

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuskohde

Suomen perustuslain (perustuslaki, 731/1999) 2 §:ssä säädetään kansanvallasta, joka antaa yksilölle oikeuden osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Päätösprosessin avoimuus ja ymmärrettävyys edistävät hallinnon asianmukaisuuden ja lainmukaisuuden valvontaa sekä luovat edellytyksiä vaikuttaa viranomaisen julkisen vallan käyttöön. Kunnan viranomaisen hallussa olevan kerätyn, käsitellyn, tallennetun ja tuotetun informaation hyvä saataavuus ja käytettävyys muodostavat lähtökohdat kuntalaisen ja kunnan viranomaisen väliselle vuorovaikutukselle. Viranomaistoiminnan julkisuus edistää myös laadullisesti *hyvän hallinnon* rakentamista.¹

Perustuslain 12.2 §:n mukaan oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta tai tallenteesta ellei sen julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu, on jokaiselle kuuluva *perusoikeus*. Kuntalaiselle julkisuusperusoikeuden tulisikin käytännössä näkyä kunnan *viranomaisen velvollisuutena* toteuttaa julkisuusperiaatetta perustuslain 14.3 §:n mukaisesti. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 621/1999) 1 §:ssä säädetään julkisuusperiaatteesta. Viranomaisen on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tarvittaessa kunnan viranomaisen on myös hallintolain (434/2003) 7 §:n *palveluperiaatteen* mukaisesti esimerkiksi neuvonnalla huolehdittava tiedon pyytäjän oikeuksista.²

Julkisuusperusoikeus voi olla *ristiriidassa* muiden perustuslaillisten oikeuksien kanssa. Tämä ei kuitenkaan mitätöi julkisuusperiaatetta, vaan viranomaisen on sovitettava perusoikeussäännösten turvaamat suojat yhteen tulkitsemalla asiallisesti relevantteja normeja ja oikeusperiaatteita. Julkisuusperiaatteen kanssa voivat olla ristiriidassa esimerkiksi yksityisyys, yksityiselämän suoja, viestin luottamuksellisuus, henkilötietojen suoja, omaisuuden suoja sekä liike ja ammattisalaisuus.³

¹ Mäenpää 2000, s. 2. Ks. myös Rynänen 1991, s. 10 hyvän hallinnon ”ideaalin malliratkaisun” vaatimuksista.

² HE 72/2002 vp. s. 56-57 ”palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden” järjestämisestä. Ks. myös Mäenpää (1) 2003, s. 277.

³ Mäenpää (1) 2003, s. 278.

Viranomaistiedon kiinnostavuus on usein myös sen taloudellisessa ja toiminnallisessa arvossa. Tällaiseen kaupallisesti tai liiketoiminnallisesti hyödynnettävään tietoon voi liittyä kilpailu- tai tekijänoikeudellista sääntelyä, mikä asettaa rajoituksia viranomaisen julkisuudelle.⁴ Muun muassa viranomaisen tarjouspyynnöt julkisiin hankintoihin ja niihin toimitetut vastaukset tulevat määrättyiltä osiltaan julkisiksi vasta kyseistä oikeustointa koskevan sopimuksen teon jälkeen⁵.

Erityisesti vireillä olevien, yleisesti merkittävien ja huomattavia vaikutuksia omaavien hallintoasioiden valmisteluun voi liittyä monenlaisia intressejä ja etuja, joiden edistämiseksi tai turvaamiseksi tarvitaan tietoa asioiden taloudellisista, poliittisista ja sosiaalista taustoista. Usein kysymys on myös *yhteiskunta- tai ympäristöpoliittisesti* merkittävistä ratkaisuksista. Ennen päätöksentekoa julkiseksi tuleva tieto näiden ratkaisujen perusteista, erilaisista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusarvioista antaa ja luo mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa päätösratkaisun lopulliseen sisältöön. Kokonaisuutena näin toimimalla edistetään viranomaisen perustuslaillista toimeksiantoa hyvän hallinnon takeiden varmistamisessa.⁶

Viranomaisten on sovellettava voimassa olevaa lainsäädäntöä asianmukaisesti ja täsmällisesti. Asianmukaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksien noudattaminen voi joissain tapauksissa tuottaa vaikeuksia julkisuusnormien *erisuuntaisissa velvoitteissa*. Toisaalta kansalaisten tiedonsaantioikeudet voivat edellyttää viranomaiselta *aktiivisia* toimia sen hallussa olevien asiakirjojen ja tietojen julkisuuden edistämiseksi esimerkiksi tiedottamalla, julkisilla kuulemistilaisuuksilla ja hyvällä tietohallinnolla. Toisaalta julkisuussääntely voi tarkoittaa sitä, että viranomaisen on *sallattava* tietoja ja asiakirjoja tai *oltava vaiti* tiedoista niiden tallennusmuodosta riippumatta. Siitä huolimatta, että tiedottamista ei pidetäkään varsinaisesti virkavelvollisuuksiin kuuluvana, on virkamiesten asennoiduttava julkisuuteen ja tiedottamiseen myönteisesti huomioiden julkisuuslaissa asetetut tavoitteet. Palveluperiaate, palvelun asianmukaisuus ja neuvontavelvollisuus, joiden sisällöstä säädetään hallintolaissa, velvoittavat myös viranomaista toimintansa julkisuuden järjestämisessä.⁷

⁴ Mäenpää 2000, s. 4.

⁵ JulkL 7.2 §.

⁶ HE 72/2002 vp. s. 102-105. Laajavaikutteisen hallintoasian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus henkilöiden elinympäristöön, työnteekoon tai muihin oloihin. Viranomaisen velvollisuutena on ilmoittaa laajavaikutteisen hallintoasian vireillä olosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä. Kysymys on viime kädessä siitä, että muillekin kuin päätöksentekoprosessin välittömille asianosaisille annettaisiin tosiasiassa mahdollisuudet vaikuttaa itseään tai elinympäristöään koskevan asian käsittelyyn. Ks. myös Eilavaara 1993, s. 23 ” Vaikka lehdistö käyttää julkisia informaatiolähteitä, niiden antama tiedonlähteiden tulkinta ei välttämättä ole lopullinen tai oikea”.

⁷ Koskinen & Kulla 2005, s. 156. HallintoL:n 7 - 8 §:t.

Kunta on perustuslain 121 §:ssä institutionalisoitu itsehallinnollinen yksikkö, jonka tarkemmista perusteista ja keskeisistä toimintaperiaatteista on säädetty kuntalaissa. Lisäksi kunnan eri viranomaisten tehtävistä ja toiminnasta säädelään useissa erityislaeissa.⁸ Samoin kunnan viranomaisen sekä tiedottamista että salassapitoa koskevia säännöksiä löytyy lukuisista erityislaeista. Kunnan viranomaisen osittain toiminnallisesti eriytetty päätöksentekoprosessit toimielimen ja viranhaltijan välillä sekä tavoitteet hyvin toimivasta ja tehokkaasta hallinnosta antavat omat ulottuvuutensa julkisuusperiaatteen toteuttamiseen. Näistä lähtökohdista tulisi kunnan viranomaisen - virkavelvollisuuksiensa rajoissa - turvata asukkaidensa ja palveluiden käyttäjiensä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia yhteisessä tavoitteessa alueen hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen edistämiseksi.

Tutkimuskohteenani on kunnan viranomaisen vireilläolon aikaiseen yleisöjulkisuuteen liittyvän harkintavallan määräytyminen. Tutkimukseni on sekä hallinto-oikeudellinen että valtiosääntöoikeudellinen. Viranomaisjulkisuuteen liittyvät kansalaisten oikeudet ja viranomaisten velvollisuudet ovat kiinteästi yhteydessä kansallisiin ja kansainvälisiin perus- ja ihmisoikeusjärjestelmiin. Tutkimuksellani on nähdäkseni myös poliittisia ulottuvuuksia ja sen vuoksi tutkielma palvelee myös osaksi oikeuden ulkopuolista, valtio-opillista tai kunnallispoliittista näkökulmaa. Rikosoikeudellinen aspekti hallinto-oikeudellisissa tutkimuksissa nousee virkavastuun ja rikoslain määrittelemän julkisen vallan väärinkäytön kautta.

1.2 Tutkimusmenetelmästä

Tutkimukseni on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa tutkija pyrkii oikeussäännösten systematisoinnin ja tulkinnan avulla tuottamaan tieteellistä ja täsmällisesti perusteltua, systemaattista, johdonmukaista sekä objektiivista tietoa lainsoveltamisen tarpeisiin. Merkityssisällön antaminen lakitekstille ja muille oikeudellisille teksteille tapahtuu tulkinnan kautta muodostettavalla kannanotolla, jonka tutkijan olisi kyettävä lainopillisesti perustelemaan oikeuslähteistä saatavalla informaatiolla ja tapauksessa soveltuvien oikeudellisten tulkintateorioiden pohjalta määräytyvien perusteiden antamalla tuella.⁹

⁸ Harjula & Prättälä 2004, s. 9-10. Kuntia koskevan lainsäädännön ja sen syrjäyttävien erityislakien suuri määrä on koettu ongelmalliseksi. Kuntal:n tulisi olla kuntia koskeva perustuslaki ja erityislaeissa tulisi säätää kunnan velvollisuuksista vain yleisellä tasolla. Kunnat itse ratkaisisivat tehtävien käytännön hoitotavan. Ks. myös Ryynänen 1997, s. 22-24, kunta-valtio suhteesta ja kunnallisen itsehallinnon yhteydestä EU:n ilmaisemaan subsidiariteettiperiaatteeseen.

⁹ Siltala 2001, s. 121.

Lainopillisen systematisoinnin tavoitteena onkin tutkimuksellisesti merkityksellisten oikeusnormien järjestäminen kokonaisuudeksi siten, että tulkintakannanotto olisi mahdollisimman järjestyntynyt ja ristiriidaton¹⁰. Oikeusnormien systematisointi ja tulkinta ovat sinällään rinnakkaisia prosesseja, joiden liittymät toisiinsa ratkeavat tulkintakonteksteittain. Lainopin perustellut tulkintakannanotot muodostuvat yksittäisten säännöksiä johdonmukaisesta järjestelmästä.¹¹

Lainopillinen tutkimus ei ratkaise konkreettisia oikeustapauksia vaan tyyppitapauksia. Lainopillisen tutkimuksen harjoittajalla ei ole velvollisuutta asian ratkaisemiseen tai kirjaimelliseen säännöksiä noudattamiseen. Tutkimuskohteena ovat muiden oikeushenkilöiden sidonnaisuudet sääntöihin. Oikeudellisen tiedon tuottajana oikeusdogmatiikan harjoittaja on kuitenkin sidottu vastaaviin oikeuslähteisiin ja päättelyperusteisiin kuin lain soveltaja esimerkiksi tuomari oikeuden ratkaisuisaan tai viranomaisen käyttäessään julkista valtaa konkreettisesti tilanteessa.¹²

Kansallisesti vahvasti velvoittavia, legalisoituja, oikeuslähteitä ovat kansanedustuslaitoksen antamat säädökset kuten perustuslaki ja muut tavalliset lait. Näiden säädöksiä antaman toimivallan rajoissa voidaan edelleen antaa lain soveltamista täsmentäviä asetuksia ja muita alemmanasteisia säädöksiä kuten valtioneuvoston (Vnp) ja ministeriöiden (Minp) päätöksiä. Alemmanasteisia päteviä oikeusnormeja ovat myös ylemmältä normista saadulla valtuutuksella ja mahdollisella sisällöllisellä määrännäisyydellä annetut keskusvirastojen normipäätökset ja kunnallisen tason järjestyssäännöt. Kysymyksessä on ylemmän ja alemman normin välinen delegaattiosuhde, mikä ei tarkoita sitä, että alempi normi olisi pääteltävissä loogisesti ja deduktiivisesti ylemmältä normista. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin luetaan kuuluvaksi myös tavanomainen oikeus eli maantapa, jolla tarkoitetaan jollain oikeudenalalla vakiintunutta käytäntöä tai tapaa.¹³

Heikosti velvoittavia, institutionalisoituja oikeuslähteitä ovat lainvalmisteluaineisto ja tuomioistuinten ennakkoratkaisut eli prejudikaatit. Lainvalmisteluaineistosta voidaan saada tietoa lainsäätäjän taustalla olevista tarkoituksista. Mitä uudempaa lainvalmisteluaineisto on, sen merkittävämpi voi sen asema olla tulkinnan apuvälineenä. Prejudikaateilla ylimmät tuomioistuimet pyrkivät parantamaan oikeudellista ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta. Tavoitteena on myös se, että ennakkoratkaisut yhdenmukaistaisivat sovellettavaa oikeutta.¹⁴

¹⁰ Ks. esimerkiksi Husa 1995, s. 135-137, oikeusdogmatiikan systemaattisuuden kuvitelmasta.

¹¹ <http://www.avoin.helsinki.fi/kurssit/oikjohd/materiaali/osa1.html> – 14.3.2006.

¹² Aarnio 1989, s. 56-58. Ks. myös Tolonen 2003, s. 134.

¹³ Laakso 1990, s. 4-5, s. 93-98.

¹⁴ Siltala 2001, s. 95-96.

Tulkintaratkaisujen muodostamisessa ei välttämättä saada riittävästi tukea argumentoinnin perusteeksi vahvasti tai heikosti velvoittavista oikeuslähteistä. Tässä tapauksessa voidaan tukeutua sallittuihin tai niin sanottuihin fakultatiivisiin oikeuslähteisiin. Oikeuskirjallisuus, oikeushistoria ja kansallista oikeusjärjestelmäämme lähellä olevat muut oikeusjärjestykset saattavat toimia lähteenä taloudellisille, hallinnollisille, moraalisisille ynnä muille sallituille asia-argumenteille tulkintaratkaisun päätöspäätösteissa. Päätöstä ei kuitenkaan voida yksinomaan perustella sallituilla argumenteilla, vaan ne jätetään yleensä mainitsematta ja perusteluissa käytetään vahvasti velvoittavia auktorisoituja oikeuslähteitä.¹⁵

Lainsäädäntöteitse luoduilla oikeusnormeilla on usein taustalla jokin sääntelyfunktio, joka voi olla ilmaistu suhteellisen alhaisella yleisyytasolla. Oikeusperiaatteiden abstraktiotaso ja sisällöllinen yleisyys ovat sen sijaan lähtökohtaisesti korkeampia. Dworkinin mukaan karkeana erona ehdottomien oikeusnormien, jotka voivat olla sekä sääntöjä että periaatteita ja argumentaatiolle painoarvoa antavien periaatteiden välillä voidaan pitää sitä, että normia joko sovelletaan tai ei, sen mukaan saadaanko tulkinnan avulla normille tapauskohtainen ja soveltuva merkityssisältö¹⁶. Kuitenkin samanaikaisesti ristiriitaisten normien ohella voi ratkaisutilanteessa olla vastakkain myös useita, keskenään ristiriitaisia ja voimassaolevia oikeusperiaatteita, mikä ei kuitenkaan merkitsisi sitä, että toistensa kanssa ristiriitaiset periaatteet menettäisivät pätevyytensä. Tietyllä oikeusperiaatteella on vain suurempi painoarvo kuin muilla ratkaisutilanteessa soveltuvilla oikeusperiaatteilla.¹⁷

Oikeusperiaatteet voivat oikeuslähteellisesti toimia: kirjoitettuun lakiin sisällytettynä vahvasti velvoittavina, ennakkopäätöksen ratkaisunormina heikosti velvoittavina tai osana sallittuja oikeuslähteitä tulkinnallisina asia-argumentteina. Legalisoidut oikeusperiaatteet voivat näin ollen toimia itsenäisinä ratkaisunormeina tai antaa tukea tietyn suuntaisen ratkaisun tekemiseen. Sallituista oikeuslähteistä ilmentyviä oikeusperiaatteita voidaan käyttää vain oikeusnormien yhteydessä täsmentävänä tai täydentävänä perusteena sääntöjen tulkinnassa ja soveltamisessa.¹⁸

Oikeusnormit voivat antaa vastauksen oikeuskysymykseen yksiselitteisesti, sallivat tietyn harkintamarginaalin, ovat keskenään ristiriitaisia tai tulkinnallisia tai sääntö voi puuttua jopa kokonaan. Oikeusjärjestys ei ole siis koostumukseltaan harmoninen tai looginen kokonaisuus, vaan useim-

¹⁵ Laakso 1990, s. 69.

¹⁶ Dworkin 1978, s. 24.

¹⁷ Laakso 1990, s. 121-126.

¹⁸ Laakso 1990, s. 129.

miten sisällöltään tulkinnanvarainen, aukollinen tai ristiriitainen.¹⁹ Oikeusjärjestyksen ristiriidattomuus ei ainakaan vähene monista lainvalmisteluun liittyvistä käytännön puutteista ja ongelmista, joita ovat esimerkiksi lainvalmisteluhankkeiden suuri määrä ja kireä aikataulu, valmistelutyön huono suunnittelu ja voimavarojen vähäisyys sekä kielteiset asenteet perehtyä syvällisesti lainvalmistelun sisällöllisiin kysymyksiin.²⁰

1.3 Käsitteitä ja määritelmiä

Käsitelainopilla on edelleenkin vankka asema osana menetelmällistä oikeuskulttuuria, johon kuuluvat juridisena ja praktisena diskurssina oikeuslähteiden käyttö, normien tulkintaa ohjaavat standardit sekä erilaiset oikeudelliset argumentaatiomallit²¹. Perinteisesti oikeustieteen suhde käsitteisiin on ollut kaksinainen. Yhtäältä niitä on pidetty todellisuuden yleistyksinä, toisaalta ne on ymmärretty oikeutta ohjaavina ja sääntelevinä instrumentteina. Lainopillisessa tutkimuksessa käsitteet voivat olla siten erilaisissa rooleissa: ne voivat kuvata yhteiskunnallista todellisuutta, järjestää ja ryhmitellä tutkimusta sekä sisältää suuntaa antavia suosituksia interpretaatioiksi.²²

Eri oikeudenalojen yleiset opit voidaankin yleensä systematisoida oikeusperiaatteisiin ja oikeuskäsitteisiin. Tietyn oikeudenalan oikeusperiaatteet ovat aina jonkinlaisessa kontekstissa kyseisen oikeudenalan käsitteisiin ja käsitteiden avulla voidaan myös esittää oikeudellisia kysymyksiä eri näkökulmista. Niin ikään oikeusperiaatteiden käytön rajoja määrittävät usein oikeuskäsitteet. Analyttisessä oikeustieteessä oikeuskäsitteet ovatkin näin ollen esiteknisiä apuvälineitä - eräänlaisia yksittäisten oikeussääntöjen kasaumia. Myös voimassa olevat yksittäiset oikeusnormit määrittelevät käsitteiden sisältöä kasuistisesti.²³

¹⁹ Ibid, s. 131 ja s. 142.

²⁰ Niemivuo 1998, s. 180-182.

²¹ Tuori 2000, s. 187. Ks. myös Laakso 1990, s. 151-165. Oikeudellisista päättelytavoista ehkä tavallisimpia ovat analogia- ja vastakohtapäättely (argumentum ex analogi ja argumentum e contrario), sitä suuremmalla syyllä -päättely (argumentum a fortiori), pienemmästä suurempaan -päättely (argumentum a minore maius), johdonmukaisen systematiikan -päättely (argumentum a coherentia), mahdottoman (ad absurdum) lopputuloksen kielto (impossilium nulla est obligatio). Myös Siltala 2001, s. 110. Tulkinta-argumentaatio voi kiinnittyä muun muassa lain kielelliseen ilmaisuun (sananomukainen tulkinta), lainsäätäjän historialliseen tarkoitukseen (historiallinen tulkinta), oikeuskäytännössä muotoutuneeseen laintulkintaan (prejudikaattinormit) tai tulkinnan yhteiskunnallisten vaikutusten analyysiin (teleologinen tulkinta).

²² Paaso 1992, s. 37.

²³ Nuotio, Kimmo 1998, ”Teko, vaara, seuraus”: rikosvastuun filosofisista, kriminaalipoliittisista ja lainopillisista perusteista, Suomalainen lakimiesyhdistys, <http://www2.lut.fi/oikeustiede2003/Alustukset/MarjoYlhainen.pdf> - 21.5.2004.

Käsitteiden oikeustieteelliset roolit voivat siis konteksteittain vaihdella reaali maailman ilmiöiden, systematisoinnin apuvälineiden ja tulkintapreferenssien välillä. Seuraavassa luettelossa olen pyrkinyt hahmottamaan muutamia viranomaisen yleisöjulkisuuden harkinnanvaraisuuteen liittyviä käsitteitä ja määritelmiä, jotka myös tässä tutkimuksessa nousevat esiin erilaisissa yhteyksissä. Tarkoituksena on ollut paikantaa yleisöjulkisuus osaksi viranomaisen laissa säädettyä tiedonhallintaa ja julkisen vallan käyttöä.²⁴

Asianosaisjulkisuus

Asianosaisjulkisuudella tarkoitetaan asianosaisen oikeutta saada pyynnöstä tietoja *oman asiansa käsittelyyn* vaikuttavista tai vaikuttaneista viranomaisen asiakirjoista riippumatta siitä, ovatko nämä asiakirjat muutoin julkisia²⁵. Asianosaisella tarkoitetaan yleensä hallinto-oikeudellisessa merkityksessä henkilöä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisen tiedonsaantioikeus koskee periaatteessa kaikkia kysymyksessä olevaan asiaan kuuluvia asiakirjoja riippumatta siitä, ovatko ne julkisia, harkinnanvaraisesti julkisia tai salassa pidettäviä. Tieto asiakirjasta voidaan jättää antamatta, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua. Julkisuuslain 11.2 §:n 3. kohdan mukaan tietoa esittelymuistiosta ja ratkaisuehdotuksesta ei tarvitse antaa asianosaiselle ennen kuin asian käsittely on päättynyt²⁶. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta on rajoitettu laissa myös silloin, kun muutoksenhakuoikeus perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.²⁷ Julkisuuslaissa omaksutun *neutraliteettiperiaatteen* mukaan tulisivat asianosaisen ja viranomaisen olla tiedollisesti samanarvoisessa asemassa.²⁸

Asianosaisjulkisuuden voitaneen katsoa olevan henkilökohtaista oikeutta saada tietoa, kun vastaavasti yleisöjulkisuus tarkoittaa kenen tahansa henkilön oikeutta tiedonsaantiin²⁹. *Toisin sano-*

²⁴ Ks. Mattila 1999, teoksessa Oikeuden kielet, s. 107-112, käsite-erojen ongelmista ja termistön harhaanjohtavuuden ongelmasta saman kielen ja ammattiryhmienkin sisällä.

²⁵ JulkL:n 5.1 § määrittelee asiakirjan ”kirjalliseksi ja kuvalliseksi esitykseksi tai sellaiseksi käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostetuksi tietyksi kohteeksi tai asiaa koskevaksi viestiksi, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden tai muiden apuvälineiden avulla.” Asiakirjan status muuttuu JulkL:n 5.2 §:n mukaisesti viranomaisen asiakirjaksi, kun se on viranomaisen hallussa asian käsittelyä varten tai muutoin sen toimivaltaan tai tehtävään kuuluvassa asiassa. Viranomaisen asiakirja voi olla laadittu joko itse tai viranomaisen toimeksiannosta, taikka joku ulkopuolinen on sen toimittanut viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa.

²⁶ Mäenpää (1) 2003, s. 290-292. Viranomaisen voi kuitenkin harkintansa perusteella antaa tietoja myös keskenään valmisteluasiakirjasta tai valmisteluvaiheen asiakirjasta huomioiden julkisuuslain asettamat asialliset rajoittamisperusteet siinä määrin kuin se suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Harkintavaltaa tulisi käyttää avoimuuden tukemiseksi ja edistämiseksi.

²⁷ HE 30/1998 vp. s. 12-13.

²⁸ Mäenpää 2000, s. 113.

²⁹ JulkL 12 §:ssä säädetään erikseen luonnollisen henkilön oikeudesta saada tieto *itseään koskevista*, salassa pidettävään asiakirjaan sisältyvistä tiedoista silloinkin, kun kysymys ei ole varsinaisesta asianosaistilanteesta. Luonnollisella henkilöllä olisi siten oikeus saada tieto häntä itseään koskevista salassa pidettävään asiakirjaan sisältyvistä tiedoista, vaikka viranomaisessa ei olekaan tai ollutkaan vireillä häntä koskevaa asiaa. Tällöin on usein kysymys tosiasialliseen toimintaan liittyvistä asiakirjoista, kuten potilaan hoitoon, laitoshoitoon ja opetukseen

en, jos viranomaisen ei tarvitse säännöksen perusteella selvittää tiedonpyytäjän henkilöllisyyttä, on kysymyksessä julkinen tieto, joka on annettava kaikille. Kuitenkin joissakin tapauksissa esimerkiksi annettaessa tieto julkisesta henkilökisteristä tai keskeneräisestä valmisteluasiakirjasta, perusteena yksittäisen kansalaisen yleinen mielenkiinto yhteiskunnallisiin asioihin, on tietojen käyttötarkoitus ja tiedonpyytäjän henkilöllisyys selvitettävä³⁰. Julkisuuslain 11.4 §:n perusteella asianosainen, joka hakee muutosta kunnan jäsenyyden perusteella, on oikeutettu saamaan tiedon asiaratkaisusta vain sen julkisilta osiltaan.

Henkilökisteri

”Henkilökisterillä tarkoitetaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla, taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Henkilökisteriin kerätään ja siinä käsitellään *henkilötietoja*, joita ovat kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi. Henkilökisterin *rekisterinpitäjänä* voi toimia viranomainen, yksi tai useampi henkilö, yritys, yhteisö, laitos tai säätiö, jonka käyttöä varten henkilökisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä tietojen käsittelystä.”³¹

Henkilökisterin perustaminen ja tietojen käsittely siinä tulee täyttää laissa säädetyt edellytykset. Rekisterinpitäjän on laadittava tietojärjestelmästä ja sen henkilökisteristä jokaisen saatavilla oleva *rekisteriseloste*, josta ilmenevät muun muassa rekisterinpitäjän nimi ja mitä tietoja rekisteriin on kerätty sekä tietojen käsittelyn käyttötarkoitukset. Yleislakina henkilötietojen käsittelystä toimii henkilötietolaki (523/1999), jonka tarkoituksena on nimenomaisesti velvoittaa viranomaista tai muuta rekisterinpitäjää huolehtimaan omassa toimeksiannossaan rekisteröidyn yksityisyyden suojasta ja hänen oikeuksistaan edistämällä ja noudattamalla hyvää tietojenkäsittelytapaa. Lähtökohtana toimii jokaisen oikeus määrätä omista henkilötiedoistaan ja niiden käsittelystä, mistä voidaan poiketa vain lain tasoisella säännöksellä. Osaltaan henkilötietolain valvontajärjestelmänä toimivat laissa mainitut rekisteröidyn oikeudet.³² Viranomaisen oikeudesta antaa

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

³⁰ JulkL 13.2 §.

³¹ Henkilötietol 3 §.

³² <http://www.tietosuojafi> – Tietosuojavaltuutetun kotisivu, joka sisältää tietoa muun muassa rekisteröidyn oikeuksista ja rekisterinpitäjän velvoitteista sekä tietosuojavaltuutetun ohjeista ja ratkaisuksista.

tietoja ylläpitämästään henkilö-rekisteristä ja muista henkilötietojen luovuttamisen edellytyksistä on voimassa se, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään³³.

Julkisen vallan käyttö

Yleisesti oikeustieteissä on vakiintunut käsitys, että subjekti käyttää julkista valtaa antaessaan yksipuolisesti lain nojalla toista velvoittavan määräyksen tai päättäessään yksipuolisesti toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkisen vallan käyttö -käsitteenä on kuitenkin joustava, liittyen sekä toimijaan että toimintaan ja sen merkitys voi vaihdella eri oikeudenaloilla ja eri käyttöyhteyksissä. Lähtökohtaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, joka antaa käyttäjälleen asiallisen, asteellisen tai alueellisen toimivaltaperusteen. Tarpeen mukaan julkisen vallan käytön alaa voidaan perustuslain sallimissa rajoissa laajentaa tai supistaa. Perusoikeussäännöksiin vastainen toiminta voi liittyä keskeisesti julkisen vallan väärinkäyttöön. Julkisen vallan käytön keskeisimpiin subjekteihin kuuluvat valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen sekä päätöksentekooelimineen. Julkisella vallankäytöllä ei siten tarkoiteta pelkästään valtion nimissä tapahtuvaa toimintaa.³⁴

Riippuen myös oikeudellisesta asiayhteydestä, voidaan hallintopäätöksen valmistelu- tai täytäntöönpanotoimia pitää julkisena vallan käyttönä. Tässä yhteydessä puhutaan *julkisen vallan välillisestä käytöstä*, koska halutaan viitata valmistelun tai täytäntöönpanon epäitsenäiseen asemaan itse päätöksenteon kannalta.³⁵ Välittömäksi tai niin sanotuksi *tosiasialliseksi julkisen vallan käyttöksi* katsotaan esimerkiksi poliisin lakiin perustuva voimankäyttö, jolla tosiasiallisesti puututaan kansalaisen etuun tai oikeuteen³⁶.

Julkisen vallan käyttö on yhteiskunnan toimivaltaisten elimien virkavastuullista toimintaa, jolla edistetään yhteiskunnallisesti tärkeitä päämääriä käyttämällä tarkoitukseen julkisen vallan osoittamia varoja. Virkavastuulla tapahtuvalla julkisen vallan käytöllä on ominaista se, että viranomaisella on sekä oikeus että velvollisuus ryhtyä johonkin julkista vallan käyttöä sisältävään toimeen. Oikeus julkiseen vallan käyttöön sitoo näin ollen yksipuolisesti viran-omaista velvoittamalla tai sallimalla jotakin. Velvoitteen laiminlyönnin voitaneen näin ollen katsoa olevan julkisen vallan väärinkäyttöä, josta pitäisi aiheutua viranomaiselle jonkinasteisia seuraamuksia.³⁷

³³ Henkilötietolaki (523/1999) 8.4 §.

³⁴ Mäenpää (2) 2003, s. 85.

³⁵ HE 30/1998 vp. s. 33. Myös Mäenpää 2000, s. 76.

³⁶ Mäenpää 2005, s. 145-146. Ks. myös Mäenpää (2) 2003, s. 91.

³⁷ Viljanen 1990, s. 370-394, julkisen vallan käsitteestä erilaisissa oikeudellisissa yhteyksissä. Ks. myös Paaso 1992, s. 139-141, julkisen vallankäytön juridis-teknisen määrittelyn problematiikasta.

Viranomaisen harkintavalta

Viranomaisen harkintavalta voidaan jakaa oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnassa tapauksessa sovellettavat säännökset määräävät jo hyvin pitkälti suoraan viranomaisen ratkaisun sisällön oikeudellisen tulkintamahdollisuuksien rajoissa. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa viranomainen valitsee *lain sallimista* ratkaisuvaihtoehdoista parhaiten oman hallintonsa tai julkisen edun tavoitteita toteuttavan vaihtoehdon.³⁸

Harkintavalta on laajimmillaan, kun toimivaltanormi on muodoltaan väljä jättäen ehkä kokonaisuudessaan viranomaisen harkittavaksi ratkaisun sisällön ja lopputuloksen. Viranomaisen laajat toimivaltuudet ja harkintamarginaali ilmenevät säännöksessä muodossa esimerkiksi "voi" tai "saa" ryhtyä johonkin toimenpiteeseen. Harkintavalta on vastaavasti suppeimmillaan, jos normi edellyttää tietyn sisällöstä päätöstä kvantitatiivisten tai kvalitatiivisten vaatimusten täytyessä. Suurimmalta osaltaan toimivaltaa sääntelevät oikeusnormit ovat nykyisin joustavia, antaen usein enemmän tai vähemmän mahdollisuuksia harkintavallan käyttöön. Huolimatta joustavuudestaan, normit yleensä määrittelevät minkälaisia näkökohtia, intressejä, arvoja ja hallinnollisia tarkoituksenmukaisuuksia on viranomaisen huomioitava harkinnassaan.³⁹

Sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkinnan on tapahduttava noudattaen harkintavallan rajoitusperiaatteita. Perustuslain 2 §:ssä säädetyt oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus toimivat kaiken harkinnan lähtökohtina. Lisäksi keskeisiä ovat hallintolain 6 §:ssä ilmaistut harkintavallan rajoitusperiaatteet eli viranomaisen on (1) pitäydyttävä tekemästä päätöksiä toimivalle tai tehtäville vieraassa tarkoituksessa {tarkoitussidonnaisuus}; (2) kohdeltava samalla tavalla samanlaisissa tapauksissa {yhdenvertaisuus}; (3) toimittava puolueettomasti ja asiallisesti {objektiviteetti} sekä (4) suhteutettava toimenpide intressin tärkeyteen {suhteellisuus}.⁴⁰

Myöskään viranomaisen tietojen antamista *ei saa rajata* ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista⁴¹. *Tapauskohtaisen kokonaisu-* *harkinnan* tietojen antamisessa on tapahduttava nojautuen voimassa oleviin normeihin ja oikeusperiaatteisiin, joiden sivuuttaminen saattaa realisoitua *julkisen vallan väärinkäyttönä*. Seuraukset

³⁸ Jukka Kultalahti, Julkisoikeuden perusteet, luku 7.2.2 - <http://www.uta.fi/~jukka.kultalahti/verkkoOpetus/7Hallintotoiminta.html> – 7.5.2006.

³⁹ Mäenpää 2000, s. 322-323.

⁴⁰ Ibid, Jukka Kultalahti – 7.5.2006.

⁴¹ HaVM 31/1998 vp. s. 11. JulkL:n pääsäännöstä johtuen tiedon rajoittamista koskevia säännöksiä on sovellettava suppeasti. Ks. myös Mäenpää (2), s. 329. ”Käytettäessä harkintavaltaa asiakirjoissa, jotka eivät ole vielä julkisia, on viranomaisen huomioitava oikeutetut tiedonsaanti-intressit ja otettava siten huomioon objektiviteetti-, suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate.”

julkisuussääntelyn rikkomuksissa saattavat vaihdella hallintopäätöksen mitättömyydestä virkamiehelle henkilökohtaisesti langetettuihin rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisiin sanktioihin.

1.4 Rajauksia

Tutkimukseni tarkoituksena on painottaa kunnan viranomaisen toimintaan yleisöjulkisuuden edistäjänä ja toteuttajana hallintoasian vireilläolon aikana. Valitsemani näkökulma ei voi olla täysin selkeä, koska tiedon antaminen ja tiedon saanti sekä ymmärtäminen ovat usein kaksivaiheisia prosesseja, jotka vaativat aktiivista osallistumista sekä lähettäjän että vastaanottajan taholta.⁴² Tutkimukseni tavoitteena on kuitenkin ensisijaisesti systematisoida ja tulkita, oikeusjärjestystä siltä osin, kuinka kunnan viranomaisen tulee tai on mahdollista toimia tutkimuskohteen alueella. Rajauksen perusteella vähemmälle tarkastelulle jäävät siten ne säännöt, jotka koskevat kuntalaisen yleisiä tiedonsaantioikeuksia viranomaisessa tai viranomaisen asiakirjasta.

Nykyinen kuntaorganisaatio on toimialueiltaan ja tehtäviltään hyvin laaja. Sovellettavat säädökset kattavat sekä julkisoikeuden että yksityisoikeuden aloja erikseen, rinnakkain ja päällekkäin. Kuitenkin tämän kuntasektorin todellisuuden huomioiden, pyrin rajaamaan tutkimuskysymysteni tarkastelun alueelle, joissa kunnallinen viranomainen on suhteellisen selkeästi tunnistettavissa joko suoran tai välillisen julkisen vallan käyttäjäksi, laissa tai asetuksissa säädettyjen hallintoasian valmisteluun liittyvien tehtävien vuoksi⁴³. Luonnollisesti huomioiden tämän päivän todellisuus ja julkisuuslain 4 §:ssä sekä rikoslain 40 luvun 11 §:ssä säädetty julkisen vallan käytön ulottuvuus, tarkoittaa käytännössä sitä, että julkista valtaa voivat käyttää viranomaisten lisäksi myös muut organisaatiot ja yksityishenkilöt niiden suorittaessa julkisen vallan käyttöön kuuluvaa tehtävää lainsäädännön nojalla.⁴⁴

⁴² Ks. Konstari & Wallin 2000, s. 221-221. JulkL:ssa on oikeudellistettu sekä julkisuusperiaate että informaatioperiaate. Julkisuusperiaate edellyttää aktiivista ja osaavaa tiedon pyytäjää ja sallii viranomaisen passiivisuuden. Informaatioperiaate asettaa vastaavasti viranomaiselle velvollisuuden aktiiviseen tiedon tuottamiseen, tiedottamiseen ja jakamiseen sekä julkaisujen ja muiden tietoaineistojen laatimiseen toiminnastaan.

⁴³ Kunnallinen viranomainen määrittyy viime kädessä sen mukaan onko kyseisellä subjektilla tehtäviä tai toimivaltuuksia, jotka perustuvat oikeusnormiin joko suoraan tai normin antamaan valtuutukseen. Viranomaisen toimivallan sisältö määritellään tarkemmin kuntakohtaisissa johtosäännöissä tai kunnanvaltuuston yksittäisillä päätöksillä.

⁴⁴ JulkL 4 §, RikosL:n 40 Luku "Virkarikokset" 11.1 § kohta 5) Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan a) sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä b) sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla, taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a-kohdassa tarkoitettujen päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.

Luvussa kaksi esittelen yleisesti viranomaisen hallintoasian vireilläolon aikaisen informaation julkisuutta sääntelevää normistoa lähtien perus- ja ihmisoikeustasolta. Kolmannessa luvussa syvennän toisen luvun systematisointia, pyrkien sijoittamaan sen kunnan viranomaisen organisoinnista sääntelevien normien kontekstiin, koskien toimivallan ja päätöksentekoprosessien jakoa julkisuusharkinnassa toimielimen ja kunnallisen viranhaltijan välillä. Neljännessä luvussa tarkastelen julkisuusvelvoitteiden täyttämistä viranomaisen virkavastuun perspektiivistä. Viidennessä luvussa vedän yhteen tutkimustulokset, millä tavalla tutkimukseni perusteella kunnan viranomaisen harkintavalta hallintoasian vireilläolon aikaisessa yleisöjulkisuudessa systematisoituu.

Tutkimuksessa *yleisöjulkisuuden* kohteena on viranomaisen hallussa tai määrättävissä oleva tieto tallennusmuodosta riippumatta ja viranomaisen tietohallinto hallintoasioiden vireilläolon aikana. *Viranomaista velvoittava* abstrakti oikeusnormi voi puolestaan antaa viranomaiselle joustavan harkintavallan käyttää niin sanottua epäsuoraa, taustavaikutteisesta ja tosiasiallisesta julkista valtaa yleisöjulkisuudessa. Tämän päivän viranomaisen laintulkinnan pitää kuitenkin olla perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä, mikä viime kädessä asettaa rajat normien ja oikeusperiaatteiden soveltamiselle ja tulkintaratkaisun muodostamiselle.

2 YLEISÖJULKISUUDEN SÄÄDÖSPERUSTA

2.1 Johdanto

Tässä toisessa pääluvussa systematisoin yleisöjulkisuutta sääteleviä ja niissä erityisesti viranomaista velvoittavia normeja hallintoasian vireillä olon aikaisessa julkisuudessa. Viranomaisen yleisöjulkisuuteen velvoittavalla toiminnalla tarkoitan oikeudellisesti säädettyjä menettelyitä ja toimintatapoja, jotka koskevat ennalta määrittelemättömän vastaanottajajoukon tai kenen tahansa tiedonsaantioikeuksien turvaamista. Julkisuuslain 4.1 §:n 4. kohdan mukaisesti viranomaisen - käsite pitää sisällään myös kunnalliset viranomaiset.⁴⁵

Tarkastelussani pyrin etenemään tästä seuraavien alalukujen kautta päähuomion kohteenani ne tarkastelualueiden säännökset, jotka ovat tutkimuksen näkökulmasta relevantteja viranomaisen hallintoasian valmistelun aikaisessa yleisöjulkisuudessa. Ensimmäisenä analyysin kohteenani on ihmisoikeustaso, toisena Euroopan Unionin (EU) taso, kolmantena julkisuuslain normit ja neljäntenä hallintolain säännökset. Relevantit henkilötietolain ja arkistolain normit olen sisällyttänyt osana systematisointia julkisuuslakia käsittelevään alalukuun.

Kuntalain säännöksiä hallintoasian vireillä olon aikaisesta yleisöjulkisuudessa käsittelen seikka-peräisemmin seuraavassa pääjaksossa numero kolme. Tämän ratkaisun katson tarkoituksenmukaiseksi, koska tuossa pääjaksossa tarkastelen lähemmin myös kunnallista päätöksentekojärjestelmää ja sen reunaehtoja liittyen hallintoasian vireillä olon aikaiseen valmistelujulkisuuteen.

2.2 Perus- ja ihmisoikeudelliset lähtökohdat

2.2.1 Viranomaisen toiminnan julkisuutta määrittävät perus- ja ihmisoikeudet

Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimpiä ovat ne ihmis- ja perusoikeudet, jotka rajaavat viranomaisen oikeuksia ja velvollisuuksia kansalaisten sananvapauteen luettavien perusoikeuksien turvaajana. Tarkennettuna kysymys on oikeudesta toisaalta saada yleisesti ja yhdenvertaisesti informaatiota viranomaisen hallintoasioiden valmisteluun liittyvästä tietoaaineistosta, toisaalta

⁴⁵ Ks. kunnan viranomaisen -käsitteestä, HE 30/1998 vp. s. 50-51.

kansalaisten oikeudesta saada viranomaiselta suojaa yksityiselämälleen tai liiketoiminnalleen. Suomen perustuslain ohella rajoitun tutkimusekonomisista syistä vain kahteen ehkä merkittävimpään ihmisoikeussopimukseen; ne ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (EIOS, 63/1999) ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus (KP-sopimus, 8/1976). Viranomaisen toiminnan julkisuuden näkökulmasta näyttäisivät seuraavat oikeushyvät omaavan suurimman merkityksen:

Yhdenvertaisuus (perustuslaki 6 §, EIOS 14 art., KP-sopimus 2 ja 26 art.): Viranomaisen tulee soveltaa lakia yhdenvertaisesti. Normin tulkitsijan ja soveltajan on kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta tilanteiden tapauskohtaisuus edellyttää poikkeavuuksien objektiivista huomiointia ja perusteltavuutta päätösarvioinnissa. Tavoitteena on normin yhdenmukainen soveltaminen, mitä täydentävät lisäksi mielivallan ja syrjinnän kiellot.⁴⁶

Sananvapaus (perustuslaki 12 §, EIOS 10 art., KP-sopimus 19 art.): Sananvapaus ilmentyy jokaisen kenenkään ennakolta estämättömänä mielipiteiden, tietojen ja viestien ilmaisemisena, julkistamisena ja vastaanottamisena. Välillisesti kysymys on julkisuusihmisoikeudesta, harjoittaa oikeutta alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisen siihen puuttumatta. Sananvapauden ehdoista, muodollisuuksista ja rajoituksista, voidaan antaa tarkempia säännöksiä laissa demokraattisen yhteiskunnan terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi sekä luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi.

