



Lakiosasto

4.6.1998

Työeläkelaitoksille

HALLITUS ESITTÄÄ UUTTA LAKIA VIRANOMAISTEN TOIMINNAN JULKISUUDESTA

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp)

1

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö uudistetaan kokonaisuudessaan. Vuodelta 1951 olevan lain yleisten asiakirjojen julkisuudesta tulisi korvaamaan laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Esitykseen sisältyy myös ehdotukset 77 eri lain muuttamisesta.

Esityksen pääasiallisen sisällön kertova sivu on yleiskirjeen liitteenä. Hallituksen esityksen sisällöstä on tiivistelmä internetissä osoitteessa <http://www.vn.fi/om/suomi/hanke12.htm>. Hallituksen esitys löytyy internetistä osoitteesta <http://www.edita.fi/esitys>.

Uusi laki tulee tietyin rajoituksin sovellettavaksi myös työeläkejärjestelmässä.

Tarkemmat soveltamisohjeet valmistellaan myöhemmin.

2

VAIKUTUKSET TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN KANNALTA

2.1

Lain tarkoittama viranomainen

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:ssä luetellaan ne viranomaiset, joita uusi laki koskee. Tässä kohdassa mainitaan viranomaisina myös Eläketurvakeskus ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos, mutta niiden asiakirjoihin sovelletaan kuitenkin samoja säännöksiä kuin työeläkejärjestelmässä yleensä.

Lakiosasto

4.6.1998

Työeläkejärjestelmää koskee 4 §:n 2 momentti, joka kuuluu seuraavasti: "Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa."

Lain perustelujen mukaan on tarkoituksenmukaista, että asiakirjojen julkisuus määräytyisi samoin perustein kaikissa työeläkelaitoksissa ja Eläketurvakeskuksessa.

Julkinen tehtävä

Esityksessä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta todetaan, että lakia sovelletaan myös silloin, kun jokin julkinen tehtävä on lainsäädännössä annettu muulle kuin hallintokoneistoon kuuluvalla elimelle. Julkista tehtävää hoitavaa laki koskee kuitenkin vain niiltä osin kuin tämä käyttää julkista valtaa.

Julkinen valta

Julkisen vallan käsitettä ei määritellä tarkasti. Perusteluissa todetaan, että julkisen vallan käyttöä on muun muassa etuuskien myöntäminen. Yleisesti julkisen vallan käyttäminen tarkoittaa päättämistä jonkun henkilön laissa säädetyistä oikeuksista tai velvollisuuksista.

Lakiesityksen tarkka sisältö siis jää työeläkelaitosten ja Eläketurvakeskuksen osalta jonkin verran harkinnanvaraiseksi. Näyttäisi kuitenkin siltä, että lakia sovellettaisiin ainakin silloin, kun päätetään vakuuttamisvelvollisuudesta tai ratkaistaan eläkehakemus.

2.2

Salassapito

TEL:n 18 §:ssä olevaa salassapitosäännöstä ei ole muutettu eikä kumottu uudistuksen yhteydessä. Tämä johtuu siitä, että kaikki työeläkejärjestelmän toiminnot eivät kuulu uuden julkisuuslain piiriin.

Koska TEL on uuteen lakiin verrattuna erityislaki, salassapitoon sovelletaan edelleen ensisijaisesti TEL:n 18 §:ää. Uuden julkisuuslain salassapitosäännökset kuitenkin täydentävät TEL:n salassapitosäännöstä siltä osin kuin julkisuuslakia sovelletaan työeläkejärjestelmässä. Tällainen on esimerkiksi salassapitoaikaa koskeva säännös. Uudessa laissa on myös määritelty salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat (24 §).

Henkilörekisterilaki koskee edelleen yksityisten pitämiä tietovarastoja, joten sitä sovelletaan edelleen yksityisen puolen työeläkejärjestelmässä. Tarkoituksena on korvata se uudella henkilötietolailla, jonka EU-direktiivien mukaan pitäisi tulla voimaan lokakuussa 1998. Työeläkejärjestelmän kannalta henkilörekistereitä koskevat periaatteet eivät uudessa laissa muutu nykyisestä.

Lakiosasto

4.6.1998

Kaikkien näiden lainmuutosten jälkeenkin työeläkejärjestelmän keskeisimmällä toiminta-alueella salassapitoa ja henkilötietoja koskevat perusperiaatteet säilyvät siis ennallaan.

2.3

Tietojen antaminen muulle viranomaiselle

Uudessa julkisuuslaissa on säännökset salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle (29 §). Tältä osin TEL:iin esitetään myöhemmin uusia, tarkempia säännöksiä, jotka täydentävät julkisuuslakia.

2.4

Arkistolaki

Arkistolakia sovelletaan julkista tehtävää hoitavaan yhteisöön, jos sille tässä toiminnassa kertyy yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettuja asiakirjoja. Tätä lakia muutetaan siten, että siinä viitataan uuteen lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Koska uudessa julkisuuslaissa on selkeästi säädetty, että se koskee työeläkelaitoksia, on aikaisempaa selvempää, että arkistolakia on sovellettava myös työeläkelaitosten asiakirjoihin siltä osin kuin niitä kertyy julkista valtaa käytettäessä.

2.5

Tiedonsaannin edistäminen

Lain yhtenä tarkoituksena on edistää viranomaisten oma-aloitteista tiedotustoimintaa laatimalla oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoa aineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään ja kehityksestä toimialallaan. Viranomaisten on tiedotettava myös yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista (lain 20 §).

Työeläkejärjestelmässä tällaista toimintaa on harjoitettu jo vanhastaan, joten tältä osin uusi laki ei muuta tilannetta nykyisestä. Se kuitenkin korostaa tämän toiminnan tärkeyttä myös jatkossa. Uusi julkisuuslaki lähtee siitä, että mitä enemmän viranomaisella on salassa pidettäviä asiakirjoja, sitä enemmän sen on julkaistava yleistietoa toiminnastaan, jotta siitä välittyisi oikea kuva.

2.6

Muutoksenhaku

Julkisuuslain 33 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Sen mukaan työeläkelaitoksen päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta pyydettyä asiakirjaa, saa hakea muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain 12 §:ssä tarkoitettulle toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle. Valitus tehdään siis sille lääninoikeudelle, jonka tuomiopiirissä on päätöksen antaneen eläkelaitoksen toimipaikka. Eläketurvakeskuksen tällaisesta päätöksestä valitetaan Uudenmaan lääninoikeuteen.

Lakiosasto

4.6.1998

2.7

Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Lakiin ehdotetaan siirtymäsäännöksiä, jotka antavat viranomaisille aikaa sopeutua uusiin velvoitteisiin. Tietojärjestelmien kuntoon saattamiselle annettaisiin viiden vuoden aika. Tämä mahdollistaisi tarvittavien muutosten ajoittamisen järjestelmien tavanomaisen uudistamisen yhteyteen. Asetuksella voitaisiin säätää vielä tätä pitempikin siirtymäaika.

3

YLEISKIRJEEN LIITTEET

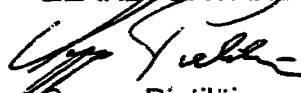
Hallituksen esityksessä on 284 sivua. Tämän yleiskirjeen liitteenä siitä ovat:

- esityksen pääasiallinen sisältö
- sisällysluettelo
- yksityiskohtaiset perustelut (sivut 44 - 111)
- esitykseen sisältyvistä laeista
 - laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta
 - laki henkilörekisterilain 18 ja 37 §:n muuttamisesta
 - laki eräiden salassapitosäännösten kumoamisesta
 - laki oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain muuttamisesta
 - laki vakuutusyhtiölain 18 luvun 7 §:n muuttamisesta
 - laki eläkesäätiölain 134 §:n muuttamisesta
 - laki vakuutuskassalain 167 §:n muuttamisesta
 - laki työttömyysturvalain muuttamisesta
 - laki kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta
 - laki arkistolain muuttamisesta.

Täydellisen esityksen tilaaminen

Koko esityksen suomeksi ja ruotsiksi voi tilata Oy Edita Ab:stä, puhelin (09) 5660 566.

ELÄKETURVAKESKUS


Seppo Pietiläinen
Helena Tapio

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta korvaisi vuonna 1951 yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain.

Esityksen tavoitteena on lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista sekä siten lisätä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja vaikuttaa yhteisten asioiden hoidossa.

Julkisuusperiaatteen toteutumiseksi kaikessa julkisen vallan käytössä viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain soveltamisala olisi ehdotuksen mukaan laajempi kuin voimassa olevassa laissa. Lain soveltamisalan piiriin tulisivat julkista tehtävää hoitavat riippumatta siitä, ovatko ne organisoitu viranomaisiksi. Lain mukaan viranomaisten tehtävien hoitaminen ostamalla palveluja yksityisiltä ei vaikuttaisi asiakirjojen julkisuuteen.

Viranomaisille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa asiakirja- ja tietohallinnossaan. Tietoon liittyvät oikeudet tulisi selvittää ja ottaa huomioon hallinnollisia, lainsäädännöllisiä ja tietojärjestelmien kehittämiseen tähtäviä uudistuksia suunniteltaessa. Viranomaiset olisivat velvollisia pitämään luetteloita julkisesti saatavilla olevista aineistoista sekä järjestämään ja hoitamaan asiakirja- ja tietohallintonsa sekä tietojärjestelmät siten, että julkisuusperiaatetta voidaan käytännössä toteuttaa ja että tietojen laatu varmistetaan. Samoin on huolehdittava, että asiakaspalvelu on toimiva. Laki viranomaisten toiminnan

julkisuudesta loisi perusteet kehittää tietoturvallisuutta erityisesti valtionhallinnossa.

Viranomaiset olisivat velvollisia edistämään tietojensaantioikeuksien toteuttamista tuottamalla päätöksentekoaan ja muuta toimintaansa sekä kehitystä toimialallaan kuvaavia tietoaineistoja. Viranomaiset olisivat myös velvollisia tiedottamaan toiminnastaan sekä huolehtimaan siitä, että niiden toimintaa koskevat keskeiset asiakirjat ovat helposti saatavilla.

Uudistuksen tarkoituksena on selkeyttää ja yhtenäistää salassapidon perusteita. Salassapidosta voidaan hallitusmuodon mukaan säätää vain lailla. Uusia salassapitoperusteita säädettäisiin muun muassa todistajien suojelun ja turvajärjestelyjen toteuttamiseksi sekä finanssipolitiikan hoitamisedellytysten ja markkinoiden toimivuuden turvaamiseksi. Yleisimmistä salassapitoperusteista otettaisiin säännökset lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta, ja niitä sovellettaisiin pääsäännön mukaan siitä riippumatta, minkä viranomaisen hallussa asiakirja kulloinkin on. Tämä tekisi mahdolliseksi sen, että yli 120 eri lakeihin ja asetuksiin sisältyvää salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta koskevaa säännöstä voitaisiin kumota.

Käsiteltävinä olevien asioiden julkisuutta ehdotetaan lisättäväksi rajoittamalla viranomaisen harkintavaltaa tiedon antamisesta päätettäessä. Viranomaiset olisivat velvollisia pitämään saatavilla asiakirjoja, joista ilmenevät yleisesti merkittäviä vireillä olevia suunnitelmia ja lainsäädäntöhankkeita koskevat tiedot.

Esitykseen sisältyy myös ehdotukset 77 eri lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	9
1. Johdanto	9
2. Nykytila	10
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	10
Julkisuus- ja salassapitolainsäädännön kehityspiirteitä	10
Perusoikeusuudistus	11
Julkisuussäännösten soveltamisala	11
Julkisuuden määräytymisperusteet	11
Julkisuusperiaate yleisenä tiedonsaantioikeutena	12
Asianosaisjulkisuus	12
Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus	13
Poikkeukset salassapitovelvollisuudesta	14
Käsittelyn julkisuus	15
Asiakirjahallinto, tietoturvallisuus sekä muu tiedonhallinta	15
Viranomaisten tiedottamisvelvollisuus	16
Hallinto ja oikeuskäytäntö	16
Ahvenanmaalla sovellettavat säännökset	17
2.2. Kansainvälinen kehitys	18
Yleistä	18
Pohjoismaat	18
Lainsäädäntö eräissä muissa maissa	21
Kansainväliset sopimukset ja suositukset	28
Julkisuus Euroopan unionissa	29
2.3. Nykytilan arviointi	30
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	32
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	32
3.2. Keskeiset ehdotukset ja valmistelun periaatteet	32
Uusi yleislaki	32
Julkisuusperiaatteen soveltamisalan laajentaminen	33
Valmistelun julkisuuden lisääminen	33
Viranomaisille velvollisuus edistää tiedonsaantia ja toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa	34
Julkisuuden rajoitusperusteiden selkeyttäminen	34
4. Esityksen vaikutukset	35
4.1. Vaikutukset kansalaisiin	35
4.2. Vaikutukset elinkeinoelämään	35
4.3. Taloudelliset vaikutukset	35
4.4. Vaikutukset hallintoon	36
5. Asian valmistelu	36
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	36
Aikaisemmat uudistusehdotukset	36
Eduskunnan toivomukset ja lausumat	37
Julkisuustoimikunnan mietintö	38
5.2. Lausunnot julkisuustoimikunnan mietinnöstä	39
5.3. Vuoden 1994 luonnos ja siitä saadut lausunnot	40
5.4. Jatkovalmistelu	41

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	41
6.1. Riippuvuus muista esityksistä	41
6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista	41

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut	44
1.1. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta	44
Lain nimike	44
Lain rakenne ja systematiikka	44
1 luku. Yleiset säännökset	44
1 §. Julkisuusperiaate	44
2 §. Lain soveltamisala	45
3 §. Lain tarkoitus	47
4 §. Viranomaiset	49
5 §. Viranomaisen asiakirja	53
2 luku. Asiakirjan julkiseksi tuleminen	58
6 §. Viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tuleminen	58
7 §. Viranomaiselle toimitetun asiakirjan julkiseksi tuleminen	63
8 §. Asiakirjan saattaminen yleisesti julkisuuteen	64
3 luku. Oikeus saada tieto asiakirjasta	64
9 §. Tiedonsaanti julkisesta asiakirjasta	64
10 §. Tiedonsaanti salassa pidettävästä asiakirjasta	65
11 §. Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin	65
12 §. Oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta	69
4 luku. Tiedon antaminen asiakirjasta	70
13 §. Asiakirjan pyytäminen	70
14 §. Asiakirjan antamisesta päättäminen	70
15 §. Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle	72
16 §. Asiakirjan antamistavat	72
5 luku. Viranomaisen velvollisuudet edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa	75
17 §. Tiedonsaantioikeuksien huomioon ottaminen päätöksenteossa	76
18 §. Hyvä tiedonhallintatapa	76
19 §. Viranomaisen tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä asioissa	80
20 §. Viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa	81
21 §. Viranomaisen tietopalvelu	82
6 luku. Salassapitovelvoitteet	82
22 §. Asiakirjasalaisuus	82
23 §. Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto	83
24 §. Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat	85
25 §. Salassapito- ja luokitusmerkintä	101
7 luku. Salassapidosta poikkeaminen ja sen lakkaaminen	101
26 §. Yleiset perusteet	101
27 §. Arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antaminen	103
28 §. Viranomaisen lupa salassa pidettävän asiakirjan saamiseen	104
29 §. Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle	105
30 §. Salassa pidettävien tietojen antaminen ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle	106
31 §. Viranomaisen asiakirjan salassapidon lakkaaminen	106
32 §. Vaitiolovelvollisuudesta poikkeaminen ja sen lakkaaminen	108
8 luku. Erinäiset säännökset	108
33 §. Muutoksenhaku	108
34 §. Maksut	109
35 §. Rangaistussäännökset	109

36 §. Asetuksen antaminen	109
37 §. Voimaantulo	110
38 §. Siirtymäsäännös	110
1.2. Henkilörekisterilaki	111
1.3. Kuntalaki	112
1.4. Laki eräiden salassapitosäännösten kumoamisesta	113
1.5. Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta	114
1.6. Rikoslaki	115
1.7. Valtion virkamieslaki	116
1.8. Nimikirjalaki	116
1.9. Laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta	119
1.10. Laki holhouksen järjestämisestä eräissä tapauksissa	119
1.11. Laki julkisesta notaarista	119
1.12. Kirjanpitolaki	119
1.13. Laki yksinoikeudesta integroidun piirin piirimalliin	119
1.14. Tuoteturvallisuuslaki	120
1.15. Laki julkisista hankinnoista	120
1.16. Sähköturvallisuuslaki	120
1.17. Ydinenergalaki	120
1.18. Vakauslaki	121
1.19. Laki laitteiden energiatehokkuudesta	121
1.20. Laki yritystuen yleisistä ehdoista	121
1.21. Rahoitustarkastuslaki	122
1.22. Laki valtion vakuusrahastosta	122
1.23. Vakuutusyhtiölaki	122
1.24. Laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä	122
1.25. Eläkesäätiölaki	123
1.26. Vakuutuskassalaki	123
1.27. Laki elokuvien tarkastuksen toimittamisesta	123
1.28. Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta	123
1.29. Laki alusturvallisuuden valvonnasta	123
1.30. Merimieskatselmuslaki	123
1.31. Työttömyysturvalaki	124
1.32. Valtion virkaehtosopimuslaki	124
1.33. Säteilylaki	124
1.34. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä	124
1.35. Ulosottolaki	125
1.36. Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta	126
1.37. Laki eduskunnan virkamiehistä	126
1.38. Laki tasavallan presidentin kansliasta	126
1.39. Laki valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja	126
1.40. Laki kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta	126
1.41. Laki ammattikorkeakouluopinnoista	126
1.42. Ilmansuojelulaki	127
1.43. Meluntorjuntalaki	127
1.44. Terveysturvallisuuslaki	127
1.45. Kemikaalilaki	127
1.46. Torjunta-ainelaki	128
1.47. Jätelaki	128
1.48. Eläinsuojelulaki	128
1.49. Elintarvikkelaki	129
1.50. Laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta	129
1.51. Siemenkauppalaki	129
1.52. Taimiaineistolaki	130

1.53.	Kasvinsuojelulaki	130
1.54.	Lannoitelaki	130
1.55.	Kotieläinjalostuslaki	130
1.56.	Hevostalouslaki	130
1.57.	Laki eläinten lääkitsemisestä	130
1.58.	Laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta	131
1.59.	Laki Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta ...	131
1.60.	Laki maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä	131
1.61.	Laki metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta	131
1.62.	Laki erikoiskasvien markkinoimismaksuista	132
1.63.	Laki kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä	132
1.64.	Laki yksityisestä terveydenhuollosta	132
1.65.	Lääkelaki	132
1.66.	Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista	132
1.67.	Laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi	133
1.68.	Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä	133
1.69.	Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki	133
1.70.	Laki kuolemansyyn selvittämisestä	133
1.71.	Lakiehdotukset 71 - 79	134
2.	Tarkemmat säännökset	134
3.	Voimaantulo	134
4.	Säättämisjärjestys	134
LAKIEHDOTUKSET		136
1.	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta	136
2.	Laki henkilörekisterilain 18 ja 37 §:n muuttamisesta	149
3.	Laki kuntalain 57 ja 74 §:n muuttamisesta	150
4.	Laki eräiden salassapitosäännösten kumoamisesta	151
5.	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain muuttamisesta	153
6.	Laki rikoslain 40 luvun muuttamisesta	154
7.	Laki valtion virkamieslain 17 §:n muuttamisesta	154
8.	Laki nimikirjalain muuttamisesta	155
9.	Laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetun lain muuttamisesta .	156
10.	Laki holhouksen järjestämisestä eräissä tapauksissa annetun lain 10 §:n muuttamisesta	156
11.	Laki julkisesta notaarista annetun lain 3 ja 4 §:n muuttamisesta	157

12. Laki kirjanpitolain 8 luvun 3 §:n muuttamisesta	157
13. Laki yksinoikeudesta integroidun piirin piirimalliin annetun lain muuttamisesta ..	158
14. Laki tuoteturvallisuuslain muuttamisesta	159
15. Laki julkisista hankinnoista annetun lain 14 §:n muuttamisesta	159
16. Laki sähköturvallisuuslain 36 ja 37 §:n muuttamisesta	160
17. Laki ydinenergialain 78 §:n muuttamisesta	160
18. Laki vakaustalain 14 h §:n muuttamisesta	161
19. Laki laitteiden energiatehokkuudesta annetun lain muuttamisesta	161
20. Laki yritystuen yleisistä ehdoista annetun lain 9 ja 10 §:n muuttamisesta	162
21. Laki rahoitustarkastuslain muuttamisesta	162
22. Laki valtion vakuusrahosta annetun lain muuttamisesta	163
23. Laki vakuutusyhtiölain 18 luvun 7 §:n muuttamisesta	163
24. Laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain 72 ja 79 §:n muuttamisesta ...	164
25. Laki eläkesäätiölain 134 §:n muuttamisesta	165
26. Laki vakuutuskassalain 167 §:n muuttamisesta	165
27. Laki elokuvien tarkastuksen toimittamisesta annetun lain 14 a §:n muuttamisesta .	166
28. Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain 17 ja 23 §:n muuttamisesta .	166
29. Laki alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain 17 ja 21 §:n muuttamisesta ...	167
30. Laki merimieskatselmuslain 15 ja 17 §:n muuttamisesta	167
31. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta	168
32. Laki valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta	168
33. Laki säteilylain muuttamisesta	169
34. Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain 87 §:n muuttamisesta	169
35. Laki ulosottolain 3 luvun 34 f ja 34 g §:n muuttamisesta	170
36. Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain 16 §:n muuttamisesta ..	171
37. Laki eduskunnan virkamiehistä annetun lain 17 §:n muuttamisesta	171
38. Laki tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 60 §:n muuttamisesta	172

39. Laki valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja annetun lain 4 §:n muuttamisesta	172
40. Laki kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta	173
41. Laki ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain 28 §:n muuttamisesta	173
42. Laki ilmansuojelulain 23 ja 31 §:n muuttamisesta	174
43. Laki meluntorjuntalain 27 §:n muuttamisesta	174
44. Laki terveydensuojelulain muuttamisesta	175
45. Laki kemikaalilain muuttamisesta	175
46. Laki torjunta-ainelain muuttamisesta	177
47. Laki jätelain muuttamisesta	178
48. Laki eläinsuojelulain muuttamisesta	178
49. Laki elintarvikelain muuttamisesta	179
50. Laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetun lain muuttamisesta	180
51. Laki siemenkauppalain muuttamisesta	180
52. Laki taimiaineistolain 9 ja 14 §:n muuttamisesta	181
53. Laki kasvinsuojelulain 15 §:n muuttamisesta	181
54. Laki lannoitelain 16 ja 21 §:n muuttamisesta	182
55. Laki kotieläinjalostuslain 14 ja 15 §:n muuttamisesta	182
56. Laki hevostalouslain 14 ja 15 §:n muuttamisesta	183
57. Laki eläinten lääkitsemisestä annetun lain muuttamisesta	183
58. Laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annetun lain 24 ja 27 §:n muuttamisesta	184
59. Laki Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta	184
60. Laki maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain 9 §:n muuttamisesta	185
61. Laki metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain 8 ja 16 §:n muuttamisesta	185
62. Laki erikoiskasvien markkinoimismaksuista annetun lain muuttamisesta	186
63. Laki kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä annetun lain 12 §:n muuttamisesta	186

64. Laki yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 15 ja 23 §:n muuttamisesta . . .	187
65. Laki lääkelain 90 §:n muuttamisesta	187
66. Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain muuttamisesta	188
67. Laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta	188
68. Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta	189
69. Laki kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta	189
70. Laki kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain 15 §:n muuttamisesta	190
71. Laki yhdistyslain 47 §:n muuttamisesta	190
72. Laki eräitä julkisia yrityksiä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta	191
73. Laki vapaakappalelain 10 §:n muuttamisesta	191
74. Laki hallintomenettelylain 5 ja 15 §:n muuttamisesta	192
75. Laki arkistolain muuttamisesta	192
76. Laki yksityisluontoisten arkistojen valtionavusta annetun lain 13 §:n muuttamisesta	193
77. Laki Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan tunnistamis- ja tiedonanto- järjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain 9 §:n muuttamisesta	194
78. Laki metsästyslain 89 §:n muuttamisesta	194
79. Laki kalastuslain 77 a §:n muuttamisesta	195
 LIITTEET	 196
1. Rinnakkaistekstit	196
2. Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta . . .	274
3. Asetus eräiden salassapitosäännösten kumoamisesta	277
4. Asetus yksinoikeudesta integroidun piirin piirimalliin annetun asetuksen muuttamisesta	278
5. Asetus vakuutusyhdistystarkastuksesta annetun asetuksen 9 §:n muuttamisesta . .	279
6. Asetus rautatiekuljetusasetuksen 7 §:n muuttamisesta	280
7. Asetus korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen 7 §:n muuttamisesta .	281
8. Asetus kemikaaliasetuksen muuttamisesta	282
9. Asetus torjunta-ainesasetuksen muuttamisesta	283
10. Asetus metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun asetuksen 31 §:n muuttamisesta	284

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Lain nimike

Uuden lain nimikkeenä olisi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Julkisuus-toimikunnan ehdottamasta nimikkeestä julkisuuslaki on jatkovalmistelussa luovuttu, koska se saattaisi luoda käsityksen sääntelyn ulottumisesta esimerkiksi tiedotusvälineiden kautta toteutuvaan julkisuuteen ja kuvaisi lain soveltamisalan laajemmaksi kuin sen sisältö on.

Julkisuustoimikunnan työskentelyn jälkeisessä jatkovalmistelussa oli esillä vaihtoehtoisena nimikkeenä laki viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Vuoden 1994 esitysluonnoksessa tätä perusteltiin sillä, että lakiehdotuksen säännökset, myös vaitiolovelvollisuutta ja viranomaisten tiedotusvelvollisuuksia koskevat säännökset, vaikuttavat ja liittyvät tietojen saatavuuteen viranomaisten asiakirjoista.

Ehdotukseen on tämän jälkeen otettu uusi luku viranomaisten velvollisuuksista edistää tiedonsaantia sekä hyvää tiedonhallintatapaa. Nämä säännökset merkitsevät sääntelyn ulottamista viranomaisten päätöksenteossa ja muiden perustehtävien hoidossa syntyvien asiakirjojen saatavuutta laajemmin viranomaisten toiminnan avoimuutta edistäviiin toimiin sekä viranomaisten tietoineistojen käytettävyyden, laadun ja suojan, mukaan lukien tietoturvallisuus, sääntelyyn. Tämän vuoksi asiakirjojen julkisuuden yksinomainen korostaminen lain nimikkeessä ei enää kuvaisi oikealla tavalla sitä tietojensaantioikeuksien kehittämiseen tähtäävää ajattelua, jolle uudistus rakentuu. Hyvää tiedonhallintatapaa koskevien säännösten vuoksi perusteita olisi ollut sillekin, että lain nimike nyt ehdotettua laajemmin kuvaisi viranomaisten tietoineistojen sääntelyä. Tätä ei kuitenkaan pidetty tarpeellisena julkisuusperiaatetta koskevan sääntelyn laajuuden sekä sen mukaisen tiedonsaantioikeuden perusoikeudellisen suojan vuoksi ja ottaen huomioon, että myös hyvää tiedonhallintata-

paa koskevat vaatimukset palvelevat viime kädessä oikeiden ja relevanttien tietojen saamista viranomaisten toiminnasta.

Lain alkuun ehdotetaan otettavaksi julkisuusperiaatetta koskeva yleissäännös, jossa viitattaisiin edustuksellisten toimielimien ja tuomioistuinten istuntojen julkisuuteen. Siten laki antaisi kokonaiskuvan siitä, miten viranomaisten toiminnan julkisuus toteutuu, vaikka oikeudesta olla läsnä istunnoissa säädetäänkin erikseen tarkemmin. Edellä mainituista syistä nimike on pyritty muotoilemaan siten, että se mahdollisimman selvästi ilmaisisi sääntelyn kohteen ja tavoitteen.

Lain rakenne ja systematiikka

Lakiehdotus sisältää 38 pykälää, jotka on jaettu 8 lukuun. Lain 1 luku sisältää yleiset säännökset julkisuusperiaatteesta sekä lain tarkoituksen ja soveltamisalan määrittelyä. Lain 2 lukuun on otettu säännökset asiakirjan julkiseksi tulohetken määräytymisestä. Oikeudesta saada tieto asiakirjasta säädettäisiin 3 luvussa. Menettelylliset säännökset, jotka koskevat tiedon antamista asiakirjasta, olisivat ehdotuksen mukaan lain 4 luvussa. Lain 5 luku olisi asiasisällöltään kokonaan uusi, ja siinä säädettäisiin viranomaisten velvollisuuksista edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Lain 6 luvussa määriteltäisiin salassapidon perusteet sekä 7 luvussa salassapidosta poikkeamisesta ja salassapidon lakkaamisesta. Lain 8 lukuun on koottu erinäiset säännökset.

1 luku. Yleiset säännökset

Lain 1 lukuun ehdotetaan otettaviksi säännökset julkisuusperiaatteesta, lain soveltamisalasta ja lain tarkoituksesta sekä soveltamisalan kannalta keskeisistä määrittelyistä.

1 §. *Julkisuusperiaate.* Pykälään ehdotetaan otettaviksi julkisuusperiaatteen sisältöä ja muotoa koskevat perussäännökset. Pykälän 1 momentti koskisi asiakirjojen julkisuuden avulla toteutettavaa julkisuutta ja 2 momentti käsittelyn julkisuutta, joka ilmenee muun muassa eduskunnan ja kunnanvaltuus-

tojen istuntojen julkisuutena.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia asiakirjoja, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Pykälässä ei erikseen mainita viranomaisten talletteita, koska lakiehdotuksen 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan määritelmä kattaisi myös erilaiset tallennemuotoisina esiintyvät asiakirjat, kuten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla talletetut asiakirjat.

Säännös ja sen sijoittaminen lain ensimmäiseksi pykäläksi ilmentää pyrkimystä vahvistaa julkisuusperiaatetta keskeisenä julkishallinnon periaatteena Suomessa. Laissa säädettävien tietojensaantioikeuksien avulla edistetään viranomaistoiminnan avoimuutta. Viranomaistoiminnan avoimuus merkitsee, että viranomainen suorittaa tehtävänsä julkisesti: kaikilla on mahdollisuus saada tietoa viranomaisten toiminnasta yleensä ja erityisesti niistä asioista, joita viranomaiset kulloinkin käsittelevät.

Pykälässä toistetaan jo hallitusmuodossa säädetty viranomaisten asiakirjoihin kohdistuvan tiedonsaantioikeuden peruslähtökohta: viranomaisen asiakirjat ovat yleensä julkisia. Pykälän tarkoituksena on myös muistuttaa julkisuusperiaatteen noudattamisesta lainsäädäntötyössä. Julkisuudesta saa poikkeuksia tehdä vain lailla. Se, missä tilanteissa ja minkä laajuisia rajoituksia tiedonsaantioikeuteen saa tehdä, määräytyy hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin sekä perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaan. Koska nämä on kaikessa lainvalmistelussa otettu huomioon, pykälän muotoilussa ei viitata hallitusmuodon tapaan välttämättömiin syihin rajoitusten perusteena.

Vaikka viranomaisten asiakirjojen julkisuus on pääsääntö, joillakin hallinnonaloilla käsiteltävien asioiden arkaluonteisuuden vuoksi salassa pidettävät asiakirjat voivat käytännössä olla tavallisempia kuin julkiset, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa. Asiakirjojen salassapito määräytyisi lakiehdotuksen 22 - 24 §:n mukaan.

Ehdotettu lain nimike viittaa viranomaisten toiminnan julkisuuteen kokonaisuutena. Koska viranomaisten ja edustuksellisten elinten toiminnan julkisuus voi toteutua myös kokousten ja istuntojen julkisuutena, pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi viittaus asian käsittelemiseen koskeviin säännöksiin. Muilta osin lakiehdotuksessa ei ole asian käsittelemisen julkisuutta koskevia säännöksiä. Lakia valmisteltaessa on katsottu, että tämä asia

sopii paremmin säänneltäväksi niissä menettelysäädöksissä, joissa muutenkin säädetään asian käsittelystä viranomaisessa. Näiltä osin lainsäädäntö jää pääosin ennalleen. Esitykseen liittyvällä ehdotuksella kuntalain muuttamisesta on tarkoitus selkeyttää suljetuissa istunnoissa käsiteltävien asiakirjojen julkisuuden määräytymisperusteita. Myös lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta ehdotetaan eräitä täsmennyksiä.

2 §. *Lain soveltamisala.* Pykälässä ilmaistaan lain soveltamisalan keskeinen sisältö. Sen mukaan laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista rajoituksista sekä viranomaisten velvollisuuksista edistää lain tarkoituksen toteuttamista.

Laissa säädettäisiin oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista. Maininnalla on haluttu korostaa lakiehdotuksen yhteyttä hallitusmuodon 10 §:n 2 momenttiin. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta olisi hallitusmuodossa tarkoitettujen tiedonsaantioikeuden toteuttamista sääntelevä laki, ja se osoittaisi tietojen saamisen ulottuvuuden ja menettelytavat oikeuden toteuttamisessa.

Pykälän mukaan laissa säädetään viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yksityisten ja yleisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista.

Vaikka julkisuus onkin pääsääntö viranomaistoiminnassa, se ei voi olla poikkeukseton. Yhteiskunnassa on monia tärkeitä yleisiä ja yksityisiä etuja, joita julkisuus voisi loukata. Näillä eduilla on vaihtelevan kiinteä yhteys hallitusmuodossa säädettyihin perusoikeuksiin. Viranomaisten asiakirjojen rajoittamaton julkisuus ei myöskään ole välttämättömiä julkisen vallan käytön valvomiseksi viranomaisten tosiasialliseen toimintaan liittyvissä asioissa, jotka liittyvät yksilöiden ja perheiden elämäntilanteiden tukemiseen, kuten kasvatusneuvola- tai päihdehoitopalveluihin. Julkisuuslainsäädäntö on lisäksi vain yksi keino turvata yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuudet sekä edut ja oikeudet. Edunvalvonnan mahdollisuuksia voidaan turvata asianosaisten ja muiden kuulemiseen velvoittavien säännösten kautta.

Yleiset ja yksityiset edut ilmenevät eri-

tyisesti lakiehdotuksen 24 §:ssä olevista ja muissa laeissa säädetystä salassapitosäännöksistä. Yleisiä etuja ovat valtion turvallisuuden varmistaminen, Suomen kansainvälisten suhteiden ja tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitaminen, rikosten selvittäminen ja ehkäiseminen, julkinen taloudellinen etu, pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden sekä rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien toimivuus, viranomaisen tarkastus- ja valvontatoimen tehokkuus, luonnonarvojen suojeleminen, tiedonantajan luottamuksen suoja samoin kuin viranomaisten tasavertainen asema yksityiseen toiminnan harjoittajaan nähden sopimusosapuolena ja asianosaisena.

Raha- ja valuuttapolitiikan hoitamisessa tarvittavien asiakirjojen samoin kuin tarkastus- ja valvontatoiminnan asiakirjojen julkisuuden rajoittaminen johtuu osaksi tarpeesta yllätykselliseen toimintaan. Kansainvälisiä suhteita koskeva salassapito perustuu kansainvälisen yhteisön yleiseen käytäntöön. Viranomaisten toiminta estyisi tai vaikeutuisi esimerkiksi todisteiden hävittämisen vuoksi, jos asiakirjat olisivat rikostutkinnassa heti valmistuttuaan julkisia. Viranomaisilla tulee myös monipuolisen ja hyvän valmistelun varmistamiseksi olla mahdollisuus sisäiseen mielipiteenvaihtoon ja vaihtoehtojen etsintään ilman, että keskeneräisistä asiakirjoista olisi velvollisuutta antaa kopioita.

Yksityisiä etuja ovat yksityinen taloudellinen etu, tutkimus- ja kehittämisintressit sekä yksityisyyden suoja.

Demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että yksilöllä on oikeus yksityiselämän suojaan ja itsemääräämisoikeus. Hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Momenttiin sisältyy lisäksi lainsäädäntötoimeksianto, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksityiselämän suojasta on määräykset myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Sen mukaan valtiolta edellytetään, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää ja että se toimii yksityiselämän suojaamiseksi toisen loukkauksia vastaan. Yksityisyyden suoja kansainvälisissä sopimuksissa turvattuina ihmisoikeutena edellyttääkin sen huomioon ottamista myös julkisuuslainsäädännössä. Yksilön itsemääräämisoikeus ilmenee muun muassa hallitusmuodon 1 ja 6 §:stä. Itsemääräämisoikeuteen kuuluu muun ohella mahdollisuus vaikuttaa itseään koskevien tietojen käsittelyyn ja val-

voa sitä.

Sääntelyn pääasiallisena kohteena ehdotetussa laissa on viranomaisella oleva talletettu tieto eli viranomaisen asiakirjat. Lakiin ehdotetaan otettaviksi myös yleiset säännökset virkamiesten ja muiden lain 23 §:ssä tarkemmin määriteltyihin henkilöryhmiin kuuluvien vaitiolovelvollisuudesta. Asiakirjan julkiseksi tulon ajankohtaa määrittelevät säännökset rajoittavat julkisuutta ajallisesti.

Laki koskee viranomaisten toiminnan julkisuutta. Viranomainen määriteltäisiin lain 4 §:ssä sekä viranomaisen asiakirja lain 5 §:ssä. Näistä säännöksistä johtuu, että lain soveltaminen ei riippuisi julkisen hallinnon yksikön organisaatiomuodosta tai siitä, katsotaanko orgaanin kuuluvan viranomaiskäsitteen piiriin vai ei. Asiakirjan julkisuuteen ei myöskään vaikuttaisi, käyttääkö viranomainen tehtäviä hoitaessaan ostopalveluja vai hoitavatko tehtäviä viranomaisen palveluksessa olevat henkilöt.

Lakiehdotuksen mukainen oikeus kohdistuu asiakirjoihin, jotka syntyvät viranomaisten toiminnassa sekä julkista valtaa käytettäessä. Laissa ei siten asetettaisi yksityiselle toiminnanharjoittajalle velvollisuuksia antaa tietoja yleisölle silloin, kun sen toiminnassa ei ole kysymys laissa säädetystä tehtävästä ja julkisen vallan käytöstä. Jos yksityinen toiminta tapahtuu sille lainsäädännössä asetetuissa puitteissa, muilla ei ole periaatteessa oikeutta puuttua siihen. Yksityinen toiminta voi myös nauttia erityistä suojaa, kuten liike- tai ammattisalaisuuden taikka yksityisyyden suojaa. Yksityisten toiminnassa syntyvien asiakirjojen julkisuudesta on säännöksiä muun muassa osakeyhtiölain 3 luvun 12 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tietoja osakeluettelosta.

Laki on tarkoitettu viranomaisten asiakirjojen julkisuutta säänteleväksi hallitusmuodossa säädettyä perusoikeutta toteuttavaksi yleislaiksi, josta voidaan poiketa vain lailla. Vaikka tavallisessa lainsäätämisyksessä annettavaksi ehdotetulla lailla viranomaisten toiminnan julkisuudesta ei voidaakaan estää poikkeamista siitä muussa laissa olevalla säännöksellä, lakiehdotusta laadittaessa on haluttu vastaista lainvalmistelua varten osoittaa ne lakiehdotuksen säännökset, joista voidaan poiketa muulla lailla. Lähtökohtana on siten ollut, että viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain säännöksistä poikettaisiin vain niiltä osin kuin

laissa on viittaus erikseen muussa laissa annettuihin säännöksiin.

Lakiehdotuksessa olevat viittaussäännökset osoittavat ne tilanteet, joissa tietojen saamisesta viranomaisten asiakirjasta voidaan poiketa erikseen annetuilla säännöksillä. Tällaisia säännöksiä ovat 6 ja 7, 12, 13, 16, 22—24, 26, 28—29 sekä 31 ja 34 §. Siten esimerkiksi salassapitoperusteista ja salassapitoajoista voitaisiin säätää erityislajeissa. Samoin asiakirjan julkiseksi tulon ajankohta voitaisiin määritellä lakiehdotuksesta poikkeavasti. Erityissäännöksiä tulisi arvioida hallitusmuodon perusoikeussäännösten kannalta, eivätkä ne saa olla ristiriidassa perusoikeussäännösten kanssa. Hallitusmuodon 10 §:n 2 momentti merkitsee sitä, että viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta ei voi säätää asetuksella.

Asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevia erityissäännöksiä on esimerkiksi tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa (1382/1995), väestölaskentalaisissa (154/1938), elokuvien tarkastuksen toimittamisesta annetussa laissa (300/1965), asevelvollisuuslaissa (452/1950) ja siviilipalveluslaissa (1723/1991).

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annettua lakia ei sen 14 §:n mukaan sovelleta asiakirjoihin, joiden julkisuus poikkeuksineen on lailla tai asetuksella täydellisesti järjestetty. Tällaisia niin sanottuja "täydellisesti järjestettyjä asiakirjoja" ovat muun muassa yleiset väestöluettelot, rikosrekisteri sekä verotusta ja tietoliikennettä koskevat asiakirjat. Täydellisesti järjestetyistä asiakirjoista on säädetty myöhemminkin esimerkiksi elokuvien tarkastuksen toimittamisesta annetussa laissa, asevelvollisuuslaissa ja siviilipalveluslaissa. Käytännössä on aiheutunut ongelmia siitä, ettei yleisten asiakirjain julkisuudesta annettua lakia ole voitu soveltaa edes täydentävästi tällaisissa tapauksissa. Nykyisessä käytännössä esiintyneiden ongelmien välttämiseksi lakiin ei ehdoteta voimassa olevan lain 14 §:ää vastaavaa säännöstä. Lain säännöksiä on sovellettava täydentävästi erityissäännösten rinnalla aina silloin, kun erityislajeissa ei ole yleislaista poikkeavaa nimenomaista erityissäännöstä.

Ehdotettu laki sisältää säännökset myös viranomaisten velvollisuuksista edistää lain tarkoituksen toteutumista. Lain 3 §:n mukaan tarkoituksena on edistää viranomaisten toiminnan avoimuutta. Tästä syystä lakiin ehdotetaan otettaviksi säännökset viran-

omaisten velvollisuudesta edistää tiedon saannin toteutumista, kuten velvollisuudesta tuottaa julkaisuja ja tiedottaa sekä varmistaa viranomaisten tietoaaineistojen helppo saatavuus. Säännökset ovat osaksi kokonaan uusia.

Lain tarkoituksena on myös toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa. Tätä koskevat säännökset ovat kokonaan uusia, ja niiden tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisten asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muista tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä huolehditaan. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu muun muassa julkisten asiakirjojen luettelointi sekä tietoon liittyvien oikeuksien selvittäminen osana lainvalmistelua sekä muun muassa uusien tietojärjestelmien suunnittelua. Lain nojalla voitaisiin antaa valtionhallintoa koskevia tietoturvasuoshojeita ja -määräyksiä.

Lain soveltamisalan määrittelystä ilmenee, minkälaisista seikoista laissa säädetään. Tämän vuoksi lakiehdotuksen soveltamisalaa määrittelevään säännökseen ei ole ollut tarpeellista ottaa viittausta niihin säännöksiin, jotka muuten koskevat viranomaisten asiakirjoja, kuten säädöksiin, joissa määritellään viranomaisten asiakirjojen käyttöä, arkistointia tai tekijänoikeutta viranomaisten asiakirjoihin. Koska lakiehdotuksen 18 §:ssä tarkoitettuun hyvään tiedonhallintatapaan kuitenkin kuuluu asiallisesti myös arkistotoimen tehtävien asianmukainen hoito, ehdotetaan, että mainitun pykälän 3 momenttiin sisällytetään selvyysyistä viittaus arkistolainsäädäntöön.

Oikeudesta asiakirjojen painosta julkaisemiseen säädetään painovapauslaissa (1/1919). Myös tekijänoikeus määräytyy edelleen sen mukaan, mitä tekijänoikeuslaissa (404/1961) säädetään. Viranomaisten asiakirjojen arkistoinnista on säännökset arkistolaisissa. Ehdotetulla lailla ei edellä sanotun mukaisesti ole tarkoitus puuttua näihin säännöksiin.

3 §. *Lain tarkoitus.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi sen tarkoitusta määrittelevä säännös. Tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on ehdotuksen mukaan edistää hyvää tiedonhallintatapaa ja antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen

vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Säännöksessä määritellään, missä tarkoituksessa ehdotetun lain tiedonsaantioikeuksista ja viranomaisten velvollisuuksista säädettaisiin. Siten siinä ilmaistaisiin julkisuusperiaatteen keskeisimmät tehtävät sekä viranomaisten asiakirja- ja tietohallinnolle yleisemminkin asetettavat keskeiset vaatimukset. Pykälä ei olisi yksinomaan toteava, vaan se olisi ehdotetun 17 §:n mukaan otettava huomioon käytännön soveltamistilanteissa.

Lain keskeinen tavoite on edistää hyvää tiedonhallintatapaa. Hyvään tiedonhallintapaan kuuluu, että viranomaiset huolehtivat toimintaansa koskevien ja siinä tarvittavien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä, laadusta sekä asianmukaisesta suojasta.

Asiakirjojen julkisuus on ollut keskeinen asiakirjojen yleistä saatavuutta määrittelevä keino. Viranomaisten tietoineistojen korkea laatu on edellytys sen varmistamisessa, että yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturva toteutuu ja että yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko voi perustua kelvolliseen tietopohjaan ja siten johtaa toivottuihin vaikutuksiin.

Hyvästä tiedonhallintatavasta otettaisiin säännökset lain 5 lukuun. Tarkoituksena on, että laissa annettaisiin valtioneuvostolle oikeus antaa säännöksiä ja ohjeita teknisistä vaatimuksista, joilla turvataan paitsi tietojen salassapito ja suojaus, myös tietojen eheys. Tietoturvallisuus- ja muut suojatoimenpiteet on käytännössä pakko mitoittaa suhteessa siihen, minkälaisesta tiedosta on kysymys. Tämän vuoksi on myös luotava järjestelmä, jonka mukaan viranomaiset voivat luokitella tietoineistonsa erilaisia käsittely- ja muita vaatimuksia vastaaviin luokkiin.

Pykälästä ilmenevät keskeiset keinot, joiden avulla viranomaisten toiminnan julkisuutta toteutetaan. Perinteisenä ja edelleen keskeisenä keinona ovat tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset. Oikeus saada tietoja viranomaisten asiakirjoista on perusoikeus. Hallitusmuodon mukaan julkisen vallan on edistettävä perusoikeuksien toteutumista. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna asiakirjojen julkisuus ei ole riittävä, minkä vuoksi ehdotetaan, että lakiin otetaan säännökset viranomaisten velvollisuuksista edistää avoimuutta.

Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on perinteisesti pidetty viranomaisten toiminnan valvontaa. Ehdotuksen mukaan säännösten

tarkoituksena olisikin antaa mahdollisuudet valvoa julkisen vallan käyttöä. Lakia sovellettaisiin 4 §:n 2 momentin mukaan myös muihin kuin viranomaisiksi organisoituihin julkista tehtävää hoitaviin näiden käyttäessä julkista valtaa. Lakiehdotuksessa on rikoslain 2 luvun 12 §:n virkamiehen määritelmää vastaavalla tavalla käytetty käsitettä "julkisen vallan käyttö".

Julkinen valta edistää yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyjä tarkoituksia osoittamalla varoja niihin. Julkisten varojen käytön merkityksen vuoksi julkisuusperiaatteen tarkoituksen määrittelyyn tulisi ottaa maininta julkisten varojen käytön valvonnasta.

Demokraattisen yhteiskunnan peruseriaatteita ja perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia on, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Demokraattisen hallintomallin mukaisesti yhteiskunnallisesti keskeisten päätösten tulisi perustua yhteiskuntaoloja luotettavasti kuvaavaan tietoon perustuvaan julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada riittävästi tietoa julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista. Hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin mukaan sananvapaus sisältää myös oikeuden hankkia tietoa. Edellä mainittujen syiden vuoksi pykälässä todettaisiin lain säännösten tarkoituksena olevan antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuudet muodostaa vapaasti mielipiteensä.

Yleisen tiedonvälityksen avulla huolehditaan viestinnästä yhteiskunnassa. Tämä tapahtuu muun muassa erilaisten tiedotusvälineiden, kuten lehdistön, radion ja television sekä yhä enenevässä määrin myös yleisten tietoverkkojen välityksellä. Yleisen tiedonvälityksen tehtävänä on seurata viranomaisten toimintaa, hankkia siitä tietoja ja välittää niitä yleisölle. Mahdollisimman laaja oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta on omiaan parantamaan myös yleisen tiedonvälityksen mahdollisuuksia suoriutua tehtävästään. Yleisen tiedonvälityksen merkityksestä huolimatta ei pykälään ole otettu sitä koskevaa mainintaa, koska lain tarkoituksena ei ole säännellä tiedonvälitystä, vaan turvata joukkoviestimien mahdollisuudet saada tietoja viranomaisten toiminnasta.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus

vaikuttaa julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Nämä tiedonsaantioikeudet liittyvät kiinteästi osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin sekä oikeusturvan valvontaan.

Mahdollisuudet vaikuttaa julkisen vallan käyttöä koskevaan päätöksentekoon riippuvat tiedonsaantioikeuksien lisäksi siitä, minkälaisesta päätöksenteosta on kysymys ja minkälaisia menettelysäännöksiä asiassa noudatetaan. Pykälässä vaikutusmahdollisuuksilla tarkoitetaan varsinaisen prosessin osallistumisen lisäksi yleisempiäkin vaikuttamiskeinoja, esimerkiksi kansalaistoimintaa ja vaikuttamista tiedotusvälineiden kautta.

Tiedon saaminen erityisesti valmisteilla olevista asioista on omiaan parantamaan yksilöiden ja heitä edustavien organisaatioiden mahdollisuuksia valvoa etujaan lainvalmistelussa ja muussa heihin vaikuttavien tai heille muutoin merkityksellisten asioiden valmistelussa. Erilaisten näkökulmien huomioon ottaminen jo valmisteluvaiheessa voi osaltaan parantaa tehtävien ratkaisujen laatua sekä edesauttaa päätösten toteuttamista ja yleistä hyväksyttävyyttä. Tiedonsaantimahdollisuuksilla voitaneenkin katsoa olevan Suomessa suuri merkitys, koska keskeiset ratkaisut pyritään tekemään yhteistyössä ja -ymmärryksessä keskeisten intressiorganisaatioiden kanssa.

Yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksien ja etujen valvonta perustuu yleisiä osallistumis- ja vaikutuskeinoja selvemmin yksilöiden ja yhteisöjen asemaan asianosaisina tietyssä viranomaisen käsiteltävänä olevassa tai olleessa asiassa. Lakiehdotus sisältää säännökset asianosaisen tiedonsaantioikeuksista. Asianosaisen tiedonsaantioikeus on oikeussuojakeino, jonka avulla asianosainen voi valvoa oikeuksiaan ja etujaan häntä välittömästi koskevassa asiassa. Julkisuutta pidetään myös takeena oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille, mikä ilmenee hallitusmuodon 16 §:n 2 momentista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista.

4 §. *Viranomaiset.* Pykälässä määritellään ne organisaatiot, joiden asiakirjoihin lakia sovelletaan. Viranomaisen käsite on pykälässä määritelty julkisuusperiaatteen tarkoituksesta ja tavoitteista käsin, eikä sillä siten ole tarkoitettu olevan vaikutusta muun kuin asiakirjojen julkisuutta määrittelevän lainsäädännön soveltamiseen.

Pykälän 1 momentti sisältää viranomaisen määritelmän, minkä lisäksi 2 momenttiin

on otettu säännökset lain soveltamisesta sellaisiin orgaaneihin ja yksityisiin henkilöihin, joita ei pidetä viranomaisina, mutta jotka lainsäädännön nojalla julkista tehtävää hoitaessaan käyttävät julkista valtaa ja joiden asiakirjojen siten tulee kuulua julkisuusperiaatteen soveltamisalaan.

Ehdotuksen mukaan viranomaisen asiakirjojen julkisuuteen ei vaikuttaisi se, käyttääkö viranomainen ostopalveluja tai muita toimeksiantoja tehtäviensä hoitamiseksi. Toimeksiantotehtävää suorittavaa ei kuitenkaan rinnasteta tässä pykälässä viranomaiseen, vaan lain 5 §:n 2 momentissa todettaisiin, että viranomaisen asiakirjana pidettäisiin sellaista asiakirjaa, joka on annettu toimeksiantotehtävää varten tai joka on syntynyt toimeksiantotehtävän johdosta.

Lain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset on määritelty 1 momentissa organisaatorisin perustein. Siten laissa tarkoitetun viranomaiskäsitteen piiriin kuuluvat sellaiset julkisoikeudelliset orgaanit, joiden viranomaisasema on johdettavissa suoraan niiden perustamista ja järjestysmuotoa sekä tehtäviä koskevista säännöksistä.

Laissa tarkoitettuja viranomaisia ovat 1 momentin 1 kohdan mukaan valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset. Valtion hallintoviranomaisia ovat ne valtion toimet, jotka on asetettu hoitamaan hallintotehtäviä. Niitä ovat valtion keskushallintoviranomaiset eli valtioneuvosto ja ministeriöt sekä muut valtioneuvoston alaisuuteen kuuluvat hallintoviranomaiset, joiden alueellinen toimivalta on yleinen. Keskushallintoviranomaisten alaisia valtion toimielimiä ovat lääninhallitukset ja piirihallintoviranomaiset, joita ovat esimerkiksi ympäristökeskukset. Valtion virastoista ja laitoksista voidaan esimerkkeinä mainita valtion tutkimuslaitokset ja -keskukset sekä asiantuntijalaitokset, kuten Ilmatieteen laitos, kuluttajatutkimuskeskus sekä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (STAKES). Valtion varsinaiseen hallinto-organisaatioon kuuluvat myös paikallishallintoviranomaiset, joita ovat esimerkiksi kirkon virastot. Valtion liikelaitokset mainittaisiin erikseen momentin 3 kohdassa.

Viranomaisia olisivat 1 momentin 2 kohdan mukaan tuomioistuimet ja muut lainkäyttöviranomaiset. Yleisten tuomioistuinten (käräjäoikeudet, hovioikeudet, korkein oikeus) lisäksi tähän ryhmään kuuluvat myös hallintotuomioistuimet (läninoikeudet ja

korkein hallinto-oikeus) sekä erityistuomioistuimet, kuten vakuutus-oikeus ja vesioikeudet.

Viranomaisiin luettaisiin momentin 3 kohdan mukaan valtion liikelaitokset. Valtion liikelaitoksista säädetään valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/1987). Lakia sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen (valtion liikelaitos), jos erikseen annetussa laissa (laitoskohtainen laki) niin säädetään. Laitoskohtaisten lakien mukaan valtion liikelaitoksia ovat Hallinnon kehittämiskeskus (496/1994), Metsähallitus (1169/1993), Ilmailulaitos (1123/1990) ja Teknillinen tarkastuskeskus (1070/1995). Metsähallituksessa ja Ilmailulaitoksessa on niitä koskevien laitoskohtaisten lakien mukaan erillinen yksikkö, joka hoitaa laitoksen viranomaistehtävät.

Valtion liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä säädetään laitoskohtaisessa laissa. Liikelaitoksen on toimittava eduskunnan ja valtioneuvoston sille asettamien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden sekä liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Valtion liikelaitoksista annetun lain mukaan valtioneuvosto päättää liikelaitoksen tulostavoitteesta sen mukaan kuin laissa säädetään. Tulostavoite on asetettava niin, että liikelaitos voi saavuttaa palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. Liikelaitos ratkaisee ne toimintaansa, talouttansa ja hallintoansa koskevat asiat, joita ei säädetä eduskunnan hyväksyttäväksi taikka valtioneuvoston tai ministeriön ratkaistaviksi.

Liikelaitos rahoittaa menojaan paitsi toiminnastaan saamallaan tuloilla myös lainoilla, joita liikelaitos voi ottaa sen mukaan kuin säädetään. Näiden lisäksi rahoitus voi perustua määrärahoihin, joita voidaan ottaa valtion talousarvioon myönnettäväksi liikelaitokselle lainaehdoin, sekä määrärahoihin, joita valtion talousarvioon voidaan ottaa myönnettäväksi liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen.

Julkisuussäännösten soveltamista valtion liikelaitoksiin on pidettävä tärkeänä, jotta voidaan valvoa niiden lakisääteisten tehtävien hoitamista sekä julkisten varojen käyttöä. Koska kunnan liikelaitokset kuuluvat lain soveltamisalan piiriin, on pidettävä johdonmukaisena ratkaisuna, että myös valtion liikelaitoksiin sovelletaan tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä. Valtion liikelaitoksista annetun lain soveltamisalan piiriin kuuluvat liikelaitokset ovat edelleenkin valtion laitok-

sia. Myös valtion liikelaitoksista annetun lain valmistelussa lähdettiin valmisteluasiakirjojen mukaan siitä, että valtion liikelaitoksiin sovellettaisiin valtion hallintomenettelyä yleisesti säänteleviä lakeja, kuten yleisten asiakirjain julkisuudesta annettua lakia (HE 137/1986 vp s. 16). Lain soveltamisesta valtion liikelaitoksiin aiheutuvat mahdolliset ongelmat ovat hoidettavissa salsapitosäännösten avulla.

Viranomaisiin kuuluisivat 1 momentin 4 kohdan mukaisesti kunnalliset viranomaiset. Kunnan viranomaiset ovat useimmiten monijäsenisiä kunnan toimielimiä, kuten valtuusto ja kunnanhallitus sekä lautakunta, johtokunta ja toimikunta. Kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä ovat myös kuntayhtymien viranomaiset ja toimielimet. Kunnallisen viranomaisen määrittely on viime kädessä johdettavissa siitä, onko tällä organilla oikeudelliseen normiin perustuvia tehtäviä ja toimivaltaa. Kunnan sisäisillä vapaamuotoisilla apu- ja valmisteluelimillä, kuten sisäisillä työryhmillä ja johtoryhmillä, ei voi olla tällä tavoin määriteltyjä tehtäviä ja toimivaltaa, joten niitä ei pidetä laissa tarkoitettuina viranomaisina. Toisaalta kunnan yksittäinen viranhaltija, kuten kunnanjohtaja tai rakennustarkastaja taikka luottamushenkilö, esimerkiksi lautakunnan puheenjohtaja, on kunnallinen viranomainen, jos hänellä on itsenäistä toimivaltaa. Valtuusto voi siirtää kuntalain 14 §:n mukaan johtosäännöllä toimivaltaansa muille kunnan viranomaisille. Johtosäännössä voidaan antaa oikeus siirtää toimivaltaa edelleen. Asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan toimivaltaa siirtää kuntalain 14 §:n 3 momentin mukaan vain toimielimelle.

Kunnallisia palveluja tuottavat liikelaitokset, kuten kunnallinen vesilaitos, puhelinlaitos ja liikennelaitos, kuuluvat kunnan organisaatioon eivätkä ole kunnasta erillisiä oikeushenkilöitä. Liikelaitosten hallinto järjestetään johtosäännössä kuten muukin kunnan hallinto. Siksi liikelaitoksiin sovelletaan kunnan viranomaisia koskevia säännöksiä.

Kunnalliset palvelut on voitu järjestää myös niin, että niiden tuottamisesta huolehtivat kunnan hallintokoneistoon kuulumattomat organit. Niiden hallinto on usein järjestetty yksityisoikeudellisin muodoin, esimerkiksi osakeyhtiöksi, jossa kunta on osakkaana. Ehdotuksen mukaan lakia ei sovellettaisi tällaisiin yhtiöihin muuta kuin siinä tapauksessa, että ne lain nojalla julkista tehtävää

hoitaessaan käyttävät julkista valtaa. Jos kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on kuntalain 29 §:n mukaan sopivin tavoin tiedotettava asukailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta.

Laissa tarkoitettuihin viranomaisiin kuuluisivat 1 momentin 5 kohdan nojalla itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset. Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ovat oikeushenkilöitä, joiden järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään niitä koskeissa säädöksissä. Ne suorittavat niin sanotun välillisen julkisen hallinnon tehtäviä eli julkisia tehtäviä, jotka on uskottu varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolella oleville orgaaneille. Kohdassa tarkoitettuja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat Suomen Pankki mukaan lukien hallinnollisesti sen osana toimiva Rahoitustarkastus sekä Kansaneläkelaitos, Helsingin yliopisto, Työterveyslaitos, Kuntien eläkevakuutus, Kuntien takauskeskus sekä Kunnallinen työmarkkinalaitos. Säännöstä ei sovellettaisi Eläketurvakeskukseen eikä Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen, vaan niiden hallussa olevien asiakirjojen julkisuus määräytyisi 2 momentin mukaan. Tätä on pidetty tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna sen vuoksi, että asiakirjojen julkisuus määräytyisi samoin perustein työeläkelaitoksissa ja Eläketurvakeskuksessa.

Laki koskisi 1 momentin 6 kohdan mukaan eduskunnan virastoja ja laitoksia. Myös tässä laissa eduskunnan virastoilla ja laitoksilla tarkoitettaisiin samaa kuin eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1373/1994) eli eduskunnan kansliaa, valtiontilintarkastajan kansliaa, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa, Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kansliaa sekä Eduskunnan kirjastoa. Kuten yleisperusteluissa on todettu, eduskunnan valiokuntien asiakirjojen julkisuuteen vaikuttavat säännökset jäisivät edelleenkin osaksi eduskuntaa koskevia säädöksiä.

Ahvenanmaan maakuntalakia yleisten asiakirjojen julkisuudesta sovelletaan maakunnan ja kunnan sekä muihin viranomaisiin niiden hoitaessa maakuntahallinnon ja kunnallisen itsehallinnon alaan kuuluvia tehtäviä. Lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta sovellettaisiin 1 momentin 7 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin vain siltä osin kuin ne huolehtivat valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 30 §:n mukaan tällaisia

tehtäviä ovat esimerkiksi kuluttajavalituslautakunnalle kuuluvat tehtävät sekä ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaan ja kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämiseen liittyvät tehtävät.

Laissa tarkoitettuja viranomaisia olisivat 1 momentin 8 kohdan mukaan myös lain tai asetuksen taikka valtion hallintoviranomaisen ja viraston tai laitoksen, lainkäyttöelinten tai 7 kohdassa tarkoitetuissa asioissa Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten päätöksen perusteella tiettyä tehtävää hoitamaan asetetut lautakunnat, valiokunnat, neuvottelukunnat, komiteat, toimikunnat, työryhmät ja toimitusmiehet ja muut niihin verrattavat toimielimet. Määrittelemällä viranomaisiksi erilaiset toimeksiantotehtävän perusteella itsenäistä valmisteluvaltaa käyttävät toimielimet voidaan lisätä valmistelun julkisuutta. Toimielimen laatimat asiakirjat tulevat julkiseksi 6 §:n säännösten mukaisesti.

Vailla muodollista viranomaisasemaa olevat, mutta tehtävässään itsenäistä harkintavaltaa käyttävät toimielimet ehdotetaan nimenomaisesti mainittaviksi säännöksessä, koska tällaisten toimielinten viranomaisasema on nykyään säännösten tulkinnanvaraisuuden vuoksi epäselvä. Oikeuskäytännössä on aikaisemmin katsottu, ettei esimerkiksi ministeriön asettama työryhmä, johon oli kuulunut virkamiehiä myös ministeriön ulkopuolelta, ollut voimassa olevassa laissa tarkoitettu viranomainen (KHO 1972 II 4). Oikeuskäytännössä on katsottu, että silloisen lääkintöhallituksen yhteydessä toiminut lääkelautakunta ja säännösten nojalla asetetut pysyvät asiantuntijat, joiden tehtävänä oli antaa lausuntoja lääkintöhallitukselle, olivat sillä tavoin toiminnallisesti itsenäisiä, että niitä voitiin pitää yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuina viranomaisina (KHO 28.5.1991; T 1819).

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 14 §:n perusteella saamelaiskäräjät asettaa vaalilautakunnan, jonka tehtävänä on saamelaiskäräjien vaalien toimeenpano. Vaalilautakunta olisi katsottavissa kohdassa tarkoitetuksi toimielimeksi. Koska viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltaminen saamelaiskäräjiin ja sen toimielimiin jäisi ehdotetun lain mukaan epäselväksi, saamelaiskäräjistä annettuun lakiin on tarkoitus ottaa nimenomainen säännös julkisuuslainsäädännön soveltamisesta. Tätä koskeva ehdotus sisällytetään erikseen

annettavaan saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamista koskevaan esitykseen.

Toimielintä pidettäisiin 8 kohdan mukaisesti eri viranomaisena, jos se on asetettu hoitamaan tehtävää itsenäisesti. Pelkästään se, että valmistelu tapahtuu useamman virkamiehen yhteistyönä, ei välttämättä merkitse, että kysymys olisi kohdassa tarkoitettusta toimielimestä. Siten esimerkiksi ministeriön osaston työryhmä, joka valmistelee luonnosta ministeriön lausunnoksi, ei olisi ehdotuksessa tarkoitettulla tavalla eri viranomainen.

Valtioneuvoston valiokunnat eivät myöskään yleensä hoida tehtäviään lainkohdassa tarkoitettulla tavalla itsenäisesti, vaan ovat valtioneuvoston sisäistä valmistelua varten asetettuja toimielimiä. Poikkeuksena ovat EU-ministerivaliokunta sekä raha-asiainvaliokunta.

EU-ministerivaliokunta toimii ehdotuksessa tarkoitettulla tavalla itsenäisesti, kun se käsittelee esimerkiksi Suomen kannanottoja Euroopan unionissa vireillä olevissa asioissa. Raha-asiainvaliokunta käsittelee ja antaa itsenäisesti lausuntonsa sellaisissa asioissa, joissa valiokunnan käsittely on edellytyksenä ministeriön päätökselle. Muissa asioissa raha-asiainvaliokunnan samoin kuin muiden valtioneuvoston valiokuntien, kuten talouspoliittisen ministerivaliokunnan pöytäkirjat, siltä osin kuin eivät sisällä salassa pidettäviä tietoja, tulevat julkisiksi vasta, kun valiokunnassa käsitelty asia on käsitelty loppuun valtioneuvostossa. Myös hallituksen iltakoulu on valtioneuvoston epävirallinen poliittinen neuvotteluelin samoin kuin hallituksen tilannekohtaiset neuvottelukokoukset, joita ei voida katsoa asetetun hoitamaan tehtäviään itsenäisesti. Iltakoulussa tai muissa hallituksen neuvotteluissa käsittelyssä olleet asiakirjat arkistoidaan asiaa valmistelevan ministeriön asiakirjoihin, ja niiden julkisuus määräytyy kyseistä asiaa koskevien säännösten mukaan.

Eri viranomaisena pidettäisiin ehdotuksen mukaan myös tehtäviään itsenäisesti hoitamaan asetettuja toimitusmiehiä, joita lain nojalla asetetaan esimerkiksi kiinteistö- ja vesioikeudellisten asioiden käsittelyä varten.

Pykälän 1 momentin 8 kohtaa ei sovellettaisi kunnan viranomaisen, esimerkiksi kunnallisen lautakunnan asettamaan työryhmään. Kunnallishallinnossa työryhmiä käytetään usein varsin tilapäisinä eliminä, joiden tehtävänä saattaa olla esimerkiksi etsiä po-

liittista ratkaisua lautakuntakäsittelyssä vaikeaksi osoittautuneeseen asiaan.

Julkisen vallan käytön valvonnan kannalta on pidetty tärkeänä, että julkisuusperiaatetta sovelletaan paitsi nimenomaisesti viranomaiseksi organisoituun toimielimeen, myös silloin, kun jokin julkinen tehtävä on lainsäädännössä annettu muulle kuin hallintokoneistoon kuuluvalla elimelle. Tätä koskevat säännökset ovat pykälän 2 momentissa. Momentin nojalla lakia sovellettaisiin lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavaan yhteisöön, säätiöön tai yksityiseen henkilöön näiden käyttäessä julkista valtaa. Lakia valmisteltaessa harkittiin mahdollisuutta luetella tämän säännöksen nojalla lain soveltamisalaan kuuluvat yksityiskohtaisemmin. Julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta pidettiin parempaan lopputulokseen johtavana ratkaisuna kuitenkin sitä, että määrittely jää yleislausekkeen varaan. Käytännössä esiin tulevia epäkohtia voidaan pyrkiä estämään neuvottelu-, koulutus- ja tiedotustoiminnan avulla.

Laki koskisi lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavaa vain niiltä osin kuin tämä käyttää julkista valtaa. Siten yksistään se, että yhteisöä on lain tai asetuksen mukaan kuultava tai että yhteisö asettaa edustajan tai tekee ehdotuksen toimielimen jäseneksi, ei tuo yhteisön asiakirjoja lain soveltamisalaan. Esimerkiksi Suomen Kuntaliitto mainitaan noin 50 säännöksessä organisaationa, jota on kuultava tai joka ilmoittaa edustajansa tiettyyn elimeen.

Julkisen vallan käsitettä ei ehdoteta laissa määriteltäväksi. Käsitteelle ei olekaan annettavissa yleistä määritelmää. Sen keskeiseen sisältöön on katsottu kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Julkisen vallan käyttönä pidetään myös etuuksien myöntämistä tai tutkintotodistuksen antamista.

Yhteisöjä, joille on uskottu julkisen vallan käyttöön kuuluvia tehtäviä, ovat muun muassa julkisoikeudelliset yhdistykset, jotka on perustettu lainsäädäntötoimin. Tällaisia ovat esimerkiksi paliskunnat, jotka poronhoitolain (848/1990) 7 §:n mukaan huolehtivat poronhoitoon liittyvistä tehtävistä paliskunnan alueella, riistanhoitoyhdistykset, joille

säädetään metsästyslain (615/1993) 63 §:ssä muun muassa metsästyksen valvontatehtäviä sekä metsästyksen ja riistanhoitoon liittyviä koulutus- ja neuvontatehtäviä, Keskuskauppakamari, jolla on kauppakamariasetuksen (337/1988) 4 §:n mukaan muun muassa tilintarkastajien auktorisointi- ja valvontatehtäviä sekä Suomen Asianajajaliitto, jolla on asianajajista annetun lain (496/1958) 6 ja 6 a §:ssä (197/1992) säädettyjä kurinpitotehtäviä.

Uskonnollisilla yhdyskunnilla tarkoitetaan uskonnonvapauslain 2 §:ssä määriteltyjä uskonnollisia yhdyskuntia. Uskonnolliset yhdyskunnat evankelis-luterilaista kirkkoa lukuun ottamatta tulisivat 2 momentin nojalla lain soveltamisalan piiriin siltä osin kuin niille on lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella uskottu julkisia tehtäviä. Tällainen tehtävä on esimerkiksi avioliittoon vihkiminen, jonka uskonnollinen yhdyskunta voi toimittaa, jos sillä on avioliittolain (234/1929) 14 §:ssä tarkoitettu opetusministeriön antama vihkimisoikeus.

Evankelis-luterilainen kirkko jää lain soveltamisalan ulkopuolelle, koska aloiteoikeus evankelis-luterilaista kirkkoa koskevasta lainsäädännöstä kuuluu kirkon omille toimielimille. Evankelis-luterilaisen kirkon toimielinten asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan kirkkolain (1054/1993) pääsäännön mukaan, mitä yleisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään.

Julkisia tehtäviä on voitu säännöksin tai niihin perustuvien määräyksin uskoa myös yksityisille henkilöille. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita merilain (674/1994) 18 luvun 23 §:ssä tarkoitettu julkinen katsastus- ja arviomies, kalastuslain (286/1982) 97 §:ssä tarkoitettu kalastuksenvalvoja ja metsästyslain 88 §:ssä tarkoitettu valantehnyt metsästyksen vartija. Nämä henkilöt kuuluisivat lain soveltamisalan piiriin tässä tehtäväsään.

5 §. *Viranomaisen asiakirja.* Pykälässä on säännökset aineistosta, johon lakia sovelletaan.

Laissa luovuttaisiin käyttämästä nykyisen lain mukaista käsitettä "yleinen asiakirja" ja se korvattaisiin käsitteellä "viranomaisen asiakirja". Yleisen asiakirjan käsite on aiheuttanut käytännössä sekaannuksia muun muassa sen vuoksi, että asiakirjan luonne yleisenä asiakirjana helposti sekoitetaan asiakirjan julkisuuteen.

Julkisuustoimikunta ehdotti käytettäväksi asiakirjan sijasta käsitettä "tallenne". Tästä käsitteestä luovuttiin myöhemmissä lainvalmisteluvaiheissa etenkin sen vuoksi, että se johdatti ajatukset yksinomaan teknisiin tallenteisiin. Viranomaisen asiakirjan käsite on valittu käytettäväksi erityisesti sen vuoksi, että sen voidaan katsoa parhaiten kuvaavan lain soveltamisalaa ja sisältöä. Nykyisin käytetään jo vakiintuneesti sähköisen asiakirjan käsitettä.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin asiakirja. Ehdotuksen mukaan asiakirjan käsite olisi kattava. Se kattaa sekä perinteiset asiakirjat että sähköiset asiakirjat ja muut apuvälinein selville saatavissa olevat asiakirjat.

Lakiehdotuksen mukaan asiakirjalla tarkoitetaan ensinnäkin kirjallista tai kuvallista esitystä. Kirjallisella esityksellä tarkoitetaan kirjallisessa muodossa olevaa esitystä, joka sanallisesti, kielellisin keinoin ilmaisee tietyn ajatussisällön ja joka on tallennettu jollekin alustalle. Kuvallisella esityksellä tarkoitetaan esimerkiksi karttaa, taulukkoa, kuvaa tai piirrosta. Kuvallisten esitysten on katsottu kuuluvan jo voimassa olevan lain asiakirjan käsitteen piiriin.

Asiakirjana pidetään kirjoitetun tai kuvallisen esityksen lisäksi myös sellaista käytönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Asiakirjan määritelmä ei siten edellytä, että sen sisältämä viesti olisi välittömästi ymmärrettävissä lukemalla, kuuntelemalla tai katselemalla.

Voimassa olevassa laissa asiakirjaan rinnastetaan tekniset tallenteet. Niillä tarkoitetaan magneetomalla tai muulla näihin verrattavalla tavalla aikaansaattua tallennetta, joka on tarkoitettu luettavaksi, kuunneltavaksi tai muuten ymmärrettäväksi teknisin apuvälinein. Ehdotuksessa on luovuttu teknisen tallenteen käsitteestä, koska sitä ei pidetty tarpeellisena. Sääntely on pyritty tekemään mahdollisimman välineneutraaliksi, mikä turvaisi säännösten soveltamisen riippumatta siitä, minkälaiselle alustalle ja minkälaisin menetelmin informaatio talletetaan ja millä menetelmillä se saadaan selville.

Muiden kuin perinteisiin asiakirjoihin sisältyvien tietojen määrittelyssä ei lainkaan ole merkitystä talletusalustalla, vaan sääntely

kohdistuu yksinomaan informaatioon. Uudemmille tiedontallennusvälineille voidaan informaatio tallettaa eri tavoin, esimerkiksi sähköisesti tai optisesti. Kaikkia eri informaatiota kuvaavia tallennusjälkiä kutsutaan laissa merkeiksi. Nämä voivat olla sähköisesti aikaansaatuja digitaalisia merkkejä esimerkiksi cd-levyllä tai magneettinauhan magnetointikohtia. Apuvälineet, joiden avulla viestit saadaan selville, voivat olla teknisiä tai esimerkiksi optisia. Teknisin apuvälinein saadaan selville muun muassa mikrofilmille ja atk-tallenteille talletetut viestit.

Perinteisten paperiasiakirjojen kysymyksessä ollessa on jokseenkin helppo erottaa asiakirjat toisistaan. Vaikeuksia sen sijaan saattaa syntyä arvioitaessa sitä, mitkä merkit esimerkiksi tietokoneen muistissa muodostavat asiakirjan ja mihin lain mukainen tiedonsaantioikeus kohdistuu. Tätä tiedonsaantioikeuden kohdetta kutsutaan laissa viestiksi. Viesti on tiettyä kohdetta tai asiaa koskeva, käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitettuista merkeistä muodostuva merkkien yhdistelmä. Kysymys on siten lain tarkoituksia varten määrittelystä oikeudellisesta käsitteestä.

Määritelmästä seuraa, että esimerkiksi yhdelle atk-disketille talletetut merkinnät eivät välttämättä ole yksi laissa tarkoitettu asiakirja. Toisaalta samaan viestiin (asiakirjaan) kuuluvia merkintöjä voi olla useammallakin levykkeellä. Merkkien yhteenkuuluvuus ja siten laissa tarkoitettujen viestien ulottuvuus määräytyy sen mukaan, miten merkkejä on ollut tarkoitus käyttää. Kysymys on siis siitä loogisesta yhteydestä, joka vallitsee eri merkintöjen välillä. Se, miten merkit liittyvät toisiinsa, otetaan huomioon määrittäessä tietojärjestelmien rakennetta ja käytettäviä käsittelytoimintoja. Määrittely perustuu viranomaisten tehtäviin ja niiden edellyttämiin tietotarpeisiin. Viranomaisen harkintaa suunnittelussa rajoittavat hallinnon yleiset periaatteet sekä henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö, joka voi estää esimerkiksi tietynlaisten hakuperusteiden käytön henkilö-tietojärjestelmässä.

Asiakirjan määritelmä merkitsee käytännössä sitä, että laki ja siten laissa tarkoitettu oikeus asiakirjan saamiseen ei ulotu kaikkiin niihin mahdollisiin merkkien yhdistelmiin, joita voitaisiin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tuottaa. Laissa tarkoitettuna asiakirjana ei pidettäisi sellaista talletettujen merkintöjen kokonaisuutta, joka muodostuisi

eri käyttötarkoituksia varten talletetuista tiedoista. Asiakirjan edellä kuvattu määrittely aiheuttaa sen, ettei viranomainen ole julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden nojalla velvollinen muuttamaan tietokoneohjelmiaan tai yhdistelemään eri käyttötarkoituksia varten laadittujen tiedostojen tietoja.

Sähköisten ja muiden uusien tiedontallennustapojen avulla aikaansaattujen asiakirjojen edellä kuvattu määrittely on ymmärrettävää julkisuusperiaatteen tarkoitus huomioon otettuna: viranomaisten asiakirjojen julkisuuden tarkoituksena ei ole olla yleinen tiedonhankintakeino sinänsä, vaan mahdollistaa tietojen saaminen viranomaisen toiminnasta viranomaisten toiminnan valvomiseksi ja muiden lain 3 §:stä ilmenevien tarkoitusten vuoksi. Eri asia on, että viranomaisen voi olla lain tiedonsaannin edistämistä koskevien säännösten perusteella velvollinen tuottamaan toimintaansa koskevia tilastoja ja muita asiakirjoja yleistä käyttöä varten. Lakiehdotuksen 21 § antaa lisäksi viranomaiselle oikeuden tuottaa ja luovuttaa tietopalveluna pykälässä tarkemmin säädettävien edellytyksin myös eri käyttötarkoituksia varten talletetuista merkeistä yhdistelemällä saatuja aineistoja.

Tietotekniikan ominaisuuksista johtuu, että tiedonsaantioikeus atk:n avulla tallettuihin viesteihin on monipuolisempi kuin perinteisten asiakirjojen kysymyksessä ollessa. Koska tietotekniikka mahdollistaa erilaisten tietojen yhdistelyn, tiedonsaantioikeus kohdistuu tosiasiaassa myös sellaisiin viesteihin, joita viranomainen ei itse välttämättä yhdistele saatikka tulosta paperimuotoon. Tällaisista asiakirjoista tavataankin käyttää nimeä potentiaaliset tai virtuaaliset asiakirjat. Jos viranomaisen tietojärjestelmässä on laillisesti käytössä vapaa haku, lakiehdotuksen mukainen tiedonsaantioikeus ulottuu mihinkä tahansa hakuavaimen perusteella ilman uusia ohjelmointitoimia muodostettavissa olevaan viestiin riippumatta siitä, käyttäkö viranomainen samanlaista hakua toiminnassaan.

Asiakirjan määritelmä voidaan siten kokonaisuudessaan todeta, ettei eroa ole sen mukaan, minkälaiselle alustalle ja minkälaisin keinoin viesti on laadittu. Asiakirja ei laissa tarkoitettussa merkityksessä siis edellytä paperialustaa. Myöskään viestin laadintatavalla (käsin, konekirjoituksella, erilaisilla painotekniikoilla, sähköisesti tai optisesti) tai

asiakirjan alkuperäisyydellä ei ole lain soveltamisen kannalta merkitystä. Asiakirjan ei myöskään tarvitse olla allekirjoitettu tai varmennettu kuuluakseen lain soveltamisalan piiriin.

Viranomaisen asiakirja on *2 momentin* määritelmän mukaan viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka viranomainen on laatinut tai joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana asiakirjana pidettäisiin myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen toimeksiannon johdosta, sekä viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Näissä tapauksissa ei siis edellytetä, että asiakirja olisi viranomaisen hallussa.

Laki kohdistuu julkisuusperiaatteen kannalta keskeiseen viranomaisilla olevaan aineistoon, toisin sanoen asiakirjoihin, jotka ovat sillä asian käsittelyä varten tai muuten sen tehtäviin ja toimialaan kuuluvassa asiassa. Tyypillisimpiä viranomaisten laatimia asiakirjoja ovat ratkaisut niissä asioissa, jotka kuuluvat asianomaisen viranomaisen käsiteltäviin, kuten tuomiot ja päätökset. Tähän ryhmään kuuluvat myös viranomaisen lausunnot erilaisista asioista, kuten lakiehdotuksista, ja asiantuntijalausunnot toisille viranomaisille ja yksityisille samoin kuin viranomaisen aloitteet ja esitykset esimerkiksi talousarvioiksi. Viranomaiset laativat myös erilaisia selvityksiä, tilastoja ja raportteja sekä suunnitelmia, kuten rakennuslain (370/1958) mukaiset kaavat ja kuntalain mukaiset suunnitelmat. Viranomaisen asiakirjoihin kuuluvat myös monet viranomaisten tosiasiallisen toiminnan yhteydessä laadittavat asiakirjat, kuten terveystieteiden potilasrekisterit.

Viranomaiselle tullut yksityinenkin asiakirja on viranomaisen asiakirja, jos se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Asiakirja voi olla toimitettu viranomaiselle joko henkilökohtaisesti tai lähetin tai postin välityksellä tai telekopiona, sähköpostin kautta tai muutoin sähköisenä tiedonsiirtona. Asiakirjan toimitustavalla ei siis ole lain soveltamisalan kannalta merkitystä.

Kysymys on viranomaisen asiakirjasta, vaikka se olisikin lähetetty suoraan viran-

omaisessa toimivalle virkamiehelle tai viranomaisen toimeksiannosta toimivalle. Siten se, onko asiakirja tullut viranomaiselle kirjaamon kautta, ei vaikuta sen luonteeseen viranomaisen asiakirjana. Virkamiehen on toimitettava hänelle suoraan lähetetty asiakirja kirjattavaksi.

Mikä tahansa viranomaiselle lähetetty asiakirja ei kuitenkaan ole laissa tarkoitettu asiakirja, vaan sen tulee kuuluakseen lain soveltamisalan piiriin olla annettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Siten esimerkiksi viranomaiselle massajakeluna tullut suoromainos tai sanomalehti ei olisi laissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja.

Viranomaiselle asian käsittelyä varten annettuja asiakirjoja ovat muun muassa erilaiset hakemukset, ilmoitukset ja kantelut. Asiakirjoja, jotka on annettu viranomaiselle muuten sen toimialaan kuuluvassa asiassa, voivat olla esimerkiksi sen toimialaan liittyvät tiedoksi lähetetyt asiakirjat. Hallintoviranomaiselle erheellisesti lähetettyä toisen viranomaisen käsiteltäväksi kuuluvaa asiakirjaa voidaan pitää viranomaiselle sen tehtäviin kuuluvassa asiassa lähetettynä asiakirjana, koska viranomaisen tehtävänä on hallintomenettelylain mukaan siirtää asia toimivaltaiselle viranomaiselle.

Asiakirja on viranomaisen asiakirja, jos asiakirja on viranomaisen hallussa. Asiakirja on viranomaisen hallussa, kun se on fyysisesti viranomaisen toimipaikassa tai viranomaisessa toimivalla paikasta riippumatta. Lain soveltamisalaan kuuluvat kuitenkin sellaisetkin asiakirjat, jotka eivät ole edellä tarkoitettulla tavalla viranomaisen tai sen palveluksessa olevan hallussa. Viranomaisen toimeksiantotehtävää varten annetut asiakirjat ovat laissa tarkoitettuja asiakirjoja, vaikka ne ovatkin toimeksiantotehtävää suorittavan hallussa. Esimerkiksi atk-tiedosto saat-
taa fyysisesti olla atk-alan palveluyrityksen tiloissa. Se on kuitenkin viranomaisen määrättävissä, ja viranomainen voi käyttää sitä joko tietoliikenneyhteyksien avulla tai siten, että palveluyritys tulostaa tai muutoin tuottaa tiedostosta aineistoa viranomaisen käyttöön.

Toimeksiannolla tarkoitetaan tilanteita, joissa viranomaiselle kuuluvan tehtävän suorittaa erillisen sopimuksen mukaan kyseiseen viranomaiseen kuulumaton yksityinen henkilö tai organisaatio riippumatta siitä, kuinka laajan tehtävän suorittamisesta on kysymys. Siten esimerkiksi ministeriön asiantuntijalle

antamat asiantuntijan hallussa lausuntoa varten olevat asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja samoin kuin viranomaisen rekisteri, jonka ylläpitotehtävät on annettu yksityiselle tietojenkäsittelyn palveluyritykselle.

Edellä kuvatun sääntelyn tarkoituksena on varmistaa ennen muuta se, ettei ostopalvelujen lisääntynyt käyttö hallinnossa johtaisi julkisuusperiaatteen soveltamisalan kaventumiseen. Ostopalvelujen käytöstä on säännöksiä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992) sekä eläinlääkintähuoltolaissa (685/1990). Kunta voi kuntalain 2 §:n 3 momentin mukaan hankkia tehtävien edellyttämiä palveluja myös muilta palvelujen tuottajilta.

Lakiehdotuksen 3 momentissa määriteltäisiin ne asiakirjat, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina ja jotka pääsäännön mukaan jäävät kokonaan lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Viranomaisen asiakirjan nykyistä tarkempi määrittely on tarpeen muun muassa valmistelun julkisuuden lisäämistä koskevien säännösten laatimiseksi sekä lain tulkintaongelmien vähentämiseksi. Ehdotetut säännökset vastaavat pitkälti Ruotsin painovapauslain säännöksiä. Vaikka voimassa olevaan lakiin ei tällaisia säännöksiä sisällykään, nyt ehdotetuista säännöksistä etenkin 3 momentin 1, 2 ja 5 kohta vastannevat tosiasiallista käytäntöä ja tulkintaa.

Pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa. Säännös vastaa Ruotsin painovapauslain 2 luvun 4 §:ää.

Virkamiehelle voi virastoon tulla yksityiskirjeitä ja sähköisiä viestejä sekä asiakirjoja, jotka liittyvät hänen tehtäviinsä viranomaisen ulkopuolella, esimerkiksi toisen viranomaisen tehtävissä, kuten komitean jäsenenä. Tietojen saamisesta komitean asiakirjoista päättää komitea, ei se ministeriö, jonka virkamies toimii komitean jäsenenä. Vastaavasti esimerkiksi ministerille saapuu äänestäjien kirjeitä ja aineistoa puolue-elinten jäsenenä. On luonnollista, että tällaiset viranomaisen toimialaan ja tehtäviin liittyvät asiakirjat jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Selvyyden vuoksi on asiasta katsottu tarpeelliseksi ottaa lakiin oma säännöksensä.

Momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidettäisi viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei vielä ole antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Säännös vastaa Ruotsin painovapauslain 2 luvun 9 §:ää.

Kohdassa määritellään siten ajankohta, josta kohdassa tarkoitettu asiakirja voi olla viranomaisen asiakirja. Säännös merkitsee sitä, että täysin keskeneräinen virkamiehen tai viranomaisen toimeksiantotehtävää suorittavan laadittavana oleva asiakirja, johon muu asian käsittelyyn osallistuva, tavallisimmin asiasta tai sen esittelystä päättävä esimies, ei ole vielä voinut tutustua, jää viranomaisen asiakirjan käsitteen ulkopuolelle. Tavallista on, että asiaa käsittelevällä virkamiehellä on eriasteisia hahmotelmia, asiakysymyslistoja ja muita muistiinpanoja ja luonnoksia valmisteltavana olevasta asiasta. Näitä ei voida vielä pitää viranomaisen asiakirjoina, koska niitä ei ole tarkoitettukaan asiakirjoiksi, joihin asian käsittely perustuu.

Virkamiehen luonnos tulisi lain soveltamisalan piiriin silloin, kun se on annettu esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Edellytyksenä toisin sanoen on, että asiakirja on irtaantunut valmistelijalta ja siirtynyt asiasta päättävälle tai asiaa muutoin käsittelevälle. Se, että virkamies antaa alustavan luonnoksen esimiehelle tarkemman ohjauksen saamiseksi tai asiasta käytävää keskustelua varten, ei merkitsisi vielä asiakirjan tuleamista lain soveltamisalan piiriin. Virkamiehen ja vastaavasti viranomaisen toimeksiannosta toimivan haltuun jäävät, omaan käyttöön laaditut muistiinpanot ja alustavat luonnokset jäävät siis lain soveltamisalan ulkopuolelle. Jos näihin asiakirjoihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja, asiakirjaan on kuitenkin sovellettava lain salassapitoa koskevia säännöksiä.

Momentin 3 kohdan mukaan laissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana ei pidettäisi myöskään viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja. Vastaavan kaltainen niin sanottu kirjastoklausuuli sisältyy Ruotsin painovapausasetuksen 2 luvun 11 §:n 3 kohtaan. Kohdan tarkoituksena on jättää viranomaisen harkintaan, missä määrin virkamies antaa tietoja, esimerkiksi kopioita, virkatoiminnassaan käytettävistä apuvälineistä, kuten julkaisuista ja sähköisistä sa-

nakirjoista. Tiedon saaminen näistä ei palvele lakiehdotuksen 3 §:ssä määriteltyä tiedonsaantioikeuden tarkoitusta.

Momentin 4 kohdan mukaan laki ei koske asiakirjaa, joka on viranomaisella yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten. Viranomaiset ja valtion liikelaitokset voivat hoitaa tehtäviä myös yksityisten lukuun. Toimeksiantotehtävien suorittamisesta voidaan esimerkkinä mainita tilaustutkimukset. Korkeakouluja koskevissa erityislaeissa, kuten Helsingin yliopistosta annetun lain (854/1991) 37 §:ssä, on säännökset, jotka oikeuttavat korkeakoulun tekemään valtiolle ja kunnille sekä yksityisille ja yhteisöille näiden tilaamia tutkimuksia taikka tarjoamaan muita palveluja. Jos toimeksianto on saatu toiselta viranomaiselta, toimeksiannon antanut viranomainen käyttää lakiehdotuksen 14 §:n mukaisesti päätösvaltaa tietojen luovuttamista koskevissa asioissa.

Momentin 5 kohdan mukaan laki ei koski viranomaisille löytötavarana jääneitä tai annettuja asiakirjoja. Jo voimassa olevan lain on katsottu merkitsevän, että tällaiset asiakirjat jäävät julkisuuslainsäädännön ulkopuolelle. Selvyyssyistä asiasta ehdotetaan otettavaksi lakiin nimenomainen maininta.

Pykälän 4 momentti koskee sellaisia viranomaisen sisäisen toiminnan asiakirjoja, jotka eivät salassapitosäännösten noudattamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta kuuluisi lain soveltamisalaan.

Momentin mukaan lakia sovellettaisiin viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden toimeksiannosta toimivien yksityisten tai yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos ne sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon.

Viranomaisissa toimivien välistä yhteydenpitoa varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä, tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muita sellaisia asiakirjoja. Viranomaisen lukuun toimeksiantotehtäviä suorittavien ja viranomaisissa toimivien neuvottelua ja muuta yhteydenpitoa varten laadittuja asiakirjoja pidettäisiin ehdotuksen mukaan viranomaisen sisäisinä asiakirjoina.

Merkittävä osa momentissa tarkoitettusta aineistosta on vapaamuotoisia tiedotteita tai muita keskustelua korvaavia viestejä, joita

ei käytännössä edes luetteloida tai arkistoida. Asiakirjat jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos ne eivät sisällä sellaisia tietoja, että ne tulisi arkistolainsäädännön mukaan liittää arkistoon. Arkistolain soveltamisala vastaa lakiehdotuksen soveltamisalaa. Arkistointia on arkistolain mukaan hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista. Arkistotoimelta edellytetään myös, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuoja on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimusta tiedon lähteinä. Viranomaisen ja muun arkistonmuodostajan on arkistolain 8 §:n mukaan määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi.

Lainsäädännössä, muun muassa hallintomenettelylaissa, säädetään velvollisuudesta perustella päätökset ja asiakirjoihin merkittävistä tiedoista. Ehdotus ei kaventaisi mahdollisuuksia saada tietoja perusteluvelvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden ratkaisuun vaikuttavista tai sen perusteita koskevista tiedoista. Momentissa ei siten ole kysymys asiakirjoista, jotka kuvaisivat julkisen vallan käyttämistä, eikä niitä siten voida pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisinä asiakirjoina. Säännöstä on pidettävä välttämättömänä selkeyssyistä sekä viranomaisissa toimivien mielipiteen vaihdon ja muiden normaalien kommunikointimahdollisuuksien turvaamiseksi.

Kuten edellä on todettu, momentissa luetteltuja lain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä asiakirjoja ei tavallisesti arkistoida. Jos tällaisia asiakirjoja on kuitenkin liitetty arkistoituihin asiakirja-aineistoon, viranomainen voisi ehdotuksen mukaan määrätä, että niistä saa antaa tietoja vain viranomaisen luvalla. Jollei edellä tarkoitettuihin asiakirjoihin, jotka siirretään arkistolaitokseen, ole tehty päätösvalan pidättämisestä merkintää, asiakirjojen luovutusta koskevassa harkinnassa voidaan olettamana pitää sitä, että näidenkin asiakirjojen julkisuus määräytyy yleisten säännösten mukaan.

Muita momentissa tarkoitettuja sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja oli-

sivat muun muassa henkilöstön virkistystoimintaa koskevat ja muut niihin rinnastettavat asiakirjat sekä esimerkiksi työajan seurantarjestelmät samoin kuin viranomaisen vapaamuotoiseen rutiiniasioiden viestintään käytettävät muistiinpanoluonteisia asiakirjoja sisältävät tai välittävät järjestelmät.

Virkamiesten ja vastaavasti viranomaisen toimeksiantotehtävää suorittavan ja viranomaisen edustajien välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttäminen on välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi. Rajoitusperustetta harkittaessa on otettu huomioon hallitusmuodon 10 §:n 2 momentti sekä perusoikeuksien rajoituksia koskevat yleiset opit, joita on lähemmin selostettu lakiehdotuksen 24 §:n perusteluissa. Koska hyvää ja monipuolista valmistelua sekä virkamiesten vapaata mielipiteenvaihtoa voidaan pitää tärkeinä yleisinä etuinä ja koska rajoitus tulee sovellettavaksi vain arkistointivelvollisuuden ulkopuolelle jääviin asiakirjoihin, säännöksen mukaisen tiedonsaannin rajoituksen voidaan katsoa olevan mahdollinen hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin sekä perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaan. Ulkomaisissa julkisuutta koskevilla laeissa, kuten Ruotsin painovapausasetuksen 2 luvun 9 §:ssä, vastaavan tyyppiset asiakirjat on säännönmukaisesti rajattu julkisuuslainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.

2 luku. Asiakirjan julkiseksi tuleminen

Luku sisältää säännökset viranomaisten asiakirjojen julkiseksi tulemisesta. Lähtökohdana on, että keskeneräinen asiakirja ei ole julkinen. Koska sen ajankohdan osoittaminen, milloin asiakirjaa voidaan pitää valmiina, ei ole selvä, ehdotetaan lain 6 ja 7 §:ään voimassa olevan lain tapaan otettaviksi asiakirjan julkiseksitulohetkeä koskevat säännökset. Lain 8 §:ksi ehdotetaan otettavaksi myös säännös velvollisuudesta saattaa pääoma- ja rahoitusmarkkinoihin vaikuttavat tiedot yleisesti julkisiksi.

6 §. *Viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tuleminen.* Pykälän 1 momentin säännöksissä ei määritellä siinä tarkoitettujen asiakirjojen julkisuutta sinänsä, vaan ajankohtaa, jossa asiakirjat tulevat julkisiksi, jos asiakirjat muiden säännösten mukaan ovat julkisia. Tämän vuoksi ehdotetut säännökset ovat toissijaisia salassapitosäännöksiin sekä

muihin tiedonsaantia rajoittaviin erityissäännöksiin nähden. Tietojen saantia koskevia rajoituksia merkitseviä säännöksiä on muun muassa väestötietolaissa. Lakiehdotuksen 5 §:n 3 ja 4 momentissa rajataan tietyt asiakirjat pääsäännön mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Viranomaisen laatimana asiakirjana pidetään lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan myös viranomaisen toimeksiannosta toimivan toimeksiannon johdosta laatimaa asiakirjaa. Siten toimeksiantotehtävää suorittavan laatima asiakirja tulisi julkiseksi samojen sääntöjen mukaan kuin viranomaisen palveluksessa olevan laatima asiakirja.

Pykälän 1 momentin 1 kohta koskee diaarin ja muun luettelon merkinnän julkiseksi tulon määräytymistä. Diaarilla tarkoitetaan viranomaisen käsittelemistään asioista pitämää luetteloa. Diaarin tietosisällöstä ehdotetaan otettaviksi tarkemmat säännökset lain nojalla annettavaan asetukseen. Kuten esitysluonnoksen liitteenä 2 olevan asetusluonnoksen 3 §:stä ilmenee, diaarista ja muusta asiakirjahakemistosta tulisi olla saatavissa keskeiset käsiteltävää asiaa koskevat tiedot.

Asiakirjahakemisto voidaan tuottaa osana muuta tietojärjestelmää. Tietojärjestelmän muiden tietojen julkisuus määräytyy tällöin niistä koskevien säännösten perusteella. Viranomaisen on kuitenkin huolehdittava siitä, että diaarimerkintöjä vastaavat tiedot ovat saatavissa järjestelmästä sen estämättä, että muihin tietoihin sovelletaan tiedonsaantia koskevia rajoituksia.

Diaarimerkinnän julkiseksitulon ajankohdasta on katsottu tarpeelliseksi ottaa lakiin nimenomainen säännös sen vuoksi, että diaarilla ja niistä vastaavilla asiakirjahakemistoilla on keskeinen merkitys julkisuusperiaatteen käytännön toteuttamisen kannalta. Säännöksen mukaan merkintä on julkinen, kun se on tehty. Myös yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 3 §:n mukaan diaariin tehty merkintä tulee heti julkiseksi.

Jos diaarimerkintä sisältää salassa pidettäviä tietoja, se on tältä osin salassa pidettävä. Salassapitosäännökset voivat merkitä sitä, että hallintoviranomaisen diaarista ei ole annettavissa tietoa asian vireille saattajasta, jos asian ryhmä tai asian sisältöä kuvaava merkintä paljastaa salassa pidettävän tiedon. Tällaisesta voidaan esimerkkinä mainita tiedot aborttihakemuksesta.

Oikeudenkäynnissä sen sijaan ovat van-

hastaan korostetusti esillä julkisuuden vaatimukset. Siksi tuomioistuinten diaarit, joihin sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 2 §:ää, ovat eri asemassa. Mainittua pykälää ehdotetaan tässä esityksessä muutettavaksi. Tuomioistuimen diaarin julkisuus määriteltäisiin ehdotetun oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain muuttamista koskevan lain 2 §:ssä tyhjentävästi. Tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehdyt merkinnät asianosaisen nimestä samoin kuin asian laadusta sekä asian käsittelyn istuntoajankohdasta ja paikasta tulisivat ehdotuksen mukaan julkisiksi, kun ne on tehty. Yleisen poikkeuksen muodostavat pakkokeinolain 5 a luvussa tarkoitettua pakkokeinoa koskevat asiat. Tieto asianomistajasta rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämää liittyvää seikkaa, voitaisiin kuitenkin jättää antamatta. Ehdotukset merkitsevät, että haastehakemuksen vireilletuloa koskevat merkinnät tulisivat myös rikosasioissa julkisiksi, kun merkintä on tehty diaariin.

