

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 43/1998 vp**

Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä huhtikuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo ja lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö

- eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Timo Konstari
- professori Heikki Kulla
- professori Olli Mäenpää
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Martin Scheinin
- oikeustieteen lisensiaatti, hallintoneuvos Lauri Tarasti
- professori Kaarlo Tuori..

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta.

Esityksen tarkoituksena on lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista sekä siten lisätä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja vaikuttaa yhteisten asioiden hoidossa. Salassapidon perusteita on tarkoitus selkeyttää ja yhtenäistää uudistuksessa. Uusia salassapitoperus-

teita säädettäisiin muun muassa todistajien suojelun ja turvajärjestelyjen toteuttamiseksi sekä finanssipolitiikan hoitamisedellytysten ja markkinoiden toimivuuden turvaamiseksi. Yleisimmistä salassapitoperusteista ehdotetaan otettavaksi säännökset lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Käsiteltävinä olevien asioiden julkisuutta ehdotetaan lisättäväksi rajoittamalla viranomaisen harkintavaltaa tiedon antamisesta päätettäessä.

Esitykseen sisältyvät myös ehdotukset 77 eri lain muuttamisesta.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan säännökset tiedonsaantioikeuksien rajoituksista on valmisteltu ottaen huomioon hallitusmuodon 10 §:n 2 momentti ja perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä esittämät käsitykset perusoikeuksien rajoittamisesta. Rajoitusperusteita arvioitaessa on otettu huo-

mioon, että yksityiselämän suoja on säädetty perusoikeudeksi hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa ja että siitä on määräyksiä myös muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Hallitus on katsonut, että esitykseen sisältyvät hallitusmuodon 10 §:n 2 momentissa tarkoitettun tiedonsaantioikeuden rajoituksia merkitsevät salassapitosäännökset voidaan antaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteet

Esityksen kannalta keskeisin valtiosääntöoikeudellinen säännös on hallitusmuodon 10 §:n 2 momentti, joka kuuluu: "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." Merkityksellisiä ovat myös hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin yksityiselämää suojaavat säännökset sekä hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin säännökset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista, joista tässä yhteydessä erityisen tärkeä on lakiehdotuksen 11 § asianosaisjulkisuudesta (käsitteilyn julkisuuden johdosta ks. lakiehdotuksen 1,2 §). Huomiota on aiheellista kiinnittää myös hallitusmuodon 11 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan "julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskaan päätöksentekoon".

Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 58/I) korostettiin julkisuusperiaatteen liittymistä historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. "Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja vi-

ranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys." Toisaalta tällöin todettiin, että julkisuudesta ilmeisesti joudutaan poikkeamaan erilaisten tärkeiden intressien vuoksi. Esimerkkeinä mainittiin yksityisyyden suoja, liikesalaisuudet, valtakunnan turvallisuuteen liittyvät intressit, suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon sekä talous-, raha- ja valuuttapolitiikan hoidon vaatimukset. Tästä syystä perusoikeusesitykseen sisältyi lakivaraus, jonka mukaan tietojensaantioikeudesta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta kuitenkin tiukensi ehdotusta tältä osin niin, että lähtökohtana olevaa julkisuutta voidaan rajoittaa pelkästään lailla ja vain välttämättömistä syistä (PeVM 25/1994 vp, s. 9). Valiokunnan mukaan "lailla erikseen säädettyvät rajoitukset voivat merkitä nykyiseen tapaan asiakirjojen ja muiden tallenteiden salaisuutta tai luvanvaraista julkisuutta".

Hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin sanamuoto ja perusoikeusuudistuksen säätämisasikirjat osoittavat selvästi, että perustuslain sisältämänä oikeusnormina on voimassa viranomaisten asiakirjojen julkisuus. Julkisuutta voidaan rajoittaa välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen. Erityisesti salassapitovelvoitteen on näin ollen täytettävä kolme edellytystä: (1) salassapito perustuu välttämättömiin syihin ja (2) sen perusteet määritellään laintasoisella säännöksellä, jolla (3) julkisuutta rajoitetaan erikseen. Esityksen mukainen julkisuuslakiehdotus rakentuu selkeästi tällaiselle lähtökohdalle ja toteuttaa hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentissa lainsäätäjälle

osoitettua toimeksiantoa. Lakiehdotusta onkin yleisesti ottaen pidettävä edistysaskeleena verrattuna nykyiseen yleislakiin, jonka merkittävien heikkous perusoikeusnäkökulmasta on salassapitosääntelyn jääminen laajasti asetuksen tasoon.

Asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa perustuslain mukaan ainoastaan lailla ja vain milloin siihen on välttämättömiä syitä. Kysymys ei siten ole siitä, että perustuslaissa esimerkiksi jätettäisiin kyseisen oikeuden sisältö lailla määriteltäväksi vaan lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu pelkästään sellaisten julkisuuden rajoitusten asettaminen, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitettulla tavalla välttämättöminä. Julkisuu-delle ehdotetaan esityksessä kahdenlaisia rajoituksia. Ne koskevat yhtäältä keskeneräisiä asioita tai asiakirjoja ja toisaalta salassa pidettäviä asiakirjoja.

Harkinnanvarainen julkisuus

Viranomaisen harkintaan jää 9 §:n 2 momentin perusteella tiedon antaminen sellaisesta asiakirjasta, joka 6 tai 7 §:n mukaan ei ole vielä julkinen. Asiakirjojen julkiseksi tulon ajankohta on viitatuissa säännöksissä järjestetty hyvin täsmällisesti. Viranomaisen harkintavallan käyttöä näissä kysymyksissä ei kuitenkaan ole laissa täsmennetty. Perusteluissa tosin korostetaan, että harkintaa rajoittaa 17 §:n säännös siitä, että tietojen saamista viranomaisten toiminnasta ei saa lain tarkoitus huomioon ottaen rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta ja että tiedon pyytäjiä on kohdeltava tasapuolisesti. Harkintavallan rajoituksina olisi lisäksi merkitystä yleisillä hallinto-oikeudellisilla periaatteilla, kuten tarkoitussidonnaisuudella, suhteellisuudella, objektiivisuudella ja yhdenvertaisuudella. Valiokunta pitää tärkeänä, että tällaisista seikoista johtuvia viranomaisen harkintavallan rajoituksia täsmennetään itse lakitekstissä. Rajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus turvaa viranomaistoiminnan avoimuutta ja tältä osin mahdollisuuksia kansalaiskeskusteluun asioiden valmisteluvaiheessa. Täsmentämisen valtiosääntöoikeudellisenä perusteena on sääntelyn yhteys hallitusmuodon 10 §:n 2 momenttiin.

Salassapito

Salassapitosääntely on esityksessä koottu julkisuuslakiehdotuksen 6 lukuun, jonka 22 §:ssä ovat perussäännökset asiakirjasalaisuudesta. Pykälä on erityisen keskeinen hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan pykälän sanamuodosta tulee tästä syystä selkeästi näkyä salassapidon poikkeusluonne pääsääntönä olevaan asiakirjajulkisuu-teen nähden. Näin jo lakitekstissä korostuu, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti. Valiokunnan mielestä tämä näkökohta on hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin takia valtiosääntöoikeudellisesti niin oleellinen, että sen asianmukainen huomioon ottaminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Yksittäiset salassapitosäännökset on kerätty 24 §:n 1 momenttiin, johon sisältyy 32-kohtainen luettelo salassa pidettävistä asiakirjoista. Julkisuuslakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin tarkoituksena on suojata:

- ulkopoliittisia etuja (1 ja 2 kohta),
- yleisten etujen toteuttamista rikostutkin- nassa ja muussa poliisitoiminnassa (3—5 kohta),
- turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutta- mista (7 kohta),
- valtion turvallisuutta ja väestönsuojelua (8—10 kohta),
- valtion tulo-, finanssi-, raha- ja valuutta- politiikan hoitamista (11 kohta),
- rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien luotetta- vuutta ja toimivuutta (12 kohta),
- luottamusta pääoma- ja rahoitusmarkki- noiden puolueettomuuteen (13 kohta),
- viranomaisten tarkastustoiminnan edelly- tysten säilymistä (6 ja 15 kohta),
- luonnonsuojelun arvoja (14 kohta),
- tutkimukseen ja tilastotuotantoon liittyviä etuja (16 kohta),
- taloudellisia intressejä (17—20 kohta),
- liike- tai ammatillisuuteen rinnasteisia tutkimus- ja kehittämistyön ammatillisia etuja (21 kohta),
- opetuksen intressiä (22 kohta) sekä
- yksityisyyttä (23—32 kohta).