Yksityiselämän suoja (perustuslaki 10 §, EIOS 8 art., KP-sopimus 17 art.): Yksityisyys merkitsee sekä suojaa muilta että oikeutta päättää oman yksityiselämän piiriin kuuluvissa asioissa. Jokaisella on oikeus pysyä tuntemattomana ja pidättäytyä poissa julkisuudesta. Suhteessa julkiseen valtaan on oikeus pysyä nimettömänä pyydettyä tietoa julkisista asioista. Yksilöllä on lähtökohtainen oikeus päättää itseään koskevasta informaatiosta, kattaen myös taloudellisessa hyödyn tavoittelussa tuotetun tai laillisesti hankitun informaation käsittelyn. Kaupallisessakin mielessä disponointi oman nimen, kuvan ja hahmon käyttämisestä, on merkittävä yksityisyyteen liittyvä taloudellinen oikeus informaatioyhteiskunnassa.⁴⁷

⁴⁶ Timonen et al 1999, s. 56. PL 6.1 §:ssä syrjimättömyyden kieltö ulotetaan kattamaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän ominaisuuden.

⁴⁷ Timonen et al 1999, s. 364-365.

Perustuslain 10.1 §:n yksityiselämän turva ja henkilötietojen suoja rajoittavat sinällään tiedon saantia yksilöstä.⁴⁸ Yksilön tulee voida elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen perusteetonta tai sattumanvaraista puuttumista.⁴⁹ Valtiolta edellytetäänkin pidättäytymistä kansalaisten yksityiselämän loukkaamisilta ja aktiivista toimintaa yksityiselämään kohdistuvien loukkauksien ehkäisemiseksi. Kansalaisten tietoja ei voida käsitellä mielivaltaisesti, vaan henkilötietojen keräämisen, tallettamisen, järjestämisen, käytön, siirtämisen, luovuttamisen, säilyttämisen, muuttamisen, yhdistämisen, suojaamisen, poistamisen, tuhoamisen sekä muihin henkilötietoihin kohdistuvien toimenpiteiden, tulee täyttää säädösten määräämät edellytykset⁵⁰. Tiedon saannin rajoitukset yksityiselämän suojaamiseksi eivät kuitenkaan ole niin ehdottomia, että se estäisi tiedon saannin viranomaisen henkilökohtaisista sidonnaisuuksista, millä voisi olla merkitystä julkisen vallankäytön asianmukaisuuden ja objektiivisuuden selvittämisessä.⁵¹

Perustuslain 10.2 § suojaa *luottamuksellisen viestin salaisuutta*. Viranomaiselle toimitetun viestin julkisuus määräytyy sen sisällön perusteella. Yleensä asian käsittelemiseksi tai viranomaisen toimintaan ja toimivaltaan liittyvissä asioissa, viestejä ei pidetä luottamuksellisina. Tosin viranomaisellekin saattaa tulla luottamuksellisia viestejä, jotka ovat luonteeltaan yksityisiä tai ne on lähetetty jonkin muun tehtävän tai aseman vuoksi. Julkisuuslain 5.3 §:ssa säädetään tarkemmin viranomaisen luottamuksellisen viestin soveltamisalasta.⁵²

Sananvapautta suojataan *perustuslain 12.1 §:ssä* oikeutena ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Viranomaiselle kansalaisen oikeus tietojen saantiin merkitsee velvollisuutta julkisuusperiaatteen toteuttamiseen. Lisäksi viranomaisen yleinen palveluvollisuus edellyttää muuta tiedottamista tai neuvontaa niin, että tietoja haluava kykenee toteuttamaan oikeutensa. Perustuslain 12.1 § tukee nimenomaan välillisesti informaation saatavuutta viranomaisessa kansalaisen ilmaisuvapauden, tiedonhankintaoikeuden ja tiedon välittämisoikeuden periaatteiden kautta.⁵³

⁴⁸ Mäenpää 2000, s. 8- 9.

⁴⁹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa on määräykset yksityiselämän suojasta. Sen mukaan valtiolta edellytetään, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää ja että se toimii yksityiselämän suojaamiseksi toisen loukkauksia vastaan. Yksityisyyden suoja kansainvälisissä sopimuksissa turvattuna ihmis-oikeutena edellyttääkin sen huomioon ottamista myös julkisuuslainsäädännössä. Ks. HE 30/98, vp. s. 46.

⁵⁰ Henkilötietolaki 3 § ja 8 §. Ks. myös Koskinen et al 2005, s. 18-21.

⁵¹ HE 309/1993 vp. s. 52-55. Myös perustuslakivaliokunta (esimerkiksi PeVM 25/1994 vp.) edellytti lausunnoissaan, että kotirauhaan puuttumisesta on säädettävä lailla ja puuttumisen on oltava välttämätöntä ja yleisen edun vaatimukset täyttävää. Ks. myös Mäenpää 2000, s. 17.

⁵² HE 30/1998 vp. s. 55-57.

⁵³ JulkL:n 13 § määrää viranomaisen tarvittaessa avustamaan asiakirjan pyytäjää. Viranomaisen ei saa tarkistaa pyytäjän henkilöllisyyttä tai perusteluita muulloin kuin se on tarpeen säädetyh harkintavallan käyttämisessä tai pyytäjän tiedonsaantioikeuksien selvittämisessä. Hallintolain 7-8 §:ssä asetetaan viranomaiselle tavoite järjestää

Viranomaiselta saatuja julkisen asiakirjan tietoja voidaan esteettä edelleen julkistaa tai saattaa ne muuten yleisesti saataville. On viranomaisen tehtävä tarkastaa, etteivät tällaiset asiakirjat sisällä salassapitovelvollisuuden alaisia tietoja. Salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot eivät kuitenkaan estä virkamiestä käyttämästä omaa henkilökohtaista ilmaisuvapauttaan hänen osallistuessaan julkisista tiedoista tai päätöksenteon lähtökohdista käytävään keskusteluun. Laajat tiedon hankinta- ja välittämisoikeudet turvaavatkin omalta osaltaan julkisen vallankäyttöön kohdistuvaa vapaata mielipiteen muodostusta, avointa keskustelua ja kritiikkiä.⁵⁴

Perustuslain 12.2 § sisältää *julkisuusperiaatetta* koskevan pääsäännön hallinnon avoimuudesta, asiakirjojen julkisuudesta ja jokaiselle kuuluvasta perusoikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjoista. ”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.” Riittäväällä julkisuudella taataan edellytykset ja mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuudella mahdollistetaan myös viranomaistoiminnan kritiikki ja valvonta.⁵⁵

Hallinnossa käytännön julkisuus toteutuu tiedonsaantioikeutena viranomaisen yleisistä asiakirjoista ja muista tallenteista. *Tallennejulkisuus* tai asiakirjajulkisuus sisältämättä ehtoja tietojen julkistamiselle, on luonteeltaan *yleistä* rajoittumatta pelkästään asianosaisiin⁵⁶. Todellisuudessa julkisuusperiaate edellyttäneen sitä, että viranomainen rakentaa toiminnalleen henkiset ja fyysiset mahdollisuudet, jotka testataan vasta konkreettisesti tilanteessa, viranomaisen normien ja velvolluuksien mukaisena valmiutena reagoida asianmukaisesti kenen tahansa pyyntöön saada tietoja⁵⁷.

Viranomaisen hallussa olevan, sinällään julkisen tiedon käyttöä rajoittavat *perustuslain 15 §:n* ”*Omaisuuksien suoja*” ja *18 §:n elinkeinovapaus*. Omaisuus on varallisuusarvoinen etu, johon

hallinnon palvelut asianmukaisesti ja tehtävien kannalta tuloksellisesti. Neuvontaa hallintoasian hoitamisessa viranomaisen on annettava tarpeen mukaan ja toimivaltuuksiensa rajoissa tai ohjattava asiakas kääntymään toimivaltaisen viranomaisen puoleen.

⁵⁴ Mäenpää 2000, s. 10-12. Katso myös HE 30/1998 vp. s. 48 ”Demokraattisen hallintomallin mukaisesti yhteiskunnallisesti keskeisten päätösten tulisi perustua yhteiskuntaoloja luotettavasti kuvaavaan tietoon perustuvaan julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada riittävästi tietoa julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista.” Ks. myös KHO:1979-A-II-28.

⁵⁵ Ks. esimerkiksi Jyränki 2000, s. 305-306.

⁵⁶ HE 309/1993 vp. s. 52-55. Tallennejulkisuuden poikkeuksista on säädettävä lailla, perusteena joko tietoon kohdistuva intressi tai asian oleminen valmisteluvaiheessa. Tallennejulkisuuden poikkeuksilla rajoitetaan nimenomaan yleisöjulkisuutta.

⁵⁷ Ks. esimerkiksi Mäenpää 2000, s. 1. JulkL:n 1 §:ssä määritellään julkisuusperiaatteen keskeinen sisältö ”viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä”.

jollakin on suojattu omistusoikeus. Myös varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet⁵⁸ kuten tekijänoikeus⁵⁹, patenttioikeus ja tavaramerkkioikeus nauttivat omaisuuden suojaa.⁶⁰ Informaatioon perustuvia elinkeinoja, esimerkiksi viestintä- ja viihde-elinkeinoja, koskevat yhtäläiset suojat kuin perinteisiäkin elinkeinoja. Myös liike-, yritys- ja ammattisalaisuudet saavat suojaan omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden perusoikeuksista. Tämä suoja asettaa joissain tapauksissa ehdottomia rajoituksia tietojen julkistamiselle.⁶¹

Suomen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten normit suojaavat sisällöllisesti lähes samanlaisia oikeuksia. Tämä päällekkäisyys saa perustansa Suomen valtion sitoutumisesta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamiseen; ja niiden voimaansaattamisessa onkin valittu kyseisten sopimusten lähes sanatakkava sovittaminen osaksi Suomen oikeusjärjestystä.⁶² Viime kädessä kansainvälisoikeudelliset lainkäyttöelimet antavat sisällön ihmisoikeuksille kansallisen valitusjärjestelmän ylimpien tuomioistuinten tekemien ratkaisujen jälkeen.⁶³

2.2.3 Ihmis- ja perusoikeusmyönteinen tulkinta

Viranomaisen tietojenantovelvollisuuden lähtökohtana toimii perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisuusperiaatteesta perusoikeutena säädetään perustuslain 12 §:ssä, ja se täsmentyy julkisuuslain 1.1 §:n mukaisena viranomaisen asiakirjojen julkisuutena, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Viranomaisen passiivisuus julkisuusperusoikeuden toteuttajana johtuneen monissa tapauksissa aiemmista käytännöistä ja menettelyistä.

Tänä päivänä viranomaiselta edellytetään kuitenkin aktiivisia julkisen vallan toimenpiteitä yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta. Joissain tapauksissa yksilön tosiasialliset mahdollisuudet perusoikeuksiensa mukaiseen kohteluun voinevatkin mahdollistua

⁵⁸ Ks. <http://www.cs.tut.fi/~jkorpela/immat.html> – 13.5.2006. Immateriaalioikeuksia eli aineettomia oikeuksia: tekijänoikeus lähioikeuksineen sekä teollisoikeudet, joita ovat patenttioikeus, hyödyllisyysmallioikeus, mallioikeus, tavaramerkkioikeus, toiminimioikeus, integroitujen piirien suoja ja kasvinjalostajan oikeus. Myös suoja sopimatonta menettelyä vastaan, mm. liikesalaisuuden suoja, joka ei varsinaisesti nauti tekijänoikeuslain suojausta, on suojattu muissa säädöksissä (SopMenL 1§,2 § ja 4 §, TSL 3 Luku, VvirkamL 4 Luku, RL 38 Luku 1-2 §, RL 30 Luku)

⁵⁹ Tekijänoikeus määräytyy sen mukaan, mitä tekijänoikeuslaissa säädetään.

⁶⁰ HE 309/1993 vp. s. 62-63.

⁶¹ Mäenpää 2000, s. 9.

⁶² Saraviita 1998, s. 20. Kansainvälisten sopimusten siirtäminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä voi tapahtua tapauskohtaisesti tavallisessa tai perustuslaillisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tai presidentin asetuksella.

⁶³ Ks. esimerkiksi <http://www.ihmisioikeudet.net/Opettajat/Ihmisoikeuksien%20suojamekanismit.rtf> – 18.2.2006, Suomen kansalaisen perus- ja ihmisoikeusrikkomuksissa ensisijainen valitustie on oma oikeuslaitoksemme. Tuomioistuimissa tapahtuneen käsittelyn jälkeen, perus- ja ihmisoikeuksiensa ajamiseksi, kansalaisen käytettävissä ovat kansalliset ja kansainväliset ylimääräiset muutoksenhakukeinot. Ks. myös Husa 1998, s. 30.

vain viranomaisen oman toiminnan kautta.⁶⁴ Tämä korostuneesti julkisuusperiaatteen edellytysten kattavassa turvaamisessa.

Perusoikeustasoisien julkisuuden toteuttaminen edellyttää viranomaiselta joko passiivisia tai aktiivisia toimia, jotka jo sinällään kuuluvat viranomaisessa noudattaviin velvollisuuksiin. Näitä velvollisuuksia ovat ennen kaikkea julkisuusnormien asianmukainen ja täsmällinen soveltaminen sekä pidättäytyminen julkisuuden perusteettomilta ja suhteettomilta rajoittamisilta. Tietyissä yleis- tai erityislain mainitsemisissa tai oikeusperiaatteiden edellyttämässä tilanteissa viranomaisen on toimittava aktiivisena tiedon levittäjänä tiedottomalla ja järjestämällä esimerkiksi keskustelu- ja tiedotustilaisuuksia. Viranomaisen *tietohallinto* on myös järjestettävä siten, että se palvelee avoimuutta ja edistää luotettavan tiedon saantia julkisen päätöksenteon, viranomaistoiminnan arvioinnin ja julkisen keskustelun pohjaksi.⁶⁵

Kaiken kaikkiaan perustuslain 12.2 §:ssä ilmaistut julkisuusperiaatetta koskevat kriteerit toimivat tulkintaperiaatteina, joiden mukaan perusoikeusmyönteisyys edellyttää sitä, että eri vaihtoehtoja tulee valita julkisuutta vähiten rajoittavin tapa. Oikeudellisesti samanarvoisten intressien vertailussa periaate ei kuitenkaan toimi. Ristiriitaisessa tilanteessa joudutaankin tekemään tapauskohtaista intressivertailua eri näkökohtia painottavien perusoikeuksien välillä ja siinä, miten ne vaikuttavat toinen toistensa tulkintaan. Tietyn perusoikeuden turvaamiseksi voidaan normissa suoraan esittää toisen rajoittamista.⁶⁶

Esimerkiksi yksityiselämän suojan ja julkisuuden ristiriitaisten intressien yhteensovittaminen on tehtävä niin, että molempien perusoikeuksien ydinalueelle sijoittuvat oikeudet tulevat mahdollisimman hyvin turvatuiksi.⁶⁷ Kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa. Tästä seuraa, että tulkintatilanteessa on yksityisyydelle (esim. EIOS 8. art.) annettava suurempi painoarvo kuin julkisuudelle. Vaikka julkisuusperiaate on perusoikeus, se ei ole viranomaiselle käyttökelpoinen argumentti, kun vastakkain ovat julkisuus ja yksityiselämän suoja.⁶⁸ On selvää, että viranomaisten on otettava erisuuntaiset perus- ja ihmisoikeudet asianmukaisesti huomioon myös silloin, kun he soveltavat ja tulkitsevat lakeja vireillä olon aikaisessa tiedottamisessa tai toimivat julkisuuslain 17 §:ssä säädetyllä tavalla harkitessaan tiedonsaantioikeuksien huomiointia päätöksenteossa.

⁶⁴ HE 309/1993, s. 75-77. Ks. myös Jyränki 2000, s. 286.

⁶⁵ Mäenpää 2000, s. 20-21.

⁶⁶ Jyränki 2000, s. 289.

⁶⁷ Mäenpää 2000, s. 18.

⁶⁸ Konstari & Wallin 2000, s. 106.

2.3 EU ja kansallinen viranomaisjulkisuus

Viranomaistoiminnan julkisuutta ei ole määritelty EU:n tasolle kuuluvaksi asiaryhmäksi. EU:n toimielinten julkisuusnormit eivät myöskään ulotu kansallisiin viranomaisiin. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi itsenäisesti päättää julkisuutta koskevien perusteiden kansallisesta laajuudesta EU:ta kokonaan tai osittain koskevissa asioissa. Perustamissopimuksen 5 artiklassa mainittu jäsenvaltion *lojaliteettivelvoitus*, sitoo jäsenvaltion viranomaisia ja velvoittaa tapauskohtaisesti huomioimaan asiassa pätevät EU:n julkisuus- ja salassapitosäännökset.⁶⁹

Koska kirjoitettu yhteisöoikeus ei sisällä yhtenäistä ja kattavaa jäsenvaltioita sitovaa hallinto-oikeudellista normistoa, tarkoittaa se kansallisissa viranomaisissa keskeistä merkitystä yhteisön oikeusperiaatteiden huomioinnille integraatioasioiden käsittelyssä. Hallinto-oikeudellisiin yhteisöoikeuden oikeusperiaatteisiin kuuluu sekä *materiaalisia* että *prosessuaalisia* periaatteita. Aineellisia periaatteita ovat: laillisuusperiaate, perusoikeusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuus ja luottamuksen suoja. Prosessuaalisia oikeusperiaatteita ovat: asianosaisen kuulemisvelvoite, päätösten perusteluvelvoite, hyvän hallintotavan vaatimus, vilpittömän mielen suoja ja tehokkaan oikeusturvan vaatimus. Jäsenvaltion viranomaisten integraatio-oikeuden toimeenpanossa tulee noudattaa kansallisen lainsäädännön ohella yhteisöoikeuden normeja, joita ovat sekä kirjoitettu oikeus että valtaosaltaan yhteisön tuomioistuimen ratkaisukäytännössä muotoutuneet edellä mainitut, erityisesti toimeenpanevan hallinnon tasoa sitovat oikeusperiaatteet.⁷⁰

Kansallisen julkishallinnon viranomaisen hankintatoimi kuuluu yhteisön hallinto-oikeuden ydinalueelle ja se on huomioitava tulkittaessa julkisia hankintoja⁷¹ koskevia EU:n ja kansallisia sään-

⁶⁹ Mäenpää 2001, s. 302 ja 309. ”Vahinkoa tai haittaa arvioitaessa on siten huomioitava sekä julkisuusperiaatteen merkitys että perusteltu luottamus siihen, että EU:n toimielimen tai toisen jäsenvaltion salassapidettävä asiakirja ei perusteettomasti tule julkiseksi Suomen viranomaisten toimin.” Ks myös Konstari & Wallin 2000, s. 106.

⁷⁰ Laakso 2001, Hallinto-oikeudelliset periaatteet Euroopan Unionissa. Teoksessa Juhlakirja Esko Rieppula, toimittanut Ilpo Paaso, s. 3-6.

⁷¹ Ks. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;80801;80802;82021;85339 (25.11.2005) Mikä on julkinen hankinta? Julkista hankintaa ovat tavaroiden ja palveluiden ostaminen, vuokraaminen, osamaksulla ostaminen, leasing ja optiosopimukset sekä rakennus- ja käyttöoikeusurakan toteuttaminen. Hankinta ei tarkoita organisaation sisällä omana työnä tehtyä suoritetta. Hankintaa eivät ole myöskään kiinteistöjen ostamiset tai muun omaisuuden luovutus esimerkiksi myynnillä tai vuokrauksella. Ks. myös <http://www.credita.fi/ohjeet/kynnysarvot.php> – 25.11.2005. Kauppa- ja teollisuusministeriö vahvistaa kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annetun asetuksen (380/1998) 1 §:n, kynnysarvot ylittävistä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun asetuksen (381/1998) 2 §:n sekä Euroopan yhteisön komission julkisten hankintojen kynnysarvoista 16.12.2003 antaman ilmoituksen perusteella Suomessa sovellettavat kynnysarvot.

töjä.⁷² Tarjousasiakirjojen julkisuudessa noudatetaan kuitenkin julkisuuslaissa ilmaistuja diskreetioperiaatteita.⁷³ Sama koskee myös muita kotimaisen viranomaisen hallussa olevia EU:n toimielimen tai toisen valtion viranomaiselta saatuja asiakirjoja⁷⁴. Tulkinnallisissa ristiriitaisuuksissa EU-oikeus syrjäyttää normihierarkiassa alempana olevan kansallisen säännöksen⁷⁵.

2.4 Julkisuuslaki

2.4.1 Viranomaiselle asetetut velvoitteet

Julkisuusperiaatteella on historialliset ja toiminnalliset kytkennät poliittisiin vapausoikeuksiin erityisesti sananvapauteen. Viranomaistoiminnan julkisuus edistää asianmukaista ja laillista hallintotoimintaa, vahvistaen samalla demokraattisen oikeusvaltion perusteita. Viranomaisten tuottaman ja hallitseman tiedon sekä tietojärjestelmien käyttökelpoisuus ovatkin keskeisiä avoimen ja laadukkaan hallinnon välineitä. Vastaavasti viranomaistoiminnan epäasiallinen ja perustelematon salailu sekä epäselkeästi organisoitu tietohallinto voitaneen katsoa edustavan huonoa hallintoa, mikä vaikeuttaa julkisuusperiaatteen toteutumista.⁷⁶

Julkisuuslain 3 §:ssä ilmaistaan lain päätavoitteet. Viranomaiselle ne tarkoittavat toisaalta velvollisuutta avoimuuteen ja hyvään tietohallintoon kansalaisten tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi. Toisaalta normissa täsmennetään myös se, mitä oikeuksia tai mahdollisuuksia julkisuusperiaate antaa yksilöille ja yhteisöille, ja vastaavasti mihin seikkoihin viranomaisen on kiinnitettävä huomiota harkitessaan tietojen antamista esimerkiksi asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen. Tällaisessa tilanteessa oman toimintansa avoimuuden edistämisen lisäksi viranomaisen on arvioitava julkisuuslain 3 §:ssä säädettyjä tiedonantamiskriteereitä. On siis kysyttävä vahvistetaanko tietojen antamisella seuraavia käyttötarkoituksia:

- julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvontaa,
- vapaata mielipiteen muodostamista,
- julkisen vallan käyttöön vaikuttamista ja
- omien oikeuksien ja etujen valvontaa.⁷⁷

⁷² Kalima 2001, s. 37.

⁷³ Kalima 2001, s. 297.

⁷⁴ Mäenpää (1) 2003, s. 282.

⁷⁵ Simmenthal-ratkaisu 1978, <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/fets/1978/19770325> – 11.5.2006

⁷⁶ Jyränki 2000, s. 305-306.

⁷⁷ Mäenpää 2000, s. 98. Ks. myös HE 30/1998 s. 47-49.

Sen sijaan viranomaisen julkisen tiedon käyttötarkoituksella ei yleensä ole merkitystä tietojen antamisessa. Pääsääntöisesti perusteluja tietojen saannille julkisesta asiakirjasta ei siten tarvitse esittää, riippumatta siitä, onko tietojen käyttötarkoitus esimerkiksi valituksen tekeminen viranomaisesta, liike- tai ansiotoiminta, taikka omien etujen tai oikeuksien valvominen. Tiedonpyytäjän ei myöskään tarvitse kertoa henkilöllisyyttään tai kansalaisuuttaan, pyytäessään tietoja julkisesta asiakirjasta. Viranomaisen on avustettava tiedonpyytäjää yksilöimään, mitä julkisia tietoja hän on haluamassa. Tietopyyntö voidaan esittää kirjallisesti tai suullisesti, ja yleensä viranomaisen on annettava tieto pyydetyllä tavalla.⁷⁸

Myös kenen tahansa oikeuksiin kuuluu pyytää tietoja vielä julkiseksi tulemattomasta, esimerkiksi keskeneräisestä valmisteluasiakirjasta tai salaisesta asiakirjasta (JulkL 9.1 §). Tiedon antaminen tällaisissa asiakirjoissa on kuitenkin viranomaisen harkinnassa (JulkL 9.2 §). Viranomaisen onkin useimmiten selvittävä pyytäjän henkilöllisyys ja saatava perustelu tietojen käyttötarkoitukselle ja muille viranomaisen harkinnassa tarvittaville seikoille (JulkL 13.2 §).⁷⁹

Asiakirjat tulisi laatia siten, että julkisuuslain 10 §:n säännös julkisten tietojen antamisesta ilman salassa pidettävien tietojen paljastumista, toteutuisi mahdollisimman vaivattomasti. Viranomaisen on kiinnitettävä huomiota tietojen antamisesta seuraaviin mahdollisiin haittoihin tai vahinkoihin sekä noudatettava tietojen antamisessa yhdenvertaisuutta (JulkL 17 §). Tietojen antaminen salaisista asiakirjoista tulee perustua säännöksen antamaan valtuutukseen tietojen luovuttamisesta tai saamisoikeudesta, taikka sen henkilön suostumukseen, jonka etujen vuoksi salassapitovelvollisuus on säädetty (JulkL 26 §). Päätös tietopyynnön epäämisestä on perusteltava riittävästi tosiasioilla (JulkL 14.3 §).⁸⁰

1 päivänä lokakuuta 2005 astui voimaan uusi julkisuuslain 17.3 § (495/2005). Sen mukaan annettaessa tietoja julkisuus- ja salassapito-olettamien rajoissa, tulisi tiedon vastaanottajan olla julkisuuslain alaisessa viranomaisasemassa. Suhtautumisen yleisöltä salassa pidettävien tietojen

⁷⁸ JulkL 13.1 § ja 16.1 §.

⁷⁹ Konstari & Wallin 2000, s. 97-98. Voidaan puhua erityisperusteisesta tai ei-yleisestä tiedonsaantioikeudesta, kun viranomaisen on tapauskohtaisesti arvioitava tiedonpyytäjää ja hänen tarkoituksensa. Erityisperusteinen tiedonsaantioikeus koskee vielä ajallisesti julkiseksi tulemattomia viranomaisen asiakirjoja ja salaisia asiakirjoja, joiden tulkintakonteksti siis muodostuu JulkL:n 5 §:n, 6 §:n, 7 §:n, 9.2 §:n ja 17 §:n kautta. Erityisperusteinen tiedonsaantioikeus antaa JulkL:n 4 §:n viranomaiselle mahdollisuuden luovuttaa tietoja säännösten puitteissa esimerkiksi asianosaiselle tai toiselle viranomaiselle. Poikkeussäännökset eivät suoraan perusta oikeutta tiedonsaantiin, vaan ne antavat vain viranomaiselle valtuuden harkintaan.

⁸⁰ Ks. KHO:n ratkaisu 17.10.2000, T:2605 vahinkoedellytysten arviointivelvollisuudesta salassapidon yhteydessä. Viranomaisen päätöstä asiakirjan salaamisesta ei perusteltu sellaisilla tosiseikoilla, joiden nojalla olisi ollut arvioitavissa, aiheuttaisiko tiedon antaminen kysymyksessä olevista asiakirjoista vahinkoa tai haittaa. Viranomaisen oli perustellut tiedon salaamispäätöstään pelkästään viittaamalla JulkL:n 24.1 § kyseiseen kohtaan (JulkL 14.3 § ja 24 §, HmenL 24.1 §).

antamiseen muille kuin viranomaisille, tulee olla pidättyvää ja se saa tapahtua vain painavasta syystä. Samassa lakimuutoksessa muutettiin myös julkisuuslain 23.2 §:n kuuluvaksi ”Vaitiolo-velvollisuus on myös sillä, jolle viranomaisen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä.” Hallintovaliokunta perusteli normimuutoksia, että näin korostuu hallituksen esityksessä olleet perustelut sääntelyn merkityksestä etenkin poliittisen toiminnan kannalta.⁸¹

Julkisuuslain 17 §:n määrää viranomaisen velvollisuudeksi *tietojensaantioikeuksien huomioinnin päätöksenteossa*. Viranomaisen on huolehdittava julkisuuslain tarkoitus huomioiden tietojen saamisesta tasapuolisesti ja rajoittamatta sitä enempää kuin laissa säädetyn perusteen mukaan on välttämätöntä. Tasapuolisuuden vaatimukset korostuvat annettaessa tietoja vielä julkisiksi tulemattomista viranomaisen asiakirjoista (JulKL 5§, 6,§ ja 9.2 §). Julkisuussääntely on tarkoitettu ensi sijassa yksilöiden ja yhteisöjen tiedonsaantioikeuksien turvaamiseen. Luonnollisesti samat oikeudet koskevat myös yleistä tiedonvälitystä, joka suurelta osin käytännössä vastaakin viranomaisen toiminnan seuraamisesta, sitä koskevan tiedon hankinnasta ja välittämisestä yleisölle. Julkisuuslain tarkoitus ei ole kuitenkaan säännellä tiedonvälitystä.⁸²

Viranomaisen *hyvästä tiedonhallintatavasta* säädetään julkisuuslain 18 §:ssä. Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä.⁸³ Hyvän tiedonhallintatavan tarkemmasta toteuttamisesta säädetään asetuksessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (julkisuusasetus, 1030/1999).

Viranomaisella on *tiedonantovelvollisuus julkisuuslain 19 §:ssä luetelluissa keskeneräisissä asioissa*. Tämän tutkimuksen kannalta on merkityksellinen mainitun §:n 1. mom:n 2. kohta, jonka mukaan viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot valmisteilla olevista *yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista*. Pykälän 2. mom:ssa edellytetään viranomaisen antavan pyynnöstä suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja kyseisten asioiden käsittelyvaihees-

⁸¹ HaVM:n mietintö 9/2005 vp.

⁸² Nimenomaisella lailla sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (463/2003) annetaan perustuslain sananvapaussäännöksessä edellytettyjä tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä. Ks. myös HE 30/1998 vp. s. 48.

⁸³ Ks. HE 36/2000 vp. s. Tietojärjestelmien muutostöiden suorittamiselle varattua siirtymäaikaa (JulKL 38 §) jatkettiin viideksi vuodeksi, jotta viranomaiset ennättäisivät kartoittaa ja arvioida tietoaineistonsa sekä arvioida tietoturvallisuuteen liittyvät riskit ja toimenpiteet sekä näin suunnitella ja toteuttaa tietojärjestelmiensä muutostyöt JulKL:n 18 §:n edellyttämällä tavalla.

ta, esillä olevista vaihtoehtoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista.⁸⁴

Viranomaisella on myös *velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa* (JulKL 20 §). Viranomaisen tulee edistää toimintansa avoimuutta. Tämä voi tapahtua esimerkiksi laatimalla oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja viranomaisen palveluista ja ratkaisukäytännöistä sekä oman toimialansa nykyisestä tilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä. Asiakirjojen julkisuus tai yleinen tilastotuotanto on huomioitava arvioitaessa tarvetta viranomaisen laatimisvelvollisuudesta. Viranomaisen on myös tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.⁸⁵

Tiedon sisältöä ja relevanssia on arvioitava suhteessa tiedonsaajien tarpeisiin painottaen ensisijaisesti kansalaisnäkökulmaa. Tietoaaineiston tuotantovelvollisuuden tulee olla suunnitelmallinen ja systemaattinen osa viranomaistoiminnan kokonaiskehittämistä. Viranomaisen tiedon tuottamisvelvoite on sitä laajempi, mitä enemmän toiminnassa muodostuu salassa pidettäviä asiakirjoja. Yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot tulee olla tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa, taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.⁸⁶

Julkisuuslain 17.2 §:ssä säädetään yleisesti asiakirjasalaisuutta koskevien säännöksiä soveltamisesta. Asiakirjat voivat olla salaisia riippumatta tapauskohtaisista vaikutuksista, tai julkisuutta rajoitetaan tapauskohtaisesti, jos julkisuudesta aiheutuu vahinkoa, taikka salassapitoa voidaan lieventää, jos julkistamisella ei *ilmeisesti* ole haitallisia vaikutuksia. Asiakirjojen salaamisperusteista on säädetty tarkemmin julkisuuslain 24.1 §:ssä, jossa salassapitosäännökset voidaan siis jaotella harkinnanvaraisuuden poistaviin eli vahinkoedellytys-lausekkeettomiin tai julkisuusolettamaan perustuviin taikka salassapito-olettamaan perustuviin säännöksiin.

Kynnys tietojen antamiseen on suurempi salassapito-olettaman kuin julkisuusolettaman vahinkoedellytyslausekkeen sisältävissä säädöksissä. Muutamat julkisuuslain 24 §:n kohdat voivat sisältää useita erilaisia salassapitoperusteita.⁸⁷ Huomioitava on, että vaikka julkisuuslaki koros-

⁸⁴ Ks. myös HE 30/1998 vp. s. 49. Tiedon saanti valmisteilla olevista asioista lisää eri intressitahojen mahdollisuuksia etujensa valvontaan, parantaa päätöksiä laatua, toteuttamista ja yleistä hyväksyttävyyttä.

⁸⁵ HE 30/1998 vp. s. 81.

⁸⁶ Konstari & Wallin 2000, s. 226-228.

⁸⁷ Ks. HaVM 31/1998 vp. JulKL:n 24.1 §:n salassapitoperusteiden luokittelu intressien mukaan: ulkopoliittiset edut (1 ja 2), yleisten etujen toteuttaminen rikostutkinnassa ja muussa poliisitoiminnassa (3-5), turvajärjestelyjen tarkoituksen toteuttaminen (7), valtion turvallisuus ja väestönsuojelu (8-10), valtion tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitaminen (11), rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien luotettavuus ja toimivuus (12), luottamus

taakin yksilön ja yhteisön perusoikeuksien turvaamista, on niiden väistyttävä joissain tilanteissa. Esimerkiksi yleiseen etuun liittyvät näkökohdat voivat syrjäyttää yksityiselämän ja elinkeinonvapauden suojan, huolimatta näiden perusoikeuksien painavuudesta.⁸⁸

Huomioitava on myös se, että julkisuuslain asiakirjasalaisuutta tai vaitiolovelvollisuutta määräävät normit eivät ole täydellisiä (JulkL 22 §). Lähtökohta on, että myös muusta lainsäädännöstä voi löytyä asiakirjojen salassapitosäännöksiä tai säännöksiä, joiden perusteella viranomaisen voi määrätä salassapidosta. Salassa pidettäviä asiakirjoja, niiden kopioita ja tulosteita ei saa luovuttaa tai muulla tavoin välittää esimerkiksi sähköpostin kautta sivullisille. Tämä ankara luovutuskielto olleen yleispätevä yleisöjulkisuudessa, mikä viranomaisen on huomioitava suojatessaan muun muassa yksittäisen asianosaisen tai kansalaisen tiedollisia intressejä. Salassapidon poikkeuksista säädetään julkisuuslain 7. luvussa, mutta luvun normit eivät omaa merkitystä yleisöjulkisuuden näkökulmasta. Poikkeuksilla on turvattu lähinnä laissa erikseen mainittujen subjektien tiedonsaantioikeuksia ja tehtävien suorittamista.⁸⁹

Julkisuuslain 23 § sääntelee viranomaisen tai muussa asemassa salaiseen viranomaistietoon päässeeseen vaitiolovelvollisuudesta ja kiellosta käyttää tietoja, näin hyödyttäen tai vahingoittaen itseään tai toista osapuolta. Kielto koskee sekä asiakirjaan jo merkittyä tai mahdollisesti myöhemmin merkittävää tietoa. Toisin sanoen salassa pidettäväksi säädetty tieto on salainen asiakirjaan merkitsemättömänäkin. Kielto jatkuu sen jälkeenkin, kun henkilö on päättänyt tehtävänsä kyseisessä viranomaisessa tai sen lukuun. Muille kuin viranomaisille ei pääsääntöisesti tule antaa julkisuus- tai salassapito-olettaman alaisia ja yleisöltä salassa pidettäviä tietoja. Lainsäätäjä on kuitenkin huomionnut lakimuutoksessa (495/2005), että painavan yleisen edun ja poliittisen järjestelmän toimivuuden vuoksi, voidaan julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältäviä ja yleisöltä salattavien tietoja antaa muillekin kuin vaitiolovelvollisuuden alaiselle viranomaiselle. Ehtona tällaiselle viranomaishallinnon ulkopuolisten tiedonsaantiin on tiedonsaajien vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäytön kieltö.⁹⁰

pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden puolueettomuuteen (13), viranomaisten tarkastus-toiminnan edellytysten säilyminen (6 ja 15), luonnonsuojelun arvot (14), tutkimukseen ja tilasto-tuotantoon liittyviä edut (16), taloudelliset intressit (17-20), liike- tai ammatillisuuteen rinnasteiset tutkimus- ja kehittämistyön ammatilliset edut (21), opetuksen intressit (22) sekä yksityisyys (23-32).

⁸⁸ HE 30/1998 vp s. 45-46 "Yleisiä etuja ovat valtion turvallisuuden varmistaminen, Suomen kansainvälisten suhteiden, tulo-, finanssi-, raha- ja valuuttapolitiikan hoitaminen, rikosten selvittäminen ja ehkäiseminen, julkinen taloudellinen etu, pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden sekä rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien toimivuus, viranomaisen tarkastus- ja valvontatoimen tehokkuus, luonnonarvojen suojelu, tiedonantajan luottamuksen suoja samoin kuin viranomaisten tasavertainen asema yksityiseen toiminnan harjoittajaan nähden sopimusosapuolena ja asianosaisena."

⁸⁹ Mäenpää 2000, s. 178-179. "Salassapitovelvoite pitää kolme erilaista velvoitetta: asiakirjasalaisuuden säilyttämiselvoitteen, vaitiolovelvollisuuden ja velvollisuuden olla käyttämättä hyväksi salassa pidettävää tietoa."

⁹⁰ HE 20/2005, vp. s. 13.

Käytännössä viranomaisen hallintotoimessa kilpailevat julkisuusperiaatteen kanssa monet muut näkökohdat. Näistä esimerkkinä hallintotoiminnan toimivat tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimukset, jotka eivät kuitenkaan saa syrjäyttää julkisuusperiaatetta. Usein myös viranomaisen resurssien niukkuus voi olla perusteena julkisuuslain huonoon toteutumiseen tai viranomaisessa annettavaan palveluun, millä saattaa olla merkitystä arvioitaessa tiedonantotavasta virkatoiminnalle aiheutuvaa kohtuutonta haittaa.⁹¹ Joka tapauksessa viranomaisen tiedonantamisvelvollisuudet on kirjattu lakiin ja nimenomaisista konkreettisista velvoitteista säädetään julkisuuslain 4. luvussa. Lisäksi julkisuuslain 5. luvussa viranomaisen velvoitetaan edistämään tiedonsaantia noudattamalla toiminnassaan hyvää tiedonhallintatapaa.

2.4.2 Asiakirjajulkisuus vireillä olon aikana

Hallintopäätökset muotoutuvat pitkälti jo valmisteluvaiheessa. Tämä lisääkin yleisön ja tiedotusvälineiden mielenkiintoa valmistelua kohtaan. Monien valmisteluasiakirjojen rajoitettu julkisuus ennen päätöksen tekoa kaventaa valmistelun avoimuutta. Hyvän ja monipuolisen valmistelun sekä virkamiesten vapaan mielipiteiden vaihdon turvaamiseksi täydellistä julkisuutta ja avoimuutta ei ole kuitenkaan katsottu mahdolliseksi. Hallintoasian vireillä olon aikana monet asiakirjat ovatkin ei-julkisia joko keskeneräisinä tai sillä hetkellä pelkästään valmisteluun liittyvinä. Moniaineksisten ja eri subjektien laatimien valmisteluasiakirjojen keskeneräisyys, käyttötarkoitus, valmiusaste tai toimittamistapa aiheuttanevat viranomaiselle tulkinta- ja soveltamisongelmia julkisuuden määrittämisessä. Lisäksi valmisteluun ja päätöksentekoon voi liittyä hallinnonala-kohtaisia erityisvaatimuksia.⁹²

Pääsääntönä viranomaisen tiedon luovuttamiselle asiakirjoistaan on sen tuleminen julkiseksi. Julkiseksi tuleminen vaihtelee asiakirjatyyteittäin riippuen esimerkiksi vireillepanon *ajankohdasta, asiakirjan sisällöstä, muodosta, käyttötarkoituksesta, vireillepanijasta ja vastaanottajasta* sekä *toimitustavasta*. Asiakirja voi tulla ajallisesti julkiseksi, kun se on toimitettu viranomaiselle, sopimus tai asiakirja on allekirjoitettu, taikka se on valmistunut käyttötarkoitukseensa. Tiedon antaminen vielä julkiseksi tule mattomasta asiakirjasta on harkinnanvaraista, mutta myös julkiseksi tulleeseen asiakirjaan voi sisältyä rajoitteita salassa pidettävien tietojen osalta (JulKL 9-10 §). Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi henkilön yksityiselämää koskevat tiedot, terveystiedot tai yrityksen liikesalaisuudet. Toisaalta kerran julkiseksi tullut asiakirja ei voi palautua toisessa yh-

⁹¹ HE 36/2000, vp. s. 1. JulKL:n 38 §:n siirtymäaika viranomaisien tietojärjestelmien saattamiseksi lainmukaiseksi jatkettiin, jotta säästettäisiin kustannuksissa ja saataisiin lisää aikaa muutostöiden ohjauksen järjestämiselle.