Syyttäjän diaarin tiedot epäillyistä tulisivat viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan julkisiksi vasta, kun epäiltyä koskeva haastehakemus on allekirjoitettu tai päätös syyttämättä jättämisestä on tehty. Julkiseksituloajankohdan myöhentäminen johtuu tarpeesta suojata sellaisia henkilöitä, joita ei syytetä. Säännösehdotuksen muotoilu osoittaa, että asiassa, jossa on useita epäiltyjä, jokaisen epäillyn henkilöllisyyttä koskevien tietojen julkiseksitulohetki määräytyy erikseen. Erityissäännös vastaa oikeuskanslerin omaksumaa tulkintaa (Syyttäjäsanomat n:o 1/93).

Kohdassa tarkoitettuja viranomaisen muita luetteloita ovat esimerkiksi erilaiset viranomaisten pitämät julkiset rekisterit, kuten yhdistysrekisteri, kaupparekisteri, kiinteistörekisteri, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteri. Väestötietojärjestelmän tiedot eivät sen sijaan ole julkisia, vaan tietojen saanti väestötiedoista määräytyy väestötietolain mukaan.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntö sekä esitys, ehdotus, aloite, ilmoitus ja hakemus liiteasiakirjoineen tulevat julkisiksi, kun ne on allekirjoitettu tai sitä vastavalla tavalla varmennettu, jollei momentin 3 ja 4 kohdasta muuta johdu. Kohdan mukaan tulisivat sekä välitoimenpideluonteiset selvi-

tyspyynnöt että lausunnolle lähetetty lakiehdotus julkisiksi heti, kun selvitys- tai lausuntopyyntö on allekirjoitettu.

Kohta sisältää valmistelun julkisuuden kannalta keskeisen periaatteen, jonka mukaan asiakirjan julkiseksi tulemistä arvioidaan asiakirja- ja viranomaiskohtaisesti. Asiakirjan julkiseksi tulo ei riipu asian käsittelyn päättymisestä. Esityksillä tarkoitetaan kohdassa esimerkiksi viran täyttöön liittyviä alemman viranomaisen esityksiä sekä viranomaisen aloitteita toisille viranomaisille ja yksityisille.

Kunnan viranomaisen esitykset ovat käytännössä monijäsenisen toimielimen, kuten lautakunnan, laatimia. Koska kunnallisen toimielimen päätökset tehdään kokouksissa, kunnan toimielimen esitys tulisi momentin 6 kohta huomioon otettuna julkiseksi, kun esityksen tekemisestä päättäneen toimielimen kokouksen pöytäkirja on tarkastuksen jälkeen allekirjoitettu.

Allekirjoitukseen on 1 momentin 2, 6 ja 8 kohdassa rinnastettu muu varmentaminen. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi viranomaisen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämästä järjestelmästä tulostettaviin väli- ja muihin päätöksiin koneellisesti merkittyä allekirjoitusta. Sähköiseen allekirjoitukseen liittyviä varmistustoimia ja niiden edellyttämiä lainsäädännön muutostarpeita selvitetään erikseen.

Momentin 2 kohdasta ilmenevään pääsääntöön on ehdotuksen mukaan kaksi poikkeusta. Näistä ensimmäisestä säädettäisiin momentin 3 kohdassa. Hankintaa ja urakkaa samoin kuin muuta tarjousten perusteella oikeustointa koskeva tarjouksen täydennyspyyntö ja tarjousasian käsittelyä varten laaditut selvitykset ja muut asiakirjat tulisivat sen mukaan julkisiksi vasta, kun sopimus asiassa on tehty. Hankinnalla tarkoitetaan julkisista hankinnoista annettua lakia (1505/1992) vastaavalla tavalla tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. Muita tarjousten perusteella ratkaistavia oikeustoimia ovat viranomaisen omaisuuden myynti ja vuokraus. Täydennyspyyntöjen ja tarjousten käsittelyä varten laadittujen selvitysten tuleminen julkisiksi voi vaarantaa kilpailun toimivuuden, minkä vuoksi niiden julkisiksi tuloa ennen sopimuksen tekemistä ei voida pitää asianmukaisena.

Toisen poikkeuksen 2 kohdan pääsäännöstä muodostaisivat momentin 4 kohdan

mukaan valtion talousarviota varten laaditut ehdotukset ja muut asiakirjat. Valtion talousarviota varten laaditut ministeriöiden ja niiden hallinnonalaan kuuluvien virastojen ja laitosten ehdotukset tulisivat julkisiksi vasta, kun valtiovarainministeriön ensimmäinen kannanotto talousarvioehdotukseksi on allekirjoitettu. Siten valtion talousarvion valmistelun julkisuus lisääntyisi nykyisestäään.

Se, että talousarvioehdotukset tulevat julkisiksi samanaikaisesti valtiovarainministeriön ensimmäisen kannanotton kanssa, on katsottu tarpeelliseksi sen vuoksi, että talousarvio muodostaa yhtenäisenä kokonaisuutena käsiteltävän asian. Valmisteluvaiheen keskustelu tulee voida talouspoliittisia toimenpiteitä vaarantamatta käydä asianmukaisen ja monipuolisen aineiston pohjalta.

Lainvalmistelussa harkittiin myös vaihtoehtoa, jonka mukaan ministeriöiden ehdotukset olisivat tulleet julkisiksi momentin 2 kohdan mukaisesti jo silloin, kun ne on allekirjoitettu lähettävässä ministeriössä. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan ole pidetty mahdollisena. Talousarvioesityksen valmistelusta kokonaisuudessaan vastaava ministeriö ei voisi osallistua ministeriöiden ehdotusten pohjalta viriävään keskusteluun ennen omaa kannanmuodostustaan, mikä puolestaan vaikeuttaa oikean kokonaiskuvan saamista talousarviolla toteutettavasta talouspolitiikasta sekä on siten omiaan luomaan kotitalouksissa ja markkinoilla perusteettomia odotuksia ja ennakkokäsityksiä.

Ministeriöiden keväällä laatimat talousarvioehdotukset tulisivat julkisiksi ehdotuksen mukaan käytännössä heinäkuun aikana, jolloin valtiovarainministeriön ensimmäinen kannanotto säännönmukaisesti valmistuu.

Valtiovarainministeriön ensimmäisen kannanotton jälkeen tapahtuvaa talousarvioesityksen valmistelua varten viranomaisissa laadittujen asiakirjojen julkiseksi tulo määriteltäisiin säännöksessä erikseen. Ministeriöiden talousarvioesityksen jatkovalmistelua varten lähettämät ehdotukset tulisivat julkisiksi talousarvioesityksen antamisen jälkeen. Sen sijaan muiden talousarvioesityksen valmistelua varten laadittujen ehdotusten julkiseksi tulo riippuu siitä, onko niitä vastaavia ehdotuksia otettu talousarvioesitykseen. Tällaisia asiakirjoja ovat paitsi valtiovarainministeriössä laaditut ehdotukset myös valtioneuvoston jäsenten talousarvioehdotuksen käsittelyyn tuomat ehdotukset. Selvyys-
syistä tällaisen aineiston asema määriteltä-

siin erikseen, vaikka sellaiset sisäiset neuvottelu- ja valmisteluasiakirjat, joilla ei ole ollut vaikutusta esityksen sisältöön, jäävät säännönmukaisesti jo 5 §:n 4 momentin perusteella lain soveltamisalan ja siten julkisuuden ulkopuolelle. Säännös on, kuten muutkin momentin kohdat, toissijainen suhteessa 24 §:n salassapitosäännöksiin.

Pykälän 1 momentin 5 kohta koskee tutkimusten ja tilastojen sekä muiden niihin rinnastettavien selvitysten julkisiksi tuloa. Viranomaisen laatima tutkimus ja tilasto taikka niihin verrattavissa oleva yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, perusteita ja vaikutuksia kuvaava, itsenäisen kokonaisuuden muodostava selvitys, silloinkin kun se liittyy muutoin keskeneräiseen asiaan, tulee julkiseksi, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa.

Nykyisin asian valmisteluun liittyvät selvitykset luokitellaan joko viranomaisen sisäiseksi selvitykseksi, jotka ovat harkinnanvaraisesti julkisia ja säilyvät sellaisina asian käsittelyn päätyttyäkin, tai niiden katsotaan tulevan julkisiksi asian käsittelyn päätyttyä viranomaisessa. Ehdotus merkitsee siten valmistelun julkisuuden lisäämistä.

Kohta koskisi tilastoja, tutkimuksia ja viranomaisen päätöksenteossa tai suunnitelmien laadinnassa käytettäviä selvityksiä, jotka kuvaavat joko valmisteilla olevan asian nykytilaa, kehityssuuntia tai erilaisten toimenpiteiden vaikutusten arviointia ja jotka muodostavat itsenäisen kokonaisuuden. Lainkohdassa tarkoitetut selvitykset liittyvät säännönmukaisesti lainvalmisteluun ja muihin laajaa tietopohjaa edellyttäviin ja yleisesti merkittäviin hankkeisiin, joissa mahdollisimman hyvin hankkeeseen liittyvät tavoitteet täyttävää ratkaisua etsitään ja arvioidaan valmistelun eri vaiheissa.

Selvitys muodostaa kohdassa tarkoitetulla tavalla itsenäisen kokonaisuuden silloin, kun selvitys on laadittu tiettyjen joko ennakolta määriteltyjen tai selvityksessä itsessään asetettujen edellytysten mukaisesti. Siten sellaiset alustavat muistiontasoiset asiakirjat, joissa yleisesti arvioidaan erilaisia vaihtoehtoja ja niihin liittyviä näkökohtia ja jotka ovat luonteeltaan viranomaisten alustavia sisäisiä keskusteluja palvelevia asiakirjoja, jäävät kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

Selvitykset tulisivat julkisiksi, kun ne ovat valmiita käyttötarkoitukseensa riippumatta siitä, että ne kuuluvat muutoin kes-

keneräiseen asiaan, esimerkiksi valmisteilla olevaan lainsäädäntöuudistukseen. Selvitys olisi valmis käyttötarkoitukseensa, kun se on viranomaisen sisäisessä käsittelyssä saanut hyväksymisen kautta tai muutoin sellaisen muodon, ettei siihen ole enää tarkoitus tehdä muutoksia. Tämäkin kohta on toissijainen salassapitosäännöksiin nähden. Siten esimerkiksi talouspoliittista päätöksentekoa palveleva selvitys olisi salassa pidettävä, jos tiedon antamisesta aiheutuisi 24 §:n 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettu seuraus.

Viranomaisen pöytäkirja tulee 1 momentin 6 kohdan mukaan julkiseksi, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä olisivat säännöksen mukaan sellaiset pöytäkirjat, jotka liittyvät viranomaisessa vireillä olevan asian valmisteluun tai viranomaisen sisäiseen työskentelyyn. Tällaisia ovat esimerkiksi komiteoiden ja toimikuntien pöytäkirjat, jotka ovat pikemminkin valmisteluaineistoa kuin varsinaisia pöytäkirjoja. Ne tulisivat julkisiksi vasta asian käsittelyn päätyttyä siinä viranomaisessa eli samaan aikaan kuin muukin valmisteluaineisto. Pöytäkirja voi olla salassa pidettävä niiltä osin, kuin se sisältää salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja.

Kunnallisen lautakunnan pöytäkirjan julkiseksitulo määräytyisi kohdan mukaan silloinkin, kun toimielimen kokouksessa on käsitelty valmisteilla olevaa asiaa. Kokouksen esityslistat tulisivat käytännössä yleensä julkisiksi samaan aikaan kuin pöytäkirja. Pöytäkirjan liitteitä ei kuitenkaan mainita kohdassa, vaan niiden julkiseksi tulemista on arvioitava erikseen. Siten esimerkiksi sellaista asiaa koskeva liiteasiakirja, josta päättäminen siirretään myöhempään kokoukseen, tulee julkiseksi 9 kohdan mukaan, kun asia on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.

Tuomioistuimen päätös ja tuomio tulisi 7 kohdan mukaan julkiseksi, kun ratkaisu on annettu, tai, kun se on asianosaisen saatavissa. Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 1 §:n mukaan tuomioistuimen ratkaisut riita-asiaissa ovat tuomioita, muut ratkaisut ovat tuomioistuimen päätöksiä. Päätöksestä on mainitun luvun 24 §:n 3 momentin mukaan voimassa soveltuvin osin mitä tuomiosta säädetään.

Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 4 a §:n mukaan kärjäoikeuden tuomio julistetaan heti käsittelyn päätyttyä. Tuomio annetaan

samalla, mikä merkitsee kärjäoikeuden ratkaisun tulemista julkiseksi. Tuomio voidaan luvun 19 §:n 2 momentin mukaan antaa laajoissa tai vaikeissa asioissa tuomioistuimen kansliassa pääkäsittelyn päättymispäivän jälkeen. Tällöin tuomion antamispäivä ilmoitetaan asianosaisille pääkäsittelyn päättyessä. Kärjäoikeuden ratkaisu on näissä tapauksissa julkinen silloin, kun se on annettavissa tuomioistuimen kansliassa. Eräät yksinkertaiset ja helpot riita-asiat voidaan ratkaista kärjäoikeudessa toimittamatta pääkäsittelyä tai valmistelemaa istuntoa. Tällöin tuomio annetaan 19 §:n 3 momentin mukaan viivytyksettä tuomioistuimen kansliassa, jolloin se tulee samalla julkiseksi. Tuomioistuimen tulee ilmoittaa asianosaisille hyvissä ajoin kirjallisesti tuomion antamispäivä.

Hovioikeuden tuomio tulee oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 5 §:n mukaan antaa niin pian kuin mahdollista. Päivästä, jona tuomio annetaan, tulee etukäteen ilmoittaa julkipano. Oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 27 §:n mukaan korkeimman oikeuden tuomio tai päätös annetaan päivättynä sille päivälle, josta se on asianosaisen saatavissa. Hovioikeuden ja korkeimman oikeuden ratkaisut olisivat siten ehdotuksen mukaan julkisia siitä hetkestä, kun asianosainen voi saada ratkaisusta tiedon.

Hallintolainkäytössä ratkaisut annetaan päätöksinä, joita ei julisteta. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 55 §:n mukaan päätös on annettava tiedoksi asianosaiselle siten kuin tiedoksiannosta hallintoasioissa (232/1966) annettussa laissa erikseen säädetään. Päätös lähetetään yleensä asianosaiselle mainitun lain 8 §:n mukaisesti. Päätöksen lähettämispäivä ilmenee päätöksestä. Koska päätös on tästä ajankohdasta asianosaisen saatavilla, päätös tulisi julkiseksi lähettämispäivänä. Päätöksestä saattaa ilmetä myös erikseen istuntopäivä, jolloin asia on ratkaistu, mutta tämä päiväys ei vaikuttaisi päätöksen julkiseksitulon ajankohtaan.

Vaikka tieto hallintotuomioistuimen päätöksestä saavuttaa asianosaisen yleensä vasta päätöksen lähettämistä seuraavana taikka sen jälkeisenä päivänä, voi päätöksen sisällöstä saada tiedon jo lähettämispäivänä esimerkiksi puhelimitse. Mitä tärkeämpi päätös on asianosaiselle muun muassa asiaan liittyvän yleisen mielenkiinnon vuoksi, sitä välttämättömämpää on pykälän 3 momentista ilmenevän oikeusohjeen mukaisesti huolehtia siitä, että asianosainen voi saada päätöksestä

tiedon jo ennen päätöksen saapumista asianosaiselle postitse.

Erityistuomioistuinten päätöksen antamistavat vaihtelevat. Esimerkiksi työtuomioistuimesta annetun lain 34 a §:n mukaan tuomio on toimitettava asianosaisille viipymättä postin välityksellä, jollei sitä julisteta. Kun työtuomioistuimen päätös julistetaan, tulee se ehdotuksen mukaan samalla julkiseksi. Tapauksissa, joissa päätös lähetetään postitse asianosaisille, päätös tulee julkiseksi lähettämispäivänä. Erityistuomioistuintenkin päätösten julkisuus määräytyisi siten ajankohdasta, jolloin päätös tai tieto sen sisällöstä on asianosaisen saatavilla.

Pykälän 1 momentin 8 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, milloin muut kuin momentin 1 - 3 tai 5 - 7 kohdassa tarkoitetut viranomaisen päätös, lausunto, toimituskirja ja viranomaisen tekemä sopimus sekä niiden käsittelyä varten viranomaisessa laaditut asiakirjat tulevat julkisiksi. Kyseiset asiakirjat tulisivat ehdotuksen mukaan julkisiksi, kun ne on allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. Samalla tulisi julkiseksi sellainen asian valmisteluaineisto, joka ei ole jo aikaisemmin pykälän 1 - 3 tai 5 - 7 kohdan mukaan tullut julkiseksi. Kohta ei koskisi valtion talousarviota varten laadittuja asiakirjoja, koska näiden julkiseksi tulemisen ajankohta määräytyy 4 kohdan ja salassapitosäännösten mukaisesti.

Monivaiheisenkin asian käsittelyssä syntyvien asiakirjojen julkisuus määräytyy pääsäännön mukaan asiakirjakohtaisesti. Siten esimerkiksi ministeriön päätös työryhmän asettamisesta tiettyä lainvalmistelutehtävää varten tulee julkiseksi heti, kun päätös on allekirjoitettu, odottamatta valmistelutyön päättymistä. Ehdotuksen mukaan viranomaisen päätöksen valmistelua varten laadittu asiakirja tulee julkiseksi viimeistään silloin, kun asian käsittely on päättynyt viranomaisessa, jollei se sisällä salassa pidettäviä tietoja.

Usein viranomaisen käsiteltävänä olevaa asiaa varten teetetään ulkopuolisilla asiantuntijoilla tutkimuksia, selvityksiä ja muita toimeksiantotehtäviä. Näin syntyvä valmisteluaineisto rinnastuu viranomaisen omassa keskuudessa syntyneeseen valmisteluaineistoon. Näin ollen se tulisi julkiseksi samojen sääntöjen mukaan kuin vastaavat viranomaisessa toimivien laatimat asiakirjat.

Ehdotettu säännös on valmistelun julkisuuden toteutumisen kannalta keskeinen,

koska siinä määritellään, milloin viranomaisen sisäinen valmisteluaineisto tulee julkiseksi. Lähtökohtana on, että kaikki viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvä valmisteluaineisto salassa pidettäviä asiakirjoja lukuun ottamatta tulisi julkiseksi viimeistään, kun asian käsittely on päättynyt siinä viranomaisessa. Tämä merkitsee valmistelun julkisuuden olennaista lisäämistä nykyiseen verrattuna. Säännöksen mukaan käsiteltävään asiaan liittyvät niin sanotut sisäiset viranomais selvitykset, kuten viranomaisen omassa keskuudessa syntyneet ehdotukset ja luonnokset, jotka liittyvät johonkin viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, tulevat julkisiksi asian käsittelyn päätyttyä viranomaisessa. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 5 §:n mukaan sisäiset viranomais selvitykset ovat ei-julkisia senkin jälkeen, kun asian käsittely viranomaisessa on päättynyt.

Pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaan muu kuin momentin 1 - 3 sekä 5 - 8 kohdassa tarkoitettu asiakirja tulisi julkiseksi, kun asia, jota se koskee, on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun. Kohta tulisi momentin muut säännökset huomioon otettuina sovellettavaksi ensisijaisesti viranomaisen selaisessa asiassa laatimaan asiakirjaan, jossa ei anneta toimituskirjaa tai lähetetä asiakirjaa ulkopuolisille.

Asian käsittely viranomaisessa voi päättyä eri tavoin. Usein asian käsittely viranomaisessa päättyy muodolliseen toimeen, esimerkiksi ratkaisun antamiseen. Asian käsittelyn päättymisen ei kuitenkaan aina ilmene mistään nimenomaisesta toimesta. Olennaista on, että asiaa ei enää käsitellä siinä viranomaisessa. Myös asian raukeamisesta voidaan tehdä nimenomainen päätös. Asian käsittely viranomaisessa voi päättyä myös siten, että viranomaisen asiasta laatima lopullinen asiakirja, kuten suunnitelma, ehdotus tai mietintö, valmistuu. Joskus asian käsittely voi päättyä siten, että enemmistä toimenpiteistä luovutaan tai että asialle ei tosiasiallisesti enää tehdä mitään. Hyvään hallintoon kuuluu, että tätä tarkoittava ratkaisu merkitään asiakirjaan ja että diaariin tehdään tällöin merkintä asian käsittelyn päättymisestä.

Pykälän 2 momentti koskee painettavien tai muutoin monistettavien viranomaisen asiakirjojen, kuten mietintöjen ja selvitysten, julkiseksi tuleamista. Tällaiset yleiseen jake luun tarkoitetut asiakirjat tulisivat 1 momen-

tin säännöksistä poiketen julkisiksi, kun ne ovat jakelua varten viranomaisen hallussa. Säännös on katsottu tarpeelliseksi käytännön syistä. Pykälän 1 momentin mukaan esimerkiksi komiteanmietintö tulisi julkiseksi, kun komitean jäsenet ovat allekirjoittaneet sitä koskevan lähetekirjeen. Tässä vaiheessa mietintöä ei useinkaan vielä ole painettu ja käsikirjoituskappaleen kopioiminen ei ole ehdotetussa 17 §:ssä tarkoitettua tietoa pyytävien tasapuolista kohtelua vaarantamatta mahdollista eikä tarkoituksenmukaista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus oma-aloitteisesti antaa tieto asiasta asianosaiselle jo ennen asiakirjan julkiseksi tulemistä. Jos asiassa annetaan toimituskirja tai muu asiakirja yksityiselle tai toiselle viranomaiselle, viranomaisen on ehdotuksen mukaan huolehdittava mahdollisuuksien mukaan tarvittaessa siitä, että vastaanottaja voi saada asiasta tiedon ennen asiakirjan julkiseksi tuloa. Säännöksen tarkoituksena on turvata se, että asianosainen saa itseään koskevasta ratkaisusta tiedon suoraan viranomaiselta, mitä on pidettävä hyvänä hallintona ja oikeusvaltion kuuluvana periaatteena. Asiakirjan julkisistulohetkeä ei kuitenkaan käytännön syistä ole katsottu mahdolliseksi sitoa siihen, että vastaanottaja on saanut asiakirjan. Tarkoituksenmukaisempana vaihtoehtona on pidetty nyt ehdotettua menettelyä, joka merkitsee sitä, että etenkin yleistä mielenkiintoa herättävissä asioissa, joita koskevat asiakirjat ovat julkisia, viranomainen ilmoittaa tekemänsä ratkaisun sisällön ennakolta asianosaiselle. Tämä voi tapahtua esimerkiksi siten, että viranomainen ilmoittaa ratkaisustaan puhelimitse tai lähettämällä telekopion.

7 §. *Viranomaiselle toimitetun asiakirjan julkiseksi tuleminen.* Viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muutoin sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulisi pykälän 1 momentin pääsäännön mukaisen oletettaman mukaan julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut, jollei salassapitosäännöksistä ja muista tiedonsaantia koskevista rajoituksista muuta johdu. Voimassa olevan lain vastaava säännös koskee vain yksityisen viranomaiselle lähettämää asiakirjaa. Ehdotettu säännös koskee myös toisen viranomaisen antamaa asiakirjaa. Tällainen asiakirja tulee julkiseksi asiakirjan lähettävässä viranomaisessa 6 §:n mukaisesti.

Yksityisten viranomaisille toimittamia

asiakirjoja ovat esimerkiksi erilaiset hakemukset. Ne olisivat julkisia siitä ajankohdasta, kun viranomainen on ne saanut, jollei laissa toisin säädetä. Poikkeuksen muodostavat tämän tai muun lain salassapitosäännökset. Esimerkiksi rikosasioissa tehdyn haastehakemuksen julkiseksi tuloon vaikuttavat 24 §:n 1 momentin 3 kohdan säännökset. Vastaavasti erityislaissa voi olla muita julkiseksi tuleminen määrittelyyn vaikuttavia säännöksiä. Tällaisista voidaan esimerkkinä mainita arkistolain säännökset, joissa määritellään arkistoviranomaisten haltuun tulevien yksityisten arkistojen julkisiksi tulon ajankohta.

Pykälän 2 momentti koskee asiakirjoja, jotka on päätetty avata tietyssä ajankohtana tai tietyn määräajan jälkeen. Tällaisia ovat erityisesti korkeakouluille annettavat asian- tuntijalausunnot viranhakijoista sekä urakka- ja muut tarjoukset. Momentin mukaan tällaiset asiakirjat tulisivat ehdotetussa tai muussa laissa säädetyin rajoituksin julkisiksi, kun ne avataan. Viranomaiselle toimitetut tarjoukset tulisivat julkisiksi kuitenkin vasta, kun hankinta-, urakka- tai muu tarjousten perusteella päätettävä sopimus on tehty. Tämä on välttämätöntä sen vuoksi, että tarjouksiin saatetaan joutua hankkimaan täydennyksiä eri tarjousten tekijöiltä ja asiakirjojen tuleminen ennenaikaisesti kilpailijan tietoon estäisi kilpailua ja olisi vastoin julkisyhteisön etua hankinnoissa. Jos tarjoukset avataan julkisessa avaustilaisuudessa, jossa tarjousten tekijät ovat läsnä, tarjousten tekijöille voidaan ilmoittaa tarjouskilpailuun osallistuneet ja tarjouksen kokonaishinnat.

Pykälän 3 momentti koskee muita kuin perinteisiä asiakirjoja. Asiakirjoista, jotka eivät ole ymmärrettävissä ilman apuvälineitä, on tarpeen selvyyden vuoksi ottaa lakiin täsmäntävä säännös. Sen mukaan tällainen asiakirja tulee julkiseksi aikaisintaan silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä. Viranomaiselle yksityiseltä tullut tekninen tallenne ei siten välttämättä tulisi julkiseksi siitä ajankohdasta, kun viranomainen on sen saanut, vaan vasta, kun viranomaisella on tarvittavat tekniset apuvälineet sen saattamiseksi ymmärrettävään muotoon. Erityissäännös on tarpeen korostettaessa sitä yleistä periaatetta, jonka mukaan viranomaisen tulee ensin saada tieto tallenteen sisällöstä voidakseen arvioida muun muassa sen, sisältääkö tallenne salassa pidettäviä tietoja. Ehdotuksen mukaan esimerkiksi telekopiona lähetetty viesti

tulee julkiseksi aikaisintaan silloin, kun se on saatavissa viranomaisten vastaanottolaitteistossa.

8 §. *Asiakirjan saattaminen yleisesti julkisuuteen.* Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta saattaa pääoma- ja rahoitusmarkkinoihin vaikuttava tieto yleisesti tiedoksi. Sen mukaan kansantalouden kehitystä kuvaava tilasto, talouspoliittinen aloite ja toimenpidesuunnitelma sekä muu sellainen asiakirja, johon sisältyvillä tiedoilla voi ilmeisesti olla vaikutusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoihin, on saatettava yleisesti julkiseksi mahdollisimman pian 6 ja 7 §:ssä tarkoitetun ajankohdan jälkeen.

Säännöksen tarkoituksena on turvata markkinoiden luotettavuutta ja sen edellytyksenä olevaa yhdenvertaista mahdollisuutta saada tietoja markkinoihin vaikuttavista tiedoista. Raha- ja pääomamarkkinoiden vapautuminen on johtanut viranomaistiedon merkityksen kasvuun, ja markkinat voivat reagoida tiettyihin viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista ilmeneviin tietoihin. Tiedon saaminen tällaisista ennen muita markkinoilla toimivia loukkaisi markkinoiden luotettavuutta. Tällä hetkellä tilastotietojen julkisiksi saattamisesta on säännökset tilastolain (62/1994) 22 §:ssä sekä sen nojalla annetussa valtiovarainministeriön päätöksessä eräiden tilastotietojen salassa pitämisestä ennen niiden julkistamista (86/1994).

Virkamiehet olisivat lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan velvollisia pitämään salassa markkinoihin vaikuttavat tiedot ennen niiden julkisiksi saattamista. Yleisesti julkisuuteen saattaminen merkitsee, että tieto on annettava samanaikaisesti kaikkien saataville, esimerkiksi tiedotustilaisuudessa.

3 luku. Oikeus saada tieto asiakirjasta

Luku sisältää säännökset yleisestä ja asianosaisen tiedonsaantioikeudesta. Ehdotuksen mukaan tiedonsaantioikeuksien laajuus määräytyisi, kuten nykyisinkin, sen mukaan, onko kysymys jokaisen oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta vai asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Ensiksi mainittu, niin sanottu yleisöjulkisuus, koskisi julkisia asiakirjoja. Asianosaisen tiedonsaantioikeus sen sijaan ulottuisi pääsäännön mukaan myös salassa pidettäviin asiakirjoihin.

9 §. *Tiedonsaanti julkisesta asiakirjasta.*

Jokaisella luonnollisella henkilöllä kansalaisuudesta riippumatta samoin kuin oikeushenkilöllä sekä viranomaisella ja muullakin subjektilla on julkisuusperiaatteen perusteella oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Pykälän 1 momentin säännös vastaa tältä osin nykyisen lain 6 §:ää.

Julkisuusperiaatteeseen perustuva tiedonsaantioikeus on ehdoton. Viranomaisella ei ole harkintavaltaa sen suhteen, antaako se tiedon julkisen asiakirjan sisällöstä. Tieto on pyydettyä aina annettava. Ehdoton oikeus tiedon saamiseen on välttämätön sen turvaamiseksi, että tiedon pyytäjiä kohdellaan samantarvoisesti, ja sen estämiseksi, että viranomainen voisi olla antamatta asiakirjan, jonka julkisuutta pitää itselleen epäedullisena. Oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta merkitsee myös mahdollisuutta luotettavan tiedon saamiseen viranomaisen toiminnasta. Viranomaisella on kuitenkin lakiehdotuksen 16 §:stä tarkemmin ilmenevällä tavalla harkintavaltaa sen suhteen, miten asiakirjan sisällöstä annetaan tieto. Mainitun pykälän 3 momentti rajoittaa mahdollisuuksia saada esimerkiksi kopio henkilötietoja sisältävistä rekistereistä.

Pykälän 2 momentti koskee oikeutta saada tietoja asiakirjasta, ennen kuin asiakirja on 6 tai 7 §:n mukaan tullut julkiseksi. Momentista ilmeni se nykyiseenkin lakiin sisältyvä sääntö, jonka mukaan tiedon antaminen valmisteilla olevasta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa.

Ehdotuksen mukaan asiakirjojen harkinnanvarainen julkisuus koskisi nykyistä huomattavasti pienempää asiakirjojen ryhmää. Tämä johtuu asiakirjan julkiseksituloa koskevista lakiehdotuksen 6 §:n säännöksistä sekä lakiehdotuksessa omaksutusta viranomaisten erillisyyden periaatteesta, joka ilmenee muun muassa lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 8 kohdasta. Keskeneräiseenkin asiaan kuuluvat viranomaisessa laaditut selvitys- ja lausuntopyynnöt liitteineen samoin kuin viranomaisen aloitteet ja esitykset keskeneräisessä asiassa tulisivat julkisiksi, kun ne on allekirjoitettu, jolleivät ne sisällä salassa pidettäviä tietoja. Harkinnanvaraista julkisuutta ei myöskään enää sovellettaisi nykyisessä laajuudessa viranomaisten sisäisiin selvityksiin. Viranomaisen laatima tutkimus, tilasto tai muu niihin verrattavissa oleva yleisesti merkittävän ratkaisun perusteita kuvaava selvitys tulisi julkiseksi, vaikka se liittyy muutoin valmisteilla olevaan asiaan,

kun se on valmis käyttötarkoitukseensa. Kaikki valmisteluun liittyvät asiakirjat tulisivat julkisiksi viimeistään asian käsittelyn päätyttyä viranomaisessa, jollei salassapitosäännöksistä tai 5 §:n 4 momentista muuta johdu.

Voimassa olevan lain mukaan ratkaisun tekeminen on viranomaisen vapaassa harkinnassa, johon kuitenkin vaikuttavat hallinto-oikeuden yleiset periaatteet. Myös tässä suhteessa ehdotus merkitsisi muutosta. Lakiehdotuksen 17 §:stä nimittäin johtuu, että viranomaisen olisi lupaa harkitessaan katsottava, ettei tietojen saamista lain tarkoitus huomioon ottaen perusteettomasti rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Viranomaisen olisi siten harkinnassaan otettava huomioon lain 3 §, jossa korostetaan tietojen saamista viranomaisten toiminnasta yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja julkisen vallan käytön valvomiseksi. Viranomaisen olisi lisäksi otettava huomioon sille lain 20 §:n 2 momentin mukaan kuuluva tiedottamisvelvollisuus.

Harkittaessa tietojen antamista asiakirjasta, joka ei ole tullut julkiseksi, tulisi ottaa huomioon mahdollisuudet selostaa keskenäisen asian valmisteluun liittyviä näkökohtia silloinkin, kun itse asiakirjan kopiota ei asiakirjan keskenäisyyden vuoksi katsota voitavan antaa. Toisaalta kysymyksen ollessa esimerkiksi yksityistä koskevasta hallintolainkäyttöasiasta, jossa päätöksenteon edellytykset ovat lakiin sidottuja ja joissa ulkopuolisella ei ole mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon, viranomainen voi 3 §:n tarkoituussäännöksen mukaan olla antamatta kopiota harkinnanvaraisesti julkisesta asiakirjasta.

Lainkohdassa ei edellytetä, että viranomainen tekisi asiakirjan pyynnön johdosta kirjallisen päätöksen. Kirjallisen päätöksen tekeminen on tarpeen lähinnä vain silloin, kun pyydettyä asiakirjaa ei anneta ja asiakirjaa pyytänyt haluaa asiasta kirjallisen päätöksen.

Asianosaisella olisi 11 §:ssä osoitetulla tavalla oikeus saada tieto asiakirjasta jo ennen kuin asia on ratkaistu.

10 §. *Tiedonsaanti salassa pidettävästä asiakirjasta.* Pykälässä säädettäisiin tiedon antamisesta salassa pidettävästä asiakirjasta. Asiakirjan salassapitovelvollisuus merkitsee kieltoa näyttää tai luovuttaa asiakirja sivulille. Kielto on riippumaton asiakirjan antamistavasta. Salassapitovelvollisuus mer-

kitsee siten myös kieltoa antaa asiakirjasta kopio tai tuloste taikka tiedot tekniset käyttöyhteyden avulla tai muulla keinoin.

Salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä saisi ehdotuksen mukaan antaa tiedon vain, jos niin ehdotetussa laissa säädetään. Tällaisia säännöksiä ovat lakiehdotuksen 11 ja 12 § sekä 26-31 §. Lakiehdotuksen 26 ja 29 §:n mukaan tieto salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä voidaan antaa myös muun lain säännöksen perusteella, minkä vuoksi 10 §:ssä ei ole tarpeen viitata muissa laeissa oleviin säännöksiin.

Usein salassapitovelvollisuus koskee vain osaa asiakirjasta. Pykälän mukaan tieto asiakirjan julkisesta osasta on annettava, jos se voi tapahtua niin, että salassa pidettävä osa ei tule tietoon. Tämä edellyttää, että asiakirjan salassa pidettävä osa on selvästi eroteltavissa julkisesta osasta ja että asiakirja on salassa pidettävien osien peittämisen jälkeenkin sellainen, että asiakirjan sisältö on ymmärrettävissä oikein. Siten esimerkiksi yksityisyyden suojan vuoksi salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa kopio poistamalla asianosaisen nimi ja muut tunnistetiedot tai korvaamalla ne symboleilla.

11 §. *Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin.* Pykälä sisältää säännökset asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulottuvuudesta ja sitä koskevista rajoituksista.

Pykälän 1 momentissa on asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskeva pääsääntö, joka sisältyy voimassa olevan lain 19 §:n 1 momenttiin. Säännös on säilytetty sisällöltään pääosin entisellään. Asianosaisella on oikeus saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta sekä asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Asianosaisen tiedonsaantioikeus koskee luonnollisesti myös julkisia asiakirjoja.

Asiakirjalla, joka voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn, tarkoitetaan asiakirjaa, joka kysymyksessä olevassa asiassa on viranomaiselle esitetty tai jonka viranomainen asiaa käsitellessään on itse hankkinut tai laatinut. Lisäedellytys on, että asiakirja tosiasiallisesti voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Viranomaisen ratkaisun sisältöön asiakirjan ei välttämättä tarvitse olla vaikuttanut.

Eräissä asiakirjajulkisuutta koskevissa oikeudenkäynneissä on jouduttu pohtimaan, onko asiakirja asian käsittelyyn vaikuttava. Oikeuskäytännöstä voidaan mainita seura-

vat ratkaisut. Pankin pankkitarkastusvirastolle pankkia koskevan selvityspyynnön johdosta toimittamien muistioiden katsottiin voineen vaikuttaa selvityspyynnön käsittelyyn (KHO 1991 A 4). Lehdistötukilautakunnan atk-analyysin, joka sisälsi yhdistelmän lehdistötukea hakeneiden lehdenkustantajien esittämistä tase- ja tuloslaskelmatiedoista, katsottiin voineen vaikuttaa määrärahan jakoa koskevan asian käsittelyyn (KHO 1991 A 7). Ehdollepanossa toiselle sijalle asetetulla viran hakijalla oli oikeus saada tieto tiedekuntaneuvoston ehdollepanoa käsitelleen kokouksen keskustelun sisältävästä äänitteestä, kun äänite voi vaikuttaa ehdollepanosta tehdyn muutoksenhaun käsittelyyn (KHO 1991 A 8). Sen sijaan äänitteen ei katsottu sisältävän asian käsittelyyn vaikuttavaa tietoa, kun kysymys oli toisesta samaa virkaa hakeneesta, jota ei ollut katsottu kelpoiseksi virkaan ja jota keskustelu ei koskenut (KHO 1991 A 9).

Asianosaisella olisi oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta. Asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella ei siten voida saada esimerkiksi toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa viranomaiselta sillä perusteella, että tietoa pyytävä tarvitsee tietoa käytettäväksi toisessa viranomaisessa vireillä olevassa muussa asiassa. Säännöksessä ei siten ole kysymys asianosaisen tiedonhankintakeinosta laajemmin.

Asianosaisen määritelmä on sananmuodoltaan säilytetty sellaisena kuin se on voimassa olevassa laissa. Asianosaisella tarkoitetaan ehdotuksessa paitsi hallinto- tai lainkäyttöasian varsinaisia osapuolia myös muuta luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallintokantelun tekijällä on asianosaisen tiedonsaantioikeus silloin, kun kantelu koskee hänen omaa oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan, mutta muissa kantelutapauksissa ei.

Tarkoitus on, että kukaan ei voi keinotekoisien muutoksenhaun turvin laajentaa tiedonsaantioikeuttaan siitä, mikä se yleistä tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten mukaan on. Vaikka ehdotuksessa lähdetäänkin siitä, että muutoksenhakija on yleensä asianosainen, ei muutoksenhakija saa asianosaisen asemaa tekemällä valituksen sellaisessa tapauksessa, jossa hänellä selvästikään ei olisi valitusoikeutta.

Säännös koskee vain sellaisia vireillä

olevia tai olleita asioita, joissa päätetään tai on päätetty jonkun oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Pykälässä tarkoitettu asiakirja tilanteesta ei yleensä ole kysymys esimerkiksi silloin, kun tietoja pyydetään asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen tosiasiallisen toiminnan yhteydessä. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset voivat kuitenkin tulla sovellettaviksi edellä tarkoitettuihin asiakirjoihin, jos ne liittyvät asian vireille saattamiseen tai käsittelyyn, kuten tietojen saaminen potilasasiakirjoista hoitovirhettä koskevassa asiassa. Henkilöllä on oikeus saada tietoja tosiasiallisen toiminnan yhteydessä syntyneistä asiakirjoista lakiehdotuksen 12 §:n nojalla.

Tarve asiakirjan salassa pitämiseksi saattaa poikkeuksellisesti olla suurempi kuin asianosaisen intressi saada tieto asiakirjasta. Tämän vuoksi pykälän 2 momenttiin on otettu säännökset niistä tilanteista, joissa asianosaiselta voidaan evätä tiedon saanti. Momenttia ei sen 7 kohtaa lukuun ottamatta sovellettaisi silloin, kun kysymys on asianosaisen oikeudesta saada tieto riita- ja rikosasian oikeudenkäyntiaineistosta.

Momentissa on asianosaisen lisäksi erikseen mainittu hänen edustajansa ja avustajansa. Se, pyytääkö tietoa asianosainen itse henkilökohtaisesti vai hänen edustajansa, saattaa vaikuttaa erityisesti momentin 1 kohdan mukaisten edellytysten harkintaan. Tiedonsaantioikeuden ulottuvuus voi siten vaihdella sen mukaan, pyytääkö tietoa asianosainen itse vai hänen edustajansa, esimerkiksi alaikäisen edunvalvoja. Lapsen huoltaja edustaa lasta lapsen huollosta ja tapaamis-oikeudesta annetun lain (361/1983) 4 §:n 2 momentin mukaan tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei toisin ole säädetty. Tiedon antamisessa asiakirjasta on kysymys hallintomenettelylaissa tarkoitettuun hallintomenettelystä. Sen 16 §:n mukaan vajaavaltaisen puhevaltaa käyttää yleensä hänen holhoojansa. Vajaavaltaisella, joka on täytännyt 15 vuotta, on rinnakkainen puhevalta holhoojan kanssa asiassa, joka koskee vajaavaltaisen henkilöä tai henkilökohtaista etua ja oikeutta. Lapsen huollosta ja tapaamis-oikeudesta annetun lain 50 §:n 3 momentin mukaan lapsen huoltajaan on sovellettava, mitä laissa tai asetuksessa on säädetty lapsen huoltajan tehtävistä ja oikeudesta edustaa lasta tämän henkilöä tai elatusta koskevassa asiassa.

Momentin 1 kohdassa on nykyisen lain

19 §:n 2 momenttia vastaava säännös. Ehdotuksen mukaan kohdassa mainittaisiin kuitenkin nimenomaisesti erikseen lapsen etu yksityisenä tärkeänä etuna. Asianosaiselle tai tämän edustajalle tai avustajalle voitaisiin siten jättää antamatta tieto asiakirjasta, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta tärkeää yksityistä etua.

Erittäin tärkeä yleinen etu voi liittyä esimerkiksi valtion turvallisuuden ylläpitämiseen tai ulkopoliittisten suhteiden hoitoon. Tiedon antaminen esimerkiksi siitä, kuka on tehnyt valvontaviranomaiselle selvityspyynnön tai lastensuojelulain (683/1983) 40 §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta, saattaa yksittäistapauksessa olla vastoin yleistä etua, jos tiedon antaminen voi vaarantaa valvontaviranomaiselle tärkeän tiedonsaannin tai lastensuojelun tarkoituksen toteutumisen. Oikeuskäytännössä on katsottu, että muun muassa tieto tietosuojavaltuutetulle jätetyn selvityspyynnön allekirjoittajasta oli pidettävä salassa asianosaiselta, jonka toimintaa selvityspyyntö koski (KHO 13.1.1992 T 44).

Erittäin tärkeä yksityinen etu taas voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen. Säännöksen perusteella voidaan jättää antamatta tieto terveydentilasta tai muu salassa pidettävä tieto, joka koskee muuta kuin asianosaista itseään. Erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarantua myös tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta. Poikkeuksellisissa tilanteissa saattaa myös asianosaisen oma etu vaarantua, jos hänelle annetaan tieto häntä itseään koskevasta asiakirjasta. Tällainen tilanne saattaa olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun lääkärintodistuksesta ilmenevä tieto vakavasti heikentäisi mielenterveyttä.

Kohdassa mainittaisiin erikseen lapsen tärkeä etu asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoituksena. Sen erikseen mainitsemista on pidettävä tärkeänä viranomaisten huomion kiinnittämiseksi lapsen asemaan etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa vajaavaltaisen ja hänen laillisten edustajiensa edut voivat olla vastakkaisia, kuten lastensuojeluasioissa. Säännöstä voidaan perustella myös hallitusmuodon 5 §:n 3 momentin mukaisella lapsen oikeudella tasa-arvoiseen kohteluun sekä lasten oikeuksia koskeviin kansainväli-

siin sopimuksiin sisältyvillä periaatteilla lapsen oikeudesta yksityiselämän suojaan sekä iän ja kehityksen myötä kasvavaan itsemääräämisoikeuteen. Kohdan mukaan voitaisiin tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella suojata esimerkiksi ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä lastensuojeluasioissa, jos ilmoituksen tekijä on lapselle läheinen henkilö, esimerkiksi isovanhempi, ja jos tiedon antaminen johtaisi lapsen hyvinvoinnille tärkeän aikuissuhteen katkeamiseen.

Sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Viranomaisen tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa on pyrittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toista koskevat tärkeät edut samoin kuin keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen.

Momentin 2 kohta sisältää nykyisen lain 19 §:n 3 momenttia vastaavat säännökset. Momentin tarkoituksena on lähinnä estää tietojen liian aikaisesta julkiseksitulosta aiheutuva haitta rikostutkinnalle.

Momentin 3 kohta koskee esittelymuistiota, ratkaisuehdotusta ja niihin verrattavaa muuta asian valmistelua varten viranomaisen laatimaa asiakirjaa. Tällaisesta asiakirjasta voitaisiin tieto jättää antamatta ennen kuin asian käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt. Kohta vastaa pääosin voimassa olevan lain 19 §:n 3 momentin 2 kohtaa. Siinä on kuitenkin esittelymuistion ja ratkaisuehdotuksen lisäksi mainittu muut niihin verrattavat viranomaisen laatimat asiakirjat. Lisäys on tarpeen selvyuden vuoksi, koska asian käsittelyssä ei aina välttämättä laadita esittelymuistiota ja ratkaisuehdotuksia, vaan vastaava valmisteluvaihe kirjataan muulla tavoin, esimerkiksi tekemällä päätöksenteon kohteena olevaan asiakirjaan merkinnät. Tällaisesta voi esimerkiksi mainita ylioppilastutkinnon koevastausten arvostelun. Kohtaan sisältyy ylioppilastutkintoja koskeva erityissäännös, jonka mukaan ylioppilastutkintoa varten annetusta koevastauksesta ja siihen tehdyistä arvostelumerkinnöistä sekä koevastauksen arvostelleen ylioppilastutkintolautakunnan määräämän arvostelijan henkilöllisyydestä annetaan tieto vasta, kun ylioppilastutkintolautakunta on suorittanut lopulli-

sen arvostelun. Säännös on tarpeen ylioppilastutkinnossa käsiteltävien asiakirjojen suuren lukumäärän sekä tutkinnossa noudatettavan menettelyn erityispiirteiden vuoksi. Koevastauksia tarkastaa suuri joukko eri puolilla maata asuvia korjaajia, eikä teknisesti ole mahdollista ylioppilastutkinnon tiukan aikataulun vuoksi toteuttaa kopioiden antamista koevastauksista ennen kuin tarkistusarvostelu on saatettu loppuun. Korjaajien työrauhan säilyttämiseksi on tarpeen suojella heidän henkilöllisyyttään korjausten aikana.

Lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentissa edellytetään, että viranomainen tiedottaa ratkaisustaan ennakoon asianosaiselle sellaisissa asioissa, joilla todennäköisesti on julkista mielenkiintoa.

Momentin 4 kohta koskee asiakirjoja, jotka viranomainen on laatinut tai hankkinut oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten. Asianosaisella ei olisi oikeutta saada tietoa tällaisista asiakirjoista, jos tiedon antaminen olisi vastoin julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitettun yhteisön, laitoksen, säätiön tai henkilön etua oikeudenkäynnissä. Säännöksen tarkoituksena on toteuttaa neutraliteettiperiaatetta: julkisyhteisön ei tule julkisuuslainsäädännön vuoksi joutua yksityistä huonompaan asemaan tilanteissa, jossa julkisyhteisö rinnastuu yksityisiin. Asianosaisjulkisuuden tarkoituksena on turvata se, että henkilö voi valvoa, minkälaisen tietojen pohjalta häntä koskevia päätöksiä tehdään. Asianosaisjulkisuuden toteutuminen jo siinä vaiheessa, jossa viranomainen laatii ja päättää omista toimenpiteistään, huonontaa julkisyhteisön mahdollisuuksia valmistautua oikeudenkäyntiin. Koska oikeudenkäynnin osapuolten asianosaisuusjulkisuus toteutuu oikeudenkäynnin aikana, ehdotus ei vaaranna oikeusturvaa, vaan asettaa julkisyhteisön samaan asemaan kuin yksityiset.

Momentin 5 kohta määrittelee ulosoton hakijan ja muun asianosaisen oikeutta saada tieto velallista koskevista ulosottoasiassa laadituista asiakirjoista ja se vastaa asiasisällöltään ulosottolain 3 luvun 34 g §:n 2 momenttia. Säännös ehdotetaan lakien välisen suhteen selkeyden vuoksi otettavaksi lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Momentin 6 kohta määrittelee kilpailevan tarjouksen tehneen tiedonsaantioikeutta viranomaisen järjestämässä tarjouskilpailussa. Sen mukaan voidaan asianosaiselle voidaan jättää antamatta tieto toisen tarjouksen

tekijän liike- tai ammattisalaisuuden piiriin kuuluvista tiedoista tarjouksen hintaa lukuun ottamatta. Säännös merkitsee, ettei asianosaisen tiedonsaantioikeus murtaisi teknisen liike- ja ammattisalaisuuden suojaa.

Momentin 7 kohdan mukaan todistajan suojaa parannettaisiin siten, että hänen salassa pidettävää puhelinnumeroaan tai osoite- ja muita yhteystietojaan ei annettaisi asianosaiselle, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan turvallisuutta tai hänen etujaan ja oikeuksiaan. Sama suoja ulottuisi myös rikosilmoituksen, lastensuojelulain 40 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tai muun vastaavan viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijään. Kohdan mukaan ei todistajan tai ilmoituksen tekijän henkilöllisyyttä voitaisi kokonaan salata. Oikeudenkäynnin julkisuudesta johtuu, että tieto todistajan henkilöllisyydestä on oikeudenkäynnissä sinänsä julkinen. Osoitteen ja muiden yhteystietojen suojalla halutaan estää esimerkiksi kosto fyysistä turvallisuutta uhkaamalla. Lastensuojelulain 40 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen ja muun ilmoituksen tekijän henkilöllisyys voidaan salata momentin 1 kohdan nojalla, jos mainituissa kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Pykälän 3 momentin mukaan asianosaisen oikeutta saada tieto riita- tai rikosasian oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvista asiakirjoista ei voida rajoittaa erityispykälän 2 momentin perusteella sen 7 kohtaa lukuun ottamatta.