Ehdotetussa salassapitosäätelyssä merkityksellisiä seikkoja ovat asiakirjojen sisältö ja tiedon antamisesta kulloinkin aiheutuvat vaikutukset. Osa asiakirjan salassapitovelvollisuuden perustavista 24 §:n 1 momentin säännöksistä luo asiakirjan salassa pidettävyyden lisäedellytyksiä. Näissä tapauksissa asiakirjan sisältäessä tietyn laatuista tietoa seuraa salassapitovelvollisuus lain mukaan säädännäisesti ilman harkinnanvaraisuutta. Tällaisia ovat 1, 4, 13 ja 16 kohdan sekä yksityisyyden suojaa koskevat 23, 25, 27 ja 29—32 kohdan säännökset.

Muissa säännöksissä viranomaisen edellytetään arvioivan asiakirjakohtaisesti tiedon antamisesta aiheutuvia haittoja suojattavalle edulle. Tällöin säännökset sisältävät niin sanotun vahinkoedellytyslausekkeen, jonka soveltamisessa vaaditaan tapauskohtaista tulkintaa. Näissä tulkintatilanteissa, kuten salassapitosäännösten tulkinnassa yleensä pitää noudattaa hallitusmuodon 10 §:n 2 momentissa turvatus perusoikeuden toteutumista edistävää soveltamista. Vahinkoedellytyslausekkeen käytön avulla on pyritty rajoittamaan salassapito siihen, mikä kussakin tilanteessa on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä. Kyseisen lausekkeen muotoilussa esityksessä on käytetty kahta erilaista tapaa sen mukaan, onko lain mukaisena olettamana asiakirjan julkisuus vai salassapito. Edellisissä tapauksissa asiakirja säädetään salassa pidettäväksi, jos tiedon antamisesta aiheutuu haittaa suojattaville eduille (2, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15, 18, 19 ja 22 kohta). Vahinkoedellytyslauseke vaikuttaa näissä tapauksissa siten, että laissa säädettyjen perusteiden tiedon antamatta jättämiselle tulee täytyä tapauskohtaisesti, jotta tieto jätetään antamatta. Salassapidon puolestaan ollessa olettamana tiedon antaminen sidotaan säännöksissä sen ilmeisyyteen, ettei tiedon antamisesta aiheudu haittaa suojattaville eduille (3, 7, 9, 10, 21, 24 ja 28 kohta).

Joissakin 24 §:n 1 momentin eri kohtien säännöksissä esiintyy sekä ehdoton salassapitosäätely että julkisuusolettaman varaan rakentuva säätely (17, 20 ja 26 kohta). Valiokunta huomauttaa, että näistä säännösmuotoiluista ei vaikeuksitta selviä vahinkoedellytyslausekkeen

liittyminen vain osaan säännöksestä. Säätelyä on välttämätöntä selkeyttää tältä osin.

Esityksessä valittu malli salassapitosäännösten muotoilemisesta ehdottomiksi säännöksiksi taikka julkisuus- tai salassapito-olettamalle rakentuviksi säännöksiksi on valiokunnan arvion mukaan asianmukainen ja hyväksyttävä. Tämän säännösten tulkintaan ja siten säätelyn sisältöön hyvin oleellisesti vaikuttavan perusratkaisun tulee ilmetä itse säännöstekstistäkin ehdotettua havainnollisemmin. Tulee selvittää, onko salassapitosäätelyä mahdollista selkeyttää esimerkiksi säännöksiä niiden edellä mainitun luonteen perusteella sopivasti ryhmittelemällä.

Salassapidon säätelyssä joudutaan väistämättä käyttämään yleisluonteisuudessaan jossain määrin harkinnanvaraisiksi jääviä määrittelyjä ja edellytyksiä. Tämän säätelyn luonnetta koskevan lähtökohdan huomioon ottaen valiokunta toteaa, että julkisuuslakiehdotuksen 24 §:n mukaiset, salassapitosäännösten avulla suojattaviksi tarkoitetut edut ovat sellaisia "välttämättömiä syitä", joiden perusteella hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin mukaan asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuutta voidaan rajoittaa. Eräiden salassapitosäännösten ehdotettuun muotoiluun on kuitenkin syytä kiinnittää lähempää huomiota säätelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta.

