

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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

Julkisuuslain mukaan yleinen salassapitoaika on henkilötietoja lukuun ottamatta 25 vuotta. Aika on osoittautunut liian lyhyeksi silloin, kun kysymys on esimerkiksi sotilas-käytössä olevista yli 25 vuotta käytössä ole-

vista kiinteistöjä koskevista tiedoista. Esityksessä ehdotetaan, että salassapitoajan määrittelyssä otetaan huomioon rakennusten todellinen käyttöikä.

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

Julkisuuslakiin ehdotetaan otettavaksi lisäksi säännös, joka oikeuttaisi kunnan siirtämään asiakirjapyyntöjen käsittely- ja ratkaisuvallan viranhaltijoille.

Esitykseen sisältyvät lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto.....	3
2. Nykytila	3
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3
Maksut	3
Asiakirjan antamisesta päättäminen.....	4
Hyvä tiedonhallintatapa ja tietoturvallisuus	5
Vaitiolovelvollisuus ja salassapitoajat	5
2.2. Kansainvälinen kehitys	6
2.3. Nykytilan arviointi	6
3. Esitykset tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	7
4. Esityksen vaikutukset.....	7
5. Asian valmistelu.....	7
6. Riippuvuus muista esityksistä	9
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	10
1. Lakiehdotusten perustelut	10
1.1. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta	10
1.2. Kuntalaki.....	21
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	22
3. Voimaantulo.....	22
4. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	22
LAKIEHDOTUKSET	24
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta.....	24
Laki kuntalain 50 §:n muuttamisesta.....	28
LIITE	29
RINNAKKAISTEKSTIT	29
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta.....	29
Laki kuntalain 50 §:n muuttamisesta.....	37

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseen kuuluvat lait (621 – 693/1999) tulivat voimaan 1 päivänä joulukuuta 1999. Kokonaisuudistuksen keskeisin säädös on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999; jäljempänä julkisuuslaki). Eduskunta edellytti uudistukseen kuuluvia lakeja hyväksyessään, että hallitus antaa eduskunnalle selonteon kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta vuoden 2003 aikana. Valtioneuvoston selonteko asiasta annettiin eduskunnan lausuman mukaisesti vuonna 2003 (VNS 3/2003 vp).

Valtioneuvoston selonteossa tarkasteltiin lainsäädännön kehittämistarpeita. Selonteossa todettiin, että julkisuuslakia valmisteltaessa lähtökohtana oli, että kopion antamisessa julkisuuslakiin perustuvan yleisen tietojensaantioikeuden nojalla on kysymys suoritteesta, josta maksu määrätään omakustannusarvon tai omakustannushinnan mukaan. Käytännössä on osoittautunut, että julkisuuslain täytäntöönpanoon liittyvien maksujen perusteet vaihtelevat osin sen vuoksi, että valtionhallinnossa perusteena on virheellisesti käytetty liiketaloudellista perustetta maksun määrittämisessä, osin sen vuoksi, että maksun perusteena olevat laskentatavat vaihtelevat. Kunnallisille viranomaisille suunnattu kysely paljasti selonteon mukaan, että myöskään kuntasektorilla maksukäytäntöä ei voida pitää asianmukaisena.

Julkisuuslaki säädettiin ennen vuoden 2000 perustuslakia. Tämän vuoksi laissa olevia asetuksenantossääntöksiä on selonteon mukaan asianmukaista joka tapauksessa muuttaa. Samassa yhteydessä katsottiin olevan tarpeellista selvittää, onko asetuksenantovaltuuksia tarpeen täsmentää siten, että sääntelyn nojalla voitaisiin toteuttaa mahdollisimman tehokasta tietohallintoa sekä kehittää tietoturvallisuutta.

Selonteossa todettiin, että Helsingin kaupunki on tehnyt aloitteen oikeusministeriölle julkisuuslain muuttamiseksi siten, että päätöksentekovalta asiakirjapyyntöön johdosta

voitaisiin delegoida kunnassa, mikä edellyttää erityissäännöstä.

Selonteossa mainittiin myös, että puolustusvoimissa selvitetään julkisuuslain salassapitoaikojen riittävyyttä kysymyksen ollessa tietyistä puolustusvoimien toimitiloista ja pitkäaikaiskäytössä olevista puolustusmateriaaleista.

Eduskunnan hallintovaliokunta antoi selonteon johdosta mietinnön (HaVM 6/2004 vp). Mietinnössä valiokunta yhtyi selonteossa todettuihin laintarkistustarpeisiin sekä piti puolustusministeriön hallinnonalalla havaittua tarvetta tiettyjen yksilöityjen salassapitomääräaikojen pidentämiselle perusteltuna.

Eduskunta hyväksyi selonteon johdosta hallintovaliokunnan mietinnön mukaisen lausunnon ja lähetti sen valtioneuvoston tietoon ja huomioon otettavaksi (EK 7/2004 vp).

Käsillä oleva hallituksen esitys sisältää ehdotukset selonteon käsittelyn yhteydessä esillä olleiksi muutoksiksi. Esitykseen sisältyy lisäksi säännökset, jotka ovat tarpeen kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) huomioon ottamiseksi julkisuuslain sääntelyssä.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Maksut

Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuus määräytyy valtion maksuperustelain (150/1992); jäljempänä maksuperustelaki, ja sen nojalla annettujen viranomaiskohtaisen maksuasetusten mukaan. Maksuperustelain mukaan valtion viranomaisten suoritteet jakaantuvat maksuttomiin suoritteisiin, julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin. Julkisuus oikeudellisella suoritteella tarkoitetaan mainitussa laissa valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Julkisoikeudellisen suoritteen maksu määräytyy suoritteen tuottamiskustannusten

(omakustannusarvo) perusteella. Maksu niin sanotuista monopolisuoritteista, joiden tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus, voidaan periä omakustannusarvon mukaan (7 § 2 mom.). Muista suoritteista peritään liiketaloudellisin perustein tai omakustannusarvon mukaan määräytyvä hinta.

Suoritetuissa selvityksissä on havaittu, että tiedon antaminen julkisesta asiakirjasta on eräissä maksuperustelain nojalla annetuissa asetuksissa luettu suoritteiksi, joista peritään maksu liiketaloudellisin perustein.

Kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen perusteista päättää kuntalain (365/1995) 13 §:n 4 kohdan mukaan valtuusto. Kuntalain 50 §:n 1 momentin mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset asiakirjoista perittävistä lunastuksista. Kuntalainsäädännössä ei ole yleistä kunnallisten maksujen perusteita koskevaa sääntelyä. Siten laissa ei myöskään ole säännöksiä omakustannushinnasta pääperiaatteena. Kuntalain 13 §:n 4 kohdan ja 50 §:n 10 kohdan säännöksiä katsotaan kuitenkin lähtevän siitä, että maksun kattona on lähtökohtaisesti omakustannushinta. Tämä ilmenee muun ohella Kuntaliiton suosituksista sekä kirjallisuudesta. Maksuista päätettäessä on lisäksi otettava huomioon yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate. Omakustannushintaperiaate samoin kuin tarkoitussidonnaisuuden periaate ilmenevät myös oikeuskäytännöstä (Turun hallinto-oikeuden päätös 2.4.2001, T:01/0170/1 ja korkeimman hallinto-oikeuden päätös 3.4.2003 taltionumero 828).

Julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden toteuttamisessa perittäviä maksuja voidaan luonnehtia yleishallinnollisiin palveluihin kuuluviksi maksuiksi. Maksujen tarkoituksena on niin valtiorahallinnossa kuin kunnallishallinnossakin kattaa suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Tämä oli lähtökohtana myös julkisuuslakia säädettyäessä.

Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuutta kunnissa ja kuntayhtymissä kartoittaneen selvityksen (Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 2003:57) osana kunnilta ja kuntayhtymiltä tiedusteltiin kyselyssä, onko asiakirjoista perittävistä lunastuksista pää-

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

Seurantatutkimuksesta saatujen tietojen mukaan näyttää ilmeiseltä, että maksut ja niiden perusteet voivat vaihdella eri kunnissa. Käsitys siitä, mikä on niin sanottu omakustannushinta ja kuinka se muodostuu, vaihteli paljon. Osassa vastauksia kerrottiin asiakirjakopion hinnan olevan kunnanhallituksen päättämä ja omakustannushintaa vähän korkeampi. Toisaalta osa vastaajista oli määritellyt omakustannushinnan huomattavasti vielä tätäkin korkeammaksi. Asiakirjakopioista yhtä sivua kohden perittävä maksu vaihteli kolmesta sentistä aina kahdeksaan euroon asti, keskimääräisen hinnan ollessa noin yksi euro. Hinnat tosin vaihtelivat myös muun muassa sillä perusteella, onko kyseessä oikeaksi todistettu asiakirja vaiko todistamaton. Samoin ensimmäisestä sivusta peritty maksu oli usein seuraavia korkeampi.

Asiakirjakopioista perittäviä maksuja on käsitelty myös eräissä eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin käsiteltävinä olleissa kanteluissa, joista esimerkkeinä voidaan mainita oikeusasiamiehen ratkaisu (Dnro 3211/4/01) ja oikeuskanslerin käsiteltävänä ollut Nokian kaupungin maksukäytäntöä koskenut kanteluasia (Dnro 1207/1/01).

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättämisestä ja tiedon antamisesta asiakirjasta säädetään julkisuuslain 14 §:ssä. Sen mukaan tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä.

Viranomaisen asiakirjan antamista koskeva päätösvalta kuuluu julkisuuslain 4 §:n tarkoittamalle viranomaiselle. Siten myös kunnalliset viranhaltijat voivat päätösvaltaansa kuuluvissa asioissa päättää niitä koskevien asiakirjojen antamisesta.

Kuntalain 14 § sisältää säännökset toimivallan siirtämisestä. Sen mukaan valtuusto

voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on kuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä. Valtuusto voi pykälän 2 momentin mukaan johtosäännössä antaa kunnan muulle 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan pykälän 3 momentin mukaan siirtää vain toimielimelle.

Kuntalain 14 §:n toimivallan siirtämistä koskevaa säännöstä ei sovelleta, jos viranomaisen toimivallasta on säädetty erityislaissa. Koska julkisuuslaissa asiakirjan antamista koskeva päätösvalta on säädetty kuuluvaksi sille viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on, ei kunnan viranomaisen toimivaltaa päättää asiakirjan antamisesta voida siirtää kuntalain 14 §:n perusteella. Tämä koskee myös henkilötietojen luovuttamista koskevan päätösvalan järjestämistä kunnallishallinnossa.

Julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedonsaantipyynnö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Erityisen vaikeissa tapauksissa määräaikana on yksi kuukausi. Tietopyyntöihin vastaaminen ja niistä päättäminen voi muun muassa toimielinten kokousaikatauluihin liittyvistä syistä tarpeettomasti viivästyä kunnallishallinnossa, koska toimielimen päätösvaltaa asiakirjan antamisesta ei ole käytännössä voitu siirtää viranhaltijoille.

Hyvä tiedonhallintatapa ja tietoturvaluus

Julkisuuslain 18 §:ssä on säännökset hyvästä tiedonhallintatavasta. Pykälään sisältyy valtuutus antaa valtioneuvoston päätöksellä tarkempia säännöksiä ja määräyksiä muun muassa asiakirjojen sekä tietojärjestelmien ja niihin sisältyvien tietojen suojaamisesta, tietojen eheyden ja laadun varmistamisesta sekä tietojen siirrossa tietoverkkojen välityksellä noudatettavista teknisistä tietoturvaluus-

toimenpiteistä. Valtuussäännökset eivät ole sopusoinnussa vuoden 2000 perustuslain kanssa.

Julkisuuslain nojalla on annettu asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999; jäljempänä julkisuusasetus). Julkisuusasetus sisältää muun muassa säännökset erityissuojattavista tietoaisteista ja niiden luokituksista. Tämä luokitus poikkeaa jossain määrin kansainvälisissä tietoturvaluusvaista koskevista sopimuksissa käytetyistä luokituksista, joiden noudattamisesta säädetään tarkemmin laissa kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista (588/2004).

Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu myös huolenpito tietojen saatavuudesta ja käytettävyydestä. Tämä merkitsee muun ohella sitä, että viranomaisten tulisi tietoaistejojensa käsittelyssä ja tietojärjestelmiensä suunnittelussa ja toteutuksessa ottaa huomioon myös muiden viranomaisten tiedonsaantitarpeet. Julkisuuslaissa ei kuitenkaan ole asiasta yksityiskohtaisempia säännöksiä.

Vaitiolovelvollisuus ja salassapitoajat

Osaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa oleviin salassapitosäännöksiin sisältyy vahinkoedellytyslauseke etenkin silloin, kun säännös suojaa yleistä etua. Näissä tapauksissa asiakirja on pidettävä salassa vain tietyin edellytyksin, ja viranomaisen on arvioitava asiakirjakohtaisesti tiedon antamisesta aiheutuva haitta suojattavalle edulle. Yhtenä keskeisenä elementtinä arvioitaessa tiedon antamisesta aiheutuva vahinkoa on tiedon saajan vaitiolovelvollisuus. Vaikka vaitiolovelvollisten piiri onkin julkisuuslaissa laaja, vaitiolovelvollisuuden piirin ulkopuolelle jäävät henkilöt, jotka eivät toimi viranomaisissa. Tämä heikentää salassapitosääntelyn joustavuutta.

Julkisuuslain 31 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan yleinen salassapitoaika on 25 vuotta asiakirjaan merkitystä päivämäärästä tai sen valmistumisesta. Yksityisyyden suojaamiseksi salassa pidettäväksi säädetyn asiakirjan salassapitoaika on tätä pitempi. Valtioneuvosto voi pidentää salassapitoaikaa enintään 30 vuodella, jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi tässä py-

kälässä tarkoitetun määräajan päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

2.2. Kansainvälinen kehitys

Viranomaisten asiakirjojen saamisesta perittäviä maksuja koskevia säännöksiä uudistettaessa on huomiota kiinnitettävä kahteen erilaiseen kansainväliseen asiakirjaan. Näistä ensimmäinen on *Euroopan neuvoston ministeriöneuvoston 21 päivänä helmikuuta 2002 hyväksymä jäsenvaltioille osoitettu suositus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta* (Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents). Suosituksen mukaan alkuperäiseen asiakirjaan tutustumisen tulisi periaatteessa olla maksutonta. Maksu voidaan kuitenkin periä kopiosta; maksun tulee olla kohtuullinen (reasonable) eikä se saa nousta suuremmaksi kuin viranomaisen todelliset kustannukset (the actual costs incurred by the public authority; jakso VIII).