⁹² Mäenpää 2000, s. 72-74.

teydessä ei-julkiseksi asiakirjaksi. Tämä on voimassa, vaikka julkista asiakirjaa käytettäisiin uuden valmistelun, selvityksen tai muistion osana.⁹³

Julkisuuslain 5 §:ssä viranomaisen asiakirjat⁹⁴ on luokiteltu (1) viranomaisen laatimiin asiakirjoihin, (2) viranomaiselle toimitettuihin asiakirjoihin, (3a) viranomaisen ei-asiakirjoihin ja (3b) viranomaisen sisäisen valmistelun asiakirjoihin sekä (4) viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoihin. Käsite viranomaisen (5) ”muu asiakirja” mainitaan julkisuuslain 6.1 §:n 9. kohdassa. Julkisuuslain 9 §:ssä mainitaan (6) viranomaisen laadittavissa oleva, potentiaalinen asiakirja. Viranomaisen hyvä tiedonhallintatapa edellyttää asiakirjoista (7) luetteloa, josta on löydettävissä aikajärjestyksessä viranomaisessa käsittelyyn annetut ja otetut sekä jo ratkaistut ja loppuun käsitellyt asiat (JulkL 18.1 §). Lisäksi viranomaisen käsittelee henkilötietoja ylläpitämiensä henkilörekistereiden (8) avulla, sille kuuluvissa eri tehtävissä ja tarkoituksissa, minkä perusteista säädetään henkilötietolaissa.

Seuraavassa esityksessäni tarkastelen kuinka lain mukaan ehdottoman ja harkinnanvaraisen yleisjulkisuuden tulisi toteutua hallintoasian vireillä olon aikaisissa asiakirjoissa. Noudatan mahdollisimman pitkälle selostuksessani yllä mainittua julkisuuslaista sovellettua ja myös pitkälti Mäenpään käyttämää luokittelua viranomaisen asiakirjatyypeistä ja rekistereistä.⁹⁵ Viranomaisen asiakirjatyyppejä näyttäisi jo pelkästään laissa säädettyinä olevan suhteellisen paljon. Lisäksi viranomaisen tallentaa tietoa erilaisissa käyttötarkoituksissa ylläpidettyihin henkilörekistereihin. Nämä lähtökohdat sinällään luovat käsitteistä hyvin perillä olevalle ja niiden keskinäisen suhteen ymmärtävälle valmistelevalle virkamiehelle mahdollisuuksia julkisen vallan ainakin välilliselle käytölle. Säännöksissä ilmaistujen asiakirjatyyppeiden sanamuotojen käsitteelliselle merkityssisällölle voitane muodostaa relatiivisesti ja kontekstuaalisesti erilaisia vaihtoehtoja supistavalla tai laajentavalla tulkinnalla⁹⁶.

⁹³ KHO 1954 I 5: Kaupungin lautakunnan päätös tuli julkiseksi pöytäkirjan tarkastamisen jälkeen eikä kaupunginhallitus voinut kieltää tietojen antamista sille alistetusta lautakunnan päätöksestä. Ks. myös Mäenpää 2000, s. 71-74..

⁹⁴ JulkL 5§:ssä on määritelty *asiakirja*: Kirjallinen tai kuvallinen esitys, joka voi olla myös sähköisessä tai optisessa muodossa. Asiakirja ilmaisee sanallisin, kielellisin tai visuaalisin keinoin tietyn ajatussisällön. Katso myös HE 30/1998 vp. s. 54-55. *Viesti* on tiettyä kohdetta tai asiaa koskeva, käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuva merkkien yhdistelmä. Tietokoneen tallennusvälineillä, esimerkiksi kovalevyllä, CD-levyllä tai disketillä olevien eri merkkien yhteenkuuluvuus ja looginen yhteys ratkaisevat asiakirjan muodostumisen ja tiedonsaantioikeudet. Sähköisistä viesteistä muodostuva asiakirja ei vaadi allekirjoitusta kuuluakseen julkisuuslain piiriin.

⁹⁵ Mäenpää 2000, s. 71-91.

⁹⁶ Ks. esimerkiksi Laakso 1990, s. 147-151 sananmuodon mukaisesta tulkinnasta, suppeasta ja laajasta tulkinnasta.

2.4.2.1 Viranomaisen laatimana tai toimeksiannosta muodostuneet asiakirjat

Julkisuuslain 5.2 §:ssä määritellään viranomaisen asiakirjoiksi sen itsensä laatimat ja toimeksiannosta laaditut sekä toimeksiantotehtävän suorittamista varten laaditut asiakirjat. Viranomaisen itse laatimia asiakirjoja ovat esimerkiksi kirjallisesti laadittu päätös, pöytäkirja tai toimituskirja, josta on luettavissa asianomaisen viranomaisen ratkaisu sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Myös viranomaisen erilaiset lausunnot ja asiantuntijalausunnat sekä aloitteet, ehdotukset, esitykset, hakemukset ja ilmoitukset⁹⁷ sekä tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntöt ja varmennetut sopimusasiakirjat toisille viranomaisille tai yksityisille, ovat viranomaisen asiakirjoja.⁹⁸

Lain kohdan sanalla ”esitys” tarkoitetaan esimerkiksi viran täyttöön liittyviä alemman tason viranomaisen esityksiä sekä viranomaisen aloitteita toiselle viranomaiselle ja yksityiselle.⁹⁹ Lisäksi erilaiset selvitykset, tilastot, tutkimukset ja raportit sekä suunnitelmat kuten rakennuslain mukaiset kaavat ja kuntalain mukaiset suunnitelmat, kuuluvat viranomaisessa laadittavien asiakirjojen ryhmään.¹⁰⁰

Viranomaisen asiakirja voi sijaita toimeksiantotehtävän suorittajalla esimerkkinä viranomaisrekisterit, joiden ylläpidosta vastaa ostopalveluna yksityisen organisaatio. Asiakirjan fyysinen sijainti ja ostopalveluiden käyttö, eivät kuitenkaan saa vaikuttaa viranomaisen asiakirjan julkisuusosoikeudelliseen asemaan.¹⁰¹ Viranomaisen tulee pitää asiakirjoistaan ja käsiteltäväksi ottamista asioista luetteloa eli niin sanottua diaaria¹⁰².

Viranomaisen asiakirjat liittyvät siis usein hallintoasian vireillepanoon, selvityksiin, valmisteluun ja lopulliseen päätöksentekoon. Viranomaisen hallintoasian vireille panon liittyvä ehdotus, esitys, aloite ja hakemus sekä tarjouspyyntö tulevat julkisiksi kun ne *vahvistetaan* allekirjoituksella tai vastaavalla tavalla (JulkL 6.1 § 2. kohta). Julkisuuslain 6.1 §:n 8. kohdan mukaan hallintopäätöksen valmistelun esittelymuistiot tai valmistelupöytäkirjat tulevat julkisiksi, kun päätös asiassa on tehty ja asiakirjat on varmennettu. Myös viranomaisen lausunnon, toimituskirjan ja viranomaisen sopimusosapuolena tekemän ratkaisun julkisuus kytkeytyvät kyseisen asiakirjan

⁹⁷ Ks. esimerkiksi Mäenpää 2000, s. 76. Esimerkkejä: Ehdotus voi koskea tulosopimusta, esityksellä voidaan esittää virkaan nimittämistä tai toimenpidettä; yksityiselle tai toiselle viranomaiselle tehdyllä aloitteella pyritään käynnistämään jokin toimenpide; ilmoitus voi koskea havaittua epäkohtaa; hakemuksella voidaan hakea rakennuslupaa tai poikkeusta normien soveltamisessa.

⁹⁸ Mäenpää 2000, s. 62-66.

⁹⁹ HE 30/1998 vp. s. 59.

¹⁰⁰ HE 30/1998 vp. s. 55.

¹⁰¹ HE 30/1998 vp. s. 55-56.

¹⁰² JulkL 18.1 § 1. kohta.

varmentamiseen. Samoin erilaiset edellä mainittuja valmisteluasiakirjoja koskevat sisäiset selvitykset, muistiinpanot ja luonnokset tulevat sisäisinä valmisteluaineistona julkisiksi aikaisintaan päätöksenteon jälkeen. Sama koskee niin ikään valmisteluun kuuluvia Julkisuuslain 5.4 §:ssä mainittuja sisäiseksi työskentelyksi luettavia asiakirjoja, jos ne liitetään arkistoon¹⁰³.

On kuitenkin huomattava, että jo päätös ryhtymisestä johonkin hallintopäätöstyhtymiseen on julkinen, mistä olisi tehtävä merkintä viranomaisen diaariin. Lisäksi merkittävien päätösten valmisteluun ryhtymisestä pitää julkisuuslain 19 §:n mukaan olla saatavissa niitä kuvaavia asiakirjoja. *Merkittävän ratkaisun* liittyvässä selvityksessä pohditaan kokonaisvaltaisesti ja yleisesti tällaiseen ratkaisuun tai suunnitelmaan liittyviä vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia (JulkL 6.1 § 5.kohta). Arvioitaessa selvityksen merkittävyyttä voidaan kiinnittää huomioita, minkälaiseen ratkaisun tekemiseen se kohdistuu tai kuinka laajasti se tuo esille erilaisia vaihtoehtoja tai vaikutuksia. Mainittuja kriteereitä ei voi kuitenkaan pitää ehdottomina, mutta alustavat kuvaukset tai luonnokset tuskin täyttävät merkittävän selvityksen vaatimuksia. Merkittävä selvitys tulee julkiseksi, paitsi salassa pidettävien tietojen osalta, sen valmistumisesta käytötarkoitukseensa.¹⁰⁴ Julkista mielenkiintoa ja keskustelua herättävässä asiassa viranomaisen on huolehdittava siitä, että asianosaiset, joiden etua päätös koskee, saavat päätöksestä tiedon ennen päätöksen julkiseksi tulemistä.¹⁰⁵

Tutkimus ja tilasto valmistuvat, kun ne saavat lopullisen julkaisuasunsa (JulkL 6.1 § 5.kohta). Tästä hetkestä ne ovat julkisia, vaikka ne liittyisivätkin vielä keskeneräiseen asiaan. Tosin tutkimukseen ja tilastoon tai erityisesti niiden lähdemateriaaliin saattaa liittyä salassa pidettävää tietoa, joka ei tule lainkaan julkiseksi. Mikäli lähdemateriaali on välittömästi yhteydessä asian käsittelyyn, tulee se julkiseksi vasta päätöksenteon jälkeen tai silloin kun asia on loppuun käsitelty viranomaisessa.¹⁰⁶

Kunnan toimielinten, lautakuntien ja kunnanhallituksen talousarvioehdotuksien julkiseksi tulo on sidottu niitä koskevien pöytäkirjojen allekirjoittamiseen ja tarkastamiseen. (JulkL 6.1 § 6. kohta). Kunnan talousarvioiden valmisteluasiakirjat, sisäiset selvitykset, muistiinpanot ja luonnokset

¹⁰³ JulkL 5.4 §.

¹⁰⁴ Mäenpää 2000, s. 78.

¹⁰⁵ http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;349;22080;29601;5271 - 12.3.2006.

¹⁰⁶ JulkL 24.1 § kohta 16, vapaaehtoisesti viranomaiselle annetut tilaston tai tutkimuksen perusaineistot ovat salaisia. Ks. myös HE 157/2003 vp. s. 34. Tietojen salassapito on tilastotuotannossa välttämätön edellytys luottamuksellisille suhteille tietojen antajiin ja sitä kautta luotettavien tietojen saamiselle. Myös KHO:2005:26 Oppilailta saatua tietoaineistoa voitiin pitää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 16 kohdan perusteella salassa pidettävänä tutkimuksen perusaineistona. Sen sijaan tutkimuksen perusteella laadittuja raportteja ei voitu pitää julkisuuslain nojalla salassa pidettävänä tutkimuksen perusaineistona.

tulevat sisäisinä valmisteluaineistona julkisiksi aikaisintaan päätöksenteon jälkeen (Julkl 6.1 § 8. kohta). Sama pätee myös talousarvion sisäisen työskentelyn kuuluviin asiakirjoihin, jos ne liitetään arkistoon (Julkl 5.4§). On huomattava, että kunnallisen toimivaltaisen viranhaltijan viranhaltijapäätöksensä yhteydessä laadittujen asiakirjojen julkiseksi tuleminen ei välttämättä ole sidottu toimielimen päätösasiakirjan varmentamiseen, vaan julkiseksi tuleminen voi määräytyä asiassa ensisijaisen lain normin tai delegaatio säännöksen mukaisesti ¹⁰⁷. Kunnallisen viranomaisen asiakirjojen julkiseksi tulemisen erityispiirteitä tarkastelen lähemmin seuraavassa pääjaksossa.

Viranomaisen *yksityisoikeudelliseen* oikeustoimeen liittyvät asiat voivat olla sopimuksia vuokrauksesta, tavarantoimittamisesta, kiinteistön ostamisesta, urakasta tai muusta vastaavasta suoritteesta. Julkisuuslaissa tällaiseen *oikeustoimeen liittyvistä asiakirjoista* säädellään erikseen tarjousmenettelyyn, tarjouksen täydennyspyyntöön ja sopimuksen solmimiseen kuuluvien asiakirjojen osalta. Viranomaisen tarjouspyyntö, tarjouksen täydennyspyyntö tai sopimus oikeustoimesta tulevat julkiseksi kun pyyntö on allekirjoitettu tai varmennettu tai sopimus asiassa on tehty. (Julkl 6.1 § 2.; 3. ja 8. kohta) ¹⁰⁸

Julkisissa hankinnoissa on lisäksi noudatettava erillisiä julkisyhteisön hankintatoimen säännöksiä, kun hankinnan arvo ylittää kynnyksarvon ¹⁰⁹. Viranomaiselle toimitetut tarjousasiakirjat, paitsi salassa pidettävissä tiedoissa, tulevat julkisiksi sopimuksen teon jälkeen (Julkl 7.1-7.2 §:t). Viranomaisen yksityisoikeudellisen oikeustoimen asiakirjojen julkisuuden sääntelyllä pyritään omalta osaltaan suojaamaan kilpailun toimivuutta. Mäenpään mukaan julkisuuslain tarjousmenettelyyn liittyviä säännöksiä voidaan soveltaa viranomaisen muissakin yksityisoikeudellisen oikeustoimeen laadittavissa asiapapereissa. ¹¹⁰

2.4.2.2 Viranomaiselle toimitetut asiakirjat

Julkisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirjoja ovat ne asiakirjat, jotka on toimitettu sille asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaiselle asian käsittelyä varten annettuja asiakirjoja ovat muun muassa erilaiset hakemukset, ilmoitukset ja kantelut sekä vastaukset viranomaisen järjestämässä hankinta- tai urakkakilpailussa. Yksityisen viranomaiselle lähettämä asiakirja muuttuu statukseltaan viranomaisen asiakirjaksi, jos se on

¹⁰⁷ HE 20/2005 vp. s. 10.

¹⁰⁸ HE 30/1998 vp. s. 59.

¹⁰⁹ Kalima 2001, s. 59-61.

¹¹⁰ Mäenpää 2000, s. 86.

toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Näin ollen mikä tahansa viranomaiselle lähetetty asiakirja ei ole lain tarkoittama asiakirja, vaan edellytyksenä on, että asiakirja liittyy kyseisessä viranomaisessa käsiteltäviin asioihin. Tarkemmin näistä niin sanotuista viranomaisen ”ei-asiakirjoista” säädetään julkisuuslain 5.3 §:ssa.¹¹¹

Erheellisesti väärälle viranomaiselle saapunut asiakirja on hallintolain 21 §:n mukaisesti siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle. Julkisuuslain 15 §:ssä säädetään hallintolain säännöksen kanssa lähes analogisesti, kun kysymys on tiedonpyyntöä koskevan asian siirtämisestä toiselle viranomaiselle.¹¹² Asiakirjan toimitustavalla – henkilökohtaisesti, postitse, lähtin välityksellä, telefaxina tai sähköisesti - ei ole merkitystä, eikä myöskään sillä onko toimitettu asiakirja yksityishenkilön tai toisen viranomaisen laatima. Myöskään toimitetun asiakirjan valmiusaste tai onko asiakirjalla tarkoitus panna vireille jokin asia, ei ole vaikutusta asiakirjan muuttumisesta viranomaisen asiakirjaksi, kun se on viranomaisen käytettävissä.¹¹³

Muun kuin viranomaisen kuten yksityisen henkilön tai yhteisön viranomaiselle toimittaman asiakirjan julkisuudesta säädetään julkisuuslain 7 §:ssä. Pykälän mukaan asiakirjat, jotka toimitetaan viranomaiselle tai viranomaisen toimeksiannosta tai lukuun toimivalle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa tulevat julkiseksi, kun vastaanottaja on ne saanut, paitsi jos julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetään julkisuudesta tai salassapidosta toisin. Hakemuksiin tai muihin asiakirjoihin liittyvät tiedot terveydentilasta, yksityiselämästä tai liikesalaisuuksista eivät tule julkisiksi. Tällaisia tietoja viranomaisen ei saa paljastaa pääsääntöisesti edes asianosaisille tai muille viranomaisille.¹¹⁴ Yksityisen subjektin viranomaiselle toimittamat kanteluasiakirjat (JulkL 24.1 § 6 kohta) on pidettävä salassa asian ratkaisemiseen, jos on ilmeistä, että tiedon antaminen johtaa vaikeuksiin asian selvittämisessä tai aiheuttaa vahinkoa, taikka kärsimystä asian osallisille.

Tietyt asiakirjat kuten asiantuntijalausunnot tulevat julkisiksi vasta ennalta päätettynä avaamishetkenä tai määräajan jälkeen. Tarjoukset hankinnasta, urakasta tai muuhun oikeustoimeen liittyvästä suoritteesta tulevat julkisiksi sopimuksen solmimisen jälkeen. Sähköisesti toimitetut

¹¹¹ HE 30/1998 vp. s. 55. Ks. myös Mäenpää 2000, s. 67. ” Ei-asiakirjalla tarkoitetaan asiakirjaa, joka on JulkL:n 5.3 ja 5.4 §:ssa nimenomaisesti jätetty lain yleisen soveltamisalan ulkopuolelle.”

¹¹² Ks. myös L sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) 15.1 §. Viranomaiselle erehdyksessä toimitettu asian vireillepanoa tai muuta käsittelyä koskeva sähköinen asiakirja on viipymättä siirrettävä sille viranomaiselle, jolle asiakirja on osoitettu. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan toimittaneelle. Myös Heimala & Vestama 2003, s. 11-12.

¹¹³ Mäenpää 2000, s. 65-66.

¹¹⁴ Ks. esimerkiksi Konstari & Wallin 2000, s. 170-171.

asiakirjat tulevat julkisiksi kun viranomainen tai muuten sen lukuun toimiva kykenee avaamaan tiedoston omalla tietojärjestelmällään.¹¹⁵

Hallintolain 19 § mahdollistaa asian suullisen vireillepanon viranomaisen suostumuksesta. Viranomaisen tulee kirjata suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty asia käsittelyn aloittamiseksi tarvittavine tietoineen (hallintolaki 20 §). Tällainen asiakirjakin tulenne julkiseksi samoin perustein kuin kirjallisesti vireillepantu asiakirja, vaikka asiasta ei virallisesti ole mainintaa julkisuuslaissa.¹¹⁶

Viranomaisen toiselle viranomaiselle lähetetyn asiakirjan julkisuudessa sovelletaan julkisuuslain 6.1. §:n 2 kohtaa. Asiakirjan julkisuus alkaa jo lähetävässä viranomaisessa kun esimerkiksi esitys, aloite, ilmoitus, hakemus, selvitys ja lausuntopyyntö on allekirjoitettu tai muulla tavalla varmennettu. Viranomainen voi pyytää lausuntoa toiselta viranomaiselta erilaisista suunnitelmista tai päätösehdotuksista, jotka tulevat samalla julkisiksi. Sen sijaan lausunto tai sopimusmalli yksityisoikeudellisesta oikeustoimesta tulee julkiseksi vasta sopimuksen solmimisen jälkeen, koska kysymys on viranomaisen neuvotteluaseman turvaamisesta sopimusosapuolena.¹¹⁷

2.4.2.3 Viranomaisen ei-asiakirjat ja sisäisen valmistelun asiakirjat

Viranomaisen asiakirja -käsitteen tulkintaongelmaa vähentäneen julkisuuslain 5.3 §:n luettelo, jossa kuvataan ne asiakirjat, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina. Nämä niin sanotut ei-asiakirjat, joihin liittyy vain *välillisistä, vähämerkityksellistä, etäistä tai epäsuoraa julkisen vallan käyttöä* sijaitsevat usein viranomaisen tiloissa. Tärkeimpiä viranomaisen ei-asiakirjoja ovat varsinaiseen virkatehtävään liittymättömät asiakirjat, erilaiset luonnokset tai muistiot, sisäistä koulutusta tai tiedonhakua koskevat asiakirjat sekä viranomaiselle yksityisen lukuun tehtävän toimeksiannon suorittamista varten toimitetut asiakirjat.¹¹⁸

Mielenkiintoinen on julkisuuslain 5.3 §:n kohta 2 koskien viranomaisen tai hänen toimeksiannostaan laadittuja asiakysymyslistoja, hahmotelmia, muistiinpanoja tai luonnoksia, joita ei pidetä viranomaisen asiakirjoina ennen kuin ne luovutetaan lopullisesti asian esittelyyn tai muuhun käsittelyyn. Lainsäätäjän tahtona olleen näissä niin sanotuissa *sisäisen valmistelun asiakirjoissa* valmistelurauhan turvaaminen ajankohtaan, jolloin ne lopullisesti valmistuvat käyttötarkoituk-

¹¹⁵ JulkL 7.2 § - 7.3 §.

¹¹⁶ Mäenpää 2000, s. 75.

¹¹⁷ JulkL 24.1 §, kohta 17.

¹¹⁸ HE 30/1998 vp, s. 56-57.

seensa. Tällä tavoin kohtuudella varmistunee myös se, ettei asian lopulliseen käsittelyyn tai päätöksentekoon tuotaisi keskeneräisiä tai huonosti valmisteltuja päätösesityksiä.¹¹⁹

Lähtökohtana epäselvissä rajanvetotapauksissa onko kysymyksessä julkisuuslain 5.3 §:ssä säädetty viranomaisen ei-asiakirja tulee olla julkisuusmyönteinen tulkinta ja julkisuuslain mukaisen julkisuusperiaatteen korostaminen huomioiden myös se, mitä säädetään julkisuuslain 24.2 §:ssä ja 17 §:ssä tiedoksisaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Kaikkia ei-asiakirjoja, myös päätöksen teon ulkopuolelle jääviä sisäisen valmistelun asiakirjoja, koskevat julkisuuslain ja muun lain salassapitoa, käsittäen asiakirjasalaisuutta, vaitiolovelvollisuutta ja tietojen hyväksikäyttökieltoa, koskevat säännökset.¹²⁰

Viranomaisen *ei-asiakirjoista* jäävät julkisuuden ulkopuolelle:

- viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetetty kirje tai muu asiakirja,
- viranomaisen sisäistä koulutusta, tiedonhakua tai muuta niihin verrattavaa sisäistä käyttöä varten hankitut asiakirjat;
- asiakirja, joka on annettu viranomaiselle yksityisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten tai laadittu sen suorittamiseksi;
- viranomaiselle löytötavarana jäänyt tai toimitettu asiakirja.

Yllä mainitut viranomaisen ei-asiakirjat eivät siis yleensä tule julkisiksi, mutta niihin sovelletaan julkisuuslain ja muun lain salassapitoa koskevia perusteita.¹²¹

Valmistelun julkisuuden näkökulmasta viranomaisten *ei-asiakirjoista* ovat kuitenkin merkityksellisimpiä erilaiset muistiinpanot ja luonnokset (JulkL 5.3 § 2. kohta), joita tehdään hallintoasian vireillä olon aikana. Tämä viranomaisen tai viranomaisen toimeksiannosta laadittu luonnos muuttuu *viranomaisen ei-asiakirjasta - viranomaisen asiakirjaksi*, (tai sisäisen valmistelun asiakirjasta käyttötarkoitukseensa valmistuneeksi valmisteluasiakirjaksi) siitä hetkestä, kun se luovutetaan esittelyyn tai asian muuhun käsittelyyn. Statuksen muuttuminen edellyttää siten asiakirjan lopullisista siirtymistä valmistelijalta asian päätöksentekijälle tai muulle käsittelijälle.¹²²

¹¹⁹ HE 30/1998 vp. s. 46.

¹²⁰ Konstari & Wallin 2000, s. 110-119.

¹²¹ Mäenpää 2000, s. 70.

¹²² Mäenpää (1) 2003, s. 290-291.

Asiakirjan julkisoikeudellinen asema ei siis muutu vielä siinä vaiheessa, kun valmistelija käy alustavan luonnoksensa pohjalta keskusteluja esimiehensä tai toimeksiantajansa kanssa. Vain omaan käyttöön laadituilla, virkamiehelle tai toimeksi saaneelle jäävillä muistiinpanoilla tai alustavilla luonnoksilla, asiakirjan lain mukainen asema ei muutu. Mäenpään mielestä, lain kiertämisen ehkäisemiseksi, nämä asiakirjat eivät myöskään muutu julkisiksi, jos ne toimitetaan hallintotuomioistuimelle sen vuoksi, että käsiteltävänä on valitus viranomaisen päätöksestä, jonka mukaan tällaiseen asiakirjaan ei sovelleta julkisuuslakia. Myös sisäisen valmistelun, viranomaisen ei-asiakirjojen statuksen säilyttäviin asiakirjoihin sovelletaan lain salassapitoa koskevia säännöksiä.¹²³

2.4.2.4 Viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat

Sisäisen työskentelyn asiakirjoja ovat joko viranomaisorganisaatiossa tai sen ulkopuolella toimivien, päätöksentekoa valmistelevien henkilöiden väliset kirjalliset kommentit, tiedotteet tai sähköpostiviestit; työn ohjausta tarkoittavat yksittäiset työnjohto- ja valvontamääräykset; sisäistä hallintoa varten laaditut asiakirjat sekä tekniset neuvottelu- ja valmisteluasiakirjat, joilla ei ole välitöntä vaikutusta asian sisältöön. Sisäisen työskentelyn asiakirjoihin sovelletaan lakia (JulKL 5.4 §) vain jos ne sisältävät tietoja, jotka arkistolain (831/1994) mukaan on liitettävä arkistoon.¹²⁴

Tosin arkistolaissa ei ole nimenomaista säännöstä minkälaisia asiakirjoja tulisi liittää arkistoon. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää arkistolain 7.2 §, joka velvoittaa järjestämään arkistotoimen siten, että se palvelee henkilöiden oikeusturvaa, viranomaistoiminnan julkisuutta ja tutkimuksellisia tarpeita. Viranomainen voi myös Julkisuuslain 5.4 §:n perusteella määrätä arkistoon liitettävien sisäisen toiminnan tai työskentelyn asiakirjojen julkisuuden luvanvaraisuudesta. Mikäli lupaehtoa ei ole asetettu, noudatetaan julkisuudessa ja salassapidossa julkisuuslain tai muun lain säännöksiä. Huolimatta liitetäänkö asiakirja arkistoon, mutta se jää talteen esimerkiksi viranomaisen omiin tiloihin tai tietojärjestelmiin, on noudatettava julkisuuslain 17 §:n salassapito-perusteita ja yhdenvertaisuutta mahdollisessa tietojen antamisessa. Mikäli näihin asiakirjoihin sisältyy julkisen vallan käytön elementtejä, tulevat ne julkisiksi samanaikaisesti ja samoin perus-

¹²³ HE 30/1998 vp. s. 56. Ks. myös Mäenpää 2000, s. 67-71.

¹²⁴ http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;375;23801;23809;37513 – 21.2.2006. Kuntaliiton Yleiskirje 17/80/99, Taisto Ahvenainen/eg 14.5.1999. "Erilaiset viranhaltijan tai konsultin sisäistä työskentelyä varten laatimat luonnokset, valmisteluun liittyvät neuvottelumuiot, keskinäinen kirjeenvaihto ym. jäävät julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle, jollei niitä pidä arkistolain mukaan liittää arkistoon (poikkeuksena salassapitovaatimukset). Jos asiakirja sisältää päätöksenteon perusteena olevia asioita, se tulee julkisuuslain soveltamisalan piiriin."

tein kuin muutkin valmisteluasiakirjat eli yleensä silloin kun asia on käsitelty loppuun toimivaltaisessa viranomaisessa ¹²⁵.

2.4.2.5 Viranomaisen muut asiakirjat

Julkisuuslain 6.1 §:n 9. kohta kattaa kaikki muut asiakirjat, jotka eivät nimenomaisesti kuulu Julkisuuslain 6.1 §:n muiden kohtien alle. Muu asiakirja voi olla vaikkapa *mihinkään valmisteluun liittymätön* sisäinen selvitys, muistio tai muu valmisteluaineisto. Tällaista asiakirjaa ei yleensä allekirjoiteta tai varmenneta, taikka siitä ei laadita erillistä toimituskirjaa. Pääsääntönä muiden asiakirjojen julkiseksi tulemisessa on kyseisen asian käsittelyn päättyminen viranomaisessa. ¹²⁶

Käsittelyn päättymisestä tai asian raukeamisesta voidaan tehdä nimenomainen päätös. Tähän ei kuitenkaan ole laissa velvoitetta. Käytännössä asian käsittelystä on vain jostain syystä luovuttu ja se on siten tosiasiallisesti loppunut. Toivottavana vähimmäisvaatimuksena olisi kuitenkin, että asian käsittelyn päättymisestä tehtäisiin merkintä viranomaisen diaariin, mikä palvelisi hyvän tiedonhallintatavan toteutumista. Se, milloin tämä merkintä tulisi tehdä, esittää Mäenpää tulkitusasuosituksena puolen vuoden määräaika. Diaarimerkintä käsittelyn päättymisestä tekisi nämä ”muut” asiakirjatkin muodollisesti julkisiksi. ¹²⁷

2.4.2.6 Potentiaaliset asiakirjat

Julkisuuslain 5.1 §:n perusteella asiakirja voi olla myös sellainen käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviiksi tarkoitetuista merkeistä muodostuva, tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viesti, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Nämä niin sanotut potentiaaliset tai virtuaaliset asiakirjat ovat nykyisten tietoteknisten ohjelmien avulla muodostettavissa useimmiten suhteellisen vaivattomasti.

Viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja tulee julkiseksi aikaisintaan silloin, kun se on viranomaisen käytettävissä eli saatavissa selville viranomaisen käytössä olevilla informaatiotekniikan apuvälineillä (JulkL 7.3 §). Myös laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 10.1

¹²⁵ Konstari & Wallin 2000, s. 118-119.

¹²⁶ HE 30/1998 s. 62-63.

¹²⁷ Mäenpää 2000, s. 87.

§:ssä säädetään samasta asiasta: Viesti on saapunut viranomaisen tietojärjestelmään, kun se on käytettävissä ja käsiteltävissä.¹²⁸

Vaikka viranomainen ei itse yhdistele tai saata paperimuotoon tietoja tai viestejä, voivat ne olla muiden vapaasti yhdisteltävissä. Näin on esimerkiksi silloin, kun viranomaisen tietojärjestelmästä löytyy laillinen hakuominaisuus, joka sallii viestien yhdistelyn ilman uusia ohjelmointitoimia. Edellytyksenä ei ole, että viranomaisen itse ei ole aiemmin käyttänyt omassa toiminnassaan samanlaista hakua. Sen sijaan viranomainen ei ole velvollinen muuttamaan tietokoneohjelmiaan siten, että eri käyttötarkoituksia varten laadittujen tiedostojen yhdistely onnistuisi tiedonpyytäjän toivomalla tavalla.¹²⁹ Viranomaisen asiakirjan käsite ei näin ollen kata eri käyttötarkoituksiin, tietoaineistoihin tai ohjelmistoihin talletettuja sähköisiä tiedostoja, joita yhdistelemällä voidaan valmistaa uusia tietoaineistoja¹³⁰.

Tietojen tai tietoteknisten tallennekopioiden antaminen sähköisessä muodossa tai teknisen käytöyhteyden avulla julkisesta sähköisestä asiakirjasta ja tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetystä päätösrekisteristä on kuitenkin viranomaisen harkittavissa, jollei "erityisistä syistä muuta johdu" (JulkL 16.2 §). Säännös on sovellettavissa nykyisin laajasti yleistyneeseen sähköpostitse tapahtuvaan viestintään, kun viranomainen käyttää harkintavaltaa, onko tiedon käyttötarkoitus julkisuuslain 3 §:ssä mainittu¹³¹. Viranomainen *voi* myös tuottaa tai luovuttaa tietoaineistoja pyynnöstä ylläpitämiensä tietojärjestelmiensä avulla, edellyttäen että tiedon hakuperusteissa, määrässä ja laadussa sekä käyttötarkoituksessa noudatetaan säännöksiä asiakirjojen salassapidosta ja henkilötietojen suojasta. (JulkL 21 §)

2.4.2.7 Diaarit, luettelot ja asiakirjarekisterit

Diaari sisältää tiedot viranomaisessa vireillä olevista ja käsitellyistä asioista. Julkisuusasetuksen 6 §:ssä ohjeistetaan tarkemmin diaarin ja muun asiakirjahakemiston vaatimuksista. Näitä ovat merkinnät vireillepanijasta, asiakirjan saapumis- tai laatimispäivästä sekä asian laadusta. Diaarista on myös käytävä ilmi asian käsittelyn väli- ja lopputoimenpiteet sekä mitä asiakirjoja esimerkiksi toimituskirjoja, selvitys- ja lausuntopyyntöjä, suoritetuista toimenpiteistä on laadittu.

¹²⁸ L sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003).

¹²⁹ HE 30/1998 vp. s. 54.

¹³⁰ HE 30/1998 vp. s. 73.

¹³¹ Konstari & Wallin 2000, s. 101.

Hyvän tiedonhallintotavan mukaista on se, että vaikka asia jäisi ratkaisematta tai se raukeaa, myös tästä tehdään merkintä diaariin. Huomioitava on kuitenkin, ettei julkisuuslaissa erikseen vaadita kaikkien asioiden kirjaamista. Olennaista on se, etteivät luettelointi ja rekisteröinti vaikeuta julkisten asiakirjojen löydettävyyttä, ja salassa pidettävien asiakirjojen tietosuoja ei vaarannu.¹³²

Asiakirjahallinto tuleekin järjestää siten, että on vaivattomasti selvitettävissä minkälaisia diaarioita, luetteloita, hakemistoja tai muita asiakirjarekistereitä viranomainen pitää. Diaarien väliset suhteet on kyettävä selvittämään erikseen laaditun kaavan tai selosteen avulla, mikä tukee tietojen antamista ja löytämistä julkisista asiakirjoista ja vireillä olevista asioista. Mikäli salassapitosäännöksistä ei muuta johdu, on yleisötilojen palvelupisteessä nähtävillä olevasta kaavasta tai selosteesta käytävä ilmi tietojärjestelmän käyttötarkoitus, ja minkälaisia tietoja siihen on tallennettu.¹³³

Merkintöjen tekemistä samasta asiakirjasta eri asiakirjarekistereihin tulee välttää, mutta sitä ei ole varsinaisesti kiellettykään julkisuuslaissa. Asiakirjojen luettelointi- ja arkistointivelvoite koskee sekä viranomaiselle käsiteltäviksi lähetettyjä että sen itse käsiteltäviksi ottamia asioita. Hyvä asiakirjarekistereiden selkeys täyttää arkistolain määräykset, se mitä lain mukaan on huomioitava asiakirjojen rekisteröinnissä ja luetteloinnissa sekä arkiston muodostamisessa (arkistolaki 8 §).¹³⁴

Viranomaisen diaari eli käsittelemistään asioistaan pidettävä luettelo tulee julkiseksi, kun se valmistuu käyttötarkoitukseensa. Tässä suhteessa diaarin julkiseksi tuleminen on ajallisesti analoginen suhteessa viranomaisen asiakirjan julkiseksi tulemiseen eli sen valmistumiseen käyttötarkoitukseensa. Tämä pätee riippumatta siitä, onko diaarin tehty merkintöjä tai ei. Luonnollisesti lain salassapitosäännös voi rajoittaa tai poistaa diaarin julkisuuden. Viranomaisen ei siis tulisi esitellä yleisesti asiakirjaluetteloita, johon on tarkoitus tehdä merkintöjä vain salassa pidettävistä asiakirjoista.¹³⁵

Diaarimerkinnän julkiseksi tulemisesta sen sijaan säädetään julkisuuslain 6.1 §:n 1. kohdassa. Diaarimerkintä tulee julkiseksi sen merkitsemishetkestä lähtien. Vaikka diaarimerkintää ei tehtäisikään asianmukaisella tavalla, se ei vaikuta itse asiakirjan julkisuuteen, vaan asiakirjan julki-

¹³² Ks. esimerkiksi Ahvenainen & Rätty 1999, s. 115-116.

¹³³ HE 30/1998 vp. s. 76-79.

¹³⁴ JulkA 5-7 §. Ks. myös Konstari & Wallin 2000, s. 229-232, sekä HE 30/1998 vp. s. 77-78.

¹³⁵ Ahvenainen & Rätty 1999, s. 118.

suus määräytyy aina julkisuuslain 6 ja 7 §:ssä tai harkinnanvaraisissa asiakirjoissa 9.2 §:ssä säädetyllä tavalla¹³⁶.

Julkisuuslain 16.2 §:n mukaan viranomaisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista tai asiakirjoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. *Normia voinee tulkita siten, että jatkuvasti ylläpidettävän diaarin tai muun asiakirjarekisterin julkisista merkinnöistä voisi saada tiedot myös sähköisesti.* Mikäli näin on, tämä parantaisi esimerkiksi valmisteilla olevien hallintoasioiden seuraamista oleellisesti, jos niitä koskevat merkinnät pidettäisiin ajan tasalla¹³⁷.

Tietojen antaminen sähköisessä muodossa muista kuin julkisista asiakirjoista on viranomaisen julkisuuslain 17 §:n mukaisessa harkinnassa, jossa on huomioitava pyydettyjen tietojen käyttötarkoitusta suhteessa julkisuusperiaatteeseen ja sen tarkoitukseen. Viranomainen voi kieltäytyä pyynnöstä, jos tietoa aiottaisiin käyttää kaupallisissa tai muissa kuin julkisuuslain 3 §:ssä mainitsemisissa tarkoituksissa. Myös se, ettei rekistereistä ole erotettavissa salassa pidettäviä tietoja julkisista, voi toimia syynä tiedonsaantipyynnön epäämiselle. Tosin viranomaisten on rakennettava myös tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyt rekisterinsä niin, ettei julkisten tietojen antaminen niistä tarkoituksella esty. (JulkL 16.2 § ja 10 §)¹³⁸

2.4.2.8 Henkilörekisterit

Yksityiselämän ja siihen liittyvien perusoikeuksien suojaaminen sekä viranomaisen tietojenkäsittelytavan kehittämisen ja noudattamisen edistäminen, ovat henkilötietolaissa henkilötietojen käsittelyle asettuja tavoitteita. Laki asettaa rekisterinpitäjälle esimerkiksi viranomaiselle useita vaatimuksia. Viranomaisen tulee noudattaa lain rekisterinpitäjälle annettuja määräyksiä henkilörekisterien huolellisuudesta, suunnitelmallisuudesta, tietoturvasta, käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja muista yleisistä edellytyksistä ja laadullisista periaatteista.¹³⁹

Henkilötietojen käsittelyn tulee aina perustua lakiin ja sen on tapahduttava huolellisesti sekä hyvän tietojenkäsittelytavan mukaisesti. Rekisterin pitäjän velvollisuutena on laatia ylläpitämästään

¹³⁶ http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;349;22080;29601;5271 – 12.3.2006. Nina Eriksson 19.5.2003 artikkeli "Asiakirjojen tulo julkiseksi - keskeneräisetkin asiat ovat melkein julkisia".

¹³⁷ JulkL 18.1 §:n 1. kohdan mukaan viranomaisen tulee pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Luettelomerkintöjen tekemisen ajankohtaa ei ole kuitenkaan nimenomaisesti säädetty.

¹³⁸ HE 30/1998 vp. s. 73. JulkL 16.2 §.

¹³⁹ Henkilötietol 1-2 §:t.

henkilörekisteristä asianmukainen rekisteriseloste, joka on oltava jokaisen nähtävillä. Henkilötietoja ei saa käsitellä ilman perusteita ja suunnitelmia, jotka liittyvät sen rekisterinpitäjän toimintaan. Kerättyjä tietoja saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon ne on kerätty. Tarpeettomien tietojen keräämistä ei tule sallia ja vanhentuneet sekä virheelliset tiedot on poistettava tai tuhotava. Viranomaisen tulee noudattaa arkaluonteisten tietojen käsittelyssä erityistä huolellisuutta.

¹⁴⁰ Henkilötunnusten käsittelyssä on noudatettava annettuja erityismääräyksiä ¹⁴¹.

Varsinaisena yleislakina henkilörekistereissä toimii siis henkilötietolaki, jonka säätämisen taustalla on suoraan EU:n direktiivin harmonisointivelvoite toisin kuin julkisuuslaissa ¹⁴². Henkilötietolaissa on lueteltu missä käyttötarkoituksessa rekistereiden julkisiakin tietoja voidaan luovuttaa. Oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään ¹⁴³. Kansalaiselle on tarvittaessa oikeus omien tietojen tarkastamiseen ja niiden virheellisyyksissä vaatia tietojen oikaisua. Kansalaisen tietojen tarkastusoikeus kattaa tietojen saannin, tarkastuksen, korjauksen ja tarvittaessa oikeuden asettaa kielto tietojen käyttämiselle muuhun kuin rekisterinpitäjän alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. ¹⁴⁴

Henkilötietolaki turvaa kansalaisten yksityisyyttä ja muita yksityiselämän alueelle kuuluvia oikeushyviä säätämällä viranomaiselle velvollisuuksia henkilötietojen käsittelyssä. Viranomainen saa käsitellä henkilötietoja ja hoitaa niihin kuuluvia tehtäviä ja velvoitteita vain niissä rajoissa, jotka laki antaa. Toisaalta viranomaisen on huolehdittava kansalaisen oikeudesta saada tietoja

¹⁴⁰ Henkilötietol 11 § : Arkaluonteisina tietoina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan: 1) rotua tai etnistä alkuperää; 2) henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista; 3) rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta; 4) henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia; 5) henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä; taikka 6) henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia.

¹⁴¹ Ks. HaVM 26/1998 vp. s. . Henkilörekisterin perusteella tulostettuihin asiakirjoihin ei saa tarpeettomasti jättää merkintää henkilötunnuksesta.

¹⁴² <http://www.Suomenlaki.com> – 12.5.2006. Henkilötietolain taustalla ovat seuraavat yhteisön säädökset: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) A:12.7.2002, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001 yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta A:18.12.2000.