Momentin 3, 6 ja 15 kohtaan sisältyvällä maininnalla "aiheetonta leimautumista" on hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa turvatus henkilön kunnian johdosta tähdätty siihen, ettei julkinen valta saata yleisesti saataville sellaisia asiakirjoja ja tietoja, joissa esitetään täysin perättömiä syytöksiä yksilöä kohtaan tai joiden avulla voidaan esittää hänestä vihjauksia. Kahdessa edellisessä kohdassa on kysymyksessä määrääkainen salassapito, joka vain siirtää asiakirjan saatavuutta tavanomaista myöhemmäksi. Valiokunnan mielestä tulee harkita mainitun sanonnan korvaamista ilmaisulla "olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä" (vrt. HE 239/1997 vp).

Valtion- ja kansantaloudesta huolehtimista suojaava 11 kohta kohdistuu asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoja tulo-, finanssi-, raha- ja va-

luuttapoliittisista päätöksistä tai toimenpiteistä taikka niiden valmistelusta taikka päätösten tai toimenpiteiden tarpeiden selvittämisestä. Ehdotuksen perusongelma on, että yhteiskuntapolitiikan keskeisissä asioissa avautuisi mahdollisuus salaisiin päätöksiin ja toimenpiteisiin, tosin pelkästään julkisuusolettamasta käsin. Raha- ja valuuttakurssipolitiikan osalta on kuitenkin huomattava, että Euroopan keskuspankkijärjestelmässä noudatettava salassapito sitoo myös suomalaisia viranomaisia, jos ne ovat saaneet esimerkiksi Suomen Pankilta salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi EU:n perustamissopimuksen mukaiset liiallisten alijäämien estämiseen liittyvät menettelyt ja vakausohjelmien käsittely ovat asioita, joiden tietoihin voi kytkeytyä salassapitotarvetta päätöksen tekemisen jälkeenkin.

Näistä syistä on hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin kannalta mahdollista säilyttää raha- ja valuuttapoliittiset päätökset ja toimenpiteet 11 kohdan sanamuodossa. Tulo- ja finanssipoliittisista päätöksistä ja toimenpiteistä tietoja sisältäviä asiakirjoja koskeva salassapitokohta tulee kuitenkin poistaa säännöksestä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Lisäksi 11 kohdan lopun sanamuotoa tulee tiukentaa esimerkiksi siten, että vain merkittävä vaikeutuminen oikeuttaa salassapidon.

Momentin 12 kohdassa suojataan rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien luotettavuutta ja toimivuutta. Valiokunnan mielestä tämä kohta tulee täsmentää paremmin tarkoitustaan vastaavaksi esimerkiksi seuraavasti: "... viranomaisten *valvontatehtäviä* varten laaditut *sisäiset* selvitykset ...".

Pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden toimivuutta ja tämän vaatimaa luottamusta puolueettomuuteen turvaava 13 kohta on muotoiltu aiheettoman väljäksi. Tämä kohta liittyy asiallisesti lakiehdotuksen 8 §:ään ja perustaa julkisuusolettamasta käsin ajallisesti rajoitetun salassapidon. Kohdan sanontaa on syytä täsmentää 8 §:ää vastaavilla luonnehdinnoilla tässä tarkoitetuista asiakirjoista, esimerkiksi seuraavasti "*kansantalouden kehitystä kuvaava tilasto, talouspoliittinen aloite ja toimenpidesuunnitelma*

sekä muut sellaiset valmisteluvaiheen asiakirjat, joihin ...".

Momentin 21 kohdan tarkoituksena on suojata tutkimus- ja kehitystyötä sekä niiden arviointia. Ehdotuksen voidaan ymmärtää liittyvän hallitusmuodon 13 §:n 3 momentissa turvattuun tieteen vapauteen. Säännös antaa suojaa opinäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen tekijälle ja työn mahdolliselle toimeksiantajalle eikä se niin muodoin vaikuta esimerkiksi tutkimussuunnitelman käsittelemiseen tiedeyhteisön piirissä tutkijan suostumuksella (26,1 §:n 2 kohta).