Kansalliseen lainsäädäntöön vaikuttaa myös Euroopan parlamentin ja neuvoston marraskuussa 2003 antama *direktiivi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen käytöstä* (2003/98/EY).

Direktiivin taustalla on havainnot siitä, että julkinen sektori kerää, tuottaa, jäljentää ja jakelee suuria määriä eri aloja koskevaa tietoa, kuten yhteiskunnallista ja taloudellista tietoa, paikkatietoa, säätietoja, matkailutietoa, yritystietoa, patenttitietoa ja koulutukseen liittyvää tietoa. Direktiivin tarkoituksena on tehostaa ja parantaa ns. sisältöellisuuden toimintaedellytyksiä luomalla edellytykset julkisen sektorin viranomaisten tietoineistojen hyödyntämiselle ja tätä kautta parantaa työllisyyttä.

Direktiivi perustuu jäsenvaltioiden nykyisiin viranomaisten asiakirjojen julkisuutta määrittäviin järjestelmiin (1 artikla 3 kohta) ja se ei aiheuta muutosta henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn. Pääperiaatteena on, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että silloin kuin julkisen sektorin hallussa olevien asiakirjojen uudelleen käyttö on sallittua, asiakirjoja voidaan käyttää kaupallisiin tar-

koituksiin direktiivissä säädettävien edellytyksin (3 artikla).

Julkisen sektorin toimielimellä tarkoitetaan direktiivissä valtion viranomaisia, alueviranomaisia ja paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä (2 artiklan 1 kohta).

Asiakirjojen toimittamisesta ja uudelleen käyttöoikeuksien luovuttamisesta saatavat kokonaistulot eivät saa direktiivin 6 artiklan mukaan ylittää niiden keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä ja jakelusta aiheutuvia kustannuksia ja investoinneille saatavaa kohtuullista tuottoa. Maksujen olisi oltava kustannuslähtöiset asianmukaisena tilikauteina laskettuina ja kyseisiin julkisen sektorin elimiin sovellettavien kirjanpitoperiaatteiden mukaisesti lasketut. Maksujen kustannuslähtöisyyttä koskeva todistustaakka on asiakirjan uudelleenkäyttöoikeudesta maksua perivällä julkisen sektorin elimellä.

Direktiivissä korostetaan syrjimättömyyttä ja avoimuutta mm. maksuja määrättäessä. Jos julkisen sektorin elin käyttää asiakirjoja julkisen tehtävänsä ulkopuolisessa kaupallisessa toiminnassa, on sovellettava samoja edellytyksiä ja maksuja kuin muihinkin käyttäjiin, jos uudelleenkäyttö on sallittu (7 artikla, 3 kohta). Kaikki julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat maksut on määriteltävä etukäteen ja julkistettava, mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisissa tapauksissa sähköisessä muodossa (8 artikla 1 k).

2.3. Nykytilan arviointi

Asiakirjakopioiden saamisesta nykyisin perittäviä maksuja ja niiden määräämisperusteita ei voida pitää asianmukaisina eikä käytäntö vastaa julkisuuslain valmistelun lähtökoh-tia. Tämän vuoksi maksuja koskevia säännöksiä on välttämätöntä tarkistaa.

Julkisuuslain asiakirjapyyntöjen ratkaisemista koskevat säännökset korostavat tarvetta ratkaista tiedonsaantia koskeva asia mahdollisimman nopeasti. Tätä vaatimusta on vaikea toteuttaa silloin, kun ratkaisun tekeminen kuuluu monijäseniselle toimielimelle. Toi-

mielimen koolle kutsuminen ja kokouksen järjestäminen asian käsittelyä varten siirtää tarvittavan ratkaisun aikaan saamista.

Julkisuuslaki säädettiin ennen uutta perustuslakia, minkä vuoksi alemmanasteisten säännösten antamiseen oikeuttavia säännöksiä on täsmennettävä. Samassa yhteydessä on myös tarpeen täsmentää annettavia valtuuksia siten, että asetuksella voidaan säätää kattavasti tietoturvallisuuden kuuluvista erilaisista velvoitteista sekä kehittää ja tehostaa tietohallintoa. Tietohallinnolla tarkoitetaan toimintoja, joiden avulla ylläpidetään ja kehitetään organisaation tietovarantoja, tietotekniikkapalveluja ja tietoprosesseja.

Koska salassapitoaika luetaan asiakirjan valmistusajankohdasta, salassapitoaika voi tietyissä tilanteissa kulua, vaikka salassapito-intressi on edelleenkin olemassa. Tällöin on useimmiten kysymys sellaisia kiinteistöjä, rakennuksia ja laitteita koskevista tiedoista, joiden käyttöaika on pidempi kuin 25 vuoden salassapitoaika. Tämän vuoksi on tarpeen täsmentää julkisuuslaissa säädettyjä salassapitoaikoja.

3. Esitykset tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen yleisenä tavoitteena on poistaa ne lainsäädäntöön liittyvät epäkohdat, jotka on havaittu julkisuuslain täytäntöönpanosta.

Asiakirjan antamisesta perittäviä maksuja koskevien säännösten tarkoituksena on varmistaa kustannusvastaavuusperiaatteen soveltaminen annettaessa tieto julkisuusperiaatteen mukaisesti. Säännöksillä tähdätään myös siihen, että maksut eivät muodostuisi kohtuuttomiksi ja että maksukäytännöt saataisiin yhteneväiseksi.

Päätöksentekovallan delegointia koskevien säännösten tavoitteena on turvata tiedonsaantipyynnöiden nopea käsittely.

Hyvää tiedonhallintatapaa ja asetuksenantovaltuuksia koskevien säännösten tarkoituksena on saattaa julkisuuslaki vastaamaan perustuslakia sekä kehittää tietohallintoa ja tietoturvallisuutta hallinnossa. Tietoturvallisuuden kehittämisessä tavoitteena on saada aikaan kansainvälisiä käytäntöjä vastaava asiakirjojen turvallisuusluokitus sekä niitä

vastaavat toimenpidevelvoitteet. Säädettävässä asetuksessa otettaisiin huomioon myös kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annettu laki (588/2004) sekä Suomea sitovat sopimusjärjestelyt.

Salassapitoaikojen pidentämistä koskevien ehdotusten tavoitteena on turvata keskeisten yleisten etujen suojaaminen koko sen ajan, jona salassapitosäännösten suojaamat tiedot koskevat käytössä olevia kiinteistöjä, rakennuksia, rakenteita ja laitteita sekä suunnitelmia. Ehdotuksen avulla pannaan myös täytäntöön Suomen kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista johtuvat vaatimukset.

4. Esityksen vaikutukset

Asiakirjan antamisesta perittäviä maksuja koskevat säännökset merkitsevät sitä, että kunnallishallinnossa voidaan joutua tarkistamaan hallintosäännön määräyksiä muun muassa kustannusvastaavuusperiaatteen toteuttamiseksi ja asiakirjan antamista koskevan päätösvallan uudelleen järjestämiseksi. Valtionhallinnossa annetaan valtion maksuperustelain nojalla uusia määräyksiä maksuista. Maksuja koskevat ehdotukset voivat eräissä tapauksissa alentaa asiakirjajäljenteistä perittäviä maksuja. Asiakirjojen antamisesta perittävien maksujen osuus on kuntien ja valtion tulonmuodostuksessa vähäinen, minkä vuoksi esityksellä ei ole arvioitu olevan merkittäviä kunnallis- tai valtiontaloudellisia vaikutuksia eikä vaikutuksia yritys-toiminnalle.

Hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset mahdollistavat valtion tietohallinnon kehittämistä muun muassa antamalla mahdollisuuden velvoittaa viranomaiset osallistumaan useammalle viranomaiselle yhteisiin tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään. Täsmentyvien asetuksenantovaltuuksien avulla on myös tarkoitus tehostaa tietoturvallisuutta ja kehittää asiakirjojen turvallisuusluokitusta vastaamaan kansainvälistä käytäntöä.

5. Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti huhtikuussa 2002 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää julkisuuslain yhteydessä sovellettavat

hinnoitteluperiaatteet, arvioida sovellettavan hinnoittelun ja julkisuuslakia säädettäessä tavoitellun tilanteen suhde sekä arvioida, mikä olisi tarkoituksenmukaisin keino toteuttaa julkisuuslain mukaisen tiedonsaannin maksullisuus valtioonhallinnossa julkisuuslakia säädettäessä suunnitellulla tavalla sekä tehdä ehdotuksensa asiasta. Oikeusministeriö laajensi marraskuussa 2003 työryhmän toimeksiantoa siten, että työryhmän selvitys- ja arviointitehtävä koski myös kuntahallinnossa noudatettavia hinnoitteluperiaatteita. Työryhmän muistio (Julkisuusperiaate ja viranomaisten asiakirjojen jäljenteiden maksullisuus; oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:10) jätettiin oikeusministeriölle heinäkuussa 2004.

Työryhmän mietinnöstä annettiin oikeusministeriölle 21 lausuntoa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos ja Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto ilmoittivat, ettei niillä ollut huomautettavaa tai lausuttavaa työryhmän ehdotuksesta. Työryhmän ehdotusta viranomaisten asiakirjojen jäljenteiden maksullisuutta koskevien periaatteiden yhdenmukaistamisesta pidettiin lausunnoissa tarpeellisena ja kannatettavana.

Valtiovarainministeriö katsoi, että laista tulisi ilmetä, miten maksuista päätettäisiin ja mikä taho niistä päättäisi. Suomen Kuntaliitto puolestaan totesi, että julkisuuslaista ja sen perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, etteivät kunnat ja kuntayhtymät ole sidottuja valtion maksuperustelain omakustannusarvoon maksuista päättäessään.

Oikeustoimittajien mukaan kaiken tiedon saaminen viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi tulisi olla nykyisin tavoin maksutonta. Tiedon saamisen maksullisuus on siten kohdistettava varsinaiseen kopiointiin ja sen aiheuttamiin kustannuksiin. Jos ”vaivattomuuden” ja ”erityistoimenpiteiden” käsitteet säilytetään ehdotuksessa, niitä on selkeytettävä. Suomen Journalistiliiton mielestä on erityisen tärkeää, että maksuperusteet ovat etukäteen tiedossa.

Suomen Pankki piti maksujen määräytymisperusteita sinänsä asiallisina ja kohtuullisina sekä myös viranomaisen asiakirjahallinnon erityistarpeet huomioon ottavina. Kattavan ja hienojakoisen järjestelmän luominen maksun määräytymisperusteisiin voi Suomen

Pankin mukaan johtaa kuitenkin käytännössä hankaliin rajanveto-ongelmiin. Suomen Pankki pitää suositeltavana sen soveltamien maksuperiaatteiden käyttöönottoa yleisemminkin julkishallinnossa: vähäisistä asiakirjapyyntöistä ei veloiteta lainkaan, kun taas lähes toimeksiannoiksi rinnastettavissa laajoissa pyynnöissä voidaan periä kaikki kustannukset maksuperustelain periaatteiden mukaisesti.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan 34 §:n 6 momentissa tarkoitettujen veloitteiden tulisi koskea myös kunnan viranomaisia. Hän kiinnittää huomiota mahdollisuuteen, että asiakas voi joutua maksamaan asiakirjakoipiosta aiheettomia kustannuksia, jos viranomaisen ei ole järjestänyt tietohallintoaan julkisuuslain edellyttämällä tavalla ja tiedon etsiminen vaatii tavanomaista enemmän työtä viranomaisen omasta laiminlyönnistä johtuen. Säännösehdotus ja tietopyynnön toteuttamisen porrastus kaivannee eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan tältä osin täsmennystä.

Suomen Journalistiliitto, Oikeustoimittajat ja Viestinnän Keskusliitto katsoivat, että maksuttomuus ei saisi olla riippuvainen siitä, onko pyydetty asiakirja vaivatta löydettävissä.

Valtiovarainministeriö asetti toukokuussa 2000 työryhmän valmistelemaan esitystä valtionhallinnon tietohallinnon järjestämistä ja ohjausta koskevaksi laiksi. Työryhmän muistio valmistui vuonna 2001 (Tietohallinnon normiohjauksen ja sitä koskevan lainsäädännön tarve; Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 13/2001). Työryhmä katsoi, että tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja tietoturvallisuutta voidaan kehittää osana julkisuuslain mukaista hyvää tiedonhallintatapa. Siltä osin kuin julkisuuslainsäädännön ohjausvaltuudet eivät riitä ratkaisemaan tietohallinnon ohjaukseen liittyviä ongelmia, voidaan tarkistaa julkisuuslain hyvän tiedonhallintavan ohjausta koskevia säännöksiä sekä erityislainsäädäntöä. Julkisuuslain 18 §:n 2 momentin delegointisäännöstä on perustuslain voimaantumisen johdosta joka tapauksessa muutettava. Työryhmä laati ehdotuksen julkisuuslain 18 §:n muuttamisesta. Valtiovarainministeriölle työryhmän muistiosta annetut lausunnot ovat olleet oikeusministeriön

käytettävissä.

Päätöksentekovaltaa kunnissa koskeva muutosehdotus perustuu Helsingin kaupungin oikeusministeriölle tekemään aloitteen, josta pyydettiin lausunnot sisäasiainministeriöltä, tietosuojavaltuutetulta ja Suomen Kuntaliitolta.