Ehdotuksessa oikeudenkäyntiaineistolla tarkoitetaan oikeudenkäynnin yhteydessä lainkäyttöviranomaisessa syntyneitä sekä käsittelyn yhteydessä viranomaiselle annettuja ja sen hankkimia asiakirjoja. Tämä johtuu siitä, että oikeudenkäynnissä ratkaisua ei saa perustaa seikkoihin, jotka eivät ole asianosaisen tiedossa. Asianosaisen on halutesaan voitava saada esittää käsityksensä kaikista vastapuolen esittämistä seikoista.

Oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ään sisältyvän tuomarinvalan mukaan tuomari lupaa olla ilmaisematta kenellekään niitä neuvotteluja, joita oikeus pitää suljettujen ovien takana. Tästä on katsottu seuraavan neuvottelua sisältävien asiakirjojen salassapitovelvollisuus. Neuvottelusalaisuus on tärkeä tuomioistuinten riippumattomuuden ja niiden toiminnan sujuvuuden kannalta. Näin ollen tietojen antaminen neuvottelua sisältävistä asiakirjoista on ehdotuksessa edelleen jätetty viranomaisen harkintaan. Tämä säännös ra-

joittaa myös riita- ja rikosasian asianosaisen oikeutta saada tieto oikeudenkäyntiaineistosta. Neuvottelusalaisuus koskee tuomioistuinten lisäksi myös hallintoviranomaisia niiden käsitellessä lainkäyttöasioita. Neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvat ensi sijassa tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten jäsenten käymiä neuvotteluja sisältävät asiakirjat, kuten jäsenten muistiot ja muut neuvotteluja koskevat muistiinpanot.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että myös esittelijän lainkäyttöasian käsittelyä varten laatima esittelymuistio voi sisältää neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Korkein oikeus on katsonut, että korkeimman oikeuden esittelymuistion se osa, jossa esittelijä ilmoittaa kantansa jutun näyttöön sekä esittää oikeudellisen arviointinsa ja ratkaisuehdotuksensa, sisältää tietoja oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettusta neuvottelusta (KKO 1987:83). Myös korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösten mukaan korkeimman hallinto-oikeuden esittelymuistion esittelijän osa ja ratkaisuehdotus sisältävät neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja (KHO 1985 I 2 ja KHO 1986 II 5). Oikeuskäytännössä omaksuttua linjaa ei ole tarpeellista ehdottaa muutettavaksi.

Asianosaisen rajoittamaton tiedonsaanti-oikeus ei koske nykyisin hallintolainkäyttöä. Hallintolainkäytössä asioiden laatu on hyvin vaihteleva ja myös asianosaisten määrä saattaa olla suuri. Hallintoasioissa ja hallintolainkäyttöasioissa asianosaispiiri ei myöskään ole aivan yhtä selväpiirteinen kuin riita- ja rikosasioissa. Hallintoasiassa se määräytyy usein melko väljin kriteerein. Näin on asianlaita esimerkiksi useissa hallintolupa-asioissa. Hallintolainkäyttöasioihin kuuluviin asiakirjoihin voi sisältyä esimerkiksi toisen asianosaisen terveydentilaa tai taloudellista asemaa koskevia tietoja. Tällaisten tietojen antaminen toiselle asianosaiselle saattaisi olla vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua, eikä asianosaisella hänen intressinsä huomioon ottaen aina voida katsoa olevan riittävää tarvetta niiden saamiseen. Vaikka asianosaisen tiedonsaantioikeus ei hallintolainkäyttöasioissa olisikaan ehdoton, se voidaan kuitenkin evätä vain erittäin tärkeistä syistä, joiden arviointiin on saatavissa johtoa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta. Henkilöä koskeva päätös ei siten voi syntyä sellaisen tietoaaineiston perusteella, josta hänellä ei olisi mahdollisuutta saada tietoa.

Pykälän 4 momenttiin on kirjattu voimassa olevan lain 19 §:n 6 momenttia vastaava sääntö, jonka mukaan sillä, jonka muutoksenhakuoikeus perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen, ei säännöksen mukaan pelkästään tällä perusteella voi olla yhtä laajaa tiedonsaantioikeutta kuin asianosaisella yleensä. Asian ratkaisusta niiltä osin kuin se on julkinen, on muutoksenhakijalla luonnollisesti kuitenkin aina oikeus saada tieto. Säännöksen tarkoituksena on estää se, että valituksia tehtäisiin vain siinä tarkoituksessa, että saataisiin tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista. Yhteisön jäsenenä valittavan oikeusturvan ei myöskään voida katsoa vaativan tiedonsaantioikeuden ulottamista yhtä laajaksi kuin 1 momentissa tarkoitulla tavalla asianosaisen asemassa olevan.

Asianosaisella on 11 §:n mukaan oikeus saada tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista, jotka koskevat myös muita kuin häntä itseään. Koska tällaisten tietojen antaminen vapaasti ulkopuolisille heikentäisi salassapitajärjestelmää laajemmalti kuin asianosaisen oikeusturvan vuoksi on tarpeen, 23 §:n 2 momentissa säädettäisiin asianosaiselle salassapitovelvollisuus.

12 §. *Oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta.* Pykälässä säädettäisiin luonnollisen henkilön oikeudesta saada tieto itseään koskevista salassa pidettävään asiakirjaan sisältyvistä tiedoista silloinkin, kun kysymys ei ole 11 §:n 1 momentissa tarkoitettusta asianosaistilanteesta. Luonnollisella henkilöllä olisi siten oikeus saada tieto häntä itseään koskevista salassa pidettävään asiakirjaan sisältyvistä tiedoista, vaikka viranomaisessa ei olekaan eikä ole ollutkaan viireillä häntä koskevaa asiaa. Tällöin on usein kysymys tosiasialliseen toimintaan liittyvistä asiakirjoista, kuten potilaan hoitoon, laitoshoitoon ja opetukseen liittyvistä asiakirjoista.

Oikeus itseä koskevaan asiakirjaan olisi laajuudeltaan samanlainen kuin asianosaisen tiedonsaantioikeus. Tieto voitaisiin siten jättää antamatta erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen syyn vuoksi. Jos näihin asiakirjoihin sisältyy samalla toista henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja, ne voidaan peittää asiakirjasta, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin toisen erittäin tärkeää yksityistä etua.

Henkilörekisterilaissa on säädetty tiedon antamisesta henkilölle tätä itseään koskevista henkilörekisteriin talletetuista tiedoista (rekisteröidyn tarkastusoikeus). Nämä säännök-

set rajoitusperusteineen jäävät sellaisenaan voimaan. Viranomaisen olisi tarvittaessa selostettava tietoja pyytävälle eri tiedonsaanti-oikeutta koskevat säännökset sen selvittämiseksi, minkä säännöksen perusteella tietoja pyydetään.

4 luku. Tiedon antaminen asiakirjasta

Luku sisältää säännökset asiakirjan antamista koskevasta menettelystä sekä asiakirjan antamistavoista.

13 §. *Asiakirjan pyytäminen.* Pykälässä säädetäisiin siitä, miten pyydetty asiakirja on yksilöitävä sekä missä tilanteissa tiedon pyytäjän on selvitettävä henkilöllisyytensä tai perusteltava tiedon saamista koskeva pyyntönsä.

Pykälän 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto asiakirjan sisällöstä olisi yksilöitävä riittävästi niin, että viranomainen voi vaivattomasti selvittää, mitä asiakirjoja pyyntö koskee. Yhdessä voimassa olevan lain tulkintaa koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (KHO 1991 A 5) on katsottu yksilöinnin olleen riittävä, kun hakija oli pyytänyt jäljennökset kunnan viranomaisessa tehtävistä rakennuslupapäätöksistä pyyntöä seuraavan vuosineljänneksen ajalta. Tietojensaantia koskevan pyynnön kohteena voi lakiehdotuksenkin perusteella olla asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena. Yksilöintivelvollisuus ei olisi yksin tietoja pyytävällä, vaan viranomaisen olisi diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava tiedon pyytäjää yksilöimään ne asiakirjat, joiden sisällöstä hän haluaa tiedon.

Momentin mukaan tietoja pyytävän henkilöllisyyden selvittämisessä on sama lähtökohta kuin yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 7 a §:ssä. Viranomaisella ei ole oikeutta vaatia viranomaisen asiakirjasta tietoa pyytävän henkilöllisyyden selvittämistä tai pyynnön perustelemista. Nämä tiedot on kuitenkin annettava viranomaiselle, jos henkilöllisyyden selvittäminen tai pyynnön perusteleminen on tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämisen kannalta tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Viranomaisen asiakirjan sisällöstä tietoa pyytävän henkilöllisyyden selvittäminen tu-

lee kysymykseen lähinnä silloin, kun pitää varmistaa, onko tiedon pyytäjällä asianosaisen oikeus tiedon saamiseen. Pyyntöä voidaan edellyttää perusteltavaksi pyydetäessä tietoa oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettua neuvottelua sisältävästä asiakirjasta sekä sen selvittämiseksi, onko olemassa ehdotetun lain 28 §:n mukaiset edellytykset luvan myöntämiselle tietojen saamiseksi salassa pidettävästä asiakirjasta. Pynnön perusteleminen saattaa olla tarpeen myös sen selvittämiseksi, onko toisella viranomaisella oikeus ehdotetun lain 29 §:n perusteella saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Asiakirjaa pyydetään siltä viranomaiselta, jolla asiakirja on. Viranomaisen pitämästä asiakirjahakemistosta ilmenevät sille kuuluvat julkiset asiakirjat. Jos pyyntö asiakirjan saamiseksi on erheellisesti osoitettu viranomaiselle, jolle asiakirja ei kuulu, on tämän hallintomenettelylain 8 §:ssä säädetty edellytykset siirrettävä asia toimivaltaiselle viranomaiselle. Ehdotetun lain 15 §:ssä säädetäisiin siitä, missä tilanteissa viranomainen voi siirtää asiakirjan pyytämistä koskevan asian toiselle viranomaiselle.

Pykälän 2 momentti koskee niitä erityistilanteita, joissa tietoja pyytävällä on velvollisuus antaa selvitys pyyntönsä perusteeksi. Tietoja haluavan on momentin mukaan ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää, jos pyynnön kohteena on salassa pidettävä asiakirja tai tiedon saaminen viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin. Säännökset ovat toissijaisia. Erityislainsäädännössä voidaan esimerkiksi toiselle viranomaiselle säätää oikeus saada tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista. Sen sijaan salassa pidettävien tietojen luovuttaminen ehdotetun 28 §:n nojalla tieteellistä tutkimusta varten edellyttää tarkempia tietoja käyttötarkoituksesta ja, jos kysymys on henkilöitä koskevista tiedoista, selvitystä tietojen suojaamista koskevista järjestelyistä.

14 §. *Asiakirjan antamisesta päättäminen.* Pykälä koskee virkamiehen ja viranomaisen toimivaltaa ja tehtäviä julkisuuden toteuttamista koskevan pyynnön käsittelyssä.

Tiedon antamisesta asiakirjasta päättäisi 1 momentin pääsäännön mukaan se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Tiedon

antamisesta asiakirjasta, joka on annettu toimeksiantotehtävää varten tai joka on syntynyt toimeksiantotehtävää suoritettaessa, päättäisi toimeksiannon antanut viranomaisen. Lähtökohtana on siten ollut, että päätöksenteko julkisuussäännösten soveltamisesta pysyy viranomaisella esimerkiksi ostopalveluja käytettäessä. Jos viranomaisen haluaa delegoida tietojen edelleen luovutuksenkin, asian tulisi ilmetä toimeksiannosta laadittavista asiakirjoista.

Pykälän 2 momentti koskee viranomaisessa noudatettavaa menettelyä päätettäessä tiedon antamisesta. Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle tämä tehtävä on annettu taikka jolle se hänen asemansa ja tehtävänsä huomioon ottaen muuten kuuluu.

Vastaavan tyyppinen säännös on voimassa olevan lain 7 §:n 4 momentissa. Nykyistä lakia selkeämmin säännöksessä kuitenkin painotetaan sitä lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin 5 kohdasta ilmenevää vaatimusta, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto asiakirjojen antamisessa noudatettavasta menettelystä. Ilman erityistä määräystäkin virkamiehen virkavelvollisuuksiin voi kuulua tiedon antaminen. Tässä asemassa virkamies on esimerkiksi silloin, kun tietoa pyydetään asiakirjasta, joka liittyy virkamiehen parhaillaan valmistelemaan asiaan. Toimivalta saattaa määräytyä rinnakkaisesti siten, että useammallakin virkamiehellä on velvollisuus antaa tieto samasta asiakirjasta.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin virkamiehen neuvontavelvoitteet silloin, kun hän kieltäytyy antamasta tietoa. Nykyisessä laissa ei vastaavaa säännöstä ole, kun taas hallintomenettelylain 4 §:ssä on neuvontaa koskeva säännös, jonka mukaan viranomaisen on tarpeen mukaan annettava neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille. Neuvontavelvollisuudella pyritään parantamaan tiedon pyytäjän mahdollisuuksia päästä oikeuksiinsa.

Virkamiehen ja muun 2 momentissa tarkoitettun henkilön on 3 momentin 1 kohdan mukaan ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy. Päätösten perustelevuus on virkamiehille hallintomenettelylain mukaisesti kuuluva yleinen virkavelvollisuus.

Virkamiehen kieltäydyttyä antamasta pyydettyä tietoa voi tiedon pyytäjä saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Vastaava säännös sisältyy jo voimassa olevaan lakiin.

Virkamiehen on 2 kohdan mukaan kieltäytymisen yhteydessä ilmoitettava tästä mahdollisuudesta tiedon pyytäjälle.

Menettelyn yksinkertaistamiseksi tietoja pyytävän kannalta ehdotetaan 3 kohdassa säädettäväksi, että virkamiehen on tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Virkamiehen olisi tietoja pyytävän niin halutessa siirrettävä asia viranomaisen ratkaistavaksi. Tällainen on mahdollista silloin, kun tiedonsaantia koskeva pyyntö on tehty kirjallisesti. Suullisesti esitetyn pyynnön siirtämistä ei voida yleensä pitää tarkoituksenmukaisena, koska se johtaisi viranomaisen neuvontavelvollisuuden laajemmaksi kuin se hallintomenettelylain säännösten mukaan on. Mahdollisuutta asian siirtoon ei sisälly voimassa olevaan lakiin. Asian saattamiselle viranomaisen ratkaistavaksi ei ole säädetty määräaika.

Momentin 4 kohdan mukaan virkamiehen olisi annettava tieto myös käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Asiakirjan saamista koskeva asia olisi pykälän 4 momentin mukaan yleensä käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta olisi annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut tiedon saamista koskevan pyynnön. Erityisiä tilanteita varten ehdotetaan säädettäväksi, että asia olisi käsiteltävä ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava kahden kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut tiedon saamista koskevan pyynnön.

Tiedon saaminen asiakirjasta saattaa eräissä tilanteissa menettää merkityksensä, jos päätös viipyy. Nopean käsittelyn vaatimus koskee sekä ensiasteen päätöksentekoa että tilannetta, jossa tiedon antamisesta kieltäytyminen on saatettu viranomaisen ratkaistavaksi. Eduskunnan oikeusasiamies on erään kantelukirjoituksen johdosta 27 päivänä marraskuuta 1990 antamassaan päätöksessä katsonut, että asia tulee ratkaista ensiassteessa joko välittömästi samana päivänä tai tavanomaista vaikeamman asian ollessa kyseessä muutaman päivän kuluessa, jos asian käsittelylle edellä sanotulla tavalla ei ole ylivoimaisia käytännöllisiä esteitä. Myös muutoksenhakuasteessa pitää tietopyyntöä koskevien asioiden kiireellisyys ottaa huomioon, vaikka säännös ei muutoksenhakua nimenomaisesti koskekaan.

Tietojen antaminen asiakirjasta välittö-

mästi ei aina ole mahdollista. Ehdotuksen mukaan pyydettyjen asiakirjojen suuri määrä, asiakirjan salassa pidettävien osien selvittäminen tai muu niihin rinnastettava syy oikeuttaisivat poikkeamaan pääsäännöstä. Esimerkkinä muusta rinnastettavasta syyistä voidaan mainita tilanteet, joissa viranomaisen ratkaisuun voi vaikuttaa toisen viranomaisen tai kansainvälisen toimielimen kannanotto. Asian käsittelyä ei edellä tarkoitettuissakaan tapauksissa saisi rajattomasti viivyttää.

Ehdotuksen mukaan momentissa asetettaisiin kaksi eri määräaika, jona asia olisi käsiteltävä ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava. Määräajan asettaminen johtuu Euroopan yhteisöjen ympäristötiedon saatavuutta koskevasta direktiivistä, jonka mukaan direktiivin tarkoittamia asioita koskeva tiedonsaantipyynnö on käsiteltävä kahdessa kuukaudessa. Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomissiossa (ECE) on valmistunut ympäristötietoja ja kansalaisten osallistumisoikeutta koskeva sopimus, jossa asetetaan kaksi eri tiedonsaantia koskevaa määräaika. Pääsäännön mukaan tieto olisi annettava viimeistään kuukauden kuluessa sitä koskevan pyynnön esittämisestä. Tietojenannon voitaisiin soveltaa kahden kuukauden määräaika pyydettyjen tietojen suuren määrän tai niiden antamiseen liittyvien kysymysten moniulotteisuuden vuoksi. Euroopan yhteisöjen ympäristötiedon saatavuutta koskevaa direktiiviä on tarkoitus muuttaa vastaamaan Yhdistyneissä Kansakunnissa laadittua sopimusta. Sen varmistamiseksi, että Suomen lainsäädäntö täyttää edellä mainitut velvoitteet, ehdotetaan, että momentissa määriteltäisiin eri tilanteita koskevat määräajat tietojensaantia koskevan pyynnön käsittelemiselle ja tiedon antamiselle asiakirjasta.

15 §. *Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle.* Pykälän tavoitteena on tehostaa tarkoituksenmukaista tehtävänjakoa viranomaisten toiminnassa sekä selkeyttää tietohuoltoa.

Pykälän 1 momentti oikeuttaisi viranomaisen siirtämään asiakirjan pyyntöä koskevan asian toisen viranomaisen ratkaistavaksi. Siirtäminen olisi mahdollista, jos pyydetty asiakirja on toisen viranomaisen laatima tai jos kysymys on toisen viranomaisen kokonaisuudessaan käsiteltäväksi kuuluvaan asiaan liittyvästä asiakirjasta. Siirtäminen voi olla tarpeen erityisesti silloin, kun pyydetyn asiakirjan salassapito on riippuvainen tieto-

jen antamisesta johtuvista vaikutuksista. Salassapidon ulottavuuden määrittely saattaa tällöin edellyttää sellaista erityisasiantuntemusta, joka on asian käsittelystä kokonaisuudessaan vastaavalla viranomaisella.

Viranomaisen voi pykälän 2 momentin mukaan siirtää tietojensaantia koskevan pyynnön asianomaisen rekisteriviranomaisen käsiteltäväksi silloin, kun viranomaiselta pyydetään henkilöä, yritystä, kiinteistöä tai ajoneuvoa koskevia taikka muita sellaisia yksilöinti- tai osoitetietoja, joita toinen viranomainen tallettaa yleiseen käyttöön tarkoitettuun rekisteriin. Tällaisia rekistereitä ovat muun muassa väestötietojärjestelmä, kiinteistötietojärjestelmä sekä ajoneuvorekisteri.

16 §. *Asiakirjan antamistavat.* Pykälässä määritellään, miten asiakirjan julkisuus käytännössä toteutetaan. Siinä ei säännellä oikeutta tiedon saantiin, vaan oikeus määräytyy lain 9 - 12 §:n mukaisesti. Kun tietojen saaminen perustuu muuhun lakiin, noudatetaan erityislaissa mahdollisesti olevia tietojen antamistapaa koskevia säännöksiä. Tällaisista erityissäännöksistä voidaan mainita esimerkiksi väestötietolain 28 §.

Pykälän 1 momentin mukaan tieto asiakirjan sisällöstä voidaan antaa ensinnäkin suullisesti. Nykyisessä laissa tätä tiedonantotapaa ei nimenomaisesti mainita, mutta käytännössä tietoja luonnollisesti on annettu suullisesti. Varsin monissa tilanteissa tiedon antaminen suullisesti on käytännöllisin ja nopein tapa. Suullisesti tieto voidaan antaa niin perinteisistä paperipohjaisista asiakirjoista kuin automaattisen tietojenkäsittelynkin avulla talletetuista asiakirjoista.

Julkisuus voidaan toteuttaa myös antamalla asiakirja viranomaisen luona luettavaksi ja jäljennettäväksi. Jos asiakirjaa ei voi ymmärtää ilman apuvälineitä, tietoa annettaessa käytetään tarvittavia apuvälineitä. Siten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla talletetusta asiakirjasta tieto annetaan näyttämällä se näyttöpäätteeltä. Laki ei velvoittaisi viranomaista sallimaan, että tiedon pyytjä itse käyttää laitteita. Kaikilla viranomaisilla ei ole mahdollisuuksia varata niin sanottua yleisöpäätettä, josta olisi pääsy vain julkisiin merkintöihin.

Asiakirjasta voidaan myös antaa kopio. Kopiolla tarkoitetaan sekä oikeaksi todistettua että oikeaksi todistamatonta jäljennöstä, kuten lyhennysjäljennöstä. Kopio voi olla myös sähköisen asiakirjan jäljennös, esimer-

kiksi levykkeelle talletettu kopio sähköisestä asiakirjasta. Jos asiakirja on ymmärrettävissä vain apuvälineiden avulla, sen tiedot voidaan antaa tulosteena, esimerkiksi automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävään tiedostoon sisältyvä tieto paperitulosteena tai ääninauhalla oleva puhe kirjoitettuna. Tieto voidaan luonnollisesti antaa myös osasta asiakirjaa.

Momentin mukaan viranomainen voi antaa tiedon asiakirjan sisällöstä muulla kuin pyydettyllä tavalla, jos pyynnön noudattamisesta asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheutuisi kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Haitan tulee olla todellista ja olennaista. Säännöksessä tarkoitettua haitasta on kysymys esimerkiksi silloin, kun pyynnön täyttäminen olisi niin työlästä, että viranomainen ei voisi täyttää pyyntöä sen käytettävistä resursseista merkittävän osan joutumatta sidotuksi pyyntöön vastaamiseen. Toisaalta asiakirjojen etsimistä aiheutuvaan vaivaan ei voi yleensä vedota ainakaan tilanteessa, jossa viranomainen on laiminlyönyt asiakirjojen järjestämisen 18 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Jos viranomaisella ei ole teknisiä mahdollisuuksia, voitaisiin vaikeasti kopioitavaan aineistoon, kuten isoihin kartta-aineistoihin, varata tilaisuus tutustua viranomaisen luona. Viranomaisella ei tietoturvallisuussyistä myöskään olisi velvollisuutta esimerkiksi kopioida sähköisiä asiakirjoja tietoja pyytävän omille levykkeille. Tieto on joka tapauksessa annettava jollakin 1 momentissa mainitulla tavalla. Ehdotuksen mukaan lähtökohtana on, että tieto annetaan tiedon pyytäjän haluamalla tavalla.

Pykälän 2 momentti koskee tiedon saamista muista kuin perinteisistä asiakirjoista.

Viranomaisen ratkaisuihin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettyyn rekisteriin sisältyvistä julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavalla tavalla muusta julkisesta asiakirjasta samoin kuin teknisen käyttöyhteyden avulla on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä.

Säännös vastaa pääosin voimassa olevan lain 7 a §:ää. Siihen on kuitenkin otettu erityissäännös, jonka mukaan pyytäjällä olisi yleensä oikeus saada viranomaisen ratkaisuihin kopio teknisenä tallenteena siltä osin

kuin ratkaisu on julkinen. Tiedonsaantioikeus kohdistuu viranomaisen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämiin rekistereihin. Erityisistä syistä kopion saanti voidaan kuitenkin evätä. Tällaisina syinä voi etenkin ehdotetun lain siirtymäsäännöksissä tarkoitettuna aikana olla se, ettei rekisteristä ole erotettavissa salassa pidettäviä tietoja. Kun tietoja pyydetään sähköisessä muodossa muista asiakirjoista, viranomaisen on 17 §:n mukaisesti ratkaisuaan harkitessaan otettava huomioon pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus suhteessa julkisuusperiaatteeseen ja sen tarkoitukseen. Lupa voitaisiin evätä muun muassa silloin, kun tietoja pyydetäisiin kaupallisiin ja muihin julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta vieraisiin tarkoituksiin.

Kuten lakiehdotuksen 5 §:stä ilmenee, asiakirjalla tarkoitetaan perinteisten paperiasiakirjojen lisäksi myös sähköisesti talletettuja ja yhteenkuuluviksi tarkoitettuja merkintöjä. Siten laissa tarkoitettuna asiakirjana, josta viranomainen olisi velvollinen antamaan tiedon, ei pidetä tietoineistoa, joka voidaan valmistaa viranomaisen hallussa olevien tietojen perusteella esimerkiksi yhdistämällä eri käyttötarkoituksia varten talletettuja tietoja eri atk-tiedostoista.

Pykälän 3 momentti sisältää henkilötietojen luovuttamista koskevan erityissäännöksen. Sen mukaan henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei toisin säädetä, jos luovutuksensaajalla on oikeus henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan tallettaa ja käyttää sellaisia tietoja ja jos tietojen luovuttaminen ei muutoin vaaranna rekisteröityjen yksityisyyden suojaa tai valtion turvallisuutta.

Säännös on toissijainen suhteessa muussa laissa oleviin viranomaisten henkilörekisterien tietojen luovutusta koskeviin säännöksiin. Tästä johtuu, että säännös tulee sovellettavaksi ensisijaisesti luovutettaessa tietoja sellaisista viranomaisten henkilörekistereistä, joita viranomainen voi pitää suoraan henkilörekisterilain perusteella. Yleensä on kysymys viranomaisen henkilöstöhallinnon rekistereistä sekä sellaisista henkilörekistereistä, jotka syntyvät viranomaiselle säädetyn tehtävän johdosta.

Oikeudesta saada otteita yleiseen käyttöön tarkoitetuista rekistereistä, kuten kaupparekisteristä, ajoneuvorekisteristä, kiinteistörekisteristä ja väestötietojärjestelmästä, on voimassa erityissäännökset. Myös valtakun-

nallisista ja arkaluonteisia henkilötietoja sisältävistä henkilörekistereistä säädetään erityislaeissa. Tällaisia säännöksiä on annettu muun muassa rikosrekisteristä, poliisien henkilörekistereistä, ajokorttirekisteristä ja valtakunnallisista terveydenhuollon henkilörekistereistä. Näihin henkilörekistereihin talletetut henkilötiedot ovat salassa pidettäviä. Terveydenhuollon potilasrekisterit ja sosiaalihuollon asiakasrekisterit voidaan mainita esimerkkeinä henkilörekistereistä, joista tiedonsaantia on rajoitettu.

Momentissa ei käytetä massaluovutuksen ja arkaluonteisen otannan käsitteitä kuten yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 18 a §:ssä, eikä säännös myöskään sisällä viittausta henkilörekisterilakiin. Ehdotettuun kirjoittamistapaan on päädytty sen vuoksi, että henkilörekisterilainsäädännön tarkistamista valmistellaan parhaillaan muun muassa Euroopan yhteisöjen henkilötietojen suojaa koskevan direktiivin panemiseksi täytäntöön. Viranomaisien toiminnan julkisuutta koskevan lain tulisi olla toimiva sekä nyt voimassa olevan että myöhemmin muutettavan henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön aikana.

Luovutusrajoitus on tarpeen yksityiselämän ja muiden yksityisyyden suojaan kuuluvien oikeuksien perusoikeudellisen suojan samoin kuin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevien Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vuoksi. Sääntelyn tarkoituksena on estää se, että henkilötietojen julkisuus johtaisi henkilötietojen suojaa koskevien säännösten vastaiseen rekisterinpiitoon tai muuhun tietojen käsittelyyn.

Säännöksessä ei aseteta manuaalisia ja automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettyjä henkilörekistereitä eri asemaan luovutuksen kannalta. Näiltä osin ehdotus eroaa voimassa olevasta laista, koska yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 18 §:n mukaiset henkilötietojen luovutusrajoitukset koskevat vain atk-henkilörekistereitä. Rekisterinpidon tekniikkaan perustuvan eron tekemistä ei enää voida pitää perusteltuna hallitusmuodon säännösten ja henkilötietojen suojaa koskevan direktiivin vuoksi.

Ehdotus merkitsee, että mahdollisuudet saada myös massamuotoisesti viranomaisien henkilötietoja laajenevat jossain määrin nykyisestä. Voimassa olevan lain mukaan henkilötietoja on voitu luovuttaa paitsi rekisteröidyn suostumuksella, tietosuojalautakunnan poikkeusluvalla ja erityislainsäädännön no-

jalla, myös tieteellistä tutkimusta ja tilastointia varten. Ehdotuksen mukaan tietoja voitaisiin luovuttaa, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Henkilörekisterilain mukaan henkilötietoja saa lainsäädännön osoittamassa laajuudessa kerätä ja tallettaa myös muun muassa henkilömatrikkelien laatimista varten, minkä vuoksi tietojen luovuttaminen tällaisiin tarkoituksiin olisi sallittua. Tiedotusvälineillä on henkilörekisterilain mukaan oikeus pitää toimituksellisia rekistereitä, mistä seuraa, että tiedotusvälineille voitaisiin antaa lupa julkisten henkilötietojen saantiin myös teknisenä tallenteena tai muutoin massamuotoisena tulosteena.

Henkilötietoja voidaan tallettaa ja käyttää suoramarkkinointiin voimassa olevan ja suunnitteilla olevan henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön mukaan. Yksilöiden itsemääräämisoikeuden varmistamiseksi ehdotetaan pääsäännöstä poikkeavasti, että henkilötietojen luovutus suoramarkkinointia varten olisi mahdollista vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut suostumuksen tietojen luovuttamiseen tällaiseen käyttöön.

Viranomaisen voisi antaa mainitulla tavoin tietoja myös silloin, kun tietosuojalautakunta on antanut luvan tietojen tallettamiseen ja käyttöön. Ehdotuksen mukaan tietosuojalautakunta ei enää olisi toimivaltainen käsittelemään asioita, jotka koskevat henkilötietojen luovutusta viranomaisien henkilörekisteristä.

Henkilötietojen luovutusrajoitus koskisi tietojen antamista kopiona tai tulosteena tai sähköisessä muodossa. Säännös ei siten estä sitä, että tietoja pyytänyt itse tekee muistiinpanoja julkisista henkilörekisteriin merkityistä tiedoista.

Luovutusrajoitus koskee lähtökohtaisesti luettelosta ja muusta manuaalisesti ylläpidetystä henkilörekisteristä annettavaa jäljennöstä ja atk:n avulla pidetystä rekisteristä annettavaa tulostetta riippumatta siitä, luovutetaanko tällöin yhtä vai useampaa henkilöä koskevia tietoja. Näiltä osin säännöksen voi muodollisessa suhteessa katsoa poikkeavan voimassa olevasta laista.

Henkilötiedoille voi olla tarpeen tarjota suojaa silloinkin, kun luovutettavat tiedot koskevat vain yhtä henkilöä. Automaattisen tietojenkäsittelyn avulla voidaan tietoja ha-

kea erilaisin hakuperustein, jolloin luovutus kokonaisuutena arvioituna voi vaarantaa yksityisyyden suojaa, vaikka jäljennöksestä ja tulosteesta ilmenevät tiedot eivät itsessään olisikaan arkaluonteisia. Voimassa olevassa laissa näitä yksityisyyden suojan uhkia säännellään arkaluonteisen otannan käsitteen ja siihen perustuvan sääntelyn kautta.

Yksittäinen henkilötieto ei pääsäännön mukaan muodosta luovutuksensaajan hallussa henkilörekisteriä. Siten sääntely ei asiallisessa suhteessa muuttuisi nykyistä tiukemmaksi, etenkin kun otetaan huomioon, että henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä ei sovelleta henkilötietojen keräämiseen, tallettamiseen, käyttöön ja muuhun käsittelyyn tavanomaisia henkilökohtaisia tarkoituksia varten. Luovutuksen sitominen henkilötietojen suojaa koskeviin säännöksiin merkitsee tässäkin suhteessa nykyistä laajempia mahdollisuuksia luovuttaa massamuotoisesti julkisia henkilötietoja yksityisiin ja henkilökohtaisiin tarkoituksiin. Henkilötietojen suojaa koskevan direktiivin johdanto-osassa yksityisenä ja henkilökohtaisena henkilötietojen käsittelynä on mainittu kirjeenvaihto ja osoitteiston pitäminen.

Sosiaalisessa kanssakäymisessä tarvittavien henkilötietojen lisäksi luonnollinen henkilö voi kerätä, tallettaa ja käsitellä henkilötietoja myös seuratakseen yleisten asioiden käsittelyä viranomaisissa sekä harrastustoiminnassaan. Nämä käyttötarkoitukset kuuluvat yleensä voimassa olevassa henkilörekisterilain tarkoitetun tavanomaisen henkilötietojen käytön piiriin, jota laki ei koske. Henkilörekisterilain mukaisesta henkilötiedon määritelmästä johtuu, että muun muassa julkisessa virassa ja tehtävässä toimivia henkilöitä tässä ominaisuudessa koskevien tietojen rekisteröinti jää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tulevassa henkilötietojen suojaa koskevassa laissa sääntely voi perustua henkilötietojen suojaa koskevan direktiivin 7 artiklan f kohtaan. Sen perusteella voidaan kansallisessa lainsäädännössä sallia tietojenkäsittely, joka on tarpeen rekisterinpitäjän tai tiedot saavan oikeutetun intressin toteuttamiseksi.

Luonnollinen henkilö voi käsitellä henkilötietoja myös etujen ja oikeuksien hoitamiseen liittyvissä asioissa, kuten perunkirjoituksessa. Tällöin henkilötietojen tallettaminen on sallittua henkilörekisterilain 5 §:n 1 momentin mukaisen yhteysvaatimuksen perusteella. Henkilötietojen suojaa koskevan

direktiivin 7 artiklan f kohdan perusteella tällainen tietojenkäsittely voi olla sallittua vastaisuudessakin.

Momentin mukaan edellytyksenä olisi lisäksi, että tietojen luovuttaminen ei vaaranna rekisteröityjen yksityisyyden suojaa tai valtion turvallisuutta. Tällä viitataan tapaus- ja tilannekohtaisen arvioinnin tarpeeseen. Rekisteröityjen yksityisyyden suoja voi vaarantua esimerkiksi tietojen valinnassa käytettäviksi pyydettyjen valintaperusteiden vuoksi. Voimassa olevassa laissa näitä riskejä on säännelty rajoittamalla tietojen luovutusta arkaluonteisen otannan avulla. On huomattava, että viranomainen voi omilla menettelytapoillaan, kuten tiedustelemalla rekisteröidyn suostumusta sekä antamalla riittäviä tietoja luovutusmahdollisuuksista, estää sen, että luovutus vaarantaa yksityisyyden suojaa. Valtion turvallisuus voi momentissa tarkoitettulla tavalla vaarantua esimerkiksi sen vuoksi, että pyydettyvät tiedot koskevat turvallisuuden kannalta keskeisissä asemissa olevia henkilöitä tai merkittävää osaa väestöstä.

5 luku. Viranomaisen velvollisuudet edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa

Luku johtuu perusoikeusudistuksesta sekä toteuttaa esityksen tavoitetta edistää hyvää tiedonhallintatapaa sekä syventää julkisuusperiaatteen soveltamista ja sen tarkoituksen toteutumista käytännössä. Hallitusmuodon mukaan julkisen vallan on edistettävä perusoikeuksien toteuttamista. Julkisuusperiaate merkitsee nykyisin oikeutta saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Se on sellaisenaan tiedon tarvitsijan omaa aktiivisuutta edellyttävä periaate.

Hallinto ja sen käsittelemät asiat ovat tulleet entistä monimutkaisemmiksi, mikä vähentää mahdollisuuksia saada yksittäisten asiakirjojen perusteella oikea kuva julkisen vallan käytöstä ja julkisyhteisön toimenpiteiden vaikutuksista. Viranomaisten hallussa oleva tietoaaineisto muodostaa keskeisen perusaineiston, jonka avulla voidaan tuottaa tietoja yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä. Riittävään ja luotettavaan tietoon perustuva yhteiskunnallinen keskustelu on edellytys hyvälle päätöksenteolle.

Haluttaessa lisätä kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon hallitusmuodon 11 §:n 3 momentissa tarkoitettulla

tavalla on parannettava kansalaisten todellisia mahdollisuuksia saada tietoja julkista valtaa käyttävien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä. Julkisuusperiaatteen tarkoitus saa käytännössä tosiasiallista merkitystä vasta, kun julkisen vallan käytön valvontaa ja yhteiskunnan kehittämistä koskevaa keskustelua varten on helposti saatavissa mahdollisimman luotettavaa tietoa, minkä vuoksi lakiin ehdotetaan otettaviksi säännökset viranomaisten velvollisuuksista edistää tiedonsaannin toteutumista. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavia säännöksiä.

Tiedonsaantia voidaan edistää lisäämällä viranomaisten vastuuta tiedontuotannossa ja jakelussa. Ehdotetut säännökset merkitsevät, että viranomaisilla on velvollisuus laatia toimialansa kehitystä ja toimintaansa kuvaavia julkaisuja, tilastoja, rekistereitä ratkaisukäytännöstään samoin kuin muita tietoaaineistoja. Viranomaiset olisivat myös velvollisia huolehtimaan siitä, että asiakaspalvelu on järjestetty asianmukaisesti.

Viranomaisten asiakirjahallinnossa ja tietohuollossa tulisi toteutua hyvä tiedonhallintatapa. Tietoon liittyvät oikeudet on otettava huomioon muun muassa tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja käyttöön otettaessa siten, että julkiset asiakirjat ovat helposti saatavissa.

17 §. *Tiedonsaantioikeuksien huomioon ottaminen päätöksenteossa.* Pykälän mukaan viranomaisen olisi ehdotetun lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviä hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista sen toiminnasta ei lain tarkoitus huomioon ottaen rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta ja että tiedon pyyntäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Säännöksellä korostettaisiin julkisuusperiaatteen ensisijaisuutta ja merkitystä. Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta on pääsääntö, josta voidaan poiketa vain, jos laissa niin erikseen säädetään. Säännöksellä ohjattaisiin viranomaista sen tehdessä lain mukaan päätöksiä, erityisesti sen päättäessä tiedon antamisesta keskeneräisissä asioissa. Velvollisuus ottaa huomioon lain tarkoitus merkitsee muun ohella sitä, että kysymyksen ollessa julkisen vallan käytön tai kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta keskeisistä valmisteluasioista, lähtökohtana on tiedon antaminen sitä pyytävälle. Jos sen sijaan kysymys on esimerkiksi keskeneräisestä yksityishenkilön etuutta koskevasta

asiasta, jonka käsittelyyn ulkopuoliset eivät voi osallistua, tiedon antamiseen ei ole samanlaista velvoitetta.

Pykälään on otettu maininta tiedon tarvitsijoiden tasapuolisesta kohtelusta. Tämä vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tietojen antaminen on viranomaisen harkinnassa, esimerkiksi annettaessa tietoja keskeneräisistä asiakirjoista tai annettaessa lupia salassa pidettävien asiakirjojen saamiseen taikka tuotettaessa pyytäjille tietoaaineistoja viranomaisen tietopalveluna. Tasapuolisuus ja tietojen yleisesti julkisuuteen saattaminen on erityisen tärkeää silloin, kun tiedot vaikuttavat yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksiin tai kun kysymys on tiedoista, jotka voivat vaikuttaa esimerkiksi yritysten kilpailuasemiin.

18 §. *Hyvä tiedonhallintatapa.* Pykälään ehdotetaan otettaviksi säännökset viranomaisten velvollisuudesta edistää ja toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa. Hyvän tiedonhallinnan käsitteen avulla on pyritty liittämään yhteen viranomaisten tietoaaineistoihin liittyvien erilaisten intressien huomioon ottamista koskevat velvoitteet. Tällaisia ovat asiakirjojen julkisuus ja salassapito, arkistointi, henkilötietojen suoja ja tietojen käyttörajoitukset sekä tietoturvallisuus.

Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi huolehtia asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muista tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä ja tässä tarkoituksessa erityisesti noudattaa pykälässä tarkemmin säädettyjä velvoitteita. Kuten pykälän muotoilusta ilmenee, siinä ei tyhjentävästi ja yksityiskohtaisesti lueteltaisi hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvia velvoitteita. Se, mitä kulloinkin kuuluu tämän käsitteen piiriin, on ajan sekä esiin tulevien tilanteiden mukaan määräytyvä asia.

Saatavuudesta huolehtiminen merkitsee paitsi perinteisten, asiakirjojen julkisuutta koskevien tehtävien hoitamista, myös velvollisuutta edistää viranomaistoimintaa ja julkishallinnon toimenpiteiden vaikutusta koskevien tietojen tuottamista ja jakelua. Saatavuutta palvelee lisäksi asiakirjojen luettelointi ja arkistointi. Viranomaisen on myös varmistettava toiminnassaan tarvittavien tietojen saatavuus, mikä edellyttää tehtävien hoidossa tarvittavien tietojen selvittämistä sekä huolehtimista siitä, että tietojen asianmukaiselle käytölle ei ole lainsäädännöllisiä

tai teknisiä esteitä.

Tiedon käytettävyyttä merkitsee vaatimusta siitä, että tiedot ovat niihin oikeutettujen käytettävissä suunnitellulla tavalla. Käytettävyydellä voidaan ymmärtää myös tiedon käyttökelpoisuutta, jolloin käsite viittaa lisäksi tiedon laatuun. Käytettävyydestä huolehtiminen osana hyvää tiedonhallintatapaa on huolenpitoa siitä, että virkatehtävissä tarvittavat tiedot ovat häiriöttömästi ja toiminnan edellyttämällä tavalla saatavissa virkatehtävien hoitamista varten. Käytettävyyteen liittyy kuitenkin myös muiden viranomaisten tiedontarpeiden ja niistä johtuvien vaatimusten huomioon ottaminen silloin, kun toinen viranomainen on riippuvainen muualta saatavasta tiedosta ja sen laadusta.

Tiedon suojaamisella tarkoitettaisiin tiedon saatavuutta ja käyttötarkoituksia koskevien rajoitusten, kuten salassapidon ja henkilötietojen suojan, toteuttamiseksi tarpeellisia toimenpiteitä, joita toteutetaan osin teknisinä turvallisuusjärjestelyinä, osin muina käytännön menettelytapoina.

Asiakirjojen julkisuus on vanhastaan merkinnyt mahdollisuutta tarkistaa esimerkiksi julkisessa keskustelussa esitettyjen tietojen paikkansapitävyys viranomaisen alkuperäisestä asiakirjasta tai sen kopiosta. Viranomaisten tietoaineistojen laadulla on merkitystä myös yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvan vuoksi sekä muun muassa yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon kunnollisen tietopohjan varmistamisessa.

Tarve huolehtia tietojen eheydestä sekä tietojen laadusta on korostunut erityisesti tietotekniikkaan liittyvien riskien vuoksi. Näitä riskejä voidaan vähentää erilaisten tietoturvallisuustoimenpiteiden avulla. Tiedon eheydellä tarkoitetaan tiedon muodon säilyttämistä tahattomalta tai lainvastaiselta muuttamiselta. Kysymys on siis tiedon säilymisestä talletettua tietoa vastaavassa muodossa. Muut tietojen laatua koskevat vaatimukset liittyvät muun muassa tietojen sisältöön suhteessa niiden käyttötarkoitukseen.

Viranomaistietojen laadulle asetettavasta tavoitteesta ei voida johtaa vaatimusta siitä, että viranomaisella olevan tiedon tulisi aina vastata todellista tilannetta. Tiedon oikeellisuusvaatimus vaihtelee eri tilanteissa. Lainsäädännössä osoitetuissa tapauksissa, erityisesti keskeisiä rekisterijärjestelmiä koskevilla laeilla, rekisterimerkinnöille on asetettu korostettu luotettavuusvaatimus. Samoin hallinnon luottamuksensuojaperiaat-

teen mukaisesti on edellytettävä, että viranomaisten antamat tiedot esimerkiksi voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä eivät ole harhaanjohtavia.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetäisiin velvollisuudesta pitää julkisista asiakirjoista luetteloa. Sen mukaan viranomaisen tulee pitää luetteloa sille käsiteltäviksi annetuista tai otetuista sekä sen ratkaisemista ja käsittelemistä asioista taikka muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Säännöksen tarkoituksena on taata se, että myös ulkopuolinen pystyy vaivattomasti selvittämään, mitä julkisia asiakirjoja viranomaisella on. Asiakirjojen luettelointi helpottaa ja nopeuttaa tiedon antamista sekä tehostaa viranomaisen sisäistäkin toimintaa ja tiedonkulkua.

Käsiteltävät asiat voidaan kirjata diaariin tai luetteloida muulla sopivalla tavalla. Diaari on virastossa vireillä olevista asioista pidettävä kirjanpito, jossa jokainen asia saa oman järjestysnumeron. Diaariin merkitään tiedot asian vireille tulosta, asiassa suoritetuista toimenpiteistä, kuten välitoimenpiteinä lähetetyistä selvitys- ja lausuntopyynnöistä, sekä lopputoimenpiteistä, kuten päätöksen antopäivästä.

Hallinnollisten diaarien merkitys on vähentynyt arkistointimenettelyjen vuoksi. Muun muassa henkilöstöhallinnon asioiden kirjaamisesta on kansallisarkiston antaman ohjauksen mukaisesti pitkälti luovuttu, koska vastaavat tiedot merkitään muihin luetteloihin, kuten nimikirjaan. Kaksinkertaista rekisteröintiä ei ole pidetty tarpeellisenä etenkin, kun valtionhallinnossa muutoinkin pyritään toteuttamaan yhden kirjaamisen periaatetta valtion tietohallinnon edistämiseksi annetun valtioneuvoston päätöksen (22.3.1989/182/750/89) mukaisesti. Viranomaisilla on käytössään myös asian käsittelyjärjestelmiä, joiden avulla voidaan tuottaa listoja vireillä olevista ja ratkaistuista asioista.

Edellä mainittujen syiden vuoksi lakia valmisteltaessa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena edellyttää kaikkien asioiden merkitsemistä perinteiseen diaariin; säännöksellä ei siis luoda yleistä kirjaamisvelvoitetta. Esitetä ei siten ole sille, että asiakirjat luetteloidaan useamman asiakirjarekisterin tai asiankäsittelyjärjestelmän avulla tai arkistoimalla asiakirjat siten, että julkiset asiakirjat ovat helposti löydettävissä.

Julkisuuden toteuttamista palveleva asia-

kirjojen luettelointi- ja arkistointivelvoite koskee paitsi viranomaiselle käsiteltäviksi lähetettyjä, myös sen itse käsiteltäviksi ottamia asioita. Velvoite parantaa julkisuutta, koska se merkitsee käytännössä velvollisuutta pitää luetteloita esimerkiksi sellaisista suunnitteluhankkeista, jotka on pantu vireille viranomaisen omasta aloitteesta. Tällaisia tietoja ei nykyisin ainakaan kattavasti ole merkitty diaareihin tai muihin julkisiin luetteluihin. Tietoja käsiteltäviksi otetuista asioista ei ole tarpeen merkitä varsinaiseen hallintodiaariin, vaan riittävää on, että tälläkin tavoin vireille tulleet asiat on luetteloitu esimerkiksi virkamiehille annettujen tehtävien rekisteriin. Luetteloon merkitään paitsi tietojen asian ratkaisusta, myös sen käsittelyn päättymisestä muulla tavalla.

Salassa pidettävien asiakirjojen luettelointi ja arkistointi on toteutettava siten, että sivulliset eivät saa salassa pidettäviä tietoja. Julkisten tietojen saatavuus ei kuitenkaan saa tästä kärsiä. Esimerkiksi suunniteltaessa sellaista tietokantaa, joka sisältää sekä julkisia että salassa pidettäviä tietoja, tiedot pitää järjestää siten, että julkisten tietojen antaminen on mahdollista.

Erillistä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettua salassa pidettävien asiakirjojen diaariin verrattavaa diaaria viranomaisella ei ehdotuksen mukaan ole velvollisuutta pitää. Kun diaarimerkinnot siltä osin kuin ne sisältävät salassa pidettäviä tietoja eivät ole julkisia, ei diaarista saa aiheutua salassa pidettävän tiedon paljastumista.

Momentin 2 kohdan mukaan viranomaisten tulee laatia ja pitää saatavilla kuvaukset ylläpitämistään tietojärjestelmistä sekä niistä saatavissa olevista julkisista tiedoista, jollei tiedon antaminen ole vastoin 24 §:n tai muun lain säännöksiä. Kohdan tarkoituksena on toteuttaa mahdollisuus saada tietoja myös muista kuin perinteisinä asiakirjoina talletetuista viranomaisen toimintaa koskevista aineistoista. Kohta on toissijainen henkilörekisterilaissa säädettyyn rekisterilösteen laatimisvelvollisuuteen nähden.

Momentin 3 kohta koskee viranomaisten velvollisuutta selvittää ja ottaa huomioon tietoon liittyvät oikeudet suunnittelutoiminnassa. Tietojärjestelmien käyttöönotto sekä hallinnolliset ja lainsäädännölliset uudistukset voivat vaikuttaa viranomaisten asiakirjojen saatavuuteen.

Julkisuusperiaatteen toteuttamiselle on

aiheutunut ongelmia sen vuoksi, että hallinnon uudistuksia ja niiden toteutuksessa käytettäviä tietojärjestelmiä suunniteltaessa ei aina ole riittävästi selvitetty tietojen käyttöä ja saatavuutta koskevia säännöksiä eikä otettu huomioon uudistusten vaikutuksia tietoon liittyvien oikeuksien toteutumiselle. Hallinnolliset uudistukset, kuten toimintojen yhtiöittäminen ja palkkausjärjestelmien uudistaminen, voivat tosiasiallisesti siirtää asiakirjoja julkisuusperiaatteen soveltamisalan ulkopuolelle ilman, että julkisuuslainsäädäntöä muutetaan. Puutteellisesta suunnittelusta on johtunut muun ohella, että käytössä on ollut esimerkiksi diaareja, joissa ei ole erotettu salassa pidettäviä ja julkisia tietoja toisistaan, mikä puolestaan on vaikeuttanut diaarin käyttöä julkisuusperiaatteen toteuttamisessa.