Momentin 23 kohdan mukaisen henkilön taloudellista asemaa kuvaavien tietojen ehdottoman salassapidon taustalla on pyrkimys yksityisyyden suojaan. Salassapito perustuisi siten toisen perusoikeuden edistämiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksesta ei ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudellisin perustein. Säännöksen kaavamaisuudesta mahdollisesti johtuvaa salassapidon alan jonkinasteista epämääräisyyttä on rajattava täsmentämällä säännöksen ilmaisua "taloudellinen asema" tai liittämällä säännökseen vahinkoedellytyslauseke, joka esimerkiksi asettaisi näiden tietojen salassa pidettävyyden riippumaan tietojen antamisesta aiheutuvasta haitasta tai vahingosta.

Momentin 32 kohdan perusteella ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvat muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät muun kuin poliittisessa luottamustehtävässä toimivan tai sellaiseen tehtävään pyrkivän henkilön poliittista vakaukusta koskevia tietoja. Ehdotus johtaisi siihen, että valitsijayhdistyksen perustamisasiakirja perustajajäsenineen, presidenttiehdokkaan asettamiseen vaadittavat valitsijayhdistyksen kannattajakortit ja rekisteröidyn puolueen perustamiseen tarvittavat kannattajakortit tulevat salassa pidettäviksi, mikä ei ole perusteltua. Valiokunta pitää välttämättömänä, että ehdotusta muutetaan kyseisten tietojen julkisuuden turvaavasti.

Sama kohta koskee myös asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja henkilön henkilökohtaisista oloista. Yhdistykseen kuulumisen voidaan ymmärtää henkilön elintapoja, harrastuksia tai perhe-elämää taikka muita henkilökohtaisia oloja koskeviksi tiedoksi. Tältä osin näyttää jääneen

avoimeksi, mitä ehdotus merkitsee. Asia pitää selventää laissa, ensi sijassa vahinkoedellytyslauseketta käyttäen.

Jos virkamies kieltäytyy antamasta tietoa asiakirjasta sillä perusteella, että tiedon katsotaan olevan 24 §:n johdosta salassa pidettävä, on tämä ratkaisu 14 §:n 3 momentin perusteella perusteltava. Lisäksi tiedon pyytäjälle on ilmoitettava, että kysymys tiedon saamisesta on mahdollista saattaa kyseisen viranomaisen ratkaistavaksi. Perusteleminen velvollisuus kohdistuu myös viranomaisen ratkaisuihin. Valiokunta tähdentää sen merkitystä, että kieltäytymisratkaisut todella perustellaan asianmukaisesti mainitsemalla salassapidon lakiperusta ja ilmaisemalla ne tosiasialliset seikat, jotka ovat vaikuttaneet salassapitosäännöksen, esimerkiksi sen sisältämän vahinkoedellytyslausekkeen soveltamiseen vastoin perustuslain mukaan pääsääntönä olevaa julkisuusperiaatetta.

Ehdotuksen 25 §:n 1 momentin mukaan asiakirjaan tehtävästä salassapitomerkinästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä tai mihin salassapito perustuu. Valiokunta huomauttaa, että kummankin seikan tulee ilmetä merkinnästä, minkä vuoksi ehdotettu tai-sana on muutettava ja-sanaksi.

Muita seikkoja

Esityksessä ehdotettu julkisuuslaki on asialliselta soveltamisalaltaan laajempi kuin voimassa oleva laki yleisten asiakirjain julkisuudesta. Soveltamisalan laajeneminen ilmenee etenkin lakiehdotuksen 5 luvusta, joka koskee viranomaisen velvollisuutta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Luvun säännöksiä on esityksessä perusteltu hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentissa julkiselle vallalle asetetulla velvollisuudella turvata perusoikeuksien toteutuminen käytännössä. Tähän perusteluun on syytä yhtyä, mutta kuitenkin on huomattava, että julkisyhteisöjen tiedottamisvelvollisuudesta on nykyisin säädetty muussa lainsäädännössä, kuten hallintomenettelylain 13 §:ssä ja kuntalain 29 §:ssä. Valiokunnan mielestä on syytä esimerkiksi uuden lain sisällön osittaiseksi keventämi-

seksi vielä harkita ehdotuksen 18 ja 19 §:n sijoittamista muuhun lakisystemaattiseen yhteyteen.

Lakiehdotuksessa on yleiskäsitteeksi valittu "asiakirja", jolle 5 §:n 1 momentin määritelmän avulla annetaan yleiskieltä laajempi merkityssisältö. Perusoikeusuudistuksessa yleiskäsitteenä on "tallenne", jonka alakäsitteeksi "asiakirja" on ymmärrettävä hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin sanamuodon valossa. Sama käsitys näkyy esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp ja PeVM 10/1998 vp — 12,2 §). Perustuslain terminologiasta ei tässä yhteydessä tulisi poiketa ilman hyvin painavia perusteita.

