenee tietojärjestelmän käyttötarkoitus ja siihen talletettavat tiedot. Seloste on pidettävä yleisön saatavilla kirjaamossa tai muussa yleisöpalvelupisteessä. Seloste voidaan sisällyttää myös osaksi arkistonmuodostus suunnitelmaa (julkisuusasetus 8 § 1 mom.). Noin puolet kaikista valtionhallinnon vastanneista virastoista ilmoitti, että niillä on käytössään yksi tai useampi tietojärjestelmäseloste.

Kaikki ministeriöt ilmoittivat, että heillä on useampi tietojärjestelmäseloste. Muun keskus- ja aluehallinnon virastoista noin puolella on yksi tai useampi seloste. Paikallisista virastoista lähes puolella on käytössä muun tahon laatima tietojärjestelmäseloste.

Hyvän tiedonhallintatavan mukaista on laatia myös henkilötietolain 10 §:n mukainen henkilörekisteriseloste. Noin 63 prosentilla virastoista on yksi tai useampi henkilörekisteriseloste. Pääosa selosteista pidetään nähtävillä viraston kirjaamossa tai muussa yleisöpalvelupisteessä. Selosteet voivat olla nähtävillä myös viraston osastoilla tai kotisivuilla.

8. Muutokset hallinnossa ja resurssien riittävyys

Hallituksen esityksessä julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseksi julkisuuslain täytäntönnäpön välittömiksi kustannuksiksi arvioitiin valtion- ja kunnallishallinnossa karkeasti noin 70 miljoonaa markkaa (HE 30/1998 vp, s. 36). Kokonaiskustannuksiin oli luettu kuuluviksi hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi tarpeelliset selvitykset ja toimenpiteet sekä koulutuksen aiheuttamat keskimääräiset kustannukset. Kustannuksia arvioitaessa ei otettu huomioon tietojärjestelmien muutostöistä aiheutuvia kustannuksia, koska muutostyöt katsottiin hallituksen ehdottaman viiden vuoden siirtymäajan puitteissa voitavan ajoittaa tilanteisiin, joissa muutoinkin on tarpeen uudistaa tietojärjestelmiä. Julkisuuslain siirtymäajaksi tuli kuitenkin hyväksytyssä laissa kolme vuotta. Asianomaista julkisuuslain siirtymäaikaa jatkettiin kustannusvaikutusten tasapainottamiseksi viiteen vuoteen vuonna 2000 annetulla lailla (636/2000).

Viranomaisille suunnatuissa kyselyissä tiedusteltiin, oliko uuden julkisuuslain soveltaminen aiheuttanut muutoksia viraston toimintaan ja organisointitapoihin. Valtionhallinnossa vastauksen mukaan muutoksia on aiheutunut joko vähän (54 % vastaajista) tai ei lainkaan (39 %). Vain hyvin pieni osa valtionhallinnon vastaajista (vajaat 7 %) katsoi uuden lain aiheuttaneen paljon muutoksia. Tulokset kuvaavat osaltaan sitä, kuinka julkisuuden merkitys vaihtelee eri viranomaisissa muun muassa niiden tehtävien vuoksi. Ministeriöistä lähes 80 prosenttia vastasi, että julkisuuslain soveltaminen on aiheuttanut muutoksia niiden toimintaan. Muussa keskus- ja aluehallinnossa muutoksia oli aiheutunut 64 prosentissa vastanneista virastoista. Valtion paikallishallinnossa muutoksia on toteutunut vähemmän. Yli puolet paikallisissa virastoissa toimivista vastaajista ilmoitti, että julkisuuslain soveltaminen ei ole aiheuttanut lainkaan muutoksia viraston toimintaan ja organisointitapoihin.

Kunnissa ja kuntayhtymissä hallinnon muutoksia on kyselyn mukaan aiheutunut noin puolella kunnista; puolet kuntahallinnon vastaajista ilmoitti, ettei laki ole aiheuttanut lainkaan muutoksia. Vain viisi prosenttia vastaajista katsoi lain aiheuttaneen paljon muutoksia.

Selvitysten mukaan muutokset ovat koskeneet yleistä asennoitumista julkisuusasioihin. Valppaus on lisääntynyt, avoimuuden merkitys on korostunut koulutuksen ansiosta ja julkisuusksymysten hoitaminen on jäntevöitynyt. Suurimpina konkreettisina muutoksina tutkimuksissa tulivat esiin mm. diaarin käyttöönotto sekä diaarijärjestelmään ja diaarin tietosäilytykseen tehdyt muutokset, tietojärjestelmäselosteiden ja henkilötietolain mukaisten rekisteriselosteiden laatiminen, viraston ohjeistuksen päivittäminen samoin kuin tiedottamisen muuttuminen aktiivisemmaksi.

Julkisuuslaki on nostanut selvitysten mukaan julkisuusksymysten tiedostamistasoa. Uusi laki ja sen voimaantulon yhteydessä annettu koulutus, tiedotus ja opastus ovat herkistäneet virastot ja viranhaltijat julkisuusksymyksille, mutta hallintorutiineja uusi laki ei näytä suuremmin mullistaneen. Laki on vielä uusi, ja se on yhä opettelu- sekä totutteluvaiheessa. Käytännön soveltamiskokemuksia on useimmissa virastoissa saatu melko vähän.

Valtionhallinnon viranomaisia pyydettiin myös esittämään karkea arvio siitä, paljonko uuden julkisuuslain toteuttaminen on vaatinut kaikkiaan virastolta erilaisia lisävoimavaroja, kuten työaikaa ja työpanosta, rahaa, tietoa sekä koulutusta. Selvityksestä saatavan yleiskuvan mukaan lainsäädännön toteuttaminen on vaatinut melko harvoilta virastoilta paljon lisä-

voimavaroja. Näitä virastoja oli vähemmän kuin joka kymmenes. Toiseksi lähes puolet virastoista on suoriutunut uuden lainsäädännön toteutuksesta kokonaan ilman lisävoimavaroja.

Eri viranomaisten kesken on kuitenkin aika selkeitäkin eroja siinä, missä määrin on tarvittu lisää voimavaroja tai suoriuduttu entisillä. Ministeriöistä arviolta neljännes katsoo tarvi-neensa paljon lisävoimavaroja ja vajaan 20 prosenttia on selvinnyt uuden lain asettamista vaatimuksista entisillä resursseilla. Keskus- ja aluehallinnon tasolla vain noin yksi virasto kahdestakymmenestä on tarvinnut paljon lisävoimavaroja ja kaksi viidestä ei ole käyttänyt resursseja lainkaan enempää kuin ennen. Yksikään paikallistason viranomainen ei maininnut tarvinneensa paljon resursseja suoriutuakseen uuden lainsäädännön toteutuksesta.

Hallituksen esitystä laadittaessa yleisenä lähtökohtana oli, että täytäntöönpano voisi pääpiir-teissään toteutua käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Tämä arvio perustui luonnolli-sesti ennen muuta siihen, että julkisuuslain mukainen tiedonsaantioikeus oli ollut voimassa jo aikaisemman lain aikana. Julkisuuslain tavoitteenasettelun kannalta saatettaisiin epäil-lä resurssitarpeiden ja tavoitteiden olleen ristiriidassa. Valtionhallinnon viranomaisille teh-dyn kyselyn valossa näyttäisi kuitenkin siltä, että ainakaan lain toteuttamisen alkuvuosina ei ole tullut esiin olennaista epäsuhtaa tässä suhteessa. Niiden viranomaisten osuus, joiden mielestä lain toteuttaminen on vaatinut paljon erilaisia lisäresursseja, jää kaikkiaan alle 10 prosentin ja painottuu ministeriötasolle. Ministeriöt taas ovat olleet lain voimassaolon alku-vuosina oikeusministeriön toteuttaman koulutuksen ja muunkin tukitoiminnan kohteena.