Puolustusministeriö teki helmikuussa 2004 oikeusministeriölle aloitteen julkisuuslain salassapitoaikoja koskevien säännösten muuttamisesta (26.2.2004 FI.PLM.3267 96/4210/2004). Puolustusministeriö esitti julkisuuslain muuttamista siten, että tiettyjä puolustusvoimien käytössä olevia erityiskohhteita, rakenteita, materiaaleja ym. koskeva tieto voitaisiin pitää salassa niin kauan kuin kyseinen kohde tai materiaali on puolustusvoimien käytössä, jos tietojen paljastaminen vahingoittaisi tai vaarantaisi maanpuolustuksen etua ja että informaatio-osaamista koskevan tiedon salassapitoajaksi säädettäisiin 50 vuotta.

Puolustusministeriön aloitteesta pyydettiin lausunto muilta ministeriöiltä. Ministeriöitä pyydettiin erityisesti esittämään käsityksensä siitä, onko ministeriössä tai sen hallinnonalan virastoissa sellaisia pysyviä tai pitkäaikaisesti käytettäviä rakennuksia, rakenteita tai laitteita, joita koskevien tietojen salassapito tulisi olla sidottuna näiden käyttöikänsä taikka muita asiakirjoja, joiden salassapitoaika ei ole ministeriön käsityksen mukaan asianmukaisesti säännelty.

Puolustusministeriön aloitteesta saatiin kymmenen lausuntoa. Ministeriöt pitivät puolustusministeriön aloitetta kannatettava-

na. Työministeriö ja ympäristöministeriö ilmoittivat, ettei niiden hallinnonaloilla ole aloitteessa tarkoitettuja tarkistamistarpeita. Ministeriöiden lausunnoissa esitettiin esimerkkejä nykyistä pidemmän salassapidon tarpeista. Nämä liittyvät erityisesti kriisi- ja poikkeusoloihin varautumiseen, kuten poikkeusolojen johtokeskusten rakenteita, laitteita ja järjestelmiä koskeviin tietoihin ja väestönsuojeluun varautumiseen. Sama koskee myös yksittäisten laitosten, kuten ydinvoimaloiden (käyttöikä 60 vuotta) turvallisuusjärjestelyjä.

Esitysluonnos kokonaisuudessaan on ollut ministeriöissä ja Suomen Kuntaliitossa tutustuttavana.

6. Riippuvuus muista esityksistä

Julkisuuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen mukaan lain 33 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, joka koskisi muutoksenhakua asiakirjan kopiosta perittävän maksun määrittämisestä. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi (112/2004 vp). Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:n muuttamisesta.

Nyt annettavaan esitykseen ja hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamista koskevaan uudistukseen sisältyvät ehdotukset kohdistuvat julkisuuslain 33 §:n eri momentteihin. Esityksillä ei siten ole sellaista välitöntä yhteyttä, mikä edellyttäisi esitysten käsittelyä samanaikaisesti.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

14 §. Asiakirjan antamisesta päättäminen. Pykälään ehdotetaan otettaviksi säännökset, jotka ovat tarpeen päätösvallan järjestämiseksi silloin, kun kysymys on erityisen arkaluonteisista salassa pidettävistä asiakirjoista tai kunnan viranomaisten asiakirjoista.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi viittaus lain 15 §:n 3 momenttiin. Muutoksen tarkoituksena on keskittää turvallisuusluokiteltuihin asiakirjoihin kohdistuvien tietojensaantipyyntöjen käsittely sille viranomaiselle, jolla on parhaimmat edellytykset arvioida asiakirjan julkisuutta.

Momenttiin otettaisiin myös säännös, jonka mukaan valtuusto voisi kunnan johtosäännöllä antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvalltaa alaiselleen viranhaltijalle.

Kuntalain 14 §:n toimivallan siirtämistä koskevaa säännöstä ei sovelleta, jos viranomaisen toimivallasta on säädetty erityislaisissa. Julkisuuslain 14 §:ään sisältyvät tällaiset erityissäännökset. Siten kuntalain perusteella ei ole katsottu olevan mahdollista siirtää julkisuuslain 14 §:ään perustuvaa viranomaisen päätösvaltaa viranhaltijoille.

Säännösehdoituksen tarkoituksena on mahdollistaa se, että kunnassa voidaan luoda sellaiset menettelyt, jotka kulloinkin nähdään asianmukaisiksi. Ehdotus mahdollistaa sen, että päätösvaltaa ei kaikilta osin siirretä suoraan johtosäännöllä viranhaltijoille, vaan että kukin toimielin voi tarkemmin määritellä ja muuttaa sitä, miltä osin toimivalta siirretään. Tätä mahdollisuutta on pidetty tärkeänä asiakirjajulkisuuteen liittyvien erilaisten näkökulmien vuoksi. Valmisteilla oleviin asioihin liittyy asiakirjoja, jotka eivät ehkä ole tulleet ehdottoman tiedonsaantioikeuden piiriin julkisuuslain 6 ja 7 §:ssä säädettyllä tavalla. Sen

punnintaan, annetaanko tällainen asiakirja sitä pyytävälle, saattaa liittyä toimielimen toiminnan kannalta yleisempiä näkökohtia. Säännös mahdollistaisi sen, että toimielin voisi säilyttää itsellään esimerkiksi edellä kuvatun kaltaisten tiedonsaantipyyntöjen ratkaisemisen. Viranhaltijan päätöksistä näissä asioissa haettaisiin muutosta suoraan hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Viranhaltijat voivat myös aikaisempaan tapaan ratkaista päätösvaltaansa kuuluvissa asioissa niitä koskevien asiakirjojen antamisen eikä ehdotuksella ole tarkoitus puuttua tämän päätösvallan järjestämiseen.

15 §. Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin niistä tilanteista, joissa viranomainen olisi velvollinen siirtämään sille tulleen asiakirjapyynnön toiselle viranomaiselle. Julkisuuslain lähtökohtana on, että asiakirjan antamisesta päättää se viromainen, jonka hallussa asiakirja on (14 § 1 mom.). Kysymyksen ollessa sellaisesta asiakirjasta, johon viranomaisella on velvollisuus tehdä turvallisuusluokkamerkintä, on asianmukaisinta, että asiakirjan antamisesta päättää se viromainen, jolla on parhaimmat edellytykset asian selvittämiseen.

Ehdotuksen mukaan asiakirjapyyntö olisi siirrettävä sille viranomaiselle, joka asiakirjan on laatinut, tai, jos kysymys on kansainvälisistä tietoturvasuhteista annetun lain mukaisesti turvallisuusluokitellusta asiakirjasta, jolle sopimuspuoli on toimittanut turvallisuusluokitellun asiakirjan.

18 §. Hyvä tiedonhallintatapa. Pykälää on tarpeen muuttaa perustuslain säätämisen vuoksi sekä tietohallinnon kehittämiseksi. Voimassa olevan lain 18 §:n 2 momentissa on alemmanasteisten säännösten ja määräysten antamista koskevat valtuussäännökset. Asetuksenvaltuuksia koskevat säännökset ehdotetaan otettaviksi lain 36 §:ään jäljempänä kuvatulla tavalla.

Lakiehdotuksen mukaan delegointisäännöksen tilalle pykälän 2 momenttiin otettaisiin uudet julkishallinnon tietohallinnon edis-

tämiseen tähtäävät säännökset.

Suomessa omaksutun tietoyhteiskuntapolitiikan mukaan julkista sektoria tulee kehittää kansalaisyhteiskunnan ja palveluhallinnon periaatteiden mukaisesti. Tietohallinnon painopisteenä korostuu sähköiseen tiedottamiseen ja palveluihin liittyvän infrastruktuurin kehittäminen ja ylläpitäminen. Hallinnon sisäinen verkottuminen, yhteydet asiakkaisiin ja muiden maiden viranomaisiin edellyttävät laajaa tietojärjestelmien yhteentoimivuutta.

Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu, että viranomaisen tulee selvittäessään tietoaineistoihinsa kohdistuvat intressit ottaa huomioon myös toisen viranomaisen tiedonsaantitarpeet. Lainsäädäntöön ei kuitenkaan sisälly tarkempia säännöksiä, joiden avulla voitaisiin varmistaa viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehokkuus.

Viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa ei yleensä ole ongelmia sellaisissa tapauksissa, joissa tietojenvaihdosta on ollut tarpeen säätää henkilötietojen suojan tai tietojen salassapidon vuoksi. Hallinnon sisäisen tietojenvaihdon tarpeen kasvaessa ja viranomaisten verkostomaisen työskentelyn yleistyessä olisi tärkeätä, että viranomaisten tietojärjestelmät suunniteltaisiin ja toteutettaisiin ja niitä kehitettäisiin siten, että tietojenvaihto olisi toteutettavissa ilman teknisiä esteitä ja ongelmia.

Kansalaisten tiedonsaannin ja palvelujen kannalta olisi myös tärkeätä, että viranomaisilla voisi olla käytössään yhteisiä, esimerkiksi internet-verkon kautta kansalaisten käytettävissä olevia rekistereitä ja palveluja. Koska jokainen viranomainen voi päättää asiakirja- ja tietohallinnostaan ja siinä käytettävistä järjestelmistä ja niiden ominaisuuksista itsenäisesti, tietotekniikan avulla saatavissa olevat hyödyt voivat jäädä saavuttamatta sellaisissa tilanteissa, joissa yksikin yhteisen järjestelyn tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta tärkeä viranomaisen kieläytyy yhteistyöstä.

Edellä mainituista syistä ehdotetaan, että valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisilla olisi velvollisuus pitää silmällä tietojärjestelmien yhteensopivuutta sekä velvollisuus osallistua tiettyihin yhteisiin tietoverkkopalveluihin. Velvoitteet koskisivat vain osaa julkisuuslaissa tarkoitetuista viranomaisista.

Velvoitteen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kunnalliset viranomaiset, valtion liikelaitokset sekä julkisoikeudelliset laitokset, kuten Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, samoin kuin lain 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettuihin sanotut välillisen valtionhallinnon organit. Säännöksen rajausta on pidetty tarkoituksenmukaisena muun ohella sen vuoksi, että velvoitteiden alaan kuuluvista seikoista säädettäisiin asetuksella ja että tällaisia säännöksiä ei olisi asianamukaista kohdistaa kunnallisiin viranomaisiin. Julkisoikeudellisiin laitoksiin ja valtion liikelaitosten toimintaan liittyy myös erityispiirteitä, minkä vuoksi ne on asianmukaisinta rajata säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Momentin ehdotetun *1 kohdan* mukaan valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisilla olisi velvollisuus turvata tietojärjestelmiä suunnitelleessaan ja kehittäessään mahdollisuudet hyödyntää tietojärjestelmiä toisten viranomaisten toiminnassa sekä ottaa tässä tarkoituksessa huomioon yhteensopivuuden varmistamiseksi julkisuuslain nojalla säädetty tekniset vaatimukset.

Ehdotuksen mukaan kysymys olisi suunnittelua ohjaavasta velvollisuudesta. Valtionhallinnossa käytössä olevat tietojärjestelmät ovat syntyneet eri aikoina ja erilaisia käyttötarkoituksia varten. Järjestelmien yhteensopivuuden kehittämisessä pyritäänkin siihen, että eri ikäkausien ja erilaisiin tietojärjestelmäarkkitehtuureihin perustuvien järjestelmien keskeinen tiedonvaihto toimisi. Tämä puolestaan edellyttää yhteisten standardien ja rajapintojen noudattamista.

Järjestelmien yhteensopivuutta koskevia säännöksiä annettaisiin teknisistä seikoista. Näitä selostetaan lähemmin 36 §:n perusteissa.

Momentin *2 kohdan* mukaan valtionhallinnon hallinto- ja lainkäyttöviranomaisella olisi velvollisuus osallistua valtioneuvoston asetuksella säädettävissä tapauksissa useammalle viranomaiselle yhteiseen yleisen tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon.

Useammalle viranomaiselle yhteisen asiakaspalvelujärjestelmän avulla hallinnon asiakas voisi helposti hoitaa tiettyyn asiakoko-

naisuuteen liittyvät asiat siitä riippumatta, haajaantuko asioiden käsittely eri viranomaisten kesken vai ei. Säännös mahdollistaisi myös sen, että viranomainen voitaisiin velvoittaa osallistumaan sellaisiin valmistelun avoimuutta palvelevien rekisterien ylläpitoon, joiden avulla viranomaiset toteuttavat julkisuuslain 19 §:ssä säädetyn veloitteensa antaa tietoja yleisesti merkittävistä kesken-eräisistä asioista.

Säännösehdotuksessa tarkoitetut veloitteet olisivat olemassa vain, jos niin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Pääsääntönä hallinnossa on luonnollisesti se, että viranomaiset sopivat vapaaehtoisesti ja yhteistyössä yhteisistä järjestelmistä asiakaspalvelun ja viestinnän kehittämiseksi.

23 §. Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Vaitiolovelvollisuuden ulottuvuus määräytyy nykyisin merkittäviltä osin asiakirjan salassapitovelvollisuuden mukaan. Osaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa oleviin salassapitosäännöksiin sisältyy vahinkoedellytyslauseke etenkin silloin, kun säännös suojaa yleistä etua. Näissä tapauksissa asiakirja on pidettävä salassa vain tietyin edellytyksin, ja viranomaisen on arvioitava asiakirjakohtaisesti tiedon antamisesta aiheutuva haittaa suojattavalle edulle. Vahinkoedellytyslausekkeita on käytetty sen varmistamiseksi, ettei salassapitoa uloteta laajemmalle kuin kulloinenkin tilanne suojattavan edun kannalta välttämättä vaatii. Vahinkoedellytyslausekkeiden käytön avulla rajoitetaan siis salassapidon ulottuvuutta siihen, mikä kussakin tilanteessa on katsottava suojattavan intressin kannalta välttämättömäksi.

Vahinkoedellytyslausekkeen sisältävät salassapitosäännökset tuovat sääntelyjärjestelmään joustavuutta myös suhteessa viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon. Vahinkoedellytyslausekkeita sovellettaessa on kysymys tilanne- ja tapauskohtaisesta harkinnasta. Salassapitosäännöksessä tarkoitettua vahinkoa ei yleensä synny viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa sen vuoksi, että tiedon vastaanottavalla viranomaisella on salassapitovelvollisuus ja siinä toimivilla virkamiehillä ja luottamushenkilöillä vaitiolovelvollisuus.