Uudessa laissa viranomaisella tarkoitetaan 4 §:n 1 momentin 6 kohdassa eduskunnan virastoja ja laitoksia. Eduskunnan valiokuntien asiakirjojen julkisuuteen vaikuttavat säännökset jäävät näin ollen, aivan oikein, uuden lain ulkopuolelle osaksi eduskuntaa koskevaa sääntelyä (HE 30/1998 vp, s. 50/I). Valiokunta-asia- kirjain julkisuus perustuu tätä nykyä valtiopäiväjärjestyksen 52 §:ään sekä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 5 ja 6 §:n säännöksiin. Jälkimmäinen laki kumotaan tässä uudistuksessa, joka tulee voimaan aikaisintaan alkusyksystä 1999. Eduskuntaa koskeva julkisuussääntely täydentyy nykyisestä kuitenkin vasta osana perustuslain kokonaisuudistusta, jonka on määrä tulla voimaan 1.3.2000 (PeVM 10/1998 vp). Näistä syistä johtuu, että on välttämätön tarve voida soveltaa yleisten asiakirjain julkisuudesta annettua lakia eduskunnan valiokuntien asiakirjoihin niin kauan kuin nykyinen valtiopäiväjärjestys on voimassa eli perustuslain kokonaisuudistuksen voimaantuloon saakka. — Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 6 kohdan vuoksi on lisäksi aiheellista arvioida 1 §:n 2 momenttiin sisältyvän eduskunnan täysistuntoa koskevan maininnan systemaattista tarpeellisuutta.

Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaisena pidetään myös muun muassa lain nojalla julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä niiden hoitaessa julkista valtaa. Tämä sanamuoto kattaa esimerkiksi evankelis-luterilaisen kirkon, mutta laki ei kuitenkaan sitä koskisi kirkkolain erityisaseman vuoksi lainsäädäntömenettelyssä, niin kuin perusteluissa todetaankin. Valiokun-

nan mielestä olisi asianmukaisinta, että jo lakiteksti osoittaa mainitun kirkon asiakirjoista säädettävän erikseen.

Julkisuuslakiehdotuksen 14 §:n 4 momenttia, jossa asetetaan takaraja tiedon antamiselle julkisesta asiakirjasta, tulee tarkentaa niin, että tieto on aina annettava mahdollisimman pian. Takaraja ei saa olla kahta viikkoa pidempi.

Hallitusmuodon 13 §:n 3 momentissa turvattu tieteen vapauden vuoksi on asianmukaista, että 27 ja 28 §:n sanamuodossa tietojen antaminen tieteellistä tutkimusta varten eriytetään muista säännöksissä mainituista tarkoituksista ja tältä osin lähtökohtasäännöksi omaksutaan tietojen antaminen.

Julkisuuslakiehdotuksen 33 §:n muutoksenhakusäännös on muotoiltu niin, että se koskee ainoastaan päätöstä, jolla on kieltäydytty antamasta pyydettyä asiakirjaa. Oikeussuojan tarvetta voi kuitenkin ilmetä myös silloin, kun viranomaisen tekee myönteisen päätöksen asiakirjan antamisesta. Yksityisen oikeutta voi koskea esimerkiksi päätös salassa pidettävän asiakirjan antamisesta sivulliselle. Ehdotus on aukollinen toisessakin suhteessa. Muutoksenhaku valittamalla määräytyisi lähtökohtaisesti hallintolainkäytölain mukaisesti. Sen 10 §:ssä kuitenkin edellytetään, että valitusoikeus perustuu erityissäännökseen silloin, kun kysymyksessä ei ole valitus valtion hallintoviranomaisen tai kunnallisen, Ahvenanmaan maakunnan tai kirkollisen viranomaisen taikka lääninoikeuden päätöksestä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisena ehdotus jättää valitusmahdollisuuden olemassaolon ja -menettelyn epäselväksi monissa sellaisissa tapauksissa, joissa tyytymättömyys kohdistuu muun kuin tarkoitetun viranomaisen päätökseen. Valiokunta pitää hallitusmuodon 10 §:n 2 momentista ja 16 §:stä johtuvista syistä valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä, että lakiehdotuksen tällaiset puutteet korjataan.

5. lakiehdotuksen 5 b § koskee eräiden salassa pidettävien tietojen käsittelyä oikeudenkäynneissä ja 9 § oikeudenkäyntiaineiston julkisuutta. Valiokunta on kiinnittänyt 5 b §:n johdosta huomiota siihen, että säännöksen välttämättömyys-vaatimus käy eri suuntaan kuin vastaava

edellytys hallitusmuodon 10 §:n 2 momentissa: ehdotuksessa edellytetään välttämättömiä syitä sille, että asiakirjojen tietosisällön rajoituksiin ei ryhdytä.

Käsittelyn julkisuus on hallitusmuodon 16 §:n 2 momentin nojalla perusoikeutena voimassa oleva oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, joka turvataan lailla. Yleisestikin voidaan todeta, että julkisuusintressi on oikeudenkäynnissä vieläkin vahvempi kuin viranomais-toiminnassa yleensä. Oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla yleinen tuomioistuin voi päättää, että suullinen käsittely toimitetaan tarpeellisin osin suljetuin ovin, kun siinä esitetään salassa pidettävä asiakirja. Hallintotuomioistuimissa käsittely on suoraan lain nojalla suljettu, kun siinä esitetään salassa pidettävä asiakirja. Tähän sääntelyyn esityksessä ei ehdoteta muutoksia.

Julkisuuslakiehdotuksen 24 §:ään sisältyy laaja-alainen salassapitoperusteiden luettelo. Oikeudenkäyntien julkisuus voi uudistuksen takia käytännössä rajoittua, kun käsitellään esimerkiksi henkilön terveyttä, taloudellista asemaa tai muuta yksityiselämän piiriin kuuluvaa asiaa taikka julkisyhteisön taloudelliseen intressiin vaikuttavaa oikeusriitaa. Valiokunnan mielestä tulee selvittää, onko oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä tarkistettava tämän uudistuksen takia. Lisäksi on tässä yhteydessä arvioitava tarvetta tuomioistuinten tapauskohtaisen harkintavallan turvaamiseen 5. lakiehdotuksen 5 b ja 9 §:ssä.

8. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan tieto julkishallinnon palveluksessa olevalle henkilölle henkilökohtaisen suorituksen perusteella tai muutoin henkilökohtaisesti määräytyneestä palkan osasta ja eräitä yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta myös tieto palkan kokonaismäärästä on pidettävä salassa. Ehdotusta perustellaan julkishallinnon henkilöstön yksityisyyden suojaamistarpeella. Palkan määrän katsotaan nimittäin voivan paljastaa sen, miten virkamiestä on kulloinkin arvioitu henkilökohtaisesti.

Valiokunta ei yhdy tähän näkemykseen. Palkkaustietoihin ei valiokunnan mielestä kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intres-

siä, että se hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin valossa oikeuttaisi näiden tietojen näin laajan salassapidon. Esityksen perusteella ja muutoinkaan ei tässä vaiheessa ole riittävästi perusteita arvioida sitä, missä määrin julkishallinnon palkkausjärjestelmien mahdollisiin uudistuksiin liittyisi sellaisia palkkatietojen julkisuuden rajoittamista puoltavia näkökohtia, että säätämistarviesjärjestysarvioinnissa päädyttäisiin toiseen lopputulokseen. Lakiehdotuksen käsittelemisen edellytyksenä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä on näin muodoin se, että lakiehdotuksen 7 §:ää muutetaan.

38. lakiehdotuksen sisältö vastaa nykyisin voimassa olevaa lakia, joka säädettiin perusoikeusuudistuksen jälkeen tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 9/1995 vp). La-

kiehdotuksen käsittelemiselle tässä samassa järjestyksessä ei ole estettä, vaikka lakiehdotuksen sisältö ei ole hyvin sopusoinnussa julkisuusperiaatteen kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, 1. ja 8. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 22 §:stä, 24 §:n 1 momentin 11 kohdasta ja 33 §:stä sekä 8. lakiehdotuksen 7 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd (osittain)
jäsen. Tuija Brax /vihr (osittain)
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Juha Korkea-osa /kesk
Valto Koski /sd (osittain)

Heikki Koskinen /kok (osittain)
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk (osittain)
Jukka Mikkola /sd (osittain)
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl (osittain).