Se, että miltei puolet virastoista on tarvinnut uuden lainsäädännön toteuttamiseen vain vähän lisävoimavaroja ja vajaa puolet ei ollenkaan uusia resursseja, viittaa puolestaan siihen, että viranomaisten omien kokemusten valossa uuden lainsäädännön toteuttaminen olisi etupää-sä oppimiseen, osaamiseen sekä asenteiden ja toimintatapojen muuttamiseen liittyvä tehtä-vä, jonka onnistuminen ei vaadi erityisesti ainakaan taloudellisia resursseja. Tätä tulkintaa tukevat ne havainnot, jotka kertovat monen viranomaisen melko niukasta kokemuksesta uu-den lainsäädännön soveltamisessa, etenkin asiakirjojen ja tietojen antamisesta sekä niihin liittyvien kiistatilanteiden hoitamisesta. Monen viranomaisen arkirutiinissa julkisuuslainsäädäntöön liittyvät asiat saattavat jäädä päätehtäviin nähden aika tavalla sivuun.

Julkisuuslaissa säädetyt yleiset kehittämistehtävät, ennen muuta viestinnän sekä hyvän tie-donhallintatavan kehittäminen tulevat vaatimaan voimavaroja, jotta lakia säädettäessä ase-tetut tavoitteet voidaan toteuttaa.

IV Vaikutukset muuhun lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen

Tässä luvussa tarkastellaan julkisuuslain ja muun lainsäädännön sopeuttamista toisiinsa sekä kokemuksia julkisuuslain ja erityissäännösten sovittamisesta yhteen käytännössä.

1. Erityissäännökset ja lainvalmistelun ohjaus

Julkisuuslain sopeuttamista muuhun lainsäädäntöön pyrittiin kokonaisuudistuksen valmiste-lussa varmistamaan eri tavoin. Lainvalmistelun aikana selvitettiin laajalti viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan säännösten sisältöä. Kartoituksen piirissä olivat erityisesti eri säädöksiin sisältyneet salassapitosäännökset ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset. Samoin selvitettiin ne säännökset, joissa viitattiin aikaisempaan lakiin yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951).

Julkisuuslain sopeuttamiseksi muuhun lainsäädäntöön lain säätämisen yhteydessä erityis-lainsäädäntöön tehtiin runsaasti muutoksia sekä säädettiin laki eräiden salassapitosäännösten kumoamisesta (623/1999). Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta koskeneessa halli-

tuksen esityksessä erityislakeina, joita on tarkoitus uudistaa, mainittiin erikseen väestötietolaki, poliisilaki, verotietojen julkisuutta koskeva laki sekä sosiaalihuollon ja kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset (HE 30/1998 vp, s. 41). Lainsäädäntöä on uudistettu lausumaa vastaavasti lukuun ottamatta poliisilakia. Valmisteilla olevan poliisilain kokonaistarkistuksen yhteydessä tullaan arvioimaan tarve tehdä muutoksia poliisilain tietojen saantia ja vaihtelovollisuutta koskeviin säännöksiin.

Julkisuuslaki on viranomaisten toiminnan julkisuutta määrittelevä yleislaiksi, jota noudatetaan, jollei toisin ole säädetty. Hyvän lainvalmistelun perussääntönä ja muun muassa Lainlaatijan oppaassa (Oikeusministeriö 1996) kirjattuna lähtökohtana on, että yleislaista poiketaan vain erityisistä syistä. Julkisuuslaki on tarkoitettu perustuslaissa säädettyä tiedonsaantioikeutta toteuttavaksi laiksi, mikä korostaa sen yleisen soveltamisen tärkeyttä.

Jotta oikeusjärjestys pysyisi johdonmukaisena, yleislain soveltamisalaan kuuluvien kysymysten sääntely muussa lainsäädännössä edellyttää, että säännösten välinen suhde on selvä. Erityissäännös voi merkitä poikkeusta yleislaista, jolloin erityissäännöstä sovelletaan yleislain vastaavan säännöksen sijasta. Erityissäännös voi olla myös yleislakia täydentävä, jolloin sitä sovelletaan yleislain vastaavan säännöksen lisäksi.

Julkisuuslain säännökset viranomaisen oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja sääntelevät eräitä yleisiä ja hallinnossa tavanomaisia tilanteita. Ne eivät muodosta viranomaiselle oikeutta saada tietoja toisen viranomaisen salassa pidettävistä asiakirjoista. Lakia säädettäessä oli lähtökohtana, että tiedonsaantioikeudesta on edelleenkin tarve säätää erityissäännöksiin. Niitä laadittaessa on kuitenkin pidettävä huolta siitä, että yleislain ja erityissäännösten väliset suhteet on laissa asianmukaisesti järjestetty. Tavallisimmin salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia erityissäännöksiä sovelletaan julkisuuslain 7 luvun säännösten ohella; erityissäännökset eivät siten merkitse julkisuuslain säännösten syrjäytymistä. Julkisuuslain 26 ja 29 §:stä johtuu, että säännöksestä, jonka avulla on tarkoitus syrjäyttää salassapitovelvollisuus, on käytävä ilmi, että tiedonantovelvollisuus tai tiedonsaantioikeus syrjäyttää salassapitovelvollisuuden. Julkisuuslain säätämisen jälkeen onkin eri alojen lainsäädäntöä täydennetty salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevilla erityissäännöksillä sekä muutettu aikaisempia säännöksiä vastaamaan julkisuuslaissa osoitettua sääntelytapaa.

Esimerkkinä voidaan mainita yleisistä syyttäjäistä annetun lain 11 § (848/2001), yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain 9 § (638/1999), rahoitustarkastuslain 19 § (46/2002), vakuutusyhtiölain 18 luvun 6 a § (989/1999) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 17 – 18 § sekä kansaneläkelain 4 a luvun säännökset (682/2002).

Lainsäädännön läpinäkyvyyden turvaamiseksi on pidetty välttämättömänä, että kokonaisuudistuksessa omaksuttua salassapitosäännösten keskittämisperiaatetta kunnioitetaan lainsäädäntötyössä. Tämä näkökulma korostuu eduskunnan kokonaisuudistukseen kuuluvia lakeja hyväksyessään antamassa lausumassa, jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että tulevaisuudessa suhtaudutaan pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp). Salassapitosäännökset syrjäyttävät tavallisesti julkisuuslain salassapitosäännökset.

Salassapitosäännösten keskittämistavoitteen mukaisesti julkisuuslain 24 §:ään on lainvoimaantulon jälkeen tehty kaksi muutosta. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohta muutettiin vuonna 2001 (L 1151/2001) siten, että matkaviestimen sijaintipaikkaa koskeva tieto tuli salassa pidettäväksi. Muutos tuli tarpeelliseksi sen vuoksi, että pelastusviranomaisille säädettiin oikeus saada pelastustehtävää varten tiedot teleoperaattoreilta matkaviestinten sijainnista (HE 36/2000 vp).

Vuonna 2002 täydennettiin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohtaa siten, että salassapitovelvoitteen piiriin tulivat työhallinnon henkilöasiakasta sekä tämän saamaa palvelua koskevat tiedot (L 1060/2002). Muutos oli osa työhallinnon asiakaspalvelurekisteriä koskevaa uudistusta, jolla aikaisemmat asetuksentasoiset säännökset otettiin lakiin (HE 71/2001 vp).

Erityissäännösten valmistelu kuuluu yleensä muulle kuin julkisuuslain valmistelusta vastaavalle oikeusministeriöille. Oikeusministeriö on lausuntotoimintansa yhteydessä kiinnittänyt muiden ministeriöiden huomiota eduskunnan ponteen. Lainvalmistelun ohjauksessa lähtökohtana on ollut, että salassapitosäännöksiä voidaan sijoittaa muuhun lakiin lähinnä kolmessa eri tilanteessa. Erityissäännöstä voidaan pitää mahdollisena, jos salassapitoperuste tulee esiin vain tietyn viranomaisen toiminnassa (esim. laki kuvaohjelmien tarkastamisesta 22 §, 775/2000; ydinenergialaki 78 §; 635/1999). Toiseksi kysymys voi olla tilanteesta, jossa salassapitosäännös on tarpeen kohdistaa sekä viranomaisiin että yksityisiin toimijoihin (esim. laki potilaan asemasta ja oikeuksista, 13 §, 653/2000). Myös henkilörekisteriin talletettujen tietojen suojan tarve saattaa joissakin tilanteissa edellyttää erityissäännöstä.