Vahinkoedellytyslausekkeiden tuoma joustavuus voidaan kuitenkin menettää sellaisissa

tilanteissa, joissa se, jolle tieto olisi tarkoitus antaa, ei olekaan sellaisessa asemassa, että häntä koskisivat julkisuuslain 23 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Sekä poliittisessa toiminnassa että hallinnossa hoidettavissa asioissa saattaa tulla esiin tilanteita, joissa tiedon antaminen yleisöltä muutoin salassa pidettävästä tiedosta olisi yleisen edun vuoksi perusteltua, ja joissa salassapitosäännös ei estäisi tiedon antamista, jos tiedon saajalla olisi vaitiolovelvollisuus. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita ulkoasiainministeriön antamat tilannekatsaukset oppositiopuolueiden johtajille taikka tiedon antaminen keskeisille etutahoille muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden suhtautumisesta unionissa vireillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen silloin, kun valmistellaan Suomen kannanottoa kyseiseen hankkeeseen.

Salassapitoa koskevan sääntelyjärjestelmän joustavuuden turvaamiseksi ehdotetaan, että vaitiolovelvollisuus koskisi sitä, jolle viranomainen on asiaan liittyvän painavan yleisen edun vuoksi ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka muutoin ovat salassa pidettäviä. Lain 23 §:n 3 momentista johtuu, että näitä henkilöitä koskisi myös hyväksikäyttökielto.

Ehdotetussa säännöksessä on mainittu julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältämä salassapitosäännös. Nämä on määritelty julkisuuslain 17 §:n 2 momentissa. Kysymys on säännöksistä, joissa julkisuus määräytyy joko asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) tai sen perusteella, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapitoolettamaan perustuva salassapitosäännös). Tällaisia tavallisimmin esiin tulevia salassapitosäännöksiä ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 – 3 ja 5 – 15 sekä 17 ja 18 kohta.

Vaitiolovelvollisuus ei voisi koskea tietoja ja asiakirjoja, joiden salassapidosta on säädetty julkisuuslain ulkopuolisissa säädöksissä, kuten kansainvälisistä tietoturvasuusvelvoitteista annetussa laissa. Säännös ei voisi tulla sovellettavaksi myöskään sellaisissa tapauksissa, joissa julkisuuslain 24 §:n

1 momentin säännös on rakennettu ehdottoman salassapitovelvollisuuden mukaisesti, kuten usein on laita kysymyksen ollessa yksityisyyden suojan vuoksi salassa pidettävistä asiakirjoista.

Säännösehdoituksessa edellytettäisiin, että tiedon ilmoittaisi viranomainen. Tällä korostetaan sitä, että tiedon antaminen ei ole yleisesti jokaisen virkamiehen, vaan vain sen tai niiden virkamiesten harkinnassa, joilla on oikeus antaa salassa pidettäviä tietoja päätöksentekovaltaa viranomaisissa koskevien sääntöjen mukaan. Sanalla ilmoittaminen tähdennettäisiin sitä, että tieto annetaan ensi sijassa viranomaisen omasta aloitteesta.

Tietojen antaminen muille kuin viranomaisissa tai sen lukuun toimiville ei olisi säännönmukainen toimenpide. Siksi tietojen antamisen ja vaitiolovelvollisuuden edellytyksenä olisi, että tiedot on ilmoitettu asiaan liittyvän painavan yleisen edun vuoksi. Painava yleinen etu voi johtua erilaisista tekijöistä, kuten tarpeesta varmistaa poliittisen järjestelmän toimivuus, muodostaa yhteiset käsitykset kansallisen edun kannalta merkittävässä asioissa tai turvata viranomaisen riittävä tietopohja päätöksenteolle.

Vaitiolovelvollisuus kohdistuu tietoihin, jotka viranomainen on ilmoittanut julkisuustai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa. Viranomainen ja siinä toimivat virkamiehet eivät voisi tietojen ilmoittamista harkitessaan olettaa vaitiolovelvollisuutta, jos virkamiehet eivät itse ota huomioon salassapitovelvollisuutta määrittelevissä säännöksissä osoitettuja harkinnan rajoja. Siten säännös olisi omiaan estämään sitä, että virkamiehet tahallisesti ja omia tarkoituksiaan edistääkseen antaisivat sivullisille tietoja, jotka eivät ole yleisesti saatavissa.

25 §. *Salassapito- ja luokitusmerkintä.* Ehdotettujen uusien säännösten avulla on tarkoitus varmistaa kansallisten tietoturvalisuustoimenpiteiden ja kansainvälisten tietoturvalisuusvelvoitteiden vastaavuus.

Pykälän 1 momentin mukaan salassa pidettävään viranomaisen asiakirjaan, joka annetaan asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, olisi tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Säännös vastaa näiltä osin voimassa olevaa lakia. Eh-

dotuksen mukaan asianosaiselle olisi annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan hänelle suullisesti. Asianosaisen tiedonsaanti on tärkeätä sen varmistamiseksi, ettei hän tietämättään riko vaitiolovelvollisuuttaan. Asianosainen voi saada suullisesti salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi esitutkiminnan aikana.

Ehdotetun 2 momentin mukaan merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin asianosaiselle annettaviin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevan lain 25 §:n 1 momenttiin. Salassapitomerkintä ei julkisuuslain mukaan vaikuta viranomaisen velvollisuuteen arvioida joka kerta erikseen asiakirjan julkisuutta silloin, kun asiakirjasta pyydetään julkisuuslain nojalla tietoa.

Asiakirjaan voitaisiin ehdotetun 3 momentin mukaan tehdä merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvalisuusvaatimuksia asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Merkintä olisi kuitenkin pakollinen kahdessa eri tilanteessa. Turvalisuusluokitusta koskeva merkintä olisi tehtävä kansainvälisistä tietoturvalisuusvelvoitteista annetussa laissa tarkoitettuihin asiakirjoihin samoin kuin silloin, kun valtioneuvoston lain 36 §:n nojalla antamalla asetuksella niin säädetään.

Turvalisuusluokitusmerkinnän vaikutus asiakirjan salassapitoon vaihtelee sen mukaan, onko kysymys kansainvälisistä tietoturvalisuusvelvoitteista annetun lain tarkoitamista asiakirjoista, vai yksinomaan Suomen viranomaisten laatimista kansalliseen käyttöön tarkoitettuista asiakirjoista. Kansainvälisistä tietoturvalisuusvelvoitteista annetun lain soveltamisalan piiriin kuuluvat asiakirjat, joihin on tehty turvalisuusluokkaa koskeva merkintä, ovat mainitun lain 6 §:n mukaan salassa pidettävä. Muihin asiakirjoihin tehty turvalisuusluokitusmerkintä ei sellaisenaan vielä luo salassapitovelvollisuutta, vaan viranomaisen on arvioitava asiakirjan julkisuus joka kerta erikseen julkisuuslaissa

edellytetyllä tavalla silloin, kun asiakirjasta pyydetään tietoa.

31 §. *Viranomaisen asiakirjan salassapidon lakkaaminen.* Pykälän 3 momentiksi ehdotetaan otettavaksi säännökset salassapitoajan pidentämisestä eräissä tilanteissa. Lakiteknisistä syistä pykälä ehdotetaan muutettavaksi kokonaan.

Pykälän 1 momenttiin sisältyisi yleinen säännös salassapidon lakkaamisesta ja 2 momenttiin yleiset säännökset salassapitoajoista. Säännökset vastaavat voimassa olevan lain 31 §:n 1 ja 2 momenttia.

Pykälän 3 momentti sisältäisi erityissäännökset salassapitoajasta, jota noudatettaisiin kysymyksen ollessa asiakirjoista, jotka sisältävät kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti turvallisuusluokiteltuja tietoja tai tietoja pitkäaikaisessa käytössä olevista kiinteistöistä, rakennuksista, rakenteista, järjestelmistä, laitteista ja menetelmistä taikka suunnitelmista ja arvioista.

Yleinen salassapitoaika on 25 vuotta. Julkisuuslain mukaan valtioneuvosto voi jatkaa laissa säädetyin edellytyksin salassapitoaika. Tämä on kuitenkin tarkoitettu poikkeukselliseksi toimenpiteeksi eikä siihen turvautumista voida pitää asianmukaisena silloin, kun kysymys on säännönmukaisesta ja ennakoitavissa olevasta salassapitotarpeesta.

Yleinen salassapitoaika on puolustusvoimissa todettu liian lyhyeksi kysymyksen ollessa tietyistä puolustusvoimien toimiloista ja pitkäaikaiskäytössä olevista puolustustalustoista. Myös muilla hallinnonaloilla on tehtyjen selvitysten mukaan sellaisia asiakirjoja ja tietoja, joiden suojaamiseksi on olemassa tarve salassapitoon yhtä kauan kuin kiinteistö, rakennus, rakennelma, järjestelmä, laite tai menetelmä taikka suunnitelma on käytössä. Tällaisia ovat etenkin kriisi- ja poikkeusoloihin varautumista ja väestönsuojelua varten tehtyihin suunnitelmiin sisältyvät tiedot rakennuksista (pohjapiirustukset), rakenteista ja laitteista.

Ehdotuksen mukaan asiakirja, joka sisältää tietoa sellaisesta kiinteistöstä, rakennuksesta, rakennelmasta, järjestelmästä, laitteesta tai menetelmästä, joka on käytössä pykälän 2 momentissa tarkoitettuna 25 vuoden määräajan jälkeenkin, taikka sellaisesta maanpuolustusta, väestönsuojelua tai poikkeusoloja var-

ten laaditusta suunnitelmasta ja arviosta, jonka tietoja sisältyy voimassa olevaan vastaavaan suunnitelmaan, olisi pidettävä salassa 25 vuoden kuluttuakin, jos tiedon antaminen asiakirjasta aiheuttaisi edelleen tämän lain 24 §:n 1 momentin 2, 7 ja 8 tai 10 kohdassa tarkoitettua seurauksia.

Kansainvälisiä tietoturvallisuusvelvoitteita koskevaa lakia valmisteltaessa lähtökohtana oli, että velvoitteiden vaikutus salassapitoajoja koskevaan sääntelyyn selvitetään julkisuuslain tarkistamisen yhteydessä (HE 66/2004 vp). Ehdotuksen mukaan kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain mukaan turvallisuusluokitellut tiedot olisi pidettävä salassa 25 vuoden kuluttuakin, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi säännöksessä tarkoitettua seurauksia. Salassapitovelvollisuus olisi käytännössä niin pitkään, kunnes toinen sopimusosapuoli on kumonnut turvallisuusluokituksen. Turvallisuusluokituksissa tiedoissa on mainittu lain mukaan aina kysymys sellaisista tiedoista, joita toinen sopimusvaltio tai kansainvälinen järjestö pitää erityisen arkaluonteisina ja keskeisiä valtiollisia tai muita yleisiä etuja vaarantavina. Tällaisten tietojen tuleminen julkisiksi Suomessa vastoin toisen sopijapuolen tahtoa vahingoittaisi Suomen etua kansainvälisessä yhteistyössä.

Puolustusvoimien käytössä on toimitiloja sekä rakenteita, järjestelmiä, laitteita ja menetelmiä, joita koskevien tietojen paljastaminen vahingoittaisi tai vaarantaisi maanpuolustuksen etua. Tiedustelussa sekä tiedonsiirrossa ja tietojen käsittelyssä käytetään menetelmiä, joiden käyttöikä on pitkä ja ennalta määrittämätön. Sama koskee esimerkiksi sotilasmeriväyläkarttoja. Järjestelmillä viitattaisiin esimerkiksi tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmiin, joiden rakenteet ja toiminnalliset periaatteet voivat olla käytössä vuosikymmeniä.

Silloin, kun kysymys on kiinteistöistä, rakennuksista, rakennelmista ja laitteista, laissa ei yksityiskohtaisesti kuvattaisi, minkä hallinnonalan toimintaan näiden käyttö kuuluu tai minkä viranomaisen hallussa tällaiset asiakirjat olisivat. Pykälässä asetettaisiin kuitenkin edellytys salassapitoajan jatkumiselle, mikä ilmaistaisiin viittaamalla julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 – 2, 7 ja 8 sekä 10 koh-

taan. Mainitun momentin 1 ja 2 kohta suojaavat Suomen kansainvälisiä suhteita, 7 kohta turvallisuusjärjestelyjen toteutumista, 8 kohta poikkeusoloihin varautumista ja väestönsuojelua sekä 10 kohta maanpuolustuksen etua. Merkittävä osa lainkohdan soveltamisalan piiriin kuuluvista tietoineistoista kuulune puolustushallinnolle. Säännös voi kuitenkin koskea myös yksityisten omistamia rakennuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi ydinlaitoksia ja niiden turvallisuusjärjestelyjä koskevat tiedot, joita on lupa- ja valvontaviranomaisten hallussa. Vastaavasti esimerkiksi lentoasemia koskevat yksityiskohtaiset tiedot osana lentoliikenteen turvallisuusjärjestelyitä olisivat tietoja, jotka voisivat kuulua lainkohdan soveltamisalan piiriin.

Pidempää salassapitoaika sovellettaisiin ehdotuksen mukaan myös silloin, kun kysymys on sellaisesta maanpuolustusta, väestönsuojelua tai kriisi- tai poikkeusoloihin varautumista varten laaditusta suunnitelmasta ja arviosta, jonka tietoja sisältyy voimassa olevaan vastaavaan suunnitelmaan. Tällaisia asiakirjoja ovat muun muassa asiakirjat, jotka koskevat puolustusvoimien kehittämistä ja kriiseihin varautumista, puolustusvoimien turvallisuuteen liittyviä uhka-arvioita ja operatiivisia menetelmiä ja operatiivista valmiussuunnittelua. Näille asiakirjoille on tyypillistä se, että tietoa siirretään samaa asiakokonaisuutta käsitteleviin uudempiin asiakirjoihin. Myös vanhat asiakirjat tulisi voida pitää salassa niin kauan kuin niissä olevaa tietoa on käytetty uusissa asiakirjoissa, jotka lain nojalla ovat salassa pidettäviä.