Käytännössä ilmenneiden epäkohtien vuoksi on pidetty tärkeänä, että viranomaiset olisivat velvollisia selvittämään ja ottamaan huomioon kehittämistoimenpiteidensä vaikutukset tietoon liittyviin oikeuksiin. Velvoite koskee lainsäädännöllisten ja hallinnollisten uudistusten sekä tietojärjestelmien käyttöönoton valmistelua.

Tietoon liittyvillä oikeuksilla tarkoitetaan paitsi oikeutta saada tietoja julkisuusperiaatteen, asianosaisjulkisuuden sekä rekisteröidyn tarkastusoikeuden nojalla, myös esimerkiksi oikeutta yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan tietojenkäsittelyssä.

Kehittämistoimenpiteiden valmistelussa olisi selvitettävä, aiheuttavatko suunnitellut uudistukset tietojensaannille perusteettomia rajoituksia tai suojattavien tietojen julkisiksi tulon tai voidaanko suunniteltu tietojärjestelmä toteuttaa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Selvityksen perusteella voidaan arvioida tarvittavat toimenpiteet, kuten uuden lainsäädännön tarve, tietojen suojan ja tietoturvaluustoimenpiteiden taso sekä tietojen antamista koskevien sisäisten ohjeiden tarve ja sisältö.

Parantunut suunnittelu on tärkeätä hallinnon tietohuollon asianmukaiselle kehittämiselle sekä julkisuusperiaatteen samoin kuin Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden johdonmukaiselle toteuttamiselle.

Momentin 4 kohdan mukaan viranomaisen tulee suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voi-

daan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavooin ja tietoturvalisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus. Säännösehdotusta vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa.

Asiakirjojen ja tietojärjestelmien hyvä julkisuus- ja salassapitorakenne on osa hyvää tiedonhallintatapaa. Viranomaisen tulee suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin käyttämänsä tietojärjestelmät niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että salassa pidettävät tiedot suojataan ja hävitetään asianmukaisesti. Salassa pidettävien asiakirjojen käsittely on suunniteltava ja toteutettava kaikissa vaiheissa niin, että ulkopuoliset eivät voi saada niistä tietoja. Kuten lakiehdotuksen 26 §:n 3 momentista ilmenee, salassa pidettävien tietojen saanti on minimoitava myös suhteessa viranomaisen kanssa toimeksiantosuhteessa olevaan.

Käytännössä ilmenneiden laiminlyöntien vuoksi kohdassa kiinnitetään huomiota tarpeeseen huolehtia salassa pidettävien asiakirjojen asianmukaisesta hävittämisestä. Tämä merkitsee muun ohella sitä, että asianmukaiset hävittämistavat kattavat koko asiakirjan tuotantoprosessin ja asian käsittelyn eri vaiheissa syntyvien salassa pidettävien luonnosten ja tulosteiden asianmukaisen hävittämisen.

Viranomaisen olisi myös pidettävä huolta siitä, että asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavooin ja tietoturvalisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus. Velvoite edellyttää, että viranomainen selvittää muun muassa tietoaineistoihinsa sisältyvien tietojen saatavuuden, käytettävyyden ja laadun merkityksen sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvalisuustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset sekä suunnittelee ja toteuttaa tämän perusselvityksen pohjalta tietoturvalisuustoimenpiteensä. Täsmentävät säännökset on tarkoitus ottaa lain nojalla annettavaan asetukseen, kuten esityksen liitteenä 2 olevasta asetusluonnoksesta ilmenee.

Momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen velvollisuutena on pitää huolta siitä, että

sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta, tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, turvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta. Huolta on myös pidettävä huolta siitä, että hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseksi annettuja säännöksiä, määräyksiä ja ohjeita valvotaan. Säännös olisi uusi.

Julkisuusperiaatteen toteutumisessa kysymys on asiakaspalvelun toimivuudesta, toisin sanoen siitä, että viranomaisen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta, tietojen antamisesta noudatettavasta menettelystä ja tehtävänjaosta. Tietojen saamista julkisista asiakirjoista voi haitata muun ohella se, että viranomainen ei ole antanut riittäviä sisäisiä menettelytapaoheja tiedon antamisesta esimerkiksi valmisteilla olevista asiakirjoista, mikä voi johtaa tiedon tarvitsijan kannalta kohtuuttomaan vaivannäköön asian siirtyessä virkamieheltä toiselle. Vastuusuhteiden epäselvyys voi myös lisätä tarpeetonta asioiden salaamista. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisten asiakirjoista tietoja saavia palvelullaan mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti. Viranomaisten on kirjattava ja järjestettävä asiakirjansa siten, että pyydyt asiakirjat voidaan saada nopeasti esille. Asiakaspalvelun toimivuus edellyttää, että viranomaisessa toimivilla on paitsi tieto asiakirjojen julkisuutta koskevista säännöksistä, myös sitä, että asiakirjapyyntöjen käsittelytapa on ennakolta suunniteltu hyvin. Viranomaisen sisäinen ohjaus ja valvonta on tarpeen myös asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavien menettelyjen ja tietoturvalisuusjärjestelyn toteuttamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan tarkempia säännöksiä 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä sekä niihin vaikuttavista tekijöistä annetaan asetuksella. Tarkoituksena on asetuksella antaa säännökset siitä, miten viranomaisten tulisi selvittää ja arvioida asiakirja-aineistonsa ja tietojärjestelmänsä sekä niihin liittyvät intressit ja mitä tietoturvalisuuden suunnittelussa tulisi ottaa huomioon. Asetukseen otettaisiin myös muita viranomaisten velvoitteita täsmentäviä säännöksiä. Alustava asetusluonnos on tämän esityksen liitteenä 2.

Asetuksella voitaisiin säätää valtioneu-

voston oikeudesta antaa tarkempia säännöksiä ja ohjeita asiakirjojen ja tietojärjestelmien ja niihin talletettujen tietojen suojaamisessa, tietojen eheyden ja laadun varmistamisessa sekä tietojen siirrossa tietoverkkojen välityksellä noudatettavista teknisistä tietoturvallisuustoimenpiteistä ja menettelyä koskevista vaatimuksista sekä niiden tason määrittelyssä noudatettavasta asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen luokituksesta valtionhallinnossa.

Kuten liitteenä 2 olevan asetusluonnoksen 7 §:stä ilmenee, viranomaisen voisi itse luokitella asiakirjansa ja tietojärjestelmänsä ja niihin sisältyvät tiedot erilaisten käsittely- ja suojausvaatimuksien huomioon ottamiseksi sekä tietoturvallisuusjärjestelyjen toteuttamiseksi. Asetusluonnoksen 8 §:ssä on yleiset säännökset suojattaviksi luokiteltujen tietojen tietoturvallisuustoimenpiteistä. Valtioneuvoston antamien säännösten ja ohjeiden avulla voidaan yhtenäistää noudatettavaa luokittelua ja sen mukaisesti myös esimerkiksi tietojärjestelmien ja niiden tietojen käsittely-, suojaus- ja tietoturvallisuustoimenpiteitä. Yhtenäiset menettelyt ovat tarpeen muun muassa viranomaisten välisen tietojenvaihdon kannalta.

Pykälän 3 momentissa olisi viittaus arkistolainsäädännöstä johtuviin arkistotoimiin koskeviin velvoitteisiin. Säännös on katsottu selvyysyksiä tarpeelliseksi, koska pykälässä tarkoitettuun hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu myös asiakirjojen käytettävyys ja säilyttäminen, jotka ovat keskeisiä viranomaisen arkistotoimelle kuuluvia tehtäviä.

19 §. *Viranomaisen tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä asioissa.* Pykälä sisältää säännökset viranomaisen velvollisuudesta antaa tieto keskeneräisistä asioista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus pitää saatavissa asiakirjoja, joista ilmenevät tiedot tietyistä valmisteilla olevista asioista. Vastaavaa säännöstä ei sisälly voimassa olevaan lakiin, ja se liittyy esityksen tavoitteeseen lisätä valmistelun julkisuutta.

Tietojenantovelvollisuus poikkeaa perinteisestä asiakirjojen julkisuudesta siten, ettei se perustu välttämättä oikeutta saada kopiota valmisteluasiakirjasta, esimerkiksi lainvalmistelussa olevasta keskeneräisestä säädösluonnoksesta, jota ei ole annettu vielä edes valmistelusta vastaavan virkamiehen esimiehelle. Viranomaisen olisi sen sijaan pidettävä saatavissa pykälässä tarkoitettulla tavalla

asiakirjoja, joista ilmenevät valmisteltavaan asiaan liittyvät keskeiset tiedot. Velvoite koskisi lainvalmisteluhankkeita (1 kohta) sekä toisaalta yleisesti merkittäviä suunnitelmia, selvityksiä ja ratkaisuja (2 kohta).

Momentin 1 kohdan mukaan lainvalmisteluhankkeista tulisi olla saatavilla asiakirjoja, joista ilmenevät tiedot lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta. Tietojensaannin kohdentaminen lainvalmisteluun on perusteltua sen vuoksi, että lainsäädäntö on vaikutuksiltaan merkittävimpiä yhteiskunnan päätöksentekomuotoja. Lainsäädännöllä toteutettavat kansalaisten etuihin ja oikeuksiin vaikuttavat ratkaisut perustuvat arvovalintoihin, joiden demokraattisen päätöksentekotavan tavoitteiden mukaisesti tulisi vastata kansalaisten arvoja. Tiedonsaannin toteuttamiseksi yksinkertaisin menettely on, että ministeriöt laativat ja pitävät yllä säädöshankkeistaan luetteloa. Myös Euroopan yhteisössä valmisteilla olevat, norminantoon johtavat asiat, jotka kuuluvat asianomaisen ministeriön valmisteluvastuuseen, luetteloidaan. Valtioneuvoston yleisölle julkiseen ja yleisen tietoverkon kautta käytössä olevaan hankerekisteriin on tarkoitus sisällyttää tiedot hallituksen, eduskunnan ja ministeriöiden vireillepanemista lainsäädäntöhankkeista, kehittämis- ja uudistushankkeista sekä tietoja tutkimushankkeista.

Momentin 2 kohdan mukaan velvollisuus laatia ja pitää saatavilla asiakirjoja koskisi myös valmisteilla olevia yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevia suunnitelmia, selvityksiä ja ratkaisuja. Yleisesti merkittäviä ovat lainkohdassa tarkoitettulla tavalla sellaiset suunnitelmat, selvitykset ja ratkaisut, joilla on huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin. Tällaisista esimerkkeinä voi mainita tulonjakoa, sosiaaliturvaa sekä ympäristön käyttöä ja suojelua koskevat suunnitelmat. Yleistä merkittävyyttä selvityksillä ja suunnitelmilla saattaa olla muutoinkin.

Velvollisuutta laatia ja pitää saatavilla valmistelua kuvaavia asiakirjoja ei olisi niiltä osin, kuin kysymys on salassa pidettävistä säädetyistä asioista. Siten esimerkiksi valtion finanssipolitiikan valmistelua koskevien asioiden valmistelusta ei olisi velvollisuutta antaa selvitystä, jos tiedon antaminen vaarantaisi päätöksen tarkoituksen toteuttamisen tai finanssipolitiikan hoitamisen (24 §:n 1

momentin 11 kohta).

Velvollisuus pitää saatavilla asiakirjoja ei koskisi hallinto- ja lainkäyttöasiaa, jossa kysymys on yksinomaan tietyn yksilön tai yhteisön eduista ja oikeuksista. Päätöksenteon edellytykset näissä asioissa ovat laissa säädettyjä, eikä ulkopuolisilla ole useimmiten mahdollisuutta vaikuttaa tehtävään ratkaisuun.

Yleisesti merkittäviä asioita, kuten ympäristön käyttöä koskevia lupa-asioita, koskevat lisäksi erityissäännökset asian vireillä olon kuuluttamisesta sekä asianosaisten ja yleisön kuulemisesta. Esimerkiksi vesilain (264/1961) mukainen lupahakemus on kuulutettava ja isoimmissa asioissa järjestetään erityisiä katselmuskokouksia, joihin yleisö voi osallistua.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on pyydettäessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja 1 momentissa mainittujen asioiden käsittelyvaiheesta sekä esillä olleista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusarvioinneista samoin kuin asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista. Säännöksen tarkoituksena on korostaa viranomaisten toiminnan ja suunnittelun avoimuutta sekä mahdollistaa asioiden etenemisen seuranta. Vaikutusmahdollisuuksia koskevista tiedoista voidaan lainvalmisteluhankkeiden osalta mainita esimerkkinä tieto siitä, milloin ehdotus on tarkoitus lähettää lausunnolle.

20 §. *Viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa.* Pykälässä korostettaisiin viranomaisten velvollisuutta edistää tiedon saamista toiminnastaan julkaisu- ja tiedotustoiminnan avulla sekä käyttämällä sellaisia tiedonjakelukanavia, joiden avulla kansalaiset voivat helposti saada tietoja.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta sekä tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja ja tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään ja kehityksestä toimialallaan. Aineiston laatimisen tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Momentissa velvoitettaisiin viranomaiset edistämään toimintansa avoimuutta. Säännöksen tarkoituksena on tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista korostamalla viranomaisen omaa aktiivisuutta tiedon tuottajana

ja jakajana. Kansalaisten mahdollisuudet valvoa viranomaisten toimintaa ja vaikuttaa päätöksentekoon yleisissä asioissa parantuvat viranomaistoiminnan avoimuuden myötä. Tilastojen, päätösrekisterien ja julkaisujen avulla on mahdollista saada yleisempi ja usein myös monipuolisempi kuva viranomaisen toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisyhteisön toimenpiteiden vaikutuksesta niihin. Asiakirjojen julkisuus on riittämätön keino etenkin niillä hallinnonaloilla, joilla yksittäisiä asioita koskevat asiakirjat ovat toimialan luonteen vuoksi merkittävilta osin salassa pidettäviä, kuten sosiaalihuoltoa ja sosiaaliturvaa toteutettaessa sekä yritystoimintaa tuettaessa. Ehdotuksen mukaan viranomaisella on sitä laajempi velvollisuus tuottaa tilastoja, julkaisuja ja päätöksentekoa kuvaavia aineistoja, mitä laajemmin viranomaisen toimintaa kuvaavat asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Velvollisuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon myös se, kuinka laajasti tietoja on saatavissa jo yleisen tilastotuotannon, kuten tilastokeskuksen ja muiden tilastoja tuottavien viranomaisten julkaisujen perusteella.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Aktiivisen tiedottamisen avulla voidaan myös lisätä kansalaisten tietoja omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Kunnan viranomaisen tiedotusvelvollisuudesta säädetään kuntalaissa. Siten pykälän nojalla ei voida antaa tarkempia säännöksiä kunnan tiedotustoiminnan järjestämisestä.

Tiedottamisessa on pyrittävä siihen, että lain tarkoitus toteutuu mahdollisimman hyvin. Tiedottamisvelvollisuus ei kuitenkaan syrjäytä salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta eikä myöskään automaattisesti takaa tiedon saamista asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen. Pykälässä ei ole yksityiskohtaisesti säännelty tiedottamistapoja eikä tiedottamisen ajoitusta. Asetuksella on tarkoitus säätää viranomaisen velvollisuudesta määritellä ulkoisen tiedotuksen periaatteet ja muun muassa tiedotuksessa noudatettavat menettelytavat.

Pykälän 3 momentissa olisi säännös viranomaisten toimintaa koskevien tietojen jakelusta. Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luette-

lot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa, yleisissä tietoverkoissa tai muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Momentin tarkoituksena on korostaa viranomaisten velvollisuutta ottaa huomioon erilaiset tiedon jakamiseen käytettävissä olevat kanavat sekä mahdollisuudet kohdistaa jakelua asioiden luonteen vaatimalla tavalla. Yleisten tietoverkkojen merkitys lisääntynee tiedonvälityksessä kotitalouksien tietoliikenneyhteyksien kasvaessa. Yleiset kirjastot muodostavat luontevan jakelupisteen myös viranomaistoimintaa koskevan tiedon välitykseen.

21 §. *Viranomaisen tietopalvelu.* Pykälässä säädettäisiin perusteet sille, että viranomainen voi tuottaa hallussaan olevista atk-rekistereistä tietoja pyytävän toivomia aineistoja. Säännöksen tarkoituksena on edistää viranomaisten hallussa olevien tietoa-ineistojen hyödyntämistä sellaisissa tilanteissa, joissa tietojen antamiseen ei ole suojeltavien intressien kannalta esteitä.

Kuten 5 §:n perusteluista ilmenee, julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus kohdistuu muun muassa automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tallennettuihin loogisesti yhteenkuuluvista tiedoista muodostuviin viesteihin. Tämän vuoksi voi jäädä epäselväksi, voiko viranomainen tuottaa ja luovuttaa sellaisia tietoa-aineistoja, joissa on käytetty esimerkiksi useampaan eri tietojärjestelmään talletettuja tietoja.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen voisi luovuttaa yhdistämällä ja muutoin käsittelemällä eri käyttötarkoituksia varten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään sisältyvistä tiedoista tuotetun aineiston. Edellytyksenä on, että aineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun tai sen käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan asianomaisten viranomaisten luvalla ja 1 momentissa säädetyin edellytyksin tietoa-aineisto voidaan tuottaa myös eri viranomaisten ylläpitämistä tietojärjestelmistä. Ehdotettu säännös mahdollistaisi esimerkiksi sanomavälitteisen tietopalvelun, jossa useammasta hallinnon perusrekisteristä, kuten väestö- ja kiinteistö-tietojärjestelmistä hankitaan samaa henkilöä koskevat tiedot ja välitetään ne tiedon tarvit-sijalle. Edellytyksenä on, että tietoja pyytä-

vällä on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käsitellä tällaisia tietoja. Kysymys voi olla myös laajemmista tietoa-aineistoista esimerkiksi tilasto- tai tutkimustarkoituksiin taikka markkinointia varten.

6 luku. Salassapitovelvoitteet

Lakiehdotuksen 6 lukuun sisältyvät säännökset asiakirjan salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden perusteista ja niiden välisestä suhteesta, salassapitomerkin-nän tekemisestä sekä salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökiellosta.

Asiakirjan salassapitovelvollisuus sisältää kiellon näyttää salainen asiakirja tai antaa siitä kopio. Vaitiolovelvollisuus puolestaan koskee lähinnä virkamiehen käyttäytymistä. Se merkitsee kieltoa ilmaista tieto siitä riippumatta, onko tieto talletettu vai ei. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluva tieto voi olla peräisin asiakirjoista tai saatu esimerkiksi suullisesti. Vaitiolovelvollisuus on siten asiakirjan salassapitovelvollisuutta laajempi.

22 §. *Asiakirjasalaisuus.* Pykälä sisältää perussäännökset viranomaisen asiakirjan salassapidon perusteista ja salassapitovelvollisuuden sisällöstä.

Asiakirja on pykälän 1 momentin mukaan pidettävä salassa, kun se ehdotetussa tai muussa laissa säädetään salassa pidettäväksi. Asiakirjan salassapito voisi siten perustua vain laissa olevaan säännökseen. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettaisiin normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä, eikä sillä voitaisi estää salassapitosäännösten ottamista muuhun lakiin. Tämän vuoksi lainkohdassa todetaan, että asiakirjasalaisuus voi perustua myös muuhun lakiin. Uudistuksen tavoitteena on kuitenkin ollut, että uusilla säännöksillä voitaisiin vähentää tarvetta ottaa salassapidosta säännöksiä erityislakeihin.

Asiakirjasalaisuus voisi ehdotuksen mukaan perustua myös viranomaisen määräykseen. Lakiehdotuksessa ei ole yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 9 §:n 3 momenttia vastaavaa säännöstä, joka oikeuttaisi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yksittäistapauksessa määräämään asiakirjat salassa pidettäväksi. Siten säännöksessä tarkoitetaan vain sellaisia tilanteita, joissa viranomaisella erityislain nojalla on oikeus yksittäistapauksessa antaa salassapitomää-

räys. Salassapitomääräyksen antamista koskevia säännöksiä ovat oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n 2 momentti ja tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 60 § sekä valtiopäiväjärjestyksen 54 f §. Näitä erityissäännöksiä ei ole tarkoitus kumota. Erityissäännöksiä saattaa olla tarpeellista vastaisuudessa antaa. Näistä syistä momentissa todetaan määräys asiakirjasalaisuuden perusteena. Lainkohdassa tarkoitettuna määräyksenä ei pidetä salassapitosäännöksen tulkintaa, toisin sanoen sitä, että viranomaisen laissa olevan salassapitosäännöksen perusteella toteaa asiakirjan salassa pidettäväksi.

Kolmanneksi asiakirjan salassapitovelvollisuus voisi ehdotuksen mukaan perustua siihen, että asiakirja sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Asiakirjan salassapitovelvollisuuden määrittely osittain myös vaitiolovelvollisuutta koskevien säännösten avulla johtuu siitä, että salassapitovelvollisuutta ei käytännössä pystytä sääntelemään keskitetysti yhdessä laissa. Asiakirjasalaisuutta ja vaitiolovelvollisuutta koskevia säännöksiä ei myöskään ole käytännössä aina mahdollista erottaa toisistaan. Voimassa olevaa lainsäädäntöä on arvosteltu sen vuoksi, että epätasaisesti ja väljästi säännelty vaitiolovelvollisuus voi aiheuttomasti kaventaa asiakirjajulkisuutta. Tämä epäkohta pyritään lakiehdotuksessa poistamaan siten, että myös vaitiolovelvollisuuden perusteista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevassa laissa ja että perusteet säädetään yhdenmukaisiksi asiakirjajulkisuuden poikkeusperusteiden kanssa.

Pykälän 2 momentissa määritellään salassapitovelvollisuuden sisältö. Salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen käytettäväksi. Kopiolla tarkoitetaan myös sähköisesti aikaansaatua jäljennöstä, kuten sähköisen asiakirjan tallettamista tietokoneen levykkeelle, taikka asiakirjan mikrofilmikopiota.

23 §. *Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto.* Pykälä sisältää säännökset vaitiolovelvollisuuden perusteista ja vaitiolovelvollisista sekä hyväksikäyttökiellosta. Lakia valmisteltaessa on harkittu eri vaihtoehtoja järjestää asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden välinen suhde samoin kuin sitä, mihin lakiin vaitiolovelvollisuutta koskeva yleinen säännös olisi sijoitettava.

Vaitiolovelvollisuuden sääntely voidaan nähdä ensisijaisesti julkisuusperiaatteen toteuttamiseen keskeisesti vaikuttavana kysymyksenä ja siten osana julkisuuslainsäädäntöä. Toisaalta vaitiolovelvollisuus määrittelee virkamiehen suhdetta viranomaiseen työnantajana, minkä vuoksi vaitiolovelvollisuudesta olisi perusteltua säätää, kuten nykyisin, valtion virkamieslaissa. Koska mainittu laki koskee vain valtion virkamiehiä, jälkimmäinen vaihtoehto olisi merkinnyt, että luottamushenkilöiden ja kunnan viranhaltijoiden samoin kuin muiden viranomaisessa ja viranomaisten lukuun työskentelevien vaitiolovelvollisuudesta olisi ollut tarpeen säätää erikseen.

Vaitiolovelvollisuus ja asiakirjasalaisuus liittyvät olennaisella tavalla toisiinsa. Tätä osoittaa myös se, että Ruotsissakin vaitiolovelvollisuudesta säädetään samassa laissa kuin asiakirjojen salassapidosta (*Sekretesslagen*). Vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjajulkisuuden välistä yhteyttä onkin lainvalmistelussa pidetty keskeisimpänä säännösten sijoittamiseen vaikuttavana tekijänä, minkä vuoksi ehdotetaan, että vaitiolovelvollisuudesta otetaan perussäännökset ehdotettuun viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaan lakiin.

Valitusta ratkaisumallista seuraa, että sellaiset vaitiolovelvollisuutta koskevat säännökset, joita vastaavat asiakirjan salassapitovelvoitteet sisältyvät ehdotettuun lakiin, ehdotetaan pääsäännön mukaan kumottaviksi. Valtion virkamieslakia on pidettävä kuitenkin sillä tavoin keskeisenä virkamiesten velvollisuuksia koskevana yleisesti sovellettavana säädöksenä, että voidaan pitää asianmukaisena säilyttää laissa maininta virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta. Tämän vuoksi ehdotetaan, että valtion virkamieslain 17 §:ssä olevaa virkamiehen vaitiolovelvollisuutta koskevaa säännöstä muutetaan ottamalla siihen viittaus viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaan lakiin. Muut sellaiset vaitiolovelvollisuutta koskevat erityissäännökset, joilla ei ole itsenäistä sisältöä, ehdotetaan kumottaviksi, kuten jaksosta 1.4. tarkemmin ilmenee. Rikoslain virkarikoksia koskevan 40 luvun säännöksiä salassapitorikoksista ehdotetaan myös tarkistettaviksi.

Pykälän 1 momentin sisältämän perussäännöksen mukaan vaitiolovelvollisuus voisi vastaisuudessa perustua vain laintasoiseen sääntelyyn. Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei

saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaansa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Vaitiolovelvollisuus merkitsisi kieltoa ilmaista asiakirjan salassa pidettävä sisältö. Ilmaiseminen merkitsee paitsi tiedon antamista suullisesti, myös passiivisemminkin tapahtuvaa tiedon paljastamista ulkopuolisille, esimerkiksi salassa pidettäviä tietoja sisältävän asiakirjan jättämistä ulkopuolisten saataville.

Vaitiolovelvollisuus voisi luonnollisesti perustua myös muussa laissa olevaan erityiseen vaitiolovelvollisuutta koskevaan sääntöseen. Momentissa ei kuitenkaan pyritä, kuten ei voimassa olevan valtion virkamieslain 17 §:ssä eikä myöskään rikoslain 40 luvun 5 §:ssä, tyhjentävästi määrittelemään vaitiolovelvollisuuden sisältöä. Momentin tarkoituksena on ennen kaikkea vaitiolovelvollisuuden oikeudellisen perustan vahvistaminen asiakirjasalaisuuden perustaa vastavaksi. Siten vaitiolovelvollisuuden yksityiskohtainen sisältö määräytyisi edelleen myös muualle lainsäädäntöön jäävien ja tulevaisuudessa mahdollisesti säädettävien lainsäätöjen erityisten vaitiolosäännösten mukaan.

Ehdotettu muutos merkitsee periaatteessa tärkeää vaitiolovelvollisuuden supistumista, koska viranomaisen palveluksessa olevan henkilön vaitiolovelvollisuus ei enää voisi perustua asian laatuun. Vaitiolovelvollisuus jäisi kaikesta huolimatta asiakirjasalaisuutta jossain määrin laajemmaksi sen vuoksi, että vaitiolovelvollisuus koskee päinvastoin kuin asiakirjasalaisuus myös tallettamattomia tietoja.

Momentissa ei olisi viittausta muun lain nojalla annettuun vaitiolomääräykseen. Tämä johtuu siitä, että laissa ei nykyisin ole säännöksiä oikeudesta antaa tapauskohtaisia vaitiolomääräyksiä lukuun ottamatta valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 4 momenttia. Sen mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota hallitus katsoo kunkin asian laadun vaativan. Koska erityissäännökset joka tapauksessa syrjäyttävät viranomaisten toiminnan

julkisuutta koskevan lain, viittausta muun lain nojalla annettuun vaitiolomääräykseen ei ole pidetty tarpeellisena.

Momentin mukaan vaitiolovelvollisuus jatkuu senkin jälkeen, kun palvelussuhde, luottamustehtävän hoito, toimeksiantotehtävän suorittaminen tai viranomaisessa toimiminen on päättynyt. Koska lakiehdotuksen mukaan myös vaitiolovelvollisuuden lakkaamiseen sovelletaan asiakirjan salassapidon lakkaamista koskevia säännöksiä, ei vaitiolovelvollisuus enää olisi elinikäinen, vaan se päättyisi soveltuvien osin samoja sääntöjä noudattaen kuin asiakirjasalaisuus.

Lakiehdotukseen ei ole otettu säännöstä, joka osoittaisi vaitiolovelvollisuuden laajuuden silloin, kun kysymys on asiakirjasta, joka ei vielä ole tullut julkiseksi. Lakia valmisteltaessa on lähdetty siitä, että tiedon antaminen tällaisesta asiakirjasta vastoin viranomaisen nimenomaista kieltoa voisi rikoslain 40 luvun 10 ja 11 §:ssä säädettyin edellytyksin olla rangaistavissa virkavelvollisuuden laiminlyömisinä. Siten tosiasiallisesti olisi kiellettyä antaa tieto myös sellaisen keskeneräisen asiakirjan sisällöstä, jonka ilmaisemisen viranomaisen on lain nojalla nimenomaisesti kieltänyt. Käytännön kannalta aiheutuisi ongelmia, jos tiedon antamista ei voitaisi viranomais toiminnassa keskittää tai osoittaa tietyille henkilöille (esimerkiksi vastaaminen toimittajien tiedusteluihin), mikä voi johtaa epätasomallisten tietojen leviämiseen. Tiedon antamista koskevaa esimiehen määräystä ei myöskään voida välttämättä asettaa eri asemaan kuin muita viranhoidtoa koskevia määräyksiä. Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoituksena on tehostaa julkisuusperiaatetta ja sen toteutumista siten, että viranomaisen selkeästi määrittelee tiedottamisen ja tietojen antamisen menettelytavat ja niistä vastaavat. Viranomaisella samoin kuin yksityisellä elinkeinonharjoittajalla tulee olla mahdollisuus työnsä johtoon sekä tiedonantoon liittyvien tehtävien jakamiseen, mikä käytännössä merkitsee muille virkamiehille tosiasiallista kieltoa antaa tietoa.

Viranomaisen oikeus kieltää tiedon ilmaiseminen ei kuitenkaan ole rajoitukseton, vaan tiedon ilmaiseminen voidaan kieltää vain laissa säädettyin edellytyksin. Lakiehdotuksen mukaan julkisuutta ei saa perusteettomasti rajoittaa valmisteltavina olevien asiakirjojen ollessa kysymyksessä. Viranomaisen on lisäksi annettava tieto tietyistä

lakiehdotuksen 19 §:ssä mainituista asioista. Viranomaisen kiellon lainmukaisuuden arviointiin vaikuttaa myös lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentissa säädettäväksi ehdotettu tiedotamisvelvollisuus. Siten virkamies ei ole velvollinen noudattamaan esimerkiksi sellaisia määräyksiä, joilla kokonaan kielletäisiin tiedon antaminen valmisteilla olevasta lainsäädännöstä, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.

Vaitiolovelvollisten piiri on lakiehdotuksessa pyritty ilmaisemaan mahdollisimman kattavasti. Vaitiolovelvollisia olisivat ensinnäkin viranomaisen palveluksessa virka- tai työsuhteessa olevat henkilöt sekä luottamustehtävää hoitavat. Vaitiolovelvollisuus koskisi 2 momentin mukaan myös harjoittelijoita ja muita viranomaisessa tosiasiallisesti toimivia samoin kuin viranomaisen toimeksiantosta toimivia tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa olevia. Vaitiolovelvollisia olisivat muun muassa viranomaisissa toimivat siviilipalvelumiehet ja terveydenhuoltoalaa opiskelevat sairaalassa toimivat harjoittelijat. Samoin esimerkiksi oikeustieteen opiskelija, jonka annetaan kuunnella tuomioistuimen sisäistä keskustelua, olisi säännöksen perusteella velvollinen olemaan ilmaisematta, mitä on saanut tietää tuomioistuimen sisäisestä neuvotteluista. Sosiaali- ja terveydenhuollossa samoin kuin rikosasioiden sovittelussa on yhä enemmän viranomaisessa vapaaehtoisesti toimivia. Myös vapaaehtoisesti toimivia koskisi vaitiolovelvollisuus. Edellä mainitun lisäksi vaitiolovelvollisia olisivat lain tai lain nojalla annetun luvan perusteella salassa pidettäviä tietoja saaneet, jollei laista tai luvasta muuta johdu.

Momentissa säädettäisiin myös asianosaisen, hänen edustajansa ja avustajansa vaitiolovelvollisuudesta. Ilmaisukiellon piirissä olisivat asianosaisasemassa saadut salassa pidettävät tiedot, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään. Edustajan ja avustajan velvollisuus pitää salassa päämiehenä olevaa asianosaista koskevat tiedot määräytyy muun lainsäädännön mukaan. Oikeusministeriössä valmistellaan holhouslainsäädännön uudistamista. Uuteen holhoustointa koskevaan lakiin on tarkoitus ottaa säännökset edunvalvojan vaitiolovelvollisuudesta ja sitä koskevista poikkeuksista. Asianajajien velvollisuudesta pitää asiakasta koskevat tiedot salassa säädetään asianajajista annetun lain 5 b §:ssä.

Pykälän 3 momentin mukaan vaitiolo-

velvollinen ei saa käyttää hyödykseen salassa pidettäviä tietoja. Näitä ovat tieto paitsi salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä myös sellaiset tallentamattomat tiedot, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Hyväksikäyttökielto koskee kaikkia niitä, jotka lain mukaan ovat salassapitovelvollisia, ja se jatkuu palvelussuhteen tai luottamustehtävän päätyttyäkin. Hyväksikäyttökielto koskee siten sellaistenkin tietojen käyttämistä, joita koskeva salassapitovelvollisuus on säädetty muussa laissa.

Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa. Salassa pidettävien tietojen käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi on kriminalisoitu virkarikoksia koskevissa rikoslain 40 luvun 5 ja 6 §:ssä. Hyväksikäyttökielto sisältyy myös eräisiin salassapitovelvollisuutta koskeviin uusiin erityissäännöksiin.

Hyväksikäyttökielto liittyy olennaisesti salassapitovelvollisuuteen. Ottaen huomioon myös edellä mainituista uusista säännöksistä ilmenevä kehitys hyväksikäyttökieltoa koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi nyt kysymyksessä olevaan lakiin.

Momentissa on asianosaista koskeva poikkeus hyväksikäyttökiellosta. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut. Säännös merkitsee, että tietoja voi käyttää paitsi samaa asiaa eri muutoksenhakuasteissa käsiteltäessä myös muussa viranomaisessa vireille pantavassa asiassa, jos viimeksi mainitussakin tapauksessa on kysymys saman oikeuden, velvollisuuden tai edun hoitamista koskevasta asiasta. Siten esimerkiksi ulosoton hakija voisi käyttää ulosottoasiassa asianosaisena saamia tietoja takaisinsaantia tai konkurssia koskevassa, saman saatavan perintää koskevassa asiassa.

24 §. Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat. Pykälän 1 momenttiin sisältyvät luettelon muodossa säännökset yleisimmistä salassapitoperusteista. Tavoitteena on ollut laatia sellaiset yleissäännökset, jotka vähentäisivät tarvetta erityissäännöksiin muissa laeissa.

Hallitusmuodon perusoikeussäännöksillä on merkitystä salassapitoperusteiden määrittelyssä, koska salassapitonormit merkitsevät perusoikeudeksi säädetyn tiedonsaantioikeu-

den rajoitusta ja koska yksityiselämän sekä henkilötietojen perustuslaillinen suoja ja yksilön itsemääräämisoikeus vaikuttavat myös julkisuuden ulottuvuuden määrittelyyn.

Hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin mukaan tiedon saantia viranomaisten asiakirjoista voidaan rajoittaa vain lailla ja vain *välttämättömistä syistä*. Hallituksen esityksessä vastaavaan momenttiin sisältyi niin sanottu lakivaraus, jonka mukaan tietojen saamisesta viranomaisten asiakirjoista säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp) todettiin, että momentin säännös vastaisi pääosin hallituksen esitystä. Lailla erikseen säädettävät rajoitukset voisivat mietinnön mukaan merkitä nykyiseen tapaan asiakirjojen ja muiden tallenteiden salaisuutta tai luvanvaraista julkisuutta. Valiokunnan mietinnön perusteella ei voitane päätellä, että tarkoitukseen olisi ollut asettaa nykyisestä olennaisesti poikkeavia vaatimuksia salassapitoperusteille.

Hallitusmuotoon ei sisälly säännöksiä, joissa määriteltäisiin yleisesti, miten perusoikeudet suhtautuvat toisiinsa tai millä edellytyksillä - lakivaatimusta lukuun ottamatta - perusoikeuksia ylimalkaan voidaan rajoittaa. Sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, osaksi eräisiin perusoikeuksiin liitettyjen rajoituslausekkeiden perusteella. Perusoikeuden rajoitukset on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan perusoikeusrajoituksilta vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista. Siitä tulee käydä ilmi esimerkiksi rajoitusten laajuus ja niiden täsmälliset edellytykset. Perusoikeuksien rajoittaminen on sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla. Välttämättömyysvaatimuksen tarkoituksena on määrittää rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen.

Salassapitoperusteet tavataan ryhmitellä sen mukaan, onko tiedonsaantirajoituksen tarkoituksena suojata yksityistä vai yleistä etua. Yleisinä etuina pidetään esimerkiksi valtion turvallisuutta ja kansainvälisten suhteiden hoitamista, yksityisinä etuina muun muassa yksityiselämän suojaa sekä liike- ja ammattisalaisuutta. Eri salassapitosäännöksiä ei kuitenkaan voida sijoittaa välttämättä vain yhteen kategoriaan; esimerkiksi liike- ja

ammattisalaisuuden suojalla voi katsoa olevan yleistä merkitystä kansainvälisen kaupan ja talousjärjestelmän keskeisten arvojen suojaamisessa.

Lakiehdotuksen salassapitoa koskevat säännökset on valmisteltu ottaen huomioon hallitusmuodon edellä tarkoitettut säännökset. Lainvalmistelussa on käytetty seuraavasta ilmeneviä tarkastelutapoja, joiden tarkoituksena on ollut varmistaa se, että ehdotetut salassapitosäännökset ovat välttämättömiä hyväksyttävien yksityisten tai yleisten etujen vuoksi ja että lakiehdotus siten voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lainvalmistelussa on katsottu, että salassapitonormien laadinnassa on tarpeen erottaa suojattavat intressit siinä suhteessa, kuuluuko suojattava (tiedonsaantia rajoittava) intressi perus- ja ihmisoikeuksiin. Tästä näkökulmasta käsin on merkitystä katsottu olevan erityisesti yksityiselämän suojaa koskevalla hallitusmuodon 8 §:n 1 momentilla.

Rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä arvioitaessa voi perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan olla merkitystä esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaisista oikeutta koskevilla määräyksillä ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo hyväksyttävistä perusteista, joilla ihmisoikeuksia voidaan rajoittaa. Koska yksityiselämän suoja on sekä perusoikeus että ihmisoikeussopimuksen suojaama oikeus, asiakirjan julkisuutta on arvioitava myös näiden oikeuksien rajoitusperusteena. Yksityiselämän perus- ja ihmisoikeudellisesta suojasta johtuu oletama siitä, että yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen suojan tarve muodostaa hallitusmuodon 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua välttämättömyyden syyn rajoittaa tiedonsaantia.

Esitystä laadittaessa onkin lähdetty siitä, että sääntelyn kohdistuessa samanaikaisesti kahteen eri perusoikeuden sisältöön vaikuttavaan tekijään, arviointia ei voida tehdä pelkästään vertaamalla eri etuja toisiinsa, vaan säännökset on pyritty laatimaan ottamalla huomioon samanaikaisesti kumpikin perusoikeus ja niiden tarkoitus.

Lakiehdotukseen otetut *salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisiksi* siten, ettei niissä pääsäännön mukaan enää nykyiseen tapaan lueteltaisi niitä viranomaisia, joiden hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä (salassapitoperusteiden yleispätevyys). Tämän ehdotuksen on katsottu omalta

osaltaan selkeyttävän salassapidon määrittelyä sekä edistävän yhtenäisiin perusteisiin pohjautuvan salassapitolainsäädännön kehittämistä. Hallinto muuttuu suhteellisen nopeasti, minkä lisäksi esimerkiksi kunnalla on aikaisempaa suuremmat mahdollisuudet organisoida tehtäviensä hoito parhaaksi katsomallaan tavalla. Tämän vuoksi sääntelytapa, jossa salassapito sidotaan tietyn viranomaisen asiakirjoihin, vaatisi salassapitosäännösten toistuvaa muuttamista.

Poikkeuksen yleispätevyydestä muodostavat tietyt yksityisyyden suoja koskevat säännökset, joiden ulottaminen kaikkiin asiakirjoihin rajoittaisi liiaksi julkisuutta. Esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät rikollista tekoa koskevia tietoja, olisivat salassa pidettäviä hallintoviranomaisissa, eivät sen sijaan tuomioistuimissa.

Tarkoituksena on lainvalmistelun ohjauksen avulla huolehtia salassapitoperusteiden yhtenäistymisestä myös siten, että uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa vältettäisiin uusien salassapitosäännösten ottamista erityislakeihin ja ensisijaisesti täydennettäisiin yleislakia esiin tulevien tarpeiden mukaan. Koska salassapidosta voitaisiin ehdotuksen mukaan säätää vain lailla, pykälään on otettu nykyiseen salassapitoasetukseen sisältyvät salassapitosäännökset.

Eräillä hallinnonaloilla salassapitosäännökset muodostavat selkeän kokonaisuuden niiden säännösten kanssa, jotka koskevat viranomaisen oikeutta tai velvollisuutta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja. Erityislakien säännöskokonaisuudet on laadittu tietyille viranomaiselle säädetyn erityistehtävän hoitamiseksi, eikä niitä voida sellaisinaan soveltaa muihin viranomaisiin. Näistä syistä eräisiin erityislakeihin sisältyvät salassapitosäännökset on jätetty edelleen näihin lakeihin eikä niitä ole otettu ehdotettuun viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaan lakiin.

Pykälä on pyritty jakamaan kohtiin koamalla yhteen samaan asialliseen salassapitoperusteeseen kuuluvat seikat. Siten kohdat eivät ole toistensa poissulkevia, ja samaan asiakirjaan voi sisältyä eri kohtien mukaan salassa pidettäviä osia.

Salassapitoperusteet voidaan ehdotuksella noudatetun järjestyksen mukaan ryhmitellä seuraavasti: kansainväliset suhteet, rikosten ehkäiseminen ja syytteeseen saattaminen, turvajärjestelyjen toteuttaminen, poikkeusoloihin varautuminen, valtion turvalli-

suus, tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikka, rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien luotettavuus ja toimivuus, pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden toimivuus, luonnonarvojen suojeleminen, viranomaisen valvonta- ja tarkastustoiminnan tehokkuus, tiedonantajan luotettavuuden suojeleminen, julkinen taloudellinen etu, yksityinen taloudellinen etu, tutkimus- ja kehittämistyön sekä opetuksen intressit, turvapaikan hakijan turvallisuus sekä yksityisyyden suojeleminen. Järjestyksellä ei kuvata suojattavien etujen arvojärjestystä.

Säännösten ryhmittelyssä on pyritty asiakokonaisuuksien muodostamiseen sekä ryhmittämään salassapitoperusteet siten, että alkuun on otettu säännökset ensisijaisesti yleisten etujen suojasta ja pykälän loppuun yksityisiä etuja koskevat säännökset. Yleiset edut, joita ehdotetut salassapitosäännökset suojaavat, voidaan palauttaa yleisempiin yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkityksellisiin arvoihin. Suomen kansallisiin etuihin kuuluvat hyvät kansainväliset suhteet ja maanpuolustus (ulko- ja turvallisuuspolitiikka) sekä valtion- ja kansantalouden toimivuus (finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikka). Yleisenä etuna voidaan pitää myös markkinoiden toimivuutta, joka edellyttää luottamusta siihen, että kaikki ovat samassa asemassa muun muassa tietojen hyväksikäytössä. Salassapitosäännöksillä turvataan myös kansalaisten turvallisuutta ja oikeusjärjestyksen toteutumista, yhteiskunnan tiedontuotantoa sekä luonnonarvojen suojeleminen. Yksityisiin etuihin kuuluvat paitsi yksityiselämän suojeleminen, myös liike- ja ammatillisuussien suojeleminen sekä taloudelliset edut.

Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohta koskevat ulkopoliittisia etuja. Momentin 3 - 5 kohdissa puolestaan turvataan yleisten etujen toteuttamista rikostutkinnassa ja muussa poliisitoiminnassa. Momentin 7 kohdassa suojataan turvajärjestelyjen tarkoituksen toteuttamista sekä 8 - 10 kohdissa valtion turvallisuutta ja väestönsuojelua. Momentin 11 kohdan tarkoituksena on turvata valtion tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitamista, 12 kohdan rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien luotettavuutta ja toimivuutta ja kohdan 13 luottamusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden puolueettomuuteen. Momentin kohdissa 6 ja 15 suojataan viranomaisten tarkastustoiminnan edellytysten säilymistä. Momentin 14 kohdassa suojataan luonnon-suojelun arvoja sekä 16 kohdassa tilastotuotantoon liittyviä etuja. Momentin 17 - 20

kohdassa suojataan taloudellisia intressejä sekä 21 kohdassa liike- tai ammattisalaisuuden rinnasteisia tutkimus- ja kehittämistyön ammatillisia etuja sekä 22 kohdassa opetuksen intressiä. Momentin 23 - 32 kohtaan on koottu yksityisyyden suojan perusteet.

Osa asiakirjan salassapitovelvollisuuden perustavista säännöksistä olisi sellaisia, että niiden mukaan asiakirjat olisivat salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä. Tällaisia säännöksiä ehdotetaan tapauksiin, joissa asiakirjan julkisuuden säännönmukaisesti voidaan katsoa vaarantavan salassapidon suojaamaa etua. Vähäistäkin harkinnanvaraisuutta on pidetty suojattavaa etua vaarantavana. Tällaisia säännöksiä olisivat muun muassa yksityisyyden suojaa koskevat 23 - 32 kohdan säännökset. Näissä tapauksissa on useimmiten kysymys asiakirjoista, jotka liittyvät tosiasialliseen toimintaan ja jotka eivät siten sisällä tietoja julkisen vallan käytöstä.

Kaikissa tapauksissa ei tiedon laatuun perustuvaa ehdotonta salassapitoa ole pidetty tarpeellisena, koska se saattaa helposti johtaa tarpeettoman laajaan salassapitoon asioissa, joissa on tarvetta julkisen vallan käytön valvomiseen. Tämän estämiseksi useissa säännöksissä edellytetään viranomaisen arvioivan asiakirjakohtaisesti myös tiedon antamisesta aiheutuvaa haittaa (vahinkoedellytys). Tällöin salassapitosäännökseen sisältyy niin sanottu *vahinkoedellytyslauseke*. Lausekkeiden muotoilussa on käytetty kahta erilaista tapaa. Toisen mukaan asiakirja on salassa pidettävä, jos tiedon antamisesta aiheutuu haittaa suojeltaville eduille. Tällainen muotoilu merkitsee olettamaa asiakirjan julkisuudesta. Jos vahinkoedellytyslauseke sen sijaan edellyttää olevan ilmeistä, ettei tiedon antamisesta aiheudu haittaa suojeltaville eduille, olettamana on asiakirjan salassapito.

Salassapidon perusteena pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdassa on valtion kansainvälisten suhteiden hoitaminen sekä kansallinen etu. Salassapitoperuste on jo voimassa olevassa lainsäädännössä. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 9 §:ssä mainitaan suojeltavana intressinä valtion suhteet ulkovaltoihin.

Vuoden 1994 loppuun asti voimassa olleiden säännösten mukaan kansainvälisiin suhteisiin liittyvät asiakirjat olivat varsin laajan ja ehdottoman salassapitovelvollisuuden piirissä. Laajemman julkisuuden takamiseksi Euroopan unionin jäsenyyden aikana eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julki-

suudesta sisältävän asetuksen 1 §:ää muutettiin 1 päivänä tammikuuta 1995 voimaan tulleella asetuksella. Suomen kansainvälisiä suhteita koskevien asiakirjojen salassapitovelvollisuuden kaventaminen toteutettiin sääntämällä perinteisen ulkopoliittikan keskeiseen toimialueeseen kuuluvista asiakirjoista (asetuksen 1 §:n 1 momentin 2 kohta) ja muista kansainvälisten suhteiden hoitoon kuuluvista asiakirjoista erikseen (asetuksen 1 momentin 2 a kohta).

Esitykseen on otettu vuoden 1995 alusta voimaan tulleen uudistuksen mukaiset säännökset pääosin voimassa olevassa muodossaan. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja ulkoasianhallinnon asiakirjoja koskee pääsäännön mukaan salassapito. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen muiden kansainvälisiin suhteisiin liittyvien asiakirjojen salassapitovelvollisuus on ilmaistu vahinkoedellytyslausekkeen avulla: salassapito ei ole ehdotonta, vaan se on arvioitava tapauskohtaisesti.

Momentin 1 kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat, jollei valiokunta toisin päättä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearviointit, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvat salakirjoitetut viestit, jollei ulkoasioita hoitava ministeriö toisin päättä. Kohta koskee perinteisen ulkopoliittikan keskeiseen toimialueeseen kuuluvia asiakirjoja, ja ne olisivat pääsäännön mukaan salassa pidettäviä. Valtioneuvoston valiokunta sekä ulkoasiainministeriö voisivat kuitenkin antaa tietoja asiakirjoista. Kohdassa käytettäisiin ulkoasiainvaliokunnan sijasta käsitettä ulkopoliittisia asioita käsittelevä valiokunta, koska ei ole tarkoituksenmukaista edellyttää lain muutosta, jos valtioneuvosto muuttaa valiokuntajärjestelmäänsä.

Momentin 2 kohta koskee muita kuin 1 kohdassa tarkoitettuihin kansainvälisiin suhteisiin liittyviä asiakirjoja. Sen mukaan salassa pidettäviä olisivat asiakirjat, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, asiakirjat, jotka liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- tai tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan, ja asiakirjat, jotka koskevat Suomen valtion, Suomen kansalaisten tai Suomessa oleskelevien

henkilöiden tai maassa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin taikka henkilöihin tai yhteisöihin, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä.

Kohta koskee muita kuin perinteisen ulkopoliittikan ydinalueeseen kuuluvia asiakirjoja. Eri ministeriöt ja muut viranomaiset vastaavat nykyään omaan toimialaansa kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä, ja niillä on yhteistyöhön liittyviä asiakirjoja. Kohdassa ei asetetakaan rajoituksia sen suhteen, minkä viranomaisen hallussa asiakirja on. Siten siinä määritellään esimerkiksi eri ministeriöiden Euroopan unionin toimintaan kuuluvien asiakirjojen julkisuutta.