Lainvalmistelun koulutuksessa on ollut myös esillä julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvien erityissäännösten laadinnassa huomioon otettavat näkökohdat. Asiasta oikeusministeriössä laadittu muistio on toimitettu muiden ministeriöiden lainvalmistelijoille.

Asiakirjojen julkisuus ja asianosaisen tiedonsaantioikeus kuuluvat hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeisiin, joista on huolehdittava annettaessa julkinen hallintotohtävä muulle kuin viranomaiselle. Julkisuuslain soveltamista onkin lainsäädäntötyössä laajennettu erityissäännöksillä perustuslain 124 §:n tarkoittamissa tilanteissa. Esimerkkinä erityissäännöksistä, joilla julkisuuslain soveltamisalaa on laajennettu, voidaan mainita Koulutusrahastosta annetun lain (1306/2002) 14 § ja kauppakamarilain (878/2002) 6 §.

2. Säännösten yhteensovittamisesta käytännössä

Viranomaisille suunnatuissa kyselyissä tiedusteltiin eri säännösten samanaikaisessa soveltamisessa mahdollisesti esiin tulleita ongelmia. Valtionhallinnon viranomaisten kokemuksia kartoitettiin kolmella eri kysymyksellä, joiden yleisyystaso vaihteli (julkisuuslain ja erityissäännösten suhde yleensä, eri lakien salassapitosäännösten soveltaminen, julkisuuslain ja henkilötietolain suhde).

Julkisuuslain ja muun lainsäädännön välisen suhteen yleinen järjestely arvioitiin valtionhallinnossa yleensä onnistuneeksi. Vastaajista 41 prosentin mukaan lainsäädäntöratkaisut olivat onnistuneet hyvin ja 35 prosentin mukaan tyydyttävästi. Yleiskuvana viranomaisten kokemuksista on siis, että julkisuuslain ja erityissääntelyn välisen suhteen järjestely on säännösten soveltamisen kannalta sujunut kohtalaisen vähin ongelmin. Vain suunnilleen yksi vastaaja seitsemästä kertoi ongelmista.

Eri hallintotasolla kokemukset ongelmien esiintymisestä poikkesivat. Ministeriöistä vajaan kolmanneksessa suhdetta pidettiin ongelmallisena. Keskus- ja aluehallinnon tasolla ongelmista raportoineiden viranomaisten osuus jäi tästä puoleen. On huomattava, että vastaus ten ei voi tulkita tarkoittavan ongelmien esiintymistä kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa kysymykseen tulee julkisuuslain ja erityissääntelyn sovittaminen yhteen.

Runsa 22 prosenttia valtionhallinnon kyselyyn vastaajista oli kokenut ongelmia julkisuuslain salassapitoperusteiden soveltamisesta samanaikaisesti erityislakien säännösten kanssa. Vastaajista vajaat 63 prosenttia piti julkisuuslain salassapitosäännösten samanaikaista sovellettavuutta hyvänä tai vähintäänkin tyydyttävänä. Muutamat vastaajat suhtautuivat kuitenkin

kriittisesti julkisuuslain ja erityislainsäädännön salassapitosäännösten välisen suhteen järjestykseen sosiaali-, terveys- ja opetushallinnossa.

Valtion viranomaisilta tiedusteltiin myös kokemuksia julkisuuslain ja henkilötietolain yhteensovittamisesta. Vastaajista neljännes sanoi yhteensovittamisen aiheuttaneen ongelmia. Ministeriöissä tätä mieltä oltiin kuitenkin yli 40 prosentissa vastauksia. Taustalla saattaa olla nimikirjalain, henkilötietolain ja julkisuuslain välinen suhde, josta keskushallinnon piirissä näyttäisi olevan erilaisia käsityksiä. Keskus- ja aluetason viranomaisilla ongelmakokemusten osuus painui alle 30 prosentin ja paikallisviranomaisissa lähelle kymmentä prosenttia. Tähän vaikuttanee merkittävästi se, että henkilötietojen käsittelyä koskeviin lakeihin jäi kokonaisuudistuksen yhteydessä verrattain paljon erityissäännöksiä. Niiden muuttamista ei katsottu lainvalmisteluekonomisesti järkeväksi, koska samaan aikaan oli vireillä henkilötietolainsäädännön kokonaisuudistus (HE 96/1998 vp).

Vakuutusallalla sovellettavaa salassapitoa, tietosuojaa sekä tietojen saamista ja luovuttamista koskeva uudistus tuli voimaan 1.10.2002. Vakuutusallalle suunnattu kysely toteutettiin noin puoli vuotta tämän jälkeen. Näiden säädösten ja julkisuuslain yhteen soveltamisessa ei kyselyvastausten mukaan ole kohdattu mainittavia ongelmia.

Julkisuuslain ja muiden viranomaistoiminnan julkisuutta määrittelevien säännösten välisessä suhteessa mahdollisesti esiintyviä ongelmia selvitettiin myös oikeuskäytännön avulla. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella ei ole havaittavissa sellaisia merkittäviä ongelmia, jotka johtuisivat julkisuuslaista.

Oikeuskäytännössä on joitakin esimerkkejä viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien erityissäännösten soveltamisongelmista. Koulutustilaisuuksista ja viranomaisten välisistä keskusteluista ja suoritetujen kyselyjen perusteella onkin pääteltävissä, että viranomaiset kokevat ainakin jossain määrin epävarmuutta erityissäännösten välisistä suhteista ja erityissäännösten vaikutuksesta viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon. Näiltä osin kysymys on siten julkisuuslain ulkopuolisen erityislainsäädännön kehittämistä sekä erityissäännösten täytäntöönpanon tehostamisesta mm. informaatio-ohjauksen keinoin.

V Kansainvälinen kehitys ja sen vaikutus muutostarpeisiin

Luvussa kuvataan niitä kansainvälisiä säädöksiä ja muita julkisuuslain soveltamisalan kannalta merkityksellisiä ohjauskeinoja, jotka on annettu kokonaisuudistusta koskeneen hallituksen esityksen jälkeen. Ensiksi tarkastellaan Euroopan unionin säädöksiä ja Euroopan neuvoston suositusta, joka on ensimmäinen eurooppalainen lainsäädäntöohje kansalliselle julkisuussääntelylle. Lopuksi esitetään arvio siitä, minkälaisia muutostarpeita kansainvälisistä velvoitteista aiheutuu julkisuuslainsäädännölle.

1. Avoimuuden kehittyminen Euroopan unionissa

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta valmisteltaessa Euroopan unionin asiakirjojen julkisuussääntely perustui neuvoston päätöksiin. Toukokuussa 1999 voimaan tulleen perustamissopimuksen 255 artiklaan tuli julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus: kaikilla unionin kansalaisilla on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin.

Unionin keskeisimpien toimielinten asiakirjojen julkisuutta sääntelee yksityiskohtaisemmin julkisuusperiaattele pohjautuva *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi* (jäljempänä avoimuusasetus), joka annettiin 30 päivänä toukokuuta 2001.

Avoimuusasetuksen soveltamisalaan kuuluvat ne asiakirjat, jotka koskevat toimielimen vastualueeseen kuuluvia politiikkalohkoja, toimintaa ja päätöksiä. Asetuksen tehtävänä on määrittellä tiedonsaantioikeutta koskevat, julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset.

Säännökset tiedonsaantioikeuden rajoitusten perusteista ja ulottuvuudesta ovat avoimuusasetuksen 4 artiklassa. Rajoitukset on ilmaistu vahinkoedellytyslausekkeiden avulla – tietoa ei asiakirjasta anneta, jos siitä aiheutuisi säännöksissä kuvattu seuraus suojeltaville eduille. Tietojensaantirajoitus muotoutuu osin intressivertailusäännön kautta. Intressivertailua ei suoriteta silloin, kun kysymys on artiklassa mainituista keskeisistä yleisistä ja yksityisistä intresseistä (yleinen turvallisuus, puolustus ja sotilasasiat, kansainväliset suhteet, yhteisön tai jäsenvaltion finanssi-, raha- tai talouspolitiikka sekä yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suoja).