¹⁴³ Henkilötietol 8.4 §. Ks. myös HaVM 26/1998 vp. s. . Myös Rätty & Ahvenainen 1999, s. 101. Jos henkilörekisteristä annetaan muita tietoja kuin henkilötietoja, on menettely JulKL:n mukainen.

¹⁴⁴ Henkilötietol 10 §: Henkilörekisterin rekisteriselosteesta tulee ilmetä: 1) rekisterinpitäjän ja tarvittaessa tämän edustajan nimi ja yhteystiedot; 2) henkilötietojen käsittelyn tarkoitus; 3) kuvaus rekisteröityjen ryhmästä tai ryhmistä ja näihin liittyvistä tiedoista tai tietoryhmistä; 4) mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan ja siirretäänkö tietoja Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle; sekä 5) kuvaus rekisterin suojauksen periaatteista. Nähtävillä olosta voidaan poiketa vain, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden, puolustuksen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi, rikosten ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi taikka verotukseen tai julkiseen talouteen liittyvän valvontatehtävän vuoksi.

viranomaisen toiminnasta, koska vain se antaa kansalaiselle tosiasiallisen mahdollisuuden valvoa julkisen vallan käyttöä tai osallistua, taikka olla osallistumatta siihen itse valitsemallaan tavalla. Tämä perusoikeuksien välinen jännitteisyys lienee selkeä, mutta ei todellakaan yksiselitteinen niin, ettei myös yleinen tiedon saanti viranomaisen henkilörekisteristä - ”jos luovutuksen saajalla on oikeus käsitellä niitä” - olisi mahdollista.¹⁴⁵

Henkilörekisterin luonne määrää pääsääntöisesti sen, miten henkilötietoja voidaan luovuttaa ilman niiden käyttötarkoituksen selvittämistä¹⁴⁶. Henkilörekisteri voi erityislain perusteella olla joko yleiseen käyttöön tarkoitettu tai tietyn viranomaisen käyttöön tarkoitettu, arkaluonteisia tietoja sisältävä henkilörekisteri. Esimerkiksi kaupparekisteri, kiinteistörekisteri, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteri ovat henkilörekistereitä, joista henkilötietoja voi saada erityislain normin perusteella. Sen sijaan arkaluonteisia ja yleisöjulkisuudelta salassa pidettäviä henkilötietoja sisältävät rekistereitä, ovat esimerkiksi rikosrekisteri, ajokorttirekisteri ja valtakunnallinen terveydenhuollon henkilörekisteri. Myös alueellisista terveydenhuollon ja sosiaalihuollon asiakasrekistereistä tiedonsaantia on rajoitettu¹⁴⁷.

Lisäksi voidaan paikallisesti, esimerkiksi kunnassa, pitää ”yleiseen käyttöön tarkoitettujen” rekistereiden kaltaisia julkisia rekistereitä.¹⁴⁸ Näiden rekistereiden julkiset tiedot, esimerkiksi henkilöstöhallinnon palkkatiedot, ovat tietyiltä osiltaan luovutettavissa suullisesti, näyttämällä, antamalla jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi ilman tietojen käyttötarkoituksen selvittämistä. Sen sijaan pyydettäessä tietoja kopiaa, tulosteena tai sähköisessä muodossa, on käyttötarkoitus selvitettävä sen lisäksi onko pyytäjällä oikeutta henkilötietojen käsittelyyn. Mikäli pyyntö kohdis-

¹⁴⁵ Ks. myös Korhonen 2003, s. 141. Informaatio-oikeudellisten yleislakien Julk:n ja HenkilötietoL:n tarkastelussa tulee hahmottaa niiden keskeiset pääkäsitteet. Julkisuuslaissa niitä ovat: ”viranomainen” ja ”asiakirja”. Vastaavasti HenkilötietoL:ssa tärkeimpiä käsitteitä ovat: ”henkilötieto”, ”henkilötietojen käsittely” sekä ”henkilörekisteri”. ”Hyvää tiedonhallintatapa” ja ”tiedonkäsittelytapa” kuuluvat molempien säädösten keskeisiin käsitteisiin.

¹⁴⁶ <http://www.tietosuoja.fi/1698.htm#kohta1> – 13.4.2006. Myös L yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) sekä L sähköisen viestinnän tietosuojasta (516/2004) voidaan lukea tietosuoja koskeviksi laeiksi. Lakeja sovelletaan soveltamisalueidensa mukaisesti ensisijaisina ja täydentävästi henkilötietolakiin nähden. Henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä on myös muissa laeissa. Näitä erityissäännöksiä sovelletaan ensisijaisina henkilötietolakiin nähden. Henkilötietolain yleisvelvoitteet tulevat kuitenkin sovellettavaksi aina, koska näitä säännöksiä ei ole muussa lainsäädännössä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia sovelletaan, kun henkilötietoja luovutetaan viranomaisen henkilörekisteristä. Tietojen antaminen viranomaisen julkisista henkilörekistereistä on mahdollista julkisuuslain 16.1 §:ssä säädetyillä luovutusedellytyksillä.

¹⁴⁷ Salassa pidettävät tietomerkinnät esimerkiksi terveydenhuollon ja sosiaalihuollon asiakasrekistereihin eivät tule julkisiksi. Potilasrekisterin potilasasiakirjoihin tehtäviin merkintöihin sovelletaan lain potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) 13 §:ä. Sosiaalihuollon henkilö-rekisteriin talletettujen tietojen tarkastusoikeus perustuu vastaavasti *henkilötietolakiin*. Yksilön sosiaalihuoltoa koskevasta salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta on säädetty myös laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 14 §:ssa, 15 §:ssa ja 27.4 §:ssa sekä julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdassa.

¹⁴⁸ HaVM 31/1998 vp. Hallintovaliokunta ehdottaa JulkL:n 13 §:n 2 momenttia täsmennettäväksi siten, että asiakirjasta tietoja pyytävän selontekovelvollisuus koskisi tietoja henkilörekisteristä pyydettäessä vain niitä tilanteita, joissa tietojen antamiselle on säädetty erityiset edellytykset. Siten pyydettäessä tietoja sellaisesta henkilörekisteristä, joka sitä koskevien säännösten mukaan on tarkoitettu yleiseen käyttöön, ei ole velvollisuutta selvittää pyydettujen tietojen käyttötarkoitusta.

tuu arkaluonteisiin tietoihin, on myös yleensä selvitettävä se, miten tietojen suojaus on järjestetty, vaikka tiedot eivät olisikaan salassa pidettäviä. Jos pyyntö koskee henkilötietoja, jotka eivät ole vielä julkisia tai ovat salassa pidettäviä, voidaan tiedonpyytäjältä vaatia tarkemman käyttötarkoituksen ja muiden tiedonsaantiperusteiden esimerkiksi valtuutuksen esittämistä samoin periaattein kuin vastaaviin asiakirjoihin kohdistuvissa tietopyynnöissä.¹⁴⁹

Päätöksen, muistion, luettelon, kirjeen tai muun vastaavan asiakirjan laatiminen tekstinkäsittelyohjelmalla ei vielä sellaisenaan muodostaa henkilökisteriä, vaikka siinä käsiteltäisiinkin henkilötietoja. Tilanne muuttuu toiseksi, jos asiakirjaa säilytetään pysyvästi sähköisessä muodossa osana tietojenkäsittelyjärjestelmää. Tiedot voivat olla vaivattomasti haettavissa henkilön tavantomaisten tunnistetietojen perusteella.¹⁵⁰

Perusteista ja käyttötarkoituksista, joilla henkilötietoja voi käsitellä eli myös siitä milloin henkilötietoja saa luovuttaa niitä pyytävälle, säädetään useissa henkilötietolain normeissa¹⁵¹. Pääsääntönä henkilötietojen luovuttamisesta henkilökistereistä toimii yleensä se, että henkilötietoja ei saa luovuttaa, jos rekisteröity on sen itse kieltänyt, tietojen luovuttaminen vaarantaa rekisteröidyn yksityisyyden suojan tai valtion turvallisuuden.¹⁵²

2.4.3 Viranomaisen tietohallinto

Asianmukaisen tietohallinnon järjestäminen lukeutuu julkisuusperiaatteen toteuttamistapoihin. Julkisten asiakirjojen vaikea löydettävyyden ja järjestämättömyys vaikeuttavat tietojen löytämistä. Julkisuuslain 18 § edellyttää viranomaiselta hyvän tiedonhallintatavan omaksumista ja noudattamista. Viranomaisen on huolehdittava asiakirjojen ja tietojärjestelmien laadusta niin, että tiedot ovat ehyitä, asianmukaisesti saatavissa ja käytettävissä. Käsiteltäväksi annetut ja otetut sekä aiemmin käsitellyt ja ratkaistut asiat tulee löytyä vaivattomasti. Tietojen suojaus ei saa kuitenkaan vaarantua. Tietojärjestelmien tulee olla rakennettuja siten, että julkisuus- ja salassapitorajoitukset voidaan asianmukaisesti turvata, huomioiden tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä mahdolliset uhkatekijät.

¹⁴⁹ JulkL 13.2 §.

¹⁵⁰ HE 96/1998 vp., s. 35-36.

¹⁵¹ Ks. Ahvenainen & Rätty 1999, s. 95-101. Henkilötietol:n 8 § ”Käsittelyn yleiset edellytykset”; 12 § ”Poikkeukset arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta”, 13 § ”Henkilötunnuksen käsittely”; 4. luvussa mainitut erityistarkoitukset: tutkimustyö, tilastointi, viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävät, henkilömatrikkeli, sukututkimus, suoramarkkinointi, luottotietojen käsittely; 22-23 §:ssä mainitut edellytykset henkilötietojen siirtämisestä EU:n ulkopuolelle; 2.3 §:n luonnollisen henkilön henkilötietojen käsittely yksityisiin tarkoituksiin; 2.4 §:n tiedotusvälineiden henkilökisterit julkaistusta aineistosta sellaisenaan ja 2.5 §:n oikeus käyttää henkilötietoja toimituksellisen sekä taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksessa.

¹⁵² HE 30/1998 vp. s. 72-75.

Luonnollisesti viranomaisen palveluksessa olevan on tiedettävä, kuinka hyvää tiedonhallintapaa toteutetaan säännösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Tietoon liittyvien oikeuksien turvaamiseksi, on viranomaisen järjestettävä asiakaspalvelunsa asianmukaisesti. Tulevaisuudessa viranomaisen tietohallinnon painopisteenä tulee olemaan sähköiseen tiedottamiseen ja palveluihin liittyvän infrastruktuurin kehittäminen ja ylläpitäminen.¹⁵³

Hyvästä tiedonhallintatavasta säännellään tarkemmin julkisuusasetuksen 1 §:ssä. Viranomaisen arkistonmuodostussuunnitelmassa on arvioitava sen hallussa olevien asiakirjojen merkitys. Toimenpiteiden suunnittelussa on otettava huomioon muun muassa velvollisuudet tietojen antamisesta julkisista asiakirjoista sekä velvollisuus tuottaa, jakaa tai antaa tietoja keskeneräisissä asioissa.

Arkistolain (831/1994) 7 § määrää arkistotoimen hoidettavaksi tavalla, joka tukee suoriutumista arkistonmuodostajan tehtävissä sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta tietojen saamiseen julkisista asiakirjoista. Arkistotoimessa tehtävänä on myös tietosuojan, yksityisen ja yhteisön oikeusturvan asianmukainen huomioiminen. Nimenomaan arkistotoimelta vaadittava asiakirjojen löydettävyys ja saatavuus varmistavat yksilön ja yhteisöjen oikeusturvaa.¹⁵⁴

Julkisuuslain 27 §:ssä säädetään edellytyksistä antaa tietoja arkistoon siirretyistä salassa pidettävistä asiakirjoista tieteellistä tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jos viranomainen ei ole toisin määrännyt. Arkistolain säännökset koskevat myös kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä. Asiakirjarekisterit sekä arkistonmuodostussuunnitelma ja tietojärjestelmäselosteet on pidettävä yleisön saatavilla kirjaamossa tai muussa yleisöpalvelupisteessä¹⁵⁵.

¹⁵³ Ks. myös HE 20/2005 vp. s. 11.

¹⁵⁴ HE 30/98 vp. s. 76-80.

¹⁵⁵ ArkistoA 6 § ja 8 §.

2.5 Hallintolaki

2.5.1 Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet

Julkisuusperiaatteen soveltaminen on osa hallintolain alaista päätösratkaisua, jonka käytännön toteuttaminen tapahtuu ilman erillisiä ja yksittäistapauksellisia hallintopäätöksiä¹⁵⁶. Julkisuusperiaatteen käytännön toteuttamisessa tulee huomioida julkisuuslain 3 §:ssä asetetut tavoitteet: edistää viranomaistoiminnan avoimuutta ja hyvää tietohallintoa, mahdollistaa julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonta, luoda edellytyksiä vaikuttaa julkiseen vallan käyttöön, edistää vapaata mielipiteen muodostusta, mahdollistaa yksilöille ja yhteisöille etujensa ja oikeuksiensa valvonta. Näiden usein vastakkaisten intressien seurauksena voi syntyä tilanne, jossa joudutaan punnitsemaan kunkin edun ja oikeuden keskinäistä painoarvoa.

Mikäli lain säännöksistä ei saada yksiselitteistä valideettia intressipunninnalle, sen suuremman merkityksen voivat saada hallintolain 6 §:n viranomaistoiminnalle asettamat vähimmäistavoitteet ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteet: objektiivisuus, yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus ja suhteellisuus sekä luottamuksen suoja. Kysymys on *hallinnollisen harkinnan ratkaisuperiaatteista*, joiden asemaa on entisestäänkin vahvistettu siirtämällä ne osaksi lainsäädäntöä. Hallinnon oikeusperiaatteet rajoittavat viime kädessä viranomaisen valtaa myös julkisuusperiaatteen tapauskohtaisessa harkinnassa.¹⁵⁷

”Ihmiset ovat *yhdenvertaisia* lain edessä (perustuslaki 6.1 §). Viranomaisen on sovellettava lakia kaikkien osalta yhdenvertaisesti, paitsi jos laissa muuhun valtuutetaan. Hallinnossa asioiville olisi pyrittävä turvaamaan tasapuoliset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Viranomaisen on huolehdittava, ettei asiakkaita kohdella eriarvoisesti erityisesti, kun asiakas haluaa selvittää omat lakiin perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa.¹⁵⁸

Julkisuuslain 17.1 §:ssä sama asia on ilmaistu velvollisuutena kohdella tiedon pyytäjiä *tasapuolisesti*. Päätösratkaisussa yhdenvertaisuuden tulee merkitä samankaltaisia tosiseikkoja sisältävien tapausten ratkaisemista samoin perustein. Viranomaisen poikkeaminen säännönmukaisuudesta tai vakiintuneen käytännön muuttaminen on kyettävä perustelemaan asiallisin syin. Päällisin puolin samanlaiset tapaukset voidaan siis ratkaista toisistaan poikkeavalla tavalla, mutta perus-

¹⁵⁶ Mäenpää (2) 2003, s. 121. ”Hallintopäätösten erityispiirteet vaihtelevat laajasti. Hallintopäätökset voivat olla yleisiä tai yksittäistapauksellisia, suullisia tai kirjallisia, ja niiden sisältönä voi olla kiellon tai rajoituksen asettaminen taikka edun tai oikeuden myöntäminen.”

¹⁵⁷ Ks. esimerkiksi Konstari & Wallin 2000, s. 102-105.

¹⁵⁸ HE 72/2002 vp. s. 59-61.

teiden on oltava hyväksyttäviä. Ehtoa täydentävät hallintotoiminnalle asetetut mielivallan ja syrjinnän kiellot. Yhdenvertaisuuden oikeusperiaatteen loukkaaminen on peruste hallintopäätöksen kumoamiseen.¹⁵⁹

Tarkoitussidonnaisuus velvoittaa viranomaista käyttämään toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon laki sen määrittelee tai on sen muutoin tarkoittanut. Viranomaisen ei saa edistää toimillaan muita päämääriä tai tarkoituseriä kuin niitä, jotka asianomaiselle viranomaiselle kuuluvat tai sisältyvät niihin normeihin, jotka käsiteltävässä tapauksessa ovat relevantteja. Viestinnässä tämä merkitsee sitä, etteivät viranomaisen lähtökohtana voi olla pelkästään omat viestintätavoitteet esimerkiksi korostamalla vain viranomaiselle itselleen myönteisiä seikkoja.¹⁶⁰

Julkisuuslainsäädäntö asettaa viranomaisen jatkuvan kritiikin ja toiminnan arvion alaiseksi. Tämä on vain hyväksyttävä, vaikka itse viranomaisessa työskentelevät voivatkin kokea asian haitallisena ja toiminnallisuutta heikentävänä tekijänä¹⁶¹. Viranomaisen viestinnässä tarkoitussidonnaisuuden periaatteen huomioiminen tarkoittaa pidättäytymistä harjoittaa julkisuutta tehtävään nähden epäsopivalla tavalla. Tarkoitussidonnaisuuden noudattamatta jättäminen eli viranomaisen on tehnyt päätöksiä tai ryhtynyt toimenpiteisiin käyttämällä toimivaltaansa tehtävilleen vieraassa tarkoituksessa, on ollut hallinto-oikeudessa päätöksen kumoamisperuste.¹⁶²

Viranomaiselta edellytettävä *objektiivisuus* ilmentyy hallintotoiminnan asiallisuutena ja asianmukaisina perusteina. Päätöksenteon on oltava puolueetonta ja vapaata viranomaishallinnolle mielivaltaisilta tai vierailta vaikuttimilta. Tiedonsaantia ei saa rajoittaa ilman asiallisia ja laissa säädettyjä edellytyksiä (JulkL 17 §). Viranomaisen julkisuuden laatuun kohdistuva objektiivisuus korostaa erilaisten näkökohtien tasapuolista kohtelua tiedottamisessa. Viranomaisen objektiivisuusvelvollisuus edellyttää totuudenmukaista tietojen antamista. Objektiviteettiperiaate epämääräisyytensä vuoksi ei ole ollut merkittävässä asemassa hallintopäätösten kumoamisperusteena.¹⁶³

Suhteellisuusperiaate korostaa viranomaistoimenpiteiden oikeata mitoitusta ja kohtuullisuutta suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Viranomaisten toimien on näin ollen oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikeasuhtaisia siihen, mitä toimenpiteellä tavoitellaan. Päätettäessä tietojen antamisesta asiakirjasta, ei tiedonsaantia saa julkisuuslain 17 §:n mukaan rajoittaa enempää kuin suo-

¹⁵⁹ Mäenpää (1) 2003, s. 85-90. Myös Konstari & Wallin 2000, s. 104-105.

¹⁶⁰ Konstari & Wallin 2000, s. 102. Ks. myös Merikoski 1958, s. 58-59.

¹⁶¹ Heuru 2001, s. 215.

¹⁶² HE 72/2002 vp. s. 59-60.

¹⁶³ Konstari & Wallin 2000, s. 102. Ks. myös OKA:n ratkaisu 12.3.1996, D:1037/1/93.

jattavien etujen vuoksi on tarpeen. Viestinnässä tämä tarkoittaa salassa pidettävyyden etujen arviointia ja suhteuttamista.¹⁶⁴

Intressivertailussa on huomioitava vastakkaiset edut pyrkimättä edistämään esimerkiksi pelkääntään julkisia etuja yksityisen aseman kustannuksella. Suhteellisuusperiaatteen mukaista on, että salassapidon lopputulemassa arvioidaan salassapidosta aiheutuvat haittavaikutukset julkisuudelle ja millä tavoin ne voitaisiin poistaa. Esimerkiksi yksityiselämää koskevat tietojen asiakirjat voidaan antaa, jos henkilöys kyetään peittämään tunnistamattomaksi (JulkL 10 §). Suhteellisuusperiaatteen loukkaus, vallankäytön epäsuhtaisuus suhteessa keinojen ja päämäärien välillä, tarkoittaa hallintopäätöksen lainvastaisuutta.¹⁶⁵

Suomen oikeusjärjestys koostuu keskeisiltä osiltaan lainsäädännöstä, yleisestä oikeusperiaatteista ja kansainvälisistä sopimuksista, joihin perustuvia yksilön oikeutettuja odotuksia suhteessa viranomaisen julkisen vallan käyttöön pyritään suojaamaan. Periaatteen keskeisenä sisältönä on se, ettei yksityisen tarvitsisi epäillä viranomaisten toiminnan oikeellisuutta ja virheettömyyttä tai kyseenalaistaa viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyttä. Luottamuksensuojaa ansaitsevat yksilön laillinen toiminta ja kykenemättömyys ennakoida oikeustilan muutoksia.¹⁶⁶

Viestinnässä *luottamuksensuojaperiaate* korostuu siten, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen neuvon, ohjeen tai muun informaation lainmukaisuuteen ja oikeellisuuteen. Viranomaisen antamien tietojen ei saa olla harhaanjohtavia. Viranomaisen on pidättäydyttävä sellaisista lausumista, joiden luotettavuudesta ja paikkansa pitävyydestä hänellä ei ole varmuutta. Yleensä viranomaisen esittämät käsitykset tai lupaukset oletetuista taloudellisista odotuksista eivät saa oikeudellisesti perusteltua suojaa. Viime kädessä yksityisen luottamuksen suojan tarve suhteessa julkiseen etuun arvioidaan tapauskohtaisessa harkinnassa.¹⁶⁷

2.5.2 Julkisuusperiaate suhteessa palveluperiaatteeseen

Julkisuuslain 1 §:ssä määritellään julkisuusperiaatteen keskeinen sisältö ”viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä”. Julkisuusperiaate velvoittaa julkisyh-

¹⁶⁴ Mäenpää (1) 2003, s. 280

¹⁶⁵ Konstari & Wallin 2000, s. 102-104. Ks. myös Laakso 1990, s. 126.

¹⁶⁶ Mäenpää (1) 2003, s. 95-97.

¹⁶⁷ HE 72/2002 vp. s. 52-54. Ks. myös KKO 1989:50. <http://www.valtioneuvosto.fi/2001/vnk/suomi/julkaisut/vnkraportti20013/vnkraportti20013fi02.htm> - 3.3.2006. Viranomaisen *neuvontaa* ei ole yleensä pidetty julkisen vallan käyttönä. Neuvojen pyytäminen on vapaaehtoista ja niiden noudattaminen samoin. Se, kuinka pitkälle neuvoja saaneella on itsellään selonottovelvollisuus, ratkaistaan tapaus tapaukselta. Oikeuskäytäntö osoittaa, että viranomaisen neuvonta voi kuulua julkisen vallan käytön piiriin ja että neuvonnassa annetut virheelliset tiedot voivat aiheuttaa korvausvelvollisuuden. (KKO 1989:50).

teisöä antamaan tietoa julkisesta vallankäytöstään ja muusta toiminnastaan periaatteessa kenelle tahansa tietoa haluavalle. Yleisenä lähtökohtana on siis tiedon saanti viranomaisessa. Poikkeukset tiedon saannissa tai rajoittamisessa edellyttävät laissa täsmällisesti määriteltyjä erityisiä perusteita. Julkisuusperiaatteen noudattaminen tulee ilmentyä viranomaisen hyvänä tietohallintotapana, yleisenä hallintoasioiden käsittelyn tai menettelyn avoimuutena sekä tiedottamisvelvoitteena.¹⁶⁸

Julkisuusperiaatteen vastakohta toimii *salassapitoperiaate*, jonka mukaan viranomaisten toiminta ja asiakirjat ovat ehdottoman salaisia tai rajoitetusti julkisia perustuen laissa olevaan salassapitosääntöön¹⁶⁹. Yleisen julkisuuden tai salassapidon välimaastoon sijoittuu harkintaperiaate. *Diskretioperiaate* antaa viranomaiselle mahdollisuuden normien ja oikeusperiaatteiden rajoissa tapauskohtaiseen harkintaan esimerkiksi vielä julkiseksi tulemattomissa tai salassa pidettävissä asiakirjoissa edellyttäen, ettei niihin sisälly ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvia tietoja.¹⁷⁰

Julkisuuslain normeissa on viranomaiselle asetettu yksiselitteinen velvollisuus toimia palveluperiaatteen mukaisesti. Viranomaisen toimintaa koskevat keskeiset asiakirjat tulee olla helposti saatavilla (JulkL 18.1 § 1. kohta). Viranomaisten on annettava tietoja myös niistä asiakirjoista, joista osa on salaista. Tietoa antaminen pitää tapahtua niin, ettei salassa pidettävä osa paljastu (JulkL 10 §). Viranomaisella on velvollisuus avustaa tiedon pyytäjää tiedon etsinnässä tai tietyn asiakirjan yksilöimisessä. Tässä voidaan käyttää apuna diaaria tai muita hakemistoja. (JulkL 13.1 §). Kielteinen päätös on perusteltava, jollei virkamies suostu tietojen antamiseen (JulkL 14.3 §). Viranomaisilla on myös velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa toiminnastaan ja huolehtia siitä, että sen keskeiset asiakirjat ovat helposti saatavilla (JulkL 18.1 § ja 20 §). Viranomaisten on reagoitava kansalaisten tietopyyntöihin viipymättä, mutta viimeistään kahden viikon kuluttua (JulkL 14.4 §). Asiakirja on annettava siinä muodossa kuin sitä pyydetään, jos siitä ei aiheudu kohtuutonta haittaa. Viranomainen voi antaa pyydetyn tiedon myös puhelimesta tai toimittaa asiakirjan sähköpostina (JulkL 16 §).¹⁷¹

Viranomaisella on velvollisuus toteuttaa sekä julkisuusperusoikeutta (perustuslaki 12.2 §) että hyvää hallintoa (perustuslaki 21.2 §). Julkisuuslaki on viranomaisen julkisuutta säätelevä yleislaki. Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2. luvussa. Viranomaisen palveluperiaat-

¹⁶⁸ HE 30/1998 vp. s. 44-47. Ks. myös Aarnio 1988, s. 81-83 oikeusperiaatteiden jaottelusta.

¹⁶⁹ Konstari & Wallin 2000, s. 122-123.

¹⁷⁰ Ks. esimerkiksi Mäenpää 2000, s. 1.

¹⁷¹ Ks. http://www.verkkouutiset.fi/arkisto/Arkisto_1999/3.joulukuu/julk4899.htm – 21.5.2006. Kansalaisten yhtenä keinona viranomaisen kielteisiin päätöksiin olla antamatta tietoa, on muiden JulkL 33 §:ssä mainittujen tapojen lisäksi kantelun tekeminen oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle (PerustusL 108.1 § ja 109.1 §).

teesta ja palvelun asianmukaisuudesta säädetään täsmällisemmin hallintolain 7 §:ssä. Huomionarvoista on, että kyseisessä hallintolain säännöksessä palvelun asianmukaisuus ehdollistetaan viranomaisen tehtävien tuloksellisuuteen.

Julkisuusperiaatteen osalta julkisuuslaki on kuitenkin erityislaki, jolloin hallintolain säännösten tulee syrjäytyä viranomaisen julkisuusvelvoitteissa, paitsi jos käsittelyn viivästymiseen on selkeästi osoitettavissa julkisuuslain säännöksen mukainen tosiasiallinen peruste (JulkL 14.4 §). Viranomaisesta lähtevä julkisuuden rajoittaminen diskretioperiaatteen mukaisessa harkinnassa, käyttäen argumentaatiossa perusteena hallintolain lainvalmisteluaineistoa tai normin ilmaisua ”viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti” - ei liene lainsäätäjän tahto.

2.5.3 Vaikutusmahdollisuuksien varaaminen vireilläolon aikana

Hallintolain 40 §:n taustalla ovat perustuslain 14.3 §:ssä mainittu julkisen vallan velvoite edistää yksilöiden osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnallisessa toiminnassa ja itseään koskevassa päätöksenteossa. Lisäksi perustuslain 20.2 § edellyttää julkisen vallan turvaavaan kaikille terveellisen ympäristön ja vaikutusmahdollisuudet elinympäristönsä kehittämisaikeissa. Mainittujen perustuslain lainkohtien toimeksiannot ovat suhteellisen abstrakteja, jättäen yksityiskohtaisen täsmentämisen alemman lainsäädännön tehtäväksi.¹⁷²

Julkisen vallan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämismahdollisuutta on käytännössä tulkittu eri tavoin sen mukaan, onko haluttu edistää päätöksenteon osallistumisoikeuksia tai yleistä vastuuta ympäristöstä. Lainsäätäjän tahtona kyseisissä perustuslain kohdissa on kuitenkin se, että vireillä olevan hallintoasian asianosaisten piiriä laajennettaisiin käsittämään myös ne henkilöt, joiden elinympäristöön tai muihin olosuhteisiin tehtävät merkittävät ratkaisut voivat vaikuttaa. Kysymys on osaltaan perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon ja kansalaisten oikeusturvan perusteiden turvaamisesta.¹⁷³

Hallintolain 41.1 §:ssä on ilmaistu pääsääntö milloin vaikutusmahdollisuudet tulisi varata muille kuin suoranaisille asianosaisille, joiden etuihin tai oikeuksiin ollaan varsinaisesti puuttumassa. Asian ratkaisun tulee olettaa sisältävän huomattavia vaikutuksia elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, ja sen vuoksi ratkaisun vaikutuspiirin henkilöille tulisi varata mahdollisuus esittää mielipiteensä ja saada tietoja aikeen lähtökohdista.¹⁷⁴

¹⁷² Niemivuo & Keravuori 2003, s. 281-283.

¹⁷³ HE 72/2002 vp. s. 102-105.

¹⁷⁴ Mäenpää 2003 (1), s. 238.

Elinympäristölliset vaikutukset voivat liittyä ratkaisusta mahdollisesti seuraaviin haittoihin kuten meluun, hajuun tai alueen viihtyvyyteen. Henkilöllisesti elinympäristön muutoksien intresenteinä ymmärretään lähinnä niitä henkilöitä, jotka ovat alueella vakituisesti asuvia tai pysyvästi oleskelevia tai käyttävät aluetta huomattavassa määrin.¹⁷⁵

Työntekoon suuntautuvat vaikutukset voivat tulla esiin esimerkiksi lakkautettaessa kunnallisia terveydenhuollon tai sivistystoimen yksiköitä, millä voi olla merkittäviä työllisyys- ja aluepoliittisia seurauksia. Muilla oloilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi edellytyksiä harjoittaa ammattia tai elinkeinoa.¹⁷⁶ Hallintolakia tulee soveltaa myös nykyisin viranomaistoiminnassa yleistyneisiin hallintosopimuksiin, jotka voivat vaikutuksiltaan ulottua muihinkin kuin välittömiin asianosaisiin¹⁷⁷.

Hallintolain 41.2 § määrää huomattavia vaikutuksia omaavan hallintoasian vireillä olon ilmoittamisesta sopivalla tavalla. Tällä viitataan hallintolain tiedoksiannon säännöksiin (Luku 9). Ilmoitustapa pitää harkita sen mukaan, miten parhaiten tavoitetaan asian vaikutuspiiriin kuuluvat henkilöt. Ilmoituksesta on käytävä ilmi käsittelevä viranomainen, asia riittävästi yksilöitynä ja mahdolliset vaikutukset sekä tietojen saannin, kysymysten ja mielipiteiden esittämisen määräaika. Ilmoituksen sisällössä on huomioitava julkisuuslain asettamat rajoitukset julkisuudelle.¹⁷⁸

Hallintolain 41.3 § sallii poikkeamisen ilmoittamisvelvollisuudesta. Viranomaisella on oltava ilmoittamatta jättämiselleen vahvat perusteet: ilmoittaminen vaarantaisi ratkaisulle asetetun tavoitteen toteutumisen, aiheuttaisi merkittävää haittaa tai olisi muuten todennäköisen tarpeetonta. Ratkaisun toteutuminen voi vaarantua, jos ratkaisun kohteena olevat henkilöt omalla toimillaan tekevät päätöksenteon mahdottomaksi esimerkiksi purkamalla suojeltavaksi aiotun rakennuksen. Tarpeettomaksi ilmoittamisen voi tehdä asian saama laaja julkisuus ja käsittely tiedotusvälineissä.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Niemivuo & Keravuori 2003, s. 284.

¹⁷⁶ HE 72/2002, vp. s. 104-105.

¹⁷⁷ HallintoL 2 §.

¹⁷⁸ Niemivuo & Keravuori 2003, s. 286. Ks. myös Kulla 2000, s. 113-118. Lisäksi useissa erityislaeissa on säännöksiä yleisesti merkittävien ja huomattavia vaikutuksia omaavien hallintoasioiden valmistelun aikaisesta julkisuudesta. Tällaisia erityislakien säännöksiä ovat muun muassa Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 62 § "Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa" ja 63 § "Osallistumis- ja arviointisuunnitelma"; Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) 30 § "Mielipiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa"; Ympäristönsuojelulain (86/2000) 36.3 § "Lausuntojen hankkiminen" ja 37.2 § "Muistutukset ja mielipiteet"; Luonnonsuojelulain (1096/1996) 8.2 § "Luonnonsuojeluohjelman laatiminen ja hyväksyminen" ja 64.2 § "Natura 2000 -verkosto"; Maantielain (503/2005) 27 § "Vuorovaikutus" sekä Vesilain (553/1994) 8. luvun 10 b § "Kuuleminen säännöstelylupaa haettaessa". Julkisuuden erityissäännökset ovat etusijalla, jos ne määräävät tiedottamisesta hallintolakia ja julkisuuslakia täydentävästi. Mikäli erityislain säännöksessä puhutaan vain yleisesti julkisuudesta, on tiedottamisessa toimittava hallintolain 41 §:n ja julkisuuslain 19 §:n mukaisesti.

¹⁷⁹ HE 72/2002, vp. s. 105. Myös Mäenpää (1) 2003, s. 241.

Julkisuuslain 19.1 §:n 2. kohdan mukaan viranomaisella on velvollisuus antaa tietoja keskeneräisissä asioissa, kuten suunnitelmissa, selvityksissä ja ratkaisuissa, joihin liittyy *yleisesti* merkittäviä kysymyksiä. Sanat ”yleinen merkittävyys” tarkoittaa vaikutuksia laajalla alueella ja lukuisiin henkilöihin. Velvollisuus tietojen antamiseen ei koske salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja. Asiakirjoissa voi olla tietoja vain tietyn yksilön tai yksilön eduista tai oikeuksista. Näiltä osin viranomaisella ei ole velvollisuutta laatia ja pitää saatavilla erikseen valmistelua koskevia asiakirjoja. Julkisuuslain 19.2 §:ssä säädetään viranomaiselle tiedonantovelvoite asioiden käsittelyvaiheista, esitetyistä ratkaisumalleista ja niiden vaikutuksista sekä siitä, kuinka henkilöt voivat vaikuttaa vireillä olon aikana.¹⁸⁰

Kuntalain 27 §:llä pyritään turvaamaan henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Säännöksen toisessa §:ssä on lueteltu ne asiat ja keinot, joilla voidaan edistää kuntalaisten ja muiden asianosaisten aktiivisuutta etujensa valvonnassa ja päätösprosessiin vaikuttamisessa. Esimerkiksi kunnan asioiden tiedottaminen ja julkisten kuulemistilaisuuksien järjestäminen sekä avustaminen asioiden hoitamisessa lisännevät kuntalaisten oma-aloitteisuutta ja aktiivisuutta.¹⁸¹ Tiedotustilaisuuksien järjestämisellä voidaan turvata tiedon julkistamisen *tasapuolisuutta*, mikä onnistuakseen edellyttää viranomaisen aktiivisuutta, jotta kaikki asiasta kiinnostuneet voisivat saapua tilaisuuteen. Tämä korostuu yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksissa etujensa valvontaan ja niissä tiedoissa, joilla voi olla relevanssia esimerkiksi yritysten kilpailuasemiin.¹⁸²

Kuntalain 29 §:ssä säädetään kunnan tiedottamisvelvoitteesta asukkailleen. Tiedotettava olisi vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Tarvittaessa tulisi laatia katsauksia kunnan palveluista, taloudesta, ympäristönsuojelusta ja maankäytöstä. Se, millä tavoin asukkaat voivat esittää kysymyksiä ja mielipiteitä asioista, olisi myös tiedotettava. Kunnan tulisi sopivalla tiedottamistavalla informoida asukkaitaan kunnan tehtävien antamisesta yhteisölle tai säätiölle.¹⁸³

¹⁸⁰ HE 30/1998 vp, s. 80-81.

¹⁸¹ Harjula & Prättälä 2004, s. 251.

¹⁸² Konstari & Wallin 2000, s. 105. Myös HE 30/1998 vp, s. 76. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota, että kunnan viranomaisen ei ole aina yksin toimivaltainen näissä yleisesti merkittävissä ja huomattavia vaikutuksia omaavissa hallintoasioissa, vaan toimii erityislainsäädännön perusteella yhteistyö- tai alistussuhteessa valtion viranomaiseen. Kunnan rooli voi vaihdella valmistelutehtävien käytännön suorittajan ja julkisen ilmoittajan välillä.

¹⁸³ Harjula & Prättälä 2004, s. 258-264. Ks. myös Kulla 2000, s. 115.

3 KUNNAN VIRANOMAINEN YLEISÖJULKISUUDEN TOTEUTTAJANA

3.1 Johdanto

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta ja muusta itsehallinnosta. Suomen hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain antamalla lakivaltuutuksella on säädetty edelleen kuntien hallinnon, talouden ja toiminnan järjestämistä ohjaava kuntalaki. Kunnan asukkaiden omaehtoista ja vaihtoehtoista asioiden valmistelua ei kuitenkaan kuntalaissa nimenomaisesti vaadita. Kuntalain 27 §:ssä annetaankin pelkästään suosituksia, kuinka kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voidaan turvata. Näin ollen jää hyvin pitkälti kunnanvaltuuston tahdon ja aloitteellisuuden varaan, millä tavoin kunnan viranomaisen aktiivinen toiminta tulisi toteutua asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksissa sekä yleisesti julkisuudessa jo ennen hallintoasian varsinaista päätöksentekoa.¹⁸⁴

Todellisuudessa kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet riippuvatkin paikallisesta poliittisesta ja hallinnollisesta kulttuurista sekä vallitsevista henkilösuhteista ja asenteista. Kunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien järjestäminen ei myöskään saisi perustua siihen seikkaan, että vain osa asukkaista haluaa aktiivisesti osallistua yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen tai toimintaan.¹⁸⁵ Kokonaisuudessaan toiminnan salailu ja tietojen panttaaminen sekä valtuuston ja kunnan muun hallinnon passiivisuus vuorovaikutteisudessa asukkaisiinsa heikentävät oleellisesti edellytyksiä monipuoliseen ja erilaiset mielipiteet huomioivaan päätöksentekoon. Mahdollisuus tuoda mielipiteensä esiin jo asioiden valmisteluvaiheessa lisää siten päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä.¹⁸⁶

Julkisuuslaissa legalisoidun ja täsmennetyn julkisuusperiaatteen tarkoitus liittyy osaltaan hallinnon yleiseen kontrollointiin ja mahdollisuuteen osallistua sekä vaikuttaa päätöksien sisältöön. Hallintoasian valmisteluun liittyvien asiakirjojen ja toiminnan julkisuus on hyvin pitkälti viranomaisen harkinnassa, minkä perusteella muodostunee myös pääasiallinen käsitys kunnallisen edustuksellisen demokratian toimivuudesta. Tämän pääjakson tavoitteena onkin analysoida hie- man edellistä lukua syvällisemmin, kuinka hallintoasian valmistelun julkisuus rakentuu kunnan viranomaisessa, jossa ylin muodollinen päätösvalta kuuluu kunnanvaltuustolle. Käytännössä ja

¹⁸⁴ Heuru 2001, s. 200-201

¹⁸⁵ Heuru 2001, s. 199.

¹⁸⁶ Harjula & Prättälä 2004, s. 250-255.

toellisuudessa kunnan päätösvallan asemoituminen ei myöskään julkisuusharkinnassa tapahdu aivan näin yksioikoisesti.

3.2 Kunnan viranomaisen valmistelun aikaisen yleisöjulkisuuden määräytyminen

3.2.1 Toimivalta kunnan vireillä olon aikaisessa julkisuudessa

Kunnanvaltuuston kokoukset ovat kuntalain 57 §:n nojalla julkisia, jollei kysymys ole salassa pidettävän asian tai asiakirjan käsittelystä tai jollei valtuusto jossakin asiassa painavasta syystä toisin päättä. Kuka tahansa saa olla läsnä ja seurata asioiden käsittelyä valtuuston julkisessa kokouksessa. Kunnan muiden toimielinten kokoukset ovat julkisia vain, jos toimielin niin päättää. Asioiden käsittely muissa toimielimissä tapahtuukin pääsääntöisesti suljetuin ovin.¹⁸⁷

Yleensä se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, päättää tietojen antamisesta. Jokaisen asiakirjan julkisuus on kuitenkin arvioitava erikseen. Viranomaisessa tietojen luovuttamisesta vastaa henkilö, jolle se annettu tai se kuuluu hänelle hänen asemansa ja tehtäviensä nojalla. Toimivalta ja velvollisuus voi olla samanaikaisesti useammallakin virkamiehellä. On myös mahdollista, että virkamiehen velvollisuuksiin kuuluu tietojen antaminen ilman erityistä määräystäkin. *Esimerkiksi valmisteleva virkamies on asemassa, jossa usein yksistään hän kykenee päätösvaltansa rajoissa arvioimaan tietojen antamisesta valmistelemassaan asiassa.*¹⁸⁸

Viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että asiakirjojen antamisessa sovellettavat menettelyt ovat kaikkien tiedossa. Toimeksiannoissa päättäminen tietojen antamisesta säilyy toimeksiantajalla riippumatta siitä, missä asiakirja fyysisesti sijaitsee. Ostopalveluiden käytön ei saa siten vaikuttaa viranomaisen julkisuussäännösten soveltamiseen. Tosin delegoida on mahdollista myös

¹⁸⁷ Ahvenainen & Rätty 1999, s. 16. Ks. myös Harjula & Prättälä 2004, s. 449-452. Ks. myös Mäenpää 2000, s. 160-161. Kunnan toimielimien kokouksien julkisuudesta. Toimielimen suljetuin ovin pidetyssä kokouksessa käydyt keskustelut ovat luottamuksellisia, eikä niistä saa kertoa ulkopuoliselle. Tämä koskee erityisesti viranhaltijaa, joka voidaan saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen virkavelvollisuuden rikkomisesta, *jos hän kertoo enemmän kuin lain mukaan on sallittua*. Sen sijaan luottamusmiestä eivät koske yhtä tiukat kiellot, tosin hänenkin toimielimen luottamuksellisina pidettävien keskusteluiden paljastuksia voidaan pitää hyvän hallintomenettelyn ja -tavan vastaisina.