Kohtaan liittyy vahinkoedellytyslauseke. Lainkohdassa tarkoitetut asiakirjat ovat salaisia, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Olettamana on siis tietojen julkisuus.

Vain harvoissa maissa noudatetaan julkisuuspäätettä, minkä lisäksi kansainvälinen käytäntö on, että neuvotteluosapuolen kannanottoja ja neuvotteluasetelmia ei ilmaista ilman asianomaisen maan suostumusta ja että valtiot kunnioittavat toistensa salassapitomääräyksiä. Salassa pidettäviä voisivat ehdotuksen mukaan siksi olla esimerkiksi kansainvälisen yhteisön tai toimielimen laatimat asiakirjat, jos ne yhteisössä tai toimielimessä ovat salassa pidettäviä. Säännös ei kuitenkaan merkitse kansainvälisten normien soveltamista sellaisenaan Suomessa, vaan asiakirjan julkisuutta on arvioitava tapaus- ja asiakirjakohtaisesti. Kohta voi tulla sovellettavaksi määriteltäessä myös Suomen viranomaisen laatimien kansainvälisiin suhteisiin liittyvien asiakirjojen julkisuutta. Suomen neuvotteluasetelmia ja -tavoitteita koskevia yksityiskohtaisia tietoja sisältävien asiakirjojen julkisuus voi heikentää mahdollisuuksia saada asiassa maan kannalta parhain lopputulos. Asiakirja olisikin ehdotuksen mukaan pidettävä salassa, jos tiedon antaminen siitä saattaisi heikentää Suomen edellytyksiä toimia kansainvälisessä yhteistyössä.

Kansainvälisten suhteiden vuoksi salassa pidettäviä voivat erityislainsäädännön perusteella olla lisäksi myös asiakirjat, joiden luottamuksellisuus perustuu sopimukseen, joka on solmittu vieraan valtion ja Suomen tai kansainvälisen yhteisön ja Suomen välil-

lä.

Momentin 3 - 5 kohdassa salassapidon perusteena on rikosten ehkäiseminen ja selvittäminen. Salassapitoperuste on jo voimassa olevassa laissa.

Momentin 3 kohta koskee poliisille, tullille ja muille esitutkintaviranomaisille ja viralliselle syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehtyjä ilmoituksia rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saatuja ja laadittuja asiakirjoja sekä haastehakemusta, haastetta ja siihen annettua vastausta rikosasiassa. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa esitutkinnan onnistuminen, estää esitutkintatietojen ennenaikaisesta julkiseksi tulosta rikoksesta epäillylle aiheutuvat vahingot sekä turvata tuomioistuimelle mahdollisuus käyttää sille kuuluvaa oikeutta määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain mukaisesti.

Esitutkintatietojen julkisuudesta säädetään yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 4 §:ssä, jonka mukaan tällaiset asiakirjat eivät ole salaisia vaan ei-julkisia. Rikosten ehkäisemiseen ja syytteeseen saattamiseen liittyvien asiakirjojen salassapidosta säädetään myös niin sanotun salassapitoasetuksen 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa. Esitutkintalain (449/1987) 48 §:n 1 momentin mukaan tutkinnanjohtaja voi kieltää tutkinnassa läsnä olevaa ilmaisemasta esitutkinnassa ilmi tulleita tietoja sivullisille esitutkinnan aikana.

Rikoksesta tehty ilmoitus on salassa pidettävä riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa esimerkiksi ilmoituksen kopio on. Vastaavasti esitutkintaa varten laadittu asiakirja voi olla muun kuin esitutkintaviranomaisen hallussa. Siten esimerkiksi ulkoasiainministeriön ja edustustojen hallussa olevat asiakirjat, jotka koskevat ulkomailla suoritettujen rikosten esitutkintaa, kuuluvat salassapitovelvoitteen piiriin.

Esitutkintaa suorittavia viranomaisia ovat paitsi poliisilaissa tarkoitettu poliisiin kuuluva viranomainen myös esimerkiksi sotilas-, rajavartiolaitos- ja tulliviranomaiset, joilla on voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeus suorittaa eräiden rikosten esitutkinta. Ylimmän syyttäjän tehtäviä hoitaa valtakunnansyyttäjä. Esitutkintalain 15 §:n 2 momentin mukaan tulee poliisiin syyttäjän pyynnöstä toimittaa rikosasian esitutkinta taikka lisätutkimuksia. Esitutkintaa voi poliisilain 8 §:n mukaan suorittaa myös virkamies hallin-

nonalallaan sisäasiainministeriön antamin valtuuksin. Tämän lainkohdan nojalla eräille posti-, rautatie- ja verohallinnon virkamiehille on annettu oikeus suorittaa rikostutkintaa omaan hallinnonalaansa liittyvissä rikoksissa.

Rikosta ja esitutkintaa koskevien tietojen sekä rikosasian haastehakemuksen ja haasteen sekä siihen annetun vastauksen salassapitovelvollisuus päättyy ehdotuksessa olevan oletettaman mukaan, kun asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa tai kun esitutkinta muuten loppuu. Siten säännös ei asiallisesti eroa yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 4 §:stä. Esitutkinta-aineisto saattaa kuitenkin siihen sisältyvien yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten tietojen vuoksi olla salassa pidettävä esitutkinnan päätyttyäkin siten kuin momentin 26 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi. Vastaavasti haastehakemus, joka sisältää 9 kohdassa tarkoitettuja valtion turvallisuutta koskevia tietoja, olisi salassa pidettävä senkin jälkeen, kun asia on ollut esillä tuomioistuimessa.

Oikeudenkäynti rikosasioissa alkaa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) mukaan yleensä asian pääkäsittelyllä. Poikkeuksellisesti tätä voi edeltää suullinen valmistelu, joka pidetään pääkäsittelyn keskittämisen turvaamiseksi. Koska suullinen valmistelu on pääkäsittelyn tavoin oikeudenkäynnin julkisuussäännösten alainen, on perusteltua, että tätä ajankohtaa pidetään määräävänä esitutkintaan liittyvien asiakirjojen salassapidon päättymisessä. Esitutkinta-asiakirjojen salassapitovelvollisuus lakkaisi siten normaalisti rikosasian pääkäsittelyn alkaessa, tai, jos asiassa suoritetaan poikkeuksellisesti suullinen valmistelu, tämän alkaessa.

Jos syyttäjä päätyy tekemään asiassa syyttämättäjäättämisspäättöksen, tulisivat esitutkinta-asiakirjat tästä ajankohdasta lukien julkisiksi. Esitutkintaviranomainen voi lopettaa esitutkinnan myös asiaa syyteharkintaan viemättä, ja tarkastus- tai valvontaviranomainen voi jättää rikosasiaa koskevan ilmoituksen sikseen. Tällöin ehdotuksen mukaan tutkintaan tai ilmoitukseen liittyvien asiakirjojen salassapitovelvollisuus lakkaisi pääsäännön mukaan, kun asian käsittelyn lopettamisesta on tehty päätös.

Säännöksessä käytetyn vahinkoedellytyslausekkeen mukaan olettamana olisi esitutkinta-asiakirjojen salaisuus. Asiakirjojen salassapitovelvollisuus ei olisi kuitenkaan eh-

doton. Esitutkintaviranomaiset, syyttäjä ja tuomioistuin voisivat siten antaa tietoja kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista, jos on ilmeistä, etteivät esitutkinnan tavoitteet tai tuomioistuimen mahdollisuudet määrätä oikeudenkäyntiasiakirjat salassa pidettäväksi taikka rikoksesta epäillyn edut vaarannu.

Esitutkinnan tavoitteena on rikoksen selvittäminen, joka saattaa vaarantua esitutkintaa koskevien tietojen tullessa julkisiksi liian varhaisessa vaiheessa. Tutkittavan asian yhteydessä esille tulleiden seikkojen paljastuminen voi vaikeuttaa esimerkiksi muiden rikokseen osallisten syyllisyyden selvittämistä taikka asiaan liittyvien muiden rikosten tutkintaa. Rikoksesta epäillylle voi esitutkintatietojen julkiseksi tuleminen ennenaikaisesti aiheuttaa vahinkoa ennen kaikkea leimamalla hänet syylliseksi, vaikka esitutkinta on kesken eikä syytteen nostamisesta ole vielä tehty päätöstä. Leimautuminen voi aiheuttaa epäillylle sekä hänen perheelleen monenlaisia haittaa niin yksityiselämässä kuin sen ulkopuolellakin.

Momentin 4 kohta suojaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä säätämällä tietyt rekisterit ja asiakirjat salassa pidettäväksi. Ehdotuksen mukaan salassa pidettäviä olisivat poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen ylläpitämät rekisterit sekä rikosten ehkäisemistä varten laaditut ja hankitut selvitykset samoin kuin henkilöllisyyden tai matkustus-oikeuden todentamista ja varmentamista koskevassa hallintoasiassa saadut ja otetut henkilön valokuvat ja muut henkilötuntemerkkitiedot sekä henkilölle ja asiakirjalle annetut erityiset tunnisteet.

Poliisin rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä varten ylläpitämiä rekistereitä ovat muun muassa tekotaparekisteri ja sormenjälkirekisteri. Rikosten ehkäisemistä varten laaditut ja hankitut kohdassa tarkoitettut selvitykset eivät liity mihinkään vireillä olevaan esitutkintaan, vaan saattavat olla esimerkiksi yleisluonteisempia selvityksiä tai koskea epäilyä hankkeilla olevasta rikoksesta. Kohdassa ei näiltä osin sisälly vahinkoedellytyslauseketta, joten nämä tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. Kohdassa tarkoitettut asiakirjat ovat nykyisin salassa pidettäviä niin sanotun salassapitoasetuksen 1 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella. Aserekisterin ja siihen liittyvien asiakirjojen salassapidosta säädetään ampuma-aselaissa (1/1998).

Kohdan mukaan salassa pidettäviä olisi-

vat myös henkilöllisyyden tai matkustusoi-
keuden todentamista ja varmentamista kos-
kevassa hallintoasiassa saadut ja otetut
henkilön valokuvat ja muut henkilötunto-
merkkiedot sekä henkilölle ja asiakirjalle
annetut erityiset tunnisteet. Henkilön identi-
teettiä koskevien tietojen salassa pidon tar-
koituksena on ehkäistä henkilöllisyysasiakir-
jojen väärentämistä. Kohta koskisi poliisin
lupahallinnon tietojärjestelmiin ja asiakirjoi-
hin, kuten passi-, henkilökortti-, vartija- ja
järjestyksenvalvojarekisteriin, sisältyviä tie-
toja.

Kohta olisi sovellettavissa poliisin lisäk-
si myös muun viranomaisen henkilöllisyy-
den tai matkustusoikeuden todentamista ja
varmentamista koskevassa hallintoasiassa
saamiin henkilötuntomerkki- ja erityisiin
henkilön tai asiakirjan tunnistetietoihin, ku-
ten ulkoasiainhallinnon passiasioiden käsit-
telystä saatuihin henkilötuntomerkkeihin.
Henkilötuntomerkkien lisäksi salassapitovel-
vollisuus koskisi myös yksilölle tai asiakir-
jalle annettuja erityisiä tunnisteita. Tällaisesta
voidaan esimerkkinä mainita sähköisen
allekirjoituksen salaista avainta koskevat
tiedot sekä tiedot passin numerosta. Kohta ei
koskisi henkilötunnusta, jota on pidettävä
henkilön yleisenä tunnistetietona.

Poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä
ja suunnitelmia koskevat tiedot olisivat 5
kohdan mukaan salassa pidettäviä, jos tiedon
antaminen niistä vaarantaa rikosten eh-
käisemistä ja selvittämistä tai yleisen turval-
lisuuden ylläpitämistä. Vahinkoedellytyslau-
seke merkitsee olettaa asiakirjojen julkisuudesta.
Poliisi ei voi hoitaa yleisen turval-
lisuuden varmistamiseen ja rikollisuuden
estämiseen liittyviä tehtäviään, jos sen suun-
nitelmat varautumisesta erilaisiin tilanteisiin
sekä toiminnassa noudatettavat tekniset ja
taktiset menetelmät olisivat yksityiskohtiaan
myöten julkisuuden piirissä. Julkisuus mah-
dollistaisi esimerkiksi sen, että ammattirikol-
liset voisivat selvittää ennakolta keinot vai-
keuttaa tai estää poliisin toimintaa.

Momentin 6 kohdan mukaan kantelu-
asiakirjat olisivat salassa pidettäviä ennen
asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä
vaikeuttaisi asian selvittämistä tai aiheuttaisi
kantelun kohteen aiheutonta leimautumista.
Olettamana tämänkin kohdan mukaan olisi
siten asiakirjojen julkisuus. Säännös vastaa
muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen
kansliassa noudatettua käytäntöä. Tutkinnal-
liset syyt puoltavat mahdollisuutta pitää kan-

teluasiakirjat salaisina asian vireillä ollessa.
Kantelun välitön julkiseksi tulo voi aiheuttaa
kantelun kohteen aiheutonta leimaamista.

Momentin 7 kohdassa salassapitoperus-
teena on turvajärjestelyjen toteuttaminen.
Sen mukaan salassa pidettäviä ovat henkilöi-
den, rakennusten, laitosten ja tieto- ja vies-
tintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat
ja niihin vaikuttavat asiakirjat. Kohtaan liit-
tyy vahinkoedellytyslauseke, jonka mukaan
olettamana on salassapito. Tietoja näistä
asiakirjoista voitaisiin siten antaa, jos on
ilmeistä, ettei siten vaaranneta turvajärjestel-
lyjen toteutumista.

Rakennusten ja laitosten turvajärjestelyjä
koskevana ja niihin vaikuttavina asiakirjoina
pidettäisiin esimerkiksi sellaisia rakennuspii-
rustuksia ja muita asiakirjoja, joista ilmenee
pääsy suojattavaan kohteeseen tai suojauksen
taso. Tietojärjestelmien turvajärjestelyihin
kuuluvat paitsi fyysistä suojausta koskevat
tiedot myös käytettävät suojaustekniikat, sa-
lasanat ja logijärjestelmät, joiden avulla kir-
jataan järjestelmän käyttöä. Tietojärjes-
telmien kuvaukset voivat vaikuttaa turvajär-
jestelyjen toteutumiseen. Yksityiskohtaiset
tekniset kuvaukset ovat siten säännönmukai-
sesti salaisia. Kohta kattaisi myös henkilö-
turvallisuuteen liittyvät asiakirjat, kuten suo-
jelupoliisin viranomaisille antamat lausunnot
henkilön luotettavuudesta.

Momentin 8 kohdan mukaan salassa pi-
dettäviä olisivat asiakirjat, jotka koskevat
onnettomuuksiin varautumista tai väestön-
suojausta taikka onnettomuuden selvittämistä.
Myös valtion ja kunnan viranomaisten laati-
mat väestönsuojelusuunnitelmat voisivat
kohdan mukaan olla salaisia. Kohdassa on
vahinkoedellytyslauseke, joka merkitsee
olettaa asiakirjojen julkisuudesta. Väes-
tönsuojeluasiakirjojen salassapitovelvollisuus
ei luonnollisestikaan estä tiedon antamista
suunnitelmista niille, joiden on huolehdittava
varautumisesta. Onnettomuuden selvittämis-
tä koskevat asiakirjat voitaisiin pitää salassa,
jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi haittaa
onnettomuuden selvittämiseksi taikka louk-
kaisi onnettomuuden uhrien oikeuksia tai
heidän muistoaan tai läheisiään. Yksittäisen
asiakirjan, kuten kuulustelukertomuksen tai
laboratorion lausunnon, tuleminen julkiseksi
heti ja huomattavasti ennen kuin tutkin-
taselostus on valmistunut voi haitata selvi-
tystyötä ja antaa harhaanjohtavan kuvan.

Salassapidon perusteena 9 ja 10 kohdas-
sa on valtion turvallisuuden varmistaminen.

Valtion turvallisuus käsittää sekä valtion ulkoisen että sen sisäisen turvallisuuden. Salassapitoperuste ei ole uusi. Kohdissa on vahinkoedellytyslauseke, joka sallii tietyn joustavuuden säännösten soveltamisessa. Olettamana on kuitenkin asiakirjojen salaisuus.

Momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä. Tällaisista voidaan mainita esimerkkinä suojelupoliisin tietojärjestelmät.

Momentin 10 kohdassa säädetään salassa pidettäviksi puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä koskevat asiakirjat. Salassapidosta poikkeusoloissa ovat lisäksi voimassa valmiuslain (1080/1991) säännökset.

Salassapitovelvollisuuden alaisia olisivat myös asiakirjat, jotka koskevat maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita ja muita kohteita sekä järjestelmiä tai maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita. Salassa pidettäviä ehdotetun 10 kohdan nojalla ovat esimerkiksi tiedot tutka-asemien sijoituksesta, ohjuksen torjuntajärjestelmistä sekä kiinteiden puolustuslaitteiden sijainnista. Maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisistä kohteista voidaan mainita esimerkkinä liikenneyhteyksien kannalta keskeisiä kohteita, kuten siltarakenteita, koskevat tiedot. Siten ei lakiehdotuksen 20 §:ssä tarkoitettuna tietopalveluna voitaisi luovuttaa koko maata koskevaa tiedostoa siltarakenteista.

Salassa pidettäviä olisivat samoin muut asiakirjat, jotka koskevat puolustusvalmiutta tai poikkeusoloihin varautumista. Puolustustilasta säädetään puolustustilalaissa (1083/1991). Sen 1 luvusta ilmenevin tavoin saatetaan puolustustilalain säännökset poikkeusoloissa asetuksella tarkemmin säädettäviltä osin voimaan. Poikkeusoloissa voidaan myös valtakunnan turvallisuuden takaamiseksi säätää laajempia poikkeuksia asiakirjojen julkisuudesta. Salaisia voisivat tämän kohdan nojalla olla esimerkiksi asiakirjat, jotka liittyvät kansanhuollon ja materiaalsen huoltovarmuuden takaamiseen.

Kohdassa on vahinkoedellytyslauseke, jonka mukaan olettamana olisi asiakirjojen salassapito. Salassa pidettäviä eivät kohdan mukaan välttämättä olisi esimerkiksi asiakirjat, jotka liittyvät puolustusvoimien päivittäistavarahuoltoon, koska useimmiten voi-

daan pitää ilmeisenä, ettei tietojen antaminen näistä asiakirjoista vahingoita tai vaaranna valtakunnan puolustamista.

Salassapidosta valtion turvallisuuden varmistamiseksi säädetään nykyisin niin sanotun salassapitoasetuksen 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa.

Momentin 11 kohdassa on salassapidon perusteena tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitaminen. Salassapitoperuste on osin uusi, ja sen esikuvana on ollut Ruotsin vastaava säännös (Sekretesslagen 3:1). Ehdotuksen mukaan salassa pidettäviä olisivat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiittisista päätöksistä tai toimenpiteistä ja niiden valmistelusta taikka niiden tarpeiden selvittämisestä, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksen toteutumisen tai vaikeuttaisi tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitamista.

Valtakunnan keskeisen tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitaminen saattaa edellyttää asiakirjojen julkisuudesta poikkeamista ja asiakirjojen salassa pitämistä asian käsittelyn päätyttyäkin. Valtioneuvoston ja Suomen Pankin toimenpiteet ja arviot vaikuttavat rahoitusmarkkinoiden sääntelyn loputtua markkinoilla, minkä vuoksi valmistelun vireilläoloa tai talouspoliittisen johdon tilannearviointia koskevat keskustelut tai Suomen Pankin sisäiset tilannearviointit eivät voi olla samanlaisen julkisuuden piirissä kuin esimerkiksi tavanomaiset lainvalmisteluhankkeet.

Erityisesti laajoihin tulosopimuksiin voi liittyä valtion toteuttamia uudistuksia ja verotuksen muutoksia. Valtion toimien valmistelua koskevat asiakirjat tulisi voida pitää poissa julkisuudesta neuvottelutilanteen vaatimalla tavalla. Tulopolitiikan hoitaminen saattaa siten merkitä sitä, että asiakirja, joka 7 §:n 1 momenttiin sisältyvän yleisen oletaman mukaan voisi jo muutoin olla tullut julkiseksi, pidetäänkin salassa.

Säännös on tarpeen myös muun muassa sellaisia talouspoliittisia toimia varten, joiden teho perustuu niiden yllätyksellisyyteen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi raha- ja valuuttapolitiikkaan liittyvät Suomen Pankin strategia- ja operaatiosuunnitelmat, joiden tuleminen julkisiksi johtaisi keskuspankkitoimintojen lamaantumiseen markkinoiden tietäessä etukäteen Suomen Pankin menettelytavat yksittäisessä markkinatilanteessa. Salassa pidettäviä ehdotetun 11 kohdan mu-

kaan voisivat olla esimerkiksi asiakirjat, jotka ovat syntyneet hintasulusta annetun lain (717/1988) mukaisia toimenpiteitä valmisteltaessa. Myös veropoliittisten toimenpiteiden valmistelua varten laadittu asiakirja saattaa olla salassa pidettävä, jos tiedon antamisesta siitä seuraisi lainkohdassa tarkoitettu seuraus.

Vahinkoedellytyslauseke on muotoiltu olettamana asiakirjojen julkisuus. Salassapidon edellytyksenä on siten tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hoidon konkreettinen vaikeutuminen joko välittömästi tai myöhemmin.

Momentin 12 kohdan mukaan suojataan rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien luotettavuutta ja toimivuutta. Kohta koskee asiakirjoja, jotka poiketen omaksutusta salassapitosäännösten yleispätevyydestä olisivat rahoitusmarkkinoiden ja vakuutus toiminnan valvonnasta sekä rahoitusmarkkinoiden tai vakuutusjärjestelmän toimivuudesta vastaavien viranomaisten tehtäviä varten laadittuja. Tällaisia viranomaisia ovat nykyisin Suomen Pankki ja sen yhteydessä toimiva Rahoitustarkastus, valtiovarainministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden vakuutusosasto. Salassapito koskisi selvityksiä, jotka sisältävät tietoja rahoitusmarkkinoista, rahoitus- ja luottolaitoksista sekä eläke- ja vakuutuslaitoksista tai niiden asiakkaista, jos tiedon antaminen niistä voi aiheuttaa vahinkoa tai haittaa rahoitus- ja vakuutusjärjestelmän luotettavuudelle ja toimivuudelle. Toimivuuteen kuuluu sekä järjestelmien tehokkuus että vakaus. Edellä tarkoitettujen viranomaisten laativat analyysit ja ennusteita muun muassa rahoitus- ja vakuutuslaitosten toiminnasta sekä niihin liittyvistä riskeistä. Toimenpiteet havaittujen riskien hallinnaksi voivat epäonnistua, jos tiedot olisivat aina kaikilta osin julkisia. Suomen Pankki voi esimerkiksi rahoitusjärjestelmän vakauden säilyttämiseksi ryhtyä erityistoimenpiteisiin, jos vaikeudet uhkaavat rahoitusjärjestelmän toimintaa laajemmin. Ehdotuksessa on vahinkoedellytyslauseke, jossa olettamana on asiakirjojen julkisuus. Säännös tekee osaltaan mahdolliseksi, että Suomen Pankista annetun lain (719/1997) 36 § voidaan kumota.

Momentin 13 kohdan säännöksellä turvattaisiin pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden toimivuutta ja sen edellyttämää luottamusta puolueettomuuteen. Säännös estäisi viranomaisten hallussa olevien markkinoihin vaikuttavien tietojen epäasiallisen käytön. Eh-

dotuksen mukaan tiedot, joilla voi olla vaikutusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoilla, on pidettävä salassa, kunnes ne on saatettu yleisesti julkisiksi. Kohdassa tarkoitettuja tietoja, joilla voi olla vaikutusta rahoitusmarkkinoilla, ovat muun muassa rahapoliittiset päätökset sekä keskeiset taloudellista kehitystä kuvaavat tilastot ja muut tietoaineistot, kuten kokonaistuotantoa, ulkomaankauppaa, työllisyyden kehittymistä ja valtiontaloutta kuvaavat asiakirjat. Rahoitusmarkkinoihin kuuluu osana rahamarkkinat, jotka koskevat voimassaoloajaltaan lyhyempiä toimia, esimerkiksi valtion velkasitoumuksia.

Momentin 14 kohdan tarkoituksena on luonnonarvojen suojelu. Salassapitoperuste sisältyy voimassa olevaan oikeuteen. Kohdassa ehdotetaan säädettäväksi salassa pidettäväksi tiedot uhanalaisista eläin- ja kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kysymyksessä olevan eläin- tai kasvilajin tai alueen suojelun. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 9 §:n mukaan tällaiset tiedot voidaan säätää salassa pidettäväksi asetuksella. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on estää tietojen antaminen esimerkiksi uhanalaisten eläinten pesimis- ja esiintymisalueista, jos on pelättävissä, että tietoja käytettäisiin väärin. Säännöksen vahinkoedellytyslausekkeen mukaan olettamana on asiakirjojen julkisuus.

Momentin 15 kohdan säännöksellä turvataan tarkastus- ja valvontatoiminnan tehokkuutta. Salassapitoperustetta vastaavia säännöksiä sisältyy jo voimassa olevaan oikeuteen. Salassa pidettäväksi ehdotetaan säädettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvoman tai sen tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaisi tarkastuksen kohteen aiheutonta leimautumista. Vahinkoedellytys merkitsee tässäkin olettamana asiakirjojen julkisuudesta. Yleisen salassapitosäännöksen tarve johtuu muun muassa siitä, että valmistelun julkisuutta ehdotetaan nykyisestään lisättäväksi. Säännöksen tavoitteena on turvata sekä valvonnan yleisiä toteuttamisedellytyksiä että mahdollistaa myös yksittäisten valvontatoimien onnistuminen.

Valvonnan yleisiä toteuttamismahdollisuuksia lisää esimerkiksi ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaaminen. Muun muassa tietosuojaan tai työsuojelun alueilla voisi halukkuus saattaa vi-

reille tarkastuksia lakien noudattamisen valvomiseksi vaarantua, jollei tieto vireille panijasta jäisi luottamukselliseksi. Yksittäisten tarkastustoimien turvaamisessa on tärkeää luoda mahdollisuudet esimerkiksi yllätystarkastusten pitämiseen.

Momentin 16 kohta koskisi tiedonantajien luottamuksen suojaa. Salassapitoperuste sisältäyty nykyisin erityisesti tilastotuotantoa koskeviin säädöksiin. Salassapidon tarkoituksena on turvata viranomaisten mahdollisuudet saada tietoja tilasto- ja tutkimustarkoituksiin. Kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat tiedot, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle. Nämä tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.

Momentin 17 kohdan mukaisena salassapitoperusteena on julkinen taloudellinen etu. Salassapitoperuste ei ole kokonaan uusi. Voimassa olevassa laissa suojattavana etuna mainitaan valtion liiketoimi. Salassapitoperuste olisikin nykyistä osin laajempi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että laki koskee myös valtion ja kuntien liikelaitoksia sekä rajoitetusti 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuja yhteisöjä, laitoksia ja säätiöitä. Salassapitotarvetta tällä perusteella lisää myös se, että sisäinen valmisteluaineisto tulisi julkiseksi päätöksenteon jälkeen.

Kohdan mukaan salassa pidettäviin asiakirjoihin voisivat kuulua lainaehdot, koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden suojautumissopimusten ehtoja sekä sijoitustoiminnan ehtoja koskevat asiakirjat. Esimerkiksi valtion lainanottoa varten tehdään kehyspäättöksiä, joissa määritellään ne rajat, kuten lainojen enimmäismäärä, liikkeeseen laskukurssit, enimmäiskorot ja enimmäislainajat, joiden puitteissa lainanotto tapahtuu. Vastaavia kehyspäättöksiä tehdään myös muun muassa koron- ja valuutanvaihtosopimuksia varten. Lisäksi tehdään yksityiskohdaisia laina-, korko- ja valuutanvaihtopäättöksiä. Kaikkien edellä mainittujen päätösten julkisuus saattaa vaikuttaa haitallisesti valtion ottamien lainojen ehtoihin.

Julkisia hankintoja koskevat muun muassa julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi 71/305/ETY ja julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi 77/62/ETY. Kaikki direktiiveissä määritellyt julkisten hankintojen ja sopimusten

tarjouspyynnöt julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisen lehden liiteosassa. Direktiiveissä ei velloiteta julkaisemaan tarjouspyynnön johdosta tehtyjä tarjouksia.

Kohdan mukaan liike- ja ammatissalaisuuksia koskevat tiedot kuuluisivat ehdottoman asiakirjasalaisuuden piiriin. Sen sijaan muuta liiketoimintaa koskevien tietojen, kuten lainanottoon, velanhoitoon ja sijoitustoiminnan ehtoihin liittyvien tietojen salaisuus on riippuvainen vahinkolausekkeen edellytyksistä; tiedot on ehdotuksen mukaan pidettävä salassa, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin.

Julkisuus voisi edellä tarkoitetuissa tilanteissa myös aiheuttaa yhteisölle ja sen jäsenille aiheettomia menetyksiä. Samalla julkisyhteisöön nähden kilpailutilanteessa olevat saisivat perusteetonta etua, jota ne eivät saisi, jos kilpakumppani olisi yksityinen. Julkisyhteisön taloudellinen etu on tämän vuoksi rinnastettu yksityisen taloudelliseen etuun. Suoran vahinkoedellytyslausekkeen mukaan salassapito edellyttää suojeltavan edun konkreettista vaarantumista, joten lähtökohtana on asiakirjan julkisuus.

Valtion yksityisistä liiketoimista on nykyisin säädetty yksityiskohtaisemmin niin sanotun salassapitoasetuksen 1 §:n 1 momentin 8 kohdassa. Asiakirjasalaisuudesta julkisen taloudellisen edun turvaamiseksi säädetään myös useissa erityissäännöksissä. Kohdan johdosta ehdotetaan esityksessä kumottavaksi muun muassa valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön annetun lain (382/1989) 6 §.

Momentin 18 kohdassa tarkoitettua salassa pidettävät asiakirjat liittyvät julkisyhteisön edunvalvontaan sopimusosapuolena. Tavoitteet, joihin julkisuudella yleensä pyritään, eivät tällaisissa tilanteissa ole keskeisesti esillä.

Yhtenä viranomaisten asiakirjojen julkisuuden määrittelyn perusteena on ollut varmistaa, että viranomainen ei sellaisissa rooleissaan, joissa se on rinnastettavissa yksityiseen toiminnanharjoittajaan, joutuisi tätä huonompaan asemaan. Tällaisia tilanteita

ovat viranomaisen toimiminen sopimusosapuolena, neuvotteluosapuolena tai työriidan osapuolena. Kohdassa määritellään salassa pidettäväksi myös asiakirjat, jotka koskevat julkisyhteisöä työmarkkinaosapuolena. Näiden asiakirjojen julkisuus voisi vaarantaa julkisyhteisön asemaa neuvottelun tai työriidan osapuolena.

Momentin 19 kohdan säännöksellä suojattaisiin julkisyhteisön etua oikeudenkäyntiin valmistauduttaessa. Sen mukaan salassa pidettäviä olisivat viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimat sekä hankkimat asiakirjat, jos tiedon antaminen asiakirjasta olisi vastoin julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen, säätiön tai henkilön etua oikeudenkäynnissä. Julkisyhteisön yksiköiden on voitava valmistautua rauhassa oikeudenkäyntiin ilman, että valmistautumista koskevat asiakirjat olisivat aina julkisia. Tuomioistuimelle annettujen asiakirjojen julkisuus määräytyy niihin sovellettavien säännösten mukaan. Kohta liittyy lakiehdotuksessa muutoinkin omaksuttuun neutraliteettiperiaatteeseen, jonka mukaan julkisyhteisö ei saisi joutua yksityistä huonompaan asemaan julkisuussäännösten vuoksi sellaisissa tilanteissa, joissa se rinnastuu yksityiseen. Olettamana kohdassa olisi asiakirjojen julkisuus.

Salassapitoperusteena 20 kohdassa on yksityisen liike- tai ammattisalaisuus sekä elinkeinonharjoittajan taloudellinen etu. Salassapitoperuste on jo voimassa olevassa oikeudessa.

Useissa nykyisissä salassapitosäännöksissä on säädetty salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen liike- tai ammattisalaisuuksista. Liike- tai ammattisalaisuutta ei laissa ole tarkemmin määritelty. Liikesalaisuudella tarkoitetaan yleensä taloudellisuonteisia, lähinnä kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia. Liikesalaisuuteen sisältyy myös yrityskokemuksen eli niin sanotun "know-how'n" suoja. Tämä on kokemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytössä. Liikesalaisuus voi olla myös tekninen salaisuus. Ammattisalaisuudella tarkoitetaan enemmän taidollisia salaisuuksia, ja niitä voi olla myös vapaiden ammattien harjoittajilla, kuten lääkäreillä ja asianajajilla, siitä riippumatta, harjoittavatko he liiketoimintaa. Liike- ja ammattisalaisuudet olisivat ehdotuksen mukaan salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä.

Rikoslain 30 luvun 11 §:ssä käytetään yrityssalaisuuden käsitettä. Yrityssalaisuudella tarkoitetaan rikoslaissa liike- tai ammattisalaisuutta taikka muuta vastaavaa elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa, jonka elinkeinonharjoittaja pitää salassa ja jonka ilmaiseminen olisi omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa joko hänelle tai toiselle elinkeinonharjoittajalle, joka on uskonut tiedon hänelle. Yrityssalaisuudelle pidetään tunnusomaisena, että se sisältää elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa. Yrityssalaisuuden alalajeja ovat määritelmän mukaan liike- ja ammattisalaisuudet. Yrityssalaisuus voi koskea paitsi tuotteiden valmistusmenetelmiä ja tuotekehittelyä myös kaupallis-taloudellisia, hallinnollis-organisatorisia ja yhteiskunnallisia tietoja. Rikoslaissa tarkoitetun yrityssalaisuuden tunnusmerkkejä ovat myös tiedon haltijan salassapitotahdo ja salassapitointressi sekä tiedon tosiasiallinen salassapito.

Säännöksessä ei ole omaksuttu rikoslaissa käytettyä yrityssalaisuuden käsitettä sen vuoksi, että salassapito edellyttäisi rikoslaissa omaksutun määritelmän mukaan yrittäjän salassapitotahdon selvittämistä. Momentin 18 kohta kokonaisuutena vastaa näine varauksineen yrityssalaisuuden käsitteen alaa.

Liike- ja ammattisalaisuudet ovat seikoja, joiden tulee lähtökohtaisesti aina jäädä julkisuuden ulkopuolelle. Erityisesti ympäristönsuojeluun kuuluvissa sääöksissä on määritelty, minkälaisia tietoja on pidettävä julkisina, ja jotka siten välillisesti rajaavat liike- ja ammattisalaisuuden ulottuvuutta. Tällaisia säännöksiä sisältyy myös esitykseen otettuun ehdotukseen kemikaalilain (744/1989) muuttamisesta.

Liike- ja ammattisalaisuutta koskeva säännös tulee sovellettavaksi myös niissä asianajajan ja tilintarkastajan hyväksymistä ja hyväksymisen peruuttamista koskevissa asioissa, jotka tulevat ehdotuksen mukaan lain soveltamisalan piiriin. Siten Suomen Asianajajaliiton hallussa olevat kurinpitot-asiaa koskevat asiakirjat, joista ilmenee asianajajan asiakasta koskevia tietoja, ovat salassa pidettäviä.

Ehdotuksen mukaan salassa pidettäviä olisivat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen elinkeinotoimintaa koskevista seikoista, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi konkreettista taloudellista vahinkoa. Tämä käy ilmi säännökseen sisältyvästä vahinkoedellytyksestä, joka merkitsee olettaa tietojen julkisuudesta. Salassapitovel-

vollisuus väistyisi kuitenkin silloin, kun kysymys on kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Siten salassa pidettäviä eivät ole elinkeinonharjoittajan toiminnan ympäristövaikutuksia koskevat tiedot taikka elinkeinonharjoittajan maksulaiminlyöntejä koskevat tiedot.

Lakiehdotuksen mukaan toiminnan harjoittajan salassapitotahto ei ole yksistään ratkaiseva, vaan viranomaisen on arvioitava asiaan liittyvät salassapitointressit kokonaisuutena. Viranomaisen on kuitenkin asianmukaista erityisesti epäselvissä tapauksissa kuulla yrittäjää sekä ottaa arvioinnissa huomioon yrittäjän salassapitotahto sekä yrittäjän tiedon antamisen vaikutuksista esittämät selvitykset.

Keskeinen liike- ja ammatissalaisuutta koskeva säännös on niin sanotun salassapitoasetuksen 1 §:n 1 momentin 9 kohta. Eriytissäännöksiä on lisäksi runsaasti. Kohdan johdosta ehdotetaan kumottaviksi muun muassa Valtiontakuukeskuksesta annetun lain (111/1989) 13 § ja yritystuesta annetun lain (1136/1993) 33 §.

Momentin 21 kohdan tarkoituksena on suojata tutkimus- ja kehitystyötä sekä niiden arviointia. Salassapitoperuste on pääosin uusi. Kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat asiakirjat, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa taikka teknologista tai muuta kehittämistyötä taikka niiden arviointia, jollei ole ilmeistä, että tiedon antamisesta niistä ei aiheuta opinnäytetyön, tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle tai niiden arvioinnille taikka tutkijalle haittaa. Vahinkoedellytyksen mukaan tiedot olisivat siten pääsäännön mukaan salaisia. Tutkimussuunnitelma voi sisältää sellaista tietotaitoa, jota voidaan ottaa oikeudettomasti käyttöön ja jonka julkisuus voi siten haitata tutkijan toimintaa ja hänen tieteellisen työnsä edistymistä ja vaikeuttaa hänen ammatillista toimintaansa. Teknologisessa kehittämistyössä voi olla kysymys esimerkiksi tuotteesta, joka voidaan myöhemmin patentoida. Valtio antaa useiden eri organisaatioiden kautta avustusta niin tieteelliseen tutkimukseen kuin teknologiseen kehittämistyöhönkin, mikä on lisännyt tällaisten asiakirjojen yleisyyttä viranomaisissa.

Momentin 22 kohta koskisi opetustoiminnan intressiä. Sen mukaan salassa pidettäviä olisivat asiakirjat, jotka sisältävät tietoa pääsy- tai muusta kokeesta tai testistä, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai testin käyttämisen vastaisuudessa. Vahinkoedellytys merkitsee olettaa asiakirjojen julkisuudesta. Itsestään selvää kuitenkin on, että esimerkiksi koekysymykset eivät voi olla julkisia ennen koetilaisuutta. Psykologisten testien luotettavuus kärsii, jos testiä koskevat tiedot ovat julkisia. Lainkohdassa tarkoitetut asiakirjat ovat voimassa olevan lain mukaan luonnehdittavissa lähinnä harkinnanvaraisesti julkisiksi asiakirjoiksi. Koska säännökset näiltä osin muuttuisivat, asiakirjojen suoja on järjestettävä erityisellä salassapitonormilla.

Salassapitoperusteena 23 - 32 kohdassa on yksityisyyden suoja. Yksityisyyden suojalla ymmärretään tässä yhteydessä sitä yksityiselämän suojaa, joka kohdistuu yksilöä koskeviin tietoihin. Salassapitoperuste ei ole uusi. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 9 §:ssä suojeltavana etuna mainitaan yksityisen tärkeä henkilökohtainen etu. Myös monissa erityissäännöksissä säädetään salassa pidettäviksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja "yksityisen henkilökohtaisista oloista" (kemikaalilain 59 §) tai "yksityisen tai perheen salaisuuksista" (sosiaalihuoltolaki 57 §). Salassapito voi perustua myös "asian laatuun" (ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain, 255/1995, 28 §).

Yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Tämän vuoksi oikeus yksityiselämän suojaan on kirjattu perusoikeudeksi hallitusmuodon 8 §:n 1 momenttiin. Momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojan järjestämistä koskevia velvoitteita sisältyy myös henkilötietojen suojasta annettuun direktiiviin.

Momentin 23 kohdan mukaan salassa olisi pidettävä henkilön taloudellista asemaa kuvaavat tiedot. Kohtaan ei sisälly vahinkoedellytyslauseketta, joten nämä tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.

Taloudellista asemaa koskeva salassapitoperuste on varsin yleinen voimassa olevassa lainsäädännössä. Poikkeuksen muodostavat julkishallinnon palveluksessa olevien

palkkausta koskevien tietojen julkisuus nimikirjalaisissa (1010/1989) osoitetussa laajuudessa samoin kuin suoritettujen verotuksen lopputulosta koskevat verotuslainsäädännössä säädetyt verotuksen julkiset tiedot.

Taloudellisella asemalla tarkoitetaan henkilön taloutta kokonaisuudessaan, esimerkiksi palkkaa päätoimesta tai kokonaisvarallisuutta koskevia tietoja. Samoin henkilön maksukykyä kuvaavat tiedot voivat olla laissa tarkoitettulla tavalla taloudellista asemaa kuvaavia. Säännöksen mukaan mitkä tahansa tuloa koskevat tiedot eivät olisi salassa pidettäviä, jolleivät ne kuvaa henkilön taloudellista asemaa laajemmin. Siten esimerkiksi kunnallisen luottamushenkilön kokouspalkkiota koskeva tieto ei ole lainkohdassa tarkoitettu salassa pidettävä tieto. Kuten edellä on jo todettu, taloudellista asemaa koskevien tietojen julkisuuteen vaikuttavat erityissäännökset. Siten valtion ja kunnan virkamiesten, viranhaltijoiden ja työntekijöiden palkkatietojen julkisuus määräytyisi edelleenkin nimikirjalain ja verotietojen julkisuus verolainsäädännön mukaan. Esityksessä ehdotetaan erikseen nimikirjalain muuttamista siten, että johtavien virkamiesten palkkaa koskevat tiedot olisivat julkisia.

Ulosottolakia täydennettiin hiljattain tietojen salassapitoa ja tietojen luovutusta koskevin säännöksin (171/1997). Ulosottolain salassapitosäännökset on syytä asiallisesti sisällyttää yleislakiin. Koska ulosottomiehen päätökset ja toimitukset sisältävät tietoja taloudellisesta asemasta, on kohtaan selvyys vuoksi otettava näitä asiakirjoja koskeva erityismaininta. Ehdotuksen mukaan ulosottohakemus, ulosottomiehen päätös ja toimituksia koskevat pöytäkirjat ulosotto selvitystä lukuun ottamatta olisivat edelleenkin julkisia.

Momentin 24 kohta koskisi pakolaisen sekä turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijan turvallisuutta. Sen mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat pakolaista sekä turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta. Vastaava säännös turvapaikan hakijaa koskevien tietojen salassapidosta on nykyisin ulkomaalaislain (378/1991) 65 §:ssä, joka ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotuksessa on vahinkoedellytyslauseke kuitenkin muotoiltu uudelleen niin, että olettamana olisi tietojen salassapito. Salassapito laajenisi koskemaan

myös pakolaista sekä oleskeluluvan ja viisumin hakijaa koskevia tietoja. Siten kohta vaikuttaisi esimerkiksi pakolaisten sijoittamista kuntiin koskevien asiakirjojen julkisuuteen.

Momentin 25 kohdan mukaan olisivat salassa pidettäviä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta ja hänen saamistaan etuuksista, tukitoimista ja sosiaalihuollon palveluista sekä henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamistaan terveydenhuollon tai kuntoutuksen palvelusta tai hoidon toteuttamiseksi suoritetuista toimenpiteistä taikka henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä tai suuntautumisesta. Salassapitovelvollisuus näiden tietojen osalta olisi ehdoton. Kohdassa tarkoitettut asiakirjat ovat jo nykyisin varsin laajasti salassa pidettäviä.

Sosiaalihuollon viranomaisten salassapitoa sekä tietojen hankintaa ja tietojen luovutusta koskevia säännöksiä on tarkoitus uudistaa erikseen annettavalla esityksellä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Tässä yhteydessä kumottaisiin myös sosiaalihuoltolain 56 § ja muut vastaavat erityissäännökset. Tästä uudistuksesta huolimatta on oikean kuvan luomiseksi salassapidon ulottuvuudesta pidetty tärkeänä ottaa sosiaalihuollon asiakasta ja hänen saamiaan etuuksia, tukitoimia ja sosiaalihuollon palveluja koskeva salassapitosäännös myös yleislakiin. Koska jo tieto siitä, että henkilö on sosiaalihuollon asiakas, saattaa paljastaa arkaluonteisen seikan, salassapito ulottuisi kaikkiin asiakasta koskeviin tietoihin. Sosiaalihuollon palveluissa on myös kysymys sellaisesta päätöksenteosta ja tosiasiallisesta toiminnasta, johon ulkopuolisella ei ole oikeutta osallistua.

Kohta koskee paitsi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yksiköiden hallussa olevia, myös muilla viranomaisilla olevia kohdassa lueteltuja tietoja sisältäviä asiakirjoja, kuten lääkärintodistuksia tai ruumiinavauspöytäkirjoja. Hoidon toteuttamiseksi suoritettuja toimenpiteitä ovat esimerkiksi potilaan hoitoon toimittaminen tai noutaminen. Siten lähetystöjen konsuliasioina hoitamat sairaustapauksia tai poliisilla olevat virka-apua koskevat asiakirjat, jotka koskevat pakkohoitoon noutamista, ovat salassa pidettäviä. Hoito-, huolto- ja rangaistuslaitoksen on väestötietolain 12 §:n mukaan ilmoitettava henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan tarkistamista varten tammikuun aikana rekiste-

ritoimistolle laitoksessa ilmoitushetkellä yli kolme kuukautta olleista henkilöistä. Näitä tietoja saa väestötietolain 25 §:n 3 momentin mukaan luovuttaa ainoastaan asianomaisille viranomaisille. Väestötietolain mainitut säännökset ovat erityissäännöksiä suhteessa 24 ja 25 kohdan säännöksiin.

Momentin 26 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista taikka tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa, ja säännöstä on pidetty tärkeänä käytännössä ilmenneiden epäkohtien takia.

Esitutkinta-aineisto tulee yleensä julkiseksi oikeudenkäynnin alkaessa tai esitutkinnan loputtua asiaa tuomioistuimeen viemättä. Silloin kun syyteasia etenee oikeudenkäyntiin, voi tuomioistuin oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:n nojalla päättää asianosaisen vaatimuksesta tai erityisestä syystä muutenkin, että asian käsittely toimitetaan yleisön läsnä olematta. Perusteena voi lain mukaan olla muun muassa sellaisen rikosasian käsittely, joka koskee erityisen arkaluonteista, henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa. Jos käsittely päätetään pitää yleisön läsnä olematta, voi tuomioistuin päättää lain 9 §:n nojalla myös oikeudenkäyntiaineiston salassa pitämisestä tarpeellisilta osin. Muussa tapauksessa oikeudenkäyntiaineiston julkisuus määräytyy sen mukaan, mitä yleisten asiakirjain julkisuudesta on säädetty. Tämä merkitsee nykyisin oikeudenkäyntiaineistoon sisältyvien arkaluonteistenkin tietojen julkisuutta, jollei niiden salassapidosta ole erikseen säädetty.

Arkaluonteisten tietojen salassapidon osalta tilanne on ongelmallisempi silloin, kun syyttäjä tekee asiassa syyttämättäjättämisspäätöksen tai kun rikoksena tutkitun asian käsittely lopetetaan viemättä asiaa syyteharkintaan. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annettu laki ei tällöin sovellu, mikä merkitsee, että esitutkintamateriaalin salassapitotarve ei tule erikseen arvioitavaksi. Esitutkinta-aineiston myötä voivat siten tulla julkisiksi hyvinkin arkaluonteiset tiedot.

Esitutkinta-aineiston tuleminen julkiseksi tutkinnan päätyttyä on eräissä tapauksissa aiheuttanut ongelmia. Esimerkiksi kysymyk-

sen ollessa seksuaalirikoksesta voi epäillylle aiheutua julkisuudesta haittaa silloinkin, kun syytettyä rikoksesta ei nosteta. Myös tällaisen rikoksen uhriksi joutuneelle julkisuudesta voi olla kohtuuttomia seurauksia. Esitutkintapöytäkirjassa voi olla arkaluonteisia tietoja myös henkilöistä, joilla ei ole osuutta epäiltyyn rikokseen tai jotka ovat uhrin asemassa. Aineiston julkiseksi tuleminen saattaa esimerkiksi inestitapauksissa vaarantaa lapsen edun. Esitutkinta-aineistoon kuuluvat rikoksen uhrin kuvat voivat myös sisältää kohdassa tarkoitettulla tavalla yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia tietoja.

Epäkohtien poistamiseksi ehdotetaan säädettäväksi, että esitutkinta-asiakirjoihin sisältyvät yksityiselämään liittyvät arkaluonteiset tiedot jäisivät esitutkinnan päätyttyäkin salaisiksi. Säännös merkitsee myös, että silloin kun oikeudenkäyntiaineistoon sisältyy kohdassa tarkoitettuja tietoja, tulee aineisto aina pitää näiltä osin käsittelyn päätyttyä salaisena. Kohtaan ei edellä tarkoitetuilta osin sisälly vahinkoedellytyslauseketta, joten nämä tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.

Kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään. Säännöksen tarkoituksena on antaa mahdollisuus olla antamatta esimerkiksi väkivaltarikoksen uhrin valokuvia. Vahinkoedellytyslauseke on muotoiltu olettamana asiakirjan julkisuus.

Momentin 27 kohdassa säädettäisiin salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetyille tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta tai nuoresta rikoksentekijästä laaditusta henkilötutkinnasta taikka yhdyskuntapalveluna suoritettavaan rangaistukseen liittyvästä soveltuvuus selvityksestä.

Tuomioistuin voi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 45 §:n 1 momentin nojalla määrätä rikoksesta syytetyn mielentilan tutkittavaksi. Nuorista rikoksentekijöistä annetun asetuksen (1001/1942) 1 §:ssä säädetään seikoista, jotka tulee selvittää esitutkinnassa, jos 15-20-vuotias nuori on epäilty rikoksesta. Kriminaalihuoltoyhdistys laatii yhdyskuntapalvelusta annetun asetuksen (1259/1990) 2 §:n 1 momentin mukaan syyttäjän pyynnöstä selvityksen syytetyn soveltuvuudesta suorittaa tuomittava ehdoton vankeusrangaistus yhdyskuntapalveluna.