Avoimuusasetuksessa on arkaluonteisia asiakirjoja koskevat erityissäännökset. Arkaluonteisia ovat asiakirjat, jotka on luokiteltu kolmeen korkeimpaan turvaluokkaan ja jotka ovat salassa pidettäviä erityisesti yleisen turvallisuuden, puolustuksen ja sotilasasioiden suojaamiseksi. Erityissääntely merkitsee, että asiakirjoja koskevia pyyntöjä saavat käsitellä vain ne, joilla muutoinkin on oikeus tutustua näihin asiakirjoihin. Asiakirjan luovutus voi tapahtua vasta luokittelun purkamisen jälkeen.

Maaliskuussa 2001 tehtiin *neuvoston päätös neuvoston 2001/264/EY turvallisuussääntöjen vahvistamisesta*. Siinä säännellään asiakirjaturvallisuuden lisäksi myös mm. henkilöturvallisuutta ja muita tietoturvallisuuteen kuuluvia seikkoja. Päätös ei rajoita julkisuussääntösten soveltamista eikä jäsenvaltioita niiden ilmoittaessa kansallisille parlamenteilleen unionin toimista. Jäsenvaltiot ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että arkaluonteisten asiakirjojen käsittelyä koskevan sääntelyn periaatteita kunnioitetaan.

Euroopan unionin *tulevaisuuskonventin ehdotuksessa Euroopan perustuslaiksi* unionin toiminnan avoimuus on kirjattu demokratian toteuttamista koskevaan VI osastoon. Ehdotus laajentaa avoimuusvaatimuksen koskemaan muitakin kuin keskeisimpiä toimielimiä. Unionin toimielimet, muut elimet ja erillisvirastot toimivat ehdotuksen mukaan mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen. Oikeus saada tieto asiakirjasta laajenisi kaikkiin toimielimiin, elimiin ja erillisvirastoihin.

Jäsenvaltioiden lainsäädäntöön vaikuttaa edellä kuvattuja, ensisijaisesti EU:n oman toiminnan avoimuutta koskevia sääntelyjä välittömimmin eri toimialoja koskevat asetukset ja direktiivit, joihin sisältyy erityisesti salassapitoa koskevia säännöksiä. Nämä säännökset eivät yleensä poikkea julkisuuslain salassapitosäännöksistä.

Euroopan unioni on antamassa *julkisen sektorin tietoaineistojen kaupallista hyödyntämistä koskevan direktiivin* (kom (2002) 207 final). Direktiivin tarkoituksena on ensisijaisesti tehostaa julkishallinnon yksiköiden hallussa olevien tietoaineistojen kaupallista hyödyntämistä, joskin direktiivin tarkoitussäännöksessä mainitaan myös ei-kaupallinen tietojen hyödyntäminen.

Sääntely kohdistuu yleisesti saatavilla oleviin tietoaineistoihin. Pääperiaatteena on, että julkisen sektorin yksiköiden salliessa tietoaineistojen hyödyntämisen aineistot tulisi olla uudelleen käytettävissä. Hyödyntämistä koskevat ehdot eivät saa olla syrjiviä ja hyödyntäminen tulee olla mahdollista kaikille; yksinoikeutta ei voida sallia. Sääntelyn avulla ohjattaisiin myös tietoaineistojen maksullisuutta sekä asetettaisiin aikarajat tietojensaantipyynnön käsitteilylle. Direktiivin ei ole määrä vaikuttaa kansalaisten tiedonsaantioikeuksiin eikä muuttaa viranomaisten asiakirjojen saatavuutta koskevia kansallisia säännöksiä.

2. Euroopan neuvoston suositus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta

Euroopan neuvoston ministerineuvosto antoi helmikuussa 2002 suosituksen viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta (Rec(2002)2). Suositus sisältää jäsenvaltioille tarkoitetut suuntaavat viranomaisten asiakirjojen julkisuussäätelyt.

Suositukseseen sisältyy viranomaisen ja viranomaisen asiakirjan määritelmät ja se määrittelee julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden ja julkisuuden rajoittamisperusteet samoin kuin menettelytavat tiedonsaantipyynnöitä käsiteltäessä ja maksuja määriteltäessä.

Suosituksessa edellytetään myös muutoksenhaun mahdollistaminen tilanteissa, joissa tietojen antamisesta kieltäydytään samoin kuin sitä, että viranomaiset tiedottavat aktiivisesti toiminnastaan. Suomen julkisuuslainsäädännön kannalta huomion arvoista on, että salassapitosäätely rakentuu vahinkoedellytysarviointin varaan ja että Suomen lainsäädäntö on muutoinkin toiminut yhtenä mallina suositusta laadittaessa.

3. Arviointia

Jäsenvaltioiden viranomaisten asiakirjojen julkisuuden yleinen säätely ei kuulu EU:n toimivaltaan. Julkisuuslainsäädäntö on kansallisen lainsäätäjän asia. EU:n eri toimialoja koskeviin asetuksiin sisältyvät salassapitosäännökset ovat sellaisenaan Suomen viranomaisia sitovia. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenee, että myös EU-säädökseen sisältyviä salassapitonormeja on tulkittava suppeasti. Erityisesti on selvitettävä, mikä on EU-säädökseen sisältyvän salassapitosäännöksen soveltamisala ja tarkoitus. Suomen viranomaisen laatiman asiakirjan julkisuutta on arvioitava kansallisen lainsäädännön perusteella, jollei nimenomaisista ja erikseen annetuista Suomea sitovista säännöksistä muuta johdu.

EU:n avoimuusasetuksen johdanto-osassa korostetaan sitä, ettei asetuksen tarkoituksena ei ole muuttaa asiakirjojen julkisuuteen sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä ja ettei sillä ole tällaista vaikutusta. Avoimuusasetuksen ei olekaan katsottu sellaisenaan edellyttävän julkisuuslain muuttamista. Asetus heijastuu kuitenkin jossain määrin kansallisen lainsäädännön soveltamiseen. Sen 5 artiklassa on säädetty jäsenvaltioille kuulemisvelvoite, jonka tarkoituksena on korostaa yleistä lojaliteettiperiaatetta: kun jäsenvaltio vastaanottaa pyynnön, joka koskee sen hallussa olevaa toimielimestä peräisin olevaa asiakirjaa, jäsenvaltio kuulee epäselvissä tapauksissa asianomaista toimielintä. Se, että kansainvälinen toimielin tai toinen valtio pitää asiakirjaa salassa pidettävänä, voi vaikuttaa Suomen julkisuuslain salassapitosäännösten soveltamiseen (24 § 1 mom. 1 ja 2 k).

Arkaluonteisia asiakirjoja koskevan yhteisön oikeuden velvoitteet merkitsevät, että Suomessa on noudatettava EU:ssä asiakirjaan tehtyjä asiakirjaturvallisuutta koskevia luokitusmerkintöjä. Luokitusmerkinnät eivät sinänsä määrittele asiakirjan julkisuutta. Valtioneuvosto voi antaa julkisuuslain nojalla asiakirjaturvallisuutta koskevia sitovia säännöksiä. Erikseen on tarkoitus selvittää, onko esimerkiksi tilojen turvallisuutta koskevien säännösten antamiseksi tarpeen jossain määrin täsmentää hyvää tiedonhallintatapaa koskevaan julkisuuslain 18 §:ään sisältyviä asetuksenantovaltuuksia. Täsmennys saattaa olla tarpeen myös muiden kansainvälisesti velvoittavien tietoturvalisuusmääräysten vuoksi.

Julkisen sektorin tietoaineistojen kaupallista hyödyntämistä koskevan direktiivin täytäntöönpano eivät näyttäisi edellyttävän merkittäviä julkisuuslain muutostarpeita. Julkisuuslakia säädettäessä pyrittiin tuolloin käytettävissä olevien tietojen perusteella ottamaan huomioon direktiivin lähtökohdat (HE 30/1998 vp, s. 35). Julkisuuslain 21 §:ssä on säännökset tietoaineistojen tuottamisesta pyynnöstä.