Salassapito päättyisi ehdotuksen mukaan, kun kiinteistöä, rakennusta, rakennelmaa, järjestelmää, laitetta tai menetelmää ei enää käytetä sellaiseen käyttötarkoitukseen, jonka johdosta asiakirjat ovat olleet salassa pidettäviä, taikka kun tiedot eivät enää sisälly voimassa olevaan suunnitelmaan taikka kun turvallisuusluokitus on kumottu.

Pykälän 4 momentissa on nykyisin säännökset valtioneuvoston oikeudesta päättää salassapitoajan pidentämisestä. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtioneuvostolla ei olisi oikeutta päättää salassapitoajan pidentämisestä silloin, kun kysymys on ehdotetun 3 momentin mukaisista asiakirjoista.

Ehdotettu 5 momentti vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 4 momenttia.

33 §. *Muutoksenhaku.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi erityissäännös oikeusturva-teistä silloin, kun viranomainen on määrännyt maksun asiakirjan antamisesta valtion maksuperustelain mukaisesti lain 34 §:n nojalla. Ehdotetun 34 §:n mukaan asiakirjan kopiosta ja tulosteesta perittävä maksu määrättäisiin muussa kuin kunnallishallinnossa siten kuin maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua suoritteesta säädetään. Maksu määräytyisi siten niin sanotun monopolisuoritte mukaisesti. Tällaista suoritetta koskevat maksuriidat käsitellään maksuperustelain 11 b §:n mukaan riita-asiana käräjäoikeudessa. Maksuperustelain mukainen oikeusturvatie ei siten olisi tarkoituksenmukainen kysymyksen ollessa julkisuuslain mukaisten tiedonsaantioikeuksien perusteella annettavista asiakirjajäljenteistä koskevista maksuista. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi muutoksenhakua koskeva säännös, joka asiasisällöltään vastaisi sitä, mitä maksuperustelain 11 b §:ssä säädetään julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävää maksua koskevasta muutoksenhausta.

Ehdotuksen mukaan maksuvelvollinen, joka katsoo, että maksun määräämisessä valtion maksuperustelain mukaisesti lain 34 §:n nojalla on tapahtunut virhe, voisi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaisa säädetään tekemällä valitus hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaan toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saisi valittamalla hakea muutosta.

Säännös koskisi paitsi niitä viranomaisia, joita maksuperustelaki sen 1 §:n mukaan koskee, myös sellaisia muita kuin kunnallisia viranomaisia, jotka kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan, ja jotka ehdotetun 34 §:n 6 momentin mukaan voisivat soveltaa maksuperustelain säännöksiä. Kunnallisten viranomaisten maksupäätöksiin sovelletaan kuntalain 11 luvun säännöksiä oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta.

34 §. *Maksut.* Pykälässä säädettäisiin, min-kälaisia maksuja voidaan periä annettaessa

tietoja viranomaisten asiakirjoista. Nykyistä tarkempien erityissäännösten ottaminen julkisuuslakiin näyttää olevan välttämätöntä, koska käytännössä on ilmennyt, että maksuja on osittain määritelty suuremmiksi kuin julkisuuslakia säädettäessä edellytettiin.

Julkisuuslain tavoitteiden toteuttamiseksi ehdotetaan, että pykälään otettaisiin julkisuusperiaatteen mukaisen lain 9 §:ssä säädetyn yleisen tiedonsaantioikeuden sekä asianosaiselle 11 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden toteuttamisessa perittäviä maksuja koskevat erityissäännökset. Säännösten sijoittamista julkisuuslakiin puoltaa paitsi mainittujen tiedonsaantioikeuksien merkittävyys julkisuuslain tavoitteiden kannalta, myös se, että julkisuuslain soveltamisala on kattavampi kuin maksuja julkishallinnossa keskeisesti määrittelevien valtion maksuperustelain ja kuntalain soveltamisala.

Ehdotetut erityissäännökset koskisivat tiedon antamista paitsi kokonaan julkisesta asiakirjasta, myös tiedon antamista asiakirjan julkisesta osasta. Oikeus saada tietoja asiakirjan julkisesta osasta liittyy kiinteästi perustuslain 12 §:ään, jonka mukaan tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä. Tämän mukaisesti julkisuuslain 10 §:ssä säädetään, että tieto asiakirjan julkisesta osasta on annettava, jos se käy päinsä ilman asiakirjan salassa pidettävien tietojen paljastumista.

Myös asianosaisen tiedonsaantioikeuteen kuuluvien asiakirjojen antamiseen sovellettaisiin ehdotettuja erityissäännöksiä. Tämä tiedonsaantioikeus voi koskea myös salassa pidettäviä tietoja. Asianosaisjulkisuus liittyy kiinteästi perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeuteen oikeusturvaan, minkä vuoksi on asianmukaista, että myös tämän tiedonsaantioikeuden toteuttamiseen liittyvät maksut ovat kohtuullisia.

Ehdotetut säännökset merkitsevät, että tiedon antamisesta muissa kuin lain 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa perittävät maksut määräytyisivät edelleenkin muun lainsäädännön mukaan. Julkisuuslain erityissääntelyn ulkopuolelle jäisivät siten maksujen periminen niissä tilanteissa, joissa viranomaisen luovuttaa salassa pidettäviä tietoja julkisuuslain 26 – 30 §:n mukaisesti taikka jois-

sa tietoaineistoja tuotetaan pyynnöstä (21 §).

Ehdotetussa pykälässä olisi kuusi momenttia. Ehdotettu 1 ja 2 momentti sääntelisivät niitä tilanteita, joissa asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti, antamalla se viranomaisen luona luettavaksi tai lähettämällä asiakirja sähköpostin välityksellä. Ehdotetussa 3 ja 4 momentissa säädettäisiin maksullisuudesta ja sovellettavista maksun määräytymisperusteista silloin, kun asiakirjasta annetaan kopio tai tuloste. Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös kopioista perittävien maksujen julkaisemisvelvollisuudesta. Ehdotettu 6 momentti olisi viittausluonteinen säännös niitä tilanteita varten, joissa tietoja annetaan muutoin kuin julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden tai asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella.

Pykälän 1 momentti koskisi tiedon antamista asiakirjasta suullisesti samoin kuin tilanteita, joissa asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi tai joissa sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään sähköpostitse sitä pyytävälle tai joissa asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis-, ja tiedotusvelvollisuuden piiriin. Kaikissa näissä tilanteissa tiedon saaminen asiakirjasta olisi pääsäännön mukaan maksutonta. Säännöstä pidetään tarpeellisenä julkisuuslainsäädännön tavoitteiden vuoksi.

Asiakirjan antaminen viranomaisen luona jäljennettäväksi viittaa julkisuuslain 16 §:n 1 momenttia vastaavalla tavalla siihen, että asiakirjaa pyytänyt itse jäljentää asiakirjan tai sen osan omaan käyttöönsä. On syytä huomata, että asiakirjaa ei voida antaa viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi, jos asiakirjaan sisältyy salassa pidettäviä tietoja. Tällöin ainoa tapa antaa asiakirja tutustuttavaksi on antaa siitä kopio, josta salassa pidettävät tiedot on poistettu.

Ehdotetun momentin mukaan maksu jätetään kokonaan perimättä, jos pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin.

Julkisuuslailla pyritään luomaan hallintokulttuuri, jossa viranomaiset aktiivisesti edistävät oikeutta tiedonsaantiin. Viranomaisella on lain mukaan velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa, tiedottaa ja käyttää tehokkaita keinoja

informaation saatavuuden varmistamiseksi (20 §) sekä pitää jatkuvasti saatavilla informaatiota tärkeistä valmisteluasioista (19 §). Viranomaisten velvollisuus edistää tiedonsaantia merkitsee velvollisuutta tuottaa ja jakaa yleistä tietoa viranomaisen toiminnasta samoin kuin huolehtia neuvonnasta. Julkisuuslaissa säädetyistä viestintävelvoitteista on annettu asetuksella tarkempia valtionhallintoa koskevia säännöksiä (380/2002) sekä valtioneuvoston kanslian suosituksia.

Viranomaisen neuvontavelvoitteesta on yleisiä säännöksiä myös hallintolaissa (434/2003). Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on hallintolain mukaan maksutonta. Kuulemisvelvoitteesta on säännöksiä hallintolain 34 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa olisi säännökset niistä tilanteista, joissa maksu voitaisiin periä, kun tieto asiakirjasta annetaan suullisesti, antamalla asiakirja viranomaisen luona luettavaksi tai lähettämällä se sähköpostin välityksellä tiedon ja kun asiakirja ei ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun ja asiakirjan tunnusteen avulla taikka sähköisesti ylläpidetyistä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla. Tällaisissa tilanteissa voitaisiin periä asiakirjan esille hakemisesta aiheutuneet kustannukset.

Voimassa olevassa laissa tiedon antaminen antamalla asiakirja viranomaisen luona luettavaksi on maksutonta. Ehdotus merkitsee siten nykyistä laajempaa maksullisuutta sellaisissa tilanteissa, joissa asiakirjan esille hakeminen vaatii viranomaisilta erityistoimenpiteitä.

Kysymys on pyynnöistä, joissa asiakirja yksilöidään sellaisella tavalla, että se ei ole viranomaisen käytössä olevien hakumenetelmien ja asiakirjaluokittelujen avulla välittömästi löydettävissä, vaan joissa asiakirjan esille hakeminen edellyttää pyydettyjen asiakirjojen seulomista ja asiakirjakohtaista tarkastelua. Tällaisissa asiakirjapyynnöissä asiakirjat yksilöidään usein käyttämällä selkeää kriteeriä, joka ei ole merkityksellinen viranomaisen tehtävien hoidon kannalta ja

joka sen vuoksi ei ole käytössä viranomaisen asiakirjahallinnossa ja asiakirjojen luokittelussa. Esimerkkinä voidaan mainita pyyntö saada sellaisia viraston edustustilaisuuksia koskevat laskujäljennökset, joissa tietty virkamies on toiminut isäntänä. Viranomaisen tilinpidon kannalta isäntänä toimivan henkilön määrittelyminen laskujen tunnistetiedoiksi ei ole tarpeen, minkä vuoksi tällaisia laskuja ei voida löytää tilinpitoaineistosta käymättä aineistoa läpi koko siltä ajanjaksolta, jolta aineistoa pyydetään.

Edellä kuvatuissa tilanteissa voi tulkinnanvaraiseksi tulla jo se, onko tiedonsaantipyyntö yksilöity sillä tavalla kuin julkisuuslain 14 §:ssä edellytetään. Julkisuuslain tavoitteiden toteutumisen kannalta on kuitenkin pidettävä tarkoituksenmukaisempana, että asiakirjan yksilöintivaatimusta koskevaa säännöstä tulkitaan tiedonsaantioikeutta edistävällä tavalla ja että erityisiä toimenpiteitä vaativat tiedonsaantipyynnöt käsitellään, tieto asiakirjasta annetaan ja siitä peritään kustannuksia vastaava maksu.

Ehdotettu 3 momentti koskisi tiedon antamisesta kopiona ja tulosteena perittäviä maksuja. Sen mukaan tiedon antamisesta lain 9 ja 11 §:n nojalla kopiona tai tulosteena peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei laissa toisin säädetä tai kuntalain nojalla päätetä. Maksu määrättäisiin siten kuin kuntalain nojalla päätetään tai valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua suoritteesta säädetään.

Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa se, että yleisen tiedonsaantioikeuden ja asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella annettavien asiakirjojen maksun määrittelemisessä noudatetaan asianmukaisia maksuperusteita. Tämän mukaisesti momentissa ehdotetaan säädettäväksi pääsääntönä, että maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta viranomaiselle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.

Valtion maksuperustelain mukaan maksuperusteet ovat erilaisia sen mukaan, onko kysymys julkisoikeudellisesta tai monopolisuoritteesta vai muusta suoritteesta. Kun kysymys on julkisoikeudellisesta suoritteesta tai monopolisuoritteesta, maksun perustana on omakustannusarvo. Valtion maksuperustelain

mukaan maksujen yleiset perusteet on annettava yleisinä normeina. Asiakirjan antamisesta julkisuuslain 9 ja 11 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden nojalla sovellettaisiin samoja maksuperusteita kuin kysymyksen ollessa maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettuista suoritteista, joiden tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Näistä niin sanotuista monopolisuoritteista perittävä hinta saadaan määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa.

Maksuperustelakia ei sovelleta kunnallishallinnossa. Kunnallishallinnossa valtuusto päättää kuntalain 13 §:n mukaan kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Kunnallishallinnossa maksujen perusteita ei eräitä erityistilanteita lukuun ottamatta ole erikseen säännelty. Asiakirjoista perittävistä lunastuksista annetaan kuntalain 50 §:n mukaisesti määräykset valtuuston hyväksymässä kunnan hallintosäännössä. Kuntalain 50 §:ää ehdotetaan tässä yhteydessä muutettavaksi kuten jäljempänä tarkemmin ilmenee. Valtuustolla on kuntien itsehallinnon nojalla ja yleisen toimialan puitteissa maksujen perusteita määritellään laajempi liikkumavara kuin valtionhallinnon viranomaisilla. Vakiintuneesti on kuitenkin eri perustein katsottu, että maksujen tulisi noudattaa kustannusvastaavuuden periaatetta.

Säännösehdotus merkitsee valtionhallinnossa omakustannusarvoperiaatteen noudattamista. Kunnallishallinnossa ei noudateta maksuperustelaissa omaksuttua omakustannusperiaatetta, vaan maksut määräytyvät kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisesti, jossa lähtökohtana on kunnallishallinnossa omaksuttu laskentakäytäntö. Kunnan valtuusto voi säännöksen mukaan päättää, peritäänkö asiakirjan antamisesta maksu ja valtuustolla on maksuja määritellään kunnan yleisen toimialan rajoissa harkintavaltaa myös kustannuksia alhaisempien maksujen määrittelyyn. Valtionhallinnossa taas sääntönä on, että kysymyksen ollessa maksullisesta suoritteesta maksu on perittävä, jollei toisin säädetä. Kun maksuissa on kattona tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrä, se sallii maksuissa kuntakohtaisia eroja sekä myös eroja kuntien ja valtion maksujen välillä.

Kuten edellisestä ilmenee, julkisuuslaissa säädettäisiin ehdotuksen mukaan vain maksun määräytymisen yleiset perusteet. Maksut määriteltäisiin edelleenkin valtion maksuperustelain mukaisesti ja kuntalain mukaisesti kunnanvaltuuston tekemällä päätöksellä.

Lakiehdotuksessa olevassa viittaussäännöksessä on kuitenkin täsmällisyyden vuoksi viitattu valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momenttiin, joka koskee niin sanottuja monopolisuoritteita. Niistä perittävä hinta saadaan määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa.

Lakia valmisteltaessa harkittiin myös sitä, että maksu määriteltäisiin siten kuin julkisoikeudellisesta suoritteesta säädetään. Maksun määräytymisen sitomista valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momenttiin pidettiin kuitenkin parempana ratkaisuna, koska se johtaisi tarkoituksenmukaisempaan ja nopeammin toteutettavissa olevaan lopputulokseen. Julkisoikeudellisella suoritteella on maksuperustelaissa lisäksi verrattain tarkkarajainen sisältö. Sillä, viitataan julkisoikeudellisiin suoritteisiin vai niin sanottuihin monopolisuoritteisiin, ei olisi maksuperusteiden kannalta tässä yhteydessä merkitystä, koska säännösehdotus johtaisi siihen, että maksu määrättäisiin joka tapauksessa omakustannusarvon mukaisesti.

Säännösehdotus viittaa paitsi säädettyihin maksuperusteisiin, myös maksun määräämistä koskevaan toimivaltaan. Valtion maksuperustelain 3 luvussa määritellään toimivalta maksuista päätettäessä. Lain 8 §:ssä määritellään asetuksella säädettävät asiat ja ministeriön toimivalta, 9 §:ssä viranomaisen toimivalta ja 10 §:ssä erityisten virastojen, kuten Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, toimivalta. Toimivalta määrätä maksu niin sanotuista monopolisuoritteista on yleensä asianomaisella viranomaisella itsellään. Toimivalta määritellä kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleiset perusteet ja asiakirjoista perittävät lunastukset on valtuustolla.

Pykälän 4 momentissa olisi maksun hinnoittelua koskevia yksityiskohtaisempia säännöksiä. Momentissa olisi myös valtion maksuperustelakia täydentävä säännös siitä, mitä perittäviin kustannuksiin voidaan lukea. Momentin mukaan asiakirjan kopion tai tu-

losteen antamisesta perittävien maksujen hinnoittelussa voitaisiin soveltaa sivukohtaisia tai muuta yksikkökohtaista keskihintaa.

Kiinteätä maksua käytetään yleensä silloin, kun kysymys on samanlaatuisista suoritteista. Tiedon antaminen julkisuuslain keskeisten tiedonsaantioikeuksien perusteella voi vaihdella muun muassa sen mukaan, kuinka paljon viranomaisen toimenpiteitä kopion antaminen asiakirjasta aiheuttaa. Vaikka yleisellä tasolla onkin kysymys samanlaatuisista suoritteista, tiedonsaantipyynnön toteuttamisessa on erojakin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kiinteä hinta voitaisiin asettaa erikseen tavanomaisia tiedonantotilanteita varten ja erikseen erityisiä toimenpiteitä vaativille asiakirjapyynnöille.

Kahdentasoisen maksun käyttöä puoltaisi tiedonpyytäjien välinen oikeudenmukaisuus. Kiinteän maksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon suoritteiden keskimääräiset kokonaiskustannukset. Siten tavanomaista enemmän kustannuksia viranomaisille aiheuttavien tietojenluovutusten sisällyttäminen kaikille samaan maksuun olisi omiaan nostamaan tavanomaistenkin luovutusten maksuja.

Tavanomaisena tietojen antamisena pidettäisiin sellaisen asiakirjan kopion tai tulosteen antamista, joka on yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun ja asiakirjan tunnisteen avulla tai sähköisesti ylläpidetyn rekisterin hakutoimintojen avulla ja joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävien osien poistaminen on vaivatonta.

Erytistoimenpiteitä vaativia ovat tilanteet, joissa asiakirjan esille haku ja salassa pidettävien tietojen poistaminen vaatii tavanomaista enemmän työtä. Asiakirjan esille hakuun liittyviä erityistoimenpiteitä on kuvattu edellä 2 momentin perusteluissa. Kun pyydetään asiakirjaa, johon sisältyy salassa pidettäviä tietoja, viranomaisen on kopioitava asiakirja, jotta siitä voidaan julkisuuslain 10 §:n mukaisesti poistaa salassa pidettävät tiedot. Näin käsitelystä asiakirjasta on otettava uusi kopio ennen kuin se voidaan antaa asiakirjaa pyytäneelle. Jos pyydetty asiakirjaineisto on laaja tai – pyydettyjen asiakirjojen määrästä riippumatta – siinä on paljon asiakirjan eri osissa salassa pidettävää tietoa,

asiakirjan tuottaminen annettavaan muotoon vaatii aikaa sekä työtä. Laaja asiakirjapyyntö voi johtaa ylitöiden teettämiseen, etenkin kun otetaan huomioon asiakirjapyynnön käsittelylle julkisuuslaissa säädetyt verrattain lyhyet määräajat.

Erytistoimenpiteitä vaativia olisivat myös tilanteet, joissa tarvitaan erityisiä automaattisen tietojenkäsittelyn haku-, seulonta-, yhdistely- ja tulostusominaisuuksia. Kysymys on tällöin sellaisista käsittelytehtävistä, jotka vaativat käsittelyssä käytettäviltä sovellutuksilta ja järjestelmiltä sellaisia erityisominaisuuksia, joita ei käytetä tavanomaisessa masakäsittelyssä.

Ehdotetussa momentissa olisi erityissäännös, jossa määriteltäisiin, mitä kustannuksia voidaan ottaa valtionhallinnossa huomioon tavanomaisessa tietojen antamisessa. Kopioiden omakustannusarvon laskemiseen valtion maksuperustelain mukaisesti vaikuttaa olenaisesti se, miten suorite määritellään ja mikä kustannukset otetaan mukaan. Kopioiden omakustannusarvoon voidaan lähtökohtaisesti sisällyttää materiaali- ja laitekustannusten lisäksi asiakirjan jäljentämisestä, hakemisesta, palauttamisesta sekä asiakirjan salassa pidettävien osien peittämisestä aiheutuvat kustannukset.

Ehdotuksen mukaan sen estämättä, mitä valtion maksuperustelaisissa säädetään, perittävän maksun perusteeksi laskettavaan kustannuksiin valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten maksuja määriteltäessä ei lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia kysymyksen ollessa tavanomaisesta asiakirjapyynnöstä.

Pelkkien kopiointikulujen perimistä voidaan pitää asianmukaisena ja perusteltuna tiedonsaantioikeuksien toteuttamisessa silloin, kun kysymys on helposti yksilöitävissä ja löydettävissä olevista asiakirjoista, jotka ovat joko kokonaan julkisia tai joista salassa pidettävät osat ovat vaivattomasti poistettavissa.

Momentti koskisi näiltä osin vain valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia. Mainitun lain 1 §:n mukaan laki koskee valtion viranomaisia sekä tasavallan presidenttiä valtioneuvostossa tapahtuvan päätöksenteon osalta. Laki koskee myös ta-

savallan presidentin, eduskunnan, valtioneuvoston ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa samoin kuin valtiontalouden tarkastusvirastoa. Lain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisiä virastoja ja laitoksia ovat myös muun muassa Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos. Säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät siten kunnalliset viranomaiset, valtion liikelaitokset sekä julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettut yhteisöt, jotka käyttävät julkista valtaa.

Ehdotetussa 5 momentissa säädettäisiin viranomaisten velvollisuudesta määritellä asiakirjakopioista ja tulosteesta perittävät maksut etukäteen ja velvollisuudesta julkistaa ne myös yleisessä tietoverkossa. Säännöksen avulla voitaisiin osaltaan panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen hyväksikäytöstä. Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat maksut on määriteltävä etukäteen ja julkistettava, mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisissa tapauksissa sähköisessä muodossa. Direktiivin 7 artiklan mukaan julkisen sektorin elinten on varmistettava, että asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevan pyynnön esittäjälle tiedotetaan tämän käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, jotka liittyvät tätä koskeviin päätöksiin tai käytäntöihin. Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Tämä neuvontavelvollisuus sisältää velvollisuuden myös tiedottaa maksun määräämistä koskevista oikeussuojakeinoista siten kuin direktiivissä edellytetään.

Ehdotetussa 6 momentissa olisi säännökset niitä tilanteita varten, joissa viranomaisen asiakirja annetaan julkisuuslain nojalla muissa kuin lain 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Ehdotuksen mukaan maksu peritään ehdotettujen erityissäännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä tapauksissa noudattaen, mitä valtion maksuperustelaissa tai muussa laissa säädetään tai kuntalain nojalla päätetään.

Ehdotettu säännös merkitsee, että muussa

kuin yleiseen tiedonsaantioikeuteen tai asianomaisen tiedonsaantioikeuteen perustuvassa tiedon antamisessa viranomaisten asiakirjasta sovellettaisiin muun lainsäädännön mukaan määräytyviä maksuperusteita. Julkisuuslain erityissääntelyn ulkopuolelle jäisivät siten maksut niissä tilanteissa, joissa viranomaisen luovuttaa salassa pidettäviä tietoja julkisuuslain 26 – 30 §:n mukaisesti taikka joissa tietoineistoja tuotetaan pyynnöstä (21 §). Säännökset koskevat muun muassa tieteellistä tutkimusta, tilastointia tai viranomaisen selvitystehtäviä varten (28 §) annettavia asiakirjoja sekä viranomaisten välistä salassa pidettävien tietojen vaihtoa.

Ehdotus merkitsee, että maksua ei momentissa tarkoitetuissa olisi tarpeen määritellä omakustannusarvon tai kustannusvastaavuuden mukaan. Siten esimerkiksi tietoineistojen tuottamisesta pyynnöstä julkisuuslain 21 §:ssä säädetyllä tavalla voidaan periä maksu liiketaloudellisin perustein.

Julkisuuslaissa on omaksuttu laaja viranomaisen käsite, mistä seuraa, että lain soveltamisalan piiriin kuuluu sellaisiakin viranomaisia, joihin ei sovelleta sen enempää valtion maksuperustelakia kuin kuntalakiakaan. Jollei erityislainsäädäntöä ole, jää epäselväksi, minkälaisia maksuperusteita tällaisiin viranomaisiin sovelletaan. Tämän vuoksi momenttiin ehdotetaan otettavaksi asiasta nimenomainen säännös. Ehdotuksen mukaan sellaiset julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettut viranomaiset, joita kuntalaki tai valtion maksuperustelaki ei koske, voivat soveltaa valtion maksuperustelaissa säädettyjä maksuperusteita määritellään maksuja annettaessa tietoja muusta kuin julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta, jollei toisin säädetä.

36 §. Asetuksen antaminen. Voimassa olevassa laissa alemmanasteisten säännösten ja määräysten antamiseen valtuuttavia säännöksiä on sekä lain 18 §:n 2 momentissa että 36 §:ssä. Ehdotuksen mukaan kaikki alemmanasteista sääntelyä koskevat valtuussäännökset otettaisiin lain 36 §:ään. Samalla valtuussäännökset uudistettaisiin vastaamaan sekä perustuslakia että tietoturvallisuuden ja tietohallinnon kehittämisvaatimuksia.

Ehdotetussa 1 momentissa olisi valtuus antaa lain 5 luvussa säädettyjen veloitteiden

toteuttamiseksi valtionhallinnossa säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Momentin 1 kohdan mukaan säännökset voisivat koskea velvollisuuksia selvittää ja arvioida hallussaan olevat tietoaineistot sekä niiden käsittelyprosessit hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi. Tällaiset säännökset sisältyvät nykyisin julkisuusasetuksen 1 §:ään.

Ehdotetun 2 kohdan säännökset voisivat koskea velvollisuutta merkitä diaariin ja muihin asiakirjahakemistoihin sekä tietojärjestelmäselosteisiin asianmukaiset tiedot. Näistä seikoista säädetään nykyisin julkisuusasetuksen 5–8 §:ssä.

Momentin 3 kohdassa oikeutettaisiin antamaan säännökset tietoaineistojen luokitellusta asianmukaisten tietoturvaluokitusmenpiteiden toteuttamiseksi. Julkisuusasetuksen 2 §:ssä on säännökset erityissuojattavien tietoaineistojen luokittelusta.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan asetuksella voitaisiin säätää velvollisuudesta tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä asiakirjoihin, joiden oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, valtion turvallisuudelle, kansainvälisille suhteille tai muille niihin verrattaville yleisille eduille tämän lain 24 §:n 1 momentin 2, 7–10 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tarkoituksena on, kuten yleisperusteissa on todettu, saattaa turvallisuusluokitus vastaamaan kansainvälistä käytäntöä. Nykyinen luokitus ilmenee julkisuusasetuksen 2 §:stä.

Momentin ehdotettu 5 kohta oikeuttaisi antamaan säännöksiä eri turvallisuusluokkia koskevista tietoturvaluokitusvaatimuksista mukaan lukien toimitilojen turvallisuusvaatimukset sekä tietoturvaluokitusvaatimusten soveltamisesta salassa pidettäviin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin samoin kuin sellaisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin, joiden luovuttamista on muutoin lailla rajoitettu taikka joihin sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää vain määrättyyn tarkoitukseen. Ehdotus merkitsisi sitä, että turvallisuusluokiteltuja aineistoja varten annettuja käsittelysäännöksiä voitaisiin soveltaa joko kokonaan tai osittain myös muuhun erityissuojattavaan tietoaineistoon.

Kohta 6 oikeuttaisi antamaan säännöksiä valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisen

tietojärjestelmille asetettavista viranomaisten välisen tietojenvaihdon toteuttamiseksi tarpeellisista teknisistä vaatimuksista sekä velvollisuudesta osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleisen tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon.