¹⁸⁸ HE 30/1998 vp, s. 79.

tietojen antaminen, mutta tästä olisi oltava maininta toimeksiantoasiakirjoissa. (JulKL 13.1-2 §, 18.1 § 5. kohta).¹⁸⁹

Kunta päättää hallintonsa järjestämisestä kuntalain säännösten mukaisesti. Tarkemmin hallinnon järjestämisestä ohjeistetaan valtuuston hyväksymissä johtosäännöissä, joissa on määritelty kunnan eri viranomaiset toimintoiheen, keskinäisine tehtävineen ja toimivaltasuhteineen (KuntaL 16.1 § ja 50 §). Valtuusto voi johtosäännössä delegoida omaa toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamusmiehille ja viranhaltijoille. Valtuusto ei voi siirtää toimivaltaa asioissa, joista on säädetty erityislaissa (KuntaL 14 §).

Asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi säädetään kuntalain 51 §:ssä. Asia, joka on johtosäännössä määrätty kunnanhallituksen alaiselle viranomaiselle tai jaostolle, voidaan kuntalain 51 §:n edellytyksin ottaa uudestaan kunnanhallituksen käsittelyyn, asiassa toimivaltaisen viranomaisen päätöksenteon jälkeen. Vastaavanlainen otto-oikeus on myös toimielimellä suhteessa alaiseensa viranomaiseen tai jaostoon.¹⁹⁰

Ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei saa kuitenkaan ottaa:

- 1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita; eikä
- 2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita.

Kuntalaki suhteessa julkisuuslakiin on erityislaki, *lex specialis derogat legi generali*. Viranomaisia ovat julkisuuslain 4.1 §:n 5. kohdan mukaan muun muassa kunnalliset viranomaiset. Myös kuntakohtaisissa johtosäännöissä tarkemmin määritellyt tietyt kunnan *viranhaltijat* ovat lain tarkoittamia viranomaisia päätösvaltaansa kuuluvissa asioissa. Kunnalliset viranhaltijat voivat myös toimivaltansa rajoissa antaa tietoja valmistelemistaan hallintoasioista ja tekemistään päätöksistä.

¹⁹¹

Aiemmin voimassa ollut julkisuuslain 14.1 §:ää tulkittiin niin, että kunnan viranomaisen toimivaltaa päättää asiakirjan antamisesta ei ole voitu kuntalain 14 §:n perusteella siirtää muille viranomaisille. Julkisuuslain muutoksella (23.6.2005/495) 14.1 §:n otettiin säännös, jonka mukaan

¹⁸⁹ HE 30/1998 vp. s. 70-71. Ks. myös Mäenpää (1) 2003, s. 305. Kunnallinen toimielin, ilman asianmukaista toimivaltaa, ei voi velvoittaa alaistaan laitosta asiakirjojen antamiseen. Päätösvalta, toimeksiannon kuten ostopalvelujen toteuttamiseen liittyvien asiakirjojen tai ostopalvelua tuotettaessa syntyneiden asiakirjojen julkisuudesta, säilyy toimeksi antaneella viranomaisella. Tästä voidaan kuitenkin poiketa valtuuttamalla toimeksiannon saaja päätösvaltaiseksi tietojen antamiseen.

¹⁹⁰ HaVM 18/1994 vp. 51 §:n perustelut. Siirto-oikeutta päätöksenteon jälkeen voidaan arvioida käytettävän pääasiassa lähinnä periaateratkaisuissa tai muutoin tärkeissä asioissa.

¹⁹¹ KuntaL 16.1 §. JulKL 4.1 § 4. kohta ja 14.1 §.

”valtuusto voisi kunnan johtosäännöllä antaa julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvalltaa alaiselleen viranhaltijalle.”¹⁹²

Viranomaista koskee asiakirjasalaisuuden lisäksi vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäytön kieltosalassa pidettävissä tiedoissa. Vaitiolovelvollisuus tarkoittaa kieltä ilmaista tietoa suullisesti tai kieltä jättää salassa pidettävä asiakirja ulkopuolisten saataville. Hyväksikäytönkielto huomiositä, ettei viranomaisessa tallennettuja ja tallentamattomia salassa pidettäviä tietoja ole luvallista käyttää omaksi tai toisen hyödyksi. Julkisuuslain 23 §:n kieltö määräkin viranomaisen palveluksessa olevaa tai luottamusmiestä tai muutoin viranomaisessa toimivaa ilmaisemasta tai käyttämästä hyväksi tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävää. *Vaitiolovelvollisuus voidaan ymmärtää myös virkamiehen tai luottamusmiehen ilmaisuvapauden rajoittamisena ja voi käytännössä johtaa epävarmuuteen tai -tietoisuuteen siitä, mitä tietoja suullisesti voidaan antaa.* Tämä vaikuttanee myös siihen, mistä asioista tai asioiden ulottuvuuksista julkista keskustelua käydään. Salassa pidettävien tietojen vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäytönkielto jatkuu palvelus- tai luottamussuhteen päättymisen jälkeenkin.¹⁹³

Kunnanviraston eri yksiköiden henkilöstöön kuuluvat ovat yleensä sivullisia, joilla ei ilman muuta ole oikeutta tietoon salassa pidettävistä asiakirjoista. Myöskään kunnan viraston yksikköjen välinen asiakirjaliikenne ei tule julkiseksi sillä perusteella, että asia on tullut kunnan toisesta viranomaisyksiköstä toiselle. Kunnan itsenäisesti toimivilla viranomaisilla, ei ole oikeutta toisensa keskeneräisiin tai salassa pidettäviin asiakirjoihin ilman toimivaltaisen viranomaisen tai asiakirjoissa mainitun henkilön suostumusta (JulkL 26.1 § ja 29.1 §).¹⁹⁴ Toisaalta pääperiaatteen tulisi olla se, että mitä salaisempaa viranomaisen toiminta on luonteeltaan, sitä laajempi vastuu viranomaisella on laatia tiedotteita, tilastoja, oppaita ja keskeneräisten asioiden kuvauksia sekä järjestää muuta tiedottamista¹⁹⁵.

¹⁹² HE 20/2005 vp. s. 10. Lakilisäys mahdollistaa päätösvalan siirtämisen asiakirjan antamismenettelyissä kuntakohtaisten käytäntöjen luomisen. Päätösvaltaa ei ole kuitenkaan kaikilta osin tarkoitus siirtää viranhaltijoille, vaan toimielimet päättävät itsenäisesti delegoinnin laajuudesta. *Lisäksi julkisuuslain 6 §:n ja 7 §:n valmisteilla olevissa asiakirjoihin voi sisältyä erilaisia intressejä, eri näkökulmista ja yleisimpiä näkökohtia, minkä vuoksi toimielin harkitsee jatkossakin tällaisten asiakirjojen julkisuudesta.* Viranhaltijan päätöksestä olla antamatta tietoja haetaan muutosta suoraan hallinto-oikeudelta. Muutoin viranhaltijan aikaisempiin oikeuksiin ratkaista päätösvaltaan kuuluvien asioiden julkisuudesta, ei lakimuutoksessa puututtu.

¹⁹³ Ks. Konstari & Wallin 2000, s. 124.

¹⁹⁴ Ks. esimerkiksi Mäenpää 2000, s. 90. Kunnallishallinnossa erillisiä viranomaisia ova sekä kuntalain 17 §:ssä tarkoitettut monijäseniset toimielimet että henkilöt ja muut organit, joilla on oikeusnormiin perustuvia kunnallisia tehtäviä tai toimivaltaa.

¹⁹⁵ JulkL 20 §.

Vallitseva käytäntö kunnissa tulisi olla, että jokainen toimielin vahvistaisi tiedottamiseen ja tietojen antamiseen liittyvän ohjeistuksen hyvän tiedonhallintatavan edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi toimielinten esityslistat, kuntien tavallisimmat keskeneräisiä asioita sisältävät asiakirjat, olisi hyvä lähettää ennen kokousta tiedotusvälineille ja laittaa yleisesti nähtäville Internetiin, paitsi salassa pidettäviltään osin. Lähtökohtana voisi toimia toimielinten päätös keskeneräisten asioiden tiedottamisesta samoin kuin julkisistakin asioista. Tosin *yksittäisissä* asioissa salassapito voi vaatia toimielimen tai tiedottamisesta vastuullisen virkamiehen toimimaan julkisuutta rajoitavasti esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen alueella. Toimialan erityissäännöksiin perustuvaa sulkeutuneisuutta voidaan kuitenkin lieventää konkreettisten tiedottamisvastuiden täsmentämisellä ja seurannalla.¹⁹⁶

3.2.2 Kunnan valmisteluasiakirjojen yleisöjulkisuus

3.2.2.1 Yleensä ennen kunnallisen viranhaltijan päätöstä julkisiksi tulevat valmisteluasiakirjat

Julkisiksi tulevat julkisuuslain 4. §:ssä säädettyjen itsenäisten viranomaisten, esimerkiksi kunnallisten viranhaltijoiden toimivaltuuksiensa rajoissa suorittamat *välitoimenpiteet*, liittyen tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntöihin sekä esityksiin, ehdotuksiin, aloitteisiin, ilmoituksiin ja hakemuksiin sekä niitä koskeviin liiteasiakirjoihin, kun asiakirja on allekirjoitettu (JulkL 6.1 § 2. kohta). Myös viranomaisen ollessa lausunnonantajana, tulee lausunto julkiseksi, kun se on allekirjoitettu ja se lähetetään lausunnon pyytäjälle. (JulkL 6.1 § 8. kohta). Erilaisissa julkisuuslain 7 §:ssä mainittujen ja kunnalliselle viranhaltijalle toimitettujen asiakirjojen julkisuus määräytyy asiakirjan laadun ja toimitustavan mukaisesti normissa säädettyllä tavalla.

Kunnallisessa viranomaisessa asiakirjan julkiseksi tulemiseen vaikuttavat siis asiakirjan laadun, laatijan ja toimitustavan lisäksi, kenelle lopullinen päätösvalta asiassa kuuluu. Näin ollen, jos lopullinen päätösvalta asiassa kuuluu kunnalliselle toimielimelle, noudatetaan julkisuuslain 6 §:n asiakirjoissa pääsääntöä, jonka mukaan asiakirjat tulevat muutamien poikkeuksien julkisiksi vasta toimielimen pöytäkirjan allekirjoittamisen ja tarkastamisen jälkeen. (JulkL 6.1 § 6. kohta). Tässäkin pääsäännössä erityisesti harkinnanvaraisissa valmisteluasiakirjoissa saattaa olla kuntakohtaisia eroja riippuen siitä, miten kunnan johtosäännössä on toimivaltuuksia jaettu kunnallisten toimielinten ja viranhaltijoiden välillä. Tarkastelen lähemmin kuntalaissa ja julkisuuslaissa säädettyjä mahdollisuuksia jakaa kunnan viranomaisten keskinäistä julkisuusharkintaa luvussa 3.2.2.7.

¹⁹⁶ Erikson, Nina, Sosiaaliturva 6, artikkeli 19.5.2003, http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;349;22080;29601;5267 – 28.3.2006.

3.2.2.2 Kunnallisen toimielimen päätöksen varmentamisen jälkeen julkiseksi tulevat valmisteluasiakirjat

Päätösvallan kuuluessa hallintoasian ratkaisussa kunnalliselle toimielimelle tulevat:

- ehdotus, aloite, ilmoitus ja hakemus liiteasiakirjoihin sekä
- viranomaisen tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntö sekä lausunto

julkiseksi, kun päätöstä koskeva pöytäkirja on allekirjoitettu ja tarkastettu. (JulkL 6.1 § 6. kohta).

197

Esimerkiksi kunnallisen lautakunnan talousarvioehdotuksesta tulee julkinen, kun pöytäkirja on allekirjoitettu ja tarkastettu, vaikka talousarviosta päättääkin valtuusto. Sama koskee myös muita lautakunnan esityksiä; ne tulevat julkiseksi heti lautakunnan pöytäkirjan allekirjoittamisen ja tarkastamisen jälkeen, vaikka näiden lautakuntaesitysten sisältö saattaa vielä muuttuakin kunnanhallituksen käsittelyssä, taikka ne voivat palautua takaisin toimielimelle.¹⁹⁸

Kunnan viranomaisen valmisteluun tai sisäiseen työskentelyyn liittyvien asiakirjojen julkisuudesta säädetään julkisuuslain 6.1 §:n 8.kohdassa. Sisäisen työskentelyn ja valmisteluun (JulkL 3.3 § 2. kohta ja 3.4 §) voi liittyä sekä viranomaisen omassa keskuudessaan tehtyjä ehdotuksia ja luonnostelmia että ulkopuolisilla asiantuntijoilla toimeksiantona valmistuneita erilaisia tutkimuksia ja selvityksiä sekä sopimusluonnoksia. Sisäiseen työskentelyyn tai valmisteluun liittyvät asiakirjat, pöytäkirjat, esityslistat, asiantuntijalausunnat ja niiden liitteet tulevat julkiseksi, lukuun ottamatta salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja, silloin kun nämä asiakirjat ovat olleet esillä toimielimen kokouksessa, ja toimielin on päättänyt asiasta tai asia on muutoin käsitelty loppuun.

199

¹⁹⁷ Kunnan toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa (KuntaL 62 §). Kunnallishallinnon päätöisasiakirja on pöytäkirja, jolla tarkoitetaan toimielinten pöytäkirjoja sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden päätöspöytäkirjoja (päättöluetteloita). Pöytäkirjan perustehtäviä ovat tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeet. Valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja on tarkastamisen jälkeen pidettävä yleisesti nähtävänä. Pöytäkirjan nähtävillä olosta on ilmoitettava ennakolta ja yleisenä käytäntönä on siitä ilmoittaminen kokouskutsussa. Muun viranomaisen pöytäkirja voidaan pitää nähtävillä, jos se asianomaisessa viranomaisessa katsotaan tarpeelliseksi. Viranhaltijan itsenäisesti, oman toimivaltansa rajoissa tehdyt niin sanotut viranhaltijapäätökset merkitään tiedoksi, johtosäännön mukaisesti toimielimen pöytäkirjaan. (KuntaL 63 §) Kunnan jäsenen, muun kuin varsinaisen asianosaisen, katsotaan saaneen tiedon kunnallisesta päätöksestä pöytäkirjan yleisestä nähtävillä asettamisesta. (KuntaL 95.2 §). Myös Heuru 2001, s. 376.

¹⁹⁸ HE 30/1998 vp. s. 59. ”Kunnan viranomaisen esitykset ovat käytännössä monijäsenisen toimielimen, kuten lautakunnan laatimia. Koska kunnallisen toimielimen päätökset tehdään kokouksissa, kunnan toimielimen esitys tulisi momentin 6 kohta huomioon otettuna julkiseksi, kun esityksen tekemisestä päättäneen toimielimen kokouksen pöytäkirja on tarkastuksen jälkeen allekirjoitettu.”

¹⁹⁹ Ks. Erikson 2003, Sosiaaliturva 1/2000. Poikkeuksena lausunnon julkisuudesta voi olla valmistelun yhteydessä viranomaiselta pyydettyä lausunto, josta voi tulla julkinen ennen JulkL:n 6.1 § 8. kohdassa säädettyä varmennusta. Esimerkiksi kunnallinen lautakunta voi pyytää ministeriöltä kannanoton jonkin valmistelussa relevantin säännöksen

Mikäli kyseisiä asiakirjoja ei koskaan esitetä toimielimen kokouksessa, mutta ne arkistolain 7.2 §:n perusteella on liitettävä arkistoon, noudatetaan tietojen antamisessa julkisuuslain normeja.²⁰⁰ Huomattava on, että toimivaltaiselle viranomaiselle asian käsittelemiseksi lähetetyt hakemukset tai vastaavat asiakirjat tulevat julkisiksi salassapitoa koskevin rajoituksin heti saapumishetkestä viranomaiselle (JulKL 7.1 §). Sen sijaan hakemuksista laadittu ja toimielimen kokouksessa esiteltävä muistio tulee julkiseksi vasta päätöksenteon jälkeen (JulKL 6.1 § 8. kohta). Mihinkään viireillä olevaan valmisteluun liittyvä selvitys tulee viimeistään julkiseksi, kun selvitystä koskeva asia on käsitelty loppuun viranomaisessa. Merkintä tällaisen ”muun asian” käsittelyn päättymisestä olisi tehtävä myös diaariin, mikä saattaisi muutkin asiakirjat virallisesti julkisuuden piiriin. (JulKL 6.1 § 9. kohta).

Kunnan toimielimen kokouksessa voidaan esitellä viireillä olevaa tai viireille tulevaa asiaa. Kokouksessa käydyin keskustelun ja kannanottojen perusteella voidaan laatia muistio, joka tulee julkiseksi vasta, kun toimielin tekee asiassa lopullisen päätöksen esimerkiksi seuraavassa kokouksessa. On myös mahdollista, että toimielin pitää pelkästään hallintoasioiden valmisteluun liittyviä kokouksia. Myös tällaisen kokouksen asiakirjat liitteineen tulevat julkiseksi, kun asia on käsitelty loppuun. Laki ei kuitenkaan estä tiedon antamista tai tiedottamista näistä vielä julkisiksi tulemattomista asiakirjoista. Tiedon antamisrajoituksille pitäisikin aina olla käsiteltävän tapauksesta johtuva asiallinen peruste ja tiedon suojaamisen tarve.²⁰¹

Pääsääntönä toimii siis valmisteluasiakirjojen ja niiden liitteiden julkisuus pöytäkirjan varmentamishetkestä, kun päätösvalta kuuluu asiassa kunnalliselle toimielimelle. (JulKL 6.1 § 6. kohta). Pääsäännöstä poikkeavasti toimitaan kuitenkin, jos lautakunta päättää jättää pöydälle esimerkiksi viran täyttämistä tai talousarvion valmistelua koskevan asian. Pöydällepanopäätöstä koskeva pöytäkirja ja esityslista ovat salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta julkisia, kun pöytäkirja on allekirjoitettu ja tarkastettu, mutta liitteet tulevat julkisiksi vasta, kun lautakunta on lopullisesti päättänyt asiasta. Esimerkiksi sopimuksen valmistelun jatkuminen tai muu vastaava tärkeä syy saattaa edellyttää, ettei liiteasiakirjoista anneta tietoja vielä tässä vaiheessa.²⁰²

tulkinnasta. Tässä tapauksessa ministeriön lausunto ei ole lautakunnan sisäinen valmisteluasiakirja, vaan lausunto tulee julkiseksi JulKL:n 7. §:n nojalla, kun se saapuu kuntaan.

²⁰⁰ ArkistoL (831/1994) 7.2 §: "Arkistointia on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuojaa on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteenä."

²⁰¹ HE 30/1998 vp. s. 61.

²⁰² HE 30/1998 vp. s. 61: "Kunnallisen lautakunnan pöytäkirjan julkiseksi tulo määräytyisi kohdan mukaan silloinkin, kun toimielimen kokouksessa on käsitelty valmisteilla olevaa asiaa. Kokouksen esityslistat tulisivat

Henkilökohtaisesti kunnalliselle viranhaltijalle tai luottamismiehelle osoitettu asiakirja tulee julkiseksi sen mukaan, onko kysymyksessä viranomaisen omaan vai lautakunnan kompetenssiin kuuluva asia. Edellytyksenä on kuitenkin, että asiakirja on toimitettu henkilölle hänen virka-asemansa tai viranomaistehtäviensä perusteella. Kunnan viranomaiselle tai luottamusmiehelle muun tehtävän tai aseman vuoksi lähetetty asiakirja, ei ole *viranomaisen asiakirja* julkisuuslain 5.3 §:n 1. kohdan nojalla.

3.2.2.3 Kunnan päätöksentekomenettelystä riippumatta julkisiksi tulevat valmisteluasiakirjat

Kokonaisuudessaan käyttötarkoitukseensa valmistuminen tekee julkisiksi tietyt yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman valmisteluun liittyvät tutkimukset, tilastot ja niihin verrattavat perusselvitykset. Myös kunnissa voidaan tehdä yleisesti merkittävän hallintoasian valmisteluun liittyviä perusselvityksiä. Kunnallinen lautakunta voi esimerkiksi selvittää palveluiden tai suoritteiden tuotannosta syntyvien kustannusten jakautumista kunnan eri alueilla. (JulKL 6.1 § 5. kohta). Selvitys voidaan tehdä myös yksittäisessä vireillä olevassa tai vireille tulevassa asiassa. Tässä tapauksessa selvitystä on pidettävä sisäisenä ja siihen sovelletaan julkisuuslain 6.1 §:n 8. kohtaa. Selvitys tulee julkiseksi vasta lopullisen päätöksen asianmukaisen varmentamisen jälkeen.

Viranomaisella on tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä ja valmisteilla olevissa yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevissa suunnitelmissa, selvityksissä ja ratkaisuissa. Tämä tarkoittaa tiedonpyytäjän informointia suullisesti tai muulla valmistelijan harkitseamalla tavalla mainittujen asioiden käsittelyvaiheista, esillä olleista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusarvioinneista sekä neuvontaa, miten asioihin voi vielä vaikuttaa. (JulKL 19 §). Normin ilmaisulla *muulla tavalla* ei tarkoiteta keskeneräisten, merkittäviä kysymyksiä sisältävien valmistelu-asiakirjojen antamista jäljennettäväksi tai kopioitavaksi, taikka lähettämistä sähköpostitse sellaisenaan. *Muulla tavalla* lainsäätäjä tarkoittaa lähinnä sitä, että viranomaisen on laadittava asiakirjoja, joista selviävät näitä hankkeita koskevat ja valmistelussa käytettävät perustiedot.²⁰³

Hallintolain 41.1 §:ssä säädetään tietojen saantia käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista asioissa, jotka vaikuttavat huomattavasti muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon ja mui-

käytännössä yleensä julkisiksi samaan aikaan kuin pöytäkirja. Pöytäkirjan liitteitä ei kuitenkaan mainita kohdassa, vaan niiden julkiseksi tuleminen on arvioitava erikseen. Siten esimerkiksi sellaista asiaa koskeva liiteasiakirja, josta päättäminen siirretään myöhempään kokoukseen, tulee julkiseksi 9 kohdan mukaan, kun asia on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.”

²⁰³ HE 30/1998 vp. s. 80.

hin oloihin. Huomattavan asian vaikutuspiiriin kuuluvien henkilöiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi viranomaiselta ei voida edellyttää laatimaan erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja selvityksineen ja suunnitelmineen, ellei tällainen toiminta kuulu varsinaisesti viranomaisen selvityselvöllisyyksiin.²⁰⁴ Lisäksi esimerkiksi maankäyttöä, asuntotuotantoa, rakentamista ja ympäristönsuojelua koskevien suunnitelmien valmisteluun liittyvästä tiedottamisesta ja muusta informaatiosta on olemassa normeja myös sovellettavassa erityislainsäädännössä.²⁰⁵

3.2.2.4 Kunnan viranomaiselle toimitettujen valmisteluasiakirjojen julkisuus

Julkisuuslain 7.1 §:ssä säädetään viranomaiselle toimitettujen asiakirjojen kuten erilaisten hakemusten, ilmoitusten, lausuntojen ja kanteluiden julkiseksi tulemisesta. Viranomaisen tehtäviin ja toimivaltuuksiin kuuluvissa sekä asian käsittelemiseksi toimitetuissa asiakirjoissa julkisuus alkaa saapumishetkestä viranomaiselle. Esimerkiksi virkahakemukset liitteineen ovat salassapitoa koskevin rajoituksin julkisia, kun viranomaisen on ne saanut. Ratkaisevinta julkisuuden määrittämisessä on siis saapumishetki viranomaiselle ja se sisältääkö asiakirja säännöksiin perustuvia kieltoja tai rajoituksia tietojen antamiselle. Viranomaisen diaarisointimerkinnöillä ei ole merkitystä tällaisten asiakirjojen julkiseksi tulon kannalta. Eikä myöskään hakijan toivomuksilla, ettei hakemuksen julkisia tietoja annettaisi kenellekään.²⁰⁶

Kuntaan tilatut ja saapuvat asiantuntijalausunnot tai muut vastaavat asiakirjat on voitu sopia avattavaksi tiettyinä hetkenä ja kaikki samanaikaisesti. Näin menetellen, ovat asiantuntijalausunnot julkisia avaamishetkestä, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Erilaisten suoritteiden tuottamiseksi lähetetyt tarjoukset, joiden paremmuusjärjestys arvioidaan, tulevat julkiseksi oikeustointa koskevan sopimuksenteon jälkeen myös huomioiden salassapitorajoitusten asettamat ehdot.²⁰⁷

Pelkästään teknisten apuvälineiden avulla selville saatavat asiakirjat, jollei salassapitosäännöksistä tai muista tietojen saantia koskevistä rajoituksista muuta johdu, tulevat julkisiksi kun ne

²⁰⁴ Mäenpää (2) 2003, s. 297-302, selvittämis- ja esittämisvastuun jakaantumisesta viranomaisen ja asianosaisen välillä.

²⁰⁵ Ks. Ahvenainen & Rätty 1999, s. 119.

²⁰⁶ Ks. Erikson 2003, Sosiaaliturva 1/2000. Hakemus virkaan tai palvelussuhteeseen tulee tietyiltä osin julkiseksi heti kun se on saapunut kuntaan. Nimi-, ammatti- ja paikkatiedot on annettava hakemusasiakirjoista niitä pyydettyäessä. Ks. myös Ahvenainen & Rätty 1999, s. 66. On hyvän hallintotavan mukaista, että hakijalle kerrotaan hakemusasiakirjojen julkisuudesta, mutta salassapitotoiveet ilmoitetaan tiedotusvälineille, jotka ratkaisevat otetaanko hakijan toiveet huomioon.

²⁰⁷ JulkL 7.2 §.

ovat viranomaisen käytettävissä. Esimerkiksi sähköpostitse ja telefaksilla lähetetyt asiakirjat liitteineen ovat useimmiten välittömästi tulostettavissa niiden saapuessa viranomaiseen laitteeseen.

3.2.2.5 Sopimukseen ja oikeustoimeen liittyvien valmisteluasiakirjojen julkisuus

Sopimus voi liittyä erilaisten suoritteiden, tavaroiden ja palvelusten hankintaan. Muita tarjouskilpailussa ratkaistavia oikeustoimia voivat olla kiinteistöjen ja muun kunnan omistaman kiinteän varallisuuden myynti ja vuokraus. Tarjouspyynnöistä, tarjouksista ja tarjouksia koskevista täydennyspyynnöistä säädetään julkisuuslaissa seikkaperäisesti. Kaikkia julkisia hankintoja koskeva yleissäännöstö on L julkisista hankinnoista (1505/1992). Kunnissa voi olla myös omia kunnallisten johtosääntöjen kaltaisia hankintasääntöjä²⁰⁸. Lisäksi julkisoikeudellisten hankintayksiköiden on noudatettava EU:n julkisia hankintoja koskevia säännöksiä kynnysarvoista ja hankintamenettelystä. Tulkinnallisessa normikollisiossa on julkisten hankintojen Eurooppaoikeudellisilla säännöksillä etusija.²⁰⁹

Tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti tarjousmenettelyn kaikissa vaiheissa. Hankinnat tulee tehdä mahdollisimman edullisesti, käyttäen kriteerinä joko hintaa tai kokonaistaloudellisuutta. Arviointiperusteet hankinnan edullisuudesta on ratkaistava ennen tarjouspyyntöä ja ne tulisi käydä ilmi myös hyväksytyyn tarjouksen valintapäätöksestä. Tutkimusekonomisista syistä tarkastelen vain julkisuuslain relevantteja normeja tarjousasiakirjojen julkisuudessa osana kunnallista päätöksentekoprosessia.²¹⁰

Viranomaisen tarjouspyynnöt ja ennen niihin tehtyjen tarjousten avaamista esitetyt täydennyspyynnöt ovat julkisia sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. (JulKL 6.1 § 2. kohta). Siinä tapauksessa, että tarjoukset avataan ja niihin pyydetään täydentävä tarjous, tulevat tarjouspyynnöt julkisiksi vasta, kun sopimuksesta on päätetty tai kun se on muodollisestikin tehty. (JulKL 6.1 § 3. kohta). Samoin kaikki muut tarjouspyyntöön saapuneet tarjoukset hintatietoineen tulevat julkisiksi vasta sopimuksen teon jälkeen tai aikaisintaan, kun sopimuksesta on päätetty kunnan viranomaisessa. Joissakin sopimustilanteissa saattaa kuitenkin olla mahdollista, että tietoja sopimusasiakirjoista voidaan antaa vasta sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen.²¹¹

²⁰⁸ Ks. esimerkiksi Rovaniemen kaupunki, Hankintojen menettelytapaohje - <http://www.rovaniemi.fi/?depid=14937> - 03.04.2006.

²⁰⁹ Mäenpää (2) 2003, s. 159-160.

²¹⁰ Heuru 2001, s. 306-311.

²¹¹ HE 30/1998 vp, s. 59.

Saatujen tarjouksien perusteella laaditut ja hankitut vertailulaskelmat, mikä tarjous muodostaa edullisimman vaihtoehdon, tulevat myös julkisiksi vasta sopimuksen teon jälkeen. Varsinainen sopimuspaperin julkisuus on niin ikään sidottu allekirjoitushetkeen. Toimielimen kokouksessa tarjousasiakirjojen tai alustavien sopimusesitysten pelkkä käsittely ilman päätöstä, ei tee asiakirjoista julkisia.²¹²

Tarjousasiakirjoihin tulee soveltaa julkisuusmyönteistä laintulkintaa, mikä edellyttää tietojen antamista tarjousasiakirjoista heti toimielimen tai kunnallisen viranhaltijan päätöksen jälkeen, eikä vasta sitten kun sopimus on tehty, lukuun ottamatta salassa pidettäviä tietoja liike- ja ammattisalaisuuksista.²¹³ Julkisuusmyönteinen laintulkinta edellyttää kuitenkin, että julkisuuslain 6.1 §:n 3. kohdan tarjouspyyntöjä ja julkisuuslain 7.2 §:n tarjouksia käsitellään julkisina heti, kun sopimuksesta on päätetty, odottamatta sopimuksen vahvistamista osapuolten allekirjoituksin.

Esimerkiksi tarjouskilpailun hävinneellä voi olla tarve kyseenalaistaa hyväksymispäätös ja saattaa asia kilpailuneuvoston tarkastettavaksi, onko julkisista hankinnoista annettua lakia rikottu. Hävinnyt osapuoli tarvitsee tietoja kilpailuneuvostolle osoitetun hakemuksen perusteluihin.²¹⁴ Tosin tarjouksen jättäjiä koskevat asiaosaisen tiedonsaantirajoitukset eikä ehdotonta tiedonsaantioikeutta muodostu ennen kuin tarjousasiakirjat ovat julkisia. (JulkL 11.2 §, 3. ja 6. kohta). Lisäksi tiedon antamista voivat rajoittaa liiketoimintaa harjoittavien julkisyhteisöjen tai yksityisten liikkeen- tai ammatinharjoittajien oikeuksia turvaavat julkisuuslain 24.1 §:n kohdat 17 ja 19. Myös kunnan jäsenyyteen perustuvan oikaisuvaatimuksen laatiminen voi edellyttää tietojen saantia välittömästi tarjouksen hyväksymispäätöksen jälkeen, niiltä osin kuin se on julkinen (JulkL 11.4 §, KuntaL 92.1 §).²¹⁵

²¹² Mäenpää 2000, s. 86.

²¹³ Heuru 2001, s. 211-212. Liike- ja ammattisalaisuuden sisältöä ei määritellä JulkL:ssa. Tulkintaohjetta käsitteen sisällölle voidaan saada ainakin kahdesta eri säännöksestä 1) L:n sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (1061/1978) 4.3 §:stä "Joka elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittaessaan on saanut tiedon liikesalaisuudesta tai jolle työn tai tehtävän suorittamista varten taikka muuten liiketarkoituksessa on uskottu tekninen esikuva tai tekninen ohje, ei saa sitä oikeudettomasti käyttää eikä ilmaista." 2) RL:n 30 luvun 11 §:stä "Yrityssalaisuudella tarkoitetaan tässä luvussa liike- tai ammattisalaisuutta, taikka muuta vastaavaa elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa, jonka elinkeinonharjoittaja pitää salassa ja jonka ilmaiseminen olisi omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa joko hänelle tai toiselle elinkeinonharjoittajalle, joka on uskonut tiedon hänelle." Myös HE 30/1998 vp, s. 96. Liike- ja ammattisalaisuusintressi on punnittava objektiivisessa kokonaisuuskäsitelmässä, jossa yksi kriteeri on toiminnan harjoittajan salassapitotahto.

²¹⁴ Ks. Helsingin HO:n ratkaisu 16.11.2001 – "Kysymyksessä olevien tietojen paljastumista ei voitu pitää yhtiön liiketoiminnan kannalta siten merkityksellisenä, että se olisi saattanut merkitä yhtiön kilpailuedun menettämistä tai heikentymistä."

²¹⁵ Ks. Ahvenainen & Rätty 1999, s. 68. Myös Erikson 2003, Sosiaaliturva 1/2000.

3.2.2.6 Harkintavallan sisältö vielä julkiseksi tulemattomissa valmisteluasiakirjoissa

Hallintoasian vireillä olon aikainen asiakirja voi olla valmistunut käyttötarkoitukseensa tai se on keskeneräinen. Kunnallisen viranomaisen päätöksentekoprosessissa valmisteluasiakirjan käyttötarkoitukseen valmistuminen vaatii usein vielä toimielimen käsittelyn ja asianmukaisesti hyväksytyn kokouspöytäkirjan, ennen kuin asiakirja tulee julkiseksi. Tietojen antaminen on viranomaisen harkinnassa sekä käyttötarkoitukseensa valmistuneista, mutta vielä toimielinkäsittelyä odotavissa että vielä selvästi keskeneräisistä valmisteluasiakirjoista. Julkisuuslain 9.2 §:ssä säädetään vielä julkiseksi tulemattomien asiakirjojen tietojen antamisen harkinnan lähtökohdista. Julkisuusharkinnassa vireillä olevan hallintoasian jo valmistuneissa tai keskeneräisissä asiakirjoissa on otettava huomioon se, mitä julkisuuslain 17 §:ssä säädetään.

1. päivänä lokakuuta 2005 astui voimaan uusi julkisuuslain 17.3 § (495/2005). Sen mukaan annettaessa tietoja julkisuus- ja salassapito-olettaman rajoissa tulisi tiedon vastaanottajan olla julkisuuslain alaisessa viranomaisasemassa. Suhtautumisen yleisöltä salassa pidettävien tietojen antamiseen muille kuin viranomaisille tulee olla pidättyvää ja se saa tapahtua vain painavasta syystä. Samassa lakimuutoksessa muutettiin myös julkisuuslain 23.2 §:n kuuluvaksi ”Vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomainen on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä.” Hallintovaliokunta perusteli säännösmuotoilua, koska näin tulevat paremmin huomioiduksi hallituksen esityksessä olleet perustelut sääntelyn merkityksestä etenkin poliittisen toiminnan kannalta.²¹⁶ Kunnallispolitiikassa sääntömuutoksella ei liene suurempaa relevanssia, koska toimielinten kokouksissa on harvemmin läsnä muita kuin viranhaltijoita ja luottamusmiehiä varsinkin, jos käsiteltävänä on salassa pidettäviä asioita.

Ensisijaisesti julkisuusharkinnassa tulee tarkkailla, että tietojen rajoittaminen perustuu yksistään laissa mainittuun perusteeseen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei vaaranneta julkisuuslain tarkoitusta ja ydinajatusta kansalaisten oikeutettujen tiedon intressien turvaamisessa. Harkintaan vaikuttaa lisäksi hallintolain 6 §:ssä legalisoidut yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet: tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus, objektiivisuus ja yhdenvertaisuus sekä luottamuksen suoja. Toimiessaan julkisuusperiaatteen ja yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaisesti viranomainen:

- ei rajoita tiedon saantia ilman laissa säädettyä perustetta (objektiivisuus).

²¹⁶ HaVM:n mietintö 9/2005 vp. Myös HE 20/2005 vp. s. 12.

- ei rajoita tietojen saantia enemmän kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista (suhteellisuus).
- kohtelee tiedonpyytäjiä tasapuolisesti (yhdenvertaisuus).
- ottaa huomioon harkintavaltaa käyttäessään julkisuuslain tarkoituksen (tarkoitussidonnaisuus).
- antaa vain oikeita ja virheettömiä neuvoja, ohjeita ja tietoja (luottamuksen suoja).²¹⁷

Harkintavallan julkisuusmyönteisyys tarkoittaa harkinnan suhteuttamista julkisuuslain sisältöön ja tavoitteisiin kansalaisten perusoikeuksia tukevalla tavalla. Julkisuuslain 3 §:n tarkoituksella tulee ohjata vahvasti harkintavallan käyttämistä. Mikäli tietojen saannin tarkoitukset menevät säännöksen ulkopuolelle, on harkintavallan rajoittavalle käytölle olemassa perusteet. Viranomaisen kielteistä tai rajoittavaa harkintaa voivat puoltaa seikat, että tiedon antamisella ei edistetä avoimuutta ja viranomaistoiminnan valvontaa.²¹⁸

Vielä laatimattomissa asiakirjoissa, mutta oletettavasti julkisissa asiakirjoissa, on viranomaisen suostuttava tietopyyntöön, jos pyyntö on riittävästi yksilöity ja viranomainen voi oman diaarinsa ja muiden hakemistojensa avulla tavanomaisesti selvittää, minkälaista asiakirjaa tietopyyntö koskee (JulkL 13.1 §). Virkatoimintaa haittaamattomasta ja riittävästi yksilöidystä tietopyynnöstä seuraava KHO:n ratkaisu v. 1991, jota voitaneen tapauskohtaisesti soveltaa myös voimassa olevan lain tulkinnassa harkittaessa suostumista tietopyyntöön vireillä olon aikaisissa, kesken-eräisissä tai laatimattomissa asiakirjoissa.

KHO:1991-A-5²¹⁹. KHO totesi yhtiön lääninoikeudessa täsmentäneen vaatimustaan siten, että se koski virallisia jäljennöksiä tai otteita kunnassa tehdyistä rakennusluvista pyyntöä seuraavan vuosineljänneksen ajalta. Yhtiön pyyntöä pidettiin täten täsmennettynä *riittävästi yksilöitynä*. Se kohdistui julkisiin yleisiin asiakirjoihin. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 7 §:n mukaan viranomaisen oli pyynnöstä annettava julkisesta asiakirjasta virallinen jäljennös tai ote taikka, mikäli tilan puolesta tai virkatoimintaa haittaamatta kävi päinsä, annettava asiakirja viranomaisen luona luettavaksi ja jäljennettäväksi. Säännöstä oli tulkittava siten, että tietoa pyytävällä on aina oikeus saada julkisesta asiakirjasta virallinen jäljennös tai ote. *Pyyntö voitiin yhtiön rajoittamalla tavalla kohdistaa myös vastaisuudessa tehtävien päätösten asiakirjoihin*. Yhtiöllä oli siten oikeus saada pyytämänsä jäljennökset tai otteet rakennusvalvontatoimistolta.

Viranomaisen on yleensä tarkistettava tiedonpyytäjän henkilöllisyys pyydetessä tietoja harkinnanvaraisesti julkisesta asiakirjasta. Harkintavallan käyttämisen kannalta henkilöllisyyden selvit-

²¹⁷ Ks. AOK 501/1/98 - apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota kaupunginhallituksen menettelyssä havaittuihin puutteellisuuksiin ja toimivallan ylityksiin.

²¹⁸ Ks. Mäenpää 2000, s. 96-99, myös HE 30/1998 vp. s. 64-65, myös Ahvenainen & Rätty, 1999, s. 72

²¹⁹ <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/1991/199101596?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=A-5> – 24.3.2006.

täminen ei ole kuitenkaan aina ehdoton edellytys. Ilman asiallisia syitä, jos tiedon tarve on selkeä, ei kieltäytymistä tietopyyntöön voida katsoa perustelluksi varsinkin, jos viranomaisen on laiminlyönyt asiakirjojensa järjestämisen julkisuuslain 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla²²⁰. Mikäli tiedonsaantioikeudet on rajattu vain asianosaisiin tai tiedot ovat salassapitosäännösten alaisia, on viranomaisen tarkistettava tietojen pyytäjältä niiden käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää. (JulkL 13.2 §, JulkL 16.3 §)²²¹

3.2.2.7 Kunnallisen viranomaisen julkisuusharkinnan jaettu toimivalta

Kuntalain 14 § antaa mahdollisuudet valtuuston päätösvallan laajaan delegointiin. Kysymys on osaltaan pakostakin ja paikallisten olosuhteiden sekä demokratiakäsitysten huomioinnista. Kunnan hallinnon järjestäminen ilman delegointia lieneekin mahdotonta tai olisi erittäin vaikeaa. Taustalla ovat myös vaatimukset hallinnon tehokkuudesta ja myönnettyjen määrärahojen sekä resurssien järkevästä käytöstä. Luonnollisesti toimivallan käyttöä voivat rajoittaa edellytysten puuttuminen, lähinnä määrärahojen olemattomuus tai riittämättömyys, jolloin valtuustoa alemmalle tasolle delegoidun toimivallan käyttö voi estyä. Voimavarojen pragmaattinen riittämättömyys ei voi kuitenkaan toimia perusteena delegoidun toimivallan siirtämiselle takaisin valtuustolle.²²²

Käytännössä kunnan toimivallan siirtämisessä eli delegoinnissa on siis kysymys valtuustolle kuuluvan päätösvallan siirtämisestä johtosäännössä jollekin muulle kunnan toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhaltijalle. Valtuusto voi delegoida päätösvaltaansa vain, jos normissa säädetään yleisesti kunnan viranomaisen päättävän asiassa. Säännöksen formulointi valtuuston nimenomaisesta päätösvallasta ei sen sijaan salli valtuustolle kuuluvan toimivallan delegointia. Delegointia ei voida tehdä yksittäisillä päätöksillä, vaan se on annettava kunnan johtosäännössä yleisillä määritteillä, mutta samalla riittävästi yksilöitynä ja rajattuna.²²³

Kun siirronsaajalle, kunnan toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhaltijalle luovutetaan toimivaltaa, valtuusto ei voi palauttaa sitä takaisin itselleen muutoin kuin muuttamalla johtosääntöä. Käytännössä tämä tarkoittaa luovutetun toimivallan alueella hallintoasian valmistelua, käsittelyä ja päätöksentekoa sekä julkisuusharkintaa siirron saajaa koskevin menettelyoikeudellisin

²²⁰ HE 30/1998 vp. s. 73.

²²¹ Ks. Ahvenainen & Rätty 1999, s. 86-87.

²²² Heuru 2001, s. 135-136.

²²³ Harjula & Prättälä 2004, s. 184-186.

säännöin ja määräyksin. Esimerkiksi johtosäännössä kunnalliselle viranhaltijalle niin sanotuissa viranhaltijapäätöksissä valmisteltavaksi ja päätettäväksi määrättyä asiaa ei välttämättä tarvitse etukäteen ilmoittaa kunnanhallitukselle. Mikäli valtuusto haluaa asettaa ehtoja siirretyn toimivallan käytölle, on ne mainittava johtosäännössä.²²⁴

Valtuusto voi johtosäännössä antaa toimivallan siirron saaneelle kunnan toimielimelle oikeuden siirtää toimivaltaa edelleen esimerkiksi kunnalliselle viranhaltijalle. Tässä niin sanotussa subdelegoinnissa on siis kysymys siirretyn toimivallan edelleen siirtämisestä. Koska vain valtuustolla on oikeus antaa johtosääntöjä, voi subdelegointi tapahtua vain toimielimen yksittäisillä päätöksillä, joiden seuranta tulisi järjestää huolellisella rekisteröinnillä. Subdelegointi puretaan samassa järjestyksessä kuin päätös tehtiinkin. Taannehtivasti peruutusta ei voida tehdä.²²⁵

Lähtökohtana tulisi myös olla se, että subdelegoitua valtaa on käytettävä ja siirron saanut ei voi siirtää sitä takaisin sen mukaan kykeneekö tai haluaako käyttää myönnettyä valtaa. Sekä delegoidun että subdelegoidun toimivallan käyttämisestä *on pidettävä pöytäkirjaa*, joka muutoksenhakuohjeineen on saatettava yleisesti nähtäville. Muutoksenhaussa noudatetaan siirron-saajan päätöksiä koskevia muutoksenhakuohjeita.²²⁶

Erityislaeissa ei yksityiskohtaisesti määrätä tehtävien hoitamista erikseen mainitulle toimielimelle. Erityislakien normeissa säädetäänkin yleisellä tasolla kunnallisesta toimielimestä tai viranomaisesta tehtävien hoitajana.²²⁷ Kysymyksessä on siten erityislainsäädännön antama valtuutusnormi, jonka perusteella valtuusto voi harkintansa mukaan määrätä tehtävät tietyille toimielimelle. Normin antamassa valtuutuksessa ei näin ollen ole kysymys samasta kuin päätösvallan yksilöidystä ja rajatusta delegoinnista johtosäännössä.²²⁸

Periaatteessa erityislakiperusteiseen toimielimen tehtävä- ja toimivaltamäärittelyyn riittää valtuustoon yksittäinen päätös, mutta järjestettäessä kunnan organisaation tietyn viranhaltijan päätösvaltaa ja tehtäväkuvausta ilman erityislain normivaltuutusta, tulee se siis määrätä johtosään-

²²⁴ Heuru 2001, s. 135.

²²⁵ Harjula & Prättälä 2004, s. 184-186. Ks. myös Mäenpää (2) 2003, s. 136-137.

²²⁶ Esim. JulkL 33.1 § "Viranomaisen tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, jollei toisesta momentista muuta johdu.". Ks. myös Heuru 2001, s. 135.

²²⁷ Ks. esimerkiksi SosiaalihuoltoL 6 § (710/1982), KansanterveysL 6 § (66/1972), L kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta 4 § (64/1986), Maankäyttö- ja rakennusL 21 § (132/1999), Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ympäristönsuojelun hallinnosta 4 § (828/1982), ElintarvikkeL 32 § (23/2006)

²²⁸ Ks. HE 30/1998 vp. s. 34. Myös JulkL:n 24 §:n salassapitoperusteet on kirjoitettu soveltamisalaltaan yleisinä, sen vuoksi, että tehtävien organisointitavat voivat hallinnossa vaihdella merkittävästi ja muun muassa kunnilla on aikaisempaa suuremmat mahdollisuudet muodostaa toimialaltaan laajoja toimielimiä viranomaistehtävien hoitamista varten.

nössä. Vastaavasti subdelegointi eli toimielimelle siirretyn toimivallan edelleen siirto viranhaltijalle on mahdollista vain toimielimen yksittäisellä päätöksellä valtuustossa hyväksytyin johtosäännön antaman valtuuden rajoissa.²²⁹

Julkisuuslain 14.1 §:ssä säädetään kunnanvaltuuston mahdollisuudesta määrittellä hallintosäännössä tai muussa johtosäännössä alaisensa toimielimen oikeudesta subdelegoida valtuustolta toimielimelle degoitua päätösvaltaa asiakirjan antamisesta sille viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on. Toimielin päättää subdelegoinnin rajoista, missä asiakirjoissa ja ketkä viranhaltijat saavat käyttää ratkaisuvallaa tiedon antamisessa. Julkisuuslain 14 §:n muutoksella (495/2005) muutettiin aiemmassa säännöksessä ongelmalliseksi koettua tilannetta, jossa kuntalain 14 §:ä ei voita soveltaa, jos nimenomaisesta toimivallasta oli säädetty erityislaissa.²³⁰

Ennen lakimuutosta voimassa ollutta julkisuuslain 14 §:n normia tulkittiinkin siten, että kunnallinen viranomainen saattoi antaa tietoja vain päätösvaltaansa kuuluvissa asioissa eli viranhaltijapäätöksissä. Lakimuutoksen jälkeen toimielin voi yksittäisellä päätöksellään subdelegoida harkintansa mukaan tietojen antamista esimerkiksi julkisuuslain 6 ja 7 §:n valmisteilla olevissa asiakirjoissa. Tarkoitus ei ole kuitenkaan, että päätösvalta julkisuusharkinnassa siirtyisi kokonaan viranhaltijoille, vaan kukin toimielin määritteli itse, miltä osin ratkaisuvallaa siirretään. Lakimuutoksella pitäisi mahdollistua asianmukaisten, kuntakohtaisten menettelyiden luonti tietojen antamisessa. Muutosta viranhaltijan päätökseen olla antamatta tietoja, haetaan suoraan hallintolainkäyttölain mukaisesti hallinto-oikeudelta. Kuntalain 14 §:ssä säädetty toimivallan siirtäminen tai edelleen siirtäminen ei luonnollisesti ole jatkossakaan sallittua, jos erityislaki ei anna siihen valtuutusta, kuten tilanne oli ennen lakimuutosta voimassa olleessa julkisuuslain 14 §:n normissa.²³¹

3.2.2.8 Ei-julkisiksi jäävät valmisteluasiakirjat

Hallintoasian vireillä olon aikana laaditaan asiakirjoja liittyen myös valmisteluun, mutta viime kädessä niiden voidaan tulkita jäävän julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisia asiakirjoja ovat julkisuuslain 5.3 §:ssä luetellut, (sisäisen) valmistelun aikana viranomaisen palveluksessa laaditut luonnokset ja muistiinpanot, joita ei kuitenkaan koskaan luovuteta asian esittelyyn

²²⁹ Ks. Heuru 2001, s. 133-139. Myös Harjula & Prättälä 2004, s. 184-186.

²³⁰ JulkL:n 14.1 § ennen lakimuutosta (495/2005) kuului seuraavasti: "Viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei toisin säädetä. Tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu."

²³¹ HE 20/2005 vp. s. 10.

tai muuhun esimerkiksi kunnallisen lautakunnan käsittelyyn. Samalla tavalla tulkitaan myös julkisuuslain 5.4 §:n mainittuja niin sanotun *sisäisen työskentelyn* yhteydessä laadittuja asiakirjoja, liittyen vireillä olon aikaiseen yhteydenpitoon ja neuvotteluihin. Silloin kuin yhteydenpito- ja neuvottelupaperit sisältävät tietoja, joilla on merkitystä yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvan tai julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta, on nämä asiakirjat arkistoitava ja ne tulevat normaalisti julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tosin viranomaisen voi määrätä, että tietoja annetaan vain luvalla.²³²

Vaikka edellä mainittuihin viranomaisen ei-asiakirjatyyppeihin eli esittelyyn tai käsittelyyn ulkopuolelle jääneisiin sisäisen valmistelun asiakirjoihin tai yhteydenpidon ja neuvotteluiden asiapapereihin ei sovellettaisi julkisuuslain 9.2 §:n mukaista julkisuusharkintaa, ei tämä välttämättä tarkoita kyseisten asiakirjojen jäämistä viranomaisen määräysvallan ulkopuolelle. Asiakirjojen sisältämättä salassa pidettäviä tietoja, voi viranomaisen yleisen harkintavaltansa rajoissa antaa pyytäjälle ei-asiakirjan tai siinä olevan tiedon.²³³

3.2.2.9 Valmisteluasiakirjojen diaari ja diaarisointimerkinnät

Viranomaisen edellytetään pitävän diaaria tai muuta asiakirjarekisteriä luetteloa käsittelyyn otetuista ja annetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä (JulkL 18.1 § 1.kohta). Viranomaisen merkintä jatkuvasti ylläpidettävään diaarin tulee julkiseksi, kun se on tehty (JulkL 6.1 § 1. kohta). Diaarimerkinnän tekemättä jättäminen asianmukaisella tavalla ei vaikuta asiakirjan julkisuuteen, vaan julkisuus määräytyy aina julkisuuslain 6. ja 7. §:n mukaan tai harkinnanvaraisissa asiakirjoissa julkisuuslain 9.2 §, 17 §:n ja 22.1 §:n mukaisesti.

Viranomaisen valmisteluasiakirjoista osa voi valmistua lopulliseen käyttötarkoitukseensa jo ennen kuin pöytäkirja, päätös, lausunto, toimituskirja tai sopimus varmennetaan asianmukaisesti (JulkL 6 §). Myös osa viranomaiselle toimitetuista asiakirjoista tulee julkiseksi heti viranomaisen saadessa ne tai ne ovat luettavissa viranomaisen tietojärjestelmissä. Esimerkiksi viranomaiselle toimitettujen hakemusten, ilmoitusten, lausuntojen tai kanteluiden diaarisoinnilla ei ole merkitystä julkiseksi tulemisen näkökulmasta. (JulkL 7 §). Julkiseksi tulleista valmisteluasiakirjoistakin tulisi olla merkintä viranomaisen diaarissa. Julkisuuslaissa diaarimerkinnän tekemises-

²³² HE 30/1998 vp. s. 57-58.

²³³ Mäenpää 2000, s. 99.

tä, toisin kuin asiakirjaluettelon pitämisestä, ei ole säädetty, mikä ei kuitenkaan vapauta viranomaista toimimasta julkisuusperiaatteen mukaisesti julkisiksi tulleissa valmisteluasiakirjoissa.²³⁴

Diaariin tehdyn merkinnän julkisuus alkaa siis julkisuuslain 6.1 §:n 1. kohdan mukaisesti sen merkitsemishetkestä lähtien. Julkisuuslain 16.2 §:n mukaan viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Miten tämä tulkitaan, jos tietopyyntö kohdistuu julkisuuslain 18.1 § 1. kohdan diaariin ja muihin luetteloon, jota ylläpidetään sähköisesti. Tulkintaongelmaa ei ole siinä tapauksessa, kun kysymys on oikeudesta saada tieto sähköisesti ylläpidetyn diaarin julkisten asiakirjojen merkinnästä.

Sen sijaan, jos pyyntö kohdistuu valmisteluasiakirjan tai välitoimenpiteen diaarimerkintään, tällaisiakin diaarimerkintöjä varmaan tehdään, näyttäisi muodostuvan normikollisio. Käsin ylläpidetyssä diaarissa ristiriitaa ei ole, mutta kun diaarin tallennemuoto muuttuu sähköiseksi, säädetään normissa edellytykseksi ”jollei erityisistä syistä muuta johdu.” Näin ollen vaikka diaarimerkintä on julkisuuslain 6.1 §:n 1. kohdan mukaan tullut julkiseksi, mutta valmisteluasiakirjaa tai välitoimenpidettä koskeva merkintä onkin tehty sähköisesti, näyttäisi se vastoin diaarimerkinnän julkisuutta koskevaa normia jättävän merkinnän tekijän tai diaarin vastuuhenkilön harkittavaksi antaa tietoa vai ei.

Julkisuuslain 9.2 §:ssä säädetään viranomaisten harkinnassa olevien asiakirjojen julkisuudesta. Tiedonsaantioikeuksista päätöksenteossa säädetään julkisuuslain 17 §:ssä. Tiedon saantia ei saa rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta, eikä tiedon antamisessa saa loukata pyytäjien tasapuolisuutta. Varsinaisen asiakirjasalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden ulottuvuudesta, myös erityissäädöksistä johtuen, säädetään julkisuuslain 22.1 §:ssä. Annettaessa tietoja mielenkiintoisten tai keskustelua herättävien asioiden harkinnanvaraisesti julkisista asiakirjoista, olisi ennen tietojen antamisesta esimerkiksi medialle informoitava myös välittömiä asianosaisia, jos sellaisia on (JulkL 11.1 §). Tämä olisi hyvän hallinnon mukaista.²³⁵

Viranomaisen asiakirjat on järjestettävä niin, että julkiset asiakirjat ja tiedot löytyvät vaivatta, vaikka nimenomaista diaaria ei pidettäisikään (JulkL 18.1 § 4. kohta). Viranomaisen on oltava selvillä käytössään olevista diaareista ja asiakirjarekistereistä niiden sekä niiden välisistä, hyvää

²³⁴ Ks. esim. Mäenpää (2) 2003, s. 328-329.

²³⁵ Mäenpää 2000, s. 114. Ks. myös Niemivuo & Keravuori 2003, s. 282.

tietohallintotapaa toteuttavista määräyksistä ja suhteista. Asiakirjat voidaan jaotella esimerkiksi niin, että julkiset ja salassa pidettävät asiakirjat on kirjattu eri rekistereihin.

Asiakirjat tulisi laatia siten, että julkisuuslain 10 §:n säännös julkisten tietojen antamisesta, ilman salassa pidettävien tietojen paljastumista, toteutuisi mahdollisimman vaivattomasti. Salassa pidettäviä asiakirjoja tai merkintöjä sisältävästä diaarista on myös kyettävä tarvittaessa antamaan tietoja. Huolimatta minkälaisen asiakirjarekisterijärjestelmän pitämiseen tai pitämättä jättämiseen on päädytty, on asianomaisen viranomaisen tiedettävä, miten julkisia tietoja etsitään ja löydetään (JulkL 18.1 § 5. kohta).

3.2.3 Kunnan vireilläolon aikainen neuvonta, palvelu ja tiedottaminen

3.2.3.1 Neuvontavelvoite

Kuntalain 27.1 § 6. kohdan mukaan valtuuston on huolehdittava kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamisedellytyksistä vaikuttaa kunnan toimintaan *avustamalla* asioiden oma-aloitteista hoitoa, valmistelua ja suunnittelua. Kuntalain 29.1 §:ssä säädetään kunnan tiedottamisvelvoitteen tarkoittavan myös tiedottamisen yhteydessä *annettavia ohjeita* kunnan asukkaille kysymysten ja mielipiteiden esittämisestä *valmistelijoille* ja päättäjille vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista.²³⁶

Hallintolain 8 § velvoittaa viranomaista toimivaltansa rajoissa ja tarpeen mukaan antamaan asiakkaalleen neuvontaa hallintoasian hoitamisessa ja vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonnassa asiakkaita on kohdeltava tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti. Neuvontavelvollisuutta on tulkittu OKA:n ja AOK:n laillisuusvalvonnan päätöksissä hyvän hallinnon periaatteiden suuntaisesti siten, että neuvontaa tulee antaa muissakin kuin vain välittömästi asian käsittelyyn liittyvissä kysymyksissä esimerkiksi säännösten tulkinnanvaraisuudesta.²³⁷ Käyn seuraavassa luettelonomaisessa esityksessäni läpi lainsäätäjän alkuperäisiä tavoitteita, mitä vi-

²³⁶ Harjula & Prättälä 2004, s. 254-255 ja 258-264.

²³⁷ Ks. esim. AOK 21.2.1997 D 302/1/96, 5.8.1997 D 522/1/96 ja 10.9.1997 D 1103/1/96 sekä OKa 7.5.2001 D 818/1/99.

ranomaisen neuvontavelvoite tulisi pitää sisällään²³⁸. Luettelo on esimerkinomainen ja muitakin yhtä päteviä argumentteja lienee paikannettavissa²³⁹.

Viranomaisen on neuvottava:

- miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää vireille panon yhteydessä sekä mitä menettelyllisiä oikeuksia asiakkaalla on.
- viraston käytännöistä asian käsittelytavoista ja vaiheista. Väärinkäsitykset ja virheelliset tiedot menettelytavoista on oikaistava.
- paitsi oikeudellisesti, annettava myös tosiasiallista neuvontaa, kuka hoitaa asiaa ja milloin hän on paikalla sekä kuinka kauan asian käsittely kestää.
- vain todellisissa ja konkreettisissa neuvonnan tarpeissa. Harkittaessa neuvonnan tarvetta, on arvioitava asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta.

Viranomaisen neuvontavelvollisuuden piirin eivät yleensä kuulu:

- lomakkeiden täyttäminen tai tarvittavien asiapapereiden laatiminen asiakkaan puolesta.
- ennakoida yksittäisten hakemusten menestymistä.
- neuvojen antaminen asiassa tai tehtävässä, joka ei kuulu viranomaisen omaan toimivaltaan.

Lisäksi viranomaisen on neuvonnassaan:

- vastattava asiallisiin ja riittävästi yksilöityihin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin viranomainen ei ole velvoitettu vastaamaan.
- annettava kirjalliseen tiedusteluun vastaus pääsääntöisesti kirjallisena. Yksinkertaisissa tiedusteluissa vastaus voidaan antaa suullisesti esimerkiksi puhelimitse. Myös *vireillä olevassa asiassa* tai vastaavassa tiedustelussa voi suullinen vastaaminen tulla kysymykseen.
- vastattava esitettyihin kysymyksiin selkeästi, täsmällisesti ja asiallisesti sekä pyydettyessä perusteltava vastaus.
- vastattava kysymyksiin mahdollisuuksien mukaan viipymättä, paitsi jos asia on laadultaan monitahoinen ja vaatii selvitysten hankkimista tai muita erityistoimenpiteitä.

²³⁸ Ks. esim. Siltala 2001, s. 113-114, lainsäädännön alkuperäisten tavoitteiden selvittämisestä ja ongelmatilanteista, jotka voivat aiheutua esimerkiksi informaatioteknologian nopeasta kehitymisestä.

²³⁹ Ks. esim. Laakso 1990, s. 152-153. Säädöstekstien luetteloiden analogiakriteerin harkinnan- ja arvostuksenvaraisesta valinnasta ja sen perusteella tehtävästä päättelystä: (1) Analoginen päättelytapa: Laki ei nimenomaisesti tunne seikkaa, mutta samankaltaisuus laissa mainittuun seikkaan on yhdenmukainen (argumentum ex analogi); (2) Vastakohtaispäättely: Keskeisenä on lain sananmuoto seikat, joita säädösteksti ei nimenomaisesti mainitse, jäävät vastakohtana säädöstekstissä mainitulle, säädöksen soveltamisalan ulkopuolelle (argumentum e contrario).

- Ilmoitettava, jos vastaus viivästyy, viivästymisen syyt ja milloin vastaus on odotettavissa.²⁴⁰

3.2.3.2 Palveluvelvoite

Viranomaisen on avustettava tiedonpyytäjää yksilöimään diaarinsa ja muiden hakemistojensa avulla asiakirja, josta pyytjä haluaa tiedon.(JulkL 13.1 §). Viranomaisen tulee pitää luetteloa käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista, niin että julkiset asiakirjat ovat vaikeuksitta löydettävissä. (JulkL 18.1 § 1. kohta). Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. (JulkL 9.1 §). Viranomaisen tulee neuvoa, miten kesken-eräisissä ja valmisteilla olevissa yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevissa suunnitelmissa, selvityksissä ja ratkaisuissa asioihin voi vielä vaikuttaa.(JulkL 19.2 §).

Erehdyksestä viranomaiselle toimitettu asiakirja, joka ei kuulu sen toimivaltaan, on viipymättä siirrettävä oletetulle toimivaltaiselle viranomaiselle hallintolain 21.1 §:ssä mainituin edellytyk-sin. Asiakirjan siirrosta on ilmoitettava lähettäjälle. Myös hallintolain 8.2 §:ssä kehoitetaan viran-omaista, hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen mukaisesti, ohjaamaan asiakas tarvittaessa toimi-valtaisen viranomaisen puoleen. Julkisuuslain 15.1 §:ssä annetaan valtuutus toimia tilanteissa, milloin tietopyyntö kohdistuu asiakirjaan, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan. Tällainen asiakirjaan kohdistuva tietopyyntö on siirrettävä asiallisesti oikealle ja toimivaltaiselle viranomaiselle.

Jos tiedoksi antamisessa toimivaltainen viranomainen kieltäytyy antamasta tietoja, on: (1) kiel-täytymisen syy ilmoitettava,(2) annettava tieto mahdollisuudesta siirtää asia viranomaisen rat-kaistavaksi, (3) tiedusteltava kirjallisen tietopyynnön vireillepanijalta tahdosta siirtää asia viran-omaisen ratkaistavaksi ja (4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Viran-omaisen on reagoitava tietopyyntöön säädetyissä ajoissa. Pääsääntöisesti tieto julkisesta asiakir-jasta olisi annettava viivytyksettä, mutta viimeistään kahden viikon kuluessa tietopyynnön saa-misesta.²⁴¹ Määräaika on yksi kuukausi, jos pyydettyjen tietojen määrä on suuri ja antamiseen liittyvät kysymykset ovat moniulotteisia, mikä vaatii tavanomaista suuremman työmäärän (JulkL 14.3-14.4 §).²⁴²

²⁴⁰ HE 72/2002 vp. s. 62-64.

²⁴¹ Ks. OKA 7.5.2001 D 818/1/99 - <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2001/20011536> – 25.3.2006.

²⁴² Ks. HE 30/1998 vp. s. 71-72. Määräaikojen taustalla ovat Euroopan yhteisöjen ympäristötietojen saatavuutta koskeva direktiivi ja YK:n Euroopan talouskomissiossa (ECE) valmistunut ympäristötietoja ja kansalaisten osallistumisoikeuksia koskeva sopimus.

Viranomaisen on perusteltava tietojen antamisen kieltäytymispäätös hallintolain 44 §:n säätämällä tavalla. Seuraava KHO:n päätös valaisee kuinka yksityiskohtaisesti, tosiseikkoihin nojautuen, kieltäytyminen tulee perustella. Salassapitosäännösten § -viittaukset eivät muodosta riittävästi yksilöityä perustetta julkisuuden rajoittamiselle.

KHO17.10.2000/2605.²⁴³ Ulkoasiainministeriö oli hylännyt toimittajan pyynnön saada jäljennökset kolmesta asiakirjasta, koska niitä oli pidettävä salassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti. Toimittajan valitettua päätöksestä korkein hallinto-oikeus kumosi ministeriön päätöksen ja palautti asian valituksenalaiselta osalta ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus lausui, että ministeriö *oli perustellut päätöstään pelkästään ilmoittamalla, mikä on sen perusteena oleva säännös. Sen sijaan päätöstä ei ollut perusteltu sen perusteena olevilla pääasiallisilla tosiseikoilla.* Päätöstä ei ollut perusteltu sellaisilla tosiseikoilla, joiden nojalla olisi ollut arvioitavissa, aiheuttaisiko tiedon antaminen kysymyksessä olevista asiakirjoista vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Valituksenalaista päätöstä ei näin ollen ollut perusteltu hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

Julkisuuslain 34 §:n mukaan tietojen antamisesta ei peritä maksua: annettaessa tieto asiakirjasta suullisesti, annettaessa asiakirja luettavaksi tai jäljennettäväksi viranomaisen luona, lähetettäessä sähköisesti talletettu asiakirja sähköpostitse ja jos asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- ja tiedotusvelvollisuuksiin. Tiedon hakemisen vaatiessa tavallista tavanomaista suuremman työmäärän, voidaan tietopyynnöissä periä aiheutuneita kustannuksia vastaava maksu, jollei kysymys ole neuvonta-, kuulemis- eikä tiedotusvelvollisuudesta. Viranomainen voi periä myös muusta tiedon antamisesta maksun, esimerkiksi kopiosta ja tulosteista, jonka tulee vastata kustannuksista aiheutuvaa määrää. Kunnissa perittävistä maksuista ja niiden suuruudesta voidaan päättää kuntalain nojalla. Perittävillä maksuilla ei kuitenkaan saa vaarantaa julkisuusperiaatteen toteutumista (JulkL 34 §, KuntaL 13.1 § 4. kohta, 50.1 § 10. kohta)²⁴⁴.

3.2.3.3 Tiedottamista edistävät normit

Kunnan asioista tiedottaminen on ehkä tärkein tapa luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien luomiseen. Kuntalain 29 § on ensisijainen kunnan tiedottamista ohjaavista säännöksistä, mutta on toissijainen, kun tiedottaminen koskee huomattava vaikutuksia elinympäristöön, työntekoon ja muihin oloihin omaavan hallintoasian vireillä olon ilmoittamista. Tällaisissa tapauksissa kunnan tiedottamisvelvoitteen ensisijaisena asettajana toimii hallintolain 41 §, (aiempi hallintomenettelyin 13 §, HmenL, 598/1982). Tarkempia määräyksiä kunnan tiedotta-

²⁴³ <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/2000/200002605> – 25.3.2006.

²⁴⁴ Ahvenainen, Taisto, Kuntaliiton yleiskirje 19/80/2005 JulkL:n muutoksista 1.10.2005.

mismenettelyistä voidaan antaa myös valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä. (KuntaL 50.1 § 11. kohta).

Julkisuuslain 19 § määrää, että valmisteilla olevista ja merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista on viranomaisen pyydettyessä annettava tietoja suullisesti tai muulla sopivalla tavalla, missä vaiheessa asian käsittely on, minkälaisia vaihtoehtoja on olemassa, mitä vaikutuksia ratkaisuista voi seurata ja millä tavalla yksilöt tai yhteisöt voivat vaikuttaa asiassa. Käytännössä viranomaisen edellytetään laativan ja pitävän esillä asiakirjoja, joista käy ilmi yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevien valmisteluhankkeiden perustiedot. Näin ollen pyyntöön identtisen kopion saamiseen valmisteluasiakirjasta, voi viranomaisen julkisuuslain 19.2 §:n perusteella kieltäytyä.^{245 246}

Lisäksi osallisten vaikutusmahdollisuuksista esimerkiksi kuulemistilaisuuksien järjestämisestä on voitu säätää erityislainsäädännön alueella.²⁴⁷ Kuulemistilaisuuksissa tulisi seikkaperäisesti selostaa useisiin henkilöihin ja laajalti vaikuttavien ratkaisujen valmistelua. Näin toimimalla edistetään ja tuetaan oma-aloitteisten kannanottojen ja lisäselvityspyyntöjen esittämistä.²⁴⁸

Kunnassa päätetään itsenäisesti ja *oman harkinnan mukaan* muun kuin lakisääteisen tiedottamisen laajuudesta ja tavoista. Kunnan asukkailla on kuitenkin julkisuuslain 3 §:n perusteella oikeus tietää, miten kunnallisia asioita hoidetaan ja miten niihin voisi itse osallistua ja vaikuttaa.²⁴⁹ Hy-

²⁴⁵ Ahvenainen & Rätty 1999, s. 119. Tämä velvoite pätee myös kunnallishallinnossa. Esimerkkejä yleisesti merkittävistä asioista ovat maankäyttöön, asuntotuotantoon, rakentamiseen ja ympäristönsuojeluun liittyvät suunnitelmat. Useimmiten tällaisten merkittävien hankkeiden valmistelun tiedottamisesta ja muusta informaatiosta on säädetty tarkemmin erityislainsäädännössä. JulkL:n 19 §:n velvoitteen voidaankin katsoa täydentävän erityislainsäädännön informaatiovelvoitteita. Ks. myös HE 30/1998, vp. s. 80-81.

²⁴⁶ Huom! Vertaa JulkL:n 6.1 §:n kohtaan 6: Viranomaisen laatimista asiakirjoista tulevat julkisiksi tutkimus ja tilasto sekä niihin verrattavissa oleva yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia kuvaava itsenäisen kokonaisuuden muodostava selvitys, silloinkin kun se liittyy muuten keskeneräiseen asiaan, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa.

²⁴⁷ Esimerkiksi Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 62 § "Vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa" ja 63 § "Osallistumis- ja arviointisuunnitelma"; Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) 30 § "Mielipiteen esittäminen kaavaa valmisteltaessa"; Ympäristönsuojelulain (86/2000) 36.3 § "Lausuntojen hankkiminen" ja 37.2 § "Muistutukset ja mielipiteet"; Luonnonsuojelulain (1096/1996) 8.2 § "Luonnonsuojeluohjelman laatiminen ja hyväksyminen" ja 64.2 § "Natura 2000 -verkosto"; Maantielain (503/2005) 27 § "Vuorovaikutus" sekä Vesilain (553/1994) 8. luku 10 b § "Kuuleminen säännötelylupaa haettaessa". Lisäksi on kiinnitettävä huomiota, että kunnan viranomaisen ei ole aina yksin toimivaltainen näissä yleisesti merkittävissä ja huomattavia vaikutuksia omaavissa hallintoasioissa, vaan toimii erityislainsäädännön perusteella yhteistyö- tai alistussuhteessa valtion viranomaiseen. Kunnan rooli voi vaihdella valmistelutehtävien käytännön suorittajan ja julkisen ilmoittajan välillä.

²⁴⁸ Ks. Valtiovarainministeriö, 2005, s. 15.

²⁴⁹ Ks. Harjula & Prättälä 2004, s. 259-260. Kunnan asukkaiden oikeuksiin kuuluu myös tarvittaessa saada yhteys valmistelijoihin ja päättäjiin. On huolehdittava viranomaisten yhteystietojen julkisuudesta, mistä tai millä tavalla asukkaat tavoittavat valmistelijat ja päättäjät kysymystensä ja mielipiteidensä esittämiseksi. Vastavuoroisesti kunnan viranomaisen on annettava palautetta, siitä minkälaisen reaktion kuntalaisen aloitteellisuus on saanut. Muun kuin lakisääteisen tiedottamisvelvoitteen laiminlyöntiä ei ole aikaisemman oikeuskäytännön valossa pidetty menettelyvirheenä. Ks. myös Heuru 2001, s. 211. Kuntalain 29 § ei ole oikeudellisesti sanktioitu, käyttäytymistä sääntelevä, käsky- tai kieltonormi.

vin suunnitellulla kunnan tiedottamisella voidaankin parantaa asukkaiden tietämystä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.²⁵⁰ Joka tapauksessa kunnan velvollisuutena on tiedottaa asukkailleen vireillä olevista asioista: niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Vireillä ja valmisteilla olevista asioista on myös laadittava kirjallisia katsauksia.²⁵¹

Nykyisin kehityksen valossa yhä enemmän yleistyvissä kunnan liikelaitoksissa ja osakeyhtiöissä toimitaan yksityisoikeudellisten normien mukaisesti. Oikeudellinen virkavastuu, julkisuus ja oikeusturva eivät toteudu niissä samalla tavalla kuin kunnan julkisoikeudellisessa hallinnossa. Yksityisoikeudellisesti perustetut yhteisöt tai yhtiöt jäävät siten demokraattisen kontrollin ulkopuolelle, vaikka niihin on sijoitettu kunnan rahavaroja. Tosin kuntalaissa on myös näiden organisaatioiden toimintaa koskeva tiedottamisvelvoite, mutta tiedotustapa ja sisältö jää *kunnan itsensä harkittavaksi*. Myös yhtiöiden hallitukseen valittuja kunnan luottamusmiehiä sitovat yhtiöissä noudatettavat ohjeet ja normit tiedottamisesta.²⁵²

Hallintolain säännösten objektina ovat pääasiassa viranomaisen ja asianosaisen välinen hallinto-oikeudellinen suhde, mutta hallintolain 41 §:ssä osallisten piiriä laajennetaan varaamalla vaikutusmahdollisuuksia muillekin kuin varsinaisille asianosaisille. Tarkoitus on lisätä käsittelyn vuorovaikutteisuutta ja ratkaisun taustaselvitysten monipuolisuutta elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin laaja-alaisesti ja huomattavasti vaikuttavassa päätösvalmistelussa. Osallisuus hallintolain 41.1 §:n mainitsemisissa asioissa on määritelty väljästi. Se voi muodostua, kun valmisteilla oleva ratkaisu *voi huomattavasti* vaikuttaa henkilön tai yhteisön fyysiseen ympäristön terveyteen tai turvallisuuteen, asumiseen, ammatinharjoittamiseen, työntekoon, päivittäiseen liikumiseen tai vapaa-aikaan vaikuttaviin tekijöihin.²⁵³

Sinänsä vaikutusten henkilömäärä ei ole aina ratkaisevaa, vaan suppealla alueellakin toteutuvat laadulliset vaikutukset voivat olla huomattavia. Pelkästään merkitystä ei ole myöskään sillä, että

²⁵⁰ Ks HE 30/1998 vp. s. 81-82. Myös Konstari & Wallin 2000, s. 226-228. Tiedon sisältöä ja relevanssia olisi arvioitava suhteessa tiedonsaajien tarpeisiin painottaen ensisijaisesti kansalaisnäkökulmaa oikeuksissa ja velvollisuuksissa sekä palveluiden ja suoritteiden saatavuudessa. Informaation tuotannossa suunnitelmallisuus ja systemaattisuus sekä vastaavuus kansalaisten tiedontarpeisiin muodostavat tärkeän osan liittyen hyvän hallinnon ja palvelevan viranomaistoiminnan kokonaisehittämiseen.

²⁵¹ KuntaL 29.1 §. Katsauksia tulisi tarvittaessa tehdä kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Ks. myös Heuru, 2001, s. 215 - katsauksina voivat tulla kysymykseen myös viranhaltijoiden luottamusmiehille laatimat raportit.

²⁵² Harjula & Prättälä 2004, s. 260-261.

²⁵³ Mäenpää (1) 2003, s. 238-239.

vain jo objektiivisesti todetut tai toteutumassa olevat vaikutukset huomioitaisiin, vaan myös tulevaisuuden todennäköiset seuraukset tulisi huomioida.²⁵⁴

Kunnissa hallintolain 41 §:n mainitsemia huomattavia vaikutuksia omaavia asioita voivat olla esimerkiksi koulun lakkauttaminen tai terveydensuojelulaissa edellytetty sijoituslupahakemus. Tällaisen kunnan asukkaille vaikutuksiltaan merkittävän hankkeen vireilläolon ilmoittamisen laiminlyönti voi olla menettelyvirhe, joka aiheuttaa päätöksen kumoamisen. Valmistelijan tai kunnallisen päättävän elimen pelko valmistelurauhan häiriintymisestä tai valituskierteen käynnistymisestä ei saa olla tosiasiallisena syynä ilmoittamatta jättämiseen.²⁵⁵

Ilmoitustapa on kunnan valittavissa, mutta ajankohta on sovittava niin, että kansalaisille jää vielä riittävästi mahdollisuuksia vaikuttaa päätösten sisältöön. Huomioitavaa on, että hallintomenettelyssä tehty ilmoittaminen asioiden vireillä olosta ei ole korvike lakisääteisille ilmoitus-, kuuluttamis- tai kuulemisvelvoitteille.²⁵⁶ Sen sijaan olisi perusteltua käyttää molempia ilmoittamismenettelyitä samanaikaisesti.²⁵⁷

Hallintolain 41 §:ssä edellytetään vireilläolon ilmoituksen saavuttavan tehokkaasti ratkaisun vaikutuspiirin alle jäävät osalliset, joille tulee varata riittävät mahdollisuudet kannanottojensa esittämiseen. Vireillä olosta on ilmoitettava huomioiden asian laatu ja tehtävien ratkaisujen merkitys.²⁵⁸ Ilmoittamisessa on yleensä noudatettava hallintolain tiedoksiantoja koskevia säännöksiä (HallintoL 10 luku), mutta muitakin ilmoitustapoja voidaan käyttää.

Julkisuuslain 20 § säättää viranomaiselle velvollisuuden tiedon tuottamiseen ja jakamiseen. Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta. Oppaiden, tilastojen ja muiden julkaisujen sekä tietoaisteistojen laatiminen viranomaisen palveluista ja ratkaisukäytännöistä sekä oman toimialansa nykyisestä tilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä ovat esimerkkejä avoimuudesta. Laa-

²⁵⁴ Kulla 2000, s. 114. Kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta ja viranomaistehtävien hoidosta säädetään erikseen L:ssa kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986).

²⁵⁵ Harjula & Prättälä 2004, s. 263.

²⁵⁶ Kunnan viralliset ilmoitukset julkaistaan julkisten kuulutusten ilmoitustaululla tai tarpeen vaatiessa muulla tavalla kunnassa tehdyn päätöksen mukaisesti (KuntaL 64 §). Yleensä tärkeimmät kunnalliset ilmoitukset on päätetty julkaista ilmoitustaulun lisäksi myös alueen laajalevikkisimmässä sanomalehdessä.

²⁵⁷ Harjula & Prättälä 2004, s. 261-264. Ks. myös Mäenpää (1) 2003, s. 240-241. Ilmoituksesta olisi vähintäänkin käytävä ilmi valmisteilla oleva asia, lisätietojen saantitapa ja viranomaisen yhteystiedot. Lisäksi voidaan edellyttää erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen esittämistä todennäköisine vaikutuksineen sekä millä tavalla asiaan ja sen ratkaisuun liittyviä mielipiteitä on mahdollista esittää. Mikäli on todennäköistä, että ilmoittaminen vaarantaisi ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai tuottaisi muuta merkittävää haittaa, taikka on nähtävissä muutoin tarpeettomaksi, ei vireillä olosta tarvitse ilmoittaa.

²⁵⁸ Heuru 2001, s. 207. Vireillä olon ilmoittaminen on vapaamuotoista, eikä sen tarvitse tapahtua samoin kuin kunnalliset ilmoitukset julkaistaan. Ratkaisuvälillä olevan asian ilmoittamistavasta ja ajankohdasta on viime kädessä asian esittelijällä.

timisvelvollisuutta arvioitaessa, olisi huomioitava viranomaisen nykyinen asiakirjojen julkisuus ja tilastotietojen tuotanto sekä yleisesti viranomaistoiminnan salassapidon aste.²⁵⁹

3.2.3.4 Tiedottamista rajoittavat normit

Tiedottamisessa on luonnollisesti huomioitava poikkeukset julkisuusperiaatteesta. Poikkeuksen edellytyksenä on kuitenkin aina voimassa oleva, relevantti ja lain tasoinen säännös. Julkisuuslain 24 §:ssä on lueteltu salassa pidettävät ja soveltamisalaltaan yleiset asiaryhmät, jotka on jaoteltu pykälän yhteensä 32:n salassapitokohtaan²⁶⁰. Pykälän säännökset koskevat kaikkia viranomaisia tai muita julkisen vallan käyttäjiä, joiden hallussa voi olla salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja. Osassa suojeltavissa eduissa salaisuus on ehdoton, mutta monissa tilanteissa tietojen antaminen on sidottu sen mahdollisesti aiheuttamaan vahinkoon suojattavalle edulle.²⁶¹

Kunnassa ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja:

- liike- ja ammattisalaisuuksista;
- sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaista ja hänen saamastaan etuudesta ja palvelusta;
- henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta;
- oppilashuollon asiakkaista;
- ihmisen yksityiselämästä kuten poliittisesta vakaumuksesta, henkilökohtaisista mielipiteistä, elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan, harrastuksista, perhe-elämästä tai muista vastaavista henkilökohtaisista oloista. Julkisia ovat kuitenkin tiedot henkilön toiminnasta poliittisessa tai muussa luottamustehtävässä.²⁶²

²⁵⁹ HE 30/1998 vp. s. 81-82.

²⁶⁰ Ks. esim. HaVM 31/1998 vp. JulkL:n 24 §:n salassapitoperusteita ovat ulkopoliittiset edut; yleisen edun toteutuminen rikostutkinnassa ja muussa poliisitoiminnassa; viranomaisten tarkastustoiminnan edellytysten säilyminen; turvajärjestelyjen tarkoitusten toteuttaminen; valtion turvallisuus ja väestönsuojelu; valtion tulo-, finanssi- ja valuuttapolitiikan hoito; rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien luotettavuus ja toimivuus; luottamus rahoitus- ja pääomamarkkinoiden puolueettomuuteen; luonnonsuojelun arvot; tutkimukseen ja tilastointiin liittyvät edut; liike- ja ammattisalaisuudet; opetuksen intressit sekä ihmisten yksityisyys muun muassa terveyden ja sairaanhoidon, sosiaalitoimen ja koulutuksen alueella.

Lisäksi lukuisat erityislait sisältävät kymmeniä salassapitosäännöksiä, joista kunnallishallinnon kannalta merkittävimpiä ovat L:n julkisista hankinnoista (1505/1992) 14 § "Tiedonsaantioikeus ja vaihtolovelvollisuus" ja 15 § "Rangaistussäännös"; PerusopetusL:n (628/1998) 40 § "Salassapito", LukioL:n (629/1998) 32 § "Salassapito", KansanterveysL:n (66/1972) 13f §, ErikoissairaanhoitoL:n (1062/1989) 10b §, L:n potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) 13 § "Potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapito", SosiaalihuoltoL (710/1982) 12f §.

²⁶¹ Heuru 2001, s. 211.

²⁶² Harjula & Prättälä 2004, s. 269-270.

Muissa kuin ehdottoman salaisuuden käsittävissä intresseissä voidaan julkisuusperiaatteen mukaisesti toimimalla myös tiedottaa, mikäli siitä ei aiheudu vahinkoa, jonka estämiseksi salassapitosäännös on annettu. Tällaisia vahinko-olettaman alaisia asiakirjoja, joissa tiedon antaminen on kunnan viranomaisen tapauskohtaisessa harkinnassa, ovat muun muassa:

- kanteluasiakirjat, jotka odottavat ratkaisua.
- turvajärjestelyihin liittyvät asiakirjat sisältäen tietoja henkilöistä, rakennuksista sekä tieto- ja viestintäjärjestelmistä.
- asiakirjat liittyen viranomaisen tehtäväksi säädettyyn tarkastukseen tai muuhun valvontatoimeen.
- asiakirjat, joissa kunta on työmarkkinariidan tai oikeudenkäynnin osapuolena.

Viranomaisen pääsääntönä on, että salassa pidettävä tieto voidaan luovuttaa vain tapauksissa, joissa luovuttamis- ja saamisoikeudesta on laissa nimenomaisesti säädetty.²⁶³ Harkinnanvaraisesti salaisissa tiedoissa tulisi tiedottamiskynnyksen kuitenkin olla mahdollisimman matalalla. Suunnitelmallinen tiedotustoiminta edistää viranomaistoiminnan avoimuutta ja yhteiskunnallisen kehittämisen transparensia.²⁶⁴

3.2.3.5 Tiedottaminen Internetissä

Nykyisin kunnissakin laajasti käytössä olevalla Internet -tiedottamisella ei ainakaan toistaiseksi voida korvata esimerkiksi hallintolaissa tai kuntalaissa säädettyä tiedottamista tai päätöksien tiedoksiantoa. Kuntien Internet -viestinnällä voidaan ainoastaan varmistaa asiakirjojen nähtävillä pitoa koskevien velvoitteiden ja niihin liittyvän oikeussuojan toteutumista. Internet - tiedottamisessa tulee huomioida toisaalta julkisuutta rajoittavat salassapitonormit, toisaalta julkisuusperiaatteen toteutumista ja tiedottamista edistävät normit.²⁶⁵

Internetiin ei saa muodostua henkilörekisteriä, jonka käyttötarkoitusta ei voida valvoa tai johon henkilöt eivät ole antaneet lupaa. Internetin siirrettävien tietojen tietoturvasta on huolehdittava ja tietojen on oltava virheettömiä sekä ajantasaisia. Virheettömät, tarpeettomat, puutteelliset ja vanhentuneet tiedot on korjattava ja poistettava.²⁶⁶

²⁶³ Ibid, s. 269-270.

²⁶⁴ Konstari & Wallin 2000, s. 226-227.

²⁶⁵ http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;355;394;100854;86712 – 12.5.2006. Prättälä & Ahvenainen, Kuntaliiton 1.9.2005 Eduskunnan oikeusasiamiehelle antama lausunto, dno 820/90/2005 lausuntopyyntöön 2.6.2005 koskien kuntien www-tiedottamista ja henkilötietojen käsittelyä.

²⁶⁶ Henkilötietol 9.2 §. Ks. myös Suomen Kuntaliitto, 2001, Kuntien www-viestinnän ohjeet, s. 30.

Internetiin laitettavissa esityslistoissa ja päätöksissä ei saa olla salassa pidettäviä tietoja. Esityslistojen ja päätöksien toimittaminen on sallittua, mutta niiden antama informaatio ei saa poiketa alkuperäisten asiakirja-aineistojen sisällöstä. Asiakirjoja ei saa pitää esillä Internetissä määrämättömästä ajasta, koska se lisää riskiä laittomien henkilörekisterien helpohkoon muodostamiseen erilaisilla tietoteknisillä hakutoiminnoilla, mikä voi vaarantaa henkilöiden yksilöiden suojaa.²⁶⁷

Kuntien Internet -tiedottamisella voidaan huomattavastikin parantaa asukkaiden mahdollisuuksia saada tietoa kunnan asioiden hoitamisesta. Parhaimmillaan Internetin kautta tapahtuva tiedottaminen vahvistaa julkisuuslaissa ilmaistuja tavoitteita edistää asukkaiden edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa kunnan viranomaisten päätöksentekoon sekä mahdollisuuksia valvoa kunnan viranomaisten ratkaisujen laillisuutta. Lähtökohtana sähköisen verkonkin kautta tapahtuvassa tiedottamisessa tulee kuitenkin olla intressivertailun tekeminen yksityiselämän suojan ja julkisuutta koskevan perusoikeuden välillä siinä aineistossa, jota suunnitellaan julkaistavaksi. Kysymys on osaltaan viranomaisen velvollisuudesta käyttää julkista valtaa, ratkaista asiakirjakohtaisesti, kenen etuja ja oikeuksia julkaiseminen edistää, kenen edut ja oikeudet julkaiseminen voi vaarantaa. Lisäksi tulisi tarkastella voidaanko asiakirjoja esimerkiksi esityslistoja toimittaa keskeisen sisällön vaarantumatta, mutta samalla turvata vastakkaisia perusoikeuksia.²⁶⁸

3.3 Valmistelun julkisen vallan käytön näkökohtia

Hallintoasian valmistelijalla ovat käytössään valtuudet ja mahdollisuudet ryhtyä valmistelun ja muun selvittämisen aikana useisiin keskeisiin toimenpiteisiin. Monessa tapauksessa hallinnossa ja valmistelussa onkin kysymys osittain vapaaharkintaisesta toiminnasta ja lain tulkinnasta, jossa lainkäytön harkinnan rajoja tutkitaan ja punnitaan tapauksessa relevanttien oikeusperiaatteiden ja hallinnon tehokkuuden sekä tavoiterationaalisuuden välillä.²⁶⁹ Valmistelija voi siten laillisuuden

²⁶⁷ Ahvenainen & Rätty 1999, s. 108-109. Ks. myös Konstari & Wallin 2000, s. 226-228, tiedontuotannon ja tiedotuksen kehittämistä.

²⁶⁸ http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;355;394;100854;86712 – 12.5.2006. Prättälä & Ahvenainen, Kuntaliiton 1.9.2005 Eduskunnan oikeusasiamiehelle antama lausunto, dno 820/90/2005 lausuntopyyntöön 2.6.2005 koskien kuntien www-tiedottamista ja henkilötietojen käsittelyä.

²⁶⁹ Ks. Mäenpää (2) 2003, s. 351-359, viranomaisen harkintavallan sisällöstä ja rajoista sekä kaksijakoisuudesta. Ks. myös Ryyänen 1991, s. 140-145, tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta kunnallishallinnossa. Ks. myös Laakso 1990, s. 166, tavoitteellisen eli teleologisen laintulkintatekniikan sisältövaatimuksista. Viranomaisen harkintavalta voidaan jakaa oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnassa tapauksessa sovellettavat säännökset oikeudellisen tulkintamahdollisuuksien rajoissa määräävät hyvin pitkälti jo suoraan viranomaisen ratkaisun sisällön. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa valitsee viranomaisen *lain sallimista* ratkaisuvaihtoehtoista parhaiten oman hallintonsa tai julkisen edun tavoitteita toteuttavan vaihtoehdon.

rajoissa käyttää harkintavaltaansa arvioidessaan, mille prosessin yksityiskohdille tulisi laskea suurin painoarvo.²⁷⁰

Hyvä hallintopäätös täyttää oikeudellisesti virheettömän ideaaliratkaisun vaatimukset, mikä siis minimissään edellyttää lainmukaista toimintaa menettelyn kaikissa vaiheissa. Päätösratkaisun perustana tulee olla tosiasiat, jotka luotettavasti ja täydellisesti selvitetään asian valmistelun aikana sekä henkilöiden, oikeussuhteiden ja tapahtumien osalta että aikaisempien kokemusten ja syy-yhteyksien valossa. Ratkaisun tulee perustua oikeaan laintulkintaan, mistä seuraa, että lopputulokseen johtaneiden päätelmien on oltava loogisesti johdonmukaisia ja niiden on kestettävä myös elämäkokemuksen realismi kriittisessä arvioinnissa. Hallinto-oikeudellisessa ideaaliratkaisussa ovat keskeisellä sijalla myös viranomaistoiminnassa sovellettavat harkinnanvallan rajoitusperusteet: yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus ja objektiivisuus sekä luottamuksen suoja.²⁷¹

Hallintolaki ja siihen sisältyvät harkinnanvallan rajoitusperiaatteet pyrkivät omalta osaltaan turvaamaan hyvää hallintoa. Tämän lisäksi tarvitaan muitakin ohjaus- ja seurantajärjestelmiä, joiden olemassa olon tietoisuus ja mekanismien tunteminen auttavat kunnan päättäjiä, viranhaltijoita ja luottamusmiehiä kontrolloimaan hallinnon toimintaa kokonaisuutena. Paikallisesti luodut sisäisen valvonnan seurantajärjestelmät täydentävät ja parantavat oikeudellisen sääntelyn ja harkintavallan rajoitusperiaatteiden mukaista toimintaa, ja niiden avulla tulisi riittävän ajoissa voida puuttua kunnan kokonaisedun kannalta vahingollisiin laittomuuksiin tai väärinkäytöksiin sekä eettisesti ja moraalisesti tuomittaviin menettelyihin.²⁷²

Luonnollisesti kunnallisen viranhaltijankin toimintaan vaikuttavat omat ja viranomaiskollegojen käsitykset siitä, mitkä ovat hänen tehtävänsä, virastossa tai yleensä asianomaisella hallinnonalalla yhteiskunnassa tänä päivänä. Omaksutut arvot, asenteet ja mielipiteet muokkaavat hyvin pitkälti sen, miten sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön asiakkaita palvellaan. Lisäksi kunnan valmistelijat saavat joskus yksityiskohtaisiakin ohjeita tai toiveita valmistelun sisällöstä aina lopulliseen päätösehdotukseen asti. Erilaisista vaikuttamispyrkimyksistä huolimatta, on valmistelijan sitouduttava pelkästään henkilökohtaiseen virkavastuuseen ja riippumattomuuteen virkatoinnin ulkopuolelle kuuluvista sivuvaikutteista.²⁷³

²⁷⁰ Eilavaara 1986, s. 229.

²⁷¹ Rynnänen 1991, s. 10-11.

²⁷² Rynnänen 1991, s. 232.

²⁷³ Eilavaara 1986, s. 338-339.

Valmistelija on myös voitu nimittää virkaansa poliittisin perustein, millä lienee merkitystä uskotavuuden kannalta kuntalaisten silmissä. Nimittämistavasta ei kuitenkaan seuraa, että valmistelija olisi hallinnossa poliittisella mandaatilla, ajamassa jonkin poliittisen puolueen tai muun ryhmittymän etuja. Luottamus hallintoon edellyttää nimenomaan valmistelijan sitoutumattomuutta poliittisista maailmankatsomuksista tai henkilökohtaisten etujen tavoittelusta. Viranhaltijan objektiivisuus ja hallintoasioiden asianmukainen hoitaminen eivät saisi missään tilanteessa vaarantua. Laillisuusperiaatteen sivuuttaminen poliittisilla tai muilla epäasiallisilla perusteilla meneekin lain ulkopuolelle. Esteellisyyden, lahjomien vastaanoton, syrjinnän ja sivutoimen kielto-, rajoitus- ja täsmennysnormeilla pyritäänkin objektiivisuuden edistämiseen. Valitettavasti pelkän lainsäädännön keinoin ei virkamiesten tai luottamusmiesten arvoja, asenteita ja niiden heijastumia itse toimintaan muuteta.²⁷⁴

Valmistelijan on toimittava täydellisen itsenäisesti ja tavoiteltava asiassa ja päätöksenteossa vain merkityksellisten tosiseikkojen hankkimista ja selvittämistä. Valmistelijan itsenäisyys ja riippumattomuus kyseenalaistetaan, jos hänet velvoitetaan esimerkiksi esimiesten taholta valmistelemaan asiaa muulla tavalla kuin objektiivinen asioiden valmistelu edellyttäisi. Valmistelussa konkretisoituvat myös kansalaisten mahdollisuudet avoimeen tiedonsaantiin ja julkisen vallankäytön valvontaan. Valmistelijan informatiivinen ylivoima, asiantuntemus sekä pyrkimys hallinnon tehokkuuteen voivat sisältää riskin kuntalaisen yleisöjulkisuuteen perustuvien tiedonsaanti-oikeuksien ja hallinnon avoimuuden periaatteiden väistymisestä.²⁷⁵

Valmistelun tulee olla monipuolista. Myös epäkohdat ja kielteiset asiat on tuotava esiin. Kritiikkiä ja altistumista arvostelulle ei tulisi vältellä. Valmistelutehtävä onkin kaksijakoinen: yhtäältä siihen kuuluu julkisen edun ajaminen, toisaalta yksityisen kansalaisen etujen valvominen. Rooli julkisen vallan edustajana ja yleisen edun valvojana on sovittava laajempaan yhteiskunnallista kokonaisuutta palvelevaan funktioon. Kysymys on viranomaisen toiminnan tavoitteiden ja vaatimusten huomioon ottamisesta haettaessa tasapainoa julkisen ja yksityisen edun välillä. Asiansa hallitseva ja taitava hallintoasian valmistelija kykeneekin hyödyntämään menettelysäännöksiä ja käyttämään siten julkista valtaa päätettäessä kuntalaisten eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Päätöksenteon objektiivisten kriteerien esiintuominen, myös lain sallimassa tarkoituksenmukaisuusharkinnassa, lisäänee kuntalaisten luottamusta paikalliseen itsehallintoon. Kunnallinen vi-

²⁷⁴ Ibid. s. 344.

²⁷⁵ Ibid. s. 340-341.

ranhaltija, joka on välinpitämätön tai tietämätön kenelle, miksi ja missä tarkoituksessa hän valmistelee ja esittelee asioita, tekee kokonaisuudessaan arveluttavaa työtä.²⁷⁶

Demokratiavajetta kunnallisessa päätöksenteossa saattaa aiheuttaa myös se, etteivät monet luottamusmienshenkilöistä yksinkertaisesti ehdi tai valmiuksien puuttuessa kykene perehtymään riittävän syvällisesti kaikkiin käsiteltäviin asioihin. Epäsuhtaisuus tiedoissa ja taidoissa luottamusmienshenkilöiden ja virkamiesten välillä on ilmeinen - ja varmaan osittain hyväksyttävääkin.

Kunnallinen viranhaltija hallitsee parhaiten ja syvällisimmin menettelyn eri vaiheet. Käytännössä tämä ilmenee virkamiesjohdolle keskittyneenä erittäin suurena harkintavaltana, jota voisi tasapainottaa asianmukainen ja objektiivinen sekä julkisuusmyönteinen ennakkovalmistelu vireillä olevissa asioissa.²⁷⁷

²⁷⁶ Ibid. s. 343-347. Ks. myös Rynnänen 1993, s. 24-33, "Harkintavallan väärinkäyttö ja kunnallislaki".

²⁷⁷ Ibid. s. 343-345. Ks. myös Heuru 2001, s. 373, "Laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ei voida aina ehdottomalla varmuudella erottaa toisistaan, mutta epätarkoituksenmukainen käyttäytyminen saattaa jossakin vaiheessa muuttua oikeusjärjestyksen vastaiseksi."

4 VIRKAVASTUU JA YLEISÖJULKISUUS

4.1 Johdanto

Lainalaisuusperiaate suojaa ensisijaisesti yksityisiä kansalaisia ja yhteisöjä viranomaisten perusteettomilta puuttumisilta. Viranomaisten on noudatettava tiukasti lakeja ja muita hallinnon normeja, joihin kaikkien viranomaisten toimivaltuuksien ja virkavelvollisuuksien on perustuttava. Viranomaisten toimintaan kohdistuva julkinen valvonta tai yksityisen mahdollisuus saattaa viranomaisen menettelyiden ja toiminnan lainmukaisuus tuomioistuimen tai muiden lainvalvontainstituutioiden tarkasteltavaksi vahvistavat oikeusvaltion peruspilareita. Viranomaistoiminnan julkisuus on yhteiskunnan laadullinen ja oikeudellinen rakenne- ja toimintaperiaate, jolle asetettujen tavoitteiden lähtökohtien luonti alkaa jo konkreettisen hallintoasian valmistevaiheessa.²⁷⁸

4.2 Valmistelijan henkilökohtainen, menettelyllinen ja organisatorinen vastuu

4.2.1 Kunnallisen viranhaltijan velvollisuudet

Kunnallisen viranhaltijan asema suhteessa työntaajansa kuntaan on julkisoikeudellinen virkasuhde. Käytännössä tämä tarkoittaa viranhaltijan määräys- ja käskyvallan alaisuutta, velvollisuutta noudattaa sekä lain ja asetuksen säännöksiä että kunnan johtosäännön määräyksiä ja annettuja virkakäskyjä. Lisäksi viranhaltijaa koskevat velvollisuudet hoitaa virkaan kuuluvat tehtävät ripeästi ja kriittisen tarkastelun kestävästi sekä olla tekemättä toimia, jotka osoittavat selvää puolueellisuutta suhteessa vaadittaviin menettelyihin.²⁷⁹ Viranhaltijan on vältettävä kunnan ja se asukkaiden etujen vastaisesta toimintaa korostamalla lyhytnäköisesti vain taloudellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kriteereitä.²⁸⁰

Viranhaltijoiden merkitys kunnallisessa päätöksenteossa on jatkuvasti lisääntynyt. Käytännössä viranhaltijat vastaavat hyvin pitkälti kunnallisen itsehallintoperiaatteen toteuttamisesta. Tämän

²⁷⁸ Perustuslain 2 § ja 21 §. Myös Kulla 2000, s. 77.

²⁷⁹ L Kunnallisesta viranhaltijasta 17 § (304/2003). Normi sisältyi aiemmin KuntaL:n 44a §:n, joka kumottiin L 11.4.2003/305.

²⁸⁰ KuntaL 1.3 §.

vuoksi viran hoidolle asetettu velvollisuus ehdottomasta objektiviteetistä ja tehtävien hoitamisesta viivytyksettä korostuvat. Luottamusmiesten osalta vaatimuksena on kuntalain 32.2 §:n mukaisesti toimia edistämällä kunnan ja sen asukkaiden parasta, mikä antaa tietyn vapauden puolueettomuudesta ja tietynlaista sijaa politiikanteolle. Viranhaltijalla ei ole vastaavaa vapautta esimerkiksi liittoutua johonkin koalitioon, vaikka hän käyttäisikin poliittista valtaa tarkoituksenmukaisuusharkinnassaan ja toimisi osallisena kunnallispoliittisessa johtamisessa.²⁸¹

Viranhaltijan henkilökohtaisena velvollisuutena on virkatehtävien suorittaminen laillisesti ja yleisesti hyväksyttävällä, tarkoituksenmukaisuutta ja kohtuutta noudattavalla tavalla. Laki on julkisen vallan käytön perusta ja lakia on noudatettava kaikessa julkisessa toiminnassa (perustuslaki 2.3 §). Vastuu virkatoimien lainmukaisuudesta kuuluu virkamiehelle (perustuslaki 118.1 §). Viranhaltija ei saa virkatoimissaan syyllistyä rikokseen tai hyvän tavan vastaisuuteen. Johtosäännön määräyksen tai virkakäskyn ollessa ristiriitainen lain kanssa, sitä ei pidä täyttää. Käskyn täyttämättä jättämisestä ja sen perusteena olevasta normiristiriidasta, on ilmoitettava esimiehelle. Mikäli kysymys on menettelyllisestä tai muodollisesta oikeudenvastaisuudesta, viranhaltija ei voi kieltäytyä täytäntöönpanosta vetoamalla päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä²⁸². Kun valtuusto hyväksyy kunnanhallituksen esityksen, on olettamuksena päätöksen lainmukaisuus. Ainoastaan tässä tapauksessa viranhaltijalla ei ole velvollisuutta selvittää, onko päätöksen täytäntöönpano oikeudellisesti laillista²⁸³.

Kunnallista viranhaltijaa koskevat seuraavat vastuut: yleinen virkavastuu, kurinpidollinen vastuu sekä esittelijöinä toimivilla esittelijänvastuu. *Yleinen virkavastuu* kattaa toiminnalta vaadittavan legaliteetin, yleisen hyväksyttävyyden, tarkoituksenmukaisuuden ja kohtuudenmukaisuuden. Virkavelvollisuuden rikkominen on yhtä kuin virkavirhe. Rikoslaisissa teon tunnusmerkistön täyttävä virkavirhe tarkoittaa rangaistavaa virkarikosta.²⁸⁴ Virkarikokseen voivat syyllistyä kunnan luottamushenkilö, viranhaltija ja eräissä tapauksissa myös kunnan työntekijä sekä kuntaan toimeksiantosuhteessa oleva tilintarkastaja.²⁸⁵ Rikoslain 40 luvussa on säädetty virkarikoksista ja niistä tuomittavista rangaistuksista sekä julkisen vallan käytön subjekteista.²⁸⁶

²⁸¹ Heuru 2001, s. 271-273, s. 282.

²⁸² Ibid. s. 272.

²⁸³ Heuru 2001, s. 272.

²⁸⁴ RL:n 40 luvun virkarikokset: 1 § "Lahjuksen ottaminen", 2 § "Törkeä lahjuksen ottaminen", 3 § "Lahjusrikkomus", 5 § "Virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen", 7 § "Virka-aseman väärinkäyttäminen", 8 § "Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen", 9 § "Virkavelvollisuuden rikkominen" ja 10 § "Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen".

²⁸⁵ RL:n 40 luvun 11 §:ssä määritellään virkarikosten subjektiivinen ulottuvuus esimerkiksi kunnassa: *virkamies, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä ja julkista valtaa käyttävä henkilö*.

²⁸⁶ Ks. Mäenpää (2) 2003, s. 518-519. Rikosoikeudellinen virkavastuu toteutetaan aina tuomioistuinkäsittelyssä. Kunnan virkamiesten osalta virkarikossyytteet tutkitaan käräjäoikeudessa. Virallinen syyttäjä voi nostaa syytteen yleisessä tuomioistuimessa omasta aloitteestaan tai esimerkiksi poliisin, kansalaisten tai virkamiehen esimiesten

Virkavastuun lisäksi päätösprosessissa esittelijäksi määrättyä viranhaltijaa koskee *esittelijän vastuun*. Esittelijä on vastuussa, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätöseen eriävää mielipidettä²⁸⁷. Vastuusta vapautuminen koskee vain päätöksen aineellista sisältöä esimerkiksi, jos päätösehdotusta ei hyväksytä ilman muutoksia kunnallisen toimielimen käsittelyssä. Huolimatta eriävästä mielipiteestään, esittelijä ei voi vapautua päätöksen oikeudellisesta vastuustaan paitsi, jos se liittyy kokousmenettelyssä tapahtuneeseen muodolliseen virheeseen. Esittelijän eriävä mielipide ei siis missään tapauksessa vapauta häntä asiavalmistelun henkilökohtaisesta virkavastuusta.²⁸⁸

Pöytäkirjalla on julkinen luotettavuus: asian katsotaan olevan niin kuin se on kirjattu pöytäkirjaan, jollei muuta näytetä. Kunnallisen viranomaisen pöytäkirjaa pidetään oikeana niin kauan kuin sitä tuomioistuimessa ei todisteta virheelliseksi.²⁸⁹ Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin ennen asian käsittelyä²⁹⁰.

Viranomaista ja sen palveluksessa olevia sekä luottamusmiehiä koskee myös *salassapitovelvollisuus* olla paljastamatta salassa pidettävien asiakirjojen tietoja²⁹¹. Vaitiolovelvollisuuden kautta salassapitovelvollisuus laajenee myös asiakirjaan merkitsemättömään tietoon.²⁹² Velvollisuus virkasalaisuudessa on ehdoton ja se pätee jopa esiinnyttäessä todistajana oikeudenkäynnissä.²⁹³ Virka- tai työsuhteen tai luottamustoimen päättymisenkään ei vapauta salassapitovelvollisuudesta. Sen murtamiseksi pitää olla laintasoinen normi. Tällaisia murtamissäännöksiä on säädetty esimerkiksi valtion tai kuntien viranomaisten laissa mainittujen tehtävien suorittamiseksi, syyttäjä-, poliisi- ja tulliviranomaisten rikosten selvittämiseksi, sekä kansainvälisoikeudellisen normin edellyttämälle viranomaiselle.²⁹⁴ Salaiseksi normin perusteella määrätyn tiedon paljastaminen ja hyväksikäyttö on rangaistavaa.²⁹⁵

esittämien tietojen perusteella. Perustuslain 118.3 §:n nojalla voi yksityinen henkilö itsekkin vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen, jos virkavirheellä on loukattu hänen oikeuttaan tai aiheutettu hänelle vahinkoa. Julkishallinnossa tätä asianomistajan syyteoikeutta käytetään tosin melko harvoin.

²⁸⁷ Perustuslaki 118.2 §, KuntaL 61.2 §.

²⁸⁸ KuntaL 61 §. Harjula & Prättälä 2004, s. 470. Ks. myös Heuru 2001, s. 273 s. 322-323, sekä 372-373.

²⁸⁹ Ks. HE 192/1994 vp. 62 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Myös Harjula & Prättälä 2004, s. 470.

²⁹⁰ HallintoL 29 §. Virkamiehen esteellisyyserusteista säädetään HallintoL:n 28 §:ssä. Ks. myös KuntaL:n 52 § ”Esteellisyys”.

²⁹¹ Heuru 2001, s. 213-214. Ks. myös Mäenpää 2000, s. 178-185 salassapitovelvollisuudesta, joka sisältää kolme erilaista velvollisuutta: (1) asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuuden, (2) vaitiolovelvollisuuden ja (3) velvollisuuden olla käyttämättä hyväksi salassa pidettävää tietoa.

²⁹² JulkL 22 § - 23 §.

²⁹³ OK 17:23 ”Todistaa ei saa: virkamies tahi julkista tehtävää tai asiaa toimittamaan valittu tai määrätty siitä, mitä hänen tässä toimessaan on salassa pidettävä.”

²⁹⁴ Esimerkiksi TulliL:n 28.3 § (1299/2003): ”Tullimiehellä on oikeus saada tehtävään määrätyn tullirikostorjunnan esimiehenä toimivan tullimiehen pyynnöstä tullirikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi yksityiseltä yhteisöltä tai

Jos kunnallisen viranhaltija laiminlyö virkasuhteesta johtuvien velvolluuksiensa täyttämisen tai rikkoo niitä, voi hän saada varoituksen. Kysymys on irtisanomisprosessiin kuuluvasta ennakoimistutusmenettelystä, jossa työntäjä antaa tiedon siitä, mikä voi olla seurauksena viranhaltijan toistuvasti syyllistyessä virkavelvolluuksiensa laiminlyönteihin tai rikkomuksiin.²⁹⁶ Kuntalaissa ei ole enää erillistä kirjallista varoitusta koskeva säännöstä, vaan se on sijoitettu lakiin kunnallisesta viranhaltijasta (343/2003)²⁹⁷.

4.2.2 Epäasialliset menettelyt kieltäytyä tietojen antamisesta vireilläolon aikana

Hallintoasian keskeneräisyys ei yleensä yksinään muodosta kieltäytymisperustetta tiedon antamiselle vireilläolon aikana. Kieltäytymiselle pitää olla laissa säädetty asiallinen peruste esimerkiksi ehdottoman salassapidon piiriin kuuluva yksityisyyden suoja tai liike- tai ammattisalaisuus. Lisäksi tiedon antamisen kieltäytymisperusteena voivat toimia muun muassa seuraavat kunnan viranomaisen julkisuuslain 24.1 §:n vahinkoedellytykselliset intressit: tarkastus- ja valvontatoiminnan tiedot; työmarkkinaosapuolena tai työriidan osapuolena saadut tiedot; oikeudenkäynnin valmistumiseen liittyvät tiedot sekä julkisyhteisön tai julkisia tehtäviä hoitavan muun tahon tai elinkeinonharjoittajan taloudellista etua koskevat tiedot, poisluettuna liike- tai ammattisalaisuudet. Tiedon antamisessa keskeneräisissä tiedoissa tulee noudattaa tasapuolisuutta ja julkisuuslain tavoitteiden sekä tarkoituksen toteutumista.²⁹⁸

Tiedon saantia ei saa evätä vetoamalla pyynnön huonoon yksilöintiin. Sen sijaan tiedonpyytäjää on avustettava esimerkiksi diaarin tai asiakirjarekisterin avulla yksilöimään pyyntöään. Viranomaisen on löydettävä julkiset tietonsa vaivattomasti luetteloistaan, jotka on pidettävä ajan tasalla. Hyväksyttävää ei ole vierittää vastuuta muille ja olla antamatta tietoja. Julkisten tietojen löytäminen pitää olla useamman henkilön hallinnassa. Valmistelijan tai tietohallinnon avainhenkilön loma, sairaus tai muu poissaolo ei saa jatkuvasti vaikeuttaa tietojen antamista.²⁹⁹

henkilöltä tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslainsäätöä estämättä."

²⁹⁵ RL:n 38 Luku: Tieto- ja viestintärikoksista: 1 § "Salassapitorikos" ja 2 § "Salassapitorikkomus".

²⁹⁶ Harjula & Prättälä 2004, s. 372.

²⁹⁷ L kunnallisesta viranhaltijasta 35.3 §: "Viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvolluuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä."

²⁹⁸ JulkL 9.2 § ja 17.2 §.

²⁹⁹ JulkL 13.1 §, 18.1 § 1. kohta ja 5.kohta.

Tietopyyntöihin on reagoitava viivyttämättä, vain kohtuuton haitta virkatoiminnalle saattaa olla hyväksyttävä peruste vastauksen viivästytykseen. Tarvittaessa tiedonpyytjä on ohjattava oikean viranhaltijan luokse tai tietopyyntö ohjataan oma-aloitteisesti oikealle vastaanottajalle. Salassapitomerkintöjen tulee olla oikeita, perustuen faktoihin.³⁰⁰ Salassapitomerkintöjä ei saa tehdä jonkin henkilön toivomuksesta tai vaatimuksesta. Vain lailla salaiseksi säädetty asia voi olla salainen. Tietoja on annettava asiakirjoista, jotka sisältävät sekä julkisia että salaisia tietoja, jos se onnistuu paljastamatta salaisia tietoja. Salassapito- ja luokitusmerkintöjen tekemisestä säädetään julkisuuslain 25 §:ssä.³⁰¹

Jokaisen viranhaltijan, luottamusmiehen tai muun julkista valtaa käyttävän on tiedettävä, mitä käsitteet viranomaisen asiakirja, viranomaisen toimeksiannosta laadittu asiakirja tai viranomaiselle osoitettu asiakirja tarkoittavat. Pääperiaatteet erilaisten viranomaisen laatimien tai hallussa olevien asiakirjojen julkisuuden määräytymisestä on tiedettävä ja myös se, miten näistä asiakirjoista voi saada tietoja jo vireilläolon aikana. Viranomaisen ja viranomaisen hallinnassa olevien asiakirjojen yksityisyys, henkilökohtaisuus tai ei-virkatehtäviin kuulumattomuus pitää olla poikkeus, johon vain harvoissa tapauksissa voidaan vedota.³⁰²

Myöskään kieltäytymisperusteena tietopyynnöissä ei voi toimia se, että viranomaisen julkisten asiakirjojen diaarisointi on hoidettu epäasianmukaisesti. Niin sanotut salaiset kansiot tai asiakirjat eivät kuulu avoimeen ja läpinäkyvään virkatoimintaan ja julkisen vallan käyttöön. Viranomaisen on perusteltava kieltäytymisensä. Julkisten tai harkinnanvaraisesti julkisten tietojen antamisen kieltäytymistä ei voi perustella ylimalkaisin maininnoin viraston sisäisistä ohjeista, esimiehen kielloista tai lakimiesten tulkinnoista. Kieltäytymispäätökset on tehtävä tarvittaessa kirjallisesti, ja ne on perusteltava sisällöllisesti julkisuuslain ja hallintolain edellyttämässä laajuudessa.³⁰³ Tiedonpyytjä voi hakea muutosta viranomaisen kielteiseen päätökseen julkisuuslain 33 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Mahdollisista on myös tehdä hallintokantelu tai jättää tutkintapyyntö ylimmille lainvalvojille epäilyllistä harkintavallan väärin käytöstä.³⁰⁴

³⁰⁰ JulkL 14.3 §, 15 § ja 16.1 §.

³⁰¹ JulkL 1 §, 10 § ja 25.1 §.

³⁰² JulkL 5 §. Myös HE 30/1998 vp. s. 56-57.

³⁰³ JulkL 14.3 §, 18.1 §, 17.2 §. HallintoL 44 § -44 §. Ks. myös Ahvenainen & Rätty 1999, s. 90-93.

³⁰⁴ <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/kantelu/index.htm> – 9.4.2006. Kantelu oikeusasiamiehelle: Eduskunnan oikeusasiamiehen puoleen voi kääntyä, kun epäilee, että viranomainen tai virkamies ei ole noudattanut lakia tai täyttänyt velvollisuuksiaan. Oikeusasiamiehelle voi kannella kuka hyvänsä. Kantelun voi tehdä itseään koskevasta asiasta, mutta kannella voi myös toisen puolesta tai yhdessä muiden kanssa. Kantelun tutkinta on maksutonta. Myös <http://www.okv.fi/> - 9.4.2006. Kantelu oikeuskanslerille: Oikeuskanslerin puoleen voi kääntyä joko omassa asiassa tai muutenkin, jos katsoo, että viranomainen, virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava henkilö tai yhteisö on menetellyt virheellisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa tai asianajaja on laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Oikeuskanslerin puoleen voi kääntyä myös silloin, kun katsoo, ettei perustuslain takaama

Tiedotusvälineet ovat usein kiinnostuneita julkaisemaan tietoja kunnan asioista. Monesti tiedotusvälineet muokkaavat kunnan virallisia tekstejä ja lopullisessa tekstissä saattaa olla arvostelua ja kriittisiä kommentteja. Arvostelu on luonnollisesti oikeutettua, kun se perustuu tarkistettuihin ja todenperäisiin tietoihin. Kunta ei saa kuitenkaan alkaa panttaamaan julkisia tietojaan sillä perusteella, että tiedot menevät lehteen tai menevät väärään lehteen tai annetaan tietoja vain, jos kirjoitetaan kunnan asioista myönteiseen sävyyn.³⁰⁵

4.3.3 Virkasalaisuuden ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen

Julkisuuslain 35 §:n "Rangaistussäännökset" viitataan rikoslain 40 luvun 5 §:n, jossa säädetään virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta³⁰⁶. Rikoksen tekijänä voi olla virkamies palvelussuhteessa tai sen jälkeen. Rikoslain 40 luvun 11 §:n perusteella virkarikoksiin voivat syyllistyä esimerkiksi kunnassa: *virkamies, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä ja julkista valtaa käyttävä henkilö*. Teon kohteena ovat asiakirja tai tieto, joka on määrätty salassa pidettäväksi julkisuuslaissa tai muussa laissa.

Tietoa ei saa oikeudettomasti paljastaa asiassa sivullisille rikkomalla asiakirjasalaisuutta tai vai tiolovelvollisuutta. Virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistö täyttyy myös, jos rikoslain 40 11 §:ssä määritelty virkamies luvattomasti käyttää salassa pidettäväksi määrättyä tietoa omassa tai toisen henkilön hyötymistarkoituksessa tai toisen henkilön vahingoittamiseksi. Viranomaisen vai tiolovelvollisuudesta ja salassapitovelvollisuuden rikkomisesta on myös säännökset laissa julkisista hankinnoista.³⁰⁷

Virkasalaisuuden rikkomisen tekee tuottamukselliseksi, jos teko on tapahtunut huolimattomuudesta. Teon vakavuuden kokonaisarvostelussa on huomioitava teosta aiheutunut haitta ja vahin-

perusoikeus tai ihmisoikeus ole toteutunut. Käytännössä laillisuusvalvonta toteutuu ratkaisemalla kanteluja, joita oikeuskanslerille tehdään viranomaisten ja muiden julkisia tehtäviä hoitavien toiminnasta.

³⁰⁵ Myös Heuru 2001, s. 212-215.

³⁰⁶ Ks. Heinonen et al 2002, s. 81. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallisia ovat niin sanotut avoimet eli blancorangaistus -säännökset, joita käytetään erityisesti hallinnollisen määräysten noudattamisen tehosteina. Tunnusmerkistöä ei ole määritelty lainkaan varsinaisessa lain rikossäännöksessä, vaan niissä viitataan muihin säännöksiin tai viranomaisen antamiin määräyksiin. Käytännössä rangaistusvastuun sisällön määrittely ja rajojen vetäminen onkin jäänyt rikosoikeudellisen tutkimuksen ja viime vaiheessa oikeuskäytännön varaan. Blanco-rangaistussäännös vain viittauksena säädöstehtin lopussa voi ehkä hämärtää oikeudenvastaisen tunnusmerkistön mukaisen teon ja rangaistusuhan välistä kontekstia.

³⁰⁷ L julkisista hankinnoista 14.2 § (1247/1997) 15 § (725/1995).

gollisuus.³⁰⁸ Huolimattomuuden aste voi vaihdella ja sillä saattaa olla merkitystä, jos seuraamuksiin on liitettävissä vahingonkorvausoikeudellisia vaateita³⁰⁹.

Huomattavaa on kuitenkin, että salassapitovelvollisuus koskee vain viran tai luottamusmiehen tehtäviin tai muun julkisen vallan käyttöön kuuluvia virkasalaisuuksia. Julkisen vallan käytön ulkopuolinen toiminta on salassapitovelvollisuuden ulkopuolella, jollei salassapitosäännöksessä erikseen mainita velvollisuuden kattavan myös todistajana esiintymistä tuomioistuimessa.³¹⁰

Annettaessa tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista, on viranomaisen tahdottava tiedonpyytäjää esittämään pyynnön käsittelemiseksi tarvittavien perusteluiden lisäksi selvittämään henkilöllisyytensä tai valtuutuksen, mikä oikeuttaa hänet tietojen saantiin. Henkilöllisyyden ja tietopyynnön perustelut ovat erityisen merkityksellisiä silloin, kun viranomaisen joutuu selvittämään tiedonpyytäjän asemaa ja oikeutta saada tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta. Tietojen luvaton antaminen täyttää virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistön.³¹¹

KKO:1989:6.³¹² Lääninveroviraston verotarkastajalla A:lla oli veron perimistä varten hallussaan osakeyhtiön kirjanpitoaineisto. Verotuslain 132 §:n mukaan veron perimistä varten veroviranomaisille kertyneet asiakirjat ovat salaisia. Sen vuoksi lainkohdassa tarkoitettujen viranomaisten ja henkilöiden lisäksi vain sillä, jolle asiakirjat kuuluvat, on oikeus saada ne käytettäväkseen ja tietoja niistä. Koska yhtiön osakkeenomistajana esiintynyt B *ei ollut yhtiön laillinen edustaja eikä hänellä myöskään ollut valtuutusta* esiintyä yhtiön puolesta, syyllistyi A, antaessaan kirjanpitoaineiston B:n käytettäväksi, virkasalaisuuden ilmaisemiseen.

Henkilötietolain tahalliset ja tuottamukselliset laiminlyönnit on sanktioitu henkilötietolain 48 §:ssä "Henkilörekisteririkkomus" ja rikoslain 38 luvun 9 §:ssä "Henkilörekisteririkos".

4.3.4 Yleisöjulkisuuden laiminlyönti hallintopäätöksen menettelyvirheenä

Hallintoasian käsittelemiseksi ja päätöksen tekemiseksi, on viranomaisessa tiettyjen menettelylistien edellytysten täytyttävä. Näitä edellytyksiä ovat toimivaltainen viranomaisen, asian kuuluminen hallintoasioiden kategoriaan, oikea ja oikeuskelpoinen sekä puhevaltainen asianosaisten ja heidän edustajiensa piiri. Hallintoasian käsittelyn edellytyksiä voidaan verrata lainkäytön prosessinedellytyksiin ja ne otettava huomioon viran puolesta, ex officio. Edellytyksissä voi olla kah-

³⁰⁸ Ks. Viljanen 1990, s. 246-258, julkistamisrikosten tunnusmerkistöstä.

³⁰⁹ Ks. Aurejärvi & Hemmo 1998, s. 142, tuottamusasteen merkityksestä.

³¹⁰ Saranpää 2005, s. 61. Todistus oikeuden yleisistä opeista, luentosarjan diaesitys, Lapin yliopisto, www.ulapland.fi

³¹¹ Ahvenainen & Rätty 1999, s. 87.

³¹² <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kko/kko/1989/19890006?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=virkasalai%2A#highlight1> – 23.3.2006.

denlaisia ainesosia, osaksi ehdottomasti huomioitavia, osaksi suhteellisesti huomioitavia. Suhteellisten edellytysten vajavaisuus on korjattavissa.³¹³

Esimerkiksi hakija voi täydentää hakemustaan tai viranomainen voi pyytää lisäselvitystä tai korjata toimivaltansa rajoissa erityyppisiä virheitä. Ehdottomien edellytysten toteutumisesta kuten virkamiesten toimivaltaisuudesta ja esteettömyydestä tai päättävän toimielimen laillisesta kokoonpanosta, on viranomaisen huolehdittava viran puolesta. Hallintoasian päätöksenteon edellytysten puutteellisuus voi olla este asian käsittelylle. Käytännössä voi tapahtua niin, että hallintoasia on käsitelty ja päätetty huolimatta puutteellisista edellytyksistä. Tämä ei vaikuta päätöksen voimaan tulemiseen, jos siihen ei haeta muutosta. Vain ilmiselvä virhe menettelyssä esimerkiksi väärä viranomainen on käsitelty asian, voi mitätöidä päätöksen sinällään.³¹⁴

Hallintolaki menettelynormina sääntelee muun muassa hallintoasian vireille tuloa ja asian käsittelyä viranomaisessa. Menettelynormi poikkeaa käyttäytymisnormista paitsi toimintatarkoitukseltaan myös sen seuraamusjärjestelmältään. Käyttäytymisnormissa sanktiot ovat rikosoikeudellisia, mutta menettelynormissa ne jakaantuvat kahteen eri haaraan eli hallinto-oikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinto-oikeudellisessa seuraamuksessa on kysymys päätöksen mitättömyydestä, kumottavuudesta, poistamisesta tai purkamisesta, koska viranomaisen johdolla vedetyssä päätösprosessissa on toimittu vastoin menettelynormissa säädettyä toimintatapaa ja -järjestystä.³¹⁵ Tosin viranomainen voi harkintavaltansa rajoissa korjata uudella päätöksellä hallintopäätöksessä olevan tai päätöksentekomenettelyssä tapahtuneen virheen hallintolain 8. luvussa säädetyllä tavalla. Korjaamisen kohteena voivat olla päätökseen vaikuttaneet tai siihen sisältyvät asiavirheet, menettelyvirheet ja kirjoitusvirheet.³¹⁶

Toinen seuraamushaara tarkoittaa rikosoikeudellisia sanktioita henkilökohtaisesti päätösprosessin toimivaltaiselle julkisen vallan käyttäjälle, koska hän on syylistynyt velvollisuuksiansa laiminlyömällä virkavirheeseen tai virkarikokseen. Myös organisatorisesti seuraamusjärjestelmät ovat jakaantuneet. Hallinto-oikeudelliset seuraamukset käsitellään hallintolainkäytön järjestyksessä hallintotuomioistuimissa tai ensi vaiheessa itsessään hallintoviranomaisessa, esimerkiksi kunnallisen toimielimessä.³¹⁷ Rikosoikeudelliset ja mahdolliset vahingonkorvausoikeudelliset

³¹³ Mäenpää (2) 2003, s. 289-291. Kulla 2001, s. 60-70.

³¹⁴ Kulla 2001, s. 60-70. Mäenpää (2) 2003, s. 289-291.

³¹⁵ Laakso 1990, s. 21.

³¹⁶ Niemivuo & Keravuori 2003, s. 332-333.

³¹⁷ KuntaL:n 11 luku "Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus". HallintolainkäyttöL 8.1 §.

seuraamukset tuomitaan yleisissä tuomioistuimissa oman prosessioikeudellisen sääntelyn viitoittamin periaattein³¹⁸.

Vireilläolon yleisöjulkisuus kiinnittyy laissa säänneltyyn hallintomenettelyyn hallintolain 41 §:ssä. Asian vireilläolosta ja vaikutusmahdollisuuksien käyttämisestä edellytetään ilmoittamista asian laajuus ja merkitys huomioon ottaen. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan tällaisia asioita ovat varsinaisen asianosaispiirin ulkopuolelle vaikutuksiltaan ulottuvat ratkaisut, jotka ehkä kohdistuvat elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Mikäli ilmoittamista ei hoideta asianmukaisesti, on kysymyksessä menettelyvirhe, joka toimii päätöksen kumoamisperusteena. Menettelylle asetettuja vaatimuksia ei poista se ilmeinen tosiasia, että vaikutukset olisivat jo tiedossa päätöksen henkilöpiirissä. Oikeuskäytännössä on kiinnitettykin huomiota vireilläolon ilmoittamiseen lainmukaisena edellytyksenä, vaikka vallitsevaan tilanteeseen ei sikäli olisikaan tulossa muutoksia.³¹⁹

KHO 1989 A 85: Ilmailuhallitus oli myöntänyt lentopaikan pitoluvan yhtiölle laajentamatta yhtiön oikeuksia verrattuna lentopaikan aikaisemmalle haltijalle myönnettyyn lupaan sisältyneisiin oikeuksiin. Kun lentopaikan pitoa koskevan luvan myöntämisellä *saattoi olla huomattavaa vaikutusta* lentopaikan lähialueella asuvien lukuisten henkilöiden oloihin, ilmailuhallituksen olisi tullut ilmoittaa asian vireilläolosta siten kuin HmenL:n 13 §:ssä on säädetty. Koska vireilläolosta ei ollut ilmoitettu ja asian käsittelyssä näin ollen oli tapahtunut menettelyvirhe; KHO kumosi ilmailuhallituksen päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi.

Myös mahdollisten vaikutusten laatua suhteessa ilmoitusvelvollisuuden kattavuuteen on vaikea arvioida. Ilmoittamismenettelyn laajuus on joka tapauksessa arvioitava myös sen mukaan, millä tavoin päätöksestä seuraavat muutokset ovat laadullisesti muuttamassa nykyisiä olosuhteita. Vaikutusten *laadullisuus* on siten ymmärrettävä erillisenä perusteena varsinaisesta vaikutusalueen laajuudesta tai vaikutusten piirin tulevasta henkilömäärästä.³²⁰

KHO 27.12.1984/6090³²¹. Valvontajaosto oli aiemmin myöntänyt yhdistyksen moottoriradalle terveydenhoitolain mukaisen sijoitusluvan niin, että rataa voitiin käyttää ainoastaan opetus- ja harjoitustarkoituksiin. Yhdistyksen hakemuksesta valvontajaosto muutti alkupe räisen sijoitusluvan ehtoja muun muassa siten, että radalla sai pitää vuosittain enintään neljä kilpailupäivää. KHO katsoi, että kilpailujen pitäminen muutti radalla harjoitettavan *toiminnan luonnetta* siinä määrin, että sillä saattoi olla hallintomenettelylain 13 §:ssä tarkoitettua *huomattavaa vaikutusta* radan lähialueella asuvien lukuisten henkilöiden oloihin. Valvontajaoston olisi tämän vuoksi tullut ilmoittaa asian vireilläolosta siten kuin hallinto-

³¹⁸ Laakso 1990, s. 22. Ks. myös Mäenpää 2005, rikosprosessin ja hallintoprosessin suhteesta.

³¹⁹ Mäenpää (1) 2003, s. 239-240.

³²⁰ Kulla 2000, s. 114.

³²¹ <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/1984/198406090?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=27.12.1984> – 11.4.2006.

menettelylain 13 §:ssä on säädetty. Ilmoitusvelvollisuutta ei poistanut se lääninoikeuden päätöksessään mainitsema seikka, että valvontajaoston tiedossa oli ollut alueen asukkaiden vastustus moottoriradan käyttöä kohtaan.

Samat yllä esitettyjen oikeustapausten päättelyketjut lienee tapauskohtaisesti sovellettavissa erityislainsäädännön alueella, koskien menettelyllisesti säänneltyä velvollisuutta tiedottaa vireillä olevista asioista. Huomattava on kuitenkin, että hallintolain 41.2 §:n perusteella tehty, vireilläolon aikainen ilmoittaminen, ei substituoi muita lakisäätteisiä ilmoitus-, kuuluttamis- tai kuulemisvelvoitteita³²².

4.3.5 Julkisen vallan käytön vahingonkorvausvastuu kunnassa

Virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan lainvastainen toimenpide tai laiminlyönti, antaa jokaiselle oikeuden vaatia rangaistusta ja vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä itseltään tai muulta julkisen tehtävän hoitajalta³²³. Vahingon tuottaminen toiselle tahallisesti tai tuottamuksellisesti, aiheuttaa yleensä korvausvelvollisuuden vahingon-tuottajalle.³²⁴ Käytettäessä julkista valtaa virheellisesti tai velvollisuuksia laiminlyömällä, minkä seurauksena tapahtuu vahinko, on julkisyhteisö korvausvelvollinen.³²⁵

Korvausvelvollisuus on yhtenevä myös muilla yhteisöillä niiden hoitaessa julkista tehtävää lain, asetuksen tai lakivaltuutuksen nojalla. Yhteisön korvausvastuu voi lieventyä tai poistua kokonaan, jos toimen tai tehtävän suorittamiselle annettuja laatu- ja sisältövaatimuksia on noudatettu asianmukaisesti.³²⁶ Lain edellytysten täytyessä vahingonkorvausta voidaan suorittaa henkilö- ja esinevahingosta sekä kärsimyksestä. Taloudellisesta vahingosta voidaan maksaa vahingonkorvausta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, mutta on aiheutettu kriminalisoidulla teolla tai julkisen vallan käytöllä; ja tapauskohtaisesti muistakin painavista syistä.³²⁷

Kunta on velvoitettu korvaamaan julkisen vallan käytön yhteydessä tapahtuneesta virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon. Korvausta maksetaan kuitenkin vain jos tehtävälle koh-

³²² Mäenpää (1) 2003, s. 241.

³²³ PeL 118.3 §.

³²⁴ VahingonkorvausL 2. luku 1.1 §. Vahingonkorvauslain ulkopuolelle jäävät yleensä sopimusoikeudelliset korvausvastuut ja muissa säädöksissä säädetty korvausvastuut. Esimerkiksi terveyden ja sairaanhoidon yhteydessä potilaalle aiheutuneista henkilövahingoista maksetaan korvaukset potilasvahinkolain (586/1986) normien mukaisesti. L:n julkisista hankinnoista (1247/1997) 8 §:ssä säädetään kriteereistä maksaa vahingonkorvausta julkisten hankintojen lainvastaisesta menettelystä tarjoajalle tai toimittajalle seuranneista taloudellisista vahingoista tai kuluista. Henkilötietolain 47 § sisältää blanconormin vahingonkorvausvelvollisuudesta. Rekisterinpitäjä on velvollinen korvaamaan sen taloudellisen ja muun vahingon, joka on aiheutunut rekisteröidylle tai muulle subjektille henkilötietolain vastaisesta toiminnasta.

³²⁵ Ks. esimerkiksi Mäenpää (2) 2003, s. 508-511.

³²⁶ VahingonkorvausL 3. luku 2 §.

³²⁷ VahingonkorvausL 5. luku 1 §.

tuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu sen tarkoitus ja tavoite huomioiden. Korvauksen saamisen kynnyksen julkisen vallan käytön virheistä onkin korkeammalla kuin muussa kunnan työssä tapahtuneissa vahingoissa.³²⁸

Toisaalta vahingonkorvauksen ulottuvuus on laajempi. Julkisen vallan käytön laiminlyönneistä on mahdollista saada korvausta myös hakijalle syntyneistä taloudellisista vahingoista. Hakija on kuitenkin velvoitettu aktiiviseen toimintaan kunnan vahingonkorvausvastuun toteutumiseen. Oikeus vahingonkorvaukseen menetetään, jos hakija ilman pätevää syytä jättää hakematta korvauspäätöstä tuomioistuimelta³²⁹.

Mielenkiintoinen on myös julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyvä neuvonnan asema asiakkaan luottamuksen suojan näkökulmasta. Suullisesti saadun neuvon osoittaminen virheelliseksi voi olla mahdotonta. Luottamuksen suoja ja julkisyhteisön korvausvastuuta on käsitelty seuraavassa oikeustapauksessa. Viranomaisen neuvonta katsottiin vahingonkorvauslain tarkoittamaksi julkisen vallan käytöksi, mikä ansaitsi saada oikeudellisesti perusteltua luottamuksen suojaa, koska sitovien tietojen ja määräysten antaminen kuului olennaisena osana viranomaisen virkatehtäviin.³³⁰

KKO:1989:50.³³¹ Valtion työvoimaneuvoja oli antanut paluumuuttoa Suomeen suunnittelevalle Kanadan kansalaiselle virheellisiä tietoja paluumuuttajalle tärkeiden ja häneen pakottavina sovellettavien säännösten ja määräysten sisällöstä. Tietojen antaminen oli ollut *olennainen* osa työvoimaneuvojan virkatehtävistä. Tietojen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen katsottiin, että työvoimaneuvoja oli tiedot antaessaan käyttänyt julkista valtaa. Valtio velvoitettiin korvaamaan tietojen virheellisyydestä aiheutunut vahinko. (VahingonkorvausL 3 luku 2 §)

Yleisesti suhtautuminen oikeustapausten merkitykseen prejudikaattinormina (*ratio decidendi*) tulisi käytännön hallintotoiminnassa olla hieman varauksellista, koska vasta myöhempi tuomioistuinkäsittely arvioi tapauskohtaisesti, mitkä seikat täsmällisesti ottaen kuuluvat prejudikaattinormiin ja mitkä asiat rajautuvat sen ulkopuolelle johtuen perustelukontekstista (*obiter dicta*)

³³²

³²⁸ Ks. Heuru 2001, s. 278-279: "Kyseessä on yksi oikeusjärjestyksemme hämärimpiä kohtia."

³²⁹ VahingonkorvausL 3. luku 4 §.

³³⁰ Ks. esim. Laakso 2001, s. 27-28, Juhlakirjassa Esko Rieppola. Myös yhteisöoikeudessa on luottamuksen suojalla vakiintunut merkitys ja sillä ymmärretään niitä edellytyksiä, joilla kansalainen voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen oikeusturva kansalaisella on viranomaisen julkisen toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Myös HE 72/2002 vp. s. 60-61.

³³¹ <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kko/kko/1989/19890050?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=ty%C3%B6voimaneuvo%2A> – 23.3.2006.

³³² Siltala 2001, s. 106-108, prejudikaatiooikeudesta.

5 YHTEENVETOA

Kunnanvaltuuston on pidettävä huolta asukkaidensa ja palveluidensa käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Tiedottaminen kunnan asioista ja julkisten kuulemistilaisuuksien järjestäminen sekä avustaminen asioiden hoitamisessa todennäköisesti lisää kuntalaisten omaaloitteisuutta ja aktiivisuutta. Tiedotustilaisuuksien järjestämisellä kunnan viranomaisen voi edistää informaationsa tunnettavuutta ja selvittää asukkaidensa mielipiteitä *ennen päätöksentekoa*.³³³

Kunnan on tiedotettava *vireillä olevista asioista*, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Tarvittaessa on laadittava katsauksia kunnan palveluista, taloudesta, ympäristönsuojelusta ja maankäytöstä. Kunnan viranomaisen on huolehdittava, että asukkaat tuntevat menettelyt kysymyksien ja mielipiteiden esittämisestä asioiden valmistelijoille ja päättäjille. Samoin kunnan on sopivalla tiedottamistavalla informoitava asukkaitaan kunnan tehtävien antamisesta yhteisön tai säätiön hoidettavaksi.³³⁴

Viranomaisella on *tiedonantovelvollisuus valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuksista*. Viranomaisen on pidettävä saatavilla asiakirjoja, joista selviävät tiedot edellä mainituista asioista tai annettava pyynnöstä tietoja suullisesti tai muulla sopivalla tavalla asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista. Viranomaisella on myös *velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa*. Viranomaisen tulee edistää toimintansa avoimuutta. Tämä voi tapahtua esimerkiksi laatimalla oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoineistoja viranomaisen palveluista ja ratkaisukäytännöistä sekä oman toimialansa nykyisestä tilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä. Asiakirjojen julkisuus tai yleinen tilastotutointo on huomioitava arvioitaessa tarvetta viranomaisen laatimisvelvollisuudesta. Viranomaisen on myös tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.³³⁵

Viranomaisen on varattava *ennen päätöksentekoa* vaikutus- ja tietojensaantimahdollisuudet myös muille kuin suoranaisille asianosaisille, joiden etuihin tai oikeuksiin ollaan varsinaisesti puuttumassa. Tämä tarkoittaa asioissa, joiden ratkaisulla voidaan olettaa olevan huomattavia vaikutuksia elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Vaikutukset voivat kohdistua henki-

³³³ KuntaL 27 §.

³³⁴ KuntaL 29 §.

³³⁵ JulkL 19 § ja 20 §.

lön tai yhteisön fyysiseen ympäristön terveyteen tai turvallisuuteen, asumiseen, ammatinharjoittamiseen, työntekoon, päivittäiseen liikkumiseen tai vapaa-aikaan vaikuttaviin tekijöihin. *Vireilläoloa* koskeva ilmoittaminen on tehtävä lakisääteisten ilmoitus-, kuuluttamis- tai kuulemisvelvoitteiden mukaisesti ja sen on saavutettava tehokkaasti ratkaisun vaikutuspiirin alle jäävät osalliset. Jos ilmoitustapa on valittavissa, on ajankohta sovitettava niin, että yksilöille ja yhteisöille jää vielä riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa päätösten sisältöön.³³⁶

Lisäksi useissa erityislaeissa on säännöksiä valmistelun aikaisesta julkisuudesta. Tosin kunnan viranomaisen ei yleensä ole yksin toimivaltainen näissä yleisesti merkittävässä ja huomattavissa vaikutuksia omaavissa hallintoasioissa, vaan toimii erityislainsäädännön perusteella yhteistyö- tai alistussuhteessa valtionviranomaiseen. Kunnan rooli voi vaihdella valmistelutehtävien käytännön suorittajan ja julkisen ilmoittajan sekä mielipiteiden vastaanottajan välillä.

Hallintopäätökset muotoutuvat pitkälti jo valmisteluvaiheessa. Tämä lisääkin yleisön ja tiedotusvälineiden mielenkiintoa valmistelua kohtaan. Monien valmisteluasiakirjojen rajoitettu julkisuus ennen päätöksentekoa kaventaa valmistelun avoimuutta. Hyvän ja monipuolisen valmistelun sekä virkamiesten vapaan mielipiteiden vaihdon turvaamiseksi täydellistä julkisuutta ja avoimuutta ei ole kuitenkaan katsottu mahdolliseksi. Kunnassa valmistelun ja päätöksenteon toimivaltaa on johtosäännössä jaettu viranhaltijan ja toimielimen välillä, mikä osaltaan vaikuttaa myös valmisteluasiakirjojen julkiseksi tuloon.

Kun asian ratkaisuvallta on kunnan johtosäännön tai valtuuston tai toimielimen päätöksen perusteella kunnallisella viranhaltijalla, tulevat julkisiksi hänen laatimansa asiakirjat liittyen tarjous-, selvitys- ja lausuntopyyntöihin sekä esityksiin, ehdotuksiin, aloitteisiin, ilmoituksiin ja hakemuksiin sekä niitä koskeviin liiteasiakirjoihin, kun asiakirja on allekirjoitettu. Tosin tarjouspyyntö, jos siihen pyydetään uusi täydennyspyyntö, tulee liiteasiakirjoineen julkisiksi vasta sopimuksen jälkeen. Kunnallisen viranhaltijan ollessa toimivaltaisena lausunnonantajana, tulee lausunto julkiseksi, kun se on allekirjoitettu ja se lähetetään lausunnon pyytäjälle. Erityyppisten kunnalliselle viranhaltijalle, asian käsittelyä tai muuten viranhaltijan toimialaan, valtuuksiin tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettujen asiakirjojen julkisuus määräytyy asiakirjan laadun ja toimitustavan mukaisesti julkisuuslaissa säädetyllä tavalla.³³⁷

³³⁶ HallintoL 41 §.

³³⁷ JulkL 6.1 § 2. kohta ja 8. kohta sekä 7 §.

Mikäli asian ratkaisuvallta on kunnan johtosäännön tai valtuuston päätöksen perusteella kunnallisella toimielimellä, on kokouksessa käsiteltyjen hallintoasian valmisteluasiakirjojen julkiseksi tuleminen sidottu tehtyjä päätöksiä koskevien pöytäkirjojen allekirjoittamiseen ja tarkastamiseen.³³⁸ Samoin myös kokouksessa käsittelemättömät valmisteluasiakirjat, sisäiset selvitykset, muistutukset ja luonnokset tulevat sisäisinä valmisteluaineistona julkisiksi aikaisintaan päätöksenteon jälkeen³³⁹. Niin ikään erilaiset kunnan viranomaisiin sisäiseen työskentelyyn liittyvät asiakirjat, kuten erilaisiin neuvotteluihin tai yhteydenpitoon kuuluvat asiakirjat, tulevat julkisuuslais-
sa säädetyllä tavalla julkisiksi pöytäkirjan varmentamishetkestä, jos ne liitetään arkistoon³⁴⁰.
Mihinkään valmisteluun liittyvät muut asiat tulevat julkisiksi käsittelyn päätyttyä, josta olisi tehtävä merkintä viranomaisen diaariin³⁴¹. Tietojen antaminen julkiseksi tulevien sisäisen valmistelun ja sisäisen työskentelyn asiakirjoista on *viranomaisen harkinnassa*. Arkistolain mukaan asiakirjat tulee arkistoida, jos niissä on tietoja liittyen yksilöiden tai yhteisöjen oikeusturvaan.³⁴²

Toimielimen pöydällepanopäätöstä koskeva pöytäkirja ja esityslista ovat salassa pidettäviä tietoja lukuun ottamatta julkisia, kun pöytäkirja on allekirjoitettu ja tarkastettu, mutta liitteet tulevat julkisiksi vasta, kun lautakunta on lopullisesti päättänyt asiasta. Esimerkiksi sopimuksen valmistelun jatkuminen tai muu vastaava tärkeä syy saattaa edellyttää, ettei liiteasiakirjoista anneta tietoja ennen lopullista asiaratkaisua.

Kokonaisuudessaan käyttötarkoitukseensa valmistuminen tekee julkisiksi tietyt yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman valmisteluun liittyvät tutkimukset, tilastot ja niihin verrattavat perusselvitykset. Myös kunnissa voidaan tehdä yleisesti merkittävän hallintoasian valmisteluun liittyviä perusselvityksiä. Kunnallinen lautakunta voi esimerkiksi selvittää palveluiden tai suoritteiden tuotannosta syntyvien kustannusten jakautumista kunnan eri alueilla. Selvitys voidaan tehdä myös yksittäisessä vireillä olevassa tai vireille tulevassa asiassa. Tässä tapauksessa selvitystä on pidettävä sisäisenä ja se tulee julkiseksi vasta lopullisen päätöksen asianmukaisen varmentamisen jälkeen.³⁴³

Julkisten tietojen, esimerkiksi henkilöstöhallinnon palkkatietojen, luovuttaminen kunnan viranomaisen ylläpitämistä ”yleiseen käyttöön tarkoitettuista” henkilörekistereistä, on sallittua suulli-

³³⁸ JulkL 6.1 § 6. kohta.

³³⁹ JulkL 6.1 § 8. kohta.

³⁴⁰ JulkL 5.4 §.

³⁴¹ JulkL 6.1 § 9. kohta.

³⁴² JulkL 6.1 § 8. ja 5.4 §, ArkistoL 7.2 §.

³⁴³ JulkL 6.1 § 5. kohta ja 8. kohta.

sesti, näyttämällä, antamalla jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi ilman tietojen käyttötarkoituksen selvittämistä. Muutoin viranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja henkilörekistereiden henkilöistä tai asioista on voimassa se, mitä julkisuuslaissa säädetään. Pääsääntönä henkilötietojen luovuttamisesta henkilörekistereistä toimii yleensä se, että henkilötietoja ei saa luovuttaa, jos rekisteröity on sen itse kieltänyt, tietojen luovuttaminen vaarantaa rekisteröidyn yksityisyyden suojan tai valtion turvallisuuden.³⁴⁴

Viranomaisen on otettava erisuuntaiset perus- ja ihmisoikeudet asianmukaisesti huomioon lakien soveltamisessa ja tulkinnassa. Kysymys on niin sanotusta perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta, jossa erisuuntaisten perusoikeuksien välillä on tehtävä intressivertailu ja yhteensovittaminen niin, että molempien perusoikeuksien ydinalueelle sijoittuvat oikeudet tulevat mahdollisimman hyvin turvatuiksi. Perusoikeuksien kollisiossa onkin arvioitava tapauskohtaisesti merkitykselliset kriteerit, jotka ohjaavat tulkintaa. Yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaate ovat perusoikeuksina eriarvoisia ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät nimenomaisesti ihmisoikeuksien etusijaa tulkintatilanteessa. Mahdollisuuksien mukaan eri vaihtoehdoista tulee kuitenkin valita se, joka rajoittaa kaikkein vähiten julkisuutta vaarantamatta yksityisyyden suoja.

Viranomaisen harkintavalta voidaan jakaa myös oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnassa tapauksessa sovellettavat säännökset, oikeudellisen tulkintamahdollisuuksien rajoissa, määräävät hyvin pitkälti jo suoraan viranomaisen ratkaisun sisällön. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa valitsee viranomainen *lain sallimista* ratkaisuvaihtoehdoista parhaiten oman hallintonsa tai julkisen edun tavoitteita toteuttavan vaihtoehdon.

Kunnan hallintoasian valmisteluasiakirjoista suurin osa on sellaisia, joiden julkisuus on viranomaisen harkinnassa. Julkisuutta ei saa kuitenkaan rajata ilman asianmukaisia ja laissa säädettyjä perusteita, eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Viranomaisen on myös turvattava tiedonsaannin tasapuolisuus päätöksenteossa. Asiakirjasalaisuudessa on huomioitava, etteivät kaikki salassapitoperusteet ole ehdottomia, vaan tiedon rajoittaminen tai tiedon antaminen voi perustua normin mukaiseen tapauskohtaiseen vahinkoarvioon.³⁴⁵

Julkisuusharkinnassa myös vielä julkisiksi tulemattomissa valmisteluasiakirjoissa, on huomioitava julkisuuslain tarkoitus. Viranomaisella on velvollisuus avoimuuteen ja hyvään tietohallintoon

³⁴⁴ JulkL 13.2 § ja 16.3 §, HenkilötietoL 8.4 §.

³⁴⁵ JulkL 9.2 § ja 17 §.

kansalaisten tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi. Yksilöillä ja yhteisöillä on vastaavasti oikeus tiedon saantiin viranomaisessa seuraavilla perusteilla:

- julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonta,
- vapaa mielipiteen muodostaminen,
- julkisen vallan käyttöön vaikuttaminen ja
- omien oikeuksien ja etujen valvominen.³⁴⁶

Mikäli lain säännöksistä ei saada yksiselitteistä valideettia intressipunninnalle, on harkinnassa otettava huomioon hyvän hallinnon oikeusperiaatteet: objektiivisuus, yhdenvertaisuus, tarkoituksidonnaisuus ja suhteellisuus sekä luottamuksen suoja. Viranomaisen on kohdeltava kaikkia tiedonpyyttäjiä tasapuolisesti. Julkisuutta tai salassapitoa ei saa edistää tarkoitukseen nähden epäso-pivalla tavalla. Tiedonsaantia ei saa rajoittaa mielivaltaisesti ilman asiallisia ja laissa säädettyjä edellytyksiä. Viranomaistiedon julkisuuden laatuun kohdistuva objektiivisuus korostaa erilaisten näkökohtien tasapuolista kohtelua tiedottamisessa. Salassapito on suhteutettava julkisuuteen ja salassapidosta aiheutuvat haittavaikutukset julkisuudelle on pyrittävä poistamaan. Yksityisten ja yhteisöjen on kyettävä luottamaan viranomaisen neuvon, ohjeen tai muun informaation lainmu-kaisuuteen ja oikeellisuuteen. Viranomaisen antamien tietojen ei saa olla harhaanjohtavia.³⁴⁷

Julkisuuslaki on yleislaki ja vaikka sen säännökset onkin tarkoitettu sääntelyalueellaan tyhjentä-viksi, niin erityislaki syrjäyttää yleislain. Mikäli erityislaki ei sääntele julkisuudesta tai erityislain ja julkisuuslain säännökset eivät vastaa toisiaan, sovelletaan julkisuuslakia yksinomaan tai täy-dentävänä. Valmisteilla ja keskeneräisinä olevien asioiden julkisuus määräytyy myös samoin tulkintaperiaattein. Tietojen saamista ei saa siten rajoittaa ilman asiallista ja laissa säädettyä pe-rustetta, eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Viranomaisen on selvitettävä ja tunnistettava, minkälaiset säännökset ja minkälaiset keinot ovat hyväksyttäviä tiedonsaannin rajoittamisessa.

Käytännössä julkisuusperiaate toimii hajautetusti keskeneräisissäkin hallintoasioissa. Jokainen viranomaisessa tietoa haluava pyytää sitä itse tai päättää, mitä tietoa ja missä laajuudessa hän viranomaiselta ottaa vastaan. Sen sijaan viranomaisen on toteutettava tiedon saantipyyntö, jos salassapitosäännökset tai jokin muu normi ei aseta esteitä julkisuudelle. Viranomaisen kieltäy-tyminen tietojen antamiselta ei voi perustua siihen, että viranomainen itse ei käytä asiakirjaa omassa toiminnassaan tai asiakirjan tiedot poikkeavat viranomaisen omasta näkemyksestä. Vi-

³⁴⁶ JulkL 3 §.

³⁴⁷ HallintoL 6 §.

ranomaista koskee *perusteluvelvollisuus*, miksi asiakirja tai sen osa ei lain mukaan ole julkinen. Viranomaisen on perusteltava tietojen antamisen kieltäytymispäätös hallintolain 44 §:n säättämällä tavalla.

Viranomaisen on yleensä tarkistettava tiedonpyytäjän henkilöllisyys pyydetessä tietoja harkinnanvaraisesti julkisesta asiakirjasta. Harkintavallan käyttämisen kannalta henkilöllisyyden selvittäminen ei ole kuitenkaan aina ehdoton edellytys. Ilman asiallisia syitä ja tiedon tarve on selkeä, ei kieltäytymistä tietopyyntöön voida katsoa perustelluksi varsinkaan, jos viranomainen on laiminlyönyt asiakirjojensa järjestämisen julkisuuslain 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Asianmukaisen tietohallinnon järjestäminen lukeutuu julkisuusperiaatteen toteuttamistapoihin. Julkisten asiakirjojen vaikea löydettävyys ja järjestämättömyys vaikeuttavat tietojen löytämistä. Viranomaisen on huolehdittava asiakirjojen ja tietojärjestelmien laadusta niin, että tiedot ovat ehyitä, asianmukaisesti saatavissa ja käytettävissä. Käsiteltäväksi annetut ja otetut sekä aiemmin käsitellyt ja ratkaistut asiat tulee löytyä vaivattomasti. Tietojen suojaus ei saa kuitenkaan vaarantua. Tietojärjestelmien tulee olla rakennettuja siten, että sekä julkisuus että salassapitorajoitukset voidaan asianmukaisesti turvata huomioiden tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä mahdolliset uhkatekijät.³⁴⁸

Viranomaisen edellytetään pitävän diaaria tai muuta asiakirjarekisteriä tai luetteloa käsittelyyn otetuista ja annetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehdittava siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Viranomaisen merkintä jatkuvasti ylläpidettävään diaarin tulee julkiseksi, kun se on tehty. Diaarimerkinnän tekemättä jättäminen asianmukaisella tavalla ei vaikuta asiakirjan julkisuuteen, vaan julkisuus määräytyy aina julkisuuslain 6 §:n ja 7 §:n mukaan tai harkinnanvaraisissa asiakirjoissa julkisuuslain 9.2 §:n, 17 §:n ja 22.1 §:n mukaisesti.³⁴⁹

Viranomaisen on avustettava tiedonpyytäjää yksilöimään diaarinsa ja muiden hakemistojensa avulla asiakirja, josta pyytjä haluaa tiedon. Viranomaisen tulee pitää luetteloa käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista niin, että julkiset asiakirjat ovat vaikeuksitta löydettävissä. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja kerran julkiseksi tullut asiakirja ei voi palautua toisessa yhteydessä ei-julkiseksi asiakirjaksi. Viranomaisen palveluksessa olevan onkin tiedettävä, kuinka hyvää tiedonhallintapaa toteutetaan

³⁴⁸ JulkL 18 §.

³⁴⁹ JulkL 18.1 § 1. kohta ja 6.1 § 1. kohta.

säännösten, määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Tietoon liittyvien oikeuksien turvaaminen edellyttää viranomaiselta asiakaspalvelun järjestämistä asianmukaisesti ja hyvän palveluperiaatteen mukaisesti. Viranomaisen tulee erityisesti neuvoa, miten keskeneräisissä ja valmisteilla olevissa yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevissa suunnitelmissa, selvityksissä ja ratkaisuisa asioihin voi vielä vaikuttaa.³⁵⁰

Diaariin tehdyt merkinnät tulevat julkiseksi julkisuuslain 6.1 §:n 1. kohdan mukaisesti siis merkityshetkestä lähtien. Julkisuuslain 16.2 §:n mukaan viranomaisen ratkaisusta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Miten tämä tulkitaan, jos tietopyyntö kohdistuu julkisuuslain 18.1 §:n 1. kohdan diaarin ja muuhun lueteloon, jota ylläpidetään sähköisesti. Tulkintaongelmaa poistunee siinä tapauksessa, kun kysymys on oikeudesta saada tieto sähköisesti ylläpidetyn diaarin julkisten asiakirjojen merkinnästä.

Sen sijaan, jos pyyntö kohdistuu valmisteluasiakirjan tai välitoimenpiteen diaarimerkintään, tällaisiakin diaarimerkintöjä varmaan tehdään, näyttäisi muodostuvan normikollisio. Manuaalisesti ylläpidetyssä diaarissa ristiriitaa ei ole, mutta silloin kun diaarin tallennemuoto muuttuu sähköiseksi, säädetään normissa edellytykseksi ”jollei erityisistä syistä muuta johdu.” Näin ollen vaikka diaarimerkintä on julkisuuslain 6.1 §:n 1. kohdan mukaan tullut julkiseksi, mutta valmisteluasiakirjaa tai välitoimenpidettä koskeva merkintä onkin tehty sähköisesti, näyttäisi se vastoin diaarimerkinnän julkisuutta koskevaa normia jättävän merkinnän tekijän tai diaarin vastuuhenkilön harkittavaksi antaa tietoa vai ei.

Normia voitaneen tulkita myös siten, että jatkuvasti sähköisesti ylläpidettävän diaarin tai muun asiakirjarekisterin julkisista merkinnöistä voisi saada tiedot sähköisesti. Mikäli näin olisi, parantaisi se esimerkiksi valmisteilla olevien hallinto-asioiden seuraamista oleellisesti, jos niitä koskevat merkinnät pidettäisiin ajan tasalla. Periaatteessahan jo päätös ryhtymisestä johonkin hallintopäätöstä valmistelevaan toimenpiteeseen on julkinen, mistä olisi tehtävä merkintä viranomaisen diaariin. Näin erityisesti ryhdyttäessä valmistelevaan yleisesti merkittäviä suunnitelmia, selvityksiä ja ratkaisuja. Vaikka viranomaisessa pitääkin julkisuuslain 19 §:n mukaan olla saatavissa edellä mainittuja asioita kuvaavia asiakirjoja, koskee se pelkästään perustietojen antamista, eikä viranomaisen tarvitse suostua asiakkaan pyyntöön saada täydellisiä kopioita valmisteluasiakirjoista. Kunnan julkisten diaarimerkintöjen saaminen sähköisesti olisi ilmeisesti julkisuuslain ta-

³⁵⁰ JulkL 13.1 §, 18.1 § 1.kohta ja 5. kohta, 9.1 § sekä 19.2 §.

voitteiden mukaista ja auttaisi yksilöitä sekä yhteisöjä paremmin seuraamaan myös yleisesti merkittävien asioiden valmistelun etenemistä.

Julkisuuslain 23 § kieltää viranomaisen palveluksessa olevan tai luottamusmiehen tai muutoin viranomaisessa toimivan ilmaisemasta tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävää. Vaitiolovelvollisuus tarkoittaa kieltoa ilmaista tietoa suullisesti tai kieltoa jättää salassa pidettävä asiakirja ulkopuolisten saataville. *Vaitiolovelvollisuus voidaan ymmärtää myös virkamiehen tai luottamusmiehen ilmaisuvapauden rajoittamisena ja voi käytännössä johtaa epävarmuuteen tai epätietoisuuteen siitä, mitä tietoja suullisesti voidaan antaa.* Tämä vaikuttanee myös siihen, mistä asioista tai ulottuvuuksista julkista keskustelua käydään.

Toimielimen suljetuin ovin pidetyssä kokouksessa käydyt keskustelut ovat luottamuksellisia, eikä niistä saa kertoa ulkopuoliselle. Tämä koskee erityisesti viranhaltijaa, joka voidaan saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen virkavelvollisuuden rikkomisesta, *jos hän kertoo enemmän kuin lain mukaan on sallittua.* Sen sijaan luottamusmiestä eivät koske yhtä tiukat kiellot, tosin hänenkin toimielimen luottamuksellisina pidettävien keskusteluiden paljastuksia voidaan pitää hyvän hallintomenettelyn ja -tavan vastaisina.

Salassa pidettävien tietojen vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäytönkielto koskee kaikkia laissa mainittuja salassapitovelvollisia ja se jatkuu palvelus- tai luottamussuhteen päättymisen jälkeenkin. Kunnanviraston eri yksiköiden henkilöstöön kuuluvat ovat yleensä sivullisia, joilla ei ilman muuta ole oikeutta tietoon salassa pidettävistä asiakirjoista. Myöskään kunnan viraston yksikköjen välinen asiakirjaliikenne ei tule julkiseksi sillä perusteella, että asia on tullut kunnan toisesta viranomaisyksiköstä toiselle. Kunnan itsenäisesti toimivilla viranomaisilla ei ole oikeutta toisensa keskenkäisiin tai salassa pidettäviin asiakirjoihin ilman toimivaltaisen viranomaisen tai asiakirjoissa mainitun henkilön suostumusta.

Kunnan valmistelijan tulee huomioida voimassa olevan oikeusjärjestyksen käsitykset normeista ja niiden hallintotoiminnalle asettamista vaatimuksista. On mahdollista, että kunnan valmistelijat saavat joskus yksityiskohtaisiakin ohjeita tai toiveita valmistelun sisällöstä lopulliseen päätösehdotukseen, mutta valmistelija on velvoitettu tekemään työtään virkavastuulla ja siten tulkitsemaan voimassa olevia säännöksiä itsenäisesti.

Julkisuuslain muutoksella (23.6.2005/495) 14.1 §:n otettiin säännös, jonka mukaan valtuusto voi kunnan johtosäännöllä antaa kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuu-

nessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvaltaa alaiselleen viranhaltijalle. Lakilisäys mahdollistaa päätösvaltan siirtämisen asiakirjan antamismenettelyissä kuntakohtaisten käytäntöjen luomisen. Päätösvaltaa ei ole kuitenkaan kaikilta osin tarkoitus siirtää viranhaltijoille, vaan toimielimet päättävät itsenäisesti delegoinnin laajuudesta. *Lisäksi julkisuuslain 6 §:n ja 7 §:n valmisteilla olevissa asiakirjoihin voi sisältyä erilaisia intressejä, eri näkökulmista ja yleisimpiä näkökohtia, minkä vuoksi toimielin harkinnee jatkossakin tällaisten asiakirjojen julkisuudesta.*

Kun siirronsaajalle, kunnan toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhaltijalle luovutetaan toimivaltaa, valtuusto ei voi palauttaa sitä takaisin itselleen muutoin kuin muuttamalla johtosääntöä. *Käytännössä tämä tarkoittaa luovutetun toimivallan alueella hallintoasian valmistelua, käsittelyä ja päätöksentekoa sekä julkisuusharkintaa siirron saajaa koskevin menettelyoikeudellisin säännöin ja määräyksin.* Esimerkiksi johtosäännössä kunnalliselle viranhaltijalle niin sanotuissa viranhaltijapäätöksissä valmisteltavaksi ja päätettäväksi määrättyä asiaa, ei välttämättä tarvitse etukäteen ilmoittaa kunnanhallitukselle. Mikäli valtuusto haluaa asettaa ehtoja siirretyn toimivallan käytölle, on ne mainittava johtosäännössä.

Kunnassa päätetään itsenäisesti ja *oman harkinnan mukaan* muun kuin lakisääteisen tiedottamisen laajuudesta ja tavoista. Tarkempia määräyksiä kunnan tiedottamismenettelyistä voidaan antaa valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä. Muun kuin lakisääteisen tiedottamisvelvoitteen laiminlyöntiä ei ole aikaisemman oikeuskäytännön valossa pidetty menettelyvirheenä. Kuntalain 29 § ei ole myöskään oikeudellisesti sanktioitu, käyttäytymistä sääntelevä, käsky- tai kieltonormi.

Vallitseva käytäntö kunnissa tulisi olla, että jokainen toimielin vahvistaisi tiedottamiseen ja tietojen antamiseen liittyvän ohjeistuksen hyvän tiedonhallintatavan edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi toimielinten esityslistat, kuntien tavallisimmat keskeneräisiä asioita sisältävät asiakirjat, olisi hyvä lähettää ennen kokousta tiedotusvälineille ja laittaa yleisesti nähtäville Internetiin, paitsi salassa pidettäviltä osin. Lähtökohtana voisi toimia toimielinten päätös keskeneräisten asioiden tiedottamisesta samoin kuin julkisistakin asioista. Tiedotettavan tiedon sisältöä tulisi arvioida suhteessa tiedonsaajien tarpeisiin painottaen ensisijaisesti kansalaisnäkökulmaa oikeuksissa ja velvollisuuksissa sekä palveluiden ja suoritteiden saatavuudessa. Informaation tuotannossa suunnitelmallisuus ja systemaattisuus sekä vastaavuus kunnan asukkaiden tiedontarpeisiin muodostavat tärkeän osan liittyen hyvän hallinnon ja palvelevan viranomaistoiminnan kokonaiskehittämiseen.

Kuntien Internet -tiedottamisella voidaan huomattavastikin parantaa asukkaiden mahdollisuuksia saada tietoa kunnan asioiden hoitamisesta. Parhaimmillaan www-tiedottaminen vahvistaa julkisuuslaissa ilmaistuja tavoitteita edistää asukkaiden edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa kunnan viranomaisten päätöksentekoon sekä mahdollisuuksia valvoa kunnan viranomaisten ratkaisujen laillisuutta. Lähtökohtana sähköisen verkonkin kautta tapahtuvassa tiedottamisessa tulee kuitenkin olla intressivertailun tekeminen yksityiselämän suojan ja julkisuutta koskevan perusoikeuden välillä siinä aineistossa, jota suunnitellaan julkaistavaksi. Kysymys on osaltaan viranomaisen velvollisuudesta käyttää julkista valtaa, ratkaista asiakirjakohtaisesti, kenen etuja ja oikeuksia julkaiseminen edistää, kenen edut ja oikeudet julkaiseminen voi vaarantaa. Lisäksi tulisi tarkastella voitaisiinko erilaisia asiakirjoja esimerkiksi esityslistoja toimittaa keskeisen sisällön vaarantumatta, mutta samalla turvata vastakkaisia perusoikeuksia.

Todellisuudessa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet riippuvat kunnan olemassa olevasta poliittisesta ja hallinnollisesta kulttuurista sekä vallitsevista henkilösuhteista ja asenteista. Toiminnan salailu, tietojen panttaaminen ja valtuuston sekä kunnan muun hallinnon passiivisuus vuorovaikutteisudessa asukkaisiinsa heikentävät edellytyksiä monipuoliseen ja erilaiset mielipiteet huomioivaan päätöksen tekoon. Mahdollisuus tuoda mielipiteensä esiin jo asioiden valmisteluvaiheessa lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä sekä kasvattaa kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien luottamusta kunnalliseen demokratiaan. Julkisuusharkinnan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan ensisijaisena lopputulemana tulisi olla kuntalaisten perusoikeuksien tasapainoinen turvaaminen julkisuuslain 3 §:ssä säädetyissä tarkoituksissa. Julkisuusharkinnassa hallinnon tehokkuutta tavoitteleva prioriteetti mennee kunnan viranomaista velvoittavan julkisuuslain tarkoituksen ulkopuolelle.