Julkisuuslaki vastaa Euroopan neuvoston viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevan suosituksen vaatimuksia.

VI Johtopäätöksiä julkisuuslain toimivuudesta ja kehittämisestä

Luvussa tarkastellaan aluksi julkisuuslainsäädännön toimivuuden arviointiin vaikuttavia yleisiä tekijöitä. Sen jälkeen arvioidaan julkisuuslakia suhteessa lain tavoitteisiin sekä sääntämisvaiheen keskusteluun. Lopuksi kuvataan havaitut tarkistamistarpeet sekä selostetaan, miten täytäntöönpanoa on tarkoitus edelleen tehostaa.

1. Arviointiin vaikuttavista yleisistä tekijöistä

Lainsäädäntöuudistusten toteutumiseen vaikuttavat monet eri tekijät, kuten käytettävissä olevat voimavarat, uudistuksen tavoitteiden selkeys ja hyväksyttävyyden sekä valvontaan liittyvät järjestelyt. Julkisuuslainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyy erityispiirteitä, jotka voivat vaikuttaa säännösten toteuttamiseen. Tällaisia erityispiirteitä ovat ohjaavan keskushallinnon viranomaisen puuttuminen, julkisuuden erilainen merkitys eri viranomaisissa, julkisuuslainsäädännön sääntelemien ilmiöiden ja intressien moninaisuus, intressien väliset jännitteet sekä lainsäädännön tavoitteiden tietynasteinen dynaamisuus.

Julkisuuslaissa on omaksuttu viranomaisten erillisyyden periaate. Säännösten soveltamisvastuu on kullakin viranomaisella. Valtion keskushallinnossa ei ole viranomaista, jonka erityisenä tehtävänä olisi valvoa ja ohjata julkisuussäännösten tehokasta toteuttamista.

Toiseksi julkisuuslainsäädännön täytäntöönpanoon ja sen arviointiin vaikuttaa se, että julkisuuslakia yleislakina soveltavat mitä erilaisimmat viranomaisyksiköt. Viranomaisen toimiala, tehtävät, hallintohierarkkinen asema, koko sekä asiakassuhteiden määrä ja vuorovaikutuksen luonne vaihtelevat, mikä heijastuu erilaisina viranomaistoiminnan avoimuuteen kohdistuvina vaatimuksina.

Julkisuuslainsäädännön täytäntöönpanoa ja toimivuutta sävyttävä erityispiirre on etenkin asiakirjapyyntöä käsitellessä se, että julkisuuskysymykset voidaan kokea ainakin osassa viranomaisia päätehtävien kannalta sivuasiaksi. Tilanne lienee tämä siitakin huolimatta, että julkisuuslaissa ja etenkin sen täytäntöönpanoa koskevassa ohjeistuksessa on korostettu viestinnän merkitystä viranomaistehtävien yleisessä hoidossa. Virastoissa, joissa käsiteltävät asiat eivät asianosaispiiriin lisäksi saa säännönmukaisesti laajempaa yleistä huomiota, asiakirjan julkisuutta määrittelevät säännökset tulevat suhteellisen harvoin sovellettaviksi. Tämä vaikuttaa oppimisprosesseihin ja kokemusten karttumiseen – lainsäädäntö voi jäädä vieraaksi.

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluisa lausutut tavoitteet ovat verrattain yleisluonteisia. Erityispiirteisiin kuuluu suojattavien etujen moninaisuus ja etujen väliset jännitteet samoin kuin tavoitteiden tietynasteinen dynaamisuus – tavoitteet ovat tietyin osin kehittämistavoitteita. Kaikkein selkeimmin tavoitteenasettelun dynaamisuus, muuntuvuus ajan ja vaatimusten muutosten myötä, tulee esiin hyvää tiedonhallintatapaa sekä viranomaisten viestintävelvoitteita koskevan sääntelyn yhteydessä.

Tavoitteenasettelun dynaamisuus merkitsee parhaimmillaan sitä, että ajan kulumisen, kokemusten karttumisen sekä oppimisen ja toimintavälineiden paranemisen myötä viranomaisten toimintaan kohdistuu vaatimustasoltaan korkeampia odotuksia. Toimintatapa, joka kenties lain voimassaolon alkuvaiheissa on ollut riittävää lain asettamien velvollisuuksien täyttämiseksi, ei ole olekaan myöhemmin välttämättä riittävää. Tavoitteenasettelun dynaamisuus on

asianmukaista ottaa huomioon, kun tarkastellaan lain toimivuutta tilanteessa, jossa säännökset ovat olleet voimassa vasta muutaman vuoden ajan.

Julkisuuslainsäädännön toimivuutta tällä hetkellä arvioitaessa on vielä erityisesti otettava huomioon, että julkisuuslaki ei ole kaikilta osin vielä selontekoa annettaessa voimassa ja että viestintävelvoitteita koskevat säännökset ja suositukset tulivat voimaan vasta runsas vuosi sitten.

2. Arviointi tavoitteiden ja lainsäätämisvaiheen keskustelun kannalta

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena oli syventää ja laajentaa julkisuusperiaatteen soveltamista ja lisätä hallinnon avoimuutta. Merkittävimpiä periaatteellisia uudistuksissa omaksuttuja ratkaisuja olivat lain soveltamisalan laajentaminen kaikkeen julkisen vallan käytössä syntyviin tietoaineistoihin, valmistelun julkisuus, salassapitosääntelyn keskittäminen ja yhtenäistäminen sekä velvoitteet tiedonsaannin edistämiseksi ja hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi.

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

Hallintovaliokunta esitti mietinnössään (HaVM 31/1998 vp, s. 6) erikseen selvitettäväksi, olisiko julkisuuslain soveltamisalaa myöhemmin tarpeen laajentaa myös sellaisia julkisia tehtäviä hoitaviin tahoihin, jotka eivät käytä julkista valtaa. Perustuslain 124 §:stä johtuu, että julkisuuslainsäädännön tarpeellisilta osin on ulotettava viranomaiskoneiston ulkopuolisiin toimijoihin samalla, kun niille annetaan julkisia hallintotehtäviä. Hallitus seuraa tätä kautta toteutuvaa julkisuuslain soveltamisalan laajentamista sekä arvioi myöhemmin, onko julkisuuslain soveltamisalaa mahdollista laajentaa.

Julkisuuslailla toteutetut *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 selvimmän monilla eri tavoin ministeriöiden toimintaan. Seuraavaksi vahvinta vaikutus on muissa keskushallintoviranomaisissa ja aluetasolla. Ohuimmin uusi lainsäädäntö taas näyttää vaikuttaneen valtionhallinnon paikallisviranomaisten toimintatapoihin. Sama pätee kuntalishallintoon, jossa muun ohella kuntalain ja eräiden erityislakien säätäminen sekä kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksien parantamiseen tähdännyt osallisuusprojekti olivat jo ennen julkisuuslakia muuttaneet toimintatapoja.

Valmistelun julkisuuden lisäämisellä onkin suurin merkitys politiikkatason päätöksien valmistelussa, kuten lainvalmistelussa, valtion talousarvion laadinnassa ja eri alojen kehittämisselmissä sekä yksittäisissä yleisesti merkittävissä asioissa. Lainvalmistelun ja talousarvion laadinnan julkisuus on käytännössä muuttunut merkittävästi. Tiedonsaantia on turvattu muun ohella hyödyntämällä tietotekniikan keinoja. Hallitus katsookin, että uudistuksessa tai sen toteuttamisessa ei näiltä osin näytä ilmenneen sellaisia ongelmia, jotka vaatisivat omaksuttujen ratkaisujen uudelleenarviointia.

Julkisuuslakia säädettäessä keskeiseksi keskustelun aiheeksi nousi *salassapitosääntely*. Uudistuksella keskitettiin aikaisemmin hajallaan olleet salassapitosäännökset pääosin jul-

kisuuslain 24 §:ään. Tätä perusratkaisua voidaan tehtyjen selvitysten mukaan pitää oikeaan osuneena.