Kuten edellä 18 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, valtion hallintoviranomaisten tietojärjestelmät ovat peräisin eri ajoilta ja niiden välisen tietojenvaihdon turvaaminen edellyttää erilaisia teknisiä ratkaisuja. Järjestelmien yhteensopivuutta koskevia säännöksiä annettaisiin ehdotuksen mukaan teknisistä seikoista. Tällaisia ovat erityisesti sovelluksia, esitystapaa ja tietotasoa koskevat tekniset kysymykset.

Tarkoituksena on, että tarkkoja teknisluontoisia standardeja määriteltäisiin vain tapauksissa, joissa standardin suhteellisen pitkä pysyvyys on todennäköistä, kuten kysymyksen ollessa käytettävistä merkistöistä.

Momentin 7 kohta koski oikeutta antaa säännöksiä valtionhallinnon viranomaisissa toiminnan avoimuuden kehittämistä viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avulla. Nykyisin mainituista asioista on säännökset julkisuusasetuksen 2 luvussa, joka säädettiin vuonna 2002 osana valtionhallinnon viestinnän kehittämistä.

Tuomioistuimen ja syyttäjän diaarista tarkemmat säännökset annettaisiin 2 momentin mukaan oikeusministeriön asetuksella. Säännös sisältyy voimassa olevan lain 18 §:n 2 momenttiin.

1.2. Kuntalaki

Kuntalainsäädännössä ei ole yleistä kunnallisten maksujen perusteita koskevaa sääntelyä. Kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen perusteista päättää kuntalain 13 §:n 4 kohdan mukaan valtuusto. Kuntalain 50 §:n 1 momentin mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset asiakirjoista perittävistä lunastuksista.

Kuntalain 13 §:n 4 kohdan ja 50 §:n 10 kohdan säännöksiä katsotaan lähtevän siitä, että maksun kattana on lähtökohtai-

sesti kustannusvastaavuusperiaatteen mukaan määräytyvä hinta, vaikkei kuntalaki sitä suoraan säädäkään. Tämä ilmenee Suomen Kuntaliiton suosituksista sekä kirjallisuudesta samoin kuin oikeuskäytännöstä.

Julkisuuslain täytäntöönpanon seurantaan liittyvän selvityksen mukaan näyttää ilmeiseltä, että maksut ja niiden perusteet voivat vaihdella eri kunnissa.

Lakiehdotuksen mukaan kuntalain 50 §:n 10 kohtaa täsmennettäisiin siten, että siihen otettaisiin viittaus julkisuuslakiin. Siten kunnassa julkisuuslain nojalla perittävistä maksuista päätettäessä tulisi noudattaa kustannusvastaavuuden periaatetta. Kunta voi kuitenkin päättää sitä pienemmästä maksusta ja lunastuksesta.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Julkisuuslain nojalla on annettu asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta. Tarkoituksena on, että asetusta uudistettaisiin tähän esitykseen sisältyvän julkisuuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (lakiehdotus n:o 1) tultua hyväksytyksi. Asetukseen on tarkoitus ottaa säännökset, joilla asiakirjojen turvallisuusluokitus muutettaisiin vastaamaan kansainvälistä käytäntöä. Asetukseen otettaisiin myös eri turvallisuusluokkia vastaavista toimenpiteistä nykyistä tarkemmat säännökset.

3. Voimaantulo

Esitykseen sisältyvät lait ehdotetaan saataviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun lait on hyväksytty ja vahvistettu. Julkisuuslain asiakirjajäljennöksistä perittäviä maksuja koskevat säännökset antavat kuitenkin siirtymäajan saattaa voimaan alemmanasteiset säännökset ja määräykset maksuista.

4. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitykseen sisältyviä säännöksiä on tarpeen arvioida perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyin tiedonsaantioikeuden, 121 §:ssä säädetyin kunnallisen itsehallinnon sekä pe-

rustuslain 80 §:ssä säädettyjen asetuksenantovallan delegointia koskevien säännösten kannalta.

Salassapitoajan pidentämistä esityksessä ehdotetulla tavalla on arvioitava perustuslain 12 §:n 2 momentin näkökulmasta. Mainitun lainkohdan mukaan viranomaisen julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä.

Ehdotetun säännöksen mukaan salassapitoajan pidennys kohdistuu vain sellaisiin tilanteisiin, joissa tiedon julkiseksi tulo yleisen 25 vuoden salassapitoajan kuluttua aiheuttaisi vahinkoa niille eduille, joita salassapitosäännöksen on määrä suojata. Kuten säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, salassapitoajan pidentämisestä johtuva tietojensaantirajoitus kohdistuisi käytössä olevia kiinteistöjä, rakennuksia ja laitteita sekä sellaisia suunnittelujärjestelmiä koskeviin tietoihin, joita käytetään maanpuolustuksessa, poikkeusoloihin ja kriisitilanteisiin varautumisessa tai rikosten torjunnassa ja selvittämisessä taikka kiinteistöjen, rakennusten, laitteiden ja viestintäjärjestelmien turvallisuuden varmistamiseen. Siten niitä tarkoituksia, joiden vuoksi tiedonsaantia rajoitetaan, on pidettävä hyväksyttävän syyn vaatimina. Rajoitus ei myöskään kohdistu tiedonsaantioikeuteen laajemmin kuin on tarpeen. Näistä syistä hallitus katsoo, että ehdotetut säännökset eivät loukkaa perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä tiedonsaantioikeutta.

Esityksessä ehdotetaan myös, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa säännöksiä tietoturvallisuusluokituksesta ja luokituksen merkitsemisestä asiakirjaan (lakiehdotus n:o 1, 36 §). Annettavan asetuksen perusteella tehty turvallisuusluokitusmerkintä ei sellaisenaan yksistään luo salassapitovelvollisuutta, vaan asiakirjan julkisuus on arvioitava julkisuuslain mukaisesti siinä tilanteessa, jossa asiakirjasta pyydetään tietoa. Julkisuuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen mukaan turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen antamista koskeva asian käsittely keskitettäisiin sille viranomaiselle, joka asiakirjan on laatinut tai jolle se kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain tarkoittamissa asioissa on toimitettu (lakiehdotus n:o 1; 14 § 1 mom., 15 § 3 mom.). Edellä kuvatut säännökset eivät rajoittaisi

julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta.

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Ehdotetut asiakirjajäljennöksistä perittäviä maksuja koskevat säännökset (lakiehdotus n:o 1, 34 § sekä lakiehdotus n:o 2) eivät merkitse kunnille uusia tehtäviä. Maksuttomasta tiedon antamisesta ja kustannusvastaavuuden periaatteen käyttöön ottamisesta säättäminen julkisuuslain 34 §:n säännöksissä eivät vaikuta kuntien oikeuteen päättää taloudestaan kunnallista itsehallintoa vaarantavalla tavalla. Yleisessä tiedonsaantioikeudessa samoin kuin asianosaisjulkisuudessa ja oikeudessa saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta on kysymys perustuslain takaamasta perusoikeudesta. Hallinnon yleiset periaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate, merkitsevät jo nykyisin sitä, ettei kunnilla ole oikeutta määrittellä asiakirjako-pioista perittävästä lunastusmaksua ottamatta

huomioon sen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Julkisuuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (lakiehdotus n:o 1) 36 §:n mukaan annettaisiin oikeus antaa valtioneuvoston asetuksella säännöksiä tietoturvallisuudesta, tietohallinnon tehostamisesta sekä viestinnästä. Alemmanasteinen sääntely kohdistuisi vain valtiorhallintoon, joten ehdotukset eivät voi olla ristiriidassa kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n kanssa. Ehdotetut säännökset eivät koskisi yksilöiden oikeuksia. Säännökset kohdistuvat viranomaisiin ja siihen, miten ne järjestävät tieto- ja asiakirjahallintonsa sekä viestintänsä ja valvovat virkamiesten menettelyitä. Ehdotetussa laissa on myös määritelty, mistä asioista asetuksella voitaisiin antaa säännöksiä. Kuten edellä on todettu, tietoturvallisuutta koskevat toimenpiteet eivät rajoittaisi perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaista tiedonsaantioikeutta, vaan ne kohdistuvat viranomaisen sisäisiin järjestelyihin ja toimintatapoihin. Siten ehdotetut toimivaltuudet ovat sopuosinnussa perustuslaissa asetettujen vaatimusten kanssa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21 päivänä toukokuuta 1999 annetun lain (621/1999) 14 §:n 1 momentti, 18 §:n 2 momentti ja 23 §:n 2 momentti sekä 25, 31, 34 ja 36 § sekä

lisätään 15 §:ään uusi 3 momentti ja 33 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

14 §

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muulla laissa toisin säädetä. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisovaltaa alaiselleen viranhaltijalle. 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.

15 §

Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle

Jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, johon 25 §:n mukaisesti on ollut velvollisuus tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä ja jonka muu viranomainen on laatinut, vi-

ranomaisen on siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi. Kansainvälisistä tietoturvaluokitusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) tarkoitettua turvallisuusluokiteltua asiakirjaa koskeva asia on siirrettävä sille viranomaiselle, jolle sopimuspuoli on asiakirjan toimittanut.

18 §

Hyvä tiedonhallintatapa

Jos tämän lain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa niin säädetään, valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten on sen lisäksi, mitä 1 momentin 1–5 kohdassa säädetään, hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi velvollisuus:

1) turvata tietojärjestelmiä suunnitellessaan ja kehittäessään mahdollisuudet hyödyntää tietojärjestelmiä muiden viranomaisten toiminnassa sekä ottaa tässä tarkoituksessa huomioon yhteensopivuuden varmistamiseksi tämän lain nojalla säädetty tekniset vaatimukset;

2) osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleisen tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon.

23 §

Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu. Vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomaisen on asiaan liittyvän painavan yleisen edun vuoksi ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka muutoin ovat salassa pidettäviä. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään.

25 §

Salassapito- ja luokitusmerkintä

Viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomaisen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Asianosaiselle on annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti.

Merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu.

Asiakirjaan voidaan tehdä merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvasuoritusvaatimuksia asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan (luokitusmerkintä). Kansainvälisistä tietoturvasuoritusvelvoitteista annetussa laissa tarkoitettuihin asiakirjoihin on tehtävä turval-

lisuusluokituksesta merkintä siten kuin mainitussa laissa säädetään. Turvallisuusluokituksesta on tehtävä merkintä myös, jos valtioneuvoston tämän lain 36 §:n nojalla antamalla asetuksella niin säädetään.

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 viranomaisen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen.

Viranomaisen asiakirjan salassapitoaika on 25 vuotta, jollei toisin ole säädetty tai lain nojalla määrätty. Yksityiselämän suojaamiseksi 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 tai, jollei tästä ole tietoa, 100 vuotta.

Asiakirja, joka sisältää kansainvälisistä tietoturvasuoritusvelvoitteista annetun lain mukaan turvallisuusluokiteltua tietoa, tai tietoa sellaisesta kiinteistöstä, rakennuksesta, rakennelmasta, järjestelmästä, laitteesta tai menetelmästä, joka on käytössä 2 momentissa tarkoitetun 25 vuoden määräajan jälkeenkin, samoin kuin sellainen maanpuolustusta tai väestönsuojelua tai poikkeusoloihin varautumista varten laadittu suunnitelma ja arvio, jonka tietoja sisältyy voimassa olevaan vastaavaan suunnitelmaan, on kuitenkin pidettävä salassa 1 momentissa tarkoitetun ajan jälkeenkin, jos tiedon antaminen asiakirjasta aiheuttaisi edelleen tämän lain 24 §:n 1 momentin 2, 7 ja 8 tai 10 kohdassa tarkoitetun seurauksen. Tällaiset asiakirjat tulevat julkisiksi, kun kiinteistöä, rakennelmaa tai laitetta ei enää käytetä sellaiseen käyttötarkoitukseen, jonka johdosta asiakirjat ovat olleet salassa pidettäviä, taikka kun tiedot eivät enää sisälly voimassa olevaan suunnitelmaan taikka kun turvallisuusluokitus on kumottu.

Jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi tässä pykälässä tarkoitetun määräajan päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, valtioneuvosto voi pidentää määräaikaa enintään 30 vuodella. Mitä edellä säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 3 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Viranomaisen laatiman asiakirjan salassapitoaika lasketaan asiakirjaan merkitystä päivämäärästä tai, jollei asiakirjassa ole päivämäärää, sen valmistumisesta. Yksityisen viranomaiselle antaman asiakirjan salassapitoaika lasketaan päivästä, jona viranomainen on asiakirjan saanut.

33 §

Muutoksenhaku

 Jos maksuvelvollinen katsoo, että määrätessä maksua valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti 34 §:n nojalla on tapahtunut virhe, hän voi vaatia maksun oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saadaan hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölainsäädäntöä säädetään tekemällä valitus hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaan toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

34 §

Maksut

Asiakirjan antamisesta tämän lain 9 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun:

- 1) asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti;
- 2) asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi;
- 3) julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse;
- 4) sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse;

5) pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta- kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin.

Edellä 1 momentin 1 – 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu peritään kuitenkin silloin, kun asiakirja ei ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnisteiden avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla.

Tiedon antamisesta tämän lain 9 ja 11 §:n nojalla kopiona tai tulosteena peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei tätä alhaisemmasta maksusta erikseen toisin säädetä tai kuntalain (365/1995) nojalla päätetä. Maksu määrätään ja peritään siten kuin kuntalain nojalla päätetään tai valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua suoritteesta säädetään.

Kopion tai tulosteen hinnoittelussa 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan soveltaa sivukohtaista tai muuta yksikkökohtaista keskihintaa, joka voidaan määrittellä erikseen tavanomaisia asiakirjapyyntöjä ja erikseen erityisiä toimenpiteitä vaativia asiakirjapyyntöjä varten. Tavanomaisena asiakirjapyyntönä pidetään sellaisen muun kuin 2 momentissa tarkoitettua asiakirjan antamista, joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävät osat ovat vaivatta poistettavissa. Perittävän maksun perusteeksi laskettaviin kustannuksiin ei valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten maksuja määriteltäessä lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia kysymyksen ollessa tavanomaisesta asiakirjapyyntöstä.

Edellä 4 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten on määriteltävä ennakolta kopion ja tulosteen antamisesta 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa perittävät maksut ja julkaisutava ne yleisessä tietoverkossa, jollei julkaisemista ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana.

Tietojen antamisesta asiakirjasta tämän lain nojalla muissa kuin tämän lain 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa peritään maksu noudattaen, mitä valtion maksuperus-

telaissa tai muussa laissa säädetään tai kuntalain nojalla päätetään. Sellaiset 4 §:ssä tarkoitetut viranomaiset, joita kuntalaki tai valtion maksuperustelaki eivät koske, voivat maksuja määritellään soveltaa valtion maksuperustelaisissa säädettyjä maksuperusteita, jollei laissa toisin säädetä.

36 §

Asetuksen antaminen

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 5 luvussa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi valtionhallinnossa säätää:

- 1) viranomaisen velvollisuudesta selvittää ja arvioida hallussaan olevat tietoaineistot sekä niiden käsittelyprosessit hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi;
- 2) diaariin ja muihin asiakirjarekistereihin sekä tietojärjestelmäselosteisiin merkittävistä tiedoista;
- 3) tietoaineistojen luokittelusta asianmukaisten tietoturvaluustoimenpiteiden toteuttamiseksi;
- 4) velvollisuudesta tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä asiakirjoihin, joiden oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, valtion turvallisuudelle, kansainvälisille suhteille tai muille yleisille eduille tämän lain 24 §:n 1 momentin 2, 7 – 10 kohdassa tarkoitettulla tavalla;
- 5) eri turvallisuusluokkia koskevista tietoturvaluustovaatimuksista mukaan lukien

toimitilojen turvallisuutta koskevat vaatimukset sekä tietoturvaluustua koskevien vaatimusten soveltamisesta salassa pidettaviin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin samoin kuin sellaisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin, joiden luovuttamista on muutoin lailla rajoitettu taikka joihin sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää vain määrättyyn tarkoitukseen;

6) valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisen tietojärjestelmille asetettavista viranomaisten välisen tietojenvaihdon toteuttamiseksi tarpeellisista teknisistä vaatimuksista sekä mainittujen viranomaisten velvollisuudesta osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleisen tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon;

7) toiminnan avoimuuden toteuttamisesta viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avulla.

Oikeusministeriön asetuksella voidaan säätää tuomioistuimen ja syyttäjän diaariin ja muihin asiakirjarekistereihin merkittävistä tiedoista.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 .

Lain 34 §:ssä tarkoitettuja maksuja koskevat asetukset, päätökset ja säännöt on saatettava tämän lain mukaisiksi vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

2.

Laki**kuntalain 50 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 50 §:n 1 momentin
 10 kohta seuraavasti:

50 §

Hallintosääntö

minnan julkisuudesta annetussa laissa
 (621/1999) säädetyllä tavalla perittävistä
 maksuista ottaen huomioon, mitä mainitun
 lain 34 §:ssä säädetään;

Valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa
 annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

10) asiakirjoista perittävistä lunastuksista
 sekä tiedon antamisesta viranomaisten toi-

Tämä laki tulee voimaan _____
 kuuta 20 . päivänä _____

Helsingissä 1 päivänä huhtikuuta 2005

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

14 §

14 §

Asiakirjan antamisesta päättäminen

Asiakirjan antamisesta päättäminen

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

Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, *jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisovaltaa alaiselleen viranhaltijalle.* Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suorittaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

15 §

15 §

Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle

Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle

Jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, johon 25 §:n mukaisesti on ollut velvollisuus tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä

Voimassa oleva laki

Ehdotus

ja jonka muu viranomainen on laatinut, viranomaisen on siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi. Kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) tarkoitettua turvallisuusluokiteltua asiakirjaa koskeva asia on siirrettävä sille viranomaiselle, jolle sopimuspuoli on asiakirjan toimittanut.

18 §

18 §

Hyvä tiedonhallintatapa

Hyvä tiedonhallintatapa

Tarkempia säännöksiä 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä annetaan asetuksella. Tuomioistuimen ja syyttäjän diaarista antaa kuitenkin tarkempia määräyksiä oikeusministeriö. 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 tietoturvaluusustoimenpiteistä ja menettelyä koskevista vaatimuksista sekä niiden tason määrittelyssä noudatettavasta asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen luokituksista valtioneuvostossa.

Jos tämän lain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa niin säädetään, valtioneuvoston hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten on sen lisäksi, mitä 1 momentin 1–5 kohdassa säädetään, hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi velvollisuus:

1) turvata tietojärjestelmiä suunnitellessaan ja kehittäessään mahdollisuudet hyödyntää tietojärjestelmiä muiden viranomaisten toiminnassa sekä ottaa tässä tarkoituksessa huomioon yhteensopivuuden varmistamiseksi tämän lain nojalla säädetty tekniset vaatimukset;

2) osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleisen tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon.

23 §

23 §

Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka toimii viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää 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,

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu. Vai-

Voimassa oleva laki

hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään.

Ehdotus

tiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomainen on asiaan liittyvän painavan yleisen edun vuoksi ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka muutoin ovat salassa pidettäviä. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään.

25 §

Salassapito- ja luokitusmerkintä

Salassa pidettävään viranomaisen asiakirjaan, joka annetaan asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Merkintä voidaan tehdä muihinkin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu.

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

25 §

Salassapito- ja luokitusmerkintä

Viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Asianosaiselle on annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti.

Merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu.

Asiakirjaan voidaan tehdä merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvallisuusvaatimuksia asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan (luokitusmerkintä). Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa tarkoitettuihin asiakirjoihin on tehtävä turvallisuusluokituksesta merkintä siten kuin mainitussa laissa säädetään. Turvallisuusluokituksesta on tehtävä merkintä myös, jos valtioneuvoston tämän lain 36 §:n nojalla antamalla asetuksella niin säädetään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

31 §

31 §

*Viranomaisen asiakirjan salassapidon lakkaaminen**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 viranomaislainen 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 tai, jollei tästä ole tietoa, 100 vuotta.

Jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi tässä pykälässä tarkoitettua määrääjän päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, valtioneuvosto

Viranomaisen asiakirjaa ei saa pitää salassa, kun salassapidolle laissa säädetty tai lain nojalla määrätty aika on kulunut tai kun asiakirjan salassa pidettäväksi määrännyt viranomaislainen on peruuttanut salassapitoa koskevan määräyksen.

Viranomaisen asiakirjan salassapitoaika on 25 vuotta, jollei toisin ole säädetty tai lain nojalla määrätty. Yksityiselämän suojaamiseksi 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 tai, jollei tästä ole tietoa, 100 vuotta.

Asiakirja, joka sisältää kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain mukaan turvallisuusluokiteltua tietoa, tai tietoa sellaisesta kiinteistöstä, rakennuksesta, rakennelmasta, järjestelmästä, laiteesta tai menetelmästä, joka on käytössä 2 momentissa tarkoitettua 25 vuoden määräajan jälkeenkin, samoin kuin sellainen maanpuolustusta tai väestönsuojelua tai poikkeusoloihin varautumista varten laadittu suunnitelma ja arvio, jonka tietoja sisältyy voimassa olevaan vastaavaan suunnitelmaan, on kuitenkin pidettävä salassa 1 momentissa tarkoitettua ajan jälkeenkin, jos tiedon antaminen asiakirjasta aiheuttaisi edelleen tämän lain 24 §:n 1 momentin 2, 7 ja 8 tai 10 kohdassa tarkoitettua seurauksen. Tällaiset asiakirjat tulevat julkisiksi, kun kiinteistöä, rakennelmaa tai laitetta ei enää käytetä sellaiseen käyttötarkoitukseen, jonka johdosta asiakirjat ovat olleet salassa pidettäviä, taikka kun tiedot eivät enää sisälly voimassa olevaan suunnitelmaan taikka kun turvallisuusluokitus on kumottu.

Jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi tässä pykälässä tarkoitettua määrääjän päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, valtioneuvosto

Voimassa oleva laki

voi pidentää määräaika enintään 30 vuodela.

Viranomaisen laatiman asiakirjan salassapitoaika lasketaan asiakirjaan merkitystä päivämäärästä tai, jollei asiakirjassa ole päivämäärää, sen valmistumisesta. Yksityisen viranomaiselle antaman asiakirjan salassapitoaika lasketaan päivästä, jona viranomainen on asiakirjan saanut.

33 §

*Muutoksenhaku**Ehdotus*

voi pidentää määräaika enintään 30 vuodela. *Mitä edellä säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 3 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin.*

Viranomaisen laatiman asiakirjan salassapitoaika lasketaan asiakirjaan merkitystä päivämäärästä tai, jollei asiakirjassa ole päivämäärää, sen valmistumisesta. Yksityisen viranomaiselle antaman asiakirjan salassapitoaika lasketaan päivästä, jona viranomainen on asiakirjan saanut.

33 §

Muutoksenhaku

Jos maksuvelvollinen katsoo, että määrättyssä maksua valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti 34 §:n nojalla on tapahtunut virhe, hän voi vaatia maksun oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saadaan hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaiissa säädetään tekemällä valitus hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaan toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

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.

34 §

Maksut

Asiakirjan antamisesta tämän lain 9 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun:

- 1) asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti;*
- 2) asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi;*
- 3) julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse;*
- 4) sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse;*
- 5) pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta- kuulemis- tai tiedo-*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tusvelvoitteen piiriin.

Edellä 1 momentin 1 – 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tiedon esille hakemisesta aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu peritään kuitenkin silloin, kun asiakirja ei ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnisteen avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla.

Tiedon antamisesta tämän lain 9 ja 11 §:n nojalla kopiona tai tulosteena peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei tätä alhaisemmasta maksusta erikseen toisin säädetä tai kuntalain (365/1995) nojalla päätetä. Maksu määrätään ja peritään siten kuin kuntalain nojalla päätetään tai valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitusta suoritteesta säädetään.

Kopion tai tulosteen hinnoittelussa 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan soveltaa sivukohtaista tai muuta yksikkökohtaista keskihintaa, joka voidaan määrittellä erikseen tavanomaisia asiakirjapyyntöjä ja erikseen erityisiä toimenpiteitä vaativia asiakirjapyyntöjä varten. Tavanomaisena asiakirjapyyntönä pidetään sellaisen muun kuin 2 momentissa tarkoitettujen asiakirjan antamista, joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävät osat ovat vaivatta poistettavissa. Perittävän maksun perusteeksi laskettaviin kustannuksiin ei valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten maksuja määriteltäessä lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia kysymyksen ollessa tavanomaisesta asiakirjapyyntöstä.

Edellä 4 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten on määriteltävä ennakolta kopion ja tulosteen antamisesta 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa perittävät maksut ja julkaittava ne yleisessä tietoverkossa, jollei julkaisemista ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana.

Tietojen antamisesta asiakirjasta tämän lain nojalla muissa kuin 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa peritään maksu noudattaen, mitä valtion maksuperustelaisissa tai muussa laissa säädetään tai kuntalain nojal-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

la päätetään. Sellaiset tämän lain 4 §:ssä tarkoitetut viranomaiset, joita kuntalaki tai valtion maksuperustelaki eivät koske, voivat maksuja määritellesään soveltaa valtion maksuperustelaisissa säädettyjä maksuperusteita, jollei laissa toisin säädetä.

36 §

Asetuksen antaminen

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

Asetuksella annettujen salassapitosäännösten kumoamisesta säädetään erikseen asetuksella.

36 §

Asetuksen antaminen

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 5 luvussa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi valtionhallinnossa säätää :

1) viranomaisen velvollisuudesta selvittää ja arvioida hallussaan olevat tietoaaineistot sekä niiden käsittelyprosessit hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi;

2) diaariin ja muihin asiakirjarekistereihin sekä tietojärjestelmäselosteisiin merkittävistä tiedoista;

3) tietoaaineistojen luokittelusta asianmukaisten tietoturvaluustoimenpiteiden toteuttamiseksi;

4) velvollisuudesta tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä asiakirjoihin, joiden oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, valtion turvallisuudelle, kansainvälisille suhteille tai muille yleisille eduille 24 §:n 1 momentin 2, 7 – 10 kohdassa tarkoitettulla tavalla;

5) eri turvallisuusluokkia koskevista tietoturvaluusvaatimuksista mukaan lukien toimittajien turvallisuutta koskevat vaatimukset sekä tietoturvaluusvaatimusten soveltamisesta salassa pidettäviin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin samoin kuin sellaisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin, joiden luovuttamista on muutoin lailla rajoitettu taikka joihin sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää vain määrättyyn tarkoitukseen;

6) valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisen tietojärjestelmille asetettavista viranomaisten välisen tietojenvaihdon toteuttamiseksi tarpeellisista teknisistä vaatimuksista sekä mainittujen viranomaisten velvollisuudesta osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleisen tietoverkon avulla toteutet-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon;

7) toiminnan avoimuuden toteuttamisesta viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avulla.

Oikeusministeriön asetuksella voidaan säätää tuomioistuimen ja syyttäjän diaariin ja muihin asiakirjarekistereihin merkittävistä tiedoista.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

Lain 34 §:ssä tarkoitettuja maksuja koskevat asetukset, päätökset ja säännöt on saatettava tämän lain mukaisiksi vuoden kuluessa lain voimaan tulosta.

2.

Laki**kuntalain 50 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 50 §:n 1 momentin
 10 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

50 §

50 §

Hallintosääntö

Hallintosääntö

Valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa
 annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

Valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa
 annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

10) asiakirjoista perittävistä lunastuksista;

10) asiakirjoista perittävistä lunastuksista
sekä tiedon antamisesta viranomaisten toi-
minnan julkisuudesta annetussa laissa
(621/1999) säädetyllä tavalla perittävistä
maksuista ottaen huomioon, mitä mainitun
lain 34 §:ssä säädetään;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 20 .