

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 9/1995 vp
Hallituksen esitys 73/1995 vp

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 12 päivänä syyskuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 73/1995 vp laiksi tasavallan presidentin kansliasta ja laiksi valtion virkamieslain eräiden säännösten kumoamisesta hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina alivaltiosihteeri Nils Wirtanen valtioneuvoston kansliasta, tasavallan presidentin neuvonantaja Martti Manninen tasavallan presidentin kansliasta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunniottaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tasavallan presidentin kansliasta valtion virkamieslainsäädännön uudistamisen johdosta. Tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikköä koskevat valtion virkamieslain säännökset kumottaisiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät kohdat ovat 1. lakiehdotuksen 4 ja 60 §.

Päätöksenteko valtioneuvoston ulkopuolella

Lakiehdotuksen 4 §:ssä luetellaan kansliaa koskevat asiat, jotka tasavallan presidentti päättää, ja säädetään niiden päätöksentekomenettelystä. Ehdotuksen mukaan presidentti päättäisi näistä asioista valtioneuvoston ulkopuolella hallitusmuodon 87 §:n 6 kohdassa tarkoitettuja nimityksiä lukuun ottamatta. Tällaista järjestelyä on pidetty esityksessä tarkoituksenmukaisena, koska kysymys on kanslian hallintoasioista.

Ehdotettu valtioneuvoston ulkopuolinen päätöksenteko ulottuisi myös kansliasääntöön. Siinä annettaisiin lakia tarkemmat määräykset kanslian toiminnasta (61 §) ja siinä voitaisiin poiketa eräistä lain yleisistä lähtökohdista (mm. 59 ja 60 §). Valiokunnan käsityksen mukaan näistä syistä onkin kiistatonta, että kansliasääntöön voisi sisältyä normiainesta. Kansliasäännön päättäminen valtioneuvoston ulkopuolella merkitsisi asiallisesti ottaen uuden säädöstyyppin luomista.

Valtiosäännön mukainen lähtökohta on, että tasavallan presidentti käyttää norminantovaltaansa hallitusmuodon 28 §:n mukaisesti asetuksia antamalla ja että tällaiseen vallankäyttöön liittyy vaatimus valtioneuvoston myötävaikutuksesta. Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti siihen kytkeytyvin osin merkitsevät tästä poikkeusta ja voidaan siksi toteuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että myös vastaisuudessa kansliasääntö, kuten nykyisin, annetaan asetuksena ja että lakiehdotusta muutetaan tätä käsitystä vastaavasti.

Mitä muutoin tulee 4 §:n mukaiseen tasavallan presidentin päätöksentekoon, valiokunta katsoo, että ehdotetunlaiset henkilöstöasiat puhtaasti kanslian sisäisinä hallintoasioina voidaan lailla säätää päätettäväksi valtioneuvoston ulko-

puolella, vaikka hallitusmuoto ei tällaista menettelyä nimenomaisesti tunnekaan. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, olisiko tällöin noudatettavista menettelymuodoista säädettävä tarkemmin, esimerkiksi esittelyn osalta.

Julkisuus ja salassapito

Lakiehdotuksen 60 § koskee sanamuotonsa mukaan tasavallan presidentin ja kanslian käsittelemien asioiden ja asiakirjojen salassapitoa. Sääntely kohdistuu myös niiden julkisuuteen. Julkisuus ja salassapito määräytyisivät yleisten asiakirjain julkisuutta koskevien säännösten perusteella, jollei kansliasäännössä toisin säädetä tai tasavallan presidentti toisin päättä. Ehdotus vastaa voimassa olevan tasavallan presidentin kansliasta annetun lain sisältöä.

Ehdotus on muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti merkittäväksi, koska 1.8.1995 voimaan tullut perusoikeusuudistus on asettanut erityisiä edellytyksiä sille, missä tapauksissa tavallisella lailla voidaan rajoittaa asiakirjojen julkisuutta. Hallitusmuodon 10 §:n 2 momentissa todetaan ensiksikin pääsääntö viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuudesta ja säädetään lisäksi, että niiden julkisuutta voidaan rajoittaa erikseen lailla välttämättömien syiden vuoksi.

Tasavallan presidentin kanslia on epäilyksittä mainitussa perustuslainkohdassa tarkoitettu viranomainen. Rajanveto-ongelmia voi tosin joissain tapauksissa syntyä siitä, mitkä asiakirjat ovat sillä tavoin tasavallan presidentin henkilökohtaisia, että hallitusmuodon 10 §:n 2 momentti ei niitä koske, mutta lähtökohtaisesti lakiehdotuksen 60 §:ää joudutaan arvioimaan tämän perustuslainsäännöksen kannalta.

Perustuslain kannalta on merkittävää, että salassapitoa voidaan ehdotuksen mukaan, kuten nykyisinkin, vapaasti järjestellä paitsi kansliasäännössä myös tasavallan presidentin yksittäisin päätöksin. Kumpikin mahdollisuus on vastoin hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin vaatimusta, jonka mukaan julkisuuden rajoituksista säädetään erikseen lailla.

Valiokunta on selvittänyt, voitaisiinko 60 §:ää täsmentää niin, että se olisi sopusoinnussa hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin säännösten kanssa.

Presidentintoimen hoitamiseen liittyvän julkisuuden rajoittaminen voi osoittautua aiheelliseksi

si monenlaisista syistä, joista monien kannalta yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 9 §:ssä säädetyt rajoitusperusteet ovat riittäviä. Kysymys on kuitenkin lisäksi yleisemmin seikoista, jotka viime kädessä usein nivoutuvat valtiollisen presidentti-instituution vakaiden toimintaedellytysten ja varsinkin presidentille valtiolimenä kuuluvien tehtävien hoitamisen edellyttämän luottamuksellisuuden takaamiseen.

Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisista lähtökohdista käsin tapahtuva julkisuuden rajoittaminen on presidentti-instituution osalta asiallisesti hyväksyttävää. Presidentintoimen erityisen valtiosääntöisen aseman huomioon ottaen tämän tapaiseen, sinänsä väljähköön perusteseen nojautuva julkisuuden rajoittaminen muodostaa valiokunnan mielestä myös sellaisen välttämättömän syyn kuin hallitusmuodon 10 §:n 2 momentti edellyttää.

Valiokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan 60 §:n estämättä käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos pykälää täsmennetään esimerkiksi seuraavalla tavalla: "Tasavallan presidentin ja kanslian käsittelemien asioiden ja asiakirjojen salassapidosta on voimassa, mitä yleisten asiakirjain julkisuudesta säädetään, jollei (*poist.*) tasavallan presidentti *presidentintoimen hoitamisen kannalta välttämättömän luottamuksellisuuden suojaamiseksi* toisin päättä."

Edellä mainittuun liittyen valiokunta huomauttaa, että 60 §:ään pohjautuvat salassapito määräykset eivät voi ulottua valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastukseen.

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 42 §:n 1 momentin avoin säännös kansliapäällikön toimivallasta ei ota huomioon esityksen perusteluissa mainittuja edellytyksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan säännöstä tulee välttämättä täsmentää.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen, jäsenet Helle, Itä-

lä, Jansson, Kallio, Korkeaoja, H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo ja Veteläinen sekä varajäsen Rehn.