Lain säätämisvaiheessa käytettiin joitakin kriittisiä puheenvuoroja salassapitosäännöksiä runsaudesta sekä siitä, että uudessa laissa osa salassapitosäännöksistä oli kirjoitettu käyttämällä hyväksi niin sanottua vahinkoedellytyslauseketta. Vahinkoedellytysarviointi merkitsee sitä, että salassapito on riippuvainen tiedon antamisesta aiheutuvista haitallisista vaikutuksista.

Hallitus toteaa, että salassapitosäännösten mahdollisimman suuri tarkkuus on välttämätöntä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi ja että tarkkuus salassapitosääntelyssä säännönmukaisesti johtaa myös salassapitosäännösten verrattain suureen määrään. Soveltamiskäytännössä ei ole tullut ilmi viitteitä siitä, että julkisuuslakiin olisi otettu tarpeettomia salassapitosäännöksiä.

Vaikka noin kolmannes valtionhallinnolle suunnattuun kyselyyn vastanneista ilmoittivat kokeneensa salassapitosäännösten soveltamisen ongelmalliseksi, selvitykset antavat myös viitteitä siitä, että soveltamistilanteiden lisääntyminen vaikuttaa siihen, kuinka ongelmallisena säännöksiä pidetään.

Viranomaisten tietoaineistojen moninaisuuden ja niissä tapahtuvien muutosten vuoksi salassapitosääntelyssä ei näytä nykyisin olevan mahdollisuuksia asia- tai asiakirjakohtaiseen sääntelyyn etenkin yleisten etujen suojaa määriteltäessä, vaan on turvaututtava osoittamaan ne haitat, joita tietojen luovuttaminen ei saa suojattaville eduille aiheuttaa. Tämä on yleinen salassapitosääntelystä tehtävissä oleva havainto. Vahinkoarviointiin perustuvalla salassapitosääntelyllä ei rajattuja poikkeuksia lukuun ottamatta ole muissakaan maissa tai kansainvälisissä yhteisöissä kyetty luomaan vaihtoehtoisia ja käyttökelpoisia sääntelytapoja. Tätä kuvastaa hyvin se, että Euroopan neuvoston viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevassa suosituksessakin salassapitosääntely rakentuu vahinkoedellytyslausekkeiden varaan henkilötietojen suojaa lukuun ottamatta.

Yksittäisen viranomaisen asiakirjan julkisuuden määräytymiseen ei vaikuta yksinomaan salassapitosääntely ja muut tiedonsaannin rajoitukset. Viranomaisen harkintaa ohjataan laissa olevien tulkintasääntöjen avulla. Tulkintasäännöt puolestaan korostavat julkisuusperiaatteen ensisijaisuutta ja sen tarkoituksen huomioon ottamista kaikissa julkisuuslain soveltamistilanteissa. Viranomaisen harkinnan huolellisuuteen ohjaavat myös päätöksentekomenettely ja päätöksen perusteluita koskevat säännökset.

Salassapitosäännösten suppea tulkinta ja julkisuusperiaatteen täysimääräinen soveltaminen saa selkeää tulkintaohjausta oikeuskäytännöstä. 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 näyttää edelleen olevan vahvasti esillä käsitys, jonka mukaan julkisuuslain salassapitosäännökset mahdollistavat minkä tahansa asian salassapidon, käsitys ei saa tukea oikeuskäytännöstä. Tutkimusten mukaan 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 pidettävä *menettelyistä* tehtyjä havaintoja. Tällaisia näyttävät olevan 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. Tämä voi johtua kolmenlaisista syistä: 1) tietopyyntöjä ei useinkaan kirjata järjestelmällisesti, 2) kieltäytymisen johdosta ei aina tehdä kirjallista päätöstä ja 3) tiedon pyytäjät

eivät kovinkaan usein pyydä kieltäytymisestä kirjallista päätöstä. 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 toimintaa tai vähentämään viranomaistoimintaa kohtaan tunnettua luottamusta.

Uuden lainsäädännön toteuttaminen ei toisaalta näytä myöskään synnyttäneen valtion viranomaisille mittavia *soveltamisongelmia*. Viranomaiset ovat tosin raportoineet erityyppisistä ongelmista, muun muassa sovittaessaan yhteen eri lakien säännöksiä ja soveltaessaan salassapitosäännöksiä. On kuitenkin huomattava, että julkisuuslain eri kohdissa ongelmista on raportoinut aina vähemmistö kyselyyn vastanneista viranomaisista. Samaan suuntaan puhuu myös se, että kolmannes valtionhallinnon viranomaisista piti uutta lakia helpompana soveltaa kuin vanhaa säädöstä, kolmannes oli päinvastaisista mieltä ja yhden kolmanneksen mukaan tilanne ei muuttunut lain soveltajan kannalta.

Selvitysten mukaan lainsäädäntö ei näytä lisänneen merkittävästi viranomaisten tai hallintotuomioistuinten työmäärää, kuten uudistuksissa toisinaan käy. Valitusasioiden määrä on lievässä nousussa, mutta nousun pysyvyydestä ei vielä ole varmuutta. Kysymys on joka tapauksessa suhteellisen pienestä lisäyksestä. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännöstä saataan havaita, että toimittajat ovat valittaneet tiedonsaantiasioista (35 prosenttia tarkastelujakson aikana tehdyistä valituksista) ilmeisesti aikaisempaa enemmän uuden lainsäädännön rajoja koetellessaan.

Hyvän tiedonhallintatavan ja tiedonsaannin edistämismittarit ovat luonteeltaan dynaamisia, eivätkä niitä koskevat säännökset ole voineet vielä täysimääräisesti vaikuttaa. Lainsäädännössä omaksuttua ratkaisua ohjata viranomaiset tarkastelemaan tietoaainestojaan kokonaisuutena voidaan edelleenkin pitää hyvänä ratkaisuna, jota kansainvälisesti arvioituna on pidetty innovatiivisena. Sääntely näyttää pienin tarkistuksin luovan pohjan tietohallinnon tehostamiseksi tarpeellisille toimenpiteille (Tietohallinnon normiohjauksen ja sitä koskevan lainsäädännön tarve. Valtiovarainministeriö, työryhmämuistiot 13/2001). Säännöstö luo perustan edelleen kehittää niin hallinnon tiedotusta kuin tietoturvasuhteita.

Julkisuuslaki – ja todennäköisesti sen valmistelun vireilläolo – on vaikuttanut osaltaan erityisesti valtion keskushallinnon viestintään. Valtionhallinnon viestinnästä toimittajille laaditun kyselytutkimuksen mukaan vastanneista toimittajista yli puolet kokee valtionhallinnon tiedotuksen kehittyneen kolmen vuoden aikana. Mitä useammin toimittaja on yhteydessä valtionhallinnon tiedotukseen, sitä todennäköisemmin hän kokee sen tason parantuneen. Tason parantumista perustellaan vastauksissa erityisesti uuden viestintätekniikan käyttöönotolla ja kehityksellä. Myös virkamiesten asenteiden arvioitiin muuttuneen tiedotusmyönteisimmiksi. Vaikka kyselytutkimuksen vastausprosentti olikin suhteellisen pieni, tuloksia voitaneen silti pitää suuntaa antavina.

Uudistuksella ei ole ollut ennakoimattomia tai arvaamattomia *taloudellisia vaikutuksia*. Vaikka uuden julkisuuslainsäädännön tavoite avoimuuden ja julkisuuden laajentamiseksi on kunnianhimoinen, lain toteuttamista varten ei julkisessa organisaatiossa osoitettu juurikaan lisää taloudellisia voimavaroja. Julkisuuslain siirtymäsäännökseen tehtiin vuonna 2000 muutos (636/2000) kustannusvaikutusten tasapainottamiseksi säätämällä kokonaisuudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaisesti viiden vuoden siirtymäaika saattaa tietojärjestelmät lain edellyttämään kuntoon.

Valtion viranomaiset näyttävät pyrkineen suoriutumaan uuden lainsäädännön asettamista vaatimuksista ja toimintatapojen muutoksista pääosin entisin voimavaroin eikä tältä osin tuotu esiin laajaa tai kärjekästä kritiikkiä. Usea viranomainen totesi kuitenkin, että myös lisävoimavaroja tarvittaisiin. Viranomaisten antamien tietojen perusteella voi olettaa, että

etenkin asianmukainen huolenpito hyvästä tiedonhallintavasta sekä viestintävelvoitteiden toteuttamisesta tulevat vastaisuudessa vaatimaan lisää voimavaroja.

Kansalaisnäkökulma uuteen julkisuuslainsäädäntöön jäi se urantaselvityksissä vähälle huomiolle verrattuna viranomaisnäkökulmaan. Koottu tutkimusaineisto antaa vain epäsuoraa ja välillistä pohjaa arvioida edes alustavasti, mikä merkitys uudella julkisuuslainsäädännöllä on ollut niiden tavoitteiden ja funktioiden kannalta, joita lakiuudistukselle on asetettu nimenomaan kansalaisten ja yleisön näkökulmasta. Kaksi päätelmää vaikuttavat kuitenkin kiistattomilta. Kansalaisten tai yleisön kiinnostus pyytää viranomaisilta asiakirjoja ei uuden lain voimassaolon alkuvaiheessa ole ollut juurikaan suurempaa kuin ennen. Toiseksi myös skään erilaisia oikeudellisia kiistatilanteita tiedon pyytäjän ja viranomaisen kesken informaation saannista ei näytä syntyneen määrällisesti paljoa. Selvitykset eivät anna valaistusta siihen, kuinka paljon ja miten viranomaisten aktiivinen viestintä erityisesti yleisen tietoverkon kautta vaikuttaa tarpeeseen pyytää asiakirjoja.

Kiinnostava osa uuden julkisuuslainsäädännön vaikutuksia koskee sitä, missä määrin lakiuudistus – kenties yhdessä muiden samanaikaisten ja samansuuntaisten tekijöiden kanssa – on kyennyt muokkaamaan *viranomaisten ja virkamiesten asenteita* ja työtapoja sekä virastojen ilmapiiriä lain yleistavoitteen eli avoimuuden ja julkisuuden lisäämisen suuntaan. Lainsäädäntöuudistusten vaikutusta selvittämissä tutkimuksissa korostetaan usein sitä, että tietty uusi säädös ei toteudu viranomaisten toiminnassa mitenkään mekaanisesti ja itsestään selvästi: lain täytyy ikään kuin raivata tiensä kyseisen organisaation sisään, sen organisaatiokenteisiin ja alakulttuureihin. Lain toimivuuteen ja sen tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa sääntelyn ja resurssien ohella usein ammatillis-kulttuurinen ympäristö, joka on muotoutunut viranomaisen tehtäväalan, henkilöstön koulutustaustan sekä ammatillisten ja eettisten arvoistusten sekä normien pohjalta.

Tutkimusaineistoon on sisällynyt joitakin merkkejä asenteiden muuttumisesta, viitteitä jopa uudenlaisesta julkisuuskulttuurista. Tätä vaikutelmaa on saattanut vahvistaa myös se, että tieto koottiin virastoista pääasiassa henkilöiltä, joilla on kokemusta ja osaamista julkisuusasioissa ja joista useimmat ovat myös saaneet koulutusta uudesta lainsäädännöstä. Toimittajille suunnatuissa kyselyn vastauksissa on myös mainintoja virkamiesten asenteiden muutoksista.

Virkamiesten asenteet vaikuttavat merkittävästi yleensäkin avoimuuden lisääntymiseen. Selvitykset eivät osoita lain kahden ensimmäisen voimassaolovuoden aikana merkittävää avoimuuden lisääntymistä. Tämä johtunee useammasta eri seikasta. Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen verrattain pitkä vireillä olo on voinut jo vaikuttaa viranomaisten toimintaan samoin kuin muut avoimuutta korostavat hankkeet, kuten kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksien parantamiseen tähdänneet hankkeet. Suomen viranomaistoiminnan avoimuutta kuvaa osaltaan se tosiseikka, että Suomi on viime vuosina ollut kansainvälisen Transparency International-järjestön luettelon mukaan maa, jossa on vähiten korruptiota maailmassa. Avoimuuden katsotaan olevan merkittävä keino lahjonnan estämisessä.

Vaikka julkisuuslaissa ei olekaan osoitettu lainsäädännön ohjausta ja valvontaa varten erityisviranomaista, lainsäädännön täytäntöönpano on sujunut kohtuullisesti. Näkyviissä ei ole tarvetta arvioida uudelleen omaksuttua *viranomaisten erillisyyden* periaatteelle rakentuvaa ratkaisumallia, jonka mukaan kukin viranomainen itsenäisesti ratkaisee julkisuuslain soveltamista koskevat asiat. Tiedonsaajan kannalta keskeistä on saada nopeasti ratkaisu. Valituskelpoisen ratkaisun saaminen nopeasti on erityisen tärkeää silloin, kun viranomainen kieltäytyy antamasta tietoa. Asian käsittelyn siirtyminen erityisviranomaiselle olisi omiaan hidastamaan päätöksen saantia asiakirjapyyntöön johdosta. Julkisuuslain keskeisiä tavoitteita, kuten avoimuuden lisäämistä ja hyvästä tiedonhallintavasta huolehtimista, ei voida saavut-

taa kestäväällä tavalla ilman kunkin viranomaisen omaa vastuuta korostavaa sääntelyjärjestelmää.

3. Havaitut tarkistamistarpeet ja täytäntöönpanon edistäminen

3.1. Lainsäädännön kehittäminen

Kuten jo julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, *oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säännökset* on tarkoitus uudistaa kokonaisuudessaan.

Julkisuuslain mukaan *maksu asiakirjakopio ista* määräytyy muun lainsäädännön perusteella. Julkisuuslakia valmisteltaessa lähtökohtana oli, että kopion antamisessa julkisuuslakiin perustuvan yleisen tietojensaantioikeuden nojalla on kysymys valtion maksuperustelaisissa tarkoitetusta julkisoikeudellisesta suoritteesta, josta maksu määrätään omakustannusarvon mukaan.

Kunnallisista maksuista päätetään kuntalain mukaan. Laissa ei ole tarkempia säännöksiä maksujen perusteista. Lähtökohtana on kuitenkin pidetty omakustannushintaa.

Käytännössä on kuitenkin osoittautunut, että julkisuuslain täytäntöönpanoon liittyvien maksujen perusteet vaihtelevat osin sen vuoksi, että valtionhallinnossa perusteena on virheellisesti käytetty liiketaloudellista perustetta maksun määräämisessä, osin sen vuoksi, että maksun perusteena olevat laskentatavat vaihtelevat. Kunnallisille viranomaisille suunnattu kysely paljasti, että myöskään kuntasektorilla maksukäytäntöä ei voida pitää asianmukaisena.

Julkisuuslaki säädettiin ennen nykyistä perustuslakia (731/1999). Tämän vuoksi laissa olevia *asetuksenantosäännöksiä* on asianmukaista joka tapauksessa muuttaa. Samassa yhteydessä näyttää olevan tarpeellista selvittää, onko asetuksenantovaltuuksia tarpeen täsmentää siten, että sääntelyn nojalla voitaisiin toteuttaa mahdollisimman tehokasta tietohallintoa sekä kehittää tietoturvallisuutta.

Helsingin kaupunki on tehnyt aloitteen oikeusministeriölle julkisuuslain muuttamiseksi siten, että *päätöksentekovalta asiakirjapyyntö johdosta voitaisiin delegoida* kunnassa. Eriytyissännös olisi tarpeen sen vuoksi, että kuntalaki edellyttää erikseen annettua oikeutta delegointiin.

Edellä kuvattuja muutoksia valmistellaan oikeusministeriössä, ja hallituksen esitys asiasta on tarkoitus antaa vuoden 2004 aikana.

Puolustusvoimissa selvitetään julkisuuslain salassapitoaikojen riittävyyttä mm. kysymyksen ollessa tietyistä puolustusvoimien toimitiloista ja pitkäaikaiskäytössä olevista puolustusmateriaaleista. Tätä koskevaa lainvalmistelua ei kuitenkaan toistaiseksi ole vireillä.

Julkisuuslaki on viranomaisten tietoaaineistoja koskeva yleislaki, jota täydentää erityisesti viranomaisten välistä salassa pidettävien tietojen vaihtoa koskevat erityissännökset. Oikeusministeriö selvittää yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa erityissäntelyyn mahdollisesti liittyvät akuutit ongelmat, minkä lisäksi ministeriö käynnistää yleisemmän viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan selvitystyön.

3.2. Informaatio-ohjaus

Asiakirjajulkisuuden toteuttamisessa on välttämättömistä syistä rakenteellinen ongelma, jota ei voida lainsäädännöllisin keinoin korjata. Salassapitosäännösten, ja erityisesti vahin-

koedellytysten arviointi ja harkinta saatetaan kokea viranomaisissa vaikeaksi muun ohella sen vuoksi, että väärä harkinta voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen. Tämä saattaa johtaa siihen, että virkamiehet epävarmassa tilanteessa voivat pitää helpompana evätä tiedonsaanti kuin pitää asiakirjaa julkisena. Vaikka onkin selvää, että lainvastainen tietojen antamisen epääminenkin voi olla virkavirheenä rangaistava ja että virkamiehen menettely voidaan saattaa ylimpien laillisuusvalvojen arvioitavaksi, julkisuuslain asianmukaista soveltamista ennakolta varmistaviin toimenpiteisiin on jatkossakin kiinnitettävä huomiota.

Lainsäädännön toimivuutta ja tiedonsaantioikeuksia kunnioittavaa soveltamista voidaan edistää viranomaisten koulutuksen ja muun informaatio-ohjauksen avulla. Tämä käsitys tuli ilmi myös toimittajille suunnatussa kyselyssä, jonka mukaan 75 prosenttia vastaajista piti koulutusta tärkeimpänä keinona tehostaa julkisuuslainsäädännön toteutumista.

Oikeusministeriö on uusimassa julkisuuslainsäädäntöä esittelevän internet-sivustonsa. Sivuston kautta järjestetään pääsy seurantatutkimuksiin sekä oikeuskäytäntöä koskevaan ja siitä saatavaan ohjausinformaatioon. Oikeusministeriössä on myös valmisteltu kirjelmää muille ministeriöille julkisuuslainsäädännön täytäntöönpanossa ilmi tulleista seikoista. Tarkoituksena on, että ministeriöt lähettäisivät alaisilleen hallinnoille informaatiota lainsäädännön soveltamisessa huomioon otettavista tekijöistä. Oikeusministeriön kirjelmä lähetetään sen jälkeen, kun eduskunta on käsitellyt tämän selonteon.

Oikeusministeriö ja koulutusorganisaatiot ovat järjestämässä koulutusta, jossa hyödynnetään seurantatutkimuksissa saatua tietoa.

3.3. Suunnitellut seurantatoimet

Julkisuuslain hyvän tiedonhallintavan toteuttamista sekä tiedonsaannin edistämistä koskevat velvoitteet ovat luonteeltaan kehittämistavoitteita. Niitä koskevien säännösten arviointi tilanteessa, jossa lainsäädäntö on ollut voimassa runsaan kahden vuoden ajan, ei ole ollut mahdollista. Säännökset eivät kaikilta osin ole vielä edes voimassa tätä selontekoa annettaessa. Esimerkiksi valtionhallinnon viestinnän tehostamiseen tähtäävät alemmanasteiset säännökset ja suositukset on saatettu voimaan keväällä 2002.

Edellä mainituista syistä on selvää, että kokonaisuudistuksen seuranta on jatkettava tämän selonteon jälkeenkin. Hallitus toteaa, että valtiovarainministeriö yhteistyössä oikeusministeriön kanssa käynnistää hyvää tiedonhallintapaa koskevien säännösten seurannan vuoden 2007 aikana ja että valtioneuvoston kanslia seuraa säännöllisin väliajoin valtionhallinnon viestinnän kehittymistä.

LIITTEET

1. Luettelo julkisuuslainsäädännön seurantaan varten tehdyistä selvityksistä

Konstari, Timo & Salovaara, Christa & Tala, Jyrki & Vettenranta, Leena & Wallin, Anna-Riitta: Korkeimman hallinto-oikeuden uutta julkisuuslakia koskevan ratkaisukäytännön esittelyä ja erittelyä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 2003: 204.

Möra, Tuomo & Tarkiainen, Johanna: Joukkoviestimien kokemuksia valtionhallinnon viestinnästä. Valtioneuvoston kanslian raportteja 4/2003.

Möra, Tuomo & Tarkiainen, Johanna: Toimittajien kokemukset uudesta julkisuuslaista. Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2003: 36.

Salovaara, Christa & Tala, Jyrki: Uuden julkisuuslain toimivuus valtionhallinnossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 2003:199.

Salovaara, Christa: Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus kunnissa ja kuntayhtymissä sekä vakuutusyhtiöissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 2003: 57.

2. Luettelo korkeimman hallinto-oikeuden julkisuuslainsäädännön soveltamista koskevista ratkaisuista 2000–2002

KHO	14.2.2000	T 273
KHO	18.4.2000	T 768
KHO	16.5.2000	T 908
KHO	29.5.2000	T 987
KHO	22.6.2000	T 1967
KHO	5.7.2000	T 2010
KHO	13.7.2000	T 2041
KHO	20.9.2000	T 2347
KHO	9.10.2000	T 2533
KHO	9.10.2000	T 2534
KHO	10.10.2000	T 2541
KHO	17.10.2000	T 2605
KHO	17.10.2000	T 2606
KHO	17.10.2000	T 2608
KHO	24.10.2000	T 2665
KHO	24.10.2000	T 2666
KHO	10.11.2000	T 2890
KHO	13.11.2000	T 2900
KHO	22.1.2001	T 86
KHO	22.1.2001	T 87
KHO	22.1.2001	T 88

KHO	21.2.2001	T 300
KHO	21.2.2001	T 301
KHO	23.2.2001	T 319
KHO	14.3.2001	T 473
KHO	16.3.2001	T 487
KHO	21.3.2001	T 515
KHO	6.4.2001	T 809
KHO	19.4.2001	T 906
KHO	10.5.2001	T 1030
KHO	16.5.2001	T 1111
KHO	6.6.2001	T 1375
KHO	26.6.2001	T 1507
KHO	5.7.2001	T 1565
KHO	11.7.2001	T 1636
KHO	8.8.2001	T 1761
KHO	8.8.2001	T 1762
KHO	20.8.2001	T 1883
KHO	22.8.2001	T 1907
KHO	22.8.2001	T 1908
KHO	7.9.2001	T 2110
HFD	12.9.2001	L 2166
KHO	25.9.2001	T 2303
KHO	25.9.2001	T 2304
KHO	1.10.2001	T 2362
KHO	16.10.2001	T 2505
KHO	16.10.2001	T 2506
KHO	9.11.2001	T 2788
KHO	9.11.2001	T 2789
KHO	12.11.2001	T 2795
KHO	12.11.2001	T 2803
KHO	13.11.2001	T 2808
KHO	30.11.2001	T 2997
KHO	10.12.2001	T 3077
KHO	17.12.2001	T 3138
KHO	31.12.2001	T 3345
KHO	31.12.2001	T 3346
KHO	25.1.2002	T 181
KHO	12.2.2002	T 298
KHO	14.2.2002	T 321
KHO	15.2.2002	T 316
KHO	26.2.2002	T 419
KHO	4.4.2002	T 783
KHO	4.4.2002	T 784
KHO	8.5.2002	T 1061
KHO	16.5.2002	T 1148
KHO	24.5.2002	T 1229
HFD	31.5.2002	L 1355
HFD	31.5.2002	L 1356
KHO	20.9.2002	T 2259
KHO	23.9.2002	T 2265
KHO	25.9.2002	T 2292
KHO	3.10.2002	T 2363
KHO	7.10.2002	T 2423
KHO	8.10.2002	T 2446

KHO	8.10.2002	T 2447
KHO	8.10.2002	T 2448
KHO	8.10.2002	T 2449
KHO	8.10.2002	T 2450
KHO	6.11.2002	T 2808
KHO	19.11.2002	T 2983
KHO	19.11.2002	T 2984
KHO	2.12.2002	T 3150