Nykyisin kohdassa tarkoitetut asiakirjat tulevat pääsäännön mukaan muun oikeudenkäyntiaineiston myötä julkisiksi. Silloinkin, kun tuomioistuin määrää oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa säädetyillä perusteilla tuomioistuinkäsittelyn pitämisestä suljettuna, tulee oikeudenkäyntimateriaali julkiseksi, jollei oikeus päättää erikseen sen pitämisestä salassa.

Mielentilatutkimus on erittäin perusteellinen tutkimus syytetyn elämänvaiheista ja hänen psyykkisestä tilanteestaan rikoksente-ko- ja tutkimusaikana. Selvitys sisältää usein tietoja myös tutkittavan läheisistä. Nuoresta laadittavassa henkilötutkinnassa kartoitetaan nuoren sosiaalinen tilanne, jolloin kerätään tietoja muun muassa hänen perheoloistaan, koulutuksestaan ja terveydentilastaan. Yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvityksessä hankitaan tietoja syytetyn toimeentulosta, terveydentilasta, päihteiden käytöstä, työkokemuksesta sekä asevelvollisuuden täyttämisestä. Tietojen pohjalta laaditaan arvio siitä, kykeneekö syytetty suoriutumaan yhdyskuntapalvelun velvoitteista.

On selvää, että mielentilatutkimus- ja henkilötutkinta-asiakirjoihin sekä yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvitykseen sisältyy henkilön yksityisyyteen liittyvää, erittäin arkaluonteista tietoa. Momentin 25 kohdassa säädettäisiin terveydentilatietojen sisältävien asiakirjojen salassapidosta, mikä turvaa mielentilatutkimuksiin sisältyvien terveydentilatietojen salassapidon. Mielentilatutkimukseen sisältyy kuitenkin myös tietoja, joiden kuuluminen mainitun kohdan soveltamisalan piiriin saattaisi jäädä tulkinnanvaraiseksi. Tästä syystä ehdotetaan, että mielentilatutkimus- ja henkilötutkintatietojen sekä soveltuvuusselvityksen salassapidosta säädettäisiin erikseen. Kohtaan ei sisälly vahinkoedellytyslauseketta, joten tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.

Säännös ei sinänsä merkitse, että oikeudenkäynti, jossa säännöksessä tarkoitettu asiakirja esitetään, tulisi pitää suljettuna. Sen sijaan oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan on tuomioistuimen harkinnassa, pidetäänkö käsitteily tarpeellisilta osin yleisön läsnä olematta, kun siinä esitetään salassa pidettävä asiakirja tai ilmaistaan tieto, josta on säädetty vaitiolovelvollisuus. Jollei tuomioistuin erikseen päättää oikeudenkäyntiaineiston pitämisestä salassa, määräytyy aineiston julkisuus ehdotetun oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun

lain 9 §:n nojalla viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lain mukaan. Tämä tulisi merkitsemään, ettei mielentilatutkimukseen, henkilötutkintaan taikka soveltuvuusselvitykseen liittyviä asiakirjoja voi enää liittää muuhun, julkiseksi tulevaan oikeudenkäyntimateriaaliin.

Hallintoviranomaisen asiakirjat, jotka sisältävät tietoja tuomitusta, olisivat 28 kohdan mukaan salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna tuomitun vastaista toimeentuloa tai yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta. Vahinkoedellytyslauseke merkitsee olettamusta asiakirjojen salaisuudesta. Salassapidosta vankeinhoidossa on nykyisin säännös salassapitoasetuksen 1 §:n 1 momentin 6 kohdassa, jonka mukaan vankeinhoidon ylijohtajalla on oikeus antaa yksittäistapauksessa lupa tiedon saantiin. Säännös koskisi paitsi vankeinhoidon ja kriminaalihuollon asiakirjoja myös esimerkiksi oikeusministeriön tuomiolauselmajärjestelmään talletettuja tietoja.

Momentin 29 kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä ja muusta vastaavasta soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta sekä asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista. Nämä tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. Peruste on uusi ja on tullut tarpeelliseksi tulosjohtamisen, kannustuspalkkauksen ja soveltuvuustestien yleistettyä julkishallinnossa. Erilaiset testit voivat kattavasti kuvata henkilön persoonallisuutta, minkä vuoksi niiden julkisuus olisi vastoin ihmisoikeuksiin kuuluvaa yksityisyyden suojaa. Tietojen julkisuus olisi viime kädessä myös vastoin julkishallinnon etua työnantajana.

Momentin 30 kohdan säännöksellä suojattaisiin oppilaita koskevia tietoja sekä ylioppilastutkintolautakunnan määräämien arvostelijoiden työrauhaa. Vaikka ehdotettu 32 kohta onkin sovellettavissa myös oppilasta ja hänen perhettään koskeviin tietoihin, on kohta katsottu selvyiden vuoksi tarpeelliseksi. Kohdan mukaan ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluisivat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja oppilashuollosta ja oppilaan vapauttamisesta opinnoista, sekä oppilaan koevastaukset samoin kuin sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät tietoja oppilaan

ominaisuuksien sanallisista arvioinneista. Tällaisia todistuksia käytetään ensisijaisesti vain kodin ja koulun välisessä tiedonkulussa peruskoulun ala-asteilla ja luokattomilla yläasteilla. Ala-asteella käytetään todistuksia, joissa kuvataan oppilaan sopeutumista koulunkäyntiin, kykyä huolehtia asioistaan ja muita oppilaan ominaisuuksia. Luokattomilla yläasteilla opettajat voivat väliarvioissa sanallisesti kuvata oppilaan edistymistä ja opiskeluasennetta. Tällaiset todistukset olisivat salassa pidettäviä. Sen sijaan numeraaliset oppilaitoksen antamat todistukset olisivat julkisia.

Kohdan mukaan salassa pidettäviä olisivat myös asiakirjat, joista ilmenee ylioppilastutkintolautakunnan määäämien arvostelijoiden arvostelutehtäviä koskeva koulukohmainen työnjako, kunnes on kulunut vuosi kyseisestä arvostelukerrasta. Salassapitoperuste on uusi ja on tarpeen harkinnanvaraisesti julkisten asiakirjojen luokan supistamisen sekä arvostelijoiden työrauhan turvaamisen vuoksi.

Momentin 31 kohdan säännöksellä suojattaisiin henkilön ilmoittamaa tietoa salaisesta puhelinnumerosta sekä osoitetietoa ja muita yhteystietoja tietyissä tapauksissa. Kohta on katsottu tarpeelliseksi muun muassa todistajien suojan toteuttamiseksi. Tiedon salassapidon vaikutuksesta viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon säädettäisiin 29 §:n 2 momentissa.

Yksilön itsemääräämisoikeuteen kuuluu pitää puhelinnumeron salaisena, eikä sen antaminen viranomaiselle saisi johtaa sen tulemiseen julkiseksi. Henkilön pyynnöstä tieto hänen kotikunnastaan ja siellä olevasta asuinpaikastaan tai hänen tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista on ehdotuksen mukaan pidettävä salassa, jos henkilöllä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

Kohdassa ei edellytetä tapauskohtaista arviota tiedon luovuttamisen vaikutuksesta. Salassa pitoa koskevan pyynnön vastaanottaneen viranomaisen on selvitettävä, onko tiedon salassa pitämiselle kohdassa tarkoitettu perusteltu syy. Väestötietolain uudistamisen yhteydessä on tarkoitus selvittää, voitaisiinko kohdan mukainen tiedonsaantirajoitus välittää viranomaisille väestötietojärjestelmän kautta samoin kuin se, onko tarpeen säätää luovutusrajoituksen hyväksymistä koskevasta päätöksenteosta sekä tiedonsaan-

tirajoituksen voimassaolon tarkistamisesta. Väestötietolain muutosta koskeva esitys annetaan myöhemmin erikseen.

Momentin 32 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät muun kuin poliittisessa luottamustehtävässä toimivan tai sellaiseen tehtävään pyrkivän henkilön poliittista vakaumusta koskevia tietoja taikka tietoja henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvista mielipiteistä, elintavoista, harrastuksista, perhe-elämästä ja muista henkilökohtaisista oloista, kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin.

Julkishallinnon tehtävät ovat laajentuneet koskemaan hallinnollisen päätöksenteon lisäksi mitä erilaisimpia palveluja ja muita tosiasiallisen toiminnan muotoja, joiden yhteydessä viranomaisille kerääntyy yhä enemmän yksilöitä ja perheitä koskevaa yksityiskohtaista tietoa. Nykyisin esimerkiksi kirjastojen lainaajarekisterit ovat harkinnanvaraisesti julkisia, vaikka niiden julkisuus ei voi tosiasiallisesti palvella julkisuusperiaatteen tarkoitusta. Kuntien harrastustoiminnan tukemisen vuoksi viranomaisilla saattaa olla tietoja myös esimerkiksi poliittisten järjestöjen jäsenistöstä.

Yksityiselämän perustuslaillinen suoja voidaan toteuttaa vain säätämällä yksilöiden omaan elinpiiriin kuuluvat tiedot salassa pidettäviksi. Kohdassa ei suojattaisi julkisessa virassa tai tehtävässä toimivien tai poliittisiin tehtäviin pyrkivien poliittista vakaumusta koskevia tietoja tai heidän tässä ominaisuudessaan esittämiä mielipiteitä. Kohdassa tarkoitettuja tietoja sisältyy erilaisia palveluja antavien viranomaisten, kuten vapaa-ajan palveluja antavien viranomaisten tai oikeusaputoimistojen asiakirjoihin. Myös viranomaisten tutkimus- ja tilastotoiminnassa kerätään ja talletetaan tällaisia tietoja. Perhe-elämää koskevilla tiedoilla tarkoitetaan erityisesti tietoja yhteisessä taloudessa asuivien välisistä suhteista. Säännöksessä tarkoitettuja tietoja sisältyviä asiakirjoja syntyy muun ohessa ulkoasiainhallinnon konsultasioiden hoidossa. Nämä asiakirjat tulevatkin pääsäännön mukaan salassa pidettäviksi kohdan nojalla. Elintapoja kuvaaviin tietoihin kuuluvat muun muassa päihteiden käyttöä koskevat tiedot. Siten esimerkiksi poliisin suorittamia päihtymispidätyksiä koskevat tiedot olisivat salassa pidettäviä.

Pykälän 2 momenttiin on otettu säännös, joka ulottaa salassapitovelvollisuuden sellaisiinkin virkamiesten muistiinpanoihin sekä

muihin lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin 2 kohdassa sekä 4 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin, jotka muutoin jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle.

25 §. *Salassapito- ja luokitusmerkintä.* Pykälä sisältää säännökset asiakirjan salassapitoa ja tietoturvaluustoimenpiteitä koskevien merkintöjen tekemisestä asiakirjaan. Pykälän 1 momentin mukaan salassapitomerkin­nän tekeminen olisi aina vapaaehtoista. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 15 §:n mukaan salainen asiakirja on merkittävä salassa pidettäväksi silloin, kun se lähetetään tai annetaan toiselle viranomaiselle.

Vaikka salassapitomerkin­nällä ei olekaan salassapitoa luovaa merkitystä, se voi olla tarpeellinen osoittamaan sen viranomaisen kannanoton salassapitoon, jonka toimintaa varten asiakirja on laadittu. Koska ehdotuksessa on muutoinkin pyritty salassapitoperusteiden yleispätevyyteen ja kanavointiperiaatteen mukaisesti korostamaan sen viranomaisen toimivaltaa, jonka asiakirjasta on kysymys, salassapitomerkin­ttä voidaan pitää tarpeellisena silloin, kun asiakirja siirretään arkistoviranomaiselle sen työn helpottamiseksi. Salassapitomerkin­tä on suositeltavaa silloinkin, kun asiakirja annetaan sellaiselle toiselle viranomaiselle, kuten tuomioistuimelle, jonka kanssa viranomaisen tietojenvaihto ei ole säännönmukaista.

Pykälän mukaan merkinnästä tulee käydä ilmi, mitä asiakirjan tietoja salassapito koskee. Säännöksellä halutaan ehkäistä virheelliset ja aiheettomat salassapitomerkin­nät. Merkinnän tekijä ohjataan ennen toimenpidettä tarkoin harkitsemaan asiakirjan oikeudellista luonnetta. Merkin­tä salassa pidettävistä tiedoista voidaan tehdä myös viittaamalla siihen säännökseen, johon salassapito perustuu.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tietoturvaluustoa koskevan merkinnän tekemisestä asiakirjaan, ja se liittyy tavoitteeseen hyvän tiedonhallintavan toteuttamisesta julkishallinnossa. Valtioneuvostolle voitaisiin ehdotetun lain 18 §:n 2 momentin mukaan säätää oikeus antaa ohjeita ja säännöksiä valtionhallinnon tietoturvaluustoimenpiteistä ja muun muassa niiden tason määrittelyä koskevasta asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen luokituksesta. Ehdotuksen mukaan asiakirjaan olisi tehtävä tietoturvaluustun tasoa osoittava merkin­tä, jos näin valtioneuvoston an-

tamissa säännöksissä säädetään. Valtioneuvoston ohjeilla ei voitaisi luoda vastaavaa velvollisuutta. Merkinnän tekemisestä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa voidaan pitää valtionhallinnon yhtenäisten tietoturvaluustoimenpiteiden toteutumisessa niin keskeisenä, että merkinnän tekemistä ei voida jättää vapaaehtoisuuden varaan.

7 luku. Salassapidosta poikkeaminen ja sen lakkaaminen

Luku sisältää säännökset yleisistä perusteista antaa tieto salassa pidettävästä asiakirjasta, arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamisesta, viranomaisen luvasta salassa pidettävän asiakirjan saamiseen, tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle sekä ulkomaiselle viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle samoin kuin salassapidon lakkaamisesta salassapitoajan kuluttua.

26 §. *Yleiset perusteet.* Pykälässä kuvataisiin ne perusteet, joiden mukaan salassa pidettäväksi säädetystä asiakirjasta voidaan antaa tieto.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa ilmaistaisiin se jo voimassa olevan lain tulkin­nassa vakiintunut periaate, että salassa pidettävän tiedon saa luovuttaa vain, jos niin lailla säädetään. Viranomaisen tietojensaanti-oikeus määräytyisi siten edelleen pääasiassa erityislainsäädännön mukaisesti. Säännöksessä edellytetään erityislain nimenomaista säännöstä oikeudesta tai velvollisuudesta antaa salassa pidettävä tieto tai säännöstä oikeudesta saada tällainen tieto. Tämä merkitsee sitä, että säännöksestä tulee ilmetä tiedon luovutuksen sallittavuus salassapitosäännöksistä riippumatta, samoin kuin se, mitkä salassapitoperusteet säännös syrjäyttää.

Nykyiset erityislakien edellä kuvatut vaatimukset täyttävät säännökset jäisivät voimaan. Kaikista erityissäännöksistä ei käy selvästi ilmi, koskeeko viranomaisen tiedonsaantioikeus myös salassa pidettäviä tietoja. Kunkin säännöksen kohdalla on erikseen selvitettävä, onko säännöksen katsottava ulottuvan myös salassa pidettäviin tietoihin. Esitykseen sisältyy ehdotukset noin 40 lain tietojen luovutusta koskevien säännösten tarkistamiseksi siten, että ne täyttävät ehdotetun lain vaatimukset. Kuten yleisperusteluissa on todettu, tarkoituksena on erikseen antaa esitykset muun muassa sosiaalihuollon tiedonsaanti- ja tietojenanto-oikeuksia koske-

viksi erityissäännöksiksi.

Ehdotuksen mukaan sekä salassapitope-rusteesta että salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta olisi säädettävä lailla. Lakiehdotukseen sisältyy tällaisia yleisesti sovellet-tavia säännöksiä. Tietoja voitaisiin antaa yksittäistapauksissa viranomaisen luvalla ja toiselle viranomaiselle tietyissä tapauksissa. Tämän lisäksi salassapitovelvollisuus väistyy kuten nykyisinkin silloin, kun kysymys on asianosaisen tiedonsaantioikeudesta.

Pääsäännön mukaan viranomaisen asiana on ratkaista, onko asiakirja julkinen vai sa-lainen ja saadaanko siitä antaa tietoja ulko-puoliselle. Kun salassapitovelvollisuus on säädetty yksityisen taloudellisen tai muun edun, kuten liike- tai ammattisalaisuuden taikka yksityisyyden suojaamiseksi, voi se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovel-vollisuus on säädetty, antaa suostumuksen asiakirjan luovuttamiseen, vaikka se onkin viranomaisen asiakirja. Säännös tästä olisi 1 momentin 2 kohdassa. Vastaavaa säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa. Yleisesti näin on kuitenkin jo nykyisin käytännössä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 17 §:ää laajentavasti tulkiten menetelty. Selvytyden vuoksi ehdotetaan lakiin otetta-vaksi asiasta nimenomainen säännös.

Viranomaisilla on paljon asiakirjoja, jotka ovat yksityisten laatimia tai jotka muu-ten sisältävät tietoja yksityisestä henkilöstä tai yhteisöistä. Useat tällaiset asiakirjat on säädetty salassa pidettäväksi yksityisyyden suojan vuoksi. Tällaisia ovat esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen terveydentilasta, kuten lääkärintodistukset, tai taloudellisesta asemasta, kuten vero-tusasiakirjat. Näistä on tietoja luovutettu sen henkilön suostumuksella, jota koskevia sa-lassa pidettäviä tietoja asiakirjaan sisältyy. Vastaavasti yksityistä taloudellista etua sekä liike- tai ammattisalaisuutta koskevista salas-sapitosäännöksistä poikkeamiseen riittää sen suostumus, jonka etujen suojaamiseksi salas-sapitovelvollisuus on säädetty. Suostumuk-sen antajana voi olla myös julkisyhteisö, jos salassapitosäännös suojaa esimerkiksi sen ta-loudellista etua. Jos asiakirja on salassa pi-dettävä samanaikaisesti myös muulla perus-teella, ei yksityinen kuitenkaan voi määrätä sen salassapidosta poikkeamisesta muuten kuin häntä koskevin osin.

Pykälässä ei säädettäisi siitä, millä taval-la suostumus annetaan. Suostumuksen muoto on siis vapaa. Suostumuksen on toisaalta

kuitenkin oltava nimenomainen, mikä saattaa käytännössä edellyttää kirjallisen suostumuk-sen vaatimista. Henkilörekisteriasetuksen (476/1987) 18 §:n mukaan suostumus arka-luonteisen tiedon luovuttamiseen on annetta-va kirjallisesti. Säännös koskee arkaluonteis-en ja salassa pidettäväksi säädetyn tiedon luovuttamista viranomaisen henkilörekiste-ristä. Selvänä voidaan pitää, että henkilö voisi antaa suostumuksen tiedon antamiseen asiakirjasta vain, jos hän itse voi saada asia-kirjasta tiedon. Sama koskee yhteisöä. Kuten ehdotetusta 11 §:stä ilmenee, tieto viran-omaisen asiakirjasta voidaan jättää tietyissä laissa säädettävissä tapauksissa antamatta sillekin, jota asiakirjan tieto koskee. Sään-nöksellä on siten yhtymäkohtia asianosaisjul-kisuutta sekä yksityisen oikeutta asiakirjaan samoin kuin henkilörekisterilain mukaisiin, rekisteröidyn tarkastusoikeutta koskeviin säännöksiin. Niiden mukaan määräytyy myös yksityisen oma oikeus saada tieto hän-en suojaamiseksi salassa pidettäväksi säädetystä asiakirjasta. Lakiehdotuksen 12 § on sovellettavissa niissä tapauksissa, joissa mitään asiaa ei edellä tarkoitettussa mielessä ole eikä ole ollutkaan vireillä. Yksityinen voi siten määrätä häntä koskevasta salassa pidettävästä asiakirjasta myös silloin, kun asiakirja liittyy vain tosiasialliseen toimin-taan, kuten potilaan hoitamiseen tai lai-toshuoltoon taikka henkilötietojen rekiste-röintiin.

Ehdotus ei sisällä säännöksiä siitä, ke-nen asiana on suostumuksen hankkiminen. Oikeuskäytännössä on eräässä tapauksessa katsottu, että tämä oli viranomaisen velvolli-suus. Tietoa pyytänyt ei voinut hankkia suostumusta, koska hänellä ei ollut tietoa siitä henkilöstä, jota salassapitosäännökset tuossa tapauksessa suojasivat, eikä hänelle olisi voitu antaa niitä rikkomatta salassapito-velvollisuutta (KHO 1980 A II 3).

Pykälän 2 momentti oikeuttaa poik-keamaan taloudellista asemaa ja liike- tai ammattisalaisuutta koskevasta salassapitovel-vollisuudesta sekä terveydenhuollon ja sosi-aalihuollon asiakassuhdetta sekä saatua etua koskevasta salassapitovelvollisuudesta sa-moin kuin 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettua henkilön yksityiselämää koske-vasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta. Momentin muotoilulla on haluttu korostaa sitä, että tie-dot voidaan antaa momentissa tarkoitetuissa tapauksissa riippumatta siitä, perustuuko sa-

lassapito viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaan lakiin tai muuhun lakiin. Momentissa tarkoitettut tiedot voidaan antaa, jos tieto on tarpeen momentin 1 ja 2 kohdassa määriteltävien syiden vuoksi.

Momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen voi luovuttaa edellä tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja yksityiselle tai toiselle viranomaiselle niiden laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi. Esimerkkinä voidaan mainita isännöitsijän velvollisuus toimittaa tietoja verohallinnolle. Tämän tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi verohallinto lähettää esitetyt lomakkeen isännöitsijälle.

Momentin 2 kohdan mukaan tietoja voidaan luovuttaa tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. Vaatimuksella on kohdassa laaja sisältö, ja se tarkoittaa sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia saatavia ja muita suorituksia. Säännöksen mukaan tietoja annettaisiin käytännössä lähinnä täytäntöönpanoviranomaisille, tuomioistuimille ja välimiesoikeuksille.

Kohdan mukaan tietoja voitaisiin luovuttaa korvausvaatimuksen selvittämistä ja ratkaisemista varten. Julkisyhteisön korvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvussa. Julkisyhteisö on näiden säännösten mukaisesti vastuussa muun muassa hoitolaitoksessa hoidettavana olevan hoitotyössä aiheuttamasta vahingosta. Julkisyhteisö voi olla korvausvelvollinen tai korvaukseen oikeutettu myös sopimuksen perusteella.

Kohdassa tarkoitettun vaatimuksen toteuttamisessa voi olla kysymys myös sopimus oikeudellisista toimista, kuten sopimuksen mitätöinnistä.

Veron, maksun tai julkisyhteisön muun saatavan perinnässä sekä niiden turvaamisessa voidaan käyttää erilaisia keinoja, kuten ulosottoa, konkurssimenettelyä ja sen osana takaisinsaantia, sekä kuittausta. Takaisinsaannista konkurssipesään annetun lain (758/1991) mukaan takaisinsaantia konkurssipesästä voi vaatia velkoja, joka on valvonut saatavansa konkurssissa. Esimerkiksi veroviranomainen voi konkurssipesän velkojana vaatia oikeustoimen peräytymistä saataviansa turvaamiseksi ja kohdan nojalla antaa takaisinsaantikannetta varten velallista tai joltain velallisen kanssa esimerkiksi sopimussuhteessa ollut henkilöä koskevia salassa pidettäviä tietoja.

Oikeutta antaa salassa pidettäviä tietoja voidaan pitää erityisen tarpeellisena sosiaalihuollon ja terveydenhuollon asiakasmaksujen perinnän sekä etuuksien takaisinperinnän kannalta, koska säännös poistaisi asiassa vallitsevan epäselvyyden. Salassapitosäännökset eivät ehdotuksen mukaan estäisi viranomaista antamasta perintää varten tietoja, vaikka se johtaisikin tiedon paljastumiseen esimerkiksi siitä, että henkilö on ollut hoidettavana sairaalassa. Vastaavasti etuuden takaisinperintää koskevan asian käsittelyssä on tarpeen paljastaa tieto myönnetystä etuudesta sekä sellaisista henkilökohtaisista oloista, joista edunsaaja on antanut viranomaiselle virheellistä tietoa.

Pykälän 3 momentti oikeuttaisi viranomaisen antamaan salassa pidettävän tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannosta tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten. Säännös on tarpeen muun muassa viranomaisten lisääntyvien ostopalvelujen käytön vuoksi.

Pääsäännön mukaan luovutus on sallittua, jos se on välttämätöntä momentissa tarkoitettun tehtävän suorittamiseksi. Siten esimerkiksi annettaessa asiantuntijalle asiakirjat lausunnon antamista varten, niistä on ensisijaisesti poistettava henkilön tai yhteisön tunnistetiedot, jollei lausunnon antaminen välttämättömästi edellytä tunnistettavuutta. Momentin mukaan olisi kuitenkin sallittua luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tehtävää varten, jos salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Tunnistetiedot voidaan siten jättää poistamatta, jos poistaminen on hankalaa tai vaikeuttaa asian ymmärtämistä.

Viranomaisen olisi salassa pidettäviä tietoja toimeksiantotehtävää varten luovuttaessaan ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti. Käytännössä toimeksianto on suositeltavaa tehdä kirjallisesti. Henkilötietojen suojaa koskevassa lainsäädännössä on tarkoitus säätää, että henkilötietojen käsittelytehtäviä varten annettava toimeksianto olisi tehtävä kirjallisesti.

27 §. Arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antaminen. Pykälään on otettu yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 17 §:n 2 momenttia pääpiirteissään vastaava säännös. Pykälän 1 momentin mukaan arkistolaissa säädetyn järjestyksen mukaan arkistoon siirretystä salassa pidettävästä asiakirjasta saa

antaa tietoja tutkijoiden käyttöön. Kohdassa tarkoitettuja arkistoja ovat Kansallisarkisto, maakunta-arkisto sekä Sota-arkisto. Ehdotus merkitsisi voimassa olevaa laajempaa mahdollisuutta tietojen luovuttamiseen, koska tietoja voitaisiin antaa muistakin kuin yksityiselämän suojan vuoksi salassa pidettäviksi säädetyistä asiakirjoista, jollei asiakirjan siirtänyt viranomaislain ole toisin määrännyt. Asiakirjasta saisi antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomaislain ole toisin määrännyt. Tarkoituksena on saada aikaan tarkoituksenmukainen järjestelmä, joka mahdollistaa arkistoinaisten koskevien asioiden ratkaisun joustavasti erilaisten tilanteiden ja tarpeiden mukaan.

Asiakirjan saaneen on 2 momentin mukaan annettava sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka muiden salassapitovelvollisuuden suojaamien etujen loukkaamiseksi. Sitoumuksen rikkomisen seuraamuksista säädettäisiin 35 §:ssä.

28 §. *Viranomaisen lupa salassa pidettävän asiakirjan saamiseen.* Pykälä sisältää säännökset salassapidosta poikkeamisesta viranomaisen luvalla. Nykyään säännös lupamenettelystä on yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentissa, jonka mukaan luvan tiedon saamiseen salassa pidettävästä asiakirjasta antaa asianomainen ministeriö.

Pykälän 1 momentin mukaisesti yleinen toimivalta luvan myöntämiseen ehdotetaan pääsäännön mukaan annettavaksi sille viranomaiselle, jolla asiakirja on. Siten ulkoasiainministeriö voisi antaa pykälän mukaisen luvan myös ulkopoliittisia asioita käsittelevän hallituksen valiokunnan asiakirjoihin. Lupa voidaan antaa sekä viranomaisille että yksityisille.

Julkisuustoimikunta ehdotti menettelyä, jossa luvan olisi antanut tietosuojalautakunta silloin, kun tietoja pyydetäisiin muuta tarkoitusta kuin tieteellistä tutkimusta tai tilastointia varten. Ehdotusta arvosteltiin annetuissa lausunnoissa muun muassa menettelyjen monimutkaisuuden sekä tietosuojalautakunnan kapeana pidetyn asiantuntemuksen vuoksi. Tästä syystä lakiehdotuksessa onkin lähdetty siitä, että päätösvalta lupa-asioissa siirretään suoraan sille viranomaiselle, jonka asiakirjasta on kysymys. Ehdotetuilla lupajär-

jestelmällä ja siihen liittyvällä muutoksenhakujärjestelmällä pyritään siihen, että luvat ratkaistaan alimmassa sellaisessa viranomaisportaassa, jolla on riittävät edellytykset lupahakemusten asianmukaiseen käsittelemiseen. Koska luovutustarkoitus on rajoitettu ja luvan myöntämisen edellytykset muuten ankariksi tarkoitettut, on ensiasteen päätösten teko katsottu mahdolliseksi uskoa sille viranomaiselle, jolla asiakirja on. Mahdollisesti aiheutuvia epäkohtia, esimerkiksi epäyhtenäistä käytäntöä, pyrittäisiin lieventämään muun muassa koulutuksella.

Jos lupa tiedon saamiseen tarvitaan usean saman ministeriön alaisen viranomaisen asiakirjasta, luvasta päättäisi ehdotuksen mukaan ministeriö asianomaisia viranomaisia tarvittaessa kuultuaan. Poikkeussäännös on katsottu tarpeelliseksi tietoja pyytävän kannalta. Keskitetty menettely tällaisissa tapauksissa olisi myös tarkoituksenmukaista hallinnon kokonaistyömäärän kannalta.

Hallitusmuodon säännöksistä ilmenee yksilön itsemääräämisoikeus. Silloin, kun viranomaislain kerää tietoja yksilöiltä tai yhteisöiltä näiden suostumuksen perusteella, ei voida pitää hyväksyttävänä itsemääräämisoikeuden kannalta, että näitä tietoja käytettäisiin vastoin suostumuksessa asetettuja ehtoja tietojen käytölle ja luovuttamiselle. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lupaa ei saa antaa vastoin suostumuksessa asetettuja ehtoja. Lain voimaantulosäännöksen sisältyy ennen lain voimaantuloa kerättyjä tietoja koskeva erityissäännös.

Lupa voidaan myöntää tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjasta tieteellistä tutkimusta ja tilastointia sekä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Lupaharkinta on kaksijakoinen siten, että se sisältää osaksi oikeusharkintaa ja osaksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Kysymys siitä, onko ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty, on ratkaistava oikeusharkinnalla. Oikeudellisiin edellytyksiin kuuluu myös sen selvittäminen, onko kysymys tieteellisestä tutkimuksesta tai onko käyttötarkoitus tilastollinen. Oikeudelliset edellytykset puuttuvat esimerkiksi silloin, kun hakijan kykyä suojata saamansa tiedot voidaan perustellusti epäillä. Edellä kuvatussa lupaharkinnassa on

otettava huomioon myös lupaan liitettävissä olevien ehtojen ja määräysten vaikutus.

Viranomaisen on tietojen luovutusta harkitessaan otettava huomioon myös muu lainsäädäntö. Viranomaisen on siten erityisesti varmistettava, ettei tietojen antaminen johda henkilörekisterilain vastaiseen rekisterinpiitoon tai tietojen käyttöön. Henkilörekisteriasetuksen 1 §:ssä on tarkemmat säännökset tutkimusrekistereistä ja 2 §:ssä tilastotarkoituksia varten pidettävästä henkilörekisteristä. Tietosuoja säännösten huomioon ottamiseksi onkin asianmukaista, että ennen luvan myöntämistä tietosuoja valtuutetuille varattaisiin tilaisuus tulla kuulluksi, jos henkilötietoja luovutetaan viranomaisen henkilörekisteristä tai henkilörekisteriin tallettaviksi.

Vaikka luvan myöntäminen perustuu osaksi myös tarkoituksenmukaisuusharkintaan, käytännössä luvan epääminen tällä perusteella voinee tulla vain harvoin kysymykseen. Yleisenä sääntönä voidaan pitää sitä, että tiedot annetaan, jos pyynnön tueksi on esitetty varteen otettavat syyt ja kaikki luovuttamiseen liittyvät kysymykset, erityisesti tietosuoja, on järjestettävissä siten, ettei luovuttamisesta objektiivisesti asiaa arvostellen voi aiheutua salassa pidettävän edun loukkausta tai henkilörekisterilainsäädännön vastaista rekisteritoimintaa.

Jos viranomainen ei anna lupaa, sen on tehtävä asiassa päätös. Viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta samassa järjestyksessä kuin muutoinkin lakiehdotuksen mukaisissa asioissa, viime kädessä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pykälän 2 momentin mukaan lupa tietojen saamiseen voidaan myöntää määräajaksi. Lupaan on liitettävä yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeelliset määräykset. Ehdolla saattaa olla merkitystä myös harkittaessa, täytyvätkö luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset. Joissakin tapauksissa voi olla mahdollista, että oikeudelliset edellytykset eivät täyty ilman, että lupaan sisällytetään ankaria ehtoja. Lupa olisi perustettavissa, milloin syytä tällaiseen menettelyyn harkitaan olevan.

Luvan perusteella salassa pidettäviä tietoja saanut olisi vaitiolovelvollinen lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentin mukaan. Lähtökohtana on, että salassapitovelvollisuus olisi sama kuin tiedot antaneella viranomaisella. Tietoja tutkimusta varten annettaessa viranomaisella tulisi kuitenkin olla mahdollisuus arvioida, voidaanko joitakin tietoja sallia

otettaviksi mukaan julkaistavaan tutkimukseen. Kysymys voi olla etenkin sellaisista tiedoista, joiden salassapitoaika on kulumassa loppuun ja joiden salassa pitämiselle ei enää ole suurta intressiä.

29 §. *Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle.* Pykälässä säädetäisiin viranomaisen oikeudesta antaa toiselle viranomaiselle tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta. Toisen viranomaisen tiedontarve ei aina edellytä koko salassa pidettävän asiakirjan saamista. Pykälän otsikko on ehdotuksessa muotoiltu tätä näkökohtaa korostavaksi.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta saada tieto on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Viranomaisen oikeus antaa toiselle viranomaiselle tietoja voi siten perustua muussa laissa oleviin erityissäännöksiin. Lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentin säännökset tulevat sovellettaviksi myös viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon, minkä lisäksi 28 §:ssä tarkoitettu lupa saada salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa myös toiselle viranomaiselle. Viranomaisilla olisi lakiehdotuksen mukaan samoin rajoituksin kuin muillakin oikeus saada toiselta viranomaiselta tietoja julkisista asiakirjoista.

Momentin 2 kohdan mukaan tieto voitaisiin antaa sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Kohta vastaa 26 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Momentin 3 kohdan mukaan tieto asiakirjasta voidaan antaa, jos tieto tai asiakirja on tarpeen ennakkotietoa, ennakkoratkaisua tai viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi.

Säännös sisältää itsestään selvän oikeusohjeen, jonka tarkoituksena on turvata ennakkotiedon ja ennakkoratkaisun antamisen, muutoksenhaun, kantelun ja alustusasian asianmukainen käsittely. Säännöksellä pyritään turvaamaan se, että asioita käsittelevillä viranomaisilla on sama tietopohja päätöksensä tekemiseen kuin sitä ensiasteena käsittelevällä viranomaisella. Muutoksenhaulla tarkoitetaan paitsi oikaisuvaatimusta ja valitusta myös ylimääräisiä muutoksenhakekokeinoja. Kantelulla tarkoitetaan hallintokantelua ylemmälle viranomaiselle

tai valtioneuvoston oikeuskanslerille taikka eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Myös kansainvälisessä lainkäyttö- ja tutkintaelimessä tehdyn valituksen käsittelemiseksi voitaisiin antaa salassa pidettäviä tietoja. Muun muassa ihmisoikeussopimusten mukaisten yksilövalitusasioiden käsittely edellyttää asiakirjojen luovuttamista paitsi asiaa käsitteleville kansainvälisille toimielimille myös ulkoasiainministeriölle ja asian käsittelyyn kotimaassa osallistuville viranomaisille.

Momentin 4 kohdan tarkoituksena on turvata myös viranomaiselle säädetyn valvonta- tai tarkastustehtävän suorittaminen. Tarkoituksena ei ole, että viranomainen voisi säännöksen nojalla saada valvonnan tai tarkastuksen kohteena olevalta viranomaiselta yleisesti kaikki tietyntyyiset tiedot. Tiedon saamisen tulee olla tarpeen kulloinkin kysymyksessä olevan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Viranomainen voisi 2 momentin mukaan antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- ja muista yhteystiedoista, jotka 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan on pidettävä salassa.

Pykälän 3 momentin mukaan viranomainen voi avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilörekisterinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvoitteen mukaan otettava päätöksenteossaan huomioon.

Pykälän tarkoituksena on vähentää erityissäännösten tarvetta sellaisissa tilanteissa, joissa tiedon luovuttamista voidaan pitää hyväksyttävänä ja jotka perustuvat erityissäännöksiin. Momentissa tarkoitettuina luovuttamisperusteina olisivat esimerkiksi sellaiset etuuden myöntämistä koskevat säännökset, joissa määritellään, minkälaiset muut etuudet muodostavat esteen kyseisen etuuden myöntämiselle. Tällaisesta voidaan esimerkkinä mainita opintotuen myöntämistä koskevat opintotukilain (65/1994) 6 §:n säännökset.

Salassa pidettäviä tietoja voidaan ehdotuksen mukaan käyttöyhteyden avulla hankkia vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti toisin säädetä. Lisäedellytys on tarpeen yksityisyyden suojan perustustaillisen suojan vuoksi. Säännös ohjaisi myös viranomaisia parantamaan rekisteröityjen mahdollisuuksia saada tietoja itseään

koskevien tietojen käsittelystä siten kuin henkilötietojen suojaa koskevassa direktiivissä edellytetään.

Lakia valmisteltaessa harkittiin myös mahdollisuutta ottaa lakiin säännös, jonka mukaan salassa pidettävä tieto voitaisiin antaa yksittäistapauksessa silloin, jos tieto on erittäin tärkeä viranomaiselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi ja jos on ilmeistä, ettei tiedon luovuttamisesta aiheudu olennaista haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Tiedon luovuttamisen luvallisuus olisi siten riippunut sen saamisesta aiheutuvan hyödyn ja sen luovuttamisesta aiheutuvan haitan välisestä etuvertailusta. Intressivertailuun perustuvaan tietojen luovutukseen oikeuttavaa säännöstä ei katsottu tarpeelliseksi eikä tarkoituksenmukaiseksi sisällyttää esitykseen etenäkään, kun otetaan huomioon perusoikeusuudistuksessa asetetut lähtökohdat, muun muassa vaatimus siitä, että henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Jos toisen viranomaisen hallussa olevan tiedon saaminen on tärkeää tietynlaisten asioiden käsittelyssä, tiedon tarvetta ei käytännössä ole mahdollista hoitaa yksittäistapauksellisella harkinnalla, vaan asia edellyttää nimenomaista säännöstä. Säännös olisi myös siirtänyt eduskunnalle kuuluvaa päätösvaltaa hallinnolle. Julkisuus-toimikunnan tekemä laaja kysely eri viranomaisille osoitti myös, että erityislainsäädännön viime vuosina tapahtuneen kehittämistyön jälkeen ei ole sellaisia yleisiä ongelmia, joiden vuoksi olisi tarpeen ottaa yksittäistapauksiin sovellettavissa olevaa säännöstä lakiin. Tietojen saantia koskevien säännösten kehittäminen kuuluu osana ministeriöiden omaan valmisteluvastuuseen, mitä entisestään tehostavat lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaiset suunnittelua koskevat velvoitteet.

30 §. *Salassa pidettävien tietojen antaminen ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle.* Pykälän mukaan salassa pidettäviä tietoja voitaisiin antaa ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle silloin, kun yhteistyöstä vastavalle suomalaiselle viranomaiselle voitaisiin lain mukaan antaa tällaisia tietoja. Edellytyksenä on, että viranomaisten välinen yhteistyö asiassa, jota varten tietoja pyydetään, perustuu kansainväliseen Suomea sitovaan sopimukseen tai säädökseen, kuten Euroopan yhteisöjen asetukseen.

31 §. *Viranomaisen asiakirjan salassapi-*

don lakkaaminen. Pykälä sisältää asiakirjan salassapidon lakkaamista koskevat pääsäännöt.

Pykälän 1 momentin mukaan asiakirjan salassapito lakkaa salassapitoajan kuluttua umpeen. Momentin sisältö vastaa keskeisiltä osiltaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 21 §:n 1 momenttia. Salassapitoajoista on säännökset ehdotetussa 2 momentissa, minkä lisäksi niistä voi olla säädetty erikseen. Pykälä on tarkoitettu koskemaan myös sellaisia asiakirjoja, joiden salassapidosta säädetään muualla kuin ehdotetussa laissa. Tällaisia olisivat lain säätämisen jälkeenkin esimerkiksi verotusta koskevat asiakirjat. Jos erityislaissa säädetään asiakirjan salassapidon lakkaamisesta lakiehdotuksesta poikkeavalla tavalla, sovelletaan erityislakia.

Yksittäiseen salassapitomääräykseen perustuvan asiakirjan salassapito päättyy päätöksessä asetetun määräajan kuluttua tai kun salassapitomääräyksen antanut viranomainen on peruuttanut salassapitomääräyksen. Salassapitomääräyksen antamiseen oikeuttavia säännöksiä sisältyy erityislakeihin, kuten tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 60 §:ään. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 9 §:n 2 momentissa olevassa erityissäännöksessä mainituin perustein tuomioistuimien voi päättää oikeudenkäyntiaineiston, lukuun ottamatta sovellettuja lainkohtia ja tuomiolauselmaa, pidettäväksi salassa määräajan, enintään 40 vuotta päätöksen antamisesta.

Yleinen salassapitoaika olisi 2 momentin mukaan 25 vuotta, kuten nykyisinkin. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Ruotsin salassapitosäännökset sisältävässä laissa (Sekretesslagen) säädetyt salassapidon enimmäisajat vaihtelevat 2 ja 70 vuoden välillä. Eräissä Länsi-Euroopan maissa arkistolainsäädäntöön perustuvana yleisperiaatteena on, että yleisissä arkistoissa olevat asiakirjat ovat yleisön saatavissa 30 vuoden kuluttua asiakirjan valmistumisesta. Tästä periaatteesta on kuitenkin poikkeuksia.

Momentissa on pyritty lukintaongelmien välttämiseksi mahdollisimman yhtenäisiin ja selkeisiin salassapitoaikoihin. Yleistä salassapitoaika ei ole sidottu suojeltavan edun tärkeyteen. Joustoa salassapidon päättymiseen ehdotuksen mukaan toisi paitsi viranomaisten mahdollisuus antaa lupa salassa pidettävien tietojen antamiseen, myös vahinkoedellytyslausekkeiden entistä laajempi

käyttö etenkin yleisen edun suojaamiseksi tarkoitetuissa salassapitosäännöksissä. Vahinkoedellytyslausekkeissa asiakirjan salassapitovelvollisuus riippuu aiheutuvista haitoista. Tämän vuoksi asiakirjat eivät ole salassa pidettäviä kauempaa kuin on tarpeen aiheutuvien haittojen välttämiseksi. Vahinkoedellytyslausekkeiden mukainen tosiasiallinen aika, jona asiakirjat pidetään salassa, saattaa siten olla huomattavasti lyhyempi kuin lakiehdotuksen mukainen yleinen salassapitoaika.

Yksityisyyden suojaamiseksi salassa pidettävien asiakirjojen salassapitoaika olisi yleistä 25 vuoden salassapitoaika pitempi. Yksityisyyden suojaamisella tarkoitetaan tässä muun muassa henkilön terveydentilaa koskevan tiedon tai yksityiselämään liittyvän seikan suojaamista julkisuudelta. Yksityisyyden suojaa koskevat tärkeimmät salassapitosäännökset on sijoitettu lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin 24 - 32 kohtiin, minkä lisäksi niistä voi olla myös erityissäännöksiä. Ehdotuksen mukaan salassapitoaika pitenisi. Yksityiselämän suojaamiseksi salassa pidettäväksi säädetyt tai määrätyn asiakirjan salassapitoaika olisi 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee.

Pykälän 3 momentissa mainitulla perusteella valtioneuvosto voi pidentää asiakirjan salassapitoaika enintään 30 vuodella siitä, miten se muuten määräytyisi. Tämän säännöksen tarvetta voidaan perustella erityisesti yksityisyyden suojaan, mutta myös valtion turvallisuuteen ja kansainvälisten suhteiden hoitamiseen liittyvillä intresseillä. Muissakin tapauksissa saattaa poikkeuksellisesti olla perusteltua jatkaa salassapitoa 1 ja 2 momenttien mukaisten määräaikaisten jälkeen.

Valtioneuvosto on yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 22 §:n nojalla jatkanut muun muassa eräiden ulkoasiainhallintoon, ulkomaankauppaan ja poliisitoimeen liittyvien asiakirjojen salassapitoaikoja 15, 25 ja 35 vuodella. Käytännössä salassapitoaikoja ei ole jatkettu 50 vuodella, vaikka mainitun lain 22 §:ssä annetaan siihen mahdollisuus. Ehdotuksessa on enimmäisaika alennettu 30 vuodeksi. Jos pitempiä salassapitotarpeita esiintyy, niistä olisi vastaisuudessa säädettävä erityislaila.

Ehdotuksen mukaan asiakirjan salassapitoajan pidentäminen on mahdollista vain, jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi määräajan päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suoja-

miseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Säännös on siis tiukempi kuin yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 22 §, jonka mukaan salassapitoa voidaan jatkaa, milloin syytä on. Koska salassapidon jatkaminen on poikkeuksellinen toimenpide, on sen edellytykset pyritty määrittelemään nykyistä täsmällisemmin laissa.

Valtioneuvosto voi peruuttaa salassapidon pidentämistä koskevan päätöksensä tai lyhentää asettamaansa määräaika. Vaikka pyrkimyksenä on vähentää valtioneuvoston tehtäviä yksittäisiä päätöksiä tekevänä viranomaisena, päätöksenteko tässä asiassa ehdotetaan valtioneuvoston yleisistunnolle, koska asia on merkitykseltään tärkeä ja kysymyksessä on suhteellisen harvoin tehtävä päätös. Päätös salassapitoajan pidentämisestä on tehtävä ennen kuin salassapitoaika on ehtinyt kulua umpeen.

Salassapitoajan laskentaa koskevat säännökset on otettu pykälän 4 momentiksi. Asiakirjan salassapitoaika lasketaan asiakirjan päivämäärästä tai, jos asiakirjassa ei ole päivämäärää, sen valmistumisesta. Valmistusajankohtaa määriteltäessä voidaan soveltaa lain 6 ja 7 §:n säännöksiä. Siten esimerkiksi rekisteriin tehtyjen merkintöjen salassapitoaika lasketaan merkinnän tekemisestä. Säännöksen toimivuus edellyttää käytännössä sitä, että salassa pidettäviä asiakirjoja laadittaessa ja rekisterimerkintöjä tehtäessä laadinta- ja merkintäajankohta kirjataan, jos se on mahdollista. Viranomaiselle tulleen yksityisen asiakirjan salassapitoaika lasketaan siitä päivästä, jona viranomainen on saanut asiakirjan.

32 §. *Vaitiolovelvollisuudesta poikeminen ja sen lakkaaminen.* Lakiehdotuksen 26 - 31 §:n säännökset on kirjoitettu koskemaan vain salassa pidettäviä asiakirjoja. Lakiehdotuksen mukaan asiakirjasalaisuus ja vaitiolovelvollisuus ovat käytännössä lähes toisensa kattavia. Siten se, mitä säädetään asiakirjasalaisuudesta, koskee yleensä automaattisesti myös vaitiolovelvollisuutta. Vaitiolovelvollisuus voi kuitenkin olla laajempi kuin asiakirjasalaisuus, koska se koskee myös sellaisia tietoja, joita ei ole tallennettu. Näitä tilanteita varten ja muutenkin selvyiden vuoksi ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi, että se, mitä salassa pidettävästä asiakirjasta säädetään, koskee myös vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. Käytännön merkitystä tällä säännöksellä olisi muun muassa vaitiolovelvollisuuden

lakkaamisessa.

8 luku. Erinäiset säännökset

Lukuun sisältyvät muutoksenhakua sekä asiakirjan antamisesta perittäviä maksuja koskevat säännökset, rangaistussäännökset, asetuksen antamista koskeva valtuussäännös sekä lain voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

33 §. *Muutoksenhaku.* Pykälä sisältää muutoksenhakua koskevat perussäännökset. Sen mukaan viranomaisen päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta pyydettyä asiakirja, saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Valittaminen viranomaisen myönteisestä päätöksestä ei ehdotuksen mukaan ole mahdollista. Yksityisellä saattaisi olla intressi valittaa päätöksestä, jolla on annettu tietoja häntä koskevia seikkoja sisältävästä salassa pidettävästä asiakirjasta. Tällainen tilanne voi syntyä annettaessa tietoja asiakirjasta lain 28 §:n nojalla. Oikeussuojan tarvetta saattaa syntyä myös silloin, kun viranomaisen tulkinnanvaraisessa tilanteessa joutuu ratkaisemaan, onko pyydetty tieto tämän lain nojalla salassa pidettävä vai ei. Viranomainen voi esimerkiksi vastoin elinkeinonharjoittajan tahtoa antaa tiedon elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos se katsoo, ettei tiedon antaminen aiheuta elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa (24 §:n 1 momentin 20 kohta).

Valitusoikeuden myöntämistä vastaan puhuu muun muassa se, että valitus siirtäisi tiedon antamista koskevan päätöksen täytönpanoa. Valitusaika alkaisi kunkin asianosaisen osalta kulua vasta siitä, kun myönteinen päätös valitusosoituksineen on annettu tälle tiedoksi. Asianosaispiiri taas saattaisi ainakin henkilötietoja massaluvutettaessa olla suuri tai vaikeasti määriteltävissä. Koska nämä seikat viivästyttäisivät tiedon saamista asiakirjasta, on ehdotuksessa päädytty siihen, että vain viranomaisen kielteisestä päätöksestä saa valittaa, kuten on laita myös voimassa olevan lain mukaan. Yksityiselle, joka katsoo, että tietoa asiakirjasta ei olisi pitänyt antaa, jäisi käytettäväksi mahdollisuus hallintokanteluun ja vahingonkorvausvaatimuksen esittämiseen.

Ehdotuksessa ei ole määritelty, kenellä on valitusoikeus kielteisestä päätöksestä, joten se määräytyy yleisten muutoksenhaku-oikeutta koskevien periaatteiden mukaan.

