



15.12.2015

Jaakko Korhonen
tietopyynto@tietopyynto.fi

Asiakirjapyyntöä koskeva päätös**Asiakirjapyyntö**

Olette 1.12.2015 lähettämässänne tietopyynnössä pyytännyt valtiovarainministeriötä luovuttamaan valmisteludokumentit, muistiot, tiedotteet, sekä kuultujen tai muuten asian tiimoilta yhteydessä olleiden tahojen lähettämät tai jakamat dokumentit liittyen omistusten hallintarekisteröintiin. Olette pyytännyt yllämainituja dokumentteja niiltä virkamiehiltä, jotka ovat olleet osallisia HE 11/2015 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi valmistelusta. Olette lisäksi pyytännyt hanketta koskevia lausuntoja sekä selvitystä hanketta koskevasta viestinnästä.

Asiakirjapyyntöönne mainitulla hallintarekisteriin liittyvillä mahdollisilla muilla valmisteluun liittyvillä asiakirjoilla on katsottava tarkoitetun 21.3.2014 asetetun työryhmän valmisteluun liittyviä asiakirjoja ja työryhmän muistion jälkeen hallituksen esitysluonnoksen valmisteluun liittyviä asiakirjoja.

Teitä on 3.12.2015 lähetetyllä sähköpostilla pyydetty täsmentämään tietopyyntöänne siltä osin kuin se koskee tietopyyntöössänne mainittua hallituksen esitystä. Olette 11.12.2015 vahvistanut asiakirjapyyntönnne kohdistuvan ainoastaan hallintarekisteröintiä koskevan hallituksen esityksen valmisteluun, ei hallituksen esitystä 11/2015.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) 13 §:ssä säädetään, että pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Päätös

Valtiovarainministeriö luovuttaa julkisuuslain mukaisesti valmisteilla olevaan arvopaperikeskustoimintaa koskevaan hallituksen esitykseen liittyvät luonnokset, muistiot, diaesitykset ja sähköpostit siltä osin kuin ne ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja.

Valtiovarainministeriö luovuttaa niin ikään julkisilla lausuntokierroksilla olleet hallituksen esitysluonnokset ja niihin saadut lausunnot. Lausunnot ovat saatavissa valtioneuvoston hankesivuilla <http://valtioneuvosto.fi/hankeet> asianumerolla VM033:00/2014.

Valtiovarainministeriö hylkää asiakirjapyyntönnön muilta osin julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdan ja 4 momentin nojalla.

1 Asiakirjojen julkisuusarviointi

1.1 Asiakirjajulkisuutta koskevat yleiset periaatteet

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja muusta tallenteesta.

Julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on lain 3 §:n mukaan toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 5 §:n 3 ja 4 momentissa on nimenomaiset säännökset niistä tilanteista, joissa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen palveluksessa olevan laatimia muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Pykälän 4 momentin perusteella julkisuuslakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 17 §:n säännöksen mukaan viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytys-lausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

1.2 Julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät muistiinpanot ja luonnokset

Julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen palveluksessa olevan laatimia muistiinpanoja taikka sel-

laisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten.

Julkisuuslain hallituksen esityksen mukaan kohdassa määritellään ajankohta, josta kohdassa tarkoitettu asiakirja voi olla viranomaisen asiakirja. Säännös merkitsee sitä, että täysin keskeneräinen virkamiehen laadittavana oleva asiakirja, johon muu asian käsittelyyn osallistuva, tavallisimmin asiasta tai sen esittelystä päättävä esimies, ei ole vielä voinut tutustua, jää viranomaisen asiakirjan käsitteen ulkopuolelle. Asiaa valmisteltaessa syntyy muun muassa eriasteisia hahmotelmia, asiakysymyslistoja ja muita muistiinpanoja ja luonnoksia valmisteltavana olevasta asiasta. Näitä ei voida vielä pitää viranomaisen asiakirjoina, koska niitä ei ole tarkoitettukaan asiakirjoiksi, joihin asian käsittely perustuu.

Virkamiehen laatima luonnos tulee lain soveltamisalan piiriin silloin, kun se on annettu esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Edellytyksenä on, että asiakirja on irtaantunut valmistelijalta ja siirtynyt asiasta päättävälle tai asiaa muutoin käsittelevälle. Oikeuskirjallisuuden mukaan kysymys on tällöin asiakirjasta, joka valmistelijan kannalta katsoen on valmis eikä hän siinä tilanteessa enää aio tehdä asiakirjaan muutoksia. Se, että virkamies antaa alustavan luonnoksen esimiehelle tarkemman ohjauksen saamiseksi tai asiasta käytävää keskustelua varten, ei merkitse vielä asiakirjan tulemistakaan lain soveltamisalan piiriin. Virkamiehen haltuun jäävät muistiinpanot ja alustavat luonnokset jäävät siis lain soveltamisalan ulkopuolelle.

1.3 Julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sisäisen työskentelyn asiakirjat

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa on erityissäännös siitä, milloin viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat kuuluvat lain soveltamisalaan ja milloin ne jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lakia sovelletaan viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos ne sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon.

Julkisuuslain hallituksen esityksen mukaan virkamiesten välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttäminen on välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi. Merkittävä osa momentissa tarkoitettua aineistosta on vapaamuotoisia viestejä ja keskusteluja korvaavia kirjallisia kommentteja, joita ei käytännössä edes luetteloida tai arkistoida.

Oikeuskirjallisuuden mukaan myös monet esivalmisteluun kuuluvat alustavat luonnokset, joiden pohjalta käydään keskustelua, voivat kuulua tähän ryhmään. Asiakirjat jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle eikä niitä tavallisesti arkistoida, jos ne eivät sisällä sellaisia tietoja, että ne tulisi arkistolainsäädännön mukaan liittää arkistoon. Arkistoon kuulumattomina voidaan hävittää esimerkiksi tilapäiset muistiinpanot ja asiakirjojen alustavat luonnokset lukuun ottamatta lakitekstien ja muiden laajakantoisten päätösten ja asiakirjojen tärkeimpiä luonnoksia. Lainvalmisteluhankkeissa tärkeimpiä luonnoksia ovat ne, joista on pyydetty ulkopuolisilta lausunto tai joiden perusteella ministeri on ottanut asiaan kantaa.

Viranomaisissa toimivien neuvotteluja ja muuta keskinäistä yhteydenpitoa pidetään viranomaisen sisäisinä neuvotteluina ja niitä varten laadittuja asiakirjoja viranomaisen sisäisinä asiakirjoina, jotka eivät siten kuulu julkisuuslain soveltamisalaan.

1.4 Viranomaisen harkintaa koskevat säännökset

Julkisuuslain 17 §:ään on kirjattu yleinen ohje viranomaisille lain tulkinnasta ja soveltamisesta. Viranomainen on julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallisia ja laissa säädettyjä perusteita eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

2 Asiakirjakohtainen arviointi

2.1 Hallituksen esitysluonnoksen valmisteluun liittyvät asiakirjat

Hallituksen esityksen valmistelu aloitettiin 21.3.2014 perustetun työryhmän työllä. Työryhmä luovutti mietintönsä 1.7.2014, jonka jälkeen mietintö lähetettiin julkiselle lausuntokierrokselle.

Lausuntokierroksen jälkeen työtä jatkettiin virkatyönä ja hallituksen esitysluonnos lähetettiin uudelle lausuntokierrokselle 14.11.2014. Tämän jälkeen hallituksen esitysluonnoksen valmistelua jatkettiin jälleen virkatyönä. Hallituksen esityksen valmistelu keskeytettiin eduskuntavaalien ja uuden hallituksen muodostamisen väliseksi ajaksi. Hallituksen esitysluonnosta koskeva kolmas lausuntokierros käynnistettiin 21.10.2015 ja se päättyi 2.11.2015.

Hallituksen esitysluonnoksen valmistelun aikana on kertynyt laaja valmisteluaineisto, jonka keskeisimpiä versioita ovat lausuntokierrokselle lähetetyt luonnokset hallituksen esitykseksi eduskunnalle.

Hallituksen esityksen valmisteluun liittyy lisäksi sähköposteja, jotka koskevat muun muassa hallituksen esitykseen sisältyvien yksittäisten säännösten ja niiden yksityiskohtaisten perustelujen sekä siihen liittyvien diaesitysten sisäistä valmistelua, hallituksen esitysluonnoksen valmisteluun liittyvää tiedottamista sekä internetissä julkaistavien kysymys-vastaus -asiakirjojen valmistelua, hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksen valmistelua ja saatujen lausuntojen läpikäyntiä, tiedoksi saatuja viestejä sekä viittauksia lehdistön ja sosiaalisen median kirjoitteluun.

Julkisuuslain soveltaminen 5 §:n 3 momentin 2 kohdan ja 4 momentin nojalla

Suurin osa valmisteluaineistosta on ministeriön sisäisiä asiakirjoja, joita ei ole arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon. Työryhmän työskentelyn ajalta olennaisimmat luonnosversiot, joista ilmenee valmistelun vaihe, on kuitenkin merkitty ministeriön asiakirjahallintaan ja arkistoitu. Siten ne ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Myös virkatyönä tehtyyn hallituksen esityksen valmisteluun sisältyy sellaisia luonnoksia, jotka ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Valmistelun kannalta olennaiset asiakirjat on merkitty ministeriön asianhallintajärjestelmään ja arkistoitu ministeriön asiakirja-arkistoon.

Sovelletut säännökset

Perustuslaki (731/1999) 12 §:n 2 mom.

Hallintolaki (434/2003) 45 §

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) 1, 3, 5 §
3 mom. 2 kohta ja 4 mom., 9 ja 33 §

Valitusosoitus

Tähän päätökseen voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus saadaan tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Liitteenä olevasta valitusosoituksesta ilmenee, miten muutosta haettaessa on meneteltävä.

Alivaltiosihteeri



Tuomas Saarenheimo

Lainsäädäntöneuvos



Armi Taipale

Asiakirjaliitteet

Liite 1	Työryhmälle lähetetyt luonnokset hallituksen esityksestä 4.4.2014
Liite 2	Työryhmälle lähetetyt luonnokset hallituksen esityksestä 14.4.2014
Liite 3	Työryhmälle lähetetyt luonnokset hallituksen esityksestä 16.5.2014
Liite 4	Työryhmälle lähetetyt luonnokset hallituksen esityksestä 2.6.2014
Liite 5	Työryhmälle lähetetyt luonnokset hallituksen esityksestä 18.6.2014
Liite 6	Seurantaryhmälle lähetetyt esitykset 9.5.2014
Liite 7	Seurantaryhmälle lähetetyt esitykset 23.5.2014
Liite 8	Seurantaryhmälle lähetetyt esitykset 6.6.2014
Liite 9	Seurantaryhmälle lähetetyt esitykset 17.6.2014
Liite 10	Ministeri Jan Vapaavuorelle toimitettu linjausaineisto 18.6.2014
Liite 11	Ministeri Jan Vapaavuorelle toimitettu kysymyksiä-vastauksia -aineisto 1.7.2014
Liite 12	Ministeri Jan Vapaavuorelle toimitettu muistio erilaisista etenemisvaihtoehtoisista elokuu 2014
Liite 13	Ministeri Jan Vapaavuorelle ja ministeri Anna-Maja Henrikssonille toimitettu esitys 19.9.2014
Liite 14	Valtiosihteeri Raimo Luomalle toimitettu esitys 30.9.2014
Liite 15	Ministeri Antti Rinteelle toimitettu esitys 2.10.2014
Liite 16	Ministeri Antti Rinteen erityisavustaja Joonas Rahkolan Tuija Taokselle lähettämä sähköposti 8.10.2014
Liite 17	Ministeri Antti Rinteen erityisavustaja Joonas Rahkolalle lähetetty muistio 24.10.2014
Liite 18	Ministeri Antti Rinteen, ministeri Anna-Maja Henrikssonin ja ministeri Päivi Räsäsen erityisavustajien tapaamiseen lähetetty materiaali 11.12.2014

Liite 19	Ministeri Antti Rinteen, ministeri Anna-Maja Henrikssonin ja ministeri Päivi Räsäsen erityisavustajille lähetetty materiaali 13.1.2015
Liite 20	Verohallinnolle, Finanssivalvonnalle, työ- ja elinkeinoministeriölle sekä Patentti- ja rekisterihallitukselle lähetetty materiaali tammikuu 2015
Liite 21	Finanssialan keskusliitolle ja Euroclear Finland Oy:lle pidetty diaesitys 22.1.2015
Liite 22	Esittelylupapyyntö oikeusministeriölle 20.1.2015
Liite 23	Oikeusministeriön esittelylupa 23.10.2015
Liite 24	Hallituksen esityksen jakolupapyyntö ministeri Antti Rinteen erityisavustaja Joonas Rahkolalle 22.1.2015
Liite 25	Ministeri Alexander Stubbille toimitettu muistio 16.6.2015
Liite 26	Ministeri Alexander Stubbille toimitettu muistio 29.6.2015
Liite 27	Pääministeri Juha Sipilän, ministeri Alexander Stubbin ja ministeri Timo Soinin erityisavustajien tapaamiseen toimitettu diaesitys sekä muistio 17.8.2015
Liite 28	Ministeri Alexander Stubbille toimitettu muistio 10.9.2015
Liite 29	Ministeri Alexander Stubbille toimitetut muistiot 16.9.2015
Liite 30	Ministeri Alexander Stubbille toimitettu muistio 29.9.2015
Liite 31	Hallituksen istuntoon toimitettu muistio ja esitys 8.10.2015
Liite 32	Talousvaliokuntaan toimitettu esitys 9.10.2015
Liite 33	Verohallinnon ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston tapaamisessa esitetty materiaali 22.10.2015
Liite 34	Valtakunnansyyttäjänviraston tapaamisessa esitetty materiaali 23.10.2015
Liite 35	Sisäministeriön, Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin, Helsingin poliisilaitoksen ja Finanssivalvonnan tapaamisessa esitetty materiaali 26.10.2015
Liite 36	Ministeri Alexander Stubbille toimitettu muistio 30.10.2015
Liite 37	Valtiovarainministeriön vero-osaston lausunto hallituksen esityksestä 2.11.2015
Liite 38	Ministerille Alexander Stubbille toimitettu muistio 17.11.2015

VALITUSOSOITUS

Valitusviranomainen

Tähän päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta kirjallisella valituksella. Valituskirjelmä osoitetaan valitusviranomaiselle ja se on toimitettava valitusajassa korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamoon.

Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Jos valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, lauantai, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, jouluaatto tai juhannusaatto, valitusaika jatkuu vielä seuraavana arkipäivänä.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin on kysymyksessä sijaistiedoksianto, päätös katsotaan saadun tiedoksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituksen sisältö

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- päätös, johon haetaan muutosta, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta, mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi ja millä perusteilla muutosta vaaditaan
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä.

Valituksen liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- päätös, johon muutosta haetaan, alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiamiehen valtakirja
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Valituskirjelmän toimittaminen perille

Valituskirjelmän voi viedä valittaja itse tai hänen valtuuttamansa asiamies. Sen voi omalla vastuulla lähettää myös postitse tai toimittaa lähetin välityksellä. Valituskirjelmän voi lähettää omalla vastuulla myös sähköisesti osoitteeseen korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi. Postiin valituskirjelmä on jätettävä niin ajoissa, että se ehtii perille valitusajan viimeisenä päivänä ennen aukioloajan päättymistä. Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamon aukioloaika on kello 8.00 - 16.15.

Valittajalta peritään korkeimmassa hallinto-oikeudessa oikeudenkäyntimaksu 244 euroa. Tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetussa laissa (701/1993) on erikseen säädetty eräistä tapauksista, joissa maksua ei peritä tai siitä peritään vain puolet.

Korkeimman hallinto-oikeuden

postiosoite	PL 180, 00131 Helsinki
käyntiosoite	Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki
puhelinvaihe	029 56 40200
telekopio	029 56 40382