Muutoksenhakijoina ovat yleensä esiintyneet vain tietopyyntöön kielteisen ratkaisun saaneet. Viranomaisen on saattanut hakea muutosta siinä tapauksessa, että valitusviranomaisen on velvoittanut viranomaisen antamaan tiedon asiakirjasta ja että viranomaisella on kyseisessä asiassa valvontatehtävä.

Muutoksenhaussa noudatetaan hallintolainkäyttölakia. Sovellettaviksi tulevat muun muassa mainitun lain säännökset valitusajasta, valituksen tekemisestä ja valitusosoituksesta.

Jos kysymys on valtion liikelaitoksen tai ehdotetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista tehtävää hoitavan päätöksestä, valitus tehtäisiin alueelliselle hallintotuomioistuimelle, joka määräytyisi hallintolainkäyttölain mukaan.

34 §. *Maksut.* Säännöksessä luetellaan tilanteet, jolloin ehdotettuun lakiin perustuva tiedon antaminen asiakirjasta voidaan säätää maksulliseksi. Voimassa olevassa laissa ei vastaavaa säännöstä ole.

Tiedon antamisesta voidaan periä maksu silloin, kun asiakirjasta annetaan kopio. Kopiolta tarkoitetaan tässä myös esimerkiksi automaattisen tietojenkäsittelyn avulla laadittua asiakirjan sähköistä jäljennöstä. Maksu voidaan periä myös, kun tieto annetaan tulosteena tai teknisen käyttöyhteyden välityksellä.

Maksun periminen edellä tarkoitetuissa tilanteissa on mahdollista kuitenkin vain sillä edellytyksellä, että maksusta on erikseen säädetty laissa tai asetuksessa. Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuus määräytyy valtion maksuperustelain (150/1992) ja sen nojalla annettujen säännösten mukaan. Maksu voi määräytyä myös viranomaiskohtaisten lakien ja niiden nojalla annettujen maksuasetusten perusteella. Valtion liikelaitosten tuottamien palvelujen hinnoittelu määräytyy valtion liikelaitoslain ja liikelaitoskohtaisten säännösten nojalla. Kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen perusteista päättää kuntalain 13 §:n 4 kohdan mukaan valtuusto.

Ehdotettuun lakiin perustuvaa tiedon antamista asiakirjasta suullisesti ja sen antamista viranomaisen luona luettavaksi ja jäljennettäväksi ei voida säätää maksulliseksi.

35 §. *Rangaistussäännökset.* Lakiehdotuksen rangaistussäännös on kirjoitettu viitauksena säännöksen muotoon. Säännöstä laadittaessa on otettu huomioon rikoslainsäädännön

kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittävät rikoslain ja eräiden muiden lakien muutokset.

Pykälän 1 momentissa viitataan ensin rikoslain 40 luvun säännöksiin, koska ehdotettua lakia soveltavat ensisijaisesti virkamiehet ja julkisyhteisön työntekijät. Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän salassapitorikosta koskeva säännös on rikoslain 40 luvun 5 §:ssä. Säännös harkinnanvaraisesti julkisen asiakirjan luvattoman paljastamisen rangaistavuudesta sisältyy rikoslain 40 luvun 6 §:ään.

Tässä esityksessä ehdotetaan kumottavaksi rikoslain 40 luvun 6 §. Siinä säädetään rangaistus tiedon luvattomasta paljastamisesta sellaisesta asiakirjasta, joka ei ole julkinen. Rangaistusten lieventäminen tältä osin johtuu niistä ratkaisuista, joihin lakiesitystä laadittaessa on päädytty valmistelun julkisuuden lisäämiseksi. On luonnollista, että pyrittäessä lisäämään valmistelun julkisuutta myös siihen liittyviä rangaistussäännöksiä lievennetään. Tältä osin viitataan lisäksi rikoslain 40 luvun muuttamista koskevan lakiehdotuksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Momentissa viitattaisiin myös 38 luvun 1 ja 2 §:ään, jotka koskevat yksityisen salassapitorikosta ja salassapitorikkomusta. Lainkohdat eivät koske virkamiehiä. Niiden soveltamispiiriin kuuluisivat lähinnä ne tilanteet, joissa yksityinen on viranomaisen avulla tai toimeksiantosuhteessa viranomaiseen saanut salassa pidettäviä tietoja ja rikkoo velvollisuutensa pitää asiakirja salassa tai vaitiolovelvollisuutensa. Ilman palvelusuhdetta viranomaisessa toimivat, kuten harjoittelijat tai vapaaehtoistyötä tekevät, ovat lain 23 §:n mukaan vaitiolovelvollisia. Vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkominen edellä tarkoitetuissa tapauksissa olisi rangaistavaa rikoslain 38 luvun säännösten mukaan.

Salassapitovelvollisuuden rikkomiseen rinnastetaan pykälän 2 momentin mukaan lakiehdotuksen 27 §:ssä tarkoitettua sitoumuksen sekä 28 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräyksen rikkomisen.

36 §. *Asetuksen antaminen.* Asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta.

Asetuksen tasoisten salassapitosäännösten kumoaminen voimaantulosäännökseen otettavalla yleissäännöksellä voisi käytännössä aiheuttaa tulkintaongelman siitä, mitkä

säännökset ovat voimassa, mitkä eivät. Tämän vuoksi säännökset on asianmukaisinta kumota erikseen annettavalla asetuksella. Erillinen asetuksenantovaltuus on tarpeen, jotta kaikki uuteen lakiin otettavien salassapitosäännösten kanssa päällekkäiset asetuksen tasoiset säännökset voidaan kumota tutkimatta sitä, onko ne annettu yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain tai mahdollisesti jonkin muun lain nojalla.

Tarkempia säännöksiä salassa pidettävien asiakirjojen salaisuusluokituksista ja käsittelystä sekä muusta lain täytäntöönpanosta voitaisiin antaa 18 §:n 2 momentissa olevan valtuuden nojalla. Asetusluonnokset ovat esityksen liitteenä.

37 §. *Voimaantulo.* Pykälän 1 momentissa olisi tavanomainen voimaantulosäännös.

Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumottaisiin yleisten asiakirjojen julkisuudesta annettu laki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Uuden lain säännöksiä sovellettaisiin siten myös ennen sen voimaantuloa syntyneisiin asiakirjoihin. Vastaavasti on menetelty yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain tullessa voimaan 1 päivänä tammikuuta 1952 ja sitä myöhemmin muutettaessa. Myös yleisten asiakirjain julkisuudesta annettuun lakiin 1 päivänä tammikuuta 1983 voimaan tullessa lailla lisätyt asianosaisjulkisuutta koskevat 3 a luvun säännökset tulivat voimaan siten, että niitä voitiin soveltaa myös sellaisiin asiakirjoihin, jotka kuuluivat ennen lainmuutoksen voimaantuloa ratkaistuihin asioihin. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että ehdotetut säännökset merkitsivät pitkälti aikaisemmin noudatetun käytännön vahvistamista. Kysymyksessä oli lisäksi oikeussuojaa lisäävä säännöstö.

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain voimassa ollessa laaditut sisäiset viranomaisselvitykset tulisivat ehdotuksen mukaan julkisiksi, jos asian käsittely on viranomaisessa päättynyt ja jos ne eivät säännösten mukaan ole salassa pidettäviä. Taannehtivasta voimaantulosta aiheutuviin haittoihin kiinnitettiin huomiota muun muassa laintarkastuskunnan 21 päivänä joulukuuta 1982 antamassa lausunnossa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain muuttamisesta (laintarkastuskunnan lausunto n:o 3/1982). Perustelujä sille, että uuden lain sisäisiä viranomaisselvityksiä koskevat säännökset koskisivat vasta lain voimaantulon

jälkeen laadittuja asiakirjoja, voidaan kyllä esittää. Lakia valmisteltaessa on kuitenkin päädytty toisenlaiseen ratkaisuun. Tähän ovat vaikuttaneet lähinnä selvyysvaatimus ja muut käytännön syyt, kuten yhdenmukaisuus asiakirjojen arkistoinnissa ja muussa järjestämisessä. Menettelystä ei ole arvioitu aiheutuvan myöskään todellista haittaa, koska uusissa salassapitosäännöksissä on otettu huomioon sisäisiin selvityksiin liittyvät suojan tarpeet.

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain nojalla annetut määräykset pitää asiakirja salassa jäisivät pykälän 3 momentin mukaan uuden lain voimaan tultua edelleen voimaan. Säännöstä on pidetty tarpeellisena selvyysyistä. Aikaisemmin annettuihin salassapitomääräyksiin ei ole katsottu voitavan puuttua yleisillä säännöksillä.

Pykälän 4 momentti sisältäisi erityissäännöksen, joka koskee vapaaehtoisesti viranomaisille annettujen tietojen käyttöä ja luovuttamista tieteelliseen tutkimukseen. Koska tutkimusaineistoja kerättyä ei ole välttämättä käytetty kirjallisia suostumuslomakkeita tai suostumusten tulkinta voi muusta syystä olla vaikeaa, ehdotetaan, että ennen lain voimaantuloa tutkimustarkoitukseen kerättyjä aineistoja voitaisiin käyttää ja luovuttaa tieteelliseen tutkimukseen lakiehdotuksen 28 §:stä riippumatta, jos on ilmeistä, ettei tietojen tällainen käyttö ja luovutus olennaisesti poikkea niistä tarkoituksista, joita varten tiedot on annettu.

38 §. *Siirtymäsäännös.* Pykälään sisältyy kaksi eri määräaika. Lain 18 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut luettelot ja kuvaukset olisi laadittava vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Luetteloiden laatimiseen ei ole tarpeellista varata vuotta pidempää määräaika, koska viranomaisten on jo arkistolainsäädännön vuoksi luutelloitava ja määriteltävä toiminnassaan syntyvät aineistot ja niiden säilyttämisajat.

Ennen ehdotetun lain voimaantuloa käyttöön otetut tietojärjestelmät on suojattava ja niissä olevien tietojen suojaa, eheyttä ja laatua turvaavat toimenpiteet toteutettava lain mukaisina viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta, jollei asetuksella säädetä tätä myöhemmästä ajankohdasta. Siirtymäaika on katsottu tarpeelliseksi mahdollisista ohjelmistomuutoksista aiheutuvien kustannusten pienentämiseksi. Koska valtioneuvoston 18 §:n 2 momentin nojalla antamilla teknisillä tietoturvasuhteilla ja -mää-

räyksillä voi olla vaikutusta säännöksessä tarkoitettuihin toimenpiteisiin, ehdotetaan, että asetuksella voitaisiin säätää tätä pitempikin siirtymäaika.

1.

Laki**viranomaisten toiminnan julkisuudesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Julkisuusperiaate

Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Oikeudesta seurata eduskunnan täysistuntoa, valtuuston ja muiden kunnallisten toimielinten kokouksia sekä tuomioistuinten ja kirkollisten toimielinten istuntoja säädetään erikseen.

2 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista tämän lain tarkoituksen toteuttamiseksi.

3 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

4 §

Viranomaiset

Viranomaisilla tarkoitetaan tässä laissa:

1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia;

2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä;

3) valtion liikelaitoksia;

4) kunnallisia viranomaisia;

5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla;

6) eduskunnan virastoja ja laitoksia;

7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa;

8) lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä ja toimitusmiehiä sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.

5 §

Viranomaisen asiakirja

Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitettua merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan

viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Viranomaisen asiakirjana ei pidetä 24 §:ssä säädettyin poikkeuksin:

1) viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa;

2) viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten;

3) viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankittuja asiakirjoja;

4) asiakirjaa, joka on annettu tai laadittu viranomaiselle yksityisen lukuun suorittavaa tehtävää varten;

5) viranomaiselle löytötavarana jäänyttä tai toimitettua asiakirjaa.

Lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla. Asiakirjat on pidettävä salassa, jos ne sisältävät muussa laissa tai 24 §:ssä salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja.

2 luku

Asiakirjan julkiseksi tuleminen

6 §

Viranomaisen laatiman asiakirjan julkiseksi tuleminen

Viranomaisen laatima asiakirja tulee

julkiseksi, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä, seuraavasti:

1) jatkuvasti ylläpidettävän diaarin ja muun luettelon merkintä, kun se on tehty; syyttäjän diaarin tiedot epäillyistä tulevat kuitenkin julkisiksi vasta, kun epäiltyä koskeva haastehakemus on allekirjoitettu tai päätös syyttämättä jättämisestä on tehty;

2) tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntö sekä esitys, ehdotus, aloite, ilmoitus tai hakemus liiteasiakirjoineen muissa kuin 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, kun se on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu;

3) hankintaa ja urakkaa samoin kuin muuta tarjousten perusteella ratkaistavaa oikeustointia koskeva tarjouksen täydennyspyyntö ja tarjousasian käsittelyä varten laaditut selvitykset ja muut asiakirjat, kun sopimus asiassa on tehty;

4) ministeriöiden ja niiden hallinnonalaan kuuluvien virastojen ja laitosten talousarvioehdotukset, kun valtiovarainministeriö on allekirjoittanut ensimmäisen kannanottonsa talousarvioehdotukseksi, ja tämän jälkeen ministeriöiden valtiovarainministeriölle lähettämät ehdotukset sekä muut talousarvioesityksen valmistelua varten laaditut ja siihen sisällytetyt ehdotukset, kun esitys on annettu eduskunnalle;

5) tutkimus ja tilasto sekä niihin verrattavissa oleva yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia kuvaava itsenäisen kokonaisuuden muodostava selvitys, silloinkin kun se liittyy muuten keskenäiseen asiaan, kun se on valmis käyttö-tarkoitukseensa;

6) pöytäkirja, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten;

7) tuomioistuimen päätös ja tuomio, kun ratkaisu on annettu tai, kun se on asianomaisen saatavissa;

8) päätös, lausunto, toimituskirja ja viranomaisen sopimusosapuolena tekemä ratkaisu sekä niiden käsittelyä varten viranomaisessa laaditut muistiot, pöytäkirjat ja muut kuin 1 - 3 tai 5 - 7 kohdassa tarkoitettut asiakirjat, kun päätös, lausunto, toimituskirja tai sopimus on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu;

9) muu kuin 1 - 3 sekä 5 - 8 kohdassa tarkoitettu asiakirja, kun asia, jota se koskee, on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun.

Komiteanmietintö, selvitys tai muu vastaava yleiseen jakeluun tarkoitettu asiakirja tulee 1 momentista poiketen julkiseksi, kun se on viranomaisen hallussa jakelua varten.

Jos asiassa annetaan toimituskirja tai muu asiakirja, viranomaisen on huolehdittava mahdollisuuksiensa mukaan tarvittaessa siitä, että asianosainen voi saada asiakirjan sisällöstä tiedon ennen sen julkiseksi tuleamista.

7 §

Viranomaiselle toimitetun asiakirjan julkiseksi tuleminen

Viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä.

Asiantuntijalausunnat ja muut sellaiset asiakirjat, jotka on päätetty avata tietyssä ajankohtana tai tietyn määräajan jälkeen, tulevat 1 momentissa tarkoitettuihin rajoituksiin julkisiksi, kun ne avataan. Viranomaiselle toimitetut hankinta-, urakka- ja muut tarjouskilpailun perusteella ratkaistavaa oikeustoimintaa koskevat tarjoukset tulevat 1 momentissa mainittuihin rajoituksiin julkisiksi vasta, kun sopimus on tehty.

Asiakirja, jonka sisältö on saatavissa selville vain apuvälinein, tulee julkiseksi, jollei salassapitosäännöksistä tai muista tietojen saantia koskevista rajoituksista muuta johdu, aikaisintaan silloin, kun se on viranomaisen tai tämän lukuun toimivan käytettävissä.

8 §

Asiakirjan saattaminen yleisesti julkisuuteen

Kansantalouden kehitystä kuvaava tilasto, talouspoliittinen aloite ja toimenpidesuunnitelma sekä muu sellainen asiakirja, johon sisältyvillä tiedoilla voi ilmeisesti olla vaikutusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoihin, on saatettava yleisesti julkiseksi mahdol-

lisimman pian 6 ja 7 §:ssä tarkoitettun ajankohdan jälkeen.

3 luku

Oikeus saada tieto asiakirjasta

9 §

Tiedonsaanti julkisesta asiakirjasta

Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Tiedon antaminen asiakirjasta, joka 6 ja 7 §:n mukaan ei ole vielä julkinen, on viranomaisen harkinnassa.

10 §

Tiedonsaanti salassa pidettävästä asiakirjasta

Salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

11 §

Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (*asianosainen*), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta:

1) asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua;

2) esitutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen esitutinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiselle;

3) esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen ja niihin verrattavaan muuhun asian

valmistelua varten viranomaisen laatimaan asiakirjaan ennen kuin asian käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt; ylioppilastutkintoa varten annetusta koevastauksesta sekä koevastauksen arvostelleen ylioppilastutkintolautakunnan määräämän arvostelijan henkilöllisyydestä tiedon voi saada kuitenkin vasta, kun ylioppilastutkintolautakunta on suorittanut lopullisen arvostelun;

4) viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimaan tai hankkimaan asiakirjaan, jos tiedon antaminen olisi vastoin julkisyyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitettun yhteisön, laitoksen, säätiön tai henkilön etua oikeudenkäynnissä;

5) ulosottoasian käsittelyssä laadittuihin muihin kuin velallisen taloudellista asemaa koskeviin tietoihin, jollei tietoja tarvita takaisinsaantikanteen nostamista varten;

6) viranomaisen järjestämässä tarjouskilpailussa toisen tarjouksen tekijän liike- tai ammatillisalaisuutta koskeviin tietoihin tarjouksen hintaa lukuun ottamatta;

7) todistajan taikka rikosilmoituksen, lastensuojelulain (683/1983) 40 §:ssä tarkoitettun ilmoituksen tai muun niihin verrattavan viranomaisen toimenpiteitä edellyttävän ilmoituksen tekijän salassa pidettäviin osoite-, puhelin- ja muihin vastaaviin yhteystietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi todistajan tai ilmoituksen tekijän turvallisuutta, etuja tai oikeuksia.

Jos asiakirja kuuluu riita- tai rikosasian oikeudenkäyntiaineistoon, oikeudenkäynnin asianosaisella on kuitenkin 2 momentin estämättä oikeus saada siitä tieto muissa kuin 2 momentin 7 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Siltä osin kuin asiakirja sisältää tietoja oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettusta neuvottelusta, tiedon asiakirjasta saa vain viranomaisen luvalla.

Sillä, jonka muutoksenhakuoikeus perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen, on tämän pykälän nojalla oikeus saada tieto vain asiassa annetusta ratkaisusta niiltä osin kuin se on julkinen.

12 §

Oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta

Jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvis-

tä tiedoista 11 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyin rajoituksin, jollei laissa toisin säädetä.

4 luku

Tiedon antaminen asiakirjasta

13 §

Asiakirjan pyytäminen

Pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Pyydetäessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta tai viranomaisen henkilökisteristä taikka muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää.

14 §

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on:

1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kielitaytymisen syy;

2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;

3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä

4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön, jollei pyydettyjen asiakirjojen suuresta määrästä, asiakirjan salassa pidettävien osien selvittämisestä tai muusta niihin rinnastettavasta syystä muuta johdu. Asia on tällöin ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kahden kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

15 §

Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle

Jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asian sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu.

Jos viranomaiselta pyydetään henkilöä, yritystä, kiinteistöä tai ajoneuvoa koskevia taikka muita sellaisia yksilöinti- tai osoitetietoja, joita toinen viranomainen tallettaa yleiseen käyttöön tarkoitettuun rekisteriin, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan pyynnön asianomaisen rekisteriviranomaisen käsiteltäväksi.

16 §

Asiakirjan antamistavat

Viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydettyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatömminnälle.

Viranomaisen ratkaisuihin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä.

Viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja ja jos tietojen luovuttaminen ei vaaranna rekisteröityjen yksityisyyden suojaa tai valtion turvallisuutta. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipidemarkkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Viranomaisen velvollisuudet edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa

5 luku

Viranomaisen velvollisuudet edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa

17 §

Tiedonsaantioikeuksien huomioon ottaminen päätöksenteossa

Viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei tämän lain tarkoitus huomioon ottaen rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

18 §

Hyvä tiedonhallintatapa

Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä nii-

hin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti:

1) pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä;

2) laatia ja pitää saatavilla kuvaukset pitämistään tietojärjestelmistä sekä niistä saatavissa olevista julkisista tiedoista, jolle tiedon antaminen ole vastoin 24 §:n tai muun lain säännöksiä;

3) selvittää tietojärjestelmien käytönottoa sekä hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia valmisteltaessa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon ja suojaan sekä tietojen laatuun samoin kuin ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin tietoon liittyvien oikeuksien ja tiedon laadun turvaamiseksi sekä asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suojan järjestämiseksi;

4) suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavooin ja tietoturvalisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvalisuusjärjestelmien toteuttamiseksi aiheutuvat kustannukset;

5) huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvalisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Tarkempia säännöksiä 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä annetaan asetuksella. Asetuksella voidaan säätää valtioneuvoston oikeudesta antaa tarkempia säännöksiä ja ohjeita asiakirjojen sekä tietojärjestelmien ja

niihin sisältyvien tietojen suojaamisessa, tietojen eheyden ja laadun varmistamisessa sekä tietojen siirrossa tietoverkkojen välityksellä noudatettavista teknisistä tietoturvalisuusjärjestelmien ja menettelyä koskevista vaatimuksista sekä niiden tason määrittelyssä noudatettavasta asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen luokituksista valtionhallinnossa.

Arkistotoimen tehtävistä on voimassa, mitä arkistolaisissa (831/1994) tai sen nojalla säädetään tai määrätään.

19 §

Viranomaisen tiedonantovelvollisuus keskenäisissä asioissa

Viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot:

1) lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä;

2) valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista.

Viranomaisen on pyydettyäessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja 1 momentissa mainittujen asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinnista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista.

20 §

Viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa

Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laati-
misvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

21 §

Viranomaisen tietopalvelu

Viranomainen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri käyttötarkoituksia varten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään talletetuista merkeistä muodostetun tietoaineiston, jos tietoaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.

Asianomaisten viranomaisten luvalla ja 1 momentissa säädetyn edellytyksen tietoineisto voidaan tuottaa myös eri viranomaisten ylläpitämistä tietojärjestelmistä.

6 luku

Salassapitovelvoitteet

22 §

Asiakirjasalaisuus

Viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus.

Salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

23 §

Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisäl-

töä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka toimii viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksianto-tehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain nojalla annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen nojalla annetusta luvasta muuta johdu. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään.

Edellä 1 tai 2 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisten tiedonsaantioikeus on perustunut.

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

1) valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat, jollei valiokunta toisin päättä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearvioinnit, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat ja ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvat salakirjoitetut viestit, jollei asianomainen ministeriö toisin päättä;

2) muut kuin 1 kohdassa tarkoitettut asiakirjat, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, asiakirjat, jotka liittyvät kansainvälisessä lainkäyttö- tai tutkintaelimessä tai muussa kansainvälisessä toimielimessä käsiteltävään asiaan, ja asiakirjat, jotka koskevat Suomen

valtion, Suomen kansalaisten, Suomessa oleskelevien henkilöiden tai Suomessa toimivien yhteisöjen suhteita toisen valtion viranomaisiin, henkilöihin tai yhteisöihin, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä;

3) poliisille, tullille ja muille esitutkintaviranomaisille ja viralliselle syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syytteen harkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa tai jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/1984) mukaan taikka aiheuta rikoksesta epäillyn aiheutonta leimautumista;

4) poliisiin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset samoin kuin henkilöllisyyden tai matkustus oikeuden todentamista tai varmentamista koskevan hallintoasian käsittelyssä saamat ja ottamat henkilön valokuvat ja muut henkilötuntemerkkitiedot sekä henkilölle tai henkilökortille tai matkustusasiakirjalle annetut erityiset tunnisteet;

5) poliisiin taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen turvallisuuden ylläpitämistä;

6) kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai aiheuttaisi kantelun kohteen aiheutonta leimautumista;

7) henkilöiden, rakennusten, laitosten sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista;

8) asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua tai onnettomuuden selvittämistä, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin

varautumista, aiheuttaisi haittaa onnettomuuden selvittämiseksi taikka loukkaaisi onnettomuuden uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään;

9) suojelupoliisiin ja muiden viranomaisen asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta;

10) asiakirjat, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua;

11) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapoliittisista päätöksistä tai toimenpiteistä taikka niiden valmistelusta taikka päätösten tai toimenpiteiden tarpeiden selvittämisestä, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi päätösten tai toimenpiteiden tarkoituksen toteutumisen tai vaikeuttaisi tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitamista;

12) rahoitusmarkkinoita ja vakuutustoimintaa valvovien sekä rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusjärjestelmien toimivuudesta vastaavien viranomaisten tehtäviä varten laaditut selvitykset, joista ilmenee tietoja markkinoiden toimivuudesta tai rahoitus-, vakuutus- tai eläkelaitoksista tai niiden asiakkaista, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa rahoitus- tai vakuutusjärjestelmän luotettavuudelle ja toimivuudelle;

13) asiakirjat, joihin sisältyvillä tiedoilla ilmeisesti voi olla vaikutusta pääoma- ja rahoitusmarkkinoilla, ennen kuin tiedot on saatettu 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla yleisesti julkisiksi;

14) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kysymyksessä olevan eläin- tai kasvilajin tai alueen suojelun;

15) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaisi tarkastuksen kohteen ai-

heetonta leimautumista;

16) tutkimuksen tai tilaston perusaineistot, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle tutkimusta tai tilastointia varten;

17) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liike- tai ammatillisaisuudesta, sekä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille ja säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin;

18) asiakirjat, jotka sisältävät valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön työmarkkinaosapuolena tai työriidan osapuolena laatimia tai saamia tietoja, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin julkisyhteisön etua työnantajana, sekä asiakirjat, jotka sisältävät valtion edustajien maataloustuloneuvotteluja varten laatimia tai saamia tietoja, jos tiedon antaminen niistä olisi vastoin valtion etua neuvotteluosapuolena;

19) viranomaisen oikeudenkäynnin osapuolena oikeudenkäyntiin valmistautumista varten laatimat ja hankkimat asiakirjat, jos tiedon antaminen asiakirjasta olisi vastoin julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen, säätiön tai henkilön etua oikeudenkäynnissä;

20) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammatillisaisuudesta, sekä asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kullattujen terveyden tai ympäristön terveellisyysien suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista;

21) asiakirjat, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa taikka teknologista tai muuta kehittämistyötä tai niiden arviointia, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen

niistä ei aiheuta opinnäytetyön, tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle tai sen asianmukaiselle arvioinnille tai tutkijalle haittaa;

22) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja pääsy- tai muusta kokeesta tai testistä, jos tiedon antaminen vaarantaisi kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai testin käytämisen vastaisuudessa;

23) asiakirjat, jotka kuvaavat henkilön taloudellista asemaa; ulosottihakemus, ulosottomiehen päätös ja toimituksia koskevat pöytäkirjat ovat kuitenkin ulosottoselvitystä koskevaa pöytäkirjaa lukuun ottamatta julkisia;

24) asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta;

25) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta ja hänen saamaansa etuudesta tai tukitoimesta tai sosiaalihuollon palvelusta sekä henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamaansa terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta;

26) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista taikka tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään;

27) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatrisesta mielentilatutkimuksesta, nuoresta rikoksenteijästä laaditusta henkilötutkinnasta tai vankeusrangaistuksen sijasta suoritettavan yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvityksestä;

28) hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna tuomitun tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy;

29) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista;

30) oppilashuoltoa ja oppilaan opetuksesta vapauttamista koskevat asiakirjat, oppi-

laan ja kokelaan koesuoritukset sekä sellaiset oppilaitoksen antamat todistukset ja muut asiakirjat, jotka sisältävät oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja, samoin kuin asiakirjat, joista ilmenee ylioppilastutkintolautakunnan määräämien arvostelijoiden arvostelutehtäviä koskeva koulukohtainen työnjako, kunnes on kulunut vuosi kyseisestä tutkintakerrasta;

31) asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta sekä tiedon henkilön kotikunnasta ja siellä olevasta asuinpaikastaan tai hänen tilapäisestä asuinpaikasta samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi;

32) asiakirjat, jotka sisältävät muun kuin poliittisessa luottamustehtävässä toimivan tai sellaiseen tehtävään pyrkivän henkilön poliittista vakaumusta koskevia tietoja, taikka tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä tai henkilön elintavoista, harrastuksista, perhe-elämästä tai muista henkilökohtaisista oloista.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös 5 §:n 3 momentin 2 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja.

25 §

Salassapito- ja luokitusmerkintä

Salassa pidettävään viranomaisen asiakirjaan voidaan tehdä merkintä sen salassa pitämisestä. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä tai mihin salassapito perustuu.

Asiakirjaan on tehtävä tietoturvallisuuden tasoa osoittava luokitusmerkintä, jos valtioneuvosto on niin 18 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla määrännyt.

7 luku

Salassapidosta poikkeaminen ja sen lakkaaminen

26 §

Yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen

Viranomainen voi antaa salassa pidettä-

västä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos:

1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; tai

2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellista asemasta taikka liike- tai ammattisalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitusta henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen:

1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka

2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi.

Viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virkaaputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiantaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

27 §

Arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antaminen

Arkistolaissa säädetystä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt.

Asiakirjan saaneen on annettava kirjallinen sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

28 §

Viranomaisen lupa salassa pidettävän asiakirjan saamiseen

Viranomainen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Jos asiakirjaan sisältyvät tiedot on annettu viranomaiselle sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, lupaa ei saa antaa vastoin suostumuksessa tiedon käytölle ja luovutukselle asetettuja ehtoja. Jos lupa tarvitaan usean saman ministeriön alaisen viranomaisen asiakirjasta, luvasta päättää ministeriö asianomaisia viranomaisia tarvittaessa kuultuaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu lupa voidaan antaa määräajaksi, ja siihen on liitettävä yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeelliset määräykset. Lupa voidaan peruuttaa, milloin siihen harkitaan olevan syytä.

29 §

Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle

Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos:

1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty;

2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa;

3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasi-an taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi;

4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- tai muista yhteystiedoista, jotka ovat 24 §:n 1 mo-

mentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä.

Viranomainen voi avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilörekisterinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden mukaan otettava päätöksenteosaan huomioon. Jos henkilötiedot on säädetty salassa pidettäväksi, käyttöyhteyden avulla saa hakea tietoja vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin.

30 §

Salassa pidettävien tietojen antaminen ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle

Sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.

31 §

Viranomaisen asiakirjan salassapidon lakkaaminen

Viranomaisen asiakirjaa ei saa pitää salassa, kun salassapidolle laissa säädetty tai lain nojalla määrätty aika on kulunut tai kun asiakirjan salassa pidettäväksi määrännyt viranomainen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen.

Viranomaisen asiakirjan salassapitoaika on 25 vuotta, jollei toisin ole säädetty tai määrätty. Yksityiselämän suojaamiseksi lain 24 §:n 1 momentin 24 - 32 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn asiakirjan tai niitä vastaavan muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyn tai muun lain nojalla salassa pidettäväksi määrätyn asiakirjan salassapitoaika on 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee.

Jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi tässä pykälässä tarkoitettua määräajan päätyttyäkin merkittävää

haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, valtioneuvosto voi pidentää määräaikaa enintään 30 vuodella.

Viranomaisen laatiman asiakirjan salassapitoaika lasketaan asiakirjaan merkitystä päivämäärästä tai, jollei asiakirjassa ole päivämäärää, sen valmistumisesta. Yksityisen viranomaiselle antaman asiakirjan salassapitoaika lasketaan päivästä, jona viranomaisen on asiakirjan saanut.

32 §

Vaitiolovelvollisuudesta poikkeaminen ja sen lakkaaminen

Mitä tässä luvussa säädetään salassa pidettävästä asiakirjasta tai salassapidon lakkaamisesta, koskee soveltuvin osin myös vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa.

8 luku

Erinäiset säännökset

33 §

Muutoksenhaku

Viranomaisen tässä laissa tarkoitettuun päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta pyydettyä asiakirjaa, saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitus 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista tehtävää hoitavan laitoksen, yhteisön, säätiön ja yksityisen henkilön päätöksestä tehdään hallintolainkäyttölain 12 §:ssä tarkoitettulle toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle.

34 §

Maksut

Asiakirjan kopiosta sekä tietojen antamisesta tulosteena taikka teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisesti tai siihen verrattavalla tavalla samoin kuin viranomaisen tietopalveluna voidaan periä maksu siten kuin erikseen säädetään. Muuten tiedon antaminen tämän lain nojalla on maksutonta.

35 §

Rangaistussäännökset

Rangaistus 22 §:ssä säädetyn asiakirjan salassa pitämistä koskevan velvollisuuden sekä 23 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomisesta tuomitaan rikoslain 40 luvun mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:n mukaan tai jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Salassapitovelvollisuuden rikkomisena pidetään myös 27 §:ssä tarkoitetun sitoumuksen sekä 28 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksen rikkomista.

36 §

Asetuksen antaminen

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntönnpanosta annetaan asetuksella.

Asetuksella annettujen salassapitosäännösten kumoamisesta säädetään erikseen asetuksella.

37 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Tällä lailla kumotaan yleisten asiakirjain julkisuudesta 9 päivänä helmikuuta 1951 annettu laki (83/1951) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Muissa laeissa olevien salassapitosäännösten kumoamisesta säädetään erikseen.

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain nojalla annetut määräykset asiakirjan pitämisestä salassa jäävät voimaan.

Ennen lain voimaantuloa asianomaisen suostumuksella kerättyjä tietoja saa käyttää ja luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten siitä riippumatta, mitä 28 §:ssä on säädetty, jos on ilmeistä, että tietojen tällainen käyttö ja luovutus ei olennaisesti poikkea niistä tarkoituksista, joita varten tiedot on annettu.

38 §

Siirtymäsäännös

Lain 18 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut luettelot ja kuvaukset on laadittava.

va vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Ennen tämän lain voimaantuloa käyttöönotetut tietojärjestelmät on suojattava ja niissä olevien tietojen suojaa, eheyttä ja laatua turvaa-

vat toimenpiteet toteutettava tämän lain mukaisina viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta, jollei asetuksella säädetä tätä pidempää määräaikaa.

2.

Laki

henkilörekisterilain 18 ja 37 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetun henkilörekisterilain (471/1987) 18 §:n
 otsikko ja 1 momentin 1 kohta sekä 37 §:n otsikko ja 1 momentti sekä
lisätään 18 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 387/1994, uusi 6 momentti seuraavasti:

18 §

*Henkilötiedon luovuttamisen yleiset
edellytykset*

Henkilörekisterissä olevia tai sitä varten kerättyjä henkilötietoja ei saa luovuttaa, ellei 2 tai 3 momentista muuta johdu tai ellei tietoja luovuteta:

1) rekisteröidyn suostumuksella tai rekisteröidyn toimeksiannosta taikka tietosuojalautakunnan luvalla;

 Viranomaisen henkilörekisterissä olevan tai sitä varten kerätyn henkilötiedon luovuttamisesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (/) säädetään.

37 §

Luvat

Tietosuojalautakunta voi antaa 5, 7 tai 18 - 20 §:ssä tarkoitetun luvan, jos tietojen tallettaminen tai luovuttaminen taikka henkilörekisterien yhdistäminen on välttämätöntä tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi ja jos rekisteröidyn yksityisyyden sekä hänen etujensa ja oikeuksiensa ja valtion turvallisuuden vaarantuminen voidaan estää.

 Tämä laki tulee voimaan päivänä
 kuuta 199 .

Ennen lain voimaantuloa lain voimaan tullessa voimassa olleen 37 §:n nojalla annettuihin poikkeuslupiin perustuvat toiminnot on saatettava lain mukaisiksi kolmen vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

4.

Laki

eräiden salassapitosäännösten kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan:

- 1) tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvo-lautakunnasta 8 päivänä elokuuta 1986 annetun lain (610/1986) 16 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 629/1995;
- 2) 25 päivänä heinäkuuta 1986 annetun potilasvahinkolain (585/1986) 13 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 598/1995;
- 3) ulkomaalaisten yritystestojen seurannasta 30 päivänä joulukuuta 1992 annetun lain (1612/1992) 14 §;
- 4) kuluttajavirastosta 9 päivänä helmikuuta 1990 annetun lain (110/1990) 5 §:n 2 momentti;
- 5) kuluttajatutkimuskeskuksesta 9 päivänä helmikuuta 1990 annetun lain (112/1990) 7 §;
- 6) kilpailunrajoituksista 27 päivänä toukokuuta 1992 annetun lain (480/1992) 24 ja 28 §, sellaisena kuin niistä on 28 § laissa 600/1995;
- 7) kilpailuvirastosta 29 päivänä heinäkuuta 1988 annetun lain (711/1988) 3 §:n 3 momentti;
- 8) 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun sähkömarkkinalain (386/1995) 47 ja 49 §, sellaisena kuin niistä on 47 § laissa 1018/1995;
- 9) 6 päivänä maaliskuuta 1942 annetun standardisoimislain (197/1942) 6 §;
- 10) työvoima- ja elinkeinokeskuksista 10 päivänä tammikuuta 1997 annetun lain (23/1997) 7 §;
- 11) Valtiontakuukeskuksesta 3 päivänä helmikuuta 1989 annetun lain (111/1989) 13 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 661/1995;
- 12) yritystuesta 10 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1136/1993) 33 §, sellaisena kuin se on laissa 732/1995;
- 13) teknologian kehittämiskeskuksesta 7 päivänä toukokuuta 1993 annetun lain (429/1993) 7 §, sellaisena kuin se on laissa 1023/1995 ja 1168/1997;
- 14) 2 päivänä helmikuuta 1973 annetun paineastialain (98/1973) 7 §, sellaisena kuin se on laissa 1072/1995;
- 15) Suomen Pankista 24 päivänä heinäkuuta 1997 annetun lain (719/1997) 36 §;
- 16) koulutus- ja erorahastosta 15 päivänä kesäkuuta 1990 annetun lain (537/1990) 6 §, sellaisena kuin se on laissa 615/1995;
- 17) yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 1 päivänä heinäkuuta 1988 annetun lain (651/1988) 13 § ja 16 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 16 §:n 2 momentti laissa 693/1995;
- 18) pienyrittäjän vuosilomarahasta 27 päivänä toukokuuta 1977 annetun lain (408/1977) 23 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 619/1995;
- 19) 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun maatalousyrittäjien lomituspalvelulain (1231/1996) 46 §;
- 20) valtion oikeusaputoimistoista 6 päivänä helmikuuta 1998 annetun lain (106/1998) 13 §;
- 21) 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetun valmiuslain (1080/1991) 45 ja 51 §, sellaisena kuin niistä on 51 § laissa 668/1995;
- 22) 17 päivänä joulukuuta 1982 annetun turvavarastolain (970/1982) 11 §;
- 23) 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetun puolustustilalain (1083/1991) 32 ja 42 §, sellaisena kuin niistä on 42 § laissa 669/1995;
- 24) puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta 20 päivänä toukokuuta 1960 annetun lain (238/1960) 7 §;
- 25) 25 päivänä toukokuuta 1984 annetun lääkkeiden velvoitevarastointilain (402/1984) 12 §;
- 26) Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta 24 päivänä elokuuta 1990 annetun lain (717/1990) 17 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 647/1995;
- 27) tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista 28 päivänä marraskuuta 1994 annetun lain (1070/1994) 22 §;
- 28) Kuntien takauskeskuksesta 28 päivä-

nä kesäkuuta 1996 annetun lain (487/1996) 17 §;

29) valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön 28 päivänä huhtikuuta 1989 annetun lain (382/1989) 6 §;

30) 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun ulkomaalaislain (378/1991) 65 §;

31) ulkomaalaisvaltuutetusta 1 päivänä maaliskuuta 1991 annetun lain (446/1991) 7 §;

32) puolustushallinnon rakennuslaitoksesta 22 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1360/1993) 6 §;

33) terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 20 päivänä maaliskuuta 1987 annetun lain (322/1987) 9 b §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1682/1995;

34) kemiallisten aseiden kehittämisen, tuotannon, varastoinnin ja käytön kieltämistä sekä niiden hävittämistä koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sen soveltamisesta 3 päivänä helmikuuta 1995 annetun lain (346/1997) 8 §:n 1 momentti;

35) onnettomuuksien tutkinnasta 3 päivänä toukokuuta 1985 annetun lain (373/1985) 18 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 625/1995;

36) 10 päivänä helmikuuta 1995 annetun viihdelaitelain (164/1995) 11 §;

37) 31 päivänä tammikuuta 1985 annetun harjoittelukoululain (143/1985) 21 §;

38) 21 päivänä tammikuuta 1994 annetun opintotukilain (65/1994) 43 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 735/1995;

39) ympäristövaikutusten arviointimenetelmästä 10 päivänä kesäkuuta 1994 annetun lain (468/1994) 20 §;

40) räjähdysvaarallisista aineista 19 päivänä kesäkuuta 1953 annetun lain (263/1953) 9 §;

41) 17 päivänä joulukuuta 1993 annetun aravalain (1189/1993) 36 §:n 3 momentti;

42) aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratilojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta 17 päivänä joulukuuta 1993 annetun lain (1190/1993) 23 §:n 3 momentti;

43) metsänviljelyaineiston kaupasta 24 päivänä elokuuta 1979 annetun lain (684/1979) 11 §:n 2 momentti;

44) 22 päivänä helmikuuta 1991 annetun puutavaranmittauslain (364/1991) 37 h §, sellaisena kuin se on laissa 159/1997;

45) 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain (347/1956) 75 §, sellaisena kuin se on laissa 663/1995;

46) 4 päivänä heinäkuuta 1963 annetun sairausvakuutuslain (364/1963) 67 §, sellaisena kuin se on laissa 664/1995;

47) 28 päivänä toukokuuta 1993 annetun äitiysavustuslain (477/1993) 16 ja 17 § sellaisena kuin niistä on 17 § laissa 726/1995;

48) 21 päivänä elokuuta 1992 annetun lapsilisälain (796/1992) 18 ja 19 §, sellaisena kuin niistä on 19 § laissa 666/1995;

49) 20 päivänä elokuuta 1993 annetun sotilasavustuslain (781/1993) 25 ja 26 §, sellaisena kuin niistä on 26 § laissa 728/1995;

50) 4 päivänä kesäkuuta 1975 annetun asumistukilain (408/1975) 25 a §, sellaisena kuin se on laeissa 755/1993 ja 727/1995;

51) yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9 päivänä elokuuta 1996 annetun lain (603/1996) 15 §;

52) kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetun lain (610/1991) 10 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 641/1995;

53) 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetun kuntoutusrahalain (611/1991) 29 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 642/1995;

54) 28 päivänä tammikuuta 1972 annetun kansanterveyslain (66/1972) 42 §, sellaisena kuin se on laeissa 639/1995 ja 248/1997;

55) 1 päivänä joulukuuta 1989 annetun erikoissairaanhoidonlain (1062/1989) 57 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 637/1995;

56) 24 päivänä huhtikuuta 1970 annetun sterilöimislain (283/1970) 9 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 644/1995;

57) 24 päivänä huhtikuuta 1970 annetun kastroimislain (282/1970) 9 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 645/1995;

58) raskauden keskeyttämisestä 24 päivänä maaliskuuta 1970 annetun lain (239/1970) 12 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 646/1995;

59) apteekkimaksusta 21 päivänä helmikuuta 1946 annetun lain (148/1946) 11 §;

60) sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta 27 päivänä marraskuuta 1992 annetun lain (1073/1992) 7 §;

61) terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta 27 päivänä marraskuuta 1992 annetun lain (1074/1992) 7 §;

62) työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta 24 päivänä helmikuuta 1978 annetun lain (159/1978) 10 ja 11 §, sellaise-

na kuin niistä on 10 § laissa 1290/1993 ja 11 § laissa 662/1995;

63) merimiesten palvelu- ja opintotoiminnasta 8 päivänä kesäkuuta 1972 annetun lain (452/1972) 17 ja 18 §, sellaisena kuin niistä on 18 § laissa 618/1995;

64) 26 päivänä tammikuuta 1956 annetun merimieseläkelain (72/1956) 62 §:n 2 ja 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 623/1995.

2 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

5.

Laki

oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan oikeudenkäynnin julkisuudesta 21 päivänä joulukuuta 1984 annetun lain (945/1984) 2 § ja 9 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 2 § laissa 404/1995 ja 9 §:n 1 momentti laissa 1254/1988, sekä

lisätään lakiin uusi 5 b § seuraavasti:

2 §

Tiedot oikeudenkäynnistä

Tuomioistuimen diaariin ja muuhun asiakirjahakemistoon tehtyt merkinnät asianosaisen nimestä samoin kuin asian laadusta sekä asian käsittelyn istuntoajankohdasta ja -paikasta tulevat julkisiksi, kun ne on tehty. Pakkokeinolain 5 a luvussa tarkoitettua pakkokeinoa koskevassa asiassa tehtyt merkinnät tulevat julkisiksi vasta, kun pakkokeinon käytöstä viimeistään on ilmoitettava rikoksesta epäillylle, jollei tuomioistuin päättä toisin.

Tieto asianomistajan henkilöllisyydestä rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista henkilön yksityiselämään liittyvää seikkaa, voidaan jättää antamatta sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään.

5 b §

Eräiden salassa pidettävien tietojen käsittely oikeudenkäynnissä

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta

annetun lain (/) 24 §:n 1 momentin 24 - 27, 29 ja 32 kohdassa tai niitä vastaavia muussa laissa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja saa esittää suullisesti tai apuvälineiden avulla julkisessa käsittelyssä sekä ottaa julkiseen päätökseen vain siinä laajuudessa kuin se asian käsittelemiseksi ja päätöksen perustelemiseksi on välttämätöntä.

9 §

Oikeudenkäyntiaineiston julkisuus

Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, jollei 2 §:stä tai tämän pykälän 2 tai 3 momentista muuta johdu. Mitä asiakirjasta säädetään, koskee myös muuta oikeudenkäyntiaineistoa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

23.

Laki**vakuutusyhtiölain 18 luvun 7 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 28 päivänä joulukuuta 1979 annetun vakuutusyhtiölain (1062/1979) 18 luvun
7 §:n 1 momentti seuraavasti:

18 luku

Erinäisiä säännöksiärattavia tietoja, jotka on laadittu yhtäläisen
perusteen mukaan kaikista yhtiöistä.

7 §

Sosiaali- ja terveysministeriö voi julkais-
ta vakuutusyhtiöiden toimintaa, asemaa ja
kehitystä valaisevia tilastoja ja niihin ver-

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

25.

Laki**eläkesäätiölain 134 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 29 päivänä joulukuuta 1995 annetun eläkesäätiölain (1774/1995) 134 §:n 1 momentti seuraavasti:

134 §
Sosiaali- ja terveysministeriö voi julkais-
ta eläkesäätiöiden toimintaa, asemaa ja kehi-
tystä valaisevia tilastoja ja niihin verrattavia
tietoja, jotka on laadittu yhtäläisen perusteen

mukaan kaikista eläkesäätiöistä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

26.

Laki**vakuutuskassalain 167 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 27 päivänä marraskuuta 1992 annetun vakuutuskassalain (1164/1992) 167 §:n
1 momentti seuraavasti:

167 §
Sosiaali- ja terveysministeriö voi julkais-
ta vakuutuskassojen toimintaa, asemaa ja
kehitystä valaisevia tilastoja ja niihin verrat-
tavia tietoja, jotka on laadittu yhtäläisen pe-

rusteen mukaan kaikista kassoista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

31.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/1984) 36 §, sellaisena kuin se on laissa 614/1995, sekä
muutetaan 29 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 833/1996, seuraavasti:

29 §

Oikeus saada eräitä tietoja

Työnantaja sekä valtion, kunnan tai muun julkisoikeudellisen yhteisön viranomainen, vakuutus- ja eläkelaitos, eläkesäätiö, työttömyyskassa sekä työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettu koulutuspalvelujen tuottaja ovat velvolliset pyynnöstä antamaan työvoimatoimistolle, työvoimatoimikunnalle, Kansaneläkelaitokselle, työttömyyskassalle ja työttömyysturva-asiamiehelle sekä tässä laissa tarkoitetuille muutoksenhakuviranomaisil-

le maksutta työttömyyspäivärahan hakijan työttömyyspäivärahaoikeuden ratkaisemisessa tai työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettujen opintososiaalisten etuuksien myöntämisessä ja maksamisessa tarvittavia tietoja sekä asianomaiselle hakijalle maksutta häntä itseään koskevat tiedot, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (/) säännöksistä muuta johdu.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

69.

Laki**kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 30 päivänä huhtikuuta 1964 annetun kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) 12 a §, sellaisena kuin se on laeissa 941/1979 ja 805/1989, sekä *muutetaan* 12 b §, sellaisena kuin se on laissa 1154/1995, seuraavasti:

12 b §

Jos eläkelaitos suorittaa vajaavaltaiselle 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua taloudellista tukea, eläkelaitoksen tulee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (/) säädetyн salassapitovelvollisuuden

estämättä ilmoittaa siitä vajaavaltaisen kotikunnan holhouslautakunnalle.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 199 .

75.

Laki**arkistolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 23 päivänä syyskuuta 1994 annetun arkistolain (831/1994) 1 §:n 1 momentin 6 kohta, 17 §:n 2 momentti ja 19 §:n 1 momentti seuraavasti:

1 §

Tämä laki koskee seuraavia arkistonmuodostajia:

6) muita yhteisöjä, toimielimiä ja henkilöitä niiden suorittaessa julkista tehtävää lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella siltä osin kuin niille tämän tehtävän johdosta kertyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (/) tarkoitettuja asiakirjoja.

17 §

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun yksityiseen arkistoon kuuluvien yksityisten kirjeiden ja muiden asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä julkisuudesta luovuttajan kanssa on sovittu. Julkisuudesta on lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

19 §

Jos yksityisen hallussa oleva arkisto tai

siihen kuuluva asiakirja, joka on tieteellisen tutkimuksen kannalta tai muusta syystä merkityksellinen ja joka ilmeisesti on vaarassa tuhoutua tai hävitä, taikka jos se tarjotaan myytäväksi, arkistolaitoksella on käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa oikeus lunastaa käypään hintaan yksityinen asiakirja tai arkisto taikka ottaa siitä jäljennös. Sa-

malla on määrättävä lunastetun aineiston julkiseksi tulosta noudattaen soveltuvin osin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .
